BIOGRAFI

MULIA P. NASUTION

PENGAWAL REFORMASI KEUANGAN NEGARA

BADAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN KEUANGAN
KEMENTERIAN KEUANGAN

PENGAWAL REFORMASI KEUANGAN NEGARA
BIOGRAFI MULIA P. NASUTION

Copyright ©2023,
Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan
Kementerian Keuangan

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia oleh
Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan
Kementerian Keuangan
Gedung Soegito Sostroamidjojo
Jalan Purnawarman No.99
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan

Penulis
Khairul Anam
Mahardika Satria Hadi
Raymundus Rikang

Penyunting
Yandhrie Arvian

Penyunting Bahasa
Uksu Suhardi

Desain sampul & Layout isi
Nur Alfi Hidayat

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.





KATA PENGANTAR

Saya telah mengenal Pak Mulia Panusunan Nasution dalam kurun waktu yang cukup lama, bahkan sejak Kementerian Keuangan masih menggunakan aturan keuangan negara peninggalan Belanda. Setahun setelah saya menjabat sebagai Menteri Keuangan, Pak Mulia mencapai puncak kariernya di Kementerian Keuangan dengan menjadi Sekretaris Jenderal pada tahun 2006. Namun, jauh sebelum itu, Pak Mulia telah membangun fondasi-fondasi penting di bidang keuangan negara yang kelak menjadi legacy-nya.

Peran Pak Mulia sangat besar dalam sejarah Kementerian Keuangan, beliau menjadi kapten tim reformasi keuangan negara hingga akhirnya undang-undang terkait reformasi keuangan negara ini disahkan oleh DPR yang dimulai dengan diundangkannya UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sejak saat itu, kita mulai menggunakan aturan keuangan negara yang baru yang masih berlaku hingga saat ini, menggantikan aturan-aturan lama warisan dari pemerintahan kolonial Belanda.



Pak Mulia mengakhiri pengabdiannya sebagai Pegawai Negeri Sipil pada 1 September 2011, setahun setelah saya meninggalkan Kementerian Keuangan. Beliau kemudian menjabat sebagai Staf Khusus Menteri Keuangan sampai betul-betul pensiun pada 23 Oktober 2012.

Saya kembali ke Kementerian Keuangan pada 27 Juli 2016, empat tahun setelah Pak Mulia meninggalkan jabatannya. Meskipun Pak Mulia telah purna tugas, warisannya tetap abadi. Saya menemukan bahwa sistem kerja yang profesional tetap teguh berakar di Kementerian Keuangan, bahkan semakin kuat seiring berjalannya waktu.

Saya mengingat dengan jelas saat tahun 2007, ketika kami membentuk Tim Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan. Tim ini dibentuk untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat melalui reformasi birokrasi yang meliputi penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis dan peningkatan manajemen

sumber daya manusia serta perbaikan remunerasi. Saya menunjuk Pak Mulia, yang saat itu menjabat sebagai Sekretaris Jenderal, sebagai koordinator, dan Pak Marwanto Harjowiryono sebagai pelaksana harian.

Inisiasi reformasi ini bukanlah tugas yang mudah. Gagasan untuk mengimplementasikan perubahan sudah dipersiapkan sejak lama, menanti waktu yang tepat untuk melaksanakan perubahan tersebut. Momentum tersebut muncul ketika reformasi Orde Baru membawa perubahan yang mendesak dalam hal peraturan keuangan negara, menjadikannya sebuah kebutuhan yang sangat penting.

Reformasi birokrasi merupakan elemen penting dalam memastikan kesuksesan pelaksanaan reformasi keuangan negara. Kami menyadari bahwa pengelolaan keuangan negara tidak akan berjalan dengan optimal tanpa dukungan para pegawai yang berdedikasi dan sistem yang maju. Sistem ini melibatkan cara kerja, standard operating procedure, hingga mekanisme pemberian penghargaan serta sanksi terhadap para pegawai.

Pak Mulia memainkan peran yang sangat penting dalam merumuskan ide-ide reformasi birokrasi, bagaimana

cara melaksanakannya, dan peraturan-peraturan yang diperlukan untuk mewujudkannya. Sementara itu, peran saya dalam konteks ini adalah bagaimana memastikan bahwa reformasi ini mendapatkan dukungan dari Presiden dan juga dari DPR.

Implikasi dari reformasi birokrasi ini sangat signifikan, salah satunya adalah untuk memastikan bahwa pegawai bekerja dengan profesional. Hal ini membutuhkan sistem penghargaan dan sanksi yang profesional pula. Sebagai contoh, keahlian seorang akuntan atau pemeriksa pajak harus dihargai setara dengan mereka yang bekerja di sektor swasta.

Di sinilah kami memperkenalkan sistem tunjangan kinerja, di mana mereka yang bekerja lebih keras dan mencapai hasil yang baik akan mendapatkan imbalan yang lebih besar, dan sebaliknya. Hasilnya terbukti, dengan penerapan sistem seperti ini, praktik-praktik yang tidak etis dalam birokrasi telah berkurang secara signifikan. Hal ini tentu saja telah meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dan sekaligus juga meningkatkan reputasi dan kredibilitas Kementerian Keuangan sebagai pengelola keuangan negara.

Saya bersyukur bahwa upaya yang kami lakukan bertahun-tahun yang lalu membuahkan hasil. Kementerian Keuangan saat ini telah menjadi lebih profesional dan menjadi tempat yang diminati oleh para talenta terbaik dalam negeri. Merupakan kebanggaan bagi kami ketika orang-orang terpilih ini menjadi bagian dari keluarga besar Kementerian Keuangan.

Tentu saja, semua prestasi ini tidak terlepas dari peran besar yang dimainkan oleh Pak Mulia. Beliau adalah sosok yang telah menunjukkan dedikasi yang luar biasa terhadap pekerjaan dan negaranya. Jejak-jejak Pak Mulia di Kementerian Keuangan dan dalam pemerintahan sangatlah berbekas. Dua yang paling terkenal adalah kelahiran Undang-Undang tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara. Proses perumusan undang-undang tersebut memang memakan waktu yang panjang, namun hasilnya sangat berharga.

Saya ingin mengucapkan rasa terima kasih yang tulus atas dedikasi dan semangat pengabdian Pak Mulia. Saya berharap bahwa cerita hidup beliau akan selalu menjadi sumber inspirasi dan kepemimpinan yang

beliau tunjukkan dapat menjadi teladan bagi para generasi muda di Kementerian Keuangan.

Saya memang tidak memiliki kesempatan untuk menyaksikan bagaimana Pak Mulia menyelesaikan masa tugasnya di Kementerian Keuangan. Oleh karena itu, melalui buku ini, kita berusaha untuk menjaga pengetahuan, pengalaman, dan pelajaran yang dapat kita ambil dari kehidupan beliau agar tidak hilang dan tetap dapat dimanfaatkan ke depannya. Mari kita bersama-sama merenungkan perjalanan hidup Pak Mulia, beserta segala tantangan dan prestasinya yang luar biasa, dan mengambil pelajaran-pelajaran berharga untuk bekal kita melaksanakan tugas dan tanggung jawab kita di Kementerian Keuangan dengan integritas penuh secara profesional untuk mencapai kesempurnaan.

Menteri Keuangan,
Sri Mulyani Indrawati

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR
4

DAFTAR ISI
10

BAB 1

PROLOG
13

BAB 2

TUMBUH DI MASA PERGOLAKAN
29

BAB 3

BIROKRAT DI LAPANGAN BANTENG
50

BAB 4

KAPTEN REFORMASI KEUANGAN DAN BIROKRASI
73

73 Dimulai dari Disertasi
97 Jatuh Bangun Rancangan Undang-Undang
101 Memimpin Tim 16
113 Reformasi Birokrasi Keuangan
121 Menata Rumah Baru Bernama OJK

BAB 5

KIPRAH DI LUAR LAPANGAN BANTENG
127

127 Staf Ahli, Komisaris, hingga Penasihat
135 Pendiri Koperasi dan Berdagang Kopi

BAB 6

MULIA DI MATA KAWAN DAN REKAN KERJA
147

148 Mulia dalam Kenangan Sahabat Kecil, Cok Simbara
153 Mulia di Mata Kawan Kuliah, Herry Purnomo

BAB 7

MULIA DAN PEMIKIRANNYA
158

160 Lahirnya Kantor Bendahara Negara
179 Kebijakan dan Tantangan Badan Layanan Umum

LAMPIRAN
202

BAB 1

Pada 1984, Mulia menuntut ilmu di Eropa. Kelak pengetahuan dan pengalaman empirik Prancis itu dipakai Mulia untuk menyusun naskah Undang-Undang tentang Keuangan Negara.

PROLOG

Mulia muda melawan nasib yang sudah dirancang ayahnya

Jika menuruti kehendak ayahnya, hidup Mulia Panusunan Nasution mungkin akan berakhir sebagai juragan barang pecah belah di Panyabungan atau berprofesi sebagai saudagar kopi Mandailing.

Panyabungan adalah sebuah kecamatan kecil di Sumatera Utara. Tapi posisinya lebih dekat ke Sumatera Barat. Kini wilayah itu masuk Kabupaten Mandailing Natal, Sumatera Utara, hasil pemekaran dari Tapanuli Selatan.

Kawan sepermainan Mulia di Panyabungan, Cok Simbara, mengenang kota kelahiran mereka sebagai tempat persinggahan. Kecamatan itu hanya ramai oleh orang-orang yang hendak ke Sumatera Barat atau bepergian ke Medan, Sumatera Utara.

Maka tak aneh bila dalam pikiran kebanyakan pemuda saat itu mereka harus merantau jika ingin jadi orang. Keinginan merantau itu pula yang merasuki pikiran Ucok

Hasyim Batubara–nama lengkap Cok Simbara, serta Mulia Panusunan Nasution saat mereka masih muda belia.

Juragan toko pecah belah atau saudagar kopi sebetulnya bukan profesi yang buruk. Namun, jika dibandingkan dengan peran dan dampak ke orang banyak dari pilihan Mulia di kemudian hari, merantau merupakan keputusan yang tepat, tidak perlu disesali, bahkan patut dibanggakan. Berkat merantau, masyarakat belakangan mengenal Cok sebagai aktor kawakan, sementara Mulia adalah Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan periode 2006-2011.

Mulia muda seperti melawan nasib yang sudah dirancang ayahnya. Dia menolak ketika ayahnya menganjurkannya mengelola toko barang pecah belah milik keluarga di Pasar Panyabungan selepas sekolah menengah atas (SMA).

Ayah Mulia sebetulnya tak pernah menghalangi anak keempatnya itu melanjutkan kuliah. Namun kondisi ekonomi keluarga mereka saat itu sedang berat-beratnya. Beban kian terasa berat karena keluarga Mulia termasuk penganut paham KB alias keluarga besar.

Mulia anak keempat dari sembilan bersaudara. Tiga kakak Mulia sudah lebih dulu kuliah ketika Mulia masih duduk di bangku sekolah. Semuanya melanjutkan pendidikan ke Universitas Sumatera Utara (USU), Medan.

Abang tertua Mulia, si sulung, kuliah di Fakultas Pertanian USU. Kakak keduanya, perempuan, mengambil jurusan

kedokteran. Abang keduanya, anak ketiga, juga kuliah di USU, mengambil farmasi--kelak menjadi doktor dan mengajar di kampus itu. Giliran Mulia lulus SMA, bekal biaya kuliah dari keluarga sudah kering-kerontang.

Tahu tak bisa langsung melanjutkan kuliah, Mulia memilih merantau ke Medan. Pokoknya pergi dari kota kelahiran, seperti kebanyakan teman sekolahnya yang telah lulus dari SMAN 1 Panyabungan.

Mulia diterima kerja di dua tempat. Tapi dia memilih bekerja di sebuah toko mesin jahit di Kesawan, kawasan kota lama di Medan Barat. Alasannya sepele. Di toko itu, dia tidak harus tinggal di mes karyawan di atas toko dan boleh pulang ke rumah familinya di Medan.

***



▸ Foto 01:

Siswa SMA Negeri 1 Panyabungan berekreasi di kaki Gunung Sorik Marapi, 1970-an.

Dok. Pribadi

Dari Medan, pada 1970, perjalanan nasib Mulia seperti kuda lumping yang sedang jadi-jadinya. Itu dimulai dengan bekerja pada pedagang Cina Medan yang membuka toko mesin jahit di kawasan Kesawan. Mulia mengenang, karakternya terbentuk salah satunya dari pengelola toko tersebut.

Pengelola toko itu masih muda ketika Mulia bekerja di sana. Usianya baru 30-an tahun. Belum menikah.

Pekerjaan Mulia sederhana. Ia harus merakit mesin jahit yang baru tiba, lalu menyiapkan pengiriman kepada pemesan. Dan pekerjaan itu harus diselesaikan tanpa cela. Salah sedikit bisa kena marah.

Beberapa bulan bekerja di sana, Mulia mendapatkan kenaikan gaji. Perannya meningkat, mulai dipercaya ke bank, mengambil uang tunai, serta menyetor angsuran atau simpanan.

Di lantai empat toko itu ada sebuah perpustakaan milik adik pengelola toko, yang bersekolah di luar negeri. Mulia sering terbenam di perpustakaan. Di ruangan itulah ia pertama kali melihat Menara Eiffel dari sebuah foto yang terpampang di salah satu buku perpustakaan--menara yang kelak ia kunjungi sendiri ketika bersekolah di Prancis.

Belum genap setahun bekerja di sana, Mulia pamit hendak melanjutkan kuliah di Jawa. Padahal saat itu dia tidak tahu dari mana sumber biayanya. Pokoknya merantau dulu ke Jawa. Dia tak bisa lagi menahan keinginan untuk kuliah.

Sebelum berlayar ke Jawa, Mulia pulang sebentar ke Panyabungan. Dalam perjalanan balik dari Panyabungan ke Medan itulah Mulia bertemu dengan keluarga pejabat Bea Cukai yang baru pindah dinas dari Medan ke Kupang, Nusa Tenggara Timur. Mereka berkenalan di bus. Keluarga tadi menawari Mulia ikut mereka ke Kupang ketimbang kuliah di salah satu kota di Jawa.

Sempat tinggal sebentar di Kupang, keinginan Mulia untuk kuliah tumbuh lagi di kota itu. Dia ingin mendaftar ke sekolah kedinasan Departemen Keuangan gara-gara melihat iklan di sebuah koran.



▸ **Foto 02:**

BPPK yang dahulu berfungsi sebagai sekolah Institut Ilmu Keuangan, di Kebayoran, Jakarta Selatan.

Dok. BPPK

Mulia lolos seleksi. Soal biaya ada solusinya. Lantaran Institut Ilmu Keuangan (IIK)--nama lama Sekolah Tinggi Akuntansi Negara--adalah sekolah dinas, biaya kuliah ditanggung penuh negara. Mahasiswa IIK juga mendapat sedikit biaya hidup, yang cair setiap tiga bulan. Mulia tinggal berpikir bagaimana memenuhi sisa kebutuhan hariannya.

Mulia masuk kelas A angkatan 1972 jurusan kebendaharaan umum bersama Herry Purnomo, Direktur Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan periode 2006-2011. Saat itu Jurusan Kebendaharaan Umum IIK punya empat kelas. Mereka berdua masuk kelas A, yaitu para lulusan SMA. Kelas B buat campuran, lulusan SMA dan pegawai Departemen Keuangan. Sedangkan kelas C dan D khusus buat pegawai departemen/lembaga lain dan pemerintah daerah.

Bersama Herry, Mulia jadi tim diktator di kelas. Maksudnya, beberapa siswa pilihan yang duduk di baris depan untuk mencatat materi dari pengajar, lalu menyusun ulang catatan menjadi diktat. Mereka harus membuat diktat sendiri karena akses ke buku-buku saat itu masih terbatas.

Dengan Herry juga, Mulia berburu kursus bahasa asing gratisan. Herry mendapat kursus bahasa Inggris cuma-cuma di sebuah gereja dekat Thamrin, Jakarta Pusat, sementara Mulia mendapat kursus serupa di kawasan Blok M.

Herry dan Mulia lulus dari IIK pada 1975, dengan meraih gelar sarjana muda keuangan negara (SMKN). Gelar

itu dulu disebut Bc.K.N., *Bachelor* keuangan negara, setara diploma tiga. Siswa jurusan perbendaharaan umum diangkat menjadi pegawai di Direktorat Jenderal Anggaran. Direktorat ini kelak menjadi Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan (DJAPK) dan dipisah lagi, jadi Direktorat Jenderal Anggaran dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan hingga saat ini.

Ketika disodori peta Indonesia oleh pejabat Departemen Keuangan untuk memilih dinas penempatan pertama kali sebagai pegawai departemen, Mulia memilih Manado, Sulawesi Utara. Tepatnya di kantor kas negara. Sisa-sisa jiwa petualangannya mendorong Mulia bertugas ke daerah yang agak jauh. Sedangkan Herry memilih Bengkulu, Sumatera.

Tiga tahun di Manado, Mulia dipanggil kantor pusat untuk melanjutkan studi di tingkat empat IIK, mengejar gelar sarjana. Dulu namanya doktorandus. Mulia merampungkan studi ini dalam dua tahun lebih sedikit.

Skripsi Mulia saat itu adalah komputerisasi pengelolaan keuangan negara. Gara-gara tugas akhir itulah, alih-alih dikembalikan ke kantor operasional, Mulia malah ditugasi ke unit pengolahan data Departemen Keuangan yang berada di Gedung Dwi-Warna, Bandung, Jawa Barat. Kini gedung itu jadi Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Provinsi Jawa Barat.

Tiga tahun Mulia bekerja di sana, melayani kantor pusat di Jakarta. Tugas kantor Mulia saat itu adalah menerima berbundel-bundel berkas laporan keuangan negara dari

semua daerah dalam bentuk kertas, lalu mengolahnya jadi data digital untuk disimpan dalam disket-disket besar, *disc mainframe,* dan disajikan dalam bentuk laporan realisasi penerimaan pengeluaran negara yang dikirim setiap bulan ke Jakarta.

Tiga tahun Mulia melakoni tugas itu, pengumuman demi pengumuman peluang beasiswa sekolah di luar negeri bermunculan. Itu adalah beasiswa hasil kerja sama Departemen Keuangan dengan sejumlah lembaga internasional, seperti Bank Dunia, untuk menyekolah-kan pegawai ke Amerika Serikat.

Mulia mulai menyiapkan diri dengan memperdalam kemampuan bahasa Inggris secara autodidaktik. Skor tes TOEFL Mulia di Universitas Padjadjaran Bandung mencapai 543. Angka itu sebetulnya cukup buat seleksi beasiswa, tapi panggilan untuk ikut seleksi ke Amerika Serikat belum datang jua.

Mulia kemudian berkesempatan mengikuti seleksi untuk mendapatkan beasiswa dari pemerintah Prancis. Program beasiswa itu dikelola oleh Lembaga Administrasi Negara. Prancis membuka kesempatan kepada semua pegawai negeri sipil untuk melanjutkan studi non-gelar di Institut Internasional Administrasi Publik (Institut International d'Administration Publique).

Mulia lolos bersama lima pegawai dari institusi lain. Tiga di antaranya dari Kementerian Keuangan. Sejak 1984, Mulia menuntut ilmu di Eropa. Pengetahuan dan pengalaman empiris Prancis itu kelak dipakai Mulia

untuk menyusun naskah Undang-Undang tentang Keuangan Negara.

Di Prancis pula, tidak hanya mendapat ilmu dan gelar, pemuda asal Panyabungan itu menemukan pasangan hidup. Mulia kecantol dengan gadis Jakarta, anak seorang pengusaha, yang sudah lebih dulu kuliah di sana.

Saat itu Mulia sudah berusia kepala tiga. Agaknya itu pula yang bikin Mulia tidak banyak basa-basi ketika bertemu dengan gadis ini.

Gadis itu mengenang, saat kencan pertama, Mulia langsung main tembak, menanyai kesiapan si gadis menikah dalam waktu segera. Meski agak terkejut, didukung adik dan kakaknya, si gadis ini menerima Mulia jadi pacarnya.

Mereka berpacaran selama dua tahun. Satu tahun bersama di Prancis, sisanya mereka bersurat-suratan.

Mereka menikah pada 1986, setelah Mulia meraih gelar S-2 dari Université Paris 2. Rupanya kepulangan Mulia ke Indonesia pada waktu itu hanya untuk menikahi si gadis. Sebab, Mulia langsung mengajukan beasiswa untuk mengambil gelar doktor.

Tiga bulan setelah mereka menikah, pengajuan beasiswa Mulia diterima. Dia sekolah lagi untuk mengambil gelar doktor di kampus yang sama hingga lulus pada 1989.

Mulia percaya, pendidikan tinggi dari luar negeri itu jadi pintu masuk bagi dirinya dan rekan-rekannya untuk terus berkembang. Sepulang dia dari Prancis,

Departemen Keuangan menugasinya jadi Kepala Bagian Pengembangan Pegawai. Dari posisi itulah Mulia membuka keran selebar-lebarnya bagi pegawai yang mau melanjutkan studi ke luar negeri, dari mendorong pegawai untuk kuliah lagi hingga menjaring kerja sama ke penyedia beasiswa.

Dari posisi itu, Mulia menerapkan ilmunya sambil meniti anak tangga karier dari bawah. Setelah itu, Mulia bertugas menjadi Kepala Kantor Wilayah XII Direktorat Jenderal Anggaran Denpasar sepanjang 1992-1995. Dari kantor operasional, Mulia balik ke kantor pusat menjadi Direktur Pembinaan Anggaran II pada Direktorat Jenderal Anggaran (1995-1998).

Peran puncak nan krusial Mulia dapatkan pada 2001 saat menjabat Kepala Badan Akuntansi Keuangan Negara. Dia ditunjuk jadi Ketua Tim 16, penyusun Rancangan Undang-Undang tentang Keuangan Negara - sebuah beleid yang menjadi landasan bagaimana negara menyusun anggaran pendapatan dan belanja negara hingga bagaimana mengawasi keuangannya.

Biasa hanya menemani menteri saat rapat di parlemen, kini dia memimpin tim untuk merumuskan undang-undang reformis tersebut bersama anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang sedang galak-galaknya, setelah puluhan tahun hanya menjadi stempel pemerintah Orde Baru.

Sejak itu, Mulia memimpin fase-fase penting. Dia diantaranya memimpin reformasi birokrasi Kementerian Keuangan ketika menjabat Sekretaris

Jenderal Kementerian Keuangan pada 2006-2011. Pria Panyabungan itu pula yang memimpin Tim Transisi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sejak Januari 2012.

Mulia saat itu menyiapkan organisasi dan menentukan orang-orang yang akan ditempatkan di OJK, lembaga independen baru yang tugasnya mengawasi perbankan, industri keuangan nonbank, pasar modal, hingga perlindungan konsumen. Ini tugas yang tidak enteng karena harus mengompromikan ego orang-orang yang sebelumnya sudah bekerja di Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, dan lembaga-lembaga lainnya.

***

Andai kata Mulia menuruti nasihat ayahnya, dia mungkin akan menua di Panyabungan atau Medan. Mungkin menjadi saudagar besar di Pasar Panyabungan atau jadi juragan yang punya berhektare-hektare kebun kopi *mandheling*.

Namun Mulia muda memilih mengikuti jejak kakak-kakaknya. Mulia muda juga mengikuti dorongan ibunya, Cahaya Khairani Lubis, yang ingin dia melanjutkan sekolah, dengan cara apa pun. Agaknya hanya ada satu penyesalan bagi pria kelahiran 1951 itu. Sang ayah tidak pernah menyaksikannya menggondol pendidikan dari luar negeri.

Dahlan Nasution Sutan Naposo, ayah Mulia, tipikal orang tua pada umumnya. Dia baru akan menceritakan pencapaian anaknya di hadapan orang lain bila sang

anak sudah menoreh kesuksesan. Martua Pandapotan Nasution, abang kedua Mulia, bersaksi, sang ayah mulanya tak pernah mendukung anak-anaknya untuk terus menempuh pendidikan. Namun sang ayah belakangan kerap menceritakan kesuksesan anak-anaknya yang bisa kuliah sampai ke luar negeri kepada teman-temannya.

Di antara sembilan bersaudara, Martua dan Mulia yang bisa melanjutkan studi ke luar negeri. Martua sendiri menempuh magister di The University of Queensland dan lulus pada 1982 serta meraih gelar doktor dari University of Illinois di Chicago pada 1992. Sayangnya, Dahlan Nasution tak bisa menyaksikan langsung kelulusan dua anaknya itu. Dahlan meninggal ketika Mulia sedang di Prancis.

Andai Mulia tidak menceritakan kisah hidupnya ini, kita tidak akan pernah tahu bagaimana orang hebat lahir dan tumbuh. Orang-orang hebat selalu lahir dari pertarungan nasib yang liat. Inilah motivasi terbitnya biografi Mulia Panusunan Nasution: mengisahkan pengalamannya ke publik.

Mulia mungkin tidak terlalu dikenal di luar Kementerian Keuangan. Tapi ketidakpopuleran itu tidak mengurangi nilai biografinya.

Tidak banyak yang tahu bahwa Mulia adalah otak di balik terbitnya Undang-Undang tentang Keuangan Negara pada 2003, undang-undang yang mereformasi total cara Indonesia mengelola pemasukan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban keuangan negara. Dia tokoh



▸ Foto 03:

Gedung D PKN STAN. Awalnya, gedung ini dipergunakan untuk kegiatan perkuliahan. Kini dialihfungsikan menjadi asrama mahasiswa.

Dok. PKN STAN.

sentral di balik perumusan dan penyusunan undang-undang itu ketika Republik habis bergolak. Orde Baru jatuh, orde reformasi naik, dan orang sedang girang-girangnya dengan ide-ide demokrasi.

Mulia agaknya sudah ditakdirkan akrab dengan pergolakan. Dia lahir pada 1951, ketika Republik Indonesia yang masih bayi sedang bergejolak. Kota kelahirannya, Panyabungan, hanya 74 kilometer dari Sumatera Barat, pusat pemberontakan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI).

Pada 2011, Mulia pensiun sebagai Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan. Tidak ada yang menyangka Mulia bisa sejauh itu. Bahkan dirinya sendiri.

Maka tidak ada cara yang lebih baik untuk menghormati Mulia Panusunan Nasution selain menghadirkan biografi ini kepada pembaca. Dan tidak ada bentuk penghargaan yang lebih baik kepada para generasi penerus selain membagikan jalan hidup dan pengalaman Mulia Panusunan Nasution. Mulia boleh pensiun. Tapi

pengalaman, kemampuan, dan nilai-nilai kehidupannya tak boleh ikut pergi.

Kini, di masa-masa purnatugasnya, Mulia memetik gitar lagi. Mulia muda pernah bercita-cita menjadi superstar. Bersama Cok Simbara, sahabatnya semasa SMA, Mulia membentuk *band* bernama ISSMA, Ikatan Siswa SMA. Mulia memegang *lead guitar*. Cok menggebuk drum. Mereka kadang manggung di pentas seni sekolah, di hajatan, atau di panggung pasar malam.

Mereka penggemar The Beatles. Mereka membawakan lagu-lagu grup musik itu, yang mereka dengarkan dari radio.

Kenekatan masa remaja pernah membawa mereka nyaris minggat dan merantau ke Malaysia. Pokoknya jadi superstar, sebelum akhirnya mereka kembali pulang ke rumah pada malam di hari yang sama.

Kini Mulia memetik gitar bersama istrinya. Dia membuat lagu, menciptakan nada-nada dari gitar biasa, dan menyanyikan liriknya dengan vokal yang masih tinggi. Dari musik mentah itu, dia mengolahnya jadi musik jadi, yang kini jauh lebih mudah berkat teknologi, menggunakan aransemen buatan.

Bersama istri dan anak-anaknya juga kini Mulia mengelola kebun kopi di kampung halamannya, Panyabungan. Mulia membeli kebun itu sesudah pensiun dari Kementerian Keuangan. Mulia mengelola kebun, menggunakan pekerja yang *stand by* di sana, sementara istri dan anaknya memasarkan hasilnya di

kafe-kafe di Jakarta Raya. Darah pengusaha masih menempel pada urat nadi istrinya, yang merupakan anak pengusaha.

Bersama para perantau Panyabungan, Mulia kini mengelola Koperasi Mitra Manindo. Itu adalah koperasi *grameen* yang ia dirikan bersama beberapa orang seperti Azhar Lubis, pejabat di Badan Koordinasi Penanaman Modal, dan Mansyur Nasution, bankir yang pernah jadi Direktur Bank BTN.

Koperasi itu mulanya mereka dirikan agar ada kegiatan ketika para perantau ini pulang kampung. Kantornya menempati sebuah rumah di sebelah rumah kelahiran Mulia. Kini koperasi itu berkembang pesat, memiliki aset hingga beberapa miliar rupiah, dan mempunyai empat kantor kas, semuanya di Kabupaten Mandailing-Natal.

Lewat kebun kopi dan koperasi itulah, Mulia ingin tetap menautkan dirinya dengan kampung halaman, kampung yang telah dia tinggalkan sejak 1971.



▸ **Foto 04:**

Menerima Bintang Jasa Utama dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Dok. Kementerian Keuangan

BAB 2

Perang itu kadang pecah pada dini hari, sekitar pukul tiga atau empat.

TUMBUH DI MASA PERGOLAKAN

Kampung Panyabungan, Kabupaten Mandailing Natal, 27 Agustus 1951.

SEKITAR 450 kilometer di selatan Kota Medan, pasangan Dahlan Nasution dan Cahaya Khairani Lubis menanti kelahiran anak keempat di rumah mereka. Dahlan adalah seorang pedagang yang membuka toko barang pecah belah di pasar setempat, sementara Khairani merupakan ibu rumah tangga. Bermukim di kampung, Dahlan sempat mengenyam pendidikan di Pondok Pesantren Subulussalam Kotanopan dan Khairani di Perguruan Diniyyah Puteri Padang Panjang.

Khairani yang mengandung tua bersiap untuk melahirkan pada hari itu. Sebelumnya, ia telah dikaruniai tiga anak, dua laki-laki dan seorang perempuan. Seorang bayi laki-laki akhirnya lahir. Dahlan dan Khairani memilihkan nama Mulia Panusunan Nasution. "Bapak dan Ibu tak punya harapan apa-apa saat dia lahir," kata Martua Pandapotan Nasution, abang satu tingkat Mulia.

"Tapi belakangan mereka ingin kami semua berhasil menempuh pendidikan."

Dia selalu mendorong anak-anaknya untuk menjadi pribadi yang terbaik dan harus bisa *survive*.

Mulia, anak keempat dari sembilan bersaudara, tumbuh dan menghabiskan masa kecilnya di Panyabungan. Nama kampung ini berasal dari hobi masyarakat lokal menyabung ayam. Bukan untuk berjudi, melainkan untuk unjuk kebolehan jago peliharaan mereka. Adu ayam di Panyabungan membuat aktivitas masyarakat di pasar menjadi bergairah.

Panyabungan adalah kampung yang cukup sibuk. Selain bergeliat karena perdagangan, daerah ini merupakan jalur arteri lintas Sumatera. Warga Sumatera Utara yang hendak melawat ke Sumatera Barat dan Riau akan melewati Panyabungan. Begitu pula sebaliknya.

Tumbuh di Panyabungan, Mulia ikut menjaga toko di pasar dan berkebun di ladang bapaknya. Ia mulai melakoni pekerjaan itu ketika duduk di bangku sekolah dasar. "Waktu bermain menjadi kurang karena merasa masih bocah pada waktu itu," kata Mulia.

Keluarga Mulia memang hidup dari berdagang. Selain membuka lapak di pasar, Dahlan menjajakan dagangannya ke kampung sebelah, dua-tiga kali dalam seminggu. Ibunya, Khairani, ikut membuka lapak pada tiap hari pekan. Kios itu diperoleh lewat sewa dari pemerintah setempat.



▸ **Foto 05:**
Mulia P. Nasution. 1971.
Dok. Pribadi

Mulia belajar banyak hal dalam kehidupan dari Dahlan dan Khairani. Menurut Mulia, bapaknya adalah pribadi yang realistis, tapi kritis terhadap keadaan. Daya juang Dahlan merupakan salah satu nilai yang dipelajari Mulia. "Dia selalu mendorong anak-anaknya untuk menjadi pribadi yang terbaik dan harus bisa *survive*," ujarnya.

Sang ibunda, Khairani, adalah sumber cinta di tengah keluarga. Dia mengemong sembilan anaknya tanpa membeda-bedakan, bahkan cenderung memanjakan mereka. Mulia menyebutkan sifat itu diturunkan kepada ibunya karena Khairani dimanjakan orang tuanya saat masih kecil.

Membesarkan sembilan anaknya, Khairani kadang menjadi tak realistis—khususnya urusan mengatur keuangan keluarga. Khairani berteguh hati bahwa



▸ Foto 06:

Orang tua Mulia P. Nasution.

Dok. Pribadi

semua anaknya harus bersekolah. Padahal membiayai sekolah putra-putrinya tak murah. Ia kadang meminjam sebagian modal dagang untuk membayar uang sekolah anak-anaknya. "Pas ada pembayaran di warung jadi harus berputar otak. Tapi itu menunjukkan keinginan Ibu agar anak-anaknya maju," kata Mulia.

***

PANYABUNGAN yang tenteram mendadak menjadi palagan ketika Kolonel Ahmad Husein dan kawan-kawan mendeklarasikan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Padang, Sumatera Barat, pada 1958. Dalam waktu singkat, PRRI mendapat dukungan luas dari masyarakat di Pulau Sumatera. Mulia Panusunan Nasution saat itu hendak masuk Sekolah Dasar Negeri 4 Panyabungan.

Para tokoh PRRI menuntut otonomi daerah. Mereka menilai pemerintah pusat di bawah kepemimpinan Sukarno terlampau sentralistis sehingga mengakibatkan ketimpangan pembangunan, khususnya di luar Pulau Jawa.

Pemerintah pusat menganggap PRRI sebagai kelompok separatis. Karena itu, mereka harus ditumpas dengan kekuatan militer. Jakarta mengerahkan pasukan dari sejumlah komando daerah militer. Salah satunya pasukan Divisi Siliwangi dari Jawa Barat. Mereka merangsek ke kampung-kampung di Sumatera, termasuk Panyabungan.

Pertempuran sengit pun terjadi di Panyabungan. Menurut Mulia, bedil sering menyalak pada sore hari, tatkala sebagian besar penduduk laki-laki sedang berladang. Tentara Indonesia yang tengah berpatroli tiba-tiba disergap kelompok PRRI. "Perang itu kadang pecah pada dini hari, sekitar pukul tiga atau empat," tuturnya.



▸ Foto 07:

Pasukan TNI bersiap melakukan penumpasan PRRI di Sumatera, 1960-an.

Dok. Puspen AD

Mendengar suara senapan, Mulia yang masih bocah dan orang tuanya bergegas bersembunyi di kolong tempat tidur. Bunker bagi warga Panyabungan baru dibangun setelah pertempuran berlangsung beberapa waktu. Sisa-sisa bentrokan pun ditemukan di berbagai lokasi. "Orang cari ikan di sungai bisa menemukan selongsong peluru," kata Mulia.

Hidup di tengah pertempuran, warga Panyabungan berbaur dengan serdadu militer Indonesia. Tentara itu mengadakan berbagai kegiatan di tengah masyarakat. Sesekali mereka mengajak anak-anak bermain dengan peralatan militer atau sekadar membagi-bagikan ransum.

Sebagaimana bocah seumurannya, Mulia terkesima dengan peralatan dan kendaraan militer. Minat Mulia terhadap alat dan kegiatan tentara agaknya dipengaruhi Muhammad Nurdin Nasution, salah seorang famili bapaknya. Nurdin pensiun dengan pangkat kolonel, lalu menjadi Bupati Tapanuli Selatan selama 18 tahun.

Mulia paling gemar menaiki jip dan truk pasukan. Ia sesekali ikut membersihkan kendaraan tersebut. Syahdan, Mulia ikut mencuci mobil tentara. Sesaat kemudian, mobil itu hendak berangkat. Mulia ingin ikut masuk ke dalam mobil dan memanjat lewat rodanya. "Saya dibentak karena dianggap membahayakan diri sendiri," ujarnya.

Tak semua warga Panyabungan berpihak ke Republik. Sebagian dari mereka mendukung laskar PRRI, termasuk sejumlah kepala desa. Mereka memberikan bantuan bahan pokok kepada pasukan yang bergerilya.

Gerakan PRRI berlangsung sampai 1961. Selama tiga tahun konflik berkecamuk, Panyabungan bergolak. Rasa waswas selalu menyelimuti kehidupan masyarakat setempat. Mulia bercerita, suatu waktu dirinya dan keluarga melawat ke Kecamatan Kotanopan, Kabupaten Mandailing Natal, saat perayaan Idul Fitri. Jaraknya sekitar 40 kilometer dari Panyabungan.

Menumpang bus, rombongan Mulia dikawal tentara sepanjang perjalanan. Sebab, trayek dari Panyabungan ke Kotanopan mesti melewati pegunungan yang menjadi posko serdadu PRRI. "Pergolakan itu mengganggu kehidupan masyarakat dalam waktu yang lama," kata Mulia.



▸ Foto 08:
Mulia P. Nasution.
Dok. Tempo/
Jati Mahatmaji



▸ Foto 09:
Mulia P. Nasution.
Dok. Tempo/Jati Mahatmaji

Aksi PRRI mereda setelah Abdul Haris Nasution—kelak menjadi Kepala Staf Angkatan Bersenjata—melancarkan Operasi Pemanggilan Kembali. Pemimpin PRRI, Kolonel Ahmad Husein, menyerah bersama puluhan ribu pengikutnya. Situasi keamanan di daerah konflik berangsur-angsur mereda.

Panyabungan makin ramai setelah aksi PRRI dipadamkan militer. Banyak pendatang dari kampung tetangga yang pindah ke Panyabungan. Kebanyakan dari mereka adalah pengungsi ketika perang antara tentara Republik dan laskar PRRI pecah di kampung-kampung.

Mulia tetap melanjutkan pendidikannya meski konflik berkecamuk di kampung. Ia belajar tentang makna

kejujuran pada hari-hari pertama masuk Sekolah Dasar Negeri 4 Panyabungan. "Tapi saya sekolah di sana cuma tujuh belas hari," tuturnya.

Sebagai siswa baru, Mulia masuk rombongan yang mewakili sekolah mengikuti pawai Hari Kemerdekaan. Kakak perempuannya memberikan iming-iming bahwa siswa yang ikut perarakan bakal mendapatkan minuman sirop setelah tiba di garis finis. Dijanjikan segelas sirop, Mulia mau ikut pawai tersebut.

Rupanya, para peserta tak memperoleh minuman itu setelah pawai selesai. Martua Pandapotan Nasution, kakak Mulia, menyebutkan panitia telah membelanjakan dana pembelian sirop untuk membuat obor bambu pada acara tirakatan 17 Agustus. "Dia mogok sekolah setahun gara-gara merasa dibohongi setelah tak mendapat segelas sirop," kata Martua.

Mulia kemudian masuk sekolah lagi pada 1958. Kali ini ia memilih Sekolah Dasar Negeri 3 Panyabungan—kini menjadi SD Negeri 7. Sekolah itu tak jauh dari rumah orang tua Mulia. Di sana ia mulai menggemari pelajaran matematika.

Mulia termasuk murid yang cemerlang ketika menempuh sekolah dasar dan sekolah menengah pertama. Ia sering memperoleh peringkat tinggi di kelas. Tak hanya itu, Mulia juga beberapa kali terpilih menjadi ketua kelas karena dianggap bisa menjalin komunikasi antara guru dan siswa lainnya.

Dahlan dan Khairani, orang tua Mulia, mengawasi pendidikan anaknya dengan ketat, meski tak banyak menuntut. "Orang tua meminta kami tertib mengerjakan tugas-tugas di sekolah," kata Mulia. "Tapi membebaskan kami menekuni bidang yang digemari."

***

SEKOLAH menengah atas adalah masa paling berkesan bagi Mulia Panusunan Nasution. Ia masuk ke satu-satunya sekolah menengah atas yang ada di Panyabungan. SMA Negeri 1 Panyabungan.

Meneruskan studinya yang menonjol ketika SD dan SMP, Mulia kembali terpilih menjadi pemimpin Organisasi Siswa Intra Sekolah (OSIS). Ini bukan tugas yang ringan karena Mulia dan anggota OSIS lainnya diminta menertibkan murid-murid yang bandel.

Mulia bercerita, setiap Senin pagi mereka menyambangi kelas-kelas bersama para guru. Ada sejumlah kawannya yang mengenakan sandal atau seragamnya lusuh karena belum dicuci. Tugas pengurus OSIS untuk menegur mereka. "Kalau mereka tidak menerima teguran itu, kami diajak berantem," kata Mulia.

Mulia termasuk siswa berprestasi di bangku SMA. Ia berhasil masuk jurusan eksakta—dahulu dikenal dengan jurusan ilmu pasti dan pengetahuan alam alias paspal. Rekan sekelas Mulia di jurusan paspal tak banyak, hanya 13 orang. Berbeda dengan jurusan sosial budaya yang diisi hingga 40-an orang.

Menurut Mulia, rekannya tak banyak yang berminat masuk ke jurusan eksakta. "Pelajarannya dianggap sulit karena mungkin gurunya kurang bisa menerangkan dengan sederhana," ujarnya. "Tapi murid yang masuk paspal merasa bisa memilih jurusan mana saja ketika mendaftar perguruan tinggi."

Di tengah kesibukan belajar, Mulia menekuni hobinya bermusik. Ia memang mahir bermain gitar. Bersama abangnya, Martua Pandapotan Nasution, Mulia membentuk grup *band* remaja bernama ISSMA—kependekan dari Ikatan Siswa SMA. Keduanya mengajak Ucok Hasyim Batubara—alias Cok Simbara—dan seorang rekan lain. "Obsesi Mulia sejak kecil itu bermain musik," kata Cok Simbara, aktor kelahiran 1953.



▸ Foto 10:

SMA Negeri 1 Panyabungan, tempat Mulia P. Nasution mengenyam pendidikan di Panyabungan, Mandailing Natal, Sumatera Utara.

Dok. Pribadi



▸ Foto 11:

Kakak kandung Mulia, Martua Pandapotan Nasution.

Dok.Tempo/ Jati Mahatmaji

Grup musik ini kerap tampil di pasar malam yang digelar di Panyabungan. The Beatles—*band* kondang asal Inggris—menjadi inspirasi mereka dalam bermusik. "Kami dibayar naik panggung di pasar malam dan biasanya bisa untuk beli baju," ujar Mulia.

Suatu hari, Mulia dan Cok membahas soal masa depan mereka di dunia musik. Keduanya sempat berencana merantau ke luar Panyabungan untuk merintis karier bersama grup *band* itu.

"Kita kabur dari sekolah saja, yuk!" kata Cok.

"Ke mana?" Mulia bertanya.

"Kita main *band* di Malaysia," Cok menimpali.

Tanpa pikir panjang, mereka pergi dari Panyabungan bersama seorang teman bernama Porkas. Seperti dituturkan Cok, mereka berjalan kaki sejauh 28 kilometer ke arah Padang, Sumatera Barat. Beberapa kali pengemudi kendaraan menawarkan tumpangan kepada Mulia dan Cok. Namun rasa ego membuat mereka menolak bantuan itu.

Mulia dan kawan-kawan berhenti di sebuah warung makan. Di sana mereka berpikir ulang. "Menjalaninya memang gampang?" kata Cok. "Makan di sana pakai apa? Ongkos ke sana pakai duit siapa?" Kegalauan itu membuat mereka balik kanan ke Panyabungan. Seperti halnya berangkat, Mulia dan Cok memilih berjalan kaki meski ditawari naik angkutan umum.

Kepergian mereka waktu itu membuat geger warga satu kampung. Sebab, Mulia dan Cok membolos sekolah dan tak kunjung tiba di rumah hingga larut malam. Menembus jalan tanpa lampu penerangan, mereka berjalan kaki menuju Panyabungan. Saat mendekati kampung, mereka melihat ada dua lampu sepeda tampak mendekat. Abang Mulia dan adik Cok ternyata menjemput. "Mereka diberi tahu sopir bus kalau kami tak mau naik angkutan umum," kata Cok.

Soal kegemarannya bermusik, Mulia mengaku hal itu tumbuh karena sering mendengarkan radio. Siaran televisi belum populer waktu itu dan cuma segelintir orang yang mampu membeli pesawat televisi. "Kami menangkap lagu-lagu dari siaran radio, lalu memainkannya," ujar Mulia.

Mulia terus menekuni hobi bermusiknya setelah purnatugas sebagai pejabat Kementerian Keuangan. Tak hanya memetik gitar, ia menulis lirik sekaligus menyusun aransemen.

Ia, misalnya, mencipta lagu "March to the Future"--yang bercerita mengenai perjuangan Republik untuk bangkit dan berjaya. Tembang itu didedikasikan kepada para pemimpin Indonesia untuk memperingati Hari Kemerdekaan ke-77 tahun.

MARCH TO THE FUTURE

Song and lyrics: Mulia P. Nasution

This song recounts the struggle of youth in August 1945 to liberate their country from colonialism and expresses hope for the younger generation in the face of the challenges of the time.

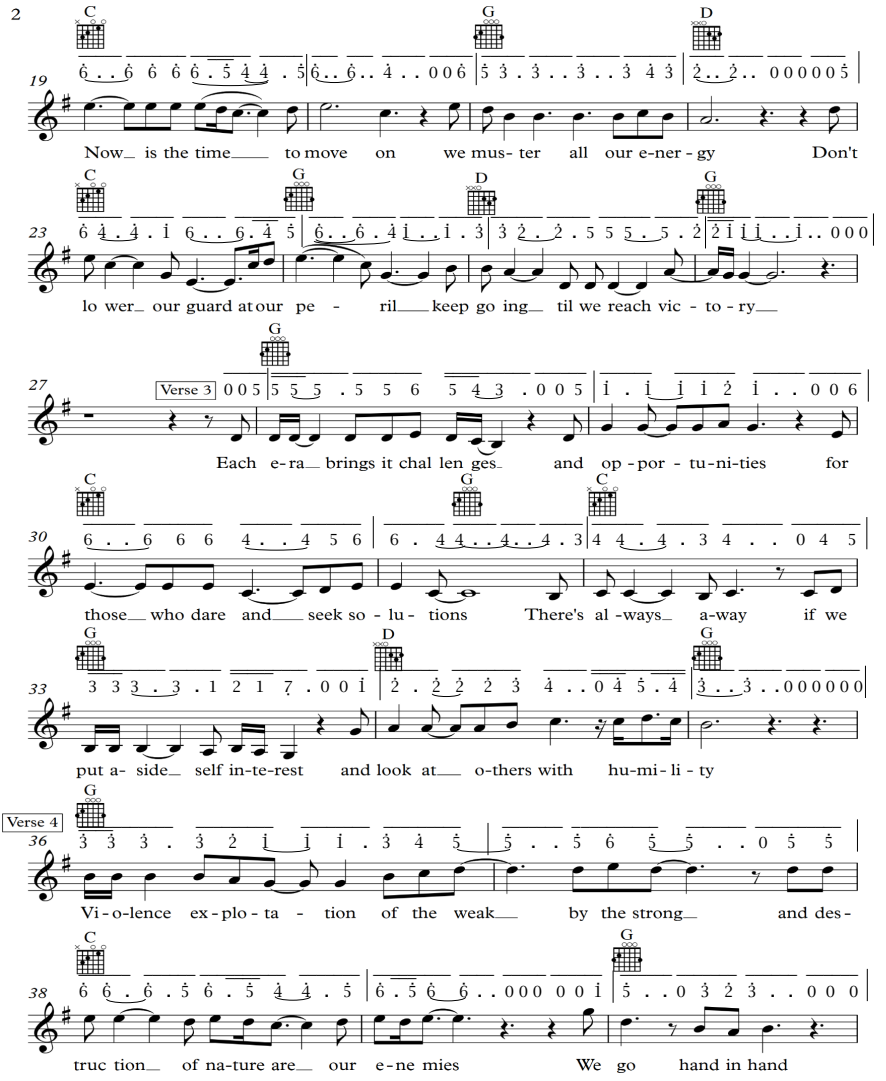
I dedicate this song to the leaders of our country and our young generation.

Jakarta, August 2, 2022

MARCH TO THE FUTURE

Song, Lyric, & Vocal: Mulia P. Nasution
Music: Beraldy Dean (Bebe)





MARCH TO THE FUTURE



MARCH TO THE FUTURE

JALAN hidup Mulia Panusunan Nasution tak melulu lempang. Lazimnya remaja yang lulus sekolah menengah atas, Mulia ingin melanjutkan pendidikan ke perguruan tinggi. Dia menghadapi dilema.

Mulia bercerita, ayahnya berharap ada yang meneruskan bisnis toko kelontong milik keluarga. Beberapa kali ayahnya menyebutkan bahwa kesuksesan bisa diraih lewat berbisnis atau bertani di kampung. "Dia sudah mulai tua dan berharap ada anaknya yang mau melanjutkan usaha yang sudah dirintis."

Selain itu, Mulia sadar bahwa ongkos kuliah di perguruan tinggi tak murah. Hidup bersama delapan saudara, Mulia tahu bahwa orang tuanya belum tentu punya tabungan meski memilih kampus negeri termurah sekalipun. Mimpi mengenyam bangku kuliah pun disimpannya rapat-rapat.

Mulia lantas merantau ke Medan untuk mencari kerja. Ia melamar ke dua toko dan diterima semuanya. Namun Mulia memilih bekerja di sebuah toko alat jahit di kawasan Kewasan, Kecamatan Medan Barat. "Toko yang pertama mewajibkan tinggal di mes, sementara pemilik toko jahit ini membolehkan saya pulang ke rumah," kata Mulia.

Toko itu bernama Delta, bisnis keluarga yang dikelola Chin Min—anak tertua pemilik usaha alat jahit. Mulia datang ke sana dengan menenteng ijazah SMA. Kepada Mulia, Chin Min menyebutkan memiliki banyak lowongan. "Saya awalnya bantu-bantu saja, tapi

belakangan dipercaya mengurusi pembukuan toko," ujar Mulia.

Karier Mulia menanjak dengan cepat di toko itu. Bertanggung jawab soal pencatatan transaksi toko, Mulia diberi tugas menyetor dan mengambil kas toko di bank. Upahnya pun perlahan-lahan meningkat. Ia menyisihkan sebagian untuk ditabung.

Mulia belajar etos kerja tatkala tinggal bersama keluarga pemilik toko jahit. Chin Min selalu meminta Mulia bekerja dengan tekun, jujur, dan disiplin. Meski berstatus karyawan, Mulia dianggap seperti keluarga. Ia diberi kamar dan dikirimi makanan dalam rantang setiap hari. "Bekerja di toko itu membuat saya menjadi pribadi yang tangguh," tuturnya.

Tinggal di keluarga Chin Min merupakan salah satu episode yang dianggap menyenangkan oleh Mulia. Mereka memiliki perpustakaan di loteng rumah. Buku-buku di sana bisa dibaca kapan saja. Mulia biasanya membaca buku pelajaran dan novel di sana malam hari setelah pekerjaannya selesai.

Satu hal yang membekas bagi Mulia di rumah Chin Min adalah saat ia melihat foto lanskap Kota Paris, Prancis, yang terpampang di salah satu buku. Tentu saja dengan ikon Menara Eiffel. Belakangan, setelah lulus dari studi master dan doktoral di Universite Paris 2 Panthéon-Assas di Paris, ia baru menyadari bahwa potret di buku itu adalah sebuah pertanda. "Pergi ke sana saja tidak terbayang, tapi ini seperti kebetulan," tuturnya.



BAB 3



Teknologi komputer mulai berkembang saat itu dan saya terinspirasi untuk meneliti soal penggunaan teknologi dalam mengelola keuangan.

Mulia P. Nasution.

BIROKRAT DI LAPANGAN BANTENG

JIKA tak bertemu dengan keluarga Makmur Alrasyid, seorang pejabat Bea Cukai Departemen Keuangan, Mulia Panusunan Nasution tak akan menempuh karier sebagai birokrat di lembaga itu.

Syahdan, Mulia pulang ke Panyabungan, Kabupaten Mandailing Natal, dari tempat kerjanya di toko alat jahit di Medan. Ia hendak pamit kepada orang tuanya karena memutuskan merantau ke Jakarta.

Mulia awalnya akan pergi ke Jakarta dengan bus antarkota dari Medan. Dalam perjalanan ke Medan, Mulia satu bus dengan istri serta anak-anak Makmur Alrasyid. Makmur merupakan pejabat bea cukai di Sumatera Utara. Ia menerima penugasan baru ke Kupang, Nusa Tenggara Timur. Melihat ibunda Mulia menangis melepas keberangkatan putranya, istri Makmur memperkenalkan diri dan mengajak berbincang.

Dalam obrolan itulah, istri Makmur menyebutkan bahwa mereka juga akan berangkat ke Jakarta. Mereka akan



▸ Foto 12:

Mulia P. Nasution saat mengenyam pendidikan di Paris, Prancis.

Dok. Pribadi

menggunakan pesawat udara dari Polonia, Medan. Barang-barang pindahan mereka akan dikirim via ekspedisi dengan kapal laut ke rumah mereka di Jakarta. Keluarga Makmur menyusul dengan pesawat beberapa hari kemudian. "Saya ditawari naik kapal bersama ponakan dan barang-barang keluarga Makmur Alrasyid itu," tutur Mulia.

Mulia mengambil kesempatan itu. Ia berangkat ke Ibu Kota dengan kapal laut. Di Jakarta, Mulia tak punya kerabat dekat. Ia menumpang di rumah seorang kerabat jauh di kawasan Manggarai, Jakarta Selatan. Beberapa hari bermukim di Jakarta, keluarga Makmur mengajak Mulia pergi ke Kupang.

Menurut Mulia, keluarga Makmur transit dulu di Surabaya, Jawa Timur, menunggu jadwal penerbangan ke Kupang. Ketika di Surabaya itu, mereka mendapat kabar ada orang yang berminat mengontrak rumah mereka di Jakarta. Keluarga Makmur mengutus Mulia kembali ke Jakarta untuk memeriksa kesiapan rumah yang akan dikontrakkan dan bertemu dengan calon pengontrak rumah itu. "Saya pertama kali naik pesawat dari Surabaya ke Kemayoran," kata dia.

Mulia sebenarnya mulai menata rencana hidup di Jakarta. Sebelum diajak pergi ke Kupang, ia ingin ikut tes masuk ke fakultas kedokteran. Pembukaan kampus masih beberapa bulan lagi waktu itu dan Mulia merasa bisa menyiapkan diri. Namun angan-angan itu buru-buru dikuburnya karena dia tahu bahwa kuliah kedokteran perlu ongkos yang tak sedikit.

Mulia kemudian memutuskan ikut keluarga Makmur ke Kupang. Tak sampai sepekan di sana, Makmur membaca kolom iklan di koran *Sinar Harapan* soal penerimaan mahasiswa baru di Institut Ilmu Keuangan (IIK)—kini Politeknik Keuangan Negara STAN. Makmur merupakan lulusan IIK.

Siapa sangka, sepotong warta di koran *Sinar Harapan* itu menjadi pintu masuk bagi karier Mulia di Kementerian Keuangan. Makmur mendorong Mulia mendaftar tes IIK di Jakarta. Meski demikian, Mulia gamang karena khawatir gagal. "Kata Pak Makmur, kalau saya gagal, silakan kembali ke Kupang," ujar Mulia. "Keluarga ini luar biasa baiknya padahal tak ada hubungan darah."

Mulia bertandang ke Ibu Kota untuk mengikuti tes di Stadion Gelora Bung Karno, Senayan. Suasana tes waktu itu begitu ramai. Mulia memperkirakan ada sekitar 6.000 orang pendaftar. Mereka memperebutkan 240 kursi mahasiswa IIK.

IIK menerapkan sistem kedinasan dan metode tes semi-militer. Peserta tak cuma mengerjakan tes akademis dan psikologi, tapi juga melakoni ujian fisik. Para calon mahasiswa pun harus memiliki tinggi badan minimal 160 sentimeter. "Syarat fisik itu belakangan dihapus karena fokus kementerian saat ini adalah soal pelayanan," tuturnya.

Mulia terinspirasi Makmur yang berkarier di bidang bea cukai. Karena itu, ia menyebutkan ingin masuk ke jurusan tersebut ketika sesi wawancara dengan para penguji dari IIK. Selain memiliki jurusan bea cukai, IIK membuka program studi di bidang perpajakan, akuntansi, dan perbendaharaan umum.

Pengetahuan Mulia di bidang bea cukai memang terbatas. Ia hanya bisa menjawab soal bidang kerja petugas bea cukai saat ditanya para penguji. Mulia mengatakan bahwa pegawai bea cukai bertanggung jawab untuk mengawasi keluar-masuk barang. "Saya tidak mengerti lagi kalau ditanya lebih jauh oleh penguji," katanya.

Nasib berkata lain. Mulia diterima sebagai mahasiswa IIK, tapi ditempatkan di jurusan perbendaharaan umum. "Saya mungkin kurang gagah atau hanya bisa menjawab pertanyaan soal pekerjaan pegawai bea

cukai," ujar Mulia ihwal alasannya diterima di program perbendaharaan umum.

Mulia masuk ke IIK ketika kampus itu memperbarui sistem penerimaan mahasiswa. Herry Purnomo, teman satu angkatan Mulia di IIK dan kelak menjadi Direktur Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan 2006-2011, bercerita bahwa Kementerian mengubah model penerimaan mahasiswa IIK pada 1972. Sebelumnya, IIK hanya menerima pegawai Kementerian Keuangan. Kementerian kemudian mengubah model penerimaan mahasiswa baru dan membolehkan lulusan sekolah menengah atas untuk mendaftar. "Kami adalah lulusan SMA pertama yang bersekolah di sana," kata Herry.

Mahasiswa IIK akhirnya bercampur baur. Herry mengatakan ada empat kelas di jurusan perbendaharaan umum, yakni kelas A, B, C, dan D. Mahasiswa kelas A



▸ Foto 13:

Mulia P. Nasution bersama istri dalam sebuah acara di Kementerian Keuangan.

Dok. Pribadi

merupakan lulusan SMA, kelas B diisi separuh lulusan SMA dan pegawai Kementerian, lalu kelas C dan D yang semua anggota kelasnya merupakan staf Kementerian dan Pemda. Herry dan Mulia masuk kelas A yang berisi sedikitnya 30 mahasiswa.

Walau begitu, Herry tak langsung akrab dengan Mulia. Sebagai mahasiswa baru, mereka mencari kawan dari kampungnya masing-masing. Mulia berteman dengan mahasiswa dari Sumatera Utara. Herry terlihat lebih sering bergerombol dengan mahasiswa dari Jakarta.

Materi kuliah yang serba sulit merekatkan tali persahabatan mereka. Mulia bergabung ke tim diktat. Ini tim tak resmi yang dibentuk para mahasiswa kelas A. Tugasnya merumuskan inti materi perkuliahan yang diajarkan dosen. Mereka juga mencatat lalu membagikan kertas stensil perkuliahan ke anggota kelas. Selain Mulia, Achmad Rochjadi—pernah menjabat Direktur Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan-- masuk dalam tim diktat ini.

Tim diktat dibentuk atas inisiatif anggota kelas. Anggota tim ini dipilih mereka sendiri dengan menilai kelebihan akademis para mahasiswa. Mulia salah satu mahasiswa yang dianggap pandai. "Dosen kadang mengajar tidak jelas dan bergumam," kata Herry. "Tim diktat ini yang akan menjelaskan kepada mahasiswa lain."

Bersekolah di IIK, para mahasiswa memperoleh uang dinas. Jumlahnya tak banyak dan baru bisa dicairkan tiga bulan sekali. "Kami biasanya pergi naik bus bersama-sama ke Lapangan Banteng untuk mengambil uang

ikatan dinas," ujar Mulia. Lapangan Banteng adalah lokasi kantor Kementerian Keuangan.

Pengajar-pengajar di IIK saat itu adalah para begawan ekonomi. Di antaranya Gunadi Nitimihardjo dan Bintoro Tjokroamidjojo. Keduanya adalah dosen favorit Mulia. Dari Gunadi dan Bintoro, dia belajar mengenai sistem keuangan negara dan perencanaan pembangunan. "Model mengajar beliau adalah mendorong mahasiswa agar lebih banyak berpikir soal sistem perekonomian negara," ujar Mulia.

Keuletan Mulia sudah terlihat pada masa kuliah. Herry pernah bersama dengan Mulia mencari tempat kursus bahasa asing untuk menambah kompetensi. Tentu saja latihan yang tak berbayar alias gratis karena uang dinas sangat pas-pasan. Mereka keluar-masuk sejumlah lokasi dan menemukan sebuah gereja di kawasan Blok



▸ Foto 14:

Mulia P. Nasution menghadiri diskusi mengenai Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) di Jakarta, Maret 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

M, Jakarta Selatan, membuka pelatihan bahasa asing. "Kami ambil pelatihan bahasa Inggris," ujar Herry. "Tapi kurikulum di sana tidak terstruktur dengan baik."

Mulia menempuh kuliah di IIK selama tiga tahun. Ia menamatkan studinya pada 1975. Mulia dan kawan-kawannya bersiap menerima penugasan dinas dari Kementerian Keuangan.

Mulia bercerita, para mahasiswa kelas A yang berasal dari SMA dipanggil untuk bertemu dengan Kepala Subbagian Pengembangan Pegawai Kementerian Keuangan. Divisi inilah yang bertugas mengirim lulusan IIK ke sejumlah kantor perwakilan Kementerian di daerah. Pejabat ini meminta Mulia dan kawan-kawan memilih daerah penugasan.

Membeberkan selembar peta Indonesia, pejabat ini menanyakan lulusan IIK soal kota yang hendak dituju. "Silakan memilih daerah mana saja asalkan tidak di kantor Kementerian yang ada di Pulau Jawa," kata Mulia menirukan pesan pejabat ini.

Pilihan Mulia jatuh ke Manado, Sulawesi Utara. Ia menyebutkan kota itu tak terlampau besar. "Alasan utamanya adalah jiwa bertualang ke tempat-tempat baru masih besar saat itu," ujarnya. Kelulusan Mulia dan teman seangkatannya merupakan akhir dari program penerimaan mahasiswa IIK dari jalur SMA. Sebab, Ali Wardhana, Menteri Keuangan 1968-1983, mengubah IIK menjadi Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN).

***

DI Manado, Sulawesi Utara, karier Mulia Panusunan Nasution sebagai birokrat dimulai. Ia ditugasi ke Kantor Kas Negara milik Kementerian Keuangan. Tugas utama kantor ini adalah mengelola penerimaan dan pengeluaran negara, seperti pajak dan setoran, serta melakukan pembayaran melalui kantor pos dan bank.



▸ **Foto 15:**

Mulia P. Nasution bersama dengan Menteri Keuangan Boediono usai peresmian Undang-Undang tentang Keuangan Negara pada 2003.

Dok. Pribadi

Mulia bekerja di Kantor Kas Negara selama tiga tahun. Pada 1978, ia dipanggil pulang oleh Kementerian Keuangan untuk melanjutkan studi. "Saya menyelesaikan diploma tiga saat lulus IIK sehingga kantor meminta saya melanjutkan kuliah agar memperoleh gelar sarjana atau doktorandus," kata Mulia.

Mulia kembali ke almamaternya, Institut Ilmu Keuangan, yang telah berganti nama menjadi Sekolah Tinggi



▸ Foto 16:

Jajaran pejabat Kementerian Keuangan, September 2009.

Dok. SubbagMP BPPK

Akuntansi Negara. Di sana, Mulia menempuh studi selama dua tahun untuk menyelesaikan kuliah tingkat akhir dan menulis skripsi.

Mulia yang visioner terlihat dari pemilihan topik tugas akhirnya. Tren tema skripsi mahasiswa jurusan ekonomi dan akuntansi pada waktu itu adalah ekonomi pembangunan. Mulia memilih isu yang berbeda dan belum banyak diulas mahasiswa jurusan ekonomi. "Teknologi komputer mulai berkembang saat itu dan saya terinspirasi untuk meneliti soal penggunaan teknologi dalam mengelola keuangan," ujarnya.

Dus, Mulia memilih judul "Informatisasi Pengelolaan Keuangan Negara" sebagai tajuk skripsinya. Ia agak nekat memilih topik itu. Mulia mengaku tak memiliki pengetahuan yang mendalam soal ilmu komputer.

Saat kuliah di IIK memang sempat ada mata kuliah ilmu komputer, tapi tak begitu mendalam materinya. Di sinilah naluri Mulia untuk mereformasi sektor keuangan mulai tumbuh. "Penggunaan komputer di kantor untuk mengelola anggaran menjadi lebih penting dalam waktu mendatang dan pasti akan memperbaiki pelayanan," katanya.

Topik skripsi Mulia menjadi batu pijakan baginya untuk meniti karier selanjutnya. Mulia mengungkapkan Kosasih Bakrie—waktu itu menjabat Direktur Tata Usaha Anggaran Kementerian Keuangan—menjadi salah seorang penguji tugas akhirnya. Kosasih membawahkan unit kerja yang mengurusi soal pengolahan data yang berkantor di Bandung, Jawa Barat.

Kosasih tertarik dengan gagasan dalam penelitian Mulia. Kosasih memerintahkan Mulia bertugas di pusat pengolahan data Kementerian Keuangan di Bandung. "Kamu tugas di sana agar bisa memahami dan mendalami topik skripsi yang ditulis," ujar Mulia menirukan pesan Kosasih.

Tak mudah bagi Mulia menuntaskan pekerjaan di pusat pengolahan data kementerian. Teknologi komputer masih asing bagi sebagian besar pegawai negeri. Selain itu, tak semua kantor perwakilan kementerian memiliki komputer.

Ia mencontohkan timnya harus menanti beberapa waktu untuk memperoleh data soal realisasi anggaran. Sebab, tim di pusat data harus menunggu semua kantor kas daerah mengirimkan kertas kerja ke Bandung. Setelah

berkas diterima, ada tim yang mengetik isi dokumen ke komputer. Setelah semua data masuk ke komputer, baru tim Mulia mengolahnya. "Belum lagi kalau ada *error* karena terdapat ketidaksesuaian angka," Mulia berujar.

Di Bandung, Mulia berkarya selama tiga tahun hingga 1983. Ia mulai memikirkan rencana studi lanjut. Sebab, pada waktu itu pemerintah sedang getol mengirimkan pegawai negeri kuliah di luar negeri melalui berbagai skema beasiswa. Salah satunya program kerja sama dengan Bank Dunia.

Pada 1983, Radius Prawiro menggantikan Ali Wardhana sebagai Menteri Keuangan. Ia merintis pinjaman lunak dari Bank Dunia untuk mendanai pengiriman pegawai Kementerian Keuangan kuliah di luar negeri. Radius adalah orang lama di Bank Dunia karena pernah menjadi Ketua Dewan Gubernur di sana. Pada waktu itu, beberapa anggota staf Kementerian sudah mulai dikirim ke Amerika Serikat untuk studi lanjut.

Mulia salah satu pegawai Kementerian yang sangat berharap untuk mendapatkan kesempatan melanjutkan studi ke Negeri Paman Sam. Karena itu, ketika ia bekerja di pusat pengolahan data Kementerian di Bandung, atas inisiatif sendiri, ia mempersiapkan diri dengan mengikuti tes bahasa Inggris dan memenuhi semua berkas persyaratan. "Saya tunggu-tunggu pengumuman untuk mengikuti seleksi dari kantor pusat di Jakarta, tapi tak kunjung datang," tuturnya

Pada saat bersamaan, pemerintah Prancis juga memiliki program pembiayaan studi bagi pegawai negeri.

Bukan dalam bentuk pinjaman lunak, melainkan hibah. Program ini dikoordinasi Lembaga Administrasi Negara. Mulia berkesempatan mendaftar dan mengikuti seleksi program dari pemerintah Prancis ini.

Pemerintah Prancis membuka kuota untuk enam orang pegawai pemerintah Indonesia. Tiga dari enam orang yang diterima merupakan anggota staf Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan. Salah satunya Mulia. "Tapi hanya empat orang yang akhirnya berangkat ke Prancis," kata dia.

Mulia diterima di Institut International d'Administration Publique, Paris. Ini adalah kampus di bawah Kantor



► Foto 17:

Mulia P. Nasution (tengah) saat menghadiri pengangkatan Anggito Abimanyu (kiri) sebagai Kepala Badan Kebijakan Fiskal di Jakarta, Februari 2010.

Dok. Kementerian Keuangan



▸ Foto 18:

Mulia P. Nasution bersama Menteri Keuangan Agus Martowardojo mengikuti upacara 17 Agustus di lingkungan Kementerian Keuangan, di Jakarta, Agustus 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

Perdana Menteri Prancis dan hanya memberikan gelar diploma. Menurut Mulia, pemerintah Prancis awalnya punya program pendidikan non-gelar bagi pegawai pemerintah dari negara-negara bekas jajahan mereka. Seiring dengan waktu, pemerintah Prancis ingin memperluas pengaruh keilmuan mereka dengan mengundang pegawai dari negara berkembang, termasuk Indonesia.

Mulia tak langsung bisa kuliah begitu tiba di sana. Rombongan mahasiswa asing harus mempelajari bahasa Prancis di pusat kebudayaan dan bahasa di Vichy, Prancis tengah, selama satu semester. Setelah selesai kursus bahasa, mereka mulai menempuh jenjang pendidikan di Institut Internasional Administrasi Publik (IIAP) di Paris.

Pemerintah Prancis mengumumkan ada kesempatan untuk mendaftar jenjang master di salah satu kampus di Prancis. Tapi kuota program ini bergantung pada kursi yang tersedia di kampus dan kesempatan yang diberikan profesor di sana.

Tidak lama setelah kuliah dimulai di IIAP, dibuka pendaftaran untuk mengikuti program S-2 administrasi perpajakan di Universitas Paris Dauphine. Ini merupakan kampus prestisius di bidang manajemen. Beberapa karyasiswa IIAP mendaftar dan diterima. Mulia juga mendaftar di program itu, tapi tidak diterima. "Padahal saya ingin melanjutkan strata dua di sana supaya bisa memberi dampak ke pekerjaan di Kementerian," kata dia.

Selang beberapa waktu, kesempatan datang lagi kepada Mulia. Ia mendengar informasi bahwa Profesor Roland Drago, seorang guru besar administrasi publik di Paris 2 Panthéon-Assas University, membuka kelas untuk mahasiswa master. Mulia enggan melewatkan peluang ini dan menyiapkan tes dengan tekun.

Mulia bercerita, dirinya bolak-balik ke perpustakaan untuk membaca literatur mengenai ilmu administrasi publik dari berbagai cendekiawan. Garis tangan Mulia memang membawanya ke Paris 2 University. Profesor yang mengujinya memberikan soal mengenai relasi antara kekuasaan politik dan administrasi pemerintahan, topik yang sempat dibaca Mulia saat belajar di perpustakaan. Ia menuliskan materi yang diperolehnya dari bacaan itu ke dua lembar folio. "Saya bisa diterima di sana," ujarnya.

Mulia menyelesaikan program master dalam dua tahun. Ia memilih topik tesis yang menjadi kegemarannya: peran teknologi dalam pengelolaan keuangan. Menggenggam gelar master, Mulia merasa masih ingin terus belajar. Ia mencari informasi mengenai beasiswa untuk program doktor.

Mulia mula-mula menyambangi kantor urusan beasiswa di Kementerian Luar Negeri Prancis. Di sana ia melaporkan telah menyelesaikan kuliah strata dua dan ingin berlanjut ke program doktor. Namun pemerintah Prancis menyebutkan hanya membuka program master dan tak menyediakan beasiswa untuk jenjang S-3.

Walau demikian, pemerintah Prancis menjanjikan kepada Mulia untuk menanyakan peluang beasiswa dari perusahaan minyak terbesar di Prancis, TotalEnergies. Korporasi ini sudah membiayai sejumlah insinyur perminyakan asal Indonesia untuk belajar di Prancis. "Karena tak kunjung ada jawaban, saya memutuskan pulang dahulu ke Indonesia untuk menikah," kata Mulia.

***

PARIS adalah kota cinta dalam arti yang sesungguhnya bagi Mulia Panusunan Nasution. Di kota ini, ia bertemu dan menambatkan hatinya pada Tetty Siti Afiah Siregar, anak pengusaha ekspor-impor, yang sedang belajar ilmu sosial-politik di Paris 5 Descartes University.

Romansa Mulia dan Tetty bermula dari acara Hari Kemerdekaan di kantor Kedutaan Besar Republik

Indonesia di Paris. Ketika itu Maraden Panggabean, bekas Menteri Pertahanan dan Keamanan yang waktu itu menjadi Ketua Dewan Pertimbangan Agung, menyambangi kantor kedutaan. Lazimnya perayaan kemerdekaan, kedutaan mengundang diaspora Indonesia mengikuti acara di sana. "Kami pertama kali berkenalan," kata Mulia. "Kebetulan kami berasal dari leluhur yang sama sebagai orang Batak."

Sejoli ini menjalani hubungan jarak jauh. Kendati sama-sama di Paris, tempat tinggal Mulia dan Tetty berjarak waktu sekitar 45 menit dengan menumpang kereta bawah tanah. Mereka pun akhirnya benar-benar terpisah karena Tetty, yang memulai kuliah S-2 lebih awal dari Mulia, harus pulang ke Tanah Air karena telah merampungkan studinya. "Kami tetap berkomunikasi dengan surat dan telepon selama satu tahun untuk memberikan dukungan," ujar Tetty.

Mulia menikahi Tetty pada 1986. Tetty waktu itu merupakan pegawai di Badan Koordinasi Penanaman Modal (BPKM). Selama bertahun-tahun Tetty menyaksikan betapa Mulia sangat loyal dan bertanggung jawab terhadap tugas yang diembannya. Tetty punya cerita soal ini.

Setelah menikah, Tetty ikut tinggal di Paris bersama Mulia, yang mengambil kuliah doktor di Paris 2 Panthéon-Assas University. Tetty sebetulnya juga diterima pada program doktoral Paris 5 Descartes University. Ia menyiapkan topik disertasi mengenai perbandingan investasi antara Amerika Serikat dan Jepang di Indonesia. Sejak Orde Baru, dua negara itu



▸ Foto 19:

Istri Mulia P. Nasution, Tetty Siti Afiah Siregar.

Dok.Tempo/ Jati Mahatmaji

merupakan penanam modal asing terbesar di Tanah Air. Calon pembimbingnya Profesor Eugene Schaeffer. Namun rencana studi lanjut itu tak terwujud karena Tetty telah mengandung buah cintanya dengan Mulia.

Tetty menghadapi pilihan sulit. Ia tak boleh mengambil cuti di luar tanggungan karena masih berstatus calon pegawai negeri. Selain itu, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi--lembaga yang hendak membiayai kuliah Tetty--tak bisa memberikan beasiswa kepada calon mahasiswa yang sedang hamil. "Saya harus memilih, meneruskan karier atau mendampingi suami," tuturnya.

Tetty kemudian menetapkan pilihan untuk menemani Mulia dan meninggalkan kariernya di BKPM. Di Prancis, sejoli ini memilih tinggal di apartemen karena Tetty tengah mengandung. Biaya hidup di Paris tak murah dan mereka tak bisa mengandalkan uang saku beasiswa. Mulia dan Tetty mencari pekerjaan sampingan untuk menambah pemasukan. "Kami menjadi penerjemah, memberikan kursus bahasa Indonesia kepada orang

Prancis yang mau ke Indonesia, dan menjual produk kerajinan dan makanan Indonesia," ujar Tetty.

Tetty dan Mulia sama-sama mendapat satu murid yang mengikuti kelas privat bahasa Indonesia. Sementara Tetty mengaku bahwa muridnya diajar dengan materi yang tak terstruktur, Mulia memilih membimbing muridnya menggunakan buku ajar. "Murid Pak Mulia menjadi lebih fasih berbahasa Indonesia ketimbang murid saya, tetapi murid saya sangat '*generous*', mungkin kasihan melihat saya yang sedang hamil."

Mulia bercerita, Tetty juga menopang perekonomian keluarga dengan menjalankan bisnis. Ayah Tetty telah memiliki kantor perwakilan bisnis ekspor-impor di Singapura, London, dan New York. Sementara itu, keluarga ini belum punya kantor di Paris. Orang tua Tetty menyarankan Tetty dan kakak perempuannya mendirikan perusahaan di Paris.

Tetty dan keluarganya kemudian mendirikan Honimex, S.A.R.L. Perusahaan baru ini melayani bisnis impor serta memasarkan produk rotan dan makanan Indonesia ke Paris. Kantornya terletak di Boulevard Saint-Honore--sekitar 3 kilometer dari Menara Eiffel. "Sulit mencukupi kebutuhan hidup jika hanya mengandalkan pemasukan dari beasiswa dan tambahan penghasilan dari pemerintah Prancis," kata Mulia.

Ia menyelesaikan program doktornya pada 1989. Mulia menjadi pegawai pertama di Direktorat Jenderal Anggaran yang menggenggam gelar S-3. Namun kariernya tak otomatis lempang setelah dia kembali

dari studi. Ia mula-mula menjadi pegawai tanpa jabatan dan mendapat jatah meja kosong dengan dua kursi saja.

Kondisi itu berlangsung sekitar satu tahun. Kemudian Direktur Jenderal Anggaran Benjamin Parwoto memberikan kepercayaan kepada Mulia untuk menjabat sebagai Kepala Bagian Pengembangan Pegawai. Empat orang angkatan pertama pegawai Direktorat Jenderal Anggaran yang mengambil studi S-3 di luar negeri berangsur-angsur pulang, yaitu Achmad Rochjadi, Mas Wijaya, dan Agus Haryanto. Saat itulah Mulia bersama pegawai yang baru lulus doktor dimintai pendapat soal lokasi dinas yang diinginkan. "Bapak cerita kalau ditempatkan di mana saja pasti siap," ujar Tetty. Pada 1992, Mulia ditugasi memimpin Kantor Wilayah XII Direktorat Jenderal Anggaran di Denpasar, Bali.

Di Bali, keluarga Mulia memperoleh rumah dinas baru di Denpasar. Namun isinya kosong, tak ada mebel dan perkakas lain. Alih-alih mempertanyakan fasilitas pejabat ke kantor pusat, Mulia memilih membeli sendiri furnitur untuk mengisi rumah dinas. Tetty sempat menggerutu karena mestinya pemerintah menyediakan keperluan itu. "Dia tak mau merepotkan kantor," ujarnya.

Sikap itu terus diulang setiap kali Mulia mendapat penugasan baru dan pindah ke rumah dinas lain. Salah satunya ke rumah jabatan Kementerian Keuangan di Jalan Ciremai, Tangerang, Banten. Mulia dan Tetty harus membeli porselen kamar mandi karena dipreteli penghuni sebelumnya. Mulia pun tak pernah minta uang pengganti ke kantor atau memboyong lagi furnitur yang

dibeli dari kocek sendiri kendati tak tinggal di tempat itu lagi.

Suatu hari, keluarga Mulia bertamasya ke Jepang. Liburan ini merupakan permintaan kedua anak Mulia, Rayhan Armand Nasution dan Mutiara Dania Nasution. Tetty bercerita, mereka sudah membuat jadwal perjalanan ke Tokyo dan Osaka. Di tengah perjalanan menumpang kereta cepat ke Osaka, Mulia menerima telepon dari Jakarta yang mengabarkan ada pekerjaan mendesak.

Begitu kereta tiba di Osaka, Mulia dengan berat hati menyampaikan kepada Rayhan dan Dania bahwa dia harus pulang lebih cepat ke Indonesia. Mulia meninggalkan Tetty dan kedua anaknya melanjutkan liburan di Negeri Sakura. "Dia meminta anak-anak menikmati liburan bersama saya." ujar Tetty. "Anak-anak merasa sedih juga karena liburan tanpa ayahnya."

Meski begitu, perhatian Mulia kepada keluarganya tak surut sama sekali di tengah tugas yang padat. Syahdan, Rayhan harus dirujuk ke rumah sakit karena menderita demam berdarah. Mulia bergegas mengantar anak sulungnya itu karena penglihatan Rayhan sempat kabur.

Rayhan mengatakan teladan yang ia petik dari bapaknya adalah ketekunan. Ia tak pernah mendengar Mulia mengeluh ihwal pekerjaan meski berat sekalipun. "Apa yang di depan mata terus dikerjakan dan konsisten sampai selesai," kata anak sulung Mulia itu yang mengikuti jejak ayahnya menekuni bidang keuangan

setelah menyelesaikan S1 di FEB-UI dan S2 di sekolah bisnis dan manajemen ITB.'

Adapun Dania menjadikan Mulia sebagai *role model*. Ia terinspirasi perjalanan hidup bapaknya yang bisa menyabet beasiswa dan menyelesaikan studi doktor sambil bekerja dan mengasuh keluarga di perantauan. "Kalau Bapak bisa, aku pasti juga bisa," kata anak bungsu Mulia itu yang berhasil meraih gelar S2 di Roehampton University London dan sekarang berkarir di salah satu perusahaan retail terbesar di Indonesia..



▸ Foto 20:

Bersama istri di Paris, Prancis.

Dok. Pribadi

BAB 4

Mereka para anggota parlemen ini cepat belajar, mungkin motivasinya untuk meninggalkan satu *legacy*. Mereka tahu ini akan jadi undang-undang yang bersejarah.

Mulia P. Nasution

KAPTEN REFORMASI KEUANGAN DAN BIROKRASI

Dimulai dari Disertasi

Saat menempuh pendidikan di Universitas Paris II, Mulia benar-benar menimba banyak ilmu dan pengalaman. Sebagai negara yang pernah memiliki banyak negara jajahan, Prancis menerima pejabat-pejabat negara bekas jajahan mereka untuk melanjutkan pendidikan di sana. Prancis juga membuka kesempatan bagi pejabat negara berkembang bersekolah di sana, termasuk dari Indonesia. Mulia P. Nasution adalah salah satunya.

Universitas Paris II didirikan pada 1971 sebagai "pecahan" dari Universitas Paris yang lebih dikenal sebagai Universitas Sorbonne. Awalnya, hanya fokus pada ilmu hukum, lalu ilmu ekonomi dan sejumlah disiplin ilmu sosial lain. Di universitas itulah Mulia belajar banyak tentang prinsip-prinsip pengelolaan keuangan di suatu negara, termasuk



▸ **Foto 21:**

Mulia P. Nasution (kanan) disaksikan Menteri Keuangan Agus Martowardojo seusai penandatanganan kerja sama dengan OECD, di Jakarta, Juli 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

Prancis. Negara maju di Eropa itu sudah ratusan tahun mengadopsi pengelolaan keuangan negara secara demokratis, yang kemudian diadopsi banyak negara-negara Eropa lain, termasuk Belanda, yang sempat jadi jajahan mereka.

Total, Mulia menempuh studi selama lima tahun di Prancis. Mulai dari Pendidikan Bahasa Prancis (Februari - Agustus 1984); Program Pendidikan Institut International d'Administration Publique (September 1984 - Juni 1985); Program D.E.S.S Administrasi Publik pada Universite de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris (Universitas Paris 2, 1984-1985); dan Program Doktor Bidang Hukum pada Universite Paris 2 (1985/1986 - 1988/1989).

Selain belajar di kelas, Mulia juga belajar dari praktik di kantor perbendaharaan dan kantor keuangan pemerintah Prancis. Praktik seperti ini adalah hal yang

lumrah sejak dulu di lembaga pendidikan di Eropa atau Amerika Serikat. Diharapkan dari praktik tersebut mahasiswa akan mendapatkan pengalaman secara riil.

Pada 1989, Mulia Panusunan Nasution lulus melalui sebuah disertasi yang berani. Judul aslinya adalah *Le Cadre Juridique Des Finances Publiques En Indonésie: Rôle Et Principes De La Loi Organique*. Dalam bahasa Indonesia berarti "Bingkai Hukum Keuangan Negara di Indonesia: Peranan dan Prinsip-Prinsip Undang-Undang Organik".

Mulia mempertahankan disertasinya pada 29 Maret 1989 di hadapan tiga juri: Guru Besar Ilmu Administrasi Universitas Paris 2 Roland Drago, Guru Besar Ilmu Administrasi Universitas Paris 5 Jean-Marie Duffau, dan Guru Besar Hukum Pajak Universitas Paris 2 Jean Lamarque, dengan hasil sangat terhormat (*tres honorable*). Sebagian besar isi disertasi ini kemudian dituangkan Mulia jadi rancangan Undang-Undang tentang Keuangan Negara yang terbit pada 2003, empat belas tahun setelah Mulia berhasil mempertahankan disertasinya.

Pertanyaannya adalah, mengapa disertasi ini dianggap berani? Karena di sana Mulia secara tegas mengkritik pemerintahan Soeharto yang saat itu sangat berkuasa. Kritiknya tertuju pada bagaimana kekuasaan politik yang dominan itu mengakibatkan munculnya dominasi pengelolaan keuangan negara.

"Pada saat ini, pemerintah pusat berperan sangat dominan dalam pengelolaan keuangan sektor publik.

Dari segi prosedur pengelolaan keuangan negara, pemerintah juga berperan sangat menentukan, mengingat hampir 100 persen kegiatan proses penyusunan anggaran berada di tangan pemerintah pusat, sementara proses pembahasan rancangan APBN di DPR yang seharusnya merupakan kesempatan bagi DPR untuk melaksanakan hak-hak demokrasinya, sering berlangsung sebagai formalitas saja. Di lain pihak, sistem pengawasan yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan kurang efektif," demikian tulis Mulia dalam disertasi tersebut.



▸ Foto 22:

Mulia P. Nasution (kanan) bersama Menteri Keuangan Agus Martowardoyo mengikuti upacara 17 Agustus di lingkungan Kementerian Keuangan, di Jakarta, Agustus 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

Mulia menulis itu ketika Presiden Soeharto sedang kuat-kuatnya. Ia mengingat, memang di masa pemerintahan Orde Baru ada pembahasan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara di parlemen. Ada rapat, tapi sangat jarang ada perdebatan. Tapi tidak pernah ada perubahan naskah, dari dokumen awal yang

dibawa pemerintah, hingga disetujui menjadi undang-undang. "Bahkan titik komanya pun tidak berubah," Mulia mengingat.

Alasan mendasar yang mendorong Mulia untuk memilih topik tersebut tentu bukan terletak pada kritiknya. Terutama bukan pada kritik dominasi kekuasaannya, mengingat kehadirannya di Prancis sebagai mahasiswa program doktoral di bidang ekonomi. Tujuan utama yang mendasari pembuatan disertasi itu adalah kesadaran akan pentingya usaha perbaikan dan penyempurnaan perangkat hukum dalam bidang keuangan negara. Diharapkan, dengan adanya undang-undang dan aturan yang jelas, pembangunan nasional yang sedang digeber oleh pemerintah dapat berjalan dengan lebih terarah. Rambu-rambu hukum yang jelas ini juga mampu menciptakan aparatur negara yang berdayaguna dan berhasilguna serta bersih dan berwibawa. Artinya, dengan adanya koridor hukum yang pasti dan terarah, peluang untuk menciptakan pemerintahan yang bersih juga akan semakin besar.

Sudut pandang yang dia pakai dalam disertasi tersebut adalah peranan dan prinsip-prinsip undang-undang organik dalam bidang keuangan negara di dalam sistem hukum Republik Indonesia. Undang-undang organik adalah undang-undang yang dibuat berdasarkan amanah dari Undang-undang Dasar 1945. Mengenai keuangan negara, sebenarnya UUD 1945 sudah mengamanatkan kita untuk membuatnya. Hal ini tertuang dalam Pasal 23, paragraf 4.

Untuk mengisi kekosongan pelaksanaan amanat itu, pemerintah kemudian mengadopsi *Indische comptabiliteitswet* (ICW) sebagai undang-undang keuangan negara. ICW merupakan beleid yang menjadi pedoman pelaksanaan keuangan negara sejak Indonesia merdeka pada 1945 dan terus berlaku hingga 2003. Secara tekstual, *Indische comptabiliteitswet* berarti Undang-undang Akuntansi Hindia. Tapi, secara umum, ini adalah undang-undang keuangan "negara". Memakai tanda kutip, karena ICW sebenarnya pada awalnya dibuat untuk Hindia Belanda, sebuah wilayah kolonial yang tunduk pada negeri Belanda.

Setelah Indonesia merdeka, ICW diadopsi sebagai undang-undang sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai undang-undang organik, ICW seyogianya memuat semua prinsip-prinsip umum keuangan negara untuk memperjelas dan melengkapi ketentuan-ketentuan UUD 1945.

Dalam disertasinya, Mulia menekankan arti penting dari undang-undang organik ini, karena posisinya tidak tergantikan oleh Undang-undang Dasar dan Ketetapan MPR yang ada di atasnya, atau undang-undang lain yang bersifat khusus.

Sebagai konstitusi, UUD 1945 hanya menerangkan dan mengatur prinsip-prinsip umum dari keuangan negara. Demikian juga dengan Tap MPR yang bersifat general, dan perlu dijabarkan. Sedangkan undang-undang lain yang bersifat khusus seperti undang-undang per-pajakan, hanya mengurusi masalah di bidangnya yang

tertentu. Adapun peraturan di bawah undang-undang seperti peraturan presiden (PP), keputusan presiden (kepres), instruksi presiden (inpres), dan lain sebagainya sifatnya memperinci dan memberi petunjuk pelaksanaan pada undang-undang.

Masalahnya, ICW yang dibuat sejak masa kolonial itu sudah tidak layak lagi dipakai sebagai undang-undang organik. Dalam praktiknya, banyak ketentuan ICW yang tidak dilaksanakan lagi, karena tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan pengelolaan keuangan negara.

Misalnya, ketentuan mengenai pengertian keuangan negara; ruang lingkup keuangan negara; misi keuangan negara; pembagian wewenang politik dalam bidang keuangan negara di tingkat pusat; hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, antara pemerintah pusat dan badan usaha milik negara, serta badan-badan publik lainnya; prosedur penyusunan anggaran

▸ Foto 23:

Mulia P. Nasution menghadiri diskusi mengenai Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) di Jakarta, Maret 2010.

Dok. Kementerian Keuangan



dan pembahasannya di parlemen; bentuk penyajian anggaran; prosedur pelaksanaan anggaran; sistem pembukuan keuangan negara; dan sistem pengawasan keuangan negara.

Lalu bagaimana pemerintahan Sukarno dan Soeharto mengatasi lubang-lubang yang ditinggalkan oleh ICW itu? Untuk mengatasi masalah ini--kekosongan undang-undang organik keuangan negara--pemerintah bisa mengambil empat langkah.

Keempat langkah itu adalah: melakukan perubahan terhadap ketentuan-ketentuan ICW yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan; menerbitkan beberapa undang-undang pokok mengenai berbagai aspek keuangan negara seperti dalam bidang perpajakan, bank sentral, keuangan daerah dan lain-lain; menerbitkan keputusan presiden tentang pelaksanaan APBN serta berbagai peraturan pelaksanaan lainnya yang menyangkut keuangan negara; dan menyiapkan konsep undang-undang organik pengganti ICW.

Di antara keempat langkah ini, penerbitan Keppres tentang pelaksanaan APBN merupakan langkah terpenting yang diambil pemerintah dalam usaha menyesuaikan dan mengisi kekosongan dalam bidang hukum, terutama yang menyangkut pengelolaan APBN, akibat tidak memadainya lagi ketentuan-ketentuan ICW. Tetapi baik penerbitan Keppres ini, maupun kedua langkah pertama di atas, tidak menyelesaikan secara mendasar masalah hukum keuangan negara. Artinya, langkah keempat, yaitu membuat undang-undang organik pengganti ICW tetap diperlukan.



▸ Foto 24:

Mulia P. Nasution mendampingi Menteri Keuangan Agus Martowardojo, dalam rapat bersama DPR, di Senayan, Juni 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

Langkah pertama hingga ketiga bagaimanapun merupakan langkah sementara yang tidak bisa dijadikan alternatif permanen. Misalnya soal penerbitan Kepres untuk menutup lubang yang ditinggalkan oleh ICW. Keppres tentang pelaksanaan APBN dalam beberapa hal telah mengisi dan menyesuaikan ketentuan-ketentuan hukum dalam bidang anggaran. Tetapi dalam hal lain telah menimbulkan dualisme dalam bidang hukum, berhubung belum disebutkan beberapa ketentuan ICW yang sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan atau dengan isi Keppres sendiri.

Beberapa perbedaan ketentuan Keppres tentang pelaksanaan APBN dengan ICW, misalnya mengenai bentuk penyajian anggaran (Pasal 2 Keppres vs Pasal

2 ICW); sistem pembukuan (Pasal 12 dan 80 Keppres vs Pasal 8 ICW); prosedur pelaksanaan anggaran (Pasal 15,18,19,45 Keppres vs Pasal 25 ICW); dan ketentuan mengenai mekanisme pertanggungjawaban pengelolaan anggaran (Pasal 9, 30, 37 Keppres vs Pasal 7 ICW).

Lalu apa yang nanti akan diatur dalam undang-undang tentang pengelolaan keuangan negara? Dalam pandangan Mulia, ada sejumlah hal yang harus diatur dalam undang-undang baru itu nantinya. Poin-poin penting ini ia gali dari praktik keuangan negara di masa itu, mengingat Undang-undang Dasar 1945 tidak merincinya secara detail.

"Mengenai peranan undang-undang organik itu sendiri, walaupun di dalam teks UUD 1945 beserta penjelasannya tidak disebutkan secara tegas, sebagian besar ahli hukum keuangan negara di Indonesia sependapat bahwa undang-undang tersebut seyogianya tidak hanya memuat ketentuan-ketentuan pokok mengenai keuangan pemerintah pusat, tapi seluruh keuangan negara, termasuk keuangan daerah, perusahaan negara, masalah keuangan negara yang timbul akibat adanya hubungan internasional, dan sebagainya. Sudah barang tentu yang diatur dalam undang-undang tersebut hendaknya dibatasi pada pokok-pokok pengurusan keuangan negara itu saja," tulis Mulia.

Mulia memandang penyempurnaan dalam bidang hukum keuangan daerah perlu dimasukkan dalam

undang-undang pengganti ICW nantinya. Hal ini mengingat banyak di antara ketentuan undang-undang pokok dalam bidang ini tidak sesuai lagi dengan perkembangan administrasi daerah, sehingga tidak dilaksanakan lagi. Pada saat ini, keuangan daerah hanya menduduki tempat yang sangat kecil dalam keseluruhan keuangan negara.

Dalam catatan Mulia di disertasi itu, pada 1983 anggaran pemerintah daerah di seluruh Indonesia (yang jumlahnya mencapai 60.963, termasuk kecamatan), hanya berkisar 6 persen dari produk domestik bruto (PDB) atau sekitar 17 persen dari seluruh anggaran sektor pemerintah. Dengan perkataan lain, otonomi daerah, dari segi keuangan, masih sangat terbatas. Langkah pragmatis yang ditempuh pemerintah dengan pemberian subsidi untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan kegiatan daerah, tidak menyelesaikan secara mendasar masalah



▸ Foto 25:

Mulia P. Nasution memberikan sambutan dalam *Procurement Workshop* bersama Bank Dunia di Jakarta, Februari 2010

Dok. Kementerian Keuangan

hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Tidak hanya keuangan daerah yang perlu mendapat perhatian. Mulia dalam disertasinya juga memandang, penataan keuangan badan usaha milik negara (BUMN) harus diperbarui, yang prinsip-prinsipnya harus ada dalam undang-undang organik tentang keuangan negara.

Walaupun pemerintah saat itu telah melakukan banyak pembaruan hukum dalam bidang ini, kitab undang-undang hukum dagang warisan kolonial misalnya, masih merupakan salah satu sumber hukum penting bagi sejumlah perusahaan negara.

Hal ini terjadi karena dari segi porsinya terhadap PDB, keuangan BUMN semakin penting dalam dua dasawarsa ini. Pada tahun 1979, omset BUMN hanya berjumlah 11 persen dari PDB. Tahun 1983 angka ini telah meningkat menjadi 22 persen, sama dengan jumlah APBN tahun 1983/1984. *Booming* minyak pada 1970-an adalah salah satu penyebab pentingnya. Omset Pertamina meningkat pesat dan menjadi salah satu tulang punggung perekonomian Indonesia saat itu.

Dengan semakin gemuknya sektor ini, mau tak mau harus ada penyesuaian. Pemerintah tidak bisa lagi terlalu dalam mencampuri urusan badan usaha milik negara. Campur tangan sektor publik dalam perekonomian menimbulkan tiga permasalahan pokok, yaitu pemilihan bentuk hukum yang sesuai bagi BUMN, perumusan misi BUMN, dan pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dengan BUMN.

Sifat komersil dan industri pada BUMN membedakannya dengan kegiatan umum pemerintahan, dan menghendaki diberikannya status istimewa kepada BUMN: wewenang yang lebih luas bagi pimpinan BUMN dalam bidang keuangan dibandingkan pejabat umum pemerintahan. Artinya perlu ada pemisahan anggaran BUMN dari APBN. Hanya dengan demikian perusahaan negara bisa berlari lebih kencang dan bergerak lebih fleksibel. Masalahnya, seperti halnya keuangan daerah, ketentuan-ketentuan ini tidak diatur dalam ICW.

Di luar masalah keuangan daerah dan tata kelola BUMN, Mulia juga mencatat hal lain yang harus masuk dalam



▸ Foto 26:

Mulia P. Nasution (kiri) memimpin Rapat Dinas Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan di Denpasar, Bali, Desember 2007.

Dok. Kementerian Keuangan

undang-undang organik pengganti ICW itu. Aspek keuangan negara lainnya seperti hubungan keuangan antara pemerintah dengan lembaga-lembaga



▸ **Foto 27:**

Mulia P. Nasution memberikan selamat dalam upacara pelantikan pejabat Kementerian Keuangan, di Jakarta, Agustus 2010

Dok. Kementerian Keuangan

internasional, masalah hutang piutang dan kekayaan negara, sistem pengawasan keuangan negara, yang tidak diatur dalam ICW dan pada umumnya hanya diatur dalam teks peraturan dan bukan dalam teks perundang-undangan.

Berdasarkan semua pertimbangan di atas, juga pertimbangan lain, Mulia dalam disertasinya mengusulkan perlunya undang-undang organik sebagai pengganti ICW. Salah satu masalah utama dalam penyusunan rancangan undang-undang ini adalah perumusan

prinsip-prinsip umum keuangan negara yang sesuai dengan kebutuhan pengelolaan keuangan negara masa kini dan masa depan, dan yang menjadi pedoman pokok di dalam merumuskan isi pasal-pasal undang-undang tersebut.

Sebenarnya, pemerintah yang menyadari kelemahan hukum keuangan negara telah berusaha semenjak proklamasi kemerdekaan 1945 menyusun undang-undang organik pengganti ICW. Tetapi pergolakan politik dan masalah ekonomi yang mendesak telah menyita perhatian pemerintah dan menyulitkan tugas komisi-komisi yang ditunjuk menyusun rancangan undang-undang organik yang baru.

Pemerintah yang menyadari pentingnya undang-undang pokok dalam bidang keuangan negara, semenjak penyerahan kedaulatan sampai sekarang telah berusaha, antara lain dengan pembentukan panitia, untuk menyempurnakan perundang-undangan yang ada atau menyusun undang-undang pokok yang baru untuk menggantikan ICW.

Meski mengusulkan penggantian ICW, Mulia dalam disertasinya tidak menjabarkan secara detail pasal demi pasal dalam undang-undang baru itu. Ia hanya menjelaskan beberapa prinsip umum yang harus ada. "Sebagai ilmuwan, studi ini tidak bertujuan merumuskan pasal-pasal dari undang-undang yang baru, yang menjadi tugas pembuat undang-undang, tetapi terbatas dalam analisa kritik terhadap sistem hukum yang berlaku dan merumuskan usul-usul mengenai peranan dan

prinsip-prinsip undang-undang tersebut nantinya agar sesuai dengan kebutuhan dan kemajuan keuangan negara pada masa kini," tulis Mulia.

Bagi Mulia, undang-undang organik tentang keuangan negara itu nantinya harus didasari pada dua prinsip dasar: prinsip demokrasi dan prinsip efisiensi. "Kedua prinsip utama keuangan negara, yaitu demokrasi dan efisiensi, seyogianya selalu menjadi pedoman di dalam merumuskan isi undang-undang pokok keuangan negara yang baru," tulis Mulia.

Artinya, secara tak langsung Mulia ingin mengatakan bahwa keuangan negara yang sehat tidak dapat dipisahkan dari demokrasi yang sehat. Tanpa demokrasi yang sehat, keuangan negara tidak dapat dikontrol dengan baik.

Mulia mendasari pemikirannya ini pada sejarah timbulnya hukum keuangan negara dalam skup global, yaitu dibuatnya Piagam Magna Charta di Inggris serta Deklarasi Hak-hak Manusia dan Warganegara di Prancis. Sejarah membuktikan bahwa undang-undang keuangan negara berkaitan erat dengan prinsip demokrasi. Prinsip demokrasi tersebut terwujud terutama dalam bentuk hak otorisasi parlemen dalam bidang anggaran.

Tetapi prinsip-prinsip demokrasi tersebut kadang sulit dilaksanakan. Salah satu penyebabnya adalah adanya tuntutan untuk melaksanakan satu prinsip dasar yang lain, yaitu prinsip efisiensi yang pelaksanaannya semakin dituntut akibat berkembangnya keuangan negara. Berbagai prinsip baru dan pengecualian ter-

hadap prinsip-prinsip tradisional keuangan negara muncul dalam rangka mengusahakan tercapainya efisiensi, seperti prinsip kemanfaatan, prinsip fleksibilitas, dan lain-lain.

Oleh karena itu, undang-undang organik keuangan negara yang baru seyogianya dapat mengkombinasi-kan secara harmonis pelaksanaan kedua prinsip dasar tersebut, yaitu demokrasi dan efisiensi.

Dalam praktiknya di Indonesia, ada masalah lain di luar hal teoritis itu. Saat itu demokrasi di Indonesia bukanlah demokrasi yang sehat. Kekuasaan Orde Baru berpusat di tangan Presiden Suharto. Ia tidak hanya menentukan keputusan-keputusan politik, tapi juga berperan besar dalam keputusan ekonomi. Hal ini tentu tidak sejalan dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang Mulia pelajari.



▸ Foto 28:

Mulia P. Nasution saat menghadiri Orientasi Calon Pegawai Negeri Sipil Kementerian Keuangan, di Jakarta, 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

Oleh karena itu, Mulia mengusulkan pendistribusian dalam pembuatan keputusan ekonomi. "Prinsip-prinsip demokrasi menghendaki keikutsertaan masyarakat yang lebih besar dalam proses penyusunan Repelita; peningkatan peran DPR dalam proses penetapan RAPBN menjadi UUAPBN; pemberian otonomi yang lebih besar kepada daerah dalam bidang keuangan. (Sementara) peningkatan efisiensi dalam bidang keuangan negara dapat dicapai dengan pelaksanaan sistem vote parsial RAPBN; dan peningkatan peran BPK dalam pengawasan pengelolaan keuangan negara, dengan jalan antara lain, pengintegrasikan BPKP ke dalam BPK."

Buah pikir Mulia yang dituangkan dalam disertasinya ini terasa sangat visioner. Apa yang dia percayai sebagai hal yang mendesak untuk dilaksanakan pada akhir 1980-an itu kemudian menjadi sejumlah tonggak penting dalam pengelolaan keuangan negara di masa depan, setelah jatuhnya Orde Baru.

Mulia sangat percaya bahwa Indonesia harus segera mengejar ketertinggalan dalam pengelolaan keuangan negara dengan membuat aturan yang sesuai dengan karakter masa kini.

Karakteristik esensial keuangan negara masa kini adalah relativitasnya. Campur tangan pemerintah dalam bidang ekonomi telah mengambil bentuk yang semakin beragam dan tidak terbatas semata-mata melalui badan-badan hukum publik. Namun demikian beberapa prinsip utama keuangan negara tradisional, terutama prinsip yang berkaitan dengan hak otorisasi

parlemen tetap menjadi sendi utama keuangan negara modern.

Prinsip otorisasi parlemen dan prinsip-prinsip lain yang menjabarkannya lebih lanjut menegaskan aspek politik keuangan negara dan merupakan tiang penyangga utama (*clef de voute*) hukum keuangan negara klasik--tetap merupakan bagian terpenting dalam hukum keuangan negara masa kini. Dalam sistem hukum yang berlaku, prinsip ini ditegaskan dalam pasal 23 ayat 1 UUD 1945.

Sejalan dengan perkembangan pengelolaan keuangan negara, muncul prinsip-prinsip baru, baik yang melengkapi maupun mengubah prinsip-prinsip yang sudah



▸ **Foto 29:**

Mulia P. Nasution bersama Pejabat Eselon 1 Kementerian Keuangan, di Jakarta, Oktober 2007

Dok. Kementerian Keuangan



► Foto 30:

Mulia P. Nasution dalam jumpa pers Perkembangan Ekonomi Makro dan APBN 2011, di Jakarta, Mei 2011.

Dok. Kementerian Keuangan

ada, seperti prinsip anggaran berimbang, prinsip keterbukaan anggaran, prinsip fleksibilitas, prinsip pemisahaan kekuasaan administrasi dan kekuasaan peradilan dalam bidang keuangan, dan prinsip kesatuan perbendaharaan. Prinsip-prinsip ini telah lama dikenal dan dilaksanakan di negara-negara maju dan telah menjadi klasik.

Prinsip otorisasi parlemen dan prinsip-prinsip yang memperincinya, seperti prinsip keterbukaan anggaran, prinsip keberkalaan anggaran, prinsip pengesahan di muka (*anteriorite*), terutama bertujuan menjamin

tegaknya demokrasi. Beberapa prinsip lain seperti prinsip ketepatan, prinsip anggaran berimbang, prinsip kejelasan, prinsip fleksibilitas, bertujuan ganda, yaitu sekaligus menjabarkan secara lebih operasional prinsip demokrasi dan mengusahakan tercapainya efisiensi dalam pengelolaan keuangan negara.

Beberapa prinsip lainnya terutama yang menyangkut perbendaharaan negara, seperti prinsip pemisahaan ordonator dan bendahara serta prinsip kesatuan pembukuan dan perbendaharaan, bertujuan mengusahakan tercapainya efisiensi dalam pengelolaan keuangan negara.

Meski demikian perlu juga disadari bahwa pelaksanaan prinsip demokrasi dan prinsip efisiensi tidak selamanya berjalan sejajar. Artinya, salah satu prinsip itu akan menjadi prioritas.

Pelaksanaan prinsip mana yang akan diprioritaskan tergantung kepada pilihan dan tujuan politik masyarakat yang bersangkutan. Pilihan politik sendiri mencerminkan perimbangan kekuatan antara berbagai kelompok kepentingan yang terdapat dalam masyarakat yang bersangkutan. Pencantuman prinsip-prinsip tersebut dalam teks perundang-undangan dengan sendirinya tidak lebih merupakan penegasan prinsip-prinsip yang hidup dalam masyarakat

Hanya saja, saat itu pemerintah pusat berperan sangat dominan dalam pengelolaan keuangan sektor publik. Dari segi besarnya dana yang dikelola, dalam periode 1974-1984, antara 85-87 persen dari keseluruhan



▸ Foto 31:

Mulia P. Nasution mengawasi jalannya ujian masuk STAN di Jakarta, Juni 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

anggaran sektor publik atau 16-22 persen dari PDB terdiri atas anggaran pemerintah pusat.

Dari segi prosedur pengelolaan keuangan negara, pemerintah juga berperan sangat menentukan, mengingat hampir 100 persen kegiatan proses penyusunan anggaran berada di tangan pemerintah pusat. Seharusnya, hal ini bisa diseimbangkan jika DPR sebagai lembaga yang mengawasi pemerintah menjalankan fungsinya. Hanya saja, sebagaimana kita tahu, di masa itu fungsi DPR tidak dijalankan dengan baik. Anggota parlemen cenderung menyetujui semua yang disodorkan oleh pemerintah.

Di lain pihak, sistem pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan kurang efektif. Di tubuh pemerintahan sendiri, peranan terbesar dalam pengelolaan anggaran berada di tangan Departemen Keuangan dan Bappenas, baik dalam tahap persiapan anggaran dan dalam pelaksanaannya.

Menurut sistem hukum yang berlaku, Menteri Keuangan berfungsi sebagai *ordonator* tunggal dalam pengelolaan keuangan negara. Mengenai pengertian *ordonator* ini, terdapat kerancuan dalam teks perundang-undangan yang berlaku, yang berlanjut di dalam penjabarannya secara operasional. Kenyataan-kenyataan ini hendaknya menjadi pertimbangan dalam penyusunan undang-undang pokok keuangan negara yang baru.

Mengenai prinsip utama keuangan negara yaitu demokrasi dan efisiensi, ada sejumlah saran yang Mulia sampaikan dalam disertasinya itu.

Tentang prinsip demokrasi dalam pengelolaan keuangan negara:

- Keikutsertaan masyarakat yang lebih besar dalam proses penyusunan Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun)
- Peningkatan peran DPR dalam proses penetapan RAPBN menjadi UU APBN
- Pemberian otonomi yang lebih besar kepada daerah dalam bidang keuangan

- Peningkatan efisiensi dalam bidang keuangan negara yang dapat dicapai dengan:
  - Pelaksanaan sistem vote paralel RAPBN (misalnya, menurut departemen/ lembaga, jenis pengeluaran, DIK/ DIKP, dan sebagainya)
  - Peningkatan peran BPK dalam pengawasan pengelolaan keuangan negara, dengan jalan antara lain pengintegrasian BPKP ke dalam BPK
  - Pemisahan total perangkat administrasi pusat dan daerah otonom di setiap daerah (tingkat 1,2, dan desa), termasuk aparatur keuangan
  - Penyatuan ketiga macam kantor wilayah Departemen Keuangan (anggaran, pajak, dan bea cukai) menjadi satu kantor wilayah Departemen Keuangan
  - Penyatuan kembali ketiga macam kantor daerah Direktorat Jenderal Anggaran (kantor per-



▸ **Foto 32:**

Mulia P. Nasution mendampingi Menteri Keuangan Agus Martowardojo, dalam rapat bersama DPR, di Senayan, Juni 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

bendaharaan negara, kantor kas negara, dan kantor tata usaha anggaran) menjadi Kantor Bendahara Negara

- Penempatan secara struktural dan fungsional seluruh bendahara yang mengelola dana APBN, termasuk bendahara KBRI di luar negeri, di bawah Menteri Keuangan
- Penegasan kembali fungsi ordonator dan bendahara: ordonator bertanggung jawab secara umum atas pengelolaan kredit anggaran, sedang bendahara bertanggung jawab khusus atas keteraturan kegiatan kebendaharaan
- Peningkatan penggunaan komputer pada kantor-kantor daerah di lingkungan Departemen Keuangan, terutama untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat
- Peningkatan pelaksanaan pembayaran dan pengeluaran giral

Jatuh Bangun Rancangan Undang-undang

Pembuatan Undang-Undang tentang Keuangan Negara sebetulnya sudah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. UUD 1945 pasal 23 ayat 4 menyebut, "Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang." Tapi sejak saat itu, bertahun-tahun kemudian, pemerintah masih berpandu pada *Indonesische Comptabiliteitswet* (ICW), undang-undang

perbendaharaan peninggalan kolonial Belanda. Beleid itu diundangkan pada 1864 dan berlaku mulai 1867.

Mulia masih ingat, panitia pertama, pada tahun 1945, namanya Panitia Natanegara. Di lain tahun sebutan panitia berubah menjadi tim. Pergolakan republik baru, seperti pemberontakan PRRI yang berpusat di dekat kampung kelahiran Mulia, Panyabungan, Sumatera Utara, yang berdekatan dengan Sumatera Barat, menghambat pembentukan Undang-Undang tentang Keuangan Negara.

Kegagalan pembentukan undang-undang itu juga gara-gara kondisi politik. Soeharto mulanya memulai pemerintahannya pada 1967 dengan cukup demokratis. Lama-lama jenderal itu makin dominan dan absolut.

Bayangan negara dan pemerintahan demokratis langsung buyar. Undang-Undang tentang Keuangan Negara masuk ke dalam peti, karena sifatnya yang demokratis. Di konsep undang-undang itu ada pembagian kewenangan yang jelas antara eksekutif dan legislatif.

Panitia-panitia penyusun yang kemudian dibentuk sejak Presiden Soeharto menjabat juga tak pernah berhasil merumuskan naskahnya. Ketika Mulia menulis disertasi itu, rancangan naskah undang-undang sedang digarap oleh panitia internal di Departemen Keuangan, tempat Mulia bertugas. Namun entah sampai mana.

Walhasil, penyusunan undang-undang tentang APBN misalnya, hanya berpatokan pada Keputusan Presiden,

yang mengisi absennya UU Keuangan Negara. Pengelolaan pajak, bea cukai, hingga pengawasan keuangan malah sudah punya undang-undang sendiri, tanpa pondasi lebih dulu, yaitu undang-undang tentang keuangan negara tadi.

Ada yang berhasil menyusun sampai naskah rancangan undang-undang. Ada yang baru berhasil sampai pada tahap *workshop* penggalian ide. Yang jelas, tidak ada satu pun panitia atau tim yang berhasil mengajukan naskah tersebut ke parlemen.

Langkah pemerintah dalam membuat rancangan undang-undang tentang pengelolaan keuangan



▸ **Foto 33:**

Mulia P. Nasution (kedua dari kanan) bersama Menteri Keuangan Sri Mulyani dalam sebuah rapat, di Jakarta, Maret 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

negara ini terkesan lamban dibandingkan dengan pembuatan undang-undang lain yang lebih khusus. Misalnya pembuatan undang-undang perpajakan. Di pertengahan 1980-an pemerintah dan DPR berhasil membuat lima undang-undang perpajakan ketika saat itu Direktur Jenderal Pajak dipegang oleh Salamun Alfian Tjakradiwirja.

Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan, kenapa langkah ini begitu lambannya? Dari penjelasan Mulia di dalam disertasinya itu kita jadi memahami kenapa pembuatan undang-undang organik tentang keuangan negara tak kunjung selesai. Hal ini karena ICW sebagai warisan kolonial memberikan banyak peran pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan negara. Membuat undang-undang baru yang sesuai dengan tuntutan zaman sama dengan melucuti kekuasaan tersebut. "Siapa yang mau dikurangi kekuasaannya? Kita selama itu dibantu Bank Dunia, juga banyak lembaga donor. Kalau pendapatan dari pajak kurang, tinggal minta pinjaman buat membiayai program pembangunan Repelita. *No urgency* membuat UU Keuangan Negara... Boleh dikata, kalau tidak ada reformasi, kita tidak akan pernah punya UU tentang Keuangan Negara," kata Mulia di kemudian hari.

Dua belas tahun setelah ia menulis disertasi itu, Mulia ketiban sampur memimpin tim panitia pemerintah, untuk menyusun undang-undang yang ia sodorkan dalam disertasinya itu. Waktu itu reformasi sedang bergelora. Soeharto baru saja jatuh dari kekuasaannya dua tahun sebelumnya. Reformasi menghendaki negara



Foto 34:

Mulia P. Nasution bersama Menteri Keuangan Agus Martowardojo, sebelum jumpa pers di Jakarta, Juni 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

punya undang-undang tentang keuangan negara, yang jadi panduan untuk mengelola keuangan negara, sebagai salah satu ciri negara demokrasi.

Memimpin Tim 16

Pada 2001, ketika Mulia ditunjuk memimpin kelompok penyusun naskah undang-undang tentang keuangan negara, itu adalah tim ke-16. Saat itu Mulia sudah eselon satu, menjabat Kepala Badan Akuntansi Keuangan

Negara (BAKUN)--pada 2004 badan ini dilebur dalam Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang baru terbentuk.

Mulia menduduki jabatan Kepala BAKUN karena berkaitan erat dengan persiapan pemerintah mengajukan RUU Keuangan Negara ke parlemen. Undang-undang tersebut sudah diinisiasi ulang sejak era presiden B.J. Habibie pada 1999. Tak selesai, persiapannya dilanjutkan di era Presiden Abdurrahman Wahid.

Ketika naskah RUU mulai disiapkan pada 1999 sampai 2000, Mulia masih menjabat Deputi Bidang Informasi Kepegawaian pada Badan Kepegawaian Negara. Jabatan Kepala BAKUN baru lowong setelah Sulaiman Abdullah pensiun pada 2001.

Mulia yakin, Nur Fuad lah, Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan saat itu, yang menyorongkan dia mengisi Kepala BAKUN. Pertimbangannya, untuk memimpin tim penyusun RUU Keuangan Negara. "Saya yakin Pak Nur yang mengusulkan saya, enggak mungkin Menteri."

Nur Fuad tidak asing dengan Mulia. Mereka sering berdiskusi soal undang-undang tentang keuangan negara. Interaksi itu terjadi sampai Mulia menjabat Kepala Pusat Pengolahan Data dan Informasi Anggaran pada 2000, sebelum bergeser ke BKN.

Jadilah, ketika Tim 16 dibentuk, ketua *de jure*-nya adalah Sekjen Kementerian Keuangan. Sementara Mulia menjabat wakil ketua. Namun secara *de facto*,

Mulia Panusunan Nasution lah ketuanya. Sekjen terlalu sibuk untuk turun langsung memimpin tim kecil ini.

Sebelum kehadiran Tim 16, proses penyusunan undang-undang tentang keuangan negara digarap oleh panitia dalam pemerintah. Saat memimpin Tim 16, Mulia mulai menyusun naskah rancangan undang-undang dari kertas kosong. Mereka benar-benar akan membuat undang-undang baru. Tidak ada undang-undang lama yang jadi acuan. ICW tinggalan kolonial Belanda tidak sepadan jadi perbandingan.

Tim atau panitia sebelumnya memang pernah menyusun sejumlah naskah. Namun namanya masih ber-



▸ **Foto 35:**

Mulia P. Nasution bersama Menteri Keuangan Agus Martowardojo di Jakarta, Juni 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

beda-beda. Suatu saat tim penyusun mengusulkan nama Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara. Kali lain panitia menyorongkan nama Undang-Undang tentang Pengurusan Keuangan Negara. "Referensi kita sangat terbatas. Ini kan, akan mengacu dan mengikuti sistem politik suatu negara," Mulia mengingat momentum tersebut.

Tim akhirnya sepakat membagi dua fokus. Untuk undang-undang yang pengaturannya politis, bertindak sebagai babon, masuk dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara. Undang-undang ini hanya mengatur wewenang dan tanggungjawab eksekutif dan legislatif, dalam proses pengelolaan keuangan negara, dari tahap penyusunan, pembahasan, penetapan, hingga pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Undang-



▸ **Foto 36:**

Mahasiswa Politeknik Keuangan Negara STAN, di Tangerang Selatan, Banten, Agustus 2023.

Dok. Tempo

undang juga mengatur status kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN, hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah, pengaturan utang, sampai pemeriksaan keuangan negara.

Sementara untuk pengaturan administratif, seperti administrasi sesudah APBN ditetapkan, masuk dalam Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, yang akan dibuat setelah UU Keuangan Negara rampung.

Ketika pembahasan mereka mengerucut, Badan Pemeriksa Keuangan rupanya juga menyusun satu undang-undang lagi, Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Ini adalah pengganti dari *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* atau IAR warisan kolonial Belanda. Tiga undang-undang inilah yang kelak disebut sebagai Paket Undang-Undang Bidang Keuangan Negara.

Menyiasati kekosongan referensi dalam negeri, Mulia dan tim kemudian menggelar sejumlah diskusi, mengundang para ahli, dan melakukan studi banding. Untuk urusan ini, Mulia mengaku terbantu banyak oleh lembaga multilateral yang mendampingi awal-awal reformasi Indonesia.

Asian Development Bank dan World Bank misalnya mau mengongkosi kedatangan para ahli dari luar negeri, buat mengisi *workshop* tentang keuangan negara. "Kalau pakai duit negara kan sulit harus dianggarkan dulu. Ya sudah, kami minta mereka membiayai kedatangan para ahli itu."

Beberapa studi banding dan *workshop* tim dan anggota Panitia Khusus RUU Keuangan Negara dari parlemen juga dibiayai oleh lembaga-lembaga multilateral tersebut. Seperti ke Australia.

Bantuan juga salah satunya datang dari Badan Pembangunan Internasional Kanada (CIDA). Mereka mendatangkan sejumlah ahli pengelolaan keuangan negara ke Indonesia, menyuplai bahan, hingga memberangkatkan mantan anggota Badan Pemeriksa Keuangan Australia ke Indonesia.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) juga turut membantu. Pada 2002, seminar mengenai penganggaran negara diselenggarakan oleh OECD di Singapura, Mulia dan anggota Tim 16 serta Pansus DPR berangkat ke sana. OECD yang membayari tiket pesawat hingga akomodasi mereka.

Seminar berlangsung di bulan Ramadan. Hadir sebagai salah satu pembicara kunci adalah Allen Schick, maestro sistem penganggaran berbasis kinerja. "Saya sempat tanya ke Allen soal penerapan *planning, programming, budgeting system* (PPBS). Kayaknya nggak mudah dilaksanakan."

Mulia sadar tidak banyak yang paham tentang praktik pengelolaan keuangan negara. Apalagi anggota parlemen. Untung saja serial *workshop* dan seminar yang mereka ikuti di dalam dan luar negeri itu cukup membantu. "Mereka para anggota parlemen ini cepat belajar, mungkin motivasinya untuk meninggalkan

satu *legacy*. Mereka tahu ini akan jadi undang-undang yang bersejarah," Mulia mengingat.

Semangat anggota Pansus belajar dan menyerap isu keuangan negara itu malah bikin pembahasan RUU jadi lebih alot. "Jadinya tugas kami tambah berat ketika berusaha meyakinkan mereka dalam pembahasan RUU," ujar Mulia. "Ditanya kenapa namanya undang-undang-nya begini, kenapa pengaturannya begitu. Untung saya didampingi teman-teman yang *all out* secara keilmuan dan dedikasi." Untuk situasi ini, Mulia masih bingung apakah harus tertawa atau tersenyum kecut.

Pembahasan rancangan undang-undang dengan parlemen saat itu berlangsung di banyak tempat. Di parlemen, di hotel dekat Senayan, di Bogor, sampai Bekasi.

Ketua Pansus RUU Keuangan Negara Benny Pasaribu mengingat, saat itu pelayanan di kantor parlemen serba susah. Mau tak mau rapat berlanjut di hotel. "Orang berpikir keras begitu, kalau pagi sarapan nasi padang, siang nasi padang, malam nasi padang lagi, nggak bisa keluar pemikirannya."

Benny adalah mantan pejabat di Kementerian Koperasi yang kemudian mengadu peruntungan politik di PDI Perjuangan, partai pemenang pemilu 1999. "Kalau mau serius, gak diganggu, harus di hotel. Kalau di parlemen, keluar sedikit sudah ditodong wartawan."

Tidak banyak politisi di parlemen yang memahami isu tentang perekonomian saat awal reformasi. "Yang

paling gampang mereka komentari kan isi pidato Bung Karno, liberalisme, kapitalisme. Tapi pas dikasih data, '*Yaudahlah*, urusan Pak Benny ini.'"

Benny familiar dengan isu ekonomi. Magister ekonominya dia raih dari Williams College, Massachusetts, Amerika Serikat. Dan doktor ekonomi industrinya dia dapat dari Ottawa University, Kanada.

Benny pun sebetulnya sudah mengenal Mulia jauh sebelum pembahasan RUU Keuangan Negara, yaitu ketika masih jadi pegawai negeri. Benny di Kementerian Koperasi, Mulia di Departemen Keuangan. Makanya, di tangan keduanya, pembahasan RUU Keuangan Negara saat itu tidak melulu di ruang-ruang rapat. "Kadang pas lagi makan siang, lagi istirahat atau apa. Enak berteman dan berdiskusi dengan Pak Mulia."

▸ Foto 37:

Mulia P. Nasution bersama Mardiasmo meninjau langsung Ujian Saringan Masuk STAN, Juni 2010.

Dok. Kementerian Keuangan



Namun secara formal, tetap ada pembahasan alot dalam RUU Keuangan Negara. Di antaranya saat membahas pasal pembagian kewenangan legislatif dan eksekutif. Parlemen beranggapan mereka punya hak bujet yang telah diatur dalam UUD 1945.

Mulia mengingat, parlemen menginginkan hak bujet itu hak mutlak dari parlemen untuk menetapkan APBN. Termasuk membahas detail anggaran satu kantor, satu kementerian, dan proyek apa saja yang akan dibiayai oleh APBN. "Nggak begitu, nggak produktif juga kalau DPR masuk terlalu detail. Mereka tidak punya keahlian," kata Mulia mengingat perdebatan tersebut.

Mulia memaklumi mengapa parlemen begitu ngotot mendapatkan hak penganggaran tersebut. Sepanjang pemerintahan Soeharto selama 32 tahun, mereka hanya dipakai sebagai stempel, bahwa APBN sudah dibahas bersama dengan parlemen.

Dalam tarik ulur kewenangan saat itu, Benny muncul dengan argumen pendek. "Saya bilang, kenapa kita harus cari-cari kewenangan. Kerjakan saja sesuai pasal 23 ayat 1 UUD 1945," kata Benny mengingat. Ayat itu berbunyi, "Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu." "Jadi, sebenarnya hak bujet itu lebih tinggi di parlemen. Soal merencanakan, biar saja di pemerintah."

Jadilah pembagian kewenangan hak bujet antara parlemen dengan eksekutif dalam pasal 15 Undang-Undang tentang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003 berbunyi begini:

Pasal 15

(1) Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya.

(2) Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.

(3) Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-undang tentang APBN.

(4) Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-Undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

(5) APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

(6) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud

dalam ayat (1), Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Tidak hanya pembagian kewenangan dengan parlemen, pembagian tugas dan fungsi sesama eksekutif pun sempat memanas dalam penyusunan Undang-Undang tentang Keuangan Negara. Sebelum ada UU Keuangan Negara, penganggaran ada di dua tangan: Departemen Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Departemen Keuangan bertugas mengumpulkan pendapatan dan membukukan keuangan, sekaligus melaksanakan belanja rutin seperti belanja pegawai dan belanja barang. Adapun Bappenas yang melaksanakan belanja pembangunan. Di tangan Bappenas lah sebuah proyek pembangunan disetujui atau ditolak.

Lalu rancangan UU Keuangan Negara muncul. Semua kewenangan itu ditarik ke Kementerian Keuangan. "Ada yang menganggap pemusatan kekuasaan di tangan Menteri Keuangan. Dianggap kewenangan Bappenas diambil semua," ujar Mulia. "Kami jelaskan bagaimana perencanaan itu berkembang dan praktiknya di berbagai negara."

Marwanto Harjowiryono, yang bergabung dalam Tim 16 bersama Mulia berkisah, ada tantangan luar biasa dari Suropati--kantor Bappenas--ketika rancangan UU Keuangan Negara tersebut muncul. Beberapa pihak yang mendukung Suropati juga menentang isi draf UU

Keuangan Negara. Setelah rancangan selesai disusun, Tim 16 bergerilya ke institusi-institusi yang tersentuh atau terganggu zona nyamannya. Termasuk Bappenas. "Itu cukup panjang sosialisasi kami ke mereka dan institusi lain," ingat Marwanto, Direktur Jenderal Perbendaharaan periode 2013-2019. "Membahas di DPR juga cukup panjang. Saya salut dengan Pak Mulia."

Mulia lahir di Panyabungan. Dari keluarga Nasution dan Lubis. "Tapi dia halus sekali." Itulah kesan yang ditangkap Marwanto dari seorang Mulia.

Mulia tidak meledak-ledak. Pembawaannya tenang. "Orang mungkin tahunya dia orang Semarang atau Solo," tambah Marwanto. "*Tough* sekali perjuangannya di DPR waktu itu."

Agaknya ketenangan itulah yang membuat Mulia dan timnya mampu menaklukan parlemen. Selain dukungan tim yang kuat, juga keinginan parlemen untuk membuat warisan yang penting, sebagai penanda reformasi zaman, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang terbit pada 28 April 2003.

Undang-undang itu akhirnya terbit setelah diminta sejak 1945, dikaji sejak itu, dirancang lagi mulai 1967, didalami Mulia lewat disertasi, diusulkan kembali di zaman Habibie, baru selesai di era Megawati Soekarno Putri. "Semenjak Indonesia merdeka sampai 2003 kita menjalankan Undang-Undang (UU) ICW dari kolonial Belanda," ungkap Menteri Keuangan Sri Mulyani

dalam Dies Natalis 6 PKN STAN, pada Juli 2021. Sri Mulyani menjelaskan Indonesia baru membuat aturan soal keuangan negara pada 2003. Aturan berbentuk UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. "Baru 2003 kami mengeluarkan UU Keuangan Negara dan 2004 UU Perbendaharaan Negara," ucap Menteri Keuangan seperti dikutip sejumlah media.

***

Reformasi Birokrasi Keuangan

"Akuntan mana yang mau bekerja di pemerintahan? Dia mending bekerja di swasta dengan gaji besar." Mulia mendapati kenyataan itu ketika Undang-Undang tentang Keuangan Negara baru saja disahkan. Akuntan pemerintahan terbatas jumlahnya saat itu.

Negara sebesar Indonesia, ribuan pulau, ratusan juta penduduk, membukukan keuangan saat itu jauh di bawah standar internasional. Indonesia belum mampu membuat pembukuan berdasarkan basis akrual, yaitu pencatatan akuntansi yang dilakukan saat terjadinya transaksi, kendati kas belum diterima. Indonesia masih menggunakan basis kas.

Negara yang baru mereformasi diri itu kemudian melakukan transisi. Komponen neraca yang menampilkan informasi secara akrual disusun berdasarkan prinsip form akrual. Tapi penerimaan dan pengeluaran berbasis

kas. Aset yang diperoleh dari belanja tidak masuk komponen pengeluaran. Itulah reformasi besar kedua setelah UU Keuangan Negara.

Reformasi itu butuh orang-orang yang andal. Artinya butuh perubahan organisasi. Butuh orang-orang baru, atau orang-orang lama dengan kompetensi dan semangat baru. "Diperlukan SDM yang kompeten dan profesional, supaya bisa melaksanakan pengelolaan keuangan secara transparan dan akuntabel. Itu asas-asasnya," Mulia mengingat. "Dalam pasal UU Keuangan Negara disebut, bagaimana keuangan negara harus



▸ **Foto 38:**

Politeknik Keuangan Negara yang dahulu bernama STAN, di Tangerang Selatan, Banten, Agustus 2023.

Dok.Tempo

dikelola oleh pengguna anggaran, pengguna barang, tenaga pembukuan, pemeriksa, dan itu membutuhkan SDM, butuh organisasi. Itu hanya bisa dilaksanakan dengan reformasi birokrasi."

Ketika UU tentang Keuangan Negara terbit pada 2003, pemerintah langsung menggelar reformasi birokrasi. Dan yang pertama ketiban perubahan itu adalah Kementerian Keuangan, si bendahara negara.

Salah satu hasil reformasinya adalah dibentuknya Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang mengelola kekayaan negara. Sebelumnya tugas-tugas perbendaharaan itu terpencar-pencar di banyak tempat. Mulia lah yang ketiban tugas itu, ketika dirinya menjabat Direktur Jenderal Perbendaharaan pada 2004 sampai 2006.

Misalnya, muncul Direktorat Pelaksana Anggaran, yang bertugas menggambarkan APBN yang sudah ditetapkan dalam fungsi-fungsinya. Muncul juga Direktorat Kas Negara hingga Direktorat Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. "Zaman saya dua tahun jadi Dirjen Perbendaharaan, semua peran *treasury* ada di sana. Baik aset, utang, pelaksanaan anggaran, akuntansi, dan pembukuan," kata Mulia.

Sudah disadari sebelumnya jika pembentukan tugas-tugas dan unit kerja baru itu membutuhkan tenaga dan semangat baru juga. Saat itu menteri keuangannya adalah Boediono, yang menjabat pada periode 2001-2004. Boediono, ingat Mulia, sudah memulai inisiatif untuk mewadahi peningkatan kewenangan hingga

kesejahteraan pegawai. Peningkatan ini diperlukan, tentu sesuai kompetensi dan tanggung jawab, agar dapat menjalankan tugas yang berat. Seperti misalnya, menghimpun pendapatan pajak yang lebih baik. "Maka dibentuklah saat itu kantor pajak besar yang pertama di era Pak Boediono," ujar Mulia.

Sayangnya reformasi itu belum jadi program terpadu di Kementerian Keuangan. Agaknya reformasi birokrasi baru benar-benar dijalankan di era Sri Mulyani menjabat menteri keuangan pada 2005 hingga 2010. Setahun Sri Mulyani menjabat, Mulia naik jadi orang nomor dua di Kementerian Keuangan, alias sekretaris jenderal, pada 2006. "Bu Menteri kemudian membentuk Tim Reformasi Birokrasi. Saya ditugaskan jadi koordinator. Pelaksana hariannya Marwanto," ujar Mulia.

Reformasi birokrasi inilah, menurut Mulia, yang jadi kunci sukses gagalnya UU tentang Keuangan Negara. Saat itu, kata Mulia, mereka mulai membandingkan pendapatan profesi-profesi di Kementerian Keuangan dengan mereka yang bekerja di swasta. Rupanya bedanya jauh. Saling memunggungi. "Kita sampai pada kesimpulan harus melakukan perbaikan. Tapi seberapa besar perubahan itu? Kita kan harus melihat juga kemampuan APBN kita," Mulia mengingat.

Tantangan rencana perubahan itu banyak di luar. Di internal, kata Mulia, mereka beruntung punya sosok Sri Mulyani, yang kepemimpinannya kuat dan mendukung rencana perubahan serta perbaikan itu. Masalahnya,

bagaimana meyakinkan parlemen? "DPR menanyakan, 'Ada jaminan enggak, kalau kesejahteraan diperbaiki, tidak akan ada lagi kasus-kasus penyimpangan?'" Mulia mengingat pertanyaan parlemen ketika itu. "Tidak ada yang bisa jamin 100%. Tapi kita bisa jamin, dengan perbaikan itu, kalau ada penyimpangan, kita bisa bertindak tegas. Tidak bisa mentolerir alasan untuk menambah penghasilan, ngobyek sana-sini, 'uang terima kasih' atau segala macam."

▸ **Foto 39:**

Mulia P. Nasution bersama Wakil Presiden RI ke-11 Boediono, pada Hari Keuangan/Hari Oeang 2009, di Jakarta.

Dok. Pribadi



Target Sri Mulyani dan Mulia saat itu cuma satu. Bagaimana mereka bisa merekrut orang-orang terbaik masuk ke Kementerian Keuangan. "Ibaratnya, jika dibandingkan, tawaran gaji di Kementerian Keuangan tidak kalah dengan yang di swasta," kata Mulia.

Agar dapat meyakinan DPR, Mulia dan kawan-kawan memperbaiki standar operasi dan prosedur di Kementerian Keuangan. Proses bisnis juga diperbaiki. "Karena jumlah uang yang diminta ini cukup besar. Akhirnya disetujui oleh DPR," ujar Mulia. "Walau setelah itu, setahun setelahnya, meledak kasus Gayus Tambunan."

Gayus adalah pegawai pajak, yang pada 2009 ketahuan menggelapkan setoran pajak. Kasus Gayus meledak ketika Kementerian Keuangan sedang memulai reformasi birokrasi.

▸ Foto 40:

Dirjen Perbendaharaan periode 2013-2019, Marwanto Harjowiryono.

Dok. Kementerian Keuangan



Mulia mengakui, dalam proses reformasi birokrasi itu, dirinya lebih banyak berperan sebagai koordinator. Sehari-harinya, yang mengawal reformasi itu adalah Marwanto. "Saya waktu itu Kepala Pelaksana Harian Tim Reformasi Birokrasi," kata Marwanto mengingat.

Marwanto mengakui, salah satu hasil diskusinya dengan Tim Reformasi Birokrasi, termasuk Mulia, saat itu adalah menyusun SOP kerja di Kementerian Keuangan. SOP itu berlaku di seluruh satuan pelayanan Kementerian Keuangan. Dari Sabang sampai Merauke. Dari Miangas sampai Rote. "Proses bisnis di Kemenkeu itu cukup rumit. Dulu tidak semua kegiatan pelayanan ada SOP-nya. Itu sebabnya kenapa pelayanan bisa cepat atau lambat, tergantung siapa yang urus," ingat Marwanto. "Kami tidak ingin terus-terusan seperti itu."

Marwanto masih ingat betul, ketika memulai reformasi birokrasi pada 2006, yang muncul ke publik dan menjadi gunjingan di kementerian dan lembaga lain adalah, Kementerian Keuangan minta remunerasi untuk para pegawainya naik. "Padahal Tim Reformasi sama sekali tidak pernah berpikir akan menaikkan tunjangannya," kata Marwanto.

Ide kenaikan remunerasi itu baru muncul ketika Tim Reformasi menghadap Sri Mulyani. Menteri bertanya, apa yang menjadi jaminan, skema reformasi birokrasi tersebut tidak dilanggar oleh eselon satu, alias pejabat tertinggi di bawah menteri.

Marwanto kemudian mengajukan argumennya. Eselon satu saat itu tak mendapatkan penghasilan yang cukup.

Makanya Marwanto menyodorkan skema sistem kompensasi ke pegawai. "Tapi saat yang sama, ada aturan, tidak ada lagi penerimaan di luar tunjangan remunerasi yang ada di Kemenkeu," ujar Marwanto. "Dulu banyak sekali tim, tim, tim. Yang namanya Sekjen dan Biro Hukum pasti punya anggota tim yang banyak dan tiap bulan terima honor. Sejak reformasi itu hilang semua, dikumpulkan jadi satu dalam bentuk tunjangan kinerja."

Menurut Marwanto, warisan reformasi birokrasi itu masih asri sampai kini. Salah satunya ada pada pengembangan sumber daya manusia. Di sistem hasil reformasi, seseorang di Kementerian Keuangan tidak hanya dinilai berdasarkan ijazah, tapi juga *soft skill*-nya. "Bagaimana dari sisi *leadership*, bagaimana dia membangun jaringan, bagaimana dia bisa mempengaruhi lingkungan," ujar Marwanto.

Selain itu, Tim Reformasi Birokrasi juga membangun sistem *job person match* (JPM). Seseorang yang akan duduk di satu jabatan harus dapat memenuhi syarat-syarat tertentu. Ada yang namanya pusat penilaian, untuk membangun soft skill seluruh pegawai. "Sekarang di Biro SDM Kemenkeu sudah punya data kompetensi seluruh pegawai. Kalau kemenkeu butuh calon, kandidat yang cocok seperti apa, itu sudah ada semua di *database*. Kalau orang itu tidak cocok dengan jabatan tersebut, harus di-*training* dan sebagainya."

Bagi Marwanto dan Mulia, reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan itu adalah perubahan besar.

Perubahan yang memaksa orang bergerak dari zona nyaman mereka, meninggalkan praktik-praktik usang, yang sudah tak bisa dipertahankan lagi. Dan sampai hari ini, Mulia masih yakin, "Undang-Undang tentang Keuangan Negara akan gagal kalau tidak diikuti dengan reformasi birokrasi tadi."

***

Menata Rumah Baru Bernama OJK

Di ujung jabatannya sebagai Sekretaris Jenderal, Mulia sekali lagi dapat tugas berat: menyiapkan rumah baru bagi Otoritas Jasa Keuangan. Pada 22 November 2011, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Itu adalah lembaga baru, independen, yang ditugaskan untuk mengawasi industri keuangan kita, yang sebelumnya terpencar di banyak lembaga.

Mulia sebelumnya sempat mencoba peruntungan mengikuti seleksi dewan komisioner OJK. Namun dirinya tak terpilih. Tak jadi komisioner, Mulia malah ditugaskan jadi Ketua Tim Transisi Otoritas Jasa Keuangan, sejak Januari 2012. "Ketika saya ditugaskan, keputusan politik sudah diambil, undang-undang OJK sudah jadi," kata Mulia.

Tim Transisi memikul tugas berat. OJK adalah lembaga independen baru, regulator industri keuangan. Peran-peran itu sebelumnya menempel di banyak lembaga. Untuk pengawasan perbankan bertahun-tahun dikerjakan oleh Bank Indonesia. Pengawasan pasar modal sebelumnya ada di Badan Pengawas Pasar Modal yang berada di bawah Kementerian Keuangan. Juga ada pengawas industri keuangan non bank yang sebelumnya ada di bawah Kementerian Keuangan. Kini peran itu harus pindah ke satu lembaga independen baru bernama OJK. "Ini kan melibatkan teman-teman dari luar Kementerian Keuangan, terutama dari Bank Indonesia," ingat Mulia.



▸ **Foto 41:**

Mulia P. Nasution (ketiga dari kiri) saat merayakan Hari Keuangan/ Hari Oeang Republik Indonesia, di Jakarta, Oktober 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

OJK mulai-mula tidak punya kantor. Mereka baru lahir dari sebuah dokumen sakti bernama undang-undang. Tahu tugasnya tak mudah, Mulia mengajak orang-orang dari BI dan segala macam, termasuk para ahli dari dalam dan luar negeri untuk membantu merumuskan bentuk OJK. "Lebih ke teknis membentuk organisasi baru, memisahkan dari induk yang lama, lalu digabung jadi satu entitas baru," ujar Mulia. "Masalahnya, bisnis proses, jabatan, hingga kepangkatan tidak persis sama dengan lembaga asal."

Di situlah Mulia berpikir, bagaimana menyelaraskan semua. Misalnya, ketika pejabat pengawas perbankan di Bank Indonesia pindah status jadi pegawai atau pejabat OJK, bagaimana supaya jabatan atau jenjang karirnya tidak dirugikan. Sementara dari pengawas pasar modal, bagaimana pelepasan statusnya sebagai pegawai negeri sipil, menjadi pegawai lembaga. "Apakah jabatan mereka di tempat lama sama dengan di lembaga baru hingga remunerasinya. Itu kan belum ada sistemnya," ingat Mulia.

Kotak-kotak pembagian tugas di lembaga baru itu sebetulnya sudah siap. Pendek kata, kata Mulia, kotak pengawas pasar modal sudah disiapkan untuk gerbong Bapepam. Kotak organisasi pengawas perbankan mestinya buat menampung pengawas dari Bank Indonesia. "Enggak mungkin orang BI mengisi pengawas pasar modal, atau sebaliknya," ingat Mulia. "Jadi, kami memberikan kesempatan juga kepada orang BI untuk yang mau tetap di BI atau pindah ke OJK."

Mulia mengaku ada banyak tantangan selama enam bulan dia menyiapkan organisasi OJK. Bahkan keberadaan OJK sempat digugat saat itu. "Itu bahkan tinta dokumen undang-undangnya nya belum kering."

Dalam menyusun organisasi itu, Mulia memegang satu prinsip. Jangan sampai organisasi bengkak, gemuk, obesitas, dan malah susah bergerak. "Misalnya ketika di OJK, jenjang proses pengawasan jadi lebih panjang. Enggak efektif dong."

Dan Mulia, saat itu, menghadapi sisa-sisa ego sektoral orang-orang OJK baru, dari lembaga lama mereka. Tarik-tarikan seperti itu, kata Mulia, pernah dia alami ketika memimpin Dirjen Perbendaharaan, organisasi baru di Kementerian Keuangan pada 2004. "Dalam setiap perubahan itu pasti ada yang begitu." Tapi itu hanya di awal. Kini OJK, yang rumahnya disiapkan oleh Mulia hanya dalam enam bulan, sudah berumur 10 tahun lebih.





BAB 5

Pak Mulia sudah ngomong sama saya bahwa ada kebutuhan pada berbagai posisi yang dilematis tersebut, maka itu saya minta kepada Menneg BUMN untuk menyikapi dalam hal kemungkinan yang betul-betul relevan dengan fungsi Depkeu sehingga dia di sana dalam posisi penugasan bukan dalam artian harus melakukan tambahan-tambahan pekerjaan.

Sri Mulyani

KIPRAH DI LUAR LAPANGAN BANTENG

Staf Ahli, Komisaris, hingga Penasihat

Bagi Mulia Panusunan Nasution, memasuki masa purnatugas dengan rileks adalah sebuah kemewahan. Namun, dengan sederet keahlian dan jam terbangnya selama menjadi birokrat, Mulia tidak serta-merta bisa beristirahat selepas pensiun sebagai Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan pada 1 September 2011. Jabatan ini diembannya sejak 2006.

Adalah Menteri Keuangan Agus Martowardojo yang masih melibatkan Mulia dalam serangkaian urusan pekerjaan. Menteri Agus antara lain mendapuknya sebagai staf ahli yang bertugas menangani pembahasan Rancangan Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (RUU BPJS). Saat itu adalah momen krusial. Mulia telah mengawal pembahasan rancangan tersebut bersama Dewan Perwakilan Rakyat sejak masih menjabat sekretaris jenderal. Ia merasa terpanggil untuk menuntaskannya.

Mulia masih ingat bagaimana ia rutin mendampingi Menteri Agus saban berhadapan dengan para wakil



▸ Foto 42:

Mulia P. Nasution saat mengikuti acara perpisahan Menteri Keuangan Sri Mulyani di Jakarta, Mei 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

rakyat di Gedung Parlemen, Senayan, Jakarta Pusat. "Saya awalnya koordinator mendampingi Pak Menteri, tapi tiba-tiba saya sudah enggak menjabat lagi dan menjadi staf khusus," kata Mulia. Berkat kebijaksanaan DPR, Mulia saat itu tetap diperbolehkan mendampingi Menteri Keuangan dalam pembahasan rancangan hingga disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS pada 28 Oktober 2011.

Tak seperti lazimnya pensiunan yang bisa menikmati masa rehat dengan berleha-leha di rumah atau pulang kampung, Mulia justru berjibaku pada awal masa purnatugasnya. Kesibukan seolah-olah tak berhenti menggelayuti pria asal Panyabungan, Sumatera Utara, ini. Rampung dengan urusan BPJS, mantan Direktur Jenderal Perbendaharaan tersebut didapuk untuk membidani kelahiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Menteri Agus memercayakan Mulia sebagai Ketua Tim Perwujudan Lembaga OJK pada Januari 2012. Hingga akhir 2012, Mulia memimpin tim berisikan perwakilan Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia. Tugasnya mempersiapkan pembentukan OJK. "Ketika saya pensiun, Undang-Undang OJK belum selesai disusun," ujar Mulia.

Nyaris tiga bulan setelah Mulia pensiun, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK baru disahkan pada 22 November 2011. Pembentukan OJK merupakan peristiwa penting bagi sektor jasa keuangan. Selaku lembaga yang independen, OJK mengambil alih fungsi regulator dan pengawasan pada perbankan yang sebelumnya dijalankan bank sentral alias Bank Indonesia. Sementara itu, untuk pengawasan lembaga keuangan nonbank, OJK mengambil alih peran yang sebelumnya dilakoni Kementerian Keuangan dan Bapepam LK (Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan).

Tugas Mulia menyiapkan rumah baru OJK kala itu tidak mudah. Sebagai koordinator yang memimpin tim transisi, ia harus menghadapi dan membereskan masalah seputar teknis reformasi dan pendekatannya. Selain bekerja dengan para koleganya di Bank Indonesia, Mulia kerap melibatkan para ahli untuk menjaring masukan. Diskusi mereka bermuara pada terbentuknya cikal-bakal struktur awal OJK.

Menurut Mulia, sebagai lembaga baru, OJK pada 2012 itu praktis tidak memiliki apa-apa. "Lembaga ini tidak punya kantor, pegawai, jadi bagaimana ini?"

ujarnya. Karena itu, OJK versi awal tak lain dan tak bukan merupakan "perpaduan" antara Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia. Pengawas bank berasal dari bank sentral, sementara pengawas industri jasa keuangan lainnya diambil dari Kementerian Keuangan.

Adalah tugas Mulia dan timnya, sesuai dengan amanat Pasal 57 UU OJK, yang menyiapkan struktur organisasi, standar operasi, sistem teknologi informasi, hingga regulasi yang memberikan kepastian hukum dalam proses transisi. Dan terbukti, Mulia berhasil mengemban tugasnya dalam membidani lahirnya OJK. Pada 16 Juli 2012, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan sembilan anggota Dewan Komisioner OJK periode pertama hingga 2017. Muliaman D. Hadad memimpin OJK sebagai Ketua Dewan Komisioner.

Dalam periode transisi ini, Mulia sempat menuai kontroversi manakala namanya terpilih oleh panitia seleksi sebagai satu dari 14 calon komisioner OJK yang diserahkan ke Komisi Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat. Masuknya Mulia dalam deretan nama yang dipilih panitia seleksi yang diketuai Menteri Keuangan Agus Martowardojo itu dinilai penuh nepotisme. Kendati sudah pensiun, Mulia saat itu dianggap tak layak terpilih menjadi anggota OJK karena posisinya sebagai ketua tim transisi serta kedekatannya dengan pemerintah.

Dalam proses seleksi selanjutnya, Mulia tidak terpilih sebagai komisioner OJK. Namun dia tetap terlibat dalam proses transisi lembaga tersebut hingga akhir 2012. Tim transisi OJK tahap I dibentuk pada 15

Agustus 2012 untuk membantu Dewan Komisioner OJK melaksanakan tugas selama masa transisi. Tim ini bekerja intensif hingga OJK secara efektif mulai beroperasi per 31 Desember 2012. Sejak itu, fungsi pengawasan pasar modal serta industri keuangan nonbank resmi beralih ke OJK.

Dikenal sebagai tokoh keuangan, Mulia telah kenyang mengecap seabrek pengalaman dengan menduduki sederet jabatan di sektor keuangan. Sepak terjangnya tidak hanya merentang di Kementerian Keuangan. Di luar Lapangan Banteng—julukan untuk kantor pusat Kementerian Keuangan—Mulia pernah dipercaya menduduki posisi penting di sejumlah institusi.

Mulia antara lain pernah duduk sebagai komisaris di sejumlah bank, Ketua Dewan Pengawas Rumah



▸ Foto 43:

Mulia P. Nasution (kiri) menerima ucapan terima kasih setelah mengikuti diskusi mengenai infrastruktur bersama Forkem di Anyer, Banten, Juli 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

Sakit Anak dan Bunda Harapan Kita, Ketua Komite Penyempurnaan Manajemen Keuangan, serta anggota Dewan Pengawas Rumah Sakit Umum Pusat Nasional Cipto Mangunkusumo dan Rumah Sakit Umum Pusat Persahabatan.

Mulia, misalnya, masih menjabat Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan ketika dipercaya merangkap tugas sebagai Komisaris Utama PT Bank Bukopin Tbk pada 2009. Saat itu isu rangkap jabatan kembali mencuat dan tengah mendapat sorotan publik. Bahkan Dewan Perwakilan Rakyat sempat mempertanyakan keputusan Kementerian Keuangan—kala itu masih bernama Departemen Keuangan—mengangkat Mulia P. Nasution sebagai komisaris di Bank Bukopin.

Menanggapi rangkap jabatannya itu, Mulia menegaskan bahwa penunjukannya sebagai komisaris utama merupakan penugasan untuk mewakili kepentingan



▸ Foto 44:

Mulia P. Nasution saat menerima penghargaan dalam Rapat Kerja Nasional Akuntansi 2009, di Jakarta, Agustus 2009.

Dok. Kementerian Keuangan

pemerintah, terutama menyukseskan transformasi Bank Bukopin menjadi bank pertanian. Mulia mengaku tidak menerima honor dan sudah mendapatkan restu dari Menteri Keuangan.

Menurut Mulia, sebagai pelaksanaan reformasi birokrasi di Departemen Keuangan, penugasan pejabat struktural sebagai komisaris pada badan usaha yang seluruh atau sebagian sahamnya milik negara dilakukan dengan mempertimbangkan kompetensi pejabat tersebut. Pengangkatan juga mempertimbangkan potensi benturan kepentingan dengan tugas sebagai pejabat struktural Departemen Keuangan, termasuk beban kerja sebagai pejabat struktural dan komisaris.

Perihal rangkap jabatan Mulia ini, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, seperti diberitakan Detik.com pada 29 Mei 2009, telah menyetujui rangkap jabatan Mulia P. Nasution sebagai Sekretaris Jenderal Departemen Keuangan dan Komisaris Utama PT Bank Bukopin (Tbk). Namun Sri Mulyani meminta Menteri Negara BUMN untuk mengatur dengan jelas penugasan Mulia sebagai komisaris utama sehingga tidak mengganggu tugasnya di Departemen Keuangan.

"Pak Mulia sudah ngomong sama saya bahwa ada kebutuhan pada berbagai posisi yang dilematis tersebut, maka itu saya minta kepada Menneg BUMN untuk menyikapi dalam hal kemungkinan yang betul-betul relevan dengan fungsi Depkeu sehingga dia di sana dalam posisi penugasan bukan dalam artian harus melakukan tambahan-tambahan pekerjaan. Jadi dengan

rambu-rambu itulah saya mengatakan akan diatur," kata Sri Mulyani.

Syahdan, Mulia menjalankan tugasnya melakukan pengawasan terhadap Bank Bukopin selama dua periode alias satu dasawarsa. Semula ia menjadi komisaris utama (27 Mei 2009 sampai 28 April 2016). Setelah Bosowa menjadi pemegang saham Bank Bukopin, dia digantikan oleh Karya Budiana (almarhum) melalui RUPSLB Bank Bukopin pada 2016 dan kemudian oleh Mustafa Abubakar, mantan Menteri Negara BUMN, melalui rapat umum pemegang saham tahunan Bank Bukopin pada 22 Mei 2018. Setelah menjalani *cooling off period* selama 14 bulan, Mulia efektif menjabat sebagai komisaris independen sejak 8 Juni 2017 sampai RUPST Bukopin pada 22 Mei 2019.



▸ **Foto 45:**

Mulia P. Nasution (ketiga dari kiri) bermain voli dengan pejabat eselon I Departemen Keuangan dalam acara Hari Keuangan/Hari Oeang ke-63, di Jakata, Agustus 2008.

Dok. Kementerian Keuangan

Masih seputar pengawasan bank, Mulia dalam kiprah-nya yang lain juga pernah menjadi Komisaris PT Bank Rakyat Indonesia Tbk pada 2006-2007 serta Komisaris Utama PT Bank Permata Tbk sepanjang 2004-2008.

Kepakaran dan pengalamannya di bidang keuangan juga membuat Mulia dipercaya menempati posisi penting di luar sektor perbankan. Ia pernah didapuk sebagai Ketua Dewan Pengawas Rumah Sakit Anak dan Bunda Harapan Kita (Mei 2006-Mei 2008), Ketua Dewan Pengawas Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (2008-2012), dan anggota Dewan Pengawas Badan Layanan Umum Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran (2010-2013).

Mulia juga pernah tercatat sebagai anggota Dewan Pengawas Rumah Sakit Umum Pusat Nasional Cipto Mangunkusumo (2011-2015), Ketua Komite Reformasi Manajemen Keuangan, Ketua Dewan Pengawas Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (2010-2013), serta anggota Dewan Pengawas Rumah Sakit Umum Persahabatan sejak 2006. Mulia pernah pula menjadi penasihat di Oxford Policy Management Indonesia, McKinsey Indonesia, Australia Indonesia Partnership for Economic Governance (AIPEG), World Bank Jakarta, serta di lembaga riset Independent Research & Advisory Indonesia (IRAI) untuk kajian perpajakan, fiskal, dan kebijakan publik.

Pendiri Koperasi dan Berdagang Kopi

Bertahun-tahun merantau di Jakarta, berbagai daerah, hingga mancanegara, Mulia tak pernah melupakan

kampung halamannya di Panyabungan, Sumatera Utara. Berawal dari keinginan sederhana untuk membentuk wadah silaturahmi setiap pulang kampung, Mulia dan sejumlah rekannya sesama perantau asal Panyabungan mendirikan Koperasi Mitra Manindo pada 14 Mei 2009. "Kalau kami bertemu tapi tidak ada suatu keperluan khusus, biasanya 15 menit selesai. Tapi, dengan membahas perkembangan koperasi, ajang reuni menjadi sesuatu yang lebih serius," Mulia berkisah.



▸ Foto 46:

Mulia P. Nasution memeriksa biji kopi arabika Sian Huta, di Mandailing Natal, Sumatera Utara.

Dok. Pribadi

Koperasi Mitra Manindo adalah koperasi *grameen* yang sebagian besar anggotanya berasal dari kalangan pelaku usaha kecil dan menengah. Mereka umumnya ibu rumah tangga di sejumlah kecamatan di Kabupaten Mandailing Natal, Sumatera Utara. Mulia membeli rumah di sebelah bekas kediaman orang tuanya untuk dijadikan kantor koperasi.

Mulia mendirikan Koperasi Mitra Manindo bersama beberapa tokoh, di antaranya Mahmud Azhar Lubis, pejabat di Badan Koordinasi Penanaman Modal, dan Mansyur Syamsuri Nasution, bankir yang pernah jadi Direktur Bank Tabungan Negara. Mulia

kini menjadi penasihat koperasi tersebut, sementara Mansyur dan Azhar sebagai pengawas.

Semula, Mulia mendirikan koperasi karena ingin memberantas rentenir di kampungnya. Seiring dengan waktu, koperasi berkembang dan banyak membantu ibu-ibu pelaku UMKM lewat pinjaman tanpa agunan. Sejak didirikan, koperasi besutan Mulia telah memiliki anggota lebih dari 2.000 orang. Koperasi ini juga memiliki aset hingga miliaran rupiah, menjalankan toko kelontong modern dan empat kantor kas, salah satunya di Jakarta, serta menjadi agen penyalur gas bersubsidi di Mandailing Natal.

Keberadaan minimarket Manindo Mart, salah satu toko kelontong yang dikelola Koperasi Mitra Manindo, misalnya, sempat membetot perhatian Menteri Koordinator Perekonomian Darmin Nasution pada 2018. Dia bahkan mendatangi minimarket yang terletak di Kayujati, Panyabungan, Mandailing Natal, tersebut. Dengan melihat langsung Manindo Mart, Darmin menjadi saksi bagaimana eksistensi Koperasi Mitra Manindo dalam menyokong pengembangan usaha kecil-menengah.

Koperasi Mitra Manindo sudah banyak menyalurkan dana pinjaman kepada masyarakat di Mandailing Natal. Hingga 2018, koperasi ini telah mencatatkan angka penyaluran dana sekitar Rp 49 miliar. Kalangan pedagang dan pelaku industri kecil menyambut antusias pendanaan usaha dari Koperasi Mitra Manindo. Akumulasi penyaluran pinjaman tiap tahunnya mencapai miliaran rupiah.



▸ Foto 47:

Mulia P. Nasution (ketiga dari kanan) bersama dengan ahli kopi dunia Surip Mawardi (ketiga dari kiri) dan pegawai kebun kopi Sian Huta, di Mandailing Natal, Sumatera Utara.

Dok. Pribadi

Dengan jargon "dari kita, oleh kita, dan untuk kita", Mulia berharap para pengusaha kecil dan menengah yang belum bergabung dengan Koperasi Mitra Manindo segera mendaftarkan diri. Dengan begitu, mereka bisa meng-akses permodalan dengan syarat yang tidak memberatkan untuk mengembangkan usaha sesuai dengan kemampuan dan potensi tempat tinggal masing-masing.

Selain menyediakan jasa keuangan berbasis syariah dan perdagangan, Koperasi Mitra Manindo terlibat dalam sederet kegiatan sosial. Kegiatannya antara lain penggalangan sumber dana berupa zakat, infak, sedekah, dan wakaf. Penyalurannya diutamakan untuk mengentaskan warga miskin melalui wakaf dan zakat produktif hingga program-program pengembangan sumber daya manusia. Melalui *corporate social responsibility* (CSR), koperasi ini juga melaksanakan program bedah rumah, yakni merenovasi tempat

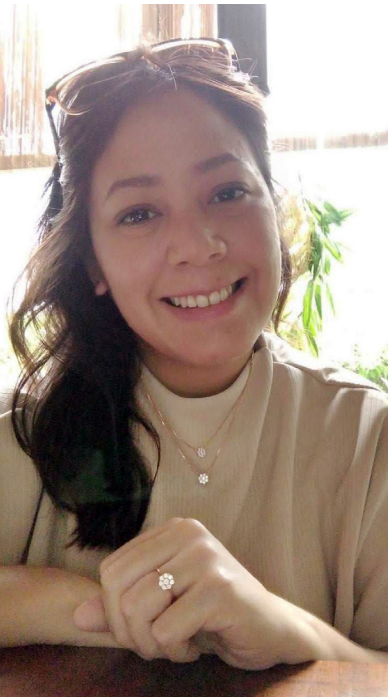
tinggal warga kurang mampu yang tidak layak menjadi bangunan permanen.

Pada 24 Oktober 2022, Koperasi Mitra Manindo melakukan kegiatan bedah rumah terhadap kediaman Sahronia, warga Kelurahan Siabu, Kecamatan Siabu, Mandailing Natal. Sahronia adalah anggota koperasi ini sejak 2014. Berdasarkan proses dan penilaian koperasi, janda beranak empat yang sehari-hari menggarap sawah penduduk setempat ini layak memperoleh bantuan dari sisa hasil usaha atau dana CSR.

Sahronia selama ini menempati rumah panggung yang terbuat dari papan kayu. Kondisinya tampak sudah lapuk. Bahkan di sejumlah titik terlihat banyak lubang. Lahan rumah Sahronia seluas 8 x 8 meter. Renovasi rumahnya ditargetkan rampung pada Desember 2022.

Bedah rumah Sahronia merupakan kegiatan kedua Koperasi Mitra Manindo selama Oktober 2022. Koperasi ini juga merenovasi rumah Irma Khairani di Desa Tambangan Pasoman, Kecamatan Tambangan, Mandailing Natal. Perempuan 42 tahun ini sebelumnya menempati gubuk. Lewat bedah rumah, gubuk Irma bakal menjadi rumah permanen seluas 4 x 6 meter. Mulia menghadiri acara peletakan batu pertama pembangunan rumah Irma.

Dengan mengadopsi sistem *Grameen* Bank, yaitu menyediakan produk pembiayaan tanpa agunan bagi nasabah, Koperasi Mitra Manindo mempermudah kalangan masyarakat miskin dalam memperoleh pembiayaan usaha. Model pembiayaan mikro syariah



▸ Foto 48:

Anak kedua Mulia P. Nasution, Mutiara Dania Nasution.

Dok. Tempo/Jati Mahatmaji

ala koperasi ini serta dampaknya bagi masyarakat kurang mampu telah diteliti banyak mahasiswa dari sejumlah kampus, di antaranya Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Mandailing Natal dan Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan.

Selain lewat koperasi, keinginan Mulia membangun kampung halaman diwujudkannya dengan memopulerkan kopi. Ia merupakan pendiri sekaligus komisaris PT Sian Huta, penyuplai kopi arabika yang ditumbuhkan di tanah tinggi Mandailing, pada April 2012. Mulia membangun bisnis kopi bersama istrinya, Tetty Siti Afiah Siregar, serta kedua anaknya, Rayhan Armand Nasution dan Mutiara Dania Nasution.

Mulia membeli kebun kopi di Ulupungkut setelah pensiun dari Kementerian Keuangan. Lahan inilah yang mereka garap. Mereka berbagi tugas dalam menjalankan usaha. Mulia mengurus kebun dan pabrik pengolahan kopi. Istrinya menangani bagian pemasaran. Sedangkan putra-putrinya mengurusi pembukuan dan promosi. Dengan merek Sian Huta, Mulia dan keluarganya memasarkan kopi khas Mandailing ke kedai-kedai kopi di penjuru Jakarta. Kopi Sian Huta juga dijual lewat berbagai *marketplace*.



▸ Foto 49:

Anak pertama Mulia P. Nasution, Rayhan Armand Nasution.

Dok. Tempo/Jati Mahatmaji

Mutiara Dania Nasution, 34 tahun, mengingat bahwa abangnya yang pertama kali mencetuskan ide untuk berbisnis kopi. Sebelum merintis usaha kopi, Rayhan Armand Nasution sempat bekerja di Bank of Tokyo. Ia kemudian mengundurkan diri dan berfokus untuk mengembangkan kopi arabika khas Mandailing.

Kecintaan Rayhan, 35 tahun, terhadap kampung halaman ayahnya terpupuk sejak belia. Mulia P. Nasution sejak dulu sering mengajak keluarganya mengunjungi Panyabungan. Semula Rayhan kerap bertanya-tanya mengapa mesti pergi ke daerah pelosok yang menurutnya antah-berantah itu. Sudah tempatnya jauh, cuacanya juga panas.

Dari Kota Medan, mereka terbang dengan pesawat Susi Air selama satu jam menuju Bandar Udara Aek Godang di Kabupaten Padang Lawas Utara, Sumatera Utara. Mereka masih harus menempuh perjalanan darat ke Panyabungan sejauh 100 kilometer. “Bukan sesuatu yang kami mau, tapi karena sering ke sana jadi muncul rasa ingin membangun kampung halaman. Jadi saya coba dengan kopi,” tutur Rayhan.



▸ **Foto 50:**

Kebun kopi PT Sian Huta di Mandailing Natal, Sumatera Utara.

Dok. Pribadi

Tetty Siti Afiah Siregar mengatakan keluarganya menekuni bisnis kopi dengan serius. Ia menyebutnya bukan bisnis pensiunan. Bagi Mulia sekeluarga, Sian Huta adalah bisnis keluarga. Kendati Mulia adalah bekas pejabat teras Kementerian Keuangan, mereka mengawali semuanya dari nol. Mereka tidak aji mumpung dengan memanfaatkan posisi dan relasi Mulia semasa menjabat untuk mengembangkan dan memperluas bisnis kopi.

Tetty, yang terlahir dari keluarga pengusaha, terbiasa dengan urusan berdagang. Dalam bisnis kopi keluarga Mulia, ia berperan di bagian pemasaran berkat kecakapannya menjalin komunikasi dengan banyak orang. "Ibu jago *ngomong* sehingga bisa menggaet banyak kenalan pelanggan kopi," ujar Rayhan. Pada masa awal usaha mereka berdiri, Tetty kerap

memperkenalkan kopi Sian Huta dari pintu ke pintu. "Saya tidak pernah memakai nama Nasution, marga suami saya, tapi saya pakai nama Siregar," Tetty berujar.

Dulu, Tetty dan Mulia kerap mengajak Rayhan dan Dania mudik ke Panyabungan supaya mereka tidak melupakan asal-usul keluarga. Bahkan sepulang dari Prancis pun Tetty langsung membawa keluarganya mengunjungi kampung halaman. Kini, dengan berbisnis kopi, kesempatan untuk lebih dekat dengan daerah asal makin terbuka. Apalagi, menurut Tetty, "Kopi ini alhamdulillah bisa untuk *bread and butter* bagi keluarga kami."

Agaknya jalan hidup Mulia tidak menyimpang jauh dari keinginan mendiang ayahnya. Sebelum merantau



▸ Foto 51:

Foto bersama tokoh Mandailing pada acara lembaga adat dan budaya Mandailing.

Dok. Pribadi

ke Medan untuk mengadu nasib, Mulia remaja sempat mengutarakan hasratnya meneruskan kuliah. Orang tuanya tidak menolak, meski, bagi sang ayah, mengubah nasib tak selalu lewat pendidikan tinggi. "Kita juga bisa membesarkan usaha, bertani, berkebun. Kalau pensiun, jadi petani," Mulia mengenang perkataan ayahnya.

Kini, seraya menjalani masa pensiun, Mulia disibukkan dengan bisnis dan bermacam kegiatan lain. Lewat koperasi yang dibentuknya, ia turut membantu membangun dan membesarkan usaha masyarakat kecil di kampung halamannya. Adapun bersama istri dan kedua anaknya, Mulia sukses menjadi petani sekaligus pengusaha kopi.



▸ **Foto 52:**

Mulia P. Nasution bersama anak dan istri menjalani ibadah umrah, 2000-an.

Dok. Pribadi





BAB 6

Misalnya teman-teman bercandanya agak *ngawur*, Pak Mulia itu hati-hati. Dia bercandanya lebih teratur, terstruktur, lebih rapi.

Herry Purnomo

MULIA DI MATA KAWAN DAN REKAN KERJA



▸ Foto 53:

Mulia P. Nasution (kedua dari kanan) dalam sebuah acara Kementerian Keuangan, di Jakarta, Oktober 2010.

Dok. Kementerian Keuangan

Suatu hari, ketika masih menjadi siswa di Sekolah Menengah Atas Negeri 1 Panyabungan, sekarang masuk wilayah Kabupaten Mandailing Natal, Sumatera Utara, Mulia Panusunan Nasution bolos sekolah. Bersama dua sobat karibnya, Ucok Hasyim Batubara dan Porkas, Mulia memutuskan kabur dari kelas untuk mewujudkan cita-cita mereka: menjadi pemain *band*. Peristiwa itu terjadi pada akhir 1960-an.



▸ Foto 54:

Cok Simbara, teman masa kecil dan remaja Mulia P. Nasution.

Dok. Tempo/ Jati Mahatmaji

Dari daerah tempat tinggal mereka yang kala itu terbilang cukup terpencil, Mulia dan dua rekannya membidik Malaysia sebagai tempat mengadu nasib. Entah apa pertimbangannya saat itu. Tidak tanggung-tanggung, mereka bertiga berjalan kaki! Ketika itu, semangat mereka sedang meluap-meluap untuk pergi ke luar negeri.

Dari kampungnya, mereka berjalan menyusuri satu-satunya jalan yang menghubungkan Panyabungan dengan Kota Padang, Sumatera Barat. Padahal jarak tempuhnya mencapai 320 kilometer. Sepanjang perjalanan, mereka hanya menjumpai hutan. Tidak

ada kampung lain yang berdekatan. Hingga akhirnya langkah mereka terhenti saat menginjakkan kaki di sebuah pasar. "Setelah kami berjalan kaki sejauh 28 kilometer," ujar aktor kawakan Ucok Hasyim Batubara alias Cok Simbara, salah satu kawan Mulia itu.

Merasa lelah dan lapar karena perjalanan jauh, Mulia, Cok, dan Porkas mampir di sebuah warung. Seraya menyantap makanan, angan-angan mereka malayang. Momen itu sekaligus menyadarkan mereka dari lamunan. Hasrat menggebu yang memantik mereka bolos sekolah hari itu seketika padam tatkala terbentur realitas. Bagaimana cara menggapai Malaysia? Ongkosnya? Makannya? Satu per satu menghantam impian mereka.

Cok Simbara, kini 69 tahun, menuturkan bahwa mereka akhirnya memutuskan pulang sore itu juga. Seperti halnya saat berangkat, ketiganya kembali ke kampung dengan berjalan kaki. Di tengah perjalanan, mereka sempat bertemu dengan sebuah bus yang melintas searah. Sopirnya menawarkan tumpangan. "Itu kendaraan terakhir, tidak ada lagi mobil dari arah pasar," ujar Cok. Namun mereka menolak dan memilih tetap berjalan kaki.

Mereka tiba di kampung pada tengah malam. Saat itu belum ada listrik. Suasana gelap-gulita. Hanya tampak temaram dari lampu minyak di depan rumah-rumah penduduk desa. Dari kejauhan, Mulia, Cok, dan Porkas melihat dua lampu sepeda yang melaju perlahan-lahan ke arah mereka. Begitu mendekat, mereka mengenali

pengayuh sepeda itu adalah kakak Mulia, Martua Pandapotan, dan adik Cok Simbara. "Rupanya sopir bus yang tadi itu *ngabari* mereka bahwa bertemu kami di jalan dan enggak mau naik," Cok bertutur.

Aksi bolos sekolah Mulia, Cok, dan Porkas hari itu ternyata tidak hanya membikin heboh satu sekolah. Ulah mereka juga telah membuat geger warga satu kampung. Sebab, ketiga remaja itu dianggap hilang karena tak terlihat batang hidungnya seharian.

* * *

Lahir dan besar di sebuah daerah kecil, Mulia P. Nasution muda tidak memiliki banyak teman. Aktor Cok Simbara, kawan karib masa remaja Mulia, mengenal sahabatnya itu sebagai figur yang *introvert*. Di sekolah, Mulia nyaris tak pernah berulah yang *neko-neko*. Bahkan, menurut Cok, Mulia tidak pernah berbuat nakal.

Mulia bersikap terbuka hanya kepada teman-temannya bermain musik. Bersama Cok, Mulia membentuk grup *band* bernama ISSMA. Cok memainkan instrumen bas dan kadang drum. Adapun Mulia pemetik gitarnya. Dua tolan ini bermain musik sejak masa sekolah menengah pertama. Menurut Cok, Mulia bisa menunjukkan sisi ekspresifnya saat memainkan lagu-lagu grup legendaris idolanya, The Beatles.

Berawal dari kegemaran bermain gitar secara auto-didaktik sejak SMP itulah Mulia bercita-cita menjadi

musikus. "Dia itu memang obsesinya *pengen nge-band*," ujar Cok. Dengan latar sosial ekonomi Panyabungan pada akhir 1960-an, ketika listrik bahkan belum mengaliri desa, anak-anak muda setempat memang tidak pernah terbayang untuk bisa menempuh pendidikan tinggi. Maka menjadi pemain *band* tenar seperti The Beatles merupakan angan-angan para pemuda di Panyabungan saat itu. Salah satunya Mulia.

Sebenarnya Mulia sudah "menggapai" cita-citanya menjadi pemusik saat membentuk grup *band* bersama Cok. Melalui *band* ISSMA, ia bisa berpentas di depan khalayak. Mereka paling sering *manggung* di pasar malam. Di Panyabungan, pasar malam rutin digelar pada hari-hari libur. Mulia dan Cok kerap mengajak kawan sekolah perempuan sebagai vokalis *band* mereka. Kadang aksi mereka ditonton banyak orang, tak jarang pula sepi penonton.

Selain melantunkan tembang The Beatles, Mulia dan *band*-nya memainkan lagu-lagu besutan Koes Plus. Dengan tambahan vokalis perempuan, mereka kadang memainkan tembang Ernie Djohan ataupun grup *band* perempuan legendaris Dara Puspita.

Cok Simbara masih mengingat satu momen ketika para personel *band* ISSMA berfoto bersama di studio foto. Mereka mengusung gaya The Beatles, lengkap mengenakan jas serta model rambut mop top yang marak di era 1960-an. Sayangnya potret bersejarah dan mungkin satu-satunya tersebut tidak diketahui rimbanya.

Mulia dan Cok berpisah jalan setelah lulus SMA. Mulia melanjutkan studi di Institut Ilmu Keuangan, kampus yang membentuk dan mengantarkannya sebagai birokrat ulung di Kementerian Keuangan. Sedangkan Cok, yang semula ingin kuliah di jurusan seni rupa Institut Teknologi Bandung, akhirnya berlabuh di Institut Kesenian Jakarta. Dari sini kemampuan seninya terasah hingga moncer sebagai aktor kawakan.

Mereka kembali dipertemukan berpuluh tahun kemudian setelah masing-masing mencapai puncak karier. Mulia dan Cok turut mendirikan PASMADA (Parsadaan Alumni SMA Sada Panyabungan), yaitu wadah pengabdian alumni SMA Negeri 1 Panyabungan, pada 27 Desember 2016. Mulia dan Cok kini duduk di Dewan Penasihat Pasmada. Selain menggelar acara reuni, alumni di komunitas tersebut mendirikan Masjid Al-Istiqomah di bekas sekolah mereka serta melakukan sejumlah kegiatan sosial dan pengajian.

* * *

Sebagai perantau yang asalnya jauh, Mulia P. Nasution menjalani periode kuliah di Jakarta secara serius. Herry Purnomo, mantan Direktur Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan dan kawan satu kelas Mulia selama menempuh pendidikan di Institut Ilmu Keuangan (IIK) pada awal 1970-an, mengenangnya sebagai mahasiswa yang pintar dan gigih. Semangat



▸ Foto 55:

Dirjen Perbendaharaan periode 2006-2011, Herry Purnomo.

Dok. Kementerian Keuangan

Mulia untuk memperbaiki hidup di perantauan tampak selama periode ini.

Herry dan Mulia masuk sebagai mahasiswa IIK angkatan 1972. Mereka sama-sama duduk di jurusan kebendaharaan umum. Herry dan Mulia adalah angkatan pertama mahasiswa IIK yang sebagian besar berasal dari lulusan SMA. Sebelumnya, IIK merupakan perguruan tinggi kedinasan untuk para pegawai Kementerian Keuangan. Sewaktu Mulia dan Herry pertama kuliah di sana, mahasiswa senior mereka adalah pegawai Kementerian Keuangan.

IIK saat itu memiliki empat jurusan, yaitu kebendaharaan umum, bea cukai, pajak, dan akuntansi. Seperti yang dilakoni Mulia, Herry mengikuti ujian seleksi masuk IIK di Stadion Gelora Bung Karno bersama ribuan pendaftar lain. Hasil tes saat itu mengarahkan Herry untuk satu jurusan dengan Mulia. Satu kelas kebendaharaan umum berisi 30-40 mahasiswa yang seluruhnya merupakan lulusan SMA dari berbagai daerah.

Semula, Herry bercerita, mahasiswa di kelasnya hanya berkumpul dengan perantau dari kampung halaman yang sama. Mulia bergaul dengan sesama mahasiswa asal Sumatera Utara. Herry lebih sering *nongkrong* dengan mahasiswa dari Jakarta.

Seiring dengan berjalannya waktu, lingkar pertemanan menjadi lebih cair. Mahasiswa membentuk kelompok-kelompok yang kaitannya untuk menunjang pembelajaran. Herry dan Mulia, misalnya, tergabung dalam tim diktat. Dinamakan tim diktat karena berisikan mahasiswa yang jago mencatat paparan dan penjelasan dosen, terutama untuk mata kuliah yang dianggap sulit. "Kadang-kadang dosen menyampaikan materi tidak jelas, bergumam. Diberikan kepada tim ini supaya menangkap materi kuliah," kata Herry.

Dari tim diktat inilah awal kedekatan pertemanan antara Herry dan Mulia. Tim yang berisi beberapa mahasiswa ini juga beranggotakan Achmad Rochjadi, yang pernah menjabat Direktur Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan. Catatan rapi tim diktat membantu mahasiswa lain mempelajari materi kuliah dengan baik.

Seperti pasukan khusus, tim diktat hanya berisikan mahasiswa berotak encer. Mereka dipercaya rekan sekelas karena memiliki kemampuan lebih baik dalam memahami materi kuliah. Sejarah mencatat mahasiswa yang dulu tergabung sebagai anggota tim diktat memiliki karier yang moncer di Kementerian Keuangan. Orang seperti Mulia, Herry, dan mendiang Achmad Rochjadi pernah menduduki jabatan teras.

Di luar tim diktat, pernah satu waktu Mulia bersama Herry berburu kursus bahasa asing gratisan di sela kuliah. Mereka sama-sama berasal dari keluarga yang ekonominya pas-pasan. Saat itu Mulia bercita-cita meneruskan kuliah ke luar negeri selepas lulus dari IIK. Belakangan, keinginan ini dapat diwujudkannya dengan melanjutkan pendidikan ke Prancis.

Herry mengingat pada 1970-an itu kursus bahasa asing berbayar sudah menjamur. Kursus bahasa Inggris tentu yang paling jamak. Namun, karena sama-sama berkantong cekak, Mulia dan Herry memutuskan mencari tempat belajar bahasa asing yang tidak memungut biaya. Di zaman belum ada Internet, mereka menghimpun informasi dari mana saja. Keduanya lantas bergerilya mencari tempat kursus bahasa asing gratis.

Berangkat dari Terminal Blok M, mereka menumpang bus kota menuju Jalan M.H. Thamrin, Jakarta Pusat. Mereka masuk-keluar perkantoran untuk bertanya tentang kursus gratis. Salah satu tempat yang didatangi adalah Gedung Jaya. Mereka juga menyambangi kantor-kantor gereja di daerah Blok M. Sebab, menurut informasi yang mereka

peroleh, kantor-kantor gereja menyediakan kursus bahasa asing gratis saat itu.

Perjuangan mereka berbuah hasil. Menurut Herry, Mulia mendapatkan tempat kursus bahasa Inggris gratis di daerah Blok M. Kala itu belum terpikir oleh Mulia akan melanjutkan studi ke Prancis dan harus belajar bahasa itu dari dasar. Adapun Herry memilih tempat kursus bahasa Inggris di Jalan Teuku Umar. Mereka memang tidak berkesempatan meneruskan pendidikan ke Amerika Serikat. Herry melanjutkan studi di Inggris.

Selama kuliah tiga tahun hingga meraih gelar sarjana muda keuangan negara di IIK, Herry mengenal Mulia sebagai mahasiswa dan kawan yang pintar dan bertekad kuat. Dari dosen-dosen asal Amerika Serikat, mereka termotivasi untuk meneruskan studi ke luar negeri. Mulia, yang pertama melihat Menara Eiffel dari sebuah foto di salah satu buku milik keluarga Tionghoa yang menjadi majikannya sewaktu masih bekerja di Medan, akhirnya bisa mendatangi langsung menara monumental di Kota Paris tersebut.

Dalam urusan pergaulan, Herry mengenang sahabat-nya itu memiliki karakter yang kuat. Tidak seperti umumnya orang Batak yang bersuara keras dan ceplas-ceplos ketika berbicara, Mulia terbilang santun dengan pembawaan kalem. "Misalnya teman-teman bercandanya agak *ngawur*, Pak Mulia itu hati-hati. Dia bercandanya lebih teratur, terstruktur, dan lebih rapi," tutur Herry. Karakter ini pula yang kelak terlihat dan

menjadi ciri khas seorang Mulia sepanjang menapaki karier di Kementerian Keuangan.

Hubungan pertemanan Herry dan Mulia sempat agak renggang saat keduanya lulus IIK dan menjalani penempatan dinas. Mulia ditugasi ke Manado, sementara Herry kebagian di Bengkulu. Mahasiswa lain tercerai-berai di berbagai daerah. Bertahun-tahun kemudian, pada 2000-an, mereka berkumpul kembali sebagai pejabat eselon II di Kementerian Keuangan. Kedekatan dan kekompakan yang pernah dirajut semasa kuliah rupanya masih membekas dan membantu mereka dalam melaksanakan tugas di Lapangan Banteng.

* * *

BAB 7

MULIA DAN PEMIKIRANNYA

Mulia Panusunan Nasution menulis catatan kecil ini untuk Majalah Treasury Indonesia (MTI), *milik Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan. Catatan ini terbit di* MTI *Nomor 3 Tahun 2022, 19 tahun setelah unit eselon satu itu berdiri.*

Catatan Mulia ini bisa disebut sebagai kesaksian dari pelaku sejarah. Mulia adalah dirjen pertama pada unit tersebut, yang menjabat pada periode 2004-2006.

Unit itu lahir setelah terbit Undang-Undang tentang Keuangan Negara pada 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UUPN) pada 2004--dua dari tiga undang-undang dalam Paket Undang-Undang Bidang Keuangan Negara (UUKN).

Mulia-lah yang memimpin rancangan naskah dua undang-undang tersebut. Mulia pula yang melaksanakannya ketika undang-undang butuh reorganisasi di tubuh Kementerian Keuangan, dalam bentuk kelahiran Ditjen Perbendaharaan.

Itu sebabnya, *saat membaca catatan kecil ini, kita tidak hanya disuguhi kronologi bagaimana Ditjen Perbendaharaan lahir, tapi juga mengapa harus ada. Agar bisa dinikmati khalayak, naskah aslinya ditulis ulang. Penulisan ulang semata-mata hanya untuk memperluas daya jangkau catatan ini, tanpa mengubah makna dan fakta sedikit pun.*

***

LAHIRNYA KANTOR BENDAHARA NEGARA

oleh Mulia Panusunan Nasution

Kepemimpinan saya di unit eselon satu yang baru ini sangat pendek. Hanya dua tahun. Pada dua tahun yang singkat itu, 2004-2006, prioritas utama saya adalah menguatkan organisasi, menyusun peraturan pelaksanaan paket UUKN, melakukan sosialisasi, pelatihan, dan bimbingan teknis sistem pengelolaan keuangan negara yang baru, serta menyelenggarakan fungsi kebendaharaan umum. Prioritas itu diperlukan untuk mendukung pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berjalan baik pada masa transisi, jembatan antara era Orde Baru dan Reformasi.

Tidak dapat dimungkiri, Paket UUKN yang terbit pertama pada 2003 telah membawa perubahan besar dalam organisasi dan sistem pengelolaan keuangan negara kita. Menteri Keuangan saat itu, Boediono, sadar bahwa untuk melaksanakan ketentuan dalam

paket UUKN tersebut, butuh perombakan organisasi. Reorganisasi tidak dimulai dari nol karena langsung mengacu pada buku panduan (*white paper)* yang diterbitkan Departemen Keuangan pada 2002, setahun sebelum UUKN terbit. Reorganisasi meliputi reformasi di bidang perundang-undangan, penataan organisasi, peningkatan kapasitas kelembagaan, dan pembangunan sistem informasi pengelolaan keuangan.

Salah satu hasil perubahan besar Departemen Keuangan waktu itu adalah pembentukan Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb). Tugasnya merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang perbendaharaan negara. DJPb dibentuk resmi lewat Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 2004 tanggal 10 Mei 2004, tak lama setelah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UUPN) disahkan pada 14 Januari 2004. Tanggal ini kemudian menjadi acuan Hari Bakti Perbendaharaan alias hari lahir Ditjen Perbendaharaan.

***

Pasal enam UUKN mengatur kekuasaan presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan. Di sini, Menteri Keuangan berperan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah berkaitan dengan kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Pada pasal berikutnya, pasal delapan, sebagai pengelola fiskal, Menteri Keuangan bertugas menyusun kebijakan

fiskal dan kerangka ekonomi makro, menyusun rancangan APBN dan perubahannya, mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran, melaksanakan pemungutan pendapatan negara, melaksanakan fungsi bendahara umum negara, dan menyusun laporan pertanggungjawaban APBN.

Tugas dan fungsi-fungsi itu benar-benar baru. Sebelumnya, tidak ada ketentuan undang-undang yang mengatur secara jelas tugas dan fungsi serta wewenang dan tanggung jawab Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal. Sebab, *Indische Comptabiliteitswet* (ICW), aturan tinggalan pemerintah kolonial Belanda, yang kemudian digunakan Indonesia sebagai Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia, hanya meliputi pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja pemerintah serta penyusunan perhitungan anggaran. Bisa dipahami karena ICW dulunya hanya panduan bagi pejabat-pejabat Belanda untuk menyusun laporan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pemerintah Belanda di tanah jajahan mereka, Hindia Belanda.[1]

[1] ICW diundangkan pertama kali pada 1864 dan berlaku sejak 1867. Pada masa penjajahan Belanda, ICW beberapa kali mengalami perubahan untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan di Hindia Belanda. Sesudah Indonesia merdeka, ICW mengalami beberapa kali perubahan, terakhir pada awal pemerintahan Orde Baru tahun 1968, yaitu perubahan tahun anggaran dari tahun kalender menjadi mulai 1 April sampai dengan 31 Maret tahun kalender berikutnya. Pada masa pemerintahan Orde Baru, selain ICW, landasan hukum utama dalam pengelolaan keuangan negara adalah Undang-Undang tentang APBN yang ditetapkan setiap tahun. Undang-Undang tentang APBN setiap tahun tersebut pada hakikatnya bersifat sebagai *acte-condition*, bukan *acte-regle*. Namun pada masa pemerintahan Orde Baru, adakalanya Undang-Undang APBN memuat ketentuan yang mengubah atau menyatakan tidak berlaku ketentuan dalam ICW yang dinilai tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan dalam pengelolaan keuangan negara kala itu.

Sementara itu, undang-undang yang mengatur fungsi dan wewenang Menteri Keuangan ada di Belanda sana dan tidak pernah diterapkan Hindia Belanda. Wewenang dan tanggung jawab dalam penyusunan anggaran pemerintah di Indonesia dipegang Menteri Urusan Jajahan Pemerintah Kerajaan Belanda. Demikian pula proses pembahasan dan penetapan anggaran pemerintah di Indonesia, sebagai bagian dari APBN Kerajaan Belanda, dilakukan di Negeri Belanda oleh pemerintah dan parlemen Kerajaan Belanda.

Praktis, selama puluhan tahun, Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan APBN-lah yang menjadi komando tertinggi. Keppres tentang Pelaksanaan APBN menjadi landasan hukum yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan negara, terutama pada masa Orde Baru. Keputusan presiden tersebut mengatur tata cara penyusunan dan pelaksanaan APBN, pengawasan pelaksanaan APBN, serta penyusunan perhitungan anggaran negara, sebagai laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Presiden Soeharto merevisi keputusan presiden itu beberapa kali. Salah satu revisi pentingnya adalah mengatur pengadaan barang dan jasa untuk kebutuhan pemerintah, yang selanjutnya ditetapkan dalam satu Keppres tersendiri, yaitu Keppres tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Adapun Keppres terakhir, yang mengatur pelaksanaan APBN sebelum berlakunya Paket Undang-Undang Bidang Keuangan Negara, adalah Keppres Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN.

Kekosongan aturan induk tadi, yang selama ini ditambal oleh keputusan presiden, akhirnya terisi oleh paket UUKN, yang mengatur aspek ketatanegaraan dan aspek administratif keuangan negara. UUKN memuat ketentuan hukum tata negara yang belum diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya, UUPN mengatur pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN.

Hal krusial yang mengatur fungsi dan wewenang Menteri Keuangan ada pada pasal delapan UUKN. Pasal itu menyebutkan, selaku pengelola fiskal, Menteri Keuangan berfungsi sebagai bendahara umum negara.

Kewenangan bendahara umum negara itu kemudian diuraikan dalam pasal tujuh UUPN. Kewenangan tersebut meliputi menetapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan anggaran negara; mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran; menyelenggarakan pengelolaan kas negara dan investasi pemerintah; melaksanakan pembayaran atas beban APBN; memberikan pinjaman; mengelola barang milik negara; melakukan penyertaan modal negara; menyelenggarakan pengelolaan utang dan piutang negara; serta menetapkan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan negara.

Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, yang mengatur fungsi dan wewenang Menteri Keuangan, tak pelak mengubah penyelenggaraan perbendaharaan negara secara mendasar. Perbendaharaan negara, seperti tertulis dalam pasal satu undang-undang

tersebut, adalah "pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD".

Artinya, ruang lingkupnya meliputi pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah; pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara/daerah; pengelolaan kas, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah; pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah; penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah; penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD; penyelesaian kerugian negara/daerah; pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU); dan perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Selain menetapkan pengertian dan ruang lingkup, UUPN mengatur pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara menteri keuangan selaku bendahara umum negara dan menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran dan pengguna barang dalam pelaksanaan anggaran, pengelolaan kas, piutang dan utang, pengelolaan barang milik negara, investasi pemerintah, penatausahaan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, dan pengelolaan keuangan BLU.

Menteri atau pemimpin lembaga merupakan pengguna anggaran atau barang bagi kementerian negara dan lembaga yang dipimpinnya. Begitu pula gubernur sampai bupati dan wali kota hingga kepala satuan kerja

perangkat daerah. Mereka menjadi pengguna anggaran dan barang bagi satuan kerja yang mereka pimpin.

Ketentuan tersebut membawa perubahan mendasar. Sebelum berlakunya UUPN, Menteri Keuangan seperti *palugada*. Sebagai bendahara umum negara, dia menjadi ordonatur[2] tunggal dalam pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, yaitu menguji kelayakan sekaligus memerintahkan pembayaran atas segala tindakan otorisator[3] alias pengambil tindakan. Adapun menteri atau pemimpin lembaga lain hanya sebagai otorisator. Peran ordonatur tunggal itu rupanya bentuk deformasi hukum keuangan negara pada masa Orde Baru.

Penetapan Menteri Keuangan sebagai ordonatur tunggal adalah salah satu deformasi karena melemahkan tata kelola dan mekanisme *checks and balance*s dalam penyelenggaraan pengeluaran negara. Sebagai *ordonatur* tunggal, Menteri Keuangan berwenang menguji dan memerintahkan pembayaran atas beban APBN berdasarkan permintaan pembayaran yang diajukan otorisator.

Baru setelah UUPN berlaku, terjadi pemisahan tegas antara pemegang kekuasaan di bidang kebendaharaan umum negara dan kekuasaan di bidang penggunaan

[2] Ordonatur: pihak yang berwenang menguji tindakan otorisator (kementerian atau lembaga teknis) dan memerintahkan pembayaran atau penerimaan negara. Dahulu, hanya Kementerian/ Departemen Keuangan yang punya kewenangan sebagai ordonatur. Sekarang, kementerian/ lembaga lainnya diberikan wewenang sekaligus sebagai ordonatur.

[3] Otorisator adalah lembaga atau kementerian teknis yang berwenang melaksanakan program kerja. Otorisator tidak punya wewenang melakukan pengeluaran atau menerima pendapatan negara (ordonator).

anggaran. Menteri Keuangan tidak lagi menjadi *ordonatur* tunggal. Menteri atau pemimpin lembaga lain tidak hanya menjadi otorisator, tapi juga ordonatur dalam pelaksanaan pengeluaran negara.

Lahir dari Gabungan Organisasi

Sebelum 2004, fungsi-fungsi perbendaharaan negara berada di Direktorat Jenderal Anggaran (DJA). Pada saat yang sama rupanya ada unit kerja eselon dua, yang tergabung di eselon satu lain, yang juga menyelenggarakan fungsi perbendaharaan negara. Di antaranya Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman, yang menginduk ke Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan (DJLK), dan Pusat Manajemen Obligasi Negara (PMON).[4]

Ada pula Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN), yang menyusun perhitungan anggaran negara (PAN) sebagai laporan pertanggungjawaban pemerintah

[4] Pada saat pembahasan struktur organisasi Departemen Keuangan dengan Tim Konsultan McKinsey yang membantu KPMK menyiapkan rencana reorganisasi pada 2004, dibicarakan kemungkinan membentuk unit organisasi yang terpisah untuk mengelola surat utang negara (SUN) dan kekayaan negara. Namun, karena prioritas utama dalam reorganisasi pada saat itu adalah melakukan konsolidasi seluruh fungsi kebendaharaan umum negara sebagaimana ditetapkan dalam UUPN agar lebih mudah diesuaikan dengan ketentuan UUPN, ditetapkanlah PMON menjadi Direktorat Pengelolaan Surat Utang Negara sebagai salah satu unit eselon II pada DJPb. Penataan organisasi selanjutnya dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan penajaman pelaksanaan fungsi-fungsi perbendaharaan negara, sejalan dengan peningkatan kompleksitas kegiatan dan beban kerja yang membutuhkan peningkatan kapasitas organisasi. Setelah unit yang mengelola SUN bergabung selama dua tahun dalam DJPb, pada 2006 dilakukan kembali penataan organisasi Kementerian Keuangan untuk mempertajam pelaksanaan fungsi-fungsi kebendaharaan umum negara dan peningkatan kapasitas organisasi Kementerian Keuangan dengan membentuk Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang serta mengubah Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara menjadi Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.

atas pelaksanaan APBN. Mereka bekerja berdasarkan laporan realisasi anggaran yang diterima dari kementerian atau lembaga serta laporan kas negara yang diterima dari DJA.

Selain menjalankan tugas di bidang perbendaharaan, DJA memegang peran ganda. Ditjen ini bertugas menyusun APBN dan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran kementerian atau lembaga bersama-sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Pada 2004, setelah terbit UUPN, organisasi berubah. Dalam reorganisasi tersebut, BAKUN melebur ke dalam DJPb, direktorat jenderal baru. Semua unit eselon dua di DJA, yang sebelumnya menjalankan fungsi-fungsi perbendaharaan negara, juga dimasukkan ke DJPb. Unit lain yang menjalankan fungsi perbendaharaan juga dimasukkan ke DJPb.

Fungsi itu di antaranya pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran; pengelolaan kas negara; pengelolaan barang milik dan kekayaan negara; pengelolaan pinjaman dan hibah luar negeri serta penyusunan laporan kas negara; pengelolaan penerusan pinjaman dan pengelolaan surat utang negara. Pendek kata, DJPb adalah hasil merger antara unit-unit eselon II DJA, BAKUN, Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman, dan PMON.

Maka setelah reorganisasi, tugas DJA hanya berfokus pada penyelenggaraan fungsi-fungsi penyusunan, pembahasan, dan penetapan APBN, untuk menerapkan

sistem penganggaran berbasis kinerja, termasuk di bidang penerimaan negara bukan pajak (PNBP), yang sebelumnya di bawah DJLK.

Sesuai dengan prinsip *structure follows functions and functions follow strategy*, reorganisasi Departemen Keuangan pada 2004 berhasil merampingkan struktur organisasinya. Termasuk perubahan unit eselon I Badan Informasi dan Teknologi Keuangan (Bintek) menjadi Pusat Sistem Informasi dan Teknologi Keuangan (Pusintek).

Dengan perampingan tersebut, jumlah jabatan struktural pada Kementerian Keuangan secara keseluruhan berkurang. Ini sejalan dengan arah dan kebijakan nasional dalam penataan organisasi kementerian atau lembaga pemerintah untuk menjadi lebih hemat struktur dan kaya fungsi.

Perampingan pada instansi vertikal Kementerian Keuangan dilakukan dengan integrasi dan penyelarasan organisasi. Tugas dan fungsi yang sebelumnya dijalankan Kantor Wilayah DJA, Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) dan Kantor Tata Usaha Anggaran (KTUA) di bawah DJA, serta Kantor Akuntansi Regional dan Kantor Akuntansi Khusus di bawah BAKUN bergeser ke dalam organisasi, tugas, dan fungsi Kantor Wilayah DJPb dan KPPN.

Prioritas utama DJPb secara internal adalah memperkuat organisasi dan menjadi lokomotif dalam pelaksanaan reformasi di bidang perbendaharaan negara. Penguatan organisasi ini meliputi konsolidasi pelaksanaan fungsi-

fungsi DJPb dan peningkatan kapasitas SDM.

Konsolidasi tersebut meliputi penyelarasan untuk menghilangkan tumpang-tindih penyelenggaraan fungsi-fungsi perbendaharaan negara. Dalam proses konsolidasi, pembangunan semangat korsa (*esprit de corps)* sangat penting untuk menghilangkan silo-silo karena SDM DJPb berasal dari unit-unit eselon I yang berbeda.

Prioritas utama DJPb lainnya adalah meningkatkan kapasitas SDM agar dapat menjalankan *business process* dan SOP dengan baik. DJPb memetakan jumlah dan kompetensi pegawai. Hasilnya, terdapat kekurangan pegawai pada beberapa unit yang melaksanakan fungsi-fungsi baru. Sebaliknya, ada kelebihan pegawai, terutama pada instansi vertikal. Total pegawai DJPb di masa-masa awal berdiri berjumlah lebih dari 12.000 orang.[5]

Adapun prioritas eksternal utama DJPb pada dua tahun pertama adalah menjalankan fungsi kuasa BUN. Tujuannya agar pelaksanaan APBN tahun anggaran 2004 dan berikutnya berjalan dengan baik, meski periode ini masih dalam proses peralihan penerapan ketentuan dalam paket UUKN.

Prioritas lain yang tidak kalah penting adalah penyusunan peraturan pelaksanaan paket UUKN. UUPN mengamanatkan penerbitan cukup banyak peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang.

[5] Di awal berdirinya pada 2004, pegawai DJPb berjumlah 12.213 orang, berkurang menjadi 11.647 pada 2015, dan menjadi 11.361 pada 2016. Berkurangnya jumlah pegawai DJPb pada periode tersebut disebabkan oleh banyaknya pegawai yang memasuki usia pensiun. Di satu sisi, DJPb tidak menerima pegawai baru.

Peraturan-peraturan tersebut memuat ketentuan mengenai pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara; pembayaran atas beban APBN; pengelolaan kas negara; pengelolaan barang milik negara; investasi jangka panjang; penyertaan modal negara; tata cara pemberian pinjaman dan hibah; penghapusan piutang negara; pengadaan utang dan penerimaan hibah; laporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah; tuntutan kerugian negara; penetapan standar akuntansi pemerintahan; dan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum.

Tugas penting lainnya adalah melatih pengelolaan keuangan negara kepada para pejabat dan pegawai perbendaharaan negara dan sosialisasi terkait pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan negara. Salah satu yang sangat mendesak saat itu adalah, pelatihan di bidang akuntansi dan pelaporan yang membutuhkan kompetensi baru SDM pada kementerian atau lembaga. Musababnya, kementerian atau lembaga selaku unit pengguna anggaran juga akan bertugas menyelenggarakan akuntansi serta menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian atau lembaga sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

***

Tak banyak yang bisa saya capai sepanjang dua tahun yang ringkas di DJPb. Tapi saya cukup bangga dapat menata dan memperkuat organisasi DJPb; menyusun peraturan pelaksanaan yang menjadi prioritas untuk penerapan ketentuan UUPN; dan menyelenggarakan tugas selaku kuasa BUN untuk menjaga kelancaran pelaksanaan APBN.

Agaknya capaian terpenting pada saat itu adalah terlaksananya konsolidasi fungsi-fungsi perbendaharaan yang ditugaskan kepada DJPb selaku kuasa BUN, evaluasi fungsi-fungsi yang telah dijalankan unit-unit eselon II DJPb sebelum reorganisasi, dan pelaksanaan fungsi-fungsi baru yang diamanatkan undang-undang. Saya menata fungsi-fungsi tersebut dan memperkuat organisasi berdasarkan hasil evaluasi dan perbaikan proses bisnis, perbaikan SOP-SOP yang sudah ada, penerbitan SOP-SOP baru, serta analisis dan evaluasi jabatan secara menyeluruh di DJPb.

Untuk mendukung pelaksanaan proses bisnis dan SOP, dilakukan evaluasi dan pembangunan sistem aplikasi yang digunakan di kantor pusat, kantor wilayah, dan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN). Aplikasi itu antara lain untuk pengesahan dan revisi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran yang menggantikan Daftar Isian Kegiatan dan Daftar Isian Proyek. Ada juga aplikasi penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana yang menggantikan aplikasi Surat Perintah Membayar; dan aplikasi akuntansi dan pelaporan kas negara untuk melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan yang baru.

Di bidang SDM, untuk penguatan organisasi, dibangun sistem penempatan dan promosi serta dilaksanakan program pendidikan dan pelatihan yang mendukung peningkatan profesionalisme dan pengembangan karier pegawai bekerja sama dengan instansi terkait.

Beberapa peraturan pemerintah (PP) yang diamanatkan UUPN dapat kami terbitkan, seperti PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU); PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah; serta PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Penerbitan aturan pelaksana tersebut sangat diperlukan sebagai pedoman dalam pelaksanaan penertiban dan penataan pengelolaan keuangan pada instansi di lingkungan kementerian/ lembaga.

PP tentang PK-BLU, misalnya, menjadi pedoman dalam menata pengelolaan keuangan Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi, Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (LPDB-KUMKM) pada Kementerian Negara Koperasi, Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, yang merupakan Badan Layanan Umum pertama yang dibentuk setelah berlakunya paket UUKN.

Sepanjang 2005 dan 2006, DJPb juga meningkatkan kapasitas SDM yang bertugas di bidang perbendaharaan negara dengan penyelenggaraan sosialisasi paket UUKN kepada jajaran kementerian dan lembaga serta semua pemangku kepentingan. Pelatihan SDM yang bertugas di bidang perbendaharaan negara juga di-

gelar bekerja sama dengan instansi terkait. Itu kami lakukan untuk mendukung kesiapan kementerian atau lembaga selaku instansi pengguna anggaran dan satuan kerja kuasa pengguna anggaran, terutama dalam melaksanakan sistem perbendaharaan negara yang baru. Sepanjang tahun itu, DJPb juga menertibkan rekening-rekening yang terdapat pada kementerian atau lembaga.

Dalam pelaksanaan APBN, salah satu tugas penting yang dilakukan DJPb sejak akhir 2004 adalah penyaluran dana untuk membiayai kegiatan tanggap darurat, seperti rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias pasca tsunami yang terjadi pada 26 Desember 2004, tiga bulan setelah DJPb berdiri.

Untuk menyalurkan dana rehabilitasi dan rekonstruksi itu, kami membentuk KPPN Khusus Banda Aceh, yang kemudian menjadi model dalam pembentukan KPPN percontohan. Proyek percontohan ini mendapatkan penghargaan dari Asian Development Bank pada 2005, kemudian mendapatkan Piala Citra Pelayanan Prima dari Presiden RI pada 2006.

Di bidang akuntansi dan pelaporan keuangan negara, DJPb, khususnya melalui Direktorat Akuntansi dan Pelaporan Keuangan, memberikan dukungan kepada Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang telah dibentuk pada 2002. Dengan begitu, kami dapat mempercepat proses penerbitan Standar Akuntansi Pemerintahan yang sangat diperlukan sebagai basis

dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan negara.

Pada waktu paket UUKN masih dalam proses pembahasan di DPR, sebagai upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan APBN dan pertanggunggjawaban pengelolaan keuangan negara, Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN), yang bertugas melakukan penyusunan laporan perhitungan anggaran negara dan mengembangkan sistem akuntansi pemerintah, mengusulkan pembentukan Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang kemudian dibentuk dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 308/KMK.012/2002. Anggota KSAP adalah para pejabat terkait Kementerian Keuangan dan kementerian/lembaga serta para ahli di bidang akuntansi dan pengelolaan keuangan negara. Dalam proses penyusunan dan penerbitan standar akuntansi pemerintahan tersebut, KSAP, selain didukung Kementerian Keuangan, bekerja sama dengan instansi terkait, terutama Kementerian Dalam Negeri, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), serta Ikatan Akuntan Indonesia (IAI), dan berkonsultasi dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sebelum reorganisasi Kementerian Keuangan, Ketua Komite Konsultatif KSAP adalah Kepala BAKUN, dan setelah reorganisasi secara *ex-officio* Ketua Komite Konsultatif dijabat Direktur Jenderal Perbendaharaan. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 308/KMK.012/2002, selain menetapkan pembentukan KSAP, memuat draf publikasian Pernyataan

Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP), yang setelah melalui *due process* akan diterbitkan dan berlaku sebagai basis dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah pusat dan laporan keuangan pemerintah daerah. Pembentukan KSAP dan penyiapan draf standar akuntansi pemerintahan yang dilakukan pada 2002 tersebut menjadi salah satu faktor yang turut mempercepat terlaksananya penerbitan PSAP dan penyusunan laporan keuangan pemerintah setelah undang-undang ketiga dalam paket UUKN ditetapkan, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pada Pasal 30 UUKN diamanatkan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN kepada DPR berupa Laporan Keuangan yang telah diperiksa BPK selambat-lambatnya enam bulan setelah APBN berakhir. Laporan keuangan dimaksud setidak-tidaknya meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, dan laporan arus kas serta catatan atas laporan keuangan. Sesuai dengan amanat dalam Pasal 57 UUPN, Komite Standar dibentuk dengan keputusan presiden, dan berdasarkan Pasal 32 UUKN, Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Laporan realisasi anggaran dan neraca pertama kali masuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun Anggaran 2003.

Saya tak memungkiri ada banyak kendala utama di awal berdirinya DJPb. Misalnya, masih banyak jajaran di kementerian atau lembaga yang belum memiliki

pemahaman cukup mengenai perubahan besar yang sedang terjadi dalam bidang perundang-undangan dan sistem pengelolaan keuangan negara sebagai pelaksanaan amanat dalam paket UUKN.

Kendala lainnya adalah untuk melaksanakan Paket UUKN, selain penerbitan peraturan pelaksanaan yang secara eksplisit dinyatakan dalam undang-undang, perlu perubahan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan yang mengatur organisasi kementerian atau lembaga. Misalnya perubahan sehubungan dengan pengintegrasian organisasi proyek pembangunan ke dalam organisasi satuan kerja kementerian atau lembaga; ketentuan mengenai pembentukan jabatan fungsional[6]; dan pengisian jabatan-jabatan profesional di bidang perbendaharaan dengan para pejabat yang memiliki kompetensi yang sesuai; serta ketentuan yang mengatur penyesuaian proses bisnis dan SOP pada kementerian atau lembaga.

Sejak dibentuk 19 tahun yang lalu, DJPb telah melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan fungsi perbendaharaan negara sebagaimana diamanatkan dalam paket UUKN. Konsep pembaruan dalam sistem pengelolaan keuangan negara yang dicanangkan pada awal berdirinya DJPb telah diwujudkan secara bertahap dan ber-

6 Pembentukan jabatan fungsional bendahara penerimaan dan jabatan fungsional bendahara pengeluaran sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 10 UUPN terkendala pada waktu pembahasan dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara mengenai urgensi pembentukan jabatan fungsional tersebut dan keterkaitannya dengan jabatan fungsional lain.

kesinambungan. Kesadaran dan komitmen pimpinan dan staf DJPb, untuk berperan sebagai agen pembaru di bidang pengelolaan keuangan negara, menjadi salah satu faktor penting dalam keberhasilan pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan negara pada awal berdirinya DJPb. Termasuk pada DJPb saat ini dan nanti.

KEBIJAKAN DAN TANTANGAN BADAN LAYANAN UMUM

Oleh Mulia Panusunan Nasution

Kebijakan di Balik Lahirnya Badan Layanan Umum

Undang-Undang Perbendaharaan Negara telah membawa banyak perubahan dalam konsep perbendaharaan negara. Salah satunya adalah reformasi pengelolaan keuangan lembaga pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik yang selanjutnya dituangkan dalam ketentuan pada Pasal 68 dan Pasal 69. Kedua pasal tersebut mengatur khusus Badan Layanan Umum berikut paradigma baru mengenai tata kelola keuangannya.

Penerapan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU) merupakan bentuk implementasi *new public management* dan *principal-agent theory* di Indonesia sebagai bagian dari reformasi pengelolaan

keuangan negara yang diamanatkan dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

PK-BLU adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat demi meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Tujuannya memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pengelolaan keuangan BLU yang fleksibel ini sebagai pengecualian pengelolaan keuangan negara pada umumnya. Fleksibilitas BLU mencakup penyederhanaan prosedur birokrasi, pemangkasan jabatan, dan pengurangan pegawai pada satuan kerja biasa di kementerian/lembaga/pemerintah daerah, serta insentif untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Sebelum Undang-Undang Perbendaharaan Negara berlaku pada 2004, pengelolaan keuangan negara didasari pada undang-undang peninggalan pemerintah kolonial Belanda, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* (ICW), yang mulai berlaku pada 1867. ICW memuat asas-asas umum dalam pengelolaan keuangan negara yang sebagian masih tetap relevan sampai sekarang. Namun beberapa di antaranya tidak sesuai lagi dengan perkembangan pemikiran dan kebutuhan pengelolaan keuangan negara.

Salah satu asas umum pengelolaan keuangan negara yang diwariskan ICW adalah asas universalitas. Berdasarkan asas ini, setiap penerimaan instansi pemerintah harus disetor seluruhnya ke kas negara

dan tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran. Setiap instansi pemerintah harus mengikuti sepenuhnya pelaksanaan asas ini untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang tertib.

Namun, dengan berkembangnya kegiatan pemerintah yang berkaitan dengan penyediaan barang dan jasa yang dijual kepada publik, terutama di sektor kesehatan dan pendidikan, penerapan asas ini menjadi kendala dalam proses penyelenggaraan pelayanan yang sesuai dengan harapan masyarakat. Birokrasi yang *rigid* rupanya telah membuat gerak lembaga pemerintah di bidang pelayanan publik menjadi kurang gesit.

Pemerintah sebenarnya tidak tinggal diam melihat fenomena ini. Pada masa sebelum terbitnya Undang-Undang Perbendaharaan Negara, pemerintah menerapkan langkah-langkah debirokratisasi untuk meningkatkan kinerja instansi pelat merah sejak 1990-an. Penerapan prinsip-prinsip korporasi pada instansi pemerintah sudah mulai dilakukan antara lain dengan memberikan izin kepada beberapa instansi pemerintah yang memenuhi kriteria tertentu untuk tidak menyetorkan langsung pendapatan bukan pajak yang diterimanya ke kas negara. Instansi pemerintah juga dapat menggunakan sebagian pendapatan itu untuk membiayai operasionalnya.

Dalam perkembangannya, beberapa instansi pemerintah telah ditingkatkan statusnya, dari semula hanya sebagai lembaga yang dapat menggunakan langsung sebagian penerimaan operasionalnya menjadi lembaga atau

unit swadana. Bahkan ada lembaga yang kemudian ditetapkan menjadi perusahaan jawatan. Oleh karena itu, instansi tersebut tidak berkewajiban lagi mengikuti ketentuan-ketentuan yang mengatur pengelolaan keuangan yang berlaku untuk kementerian dan lembaga.

Badan Layanan Umum juga mengusung pendekatan ini. Penerapan PK-BLU adalah salah satu upaya untuk melakukan debirokratisasi dalam penyelenggaraan tugas pelayanan publik oleh instansi pemerintah, khususnya yang menghasilkan dan/atau menyediakan barang dan jasa yang dijual kepada masyarakat. Di beberapa negara maju, langkah-langkah debirokratisasi telah dilakukan sejak awal 1980-an. Pelopornya adalah Perdana Menteri Inggris Margaret Thatcher. Ia menerapkan konsep *new public management* yang memicu terjadinya pergeseran dalam praktik menjalankan organisasi sektor publik dari konsep *public administration* menjadi *public management*. Konsep *new public management* menghendaki pengelolaan instansi pemerintah dilakukan layaknya suatu badan usaha.

Sebagaimana perusahaan yang berfokus pada pelayanan prima kepada pelanggannya, instansi pemerintah juga harus mampu memberikan pelayanan yang baik kepada warga negara. Paradigmanya berubah drastis. Semula, lembaga pelat merah menekankan proses, sistem, dan prosedur baku, sedangkan kini bergeser menjadi berfokus pada hasil yang diukur berdasarkan kualitas *output* serta manfaat pelayanan

yang diberikan. Dengan pendekatan *new public management*, instansi pemerintah diberi fleksibilitas agar dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang sesuai dengan tugas pokoknya, serta dengan kualitas yang memenuhi ekspektasi publik.

Adapun berdasarkan *principal-agent theory*, salah satu cara meningkatkan kualitas pelayanan instansi pemerintah adalah merekrut pekerja alih daya (*outsourcing*) dan pekerja kontrak (*contracting*). Tujuannya menghindari timbulnya tambahan karyawan tetap dan kewajiban-kewajiban yang melekat pada status pegawai negeri. Selain itu, *outsourcing* dan *contracting* dimaksudkan untuk melaksanakan pekerjaan yang membutuhkan keahlian atau kompetensi tertentu, sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan bisa tercapai.

Menurut Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Badan Layanan Umum adalah instansi pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan keuntungan serta didasari prinsip efisiensi dan produktivitas. Untuk itu, tidak semua lembaga pemerintah bisa mengusung konsep BLU. Satuan kerja instansi pemerintah dapat diizinkan mengelola keuangannya dengan pola pengelolaan keuangan BLU apabila memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif.

Persyaratan substantif wajib bagi instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik yang ber-

hubungan dengan penyediaan barang dan/atau jasa pelayanan umum, pengelolaan wilayah atau kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau pelayanan umum, serta pengelolaan dana khusus untuk meningkatkan ekonomi ataupun pelayanan publik.

Persyaratan teknis terpenuhi apabila kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLU sebagaimana direkomendasikan oleh menteri atau pemimpin lembaga. Kinerja keuangan satuan kerja instansi tersebut juga mesti sehat.

Adapun persyaratan administratif mengharuskan instansi pemerintah dapat menyajikan seluruh dokumen pendukung berupa pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat, pola tata kelola, rencana strategis bisnis, laporan keuangan pokok, standar pelayanan minimum, serta laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia diaudit secara independen.

Tantangan Badan Layanan Umum

Badan Layanan Umum sebagai lembaga pemerintah yang ditugaskan menyelenggarakan layanan publik menghadapi tantangan berat di era industri 4.0. Berbeda dengan revolusi industri sebelumnya, revolusi industri generasi keempat atau 4.0 ini, menurut Klaus Schwab dalam bukunya, *The Fourth Industrial Revolution*, menyuguhkan skala, ruang lingkup, dan

kompleksitas yang lebih luas. Kemajuan yang sangat pesat di bidang teknologi, terutama teknologi informasi dan komunikasi, menyebabkan perubahan signifikan dalam berbagai aspek kehidupan.

Di sektor ekonomi, revolusi industri 4.0 berdampak terhadap pertumbuhan, lapangan kerja, serta hubungan kerja industrial. Di sektor bisnis, industrialisasi mengubah ekonomi dari *capital-intensive* menjadi *knowledge-based*. Model bisnis berkembang dari semula berorientasi vertikal menjadi lebih *network-oriented*.

Di sektor publik, revolusi industri 4.0 menghendaki adaptasi dan perubahan pada lembaga-lembaga pemerintah yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik agar dapat berperan sesuai dengan perkembangan kebutuhan dan harapan masyarakat. Penggunaan teknologi digital makin penting dan meluas untuk mewujudkan pemerintahan dan pelayanan publik yang profesional, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Dalam hal memanfaatkan kemajuan teknologi untuk meningkatkan pelayanan, sektor swasta harus diakui lebih unggul dibandingkan dengan pemerintah. Akibatnya, swasta makin berperan dalam penyelenggaraan sejumlah pelayanan publik.

Dua sektor vital yang sangat kental dengan pelayanan publik, yaitu pendidikan dan kesehatan, tak luput terkena imbas revolusi industri 4.0. Dalam dunia pendidikan, misalnya, perkembangan teknologi yang pesat memiliki pengaruh yang sangat signifikan. Pada

2015, pengguna Internet di Indonesia diperkirakan berjumlah 90 juta orang. Hanya dalam waktu tiga tahun angkanya melonjak menjadi lebih dari 120 juta orang dan menjadikan Indonesia sebagai salah satu dari lima negara pengguna Internet terbanyak sejagat.

Dalam konteks kegiatan belajar-mengajar, angka pengguna Internet yang sangat besar tentu menyuguhkan tantangan tersendiri. Apalagi, selama pandemi Covid-19, kegiatan pengajaran hingga ujian dilakukan secara *online* pada berbagai jenjang pendidikan. Penggunaan Internet dalam penyelenggaraan pendidikan memungkinkan proses belajar-mengajar dapat terus berlangsung di tengah pembatasan kegiatan fisik di sekolah-sekolah ataupun kampus.

Bagi pemerintah dan lembaga penyelenggara pendidikan, tantangan terberat di era industri 4.0 adalah meningkatkan kualitas pendidikan agar dapat menghasilkan lulusan dengan kompetensi yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan lapangan kerja. Tenaga pendidik dan murid harus dibekali dengan kompetensi digital yang dibutuhkan dalam proses belajar-mengajar dan di dunia kerja.

Selain meningkatkan kompetensi tenaga pendidik, pemerintah perlu memastikan bahwa kurikulum yang digunakan dapat menyiapkan anak didik untuk menguasai dan menggunakan teknologi terkini. Anak didik juga perlu dibekali dengan karakter dan nilai-nilai yang diperlukan dalam kancah persaingan global.

Di sektor kesehatan, salah satu tantangan yang masih harus dihadapi instansi kesehatan pemerintah adalah masih banyaknya pasien yang memilih berobat ke luar negeri untuk mendapatkan kualitas pelayanan yang lebih baik. Karena itu, Badan Layanan Umum bidang kesehatan perlu meningkatkan kinerja agar dapat memberikan pelayanan yang memenuhi kebutuhan masyarakat serta ekspektasi pemangku kepentingan.

Pada saat bersamaan, revolusi industri 4.0 memunculkan tren penggunaan kemajuan teknologi yang memberikan peluang peningkatan kualitas pelayanan kesehatan kepada publik. Pada 2015, misalnya, telemedisin baru diakses oleh lebih dari satu juta penduduk dunia. Tiga tahun kemudian, jumlah orang yang mengakses pelayanan kesehatan jarak jauh telah meningkat menjadi tujuh juta jiwa.

Selain telemedisin, beberapa tren digital di sektor kesehatan patut mendapat perhatian pemerintah untuk dikembangkan. Antara lain peningkatan pemakaian Internet untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang sesuai dengan kebutuhan pasien atau personalisasi pelayanan kesehatan. Contoh lain adalah penggunaan *cloud computing* oleh rumah sakit untuk mengelola *database* pasien, pemanfaatan *big data* oleh rumah sakit atau perusahaan penyedia jasa kesehatan, serta pemberian pelayanan yang berbasis analisis prediktif kepada pasien.

Selain memberikan manfaat kepada publik berupa pelayanan yang lebih baik, transformasi digital ke

dalam sistem manajemen rumah sakit menjadikan investasi di bidang industri pelayanan kesehatan makin menarik bagi sektor swasta. Berkembangnya usaha rumah sakit dan pelayanan kesehatan swasta, di satu pihak, mengurangi beban pemerintah dalam memenuhi kewajiban yang diamanatkan konstitusi untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan publik. Di pihak lain, berkembangnya industri pelayanan kesehatan swasta menjadi tantangan tersendiri bagi rumah sakit dan instansi penyelenggara pelayanan kesehatan publik milik pemerintah.

Oleh karena itu, peran pemerintah sebagai regulator, pemilik rumah sakit, dan *principal* sangat penting untuk menciptakan ekosistem agar proses transformasi kelembagaan dapat berjalan baik. Industri jasa rumah sakit bersifat *highly regulated* karena menyangkut keselamatan manusia. Peran pemerintah sebagai regulator sangat penting untuk mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan peraturan. Pemerintah juga harus adaptif dalam melakukan penyesuaian kebijakan dan regulasi untuk mendorong proses transformasi digital yang terfokus pada peningkatan kualitas pelayanan dan keselamatan pasien, perbaikan tata kelola, serta peningkatan kompetensi pengelola rumah sakit.

Bagaimana dengan penerapan pola pengelolaan keuangan BLU di luar sektor pendidikan dan kesehatan? Kebutuhan untuk meningkatkan pelayanan publik, sejalan dengan makin berkembangnya fungsi pemerintahan, menyebabkan perlunya dibentuk

sejumlah BLU di luar sektor pendidikan dan kesehatan. Saat ini ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 telah memayungi pembentukan delapan BLU pengelola dana, lima BLU pengelola kawasan, serta 25 BLU penyedia barang dan jasa lainnya.

Beberapa Badan Layanan Umum memiliki nama dan sepak terjang yang cukup mentereng, antara lain Pusat Investasi Pemerintah (PIP), Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP), Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN), dan Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS).

Dari segi jumlah, BLU di sektor kesehatan dan pendidikan tetap sangat dominan. Namun peran BLU di luar kedua sektor tersebut cukup signifikan dari sisi pelayanan, pendapatan, dan aset. Sebagai contoh, BLU Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno pada 2019 mengelola aset Rp 333 triliun, BLU Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran mengelola aset Rp 159 triliun, BLU Badan Pengusahaan Batam sebesar Rp 28,5 triliun, dan BLU Sabang sebesar Rp 2,6 triliun. Sementara itu, dari segi dana kelolaan, BLU di bidang infrastruktur mengelola dana Rp 22 triliun, PIP sebesar Rp 8,9 triliun, BLU Perumahan Rp 5,2 triliun, dan LPDP mengelola dana Rp 15 triliun.

Hubungan Badan Layanan Umum dan Remunerasi

Sumber daya manusia merupakan aset utama dalam organisasi. Sementara itu, remunerasi merupakan fondasi yang menghubungkan organisasi dan sumber daya manusia. Remunerasi yang baik diperlukan untuk meningkatkan produktivitas dan motivasi sumber daya manusia dalam memberikan pelayanan yang baik. Remunerasi yang diterima sumber daya manusia di Badan Layanan Umum masih di bawah tenaga profesional di sektor yang sama.

Bentuk kelembagaan perguruan tinggi negeri, misalnya. Perbedaan bentuk kelembagaan menyebabkan perbedaan tarif pelayanan dan remunerasi antara perguruan tinggi yang berstatus Badan Layanan Umum dan badan hukum. Kebijakan dan tata kelola remunerasi pada perguruan tinggi Badan Layanan Umum ditetapkan lewat Peraturan Menteri Keuangan. Status kampus sebagai badan layanan membuat institusi tersebut dapat memberikan remunerasi kepada pejabat, pegawai, dan dewan pengawas dengan sejumlah variabel. Di antaranya tingkat tanggung jawab dan profesionalisme berdasarkan prinsip proporsionalitas, kesetaraan, kepatutan, dan kinerja, serta memperhatikan indeks harga daerah.

Pengajuan remunerasi melewati proses yang berjenjang. Pimpinan Badan Layanan Umum mengajukan usul remunerasi kepada menteri sehingga dapat dilaksanakan kajian. Menteri terkait akan menyampaikan

kepada Menteri Keuangan untuk dilakukan penilaian dan penetapan.

Tak mudah memperbaiki remunerasi pengelola Badan Layanan Umum. Sejumlah Tenaga Ahli yang bekerja di perguruan tinggi negeri atau rumah sakit pemerintah ditemukan bekerja juga di tempat lain. Motif mereka adalah memperoleh penghasilan yang lebih tinggi karena upah yang diterima di Badan Layanan Umum dianggap masih kecil. Sistem remunerasi pada Badan Layanan Umum perlu dievaluasi untuk menghadapi persaingan pada era industri 4.0.

Bukan hanya itu. Hubungan kerja antara Badan Layanan Umum dan Tenaga Ahli perlu dikaji lebih mendalam. Seorang tenaga profesional semestinya bekerja pada satu instansi. Meski demikian, kemajuan teknologi memungkinkan seorang profesional pada sektor tertentu bekerja di beberapa instansi. Kebijakan dan regulasi mengenai hubungan kerja antara pemberi kerja dan karyawan perlu ditinjau ulang. Prakarsa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk mendorong pegawai negeri sipil yang bekerja pada perguruan tinggi badan hukum melepaskan status kepegawaiannya sejalan dengan tren perubahan hubungan kerja pada era industri 4.0.

***

Langkah Strategis Meningkatkan Pelayanan Publik

KUALITAS pelayanan publik perlu ditingkatkan dengan melakukan sejumlah langkah strategis demi menghadapi tantangan pada era industri 4.0. Penerapan langkah strategis itu juga bertujuan memperbaiki akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

1. Mengubah nilai dan budaya organisasi

Perubahan nilai-nilai dan budaya organisasi sangat menentukan keberhasilan program transformasi kelembagaan. Hal itu memerlukan kepemimpinan yang menggerakkan proses perubahan. Selain itu, transformasi kelembagaan harus didukung semua pemangku kepentingan, seperti asosiasi profesi dan pengguna jasa Badan Layanan Umum.

Program transformasi perlu disiapkan dengan cermat dan dikomunikasikan dengan semua pihak, khususnya mengenai perubahan nilai dan budaya organisasi. Sosialisasi juga menyangkut langkah pengelolaan sumber daya manusia, kesejahteraan Tenaga Ahli, serta biaya pelayanan.

2. Mengubah kebijakan dan regulasi lembaga

Era industri 4.0 mendorong perubahan yang sangat cepat di bidang ekonomi, bisnis, dan sosial. Situasi ini memerlukan langkah yang cepat dalam pengambilan keputusan di sektor publik dan swasta. Pengambilan keputusan di sektor publik dengan bantuan teknologi perlu dilakukan dengan segera sehingga produktivitas dapat meningkat. Penggunaan teknologi dalam

pembuatan kebijakan publik membuat pemerintah terus berinovasi dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Pemanfaatan teknologi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik memerlukan perubahan kebijakan dan regulasi. Contohnya adalah evaluasi terhadap struktur organisasi dan proses bisnis Badan Layanan Umum. Kerja sama antara Badan Layanan Umum dan kementerian teknis terkait, Kementerian Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, serta Badan Pemeriksa Keuangan juga penting untuk mengevaluasi kinerja dan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum.

3. Mengubah pengelolaan sumber daya manusia

Perubahan model kepemimpinan dari birokrat menjadi profesional sangat diperlukan untuk mendorong kemajuan Badan Layanan Umum. Proses transformasi harus dimulai dengan pemilihan pimpinan Badan Layanan Umum yang membawa perubahan. Pimpinan Badan Layanan Umum bertanggung jawab terhadap proses transformasi demi meningkatkan kinerja Badan Layanan Umum. Untuk menjaring pimpinan Badan Layanan Umum yang terbaik, pemerintah dapat menggelar seleksi dan rekrutmen terbuka.

Pemerintah perlu mengevaluasi jabatan untuk menata dan memperkuat organisasi. Komposisi pegawai negeri sipil dan karyawan non-PNS perlu disesuaikan. Selain itu, hubungan kerja antara Badan Layanan Umum dan karyawan perlu ditata dan

ditinjau kembali. Hal ini juga menyangkut evaluasi terhadap rekrutmen Tenaga Ahli yang dikontrak Badan Layanan Umum.

Penataan sumber daya manusia harus menyentuh masalah remunerasi. Pemberian remunerasi wajib diperbaiki agar karyawan memperoleh kompensasi yang setara dan menarik sumber daya manusia yang berkualitas untuk bergabung ke Badan Layanan Umum serta mengabdi di sektor publik. Peningkatan remunerasi harus diiringi dengan program pelatihan secara kontinu untuk meningkatkan keahlian dan kompetensi karyawan Badan Layanan Umum.

4. Memperbaiki sarana dan prasarana fisik

Sarana dan prasarana fisik Badan Layanan Umum perlu dibenahi agar dapat memanfaatkan kemajuan teknologi secara optimal. Digitalisasi mengubah kebutuhan peralatan Badan Layanan Umum dan membantu meningkatkan kualitas pelayanan publik di wilayah Indonesia.

Peran teknologi sangat besar dalam berbagai sektor. Salah satunya pendidikan. Ketersediaan teknologi informasi dapat mendukung program perguruan tinggi untuk menjadi *cyber university* yang menggelar kuliah jarak jauh. Model pembelajaran ini dapat menjangkau wilayah Indonesia secara lebih luas.

Sebagaimana di bidang pendidikan, teknologi mengubah pelayanan kesehatan. Penggunaan teknologi berbasis aplikasi akan mempercepat transformasi sistem pelayanan kesehatan di Indonesia.

5. Memperbaiki sistem pengukuran kinerja

Pengukuran kinerja yang diterapkan Badan Layanan Umum selama ini berbasis *balanced scorecard*. Sistem ini tak cukup optimal karena indikator yang digunakan kerap memberikan informasi mengenai *input* dan pelaksanaan kegiatan. Padahal sistem yang ideal harus menunjukkan informasi soal *output* dan *outcome* Badan Layanan Umum.

Indikator utama dalam pengukuran kinerja Badan Layanan Umum perlu dikaji. Informasi mengenai realisasi pencapaian *output* dan *outcome* diperlukan untuk memantau serta mengevaluasi pencapaian Badan Layanan Umum. Kementerian teknis dan lembaga punya tugas mengevaluasi dan memperbaiki sistem penilaian kinerja Badan Layanan Umum di sektor masing-masing.

6. Melaksanakan standardisasi, akreditasi, dan survei kepuasan pelanggan

Badan Layanan Umum perlu mendapatkan evaluasi dan penilaian dari lembaga independen. Survei kepuasan pelanggan juga dapat dilakukan secara berkala untuk mendapatkan umpan balik dan masukan soal kinerja Badan Layanan Umum. Saran dari lembaga independen dan masyarakat sangat berguna untuk mengetahui persepsi pengguna jasa serta masyarakat perihal kualitas pelayanan. Badan Layanan Umum pun memperoleh masukan tentang langkah perbaikan yang perlu dilakukan.

***

Langkah Strategis Meningkatkan Akuntabilitas Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum yang baik tak hanya meningkatkan kualitas pelayanan publik, tapi juga akuntabilitas keuangan negara. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah perlu memperbaiki sejumlah hal. Di antaranya sistem akuntansi dan pelaporan, peningkatan kompetensi sumber daya manusia di bidang akuntansi dan pelaporan, serta penguatan sistem pengendalian internal. Ada juga peningkatan kualitas laporan keuangan Badan Layanan Umum dan penyelarasan sistem akuntabilitas kinerja dengan sistem akuntansi dan pelaporan.

1. Menyempurnakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan

Sistem akuntansi dan pelaporan keuangan Badan Layanan Umum punya fungsi krusial bagi pemimpin Badan Layanan Umum, pemangku kepentingan, dan masyarakat. Sistem akuntansi dan pelaporan keuangan menghasilkan informasi yang wajib disampaikan pemimpin Badan Layanan Umum kepada menteri. Di sisi lain, sistem akuntansi dan pelaporan keuangan berguna bagi masyarakat dan pemangku kepentingan untuk melihat kinerja Badan Layanan Umum.

Pemerintah telah menerbitkan regulasi mengenai sistem akuntansi yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan. Peraturan itu adalah Peraturan

Menteri Keuangan Nomor 217/PMK.05/2015 tentang Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Nomor 13 tentang Penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum dan PMK Nomor 220/PMK.05/2016 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan BLU. Dua aturan tersebut mewajibkan semua Badan Layanan Umum menggunakan standar akuntansi itu dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan.

Standar akuntansi berbasis akrual bertujuan meningkatkan transparansi pengelolaan keuangan. Sistem ini memungkinkan melihat informasi secara lebih cermat sehingga dapat meneliti kelemahan dalam pembelanjaan anggaran negara.

2. Meningkatkan kompetensi sumber daya manusia di bidang akuntansi

Laporan keuangan berbasis akrual harus disusun oleh staf akuntansi dan pelaporan yang kompeten. Dukungan teknologi informasi akan membantu kinerja staf. Badan Layanan Umum dapat bekerja sama dengan Kementerian Keuangan untuk merekrut lulusan Politeknik Keuangan Negara STAN. Lulusan kampus ini sudah dibekali dengan keterampilan teknis yang sesuai dengan sistem akuntansi keuangan negara.

Salah satu kendala pada sektor sumber daya manusia adalah belum ada jabatan fungsional di bidang akuntansi dan pelaporan keuangan. Jabatan fungsional diperlukan untuk kejelasan dan pengembangan karier

staf yang bertugas di bidang ini. Dukungan dari unit operasional juga diperlukan karena informasi yang disajikan pada laporan keuangan berasal dari transaksi keuangan yang mendukung pelaksanaan operasional Badan Layanan Umum.

3. Memperkuat sistem pengendalian internal

Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Pasal 3 peraturan itu menyebutkan bahwa sistem pengendalian internal pemerintah adalah lingkungan pengendalian. Artinya, setiap pemimpin instansi pemerintah wajib menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian. Di antaranya lewat peran aparat pengawasan internal yang efektif.

Pasal 11 peraturan pemerintah itu juga menyebutkan bahwa peran aparat pengawasan internal yang efektif harus memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah, memberikan peringatan dini, meningkatkan efektivitas manajemen risiko, serta memelihara kualitas tata kelola.

Badan Layanan Umum harus memiliki satuan kerja audit internal yang bertanggung jawab kepada pimpinan. Tim audit internal memiliki uraian tugas yang jelas dan diperkuat pejabat yang kompeten. Pimpinan Badan Layanan Umum dapat berkolaborasi dengan Politeknik Keuangan Negara STAN untuk memperoleh calon pegawai yang mengisi pos audit internal.

4. Meningkatkan kualitas laporan

Badan Layanan Umum menyusun laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban. Dokumen itu meliputi laporan realisasi anggaran, laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca dan laporan operasional, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas, dan catatan atas laporan keuangan.

Banyak kemajuan yang dicapai Badan Layanan Umum dalam penyusunan laporan keuangan selama lima tahun terakhir. Hal ini terbukti dengan predikat wajar tanpa pengecualian yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap laporan keuangan pemerintah. Walau begitu, masih ada temuan yang berulang soal pelaksanaan sistem pengendalian internal dalam mengelola penerimaan negara bukan pajak, kepatuhan pembayaran tagihan, dan pelaksanaan kontrak dengan pihak ketiga.

Kementerian Keuangan harus bekerja sama dengan kementerian teknis serta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Kolaborasi ini bertujuan menyelesaikan berbagai temuan yang disampaikan BPK dan kantor akuntan publik.

5. Menyelaraskan sistem akuntabilitas kinerja dengan akuntansi dan pelaporan keuangan

Pelaksanaan asas akuntabilitas berorientasi pada hasil sebagaimana amanat Undang-Undang Keuangan Negara. Ketentuan itu menghendaki pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara memberikan informasi ihwal pencapaian

kinerja pemerintah dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Sistem penganggaran berbasis kinerja dan integrasi sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran perlu diterapkan. Pasal 14 UU Keuangan Negara menyebutkan bahwa anggaran kementerian/lembaga disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan demikian, penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian dapat terpenuhi.

***

Saran Meningkatkan Peran Badan Layanan Umum

Berikut ini beberapa saran untuk meningkatkan peran Badan Layanan Umum pada masa yang akan datang.

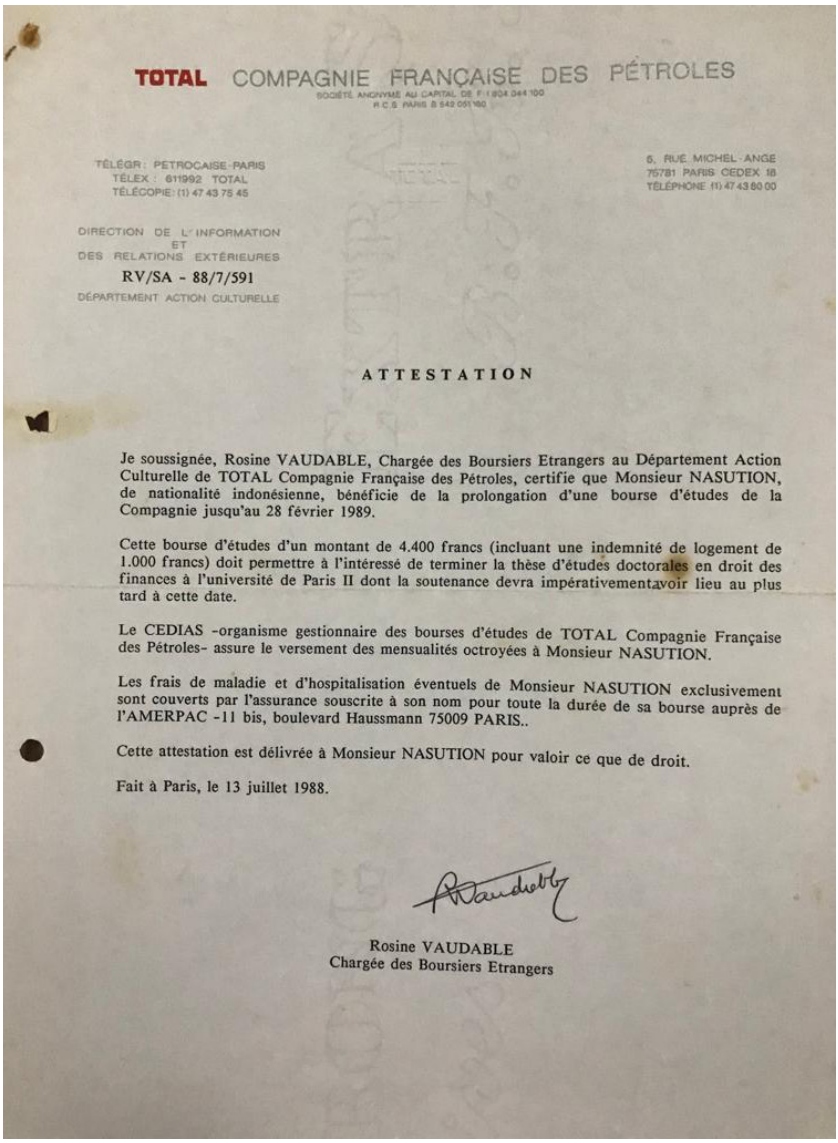
1. Kementerian Keuangan sebagai penyelenggara fungsi pengelola fiskal diharapkan lebih berfokus pada evaluasi, perumusan kebijakan, dan regulasi yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik serta akuntabilitas pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum. Pengawasan dan evaluasi kinerja Badan Layanan Umum dilakukan dengan koordinasi bersama kementerian teknis dan/atau bekerja sama dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

2. Perlu dilakukan penelitian dan evaluasi yang komprehensif, baik oleh Kementerian Keuangan maupun bekerja sama dengan lembaga penelitian independen. Riset ini untuk menilai dampak penerapan pola pengelolaan keuangan badan pelayanan umum selama 15 tahun terakhir terhadap peningkatan kinerja layanan publik. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, ketentuan yang sudah tidak sesuai lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 perlu diusulkan untuk direvisi. Rancangan peraturan pemerintah yang dapat memenuhi kebutuhan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum pada era industri 4.0 perlu disiapkan.

3. Di bidang pendidikan, perlu dikaji penyelarasan kebijakan dan regulasi untuk menghilangkan dualisme ketentuan yang berlaku dalam pengelolaan keuangan dan bentuk kelembagaan perguruan tinggi negeri.

4. Pembinaan pengelolaan keuangan perguruan tinggi Badan Layanan Umum serta badan hukum oleh Kementerian Keuangan perlu dilakukan lebih terpadu. Hal ini bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan dan regulasi tentang pengelolaan keuangan perguruan tinggi negeri.

LAMPIRAN



TOTAL COMPAGNIE FRANÇAISE DES PÉTROLES

SOCIÉTÉ ANONYME AU CAPITAL DE F. 1 804 044 100
R.C.S. PARIS B 542 051 180

TÉLÉGR: PETROCAISE-PARIS
TÉLEX: 611992 TOTAL
TÉLÉCOPIE: (1) 47 43 75 45

6, RUE MICHEL-ANGE
75781 PARIS CEDEX 16
TÉLÉPHONE (1) 47 43 60 00

DIRECTION DE L'INFORMATION
ET
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
RV/SA - 88/7/591
DÉPARTEMENT ACTION CULTURELLE

ATTESTATION

Je soussignée, Rosine VAUDABLE, Chargée des Boursiers Etrangers au Département Action Culturelle de TOTAL Compagnie Française des Pétroles, certifie que Monsieur NASUTION, de nationalité indonésienne, bénéficie de la prolongation d'une bourse d'études de la Compagnie jusqu'au 28 février 1989.

Cette bourse d'études d'un montant de 4.400 francs (incluant une indemnité de logement de 1.000 francs) doit permettre à l'intéressé de terminer la thèse d'études doctorales en droit des finances à l'université de Paris II dont la soutenance devra impérativementavoir lieu au plus tard à cette date.

Le CEDIAS -organisme gestionnaire des bourses d'études de TOTAL Compagnie Française des Pétroles- assure le versement des mensualités octroyées à Monsieur NASUTION.

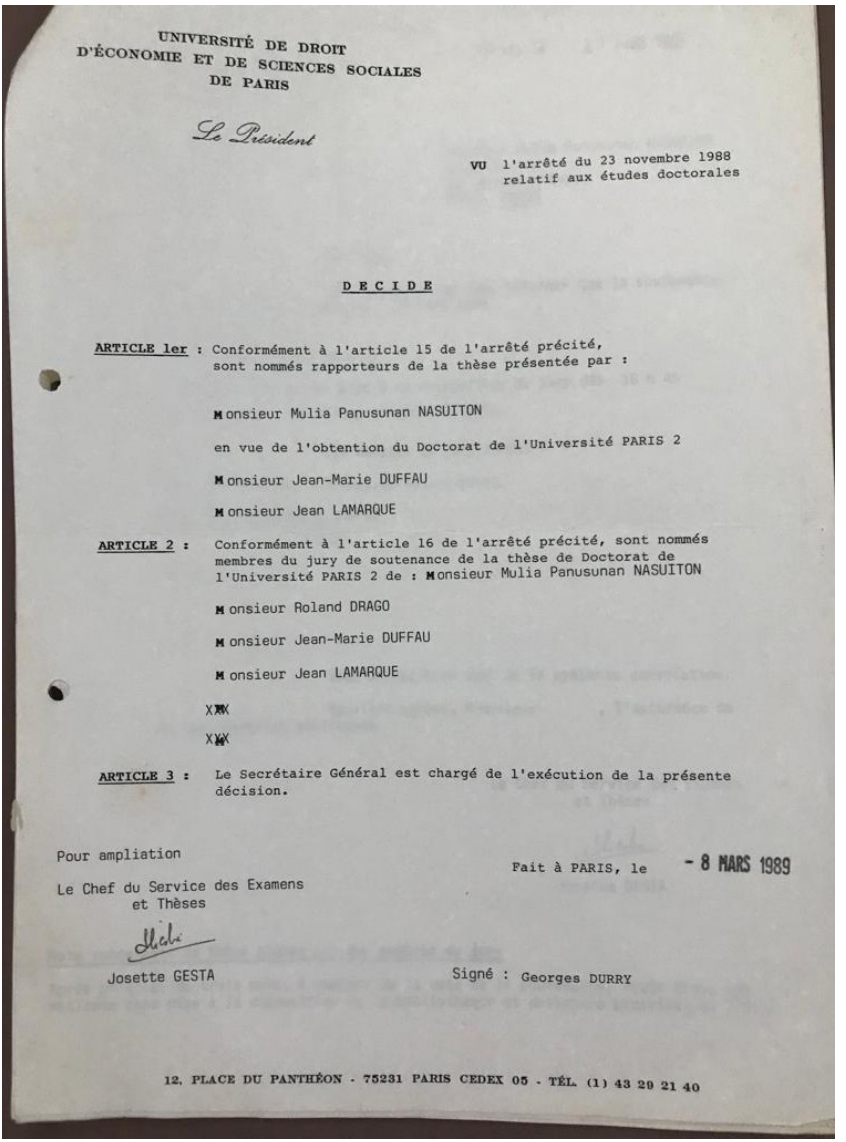
Les frais de maladie et d'hospitalisation éventuels de Monsieur NASUTION exclusivement sont couverts par l'assurance souscrite à son nom pour toute la durée de sa bourse auprès de l'AMERPAC -11 bis, boulevard Haussmann 75009 PARIS..

Cette attestation est délivrée à Monsieur NASUTION pour valoir ce que de droit.

Fait à Paris, le 13 juillet 1988.

Rosine VAUDABLE
Chargée des Boursiers Etrangers

Surat keterangan pemberian beasiswa doktoral
Mulia P. Nasution oleh Total CFP



UNIVERSITÉ DE DROIT
D'ÉCONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES
DE PARIS

Le Président

VU l'arrêté du 23 novembre 1988
relatif aux études doctorales

DECIDE

ARTICLE 1er : Conformément à l'article 15 de l'arrêté précité,
sont nommés rapporteurs de la thèse présentée par :

Monsieur Mulia Panusunan NASUITON

en vue de l'obtention du Doctorat de l'Université PARIS 2

Monsieur Jean-Marie DUFFAU

Monsieur Jean LAMARQUE

ARTICLE 2 : Conformément à l'article 16 de l'arrêté précité, sont nommés
membres du jury de soutenance de la thèse de Doctorat de
l'Université PARIS 2 de : Monsieur Mulia Panusunan NASUITON

Monsieur Roland DRAGO

Monsieur Jean-Marie DUFFAU

Monsieur Jean LAMARQUE

XXX

XXX

ARTICLE 3 : Le Secrétaire Général est chargé de l'exécution de la présente
décision.

Pour ampliation

Le Chef du Service des Examens
et Thèses

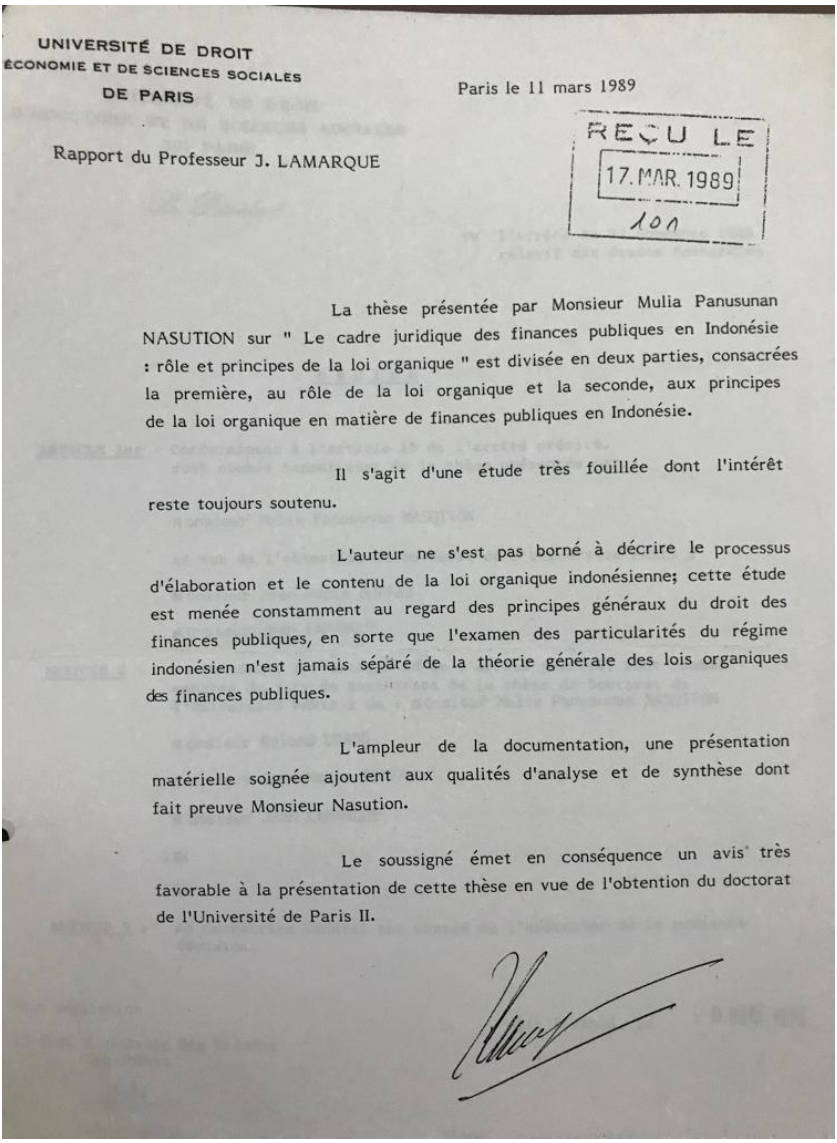
Josette GESTA

Fait à PARIS, le - 8 MARS 1989

Signé : Georges DURRY

12, PLACE DU PANTHÉON - 75231 PARIS CEDEX 05 - TÉL. (1) 43 29 21 40

Dokumen saat Mulia menjalani ujian doktoral di Prancis: Surat keputusan Presiden Universitas Paris 2 tentang penunjukan anggota juri ujian mempertahankan disertasi Mulia



UNIVERSITÉ DE DROIT
ÉCONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES
DE PARIS

Paris le 11 mars 1989

REÇU LE
17. MAR. 1989

Rapport du Professeur J. LAMARQUE

La thèse présentée par Monsieur Mulia Panusunan NASUTION sur " Le cadre juridique des finances publiques en Indonésie : rôle et principes de la loi organique " est divisée en deux parties, consacrées la première, au rôle de la loi organique et la seconde, aux principes de la loi organique en matière de finances publiques en Indonésie.

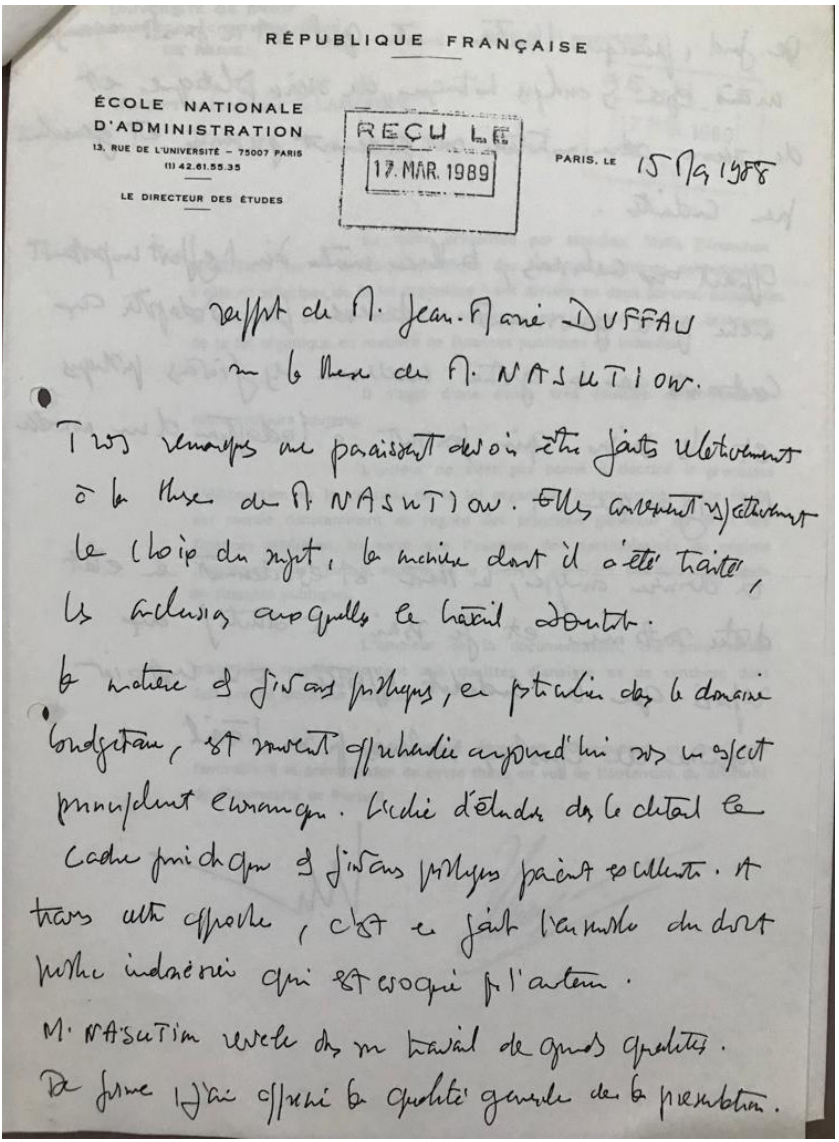
Il s'agit d'une étude très fouillée dont l'intérêt reste toujours soutenu.

L'auteur ne s'est pas borné à décrire le processus d'élaboration et le contenu de la loi organique indonésienne; cette étude est menée constamment au regard des principes généraux du droit des finances publiques, en sorte que l'examen des particularités du régime indonésien n'est jamais séparé de la théorie générale des lois organiques des finances publiques.

L'ampleur de la documentation, une présentation matérielle soignée ajoutent aux qualités d'analyse et de synthèse dont fait preuve Monsieur Nasution.

Le soussigné émet en conséquence un avis très favorable à la présentation de cette thèse en vue de l'obtention du doctorat de l'Université de Paris II.

Dokumen saat Mulia menjalani ujian doktoral di Prancis: Laporan penilaian atas isi disertasi Mulia oleh Profesor J. Lamarque



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉCOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION
13, RUE DE L'UNIVERSITÉ – 75007 PARIS
(1) 42.61.55.35

LE DIRECTEUR DES ÉTUDES

REÇU LE
17. MAR. 1989

PARIS, LE 15 Mai 1988

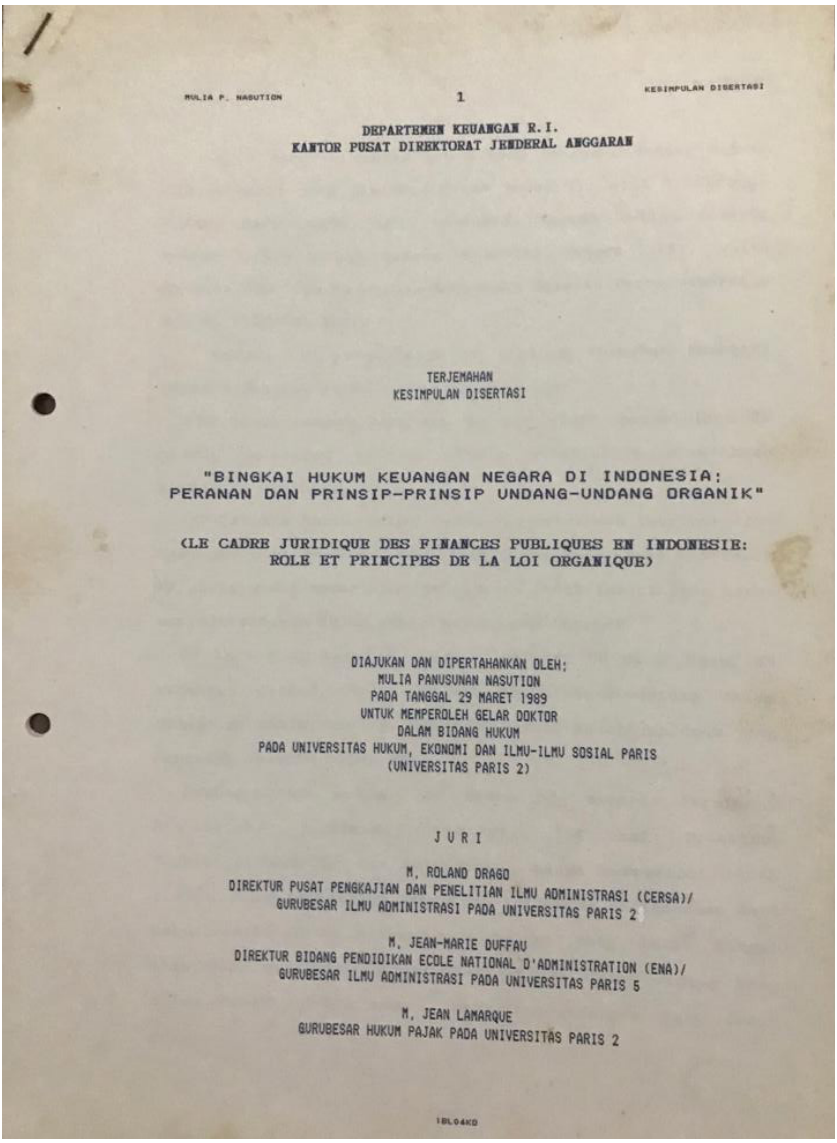
Rapport de M. Jean-Marie DUFFAU
sur la Thèse de M. NASUTION.

Trois remarques me paraissent devoir être faites liminairement à la thèse de M. NASUTION. Elles concernent successivement le choix du sujet, la manière dont il a été traité, les conclusions auxquelles le travail aboutit.

La matière des finances publiques, en particulier dans le domaine budgétaire, est souvent appréhendée aujourd'hui de façon purement économique. L'objet d'étude du droit financier public paraît souvent oublié. A travers cette approche, c'est une juste revanche du droit public indonésien qui est esquissé par l'auteur.

M. NASUTION révèle dans son travail de grandes qualités. De forme j'ai apprécié la qualité générale de la présentation.

Dokumen saat Mulia menjalani ujian doktoral di Prancis: Laporan penilaian atas isi disertasi Mulia oleh Direktur ENA Jean-Marie Duffau



MULIA P. NASUTION 1 KESIMPULAN DISERTASI

DEPARTEMEN KEUANGAN R.I.
KANTOR PUSAT DIREKTORAT JENDERAL ANGGARAN

TERJEMAHAN
KESIMPULAN DISERTASI

"BINGKAI HUKUM KEUANGAN NEGARA DI INDONESIA:
PERANAN DAN PRINSIP-PRINSIP UNDANG-UNDANG ORGANIK"

(LE CADRE JURIDIQUE DES FINANCES PUBLIQUES EN INDONESIE:
ROLE ET PRINCIPES DE LA LOI ORGANIQUE)

DIAJUKAN DAN DIPERTAHANKAN OLEH:
MULIA PANUSUNAN NASUTION
PADA TANGGAL 29 MARET 1989
UNTUK MEMPEROLEH GELAR DOKTOR
DALAM BIDANG HUKUM
PADA UNIVERSITAS HUKUM, EKONOMI DAN ILMU-ILMU SOSIAL PARIS
(UNIVERSITAS PARIS 2)

JURI

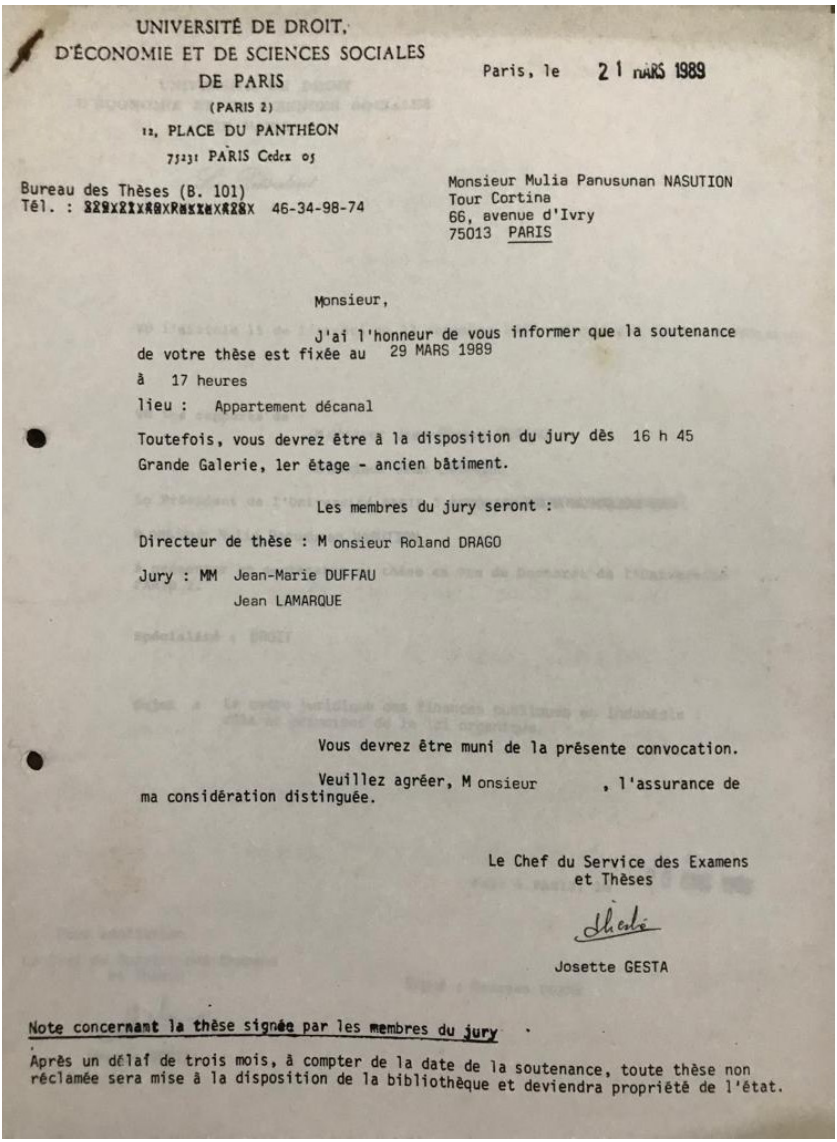
M. ROLAND DRAGO
DIREKTUR PUSAT PENGKAJIAN DAN PENELITIAN ILMU ADMINISTRASI (CERSA)/
GURUBESAR ILMU ADMINISTRASI PADA UNIVERSITAS PARIS 2

M. JEAN-MARIE DUFFAU
DIREKTUR BIDANG PENDIDIKAN ECOLE NATIONAL D'ADMINISTRATION (ENA)/
GURUBESAR ILMU ADMINISTRASI PADA UNIVERSITAS PARIS 5

M. JEAN LAMARQUE
GURUBESAR HUKUM PAJAK PADA UNIVERSITAS PARIS 2

IBL04KD

Ringkasan terjemahan disertasi Mulia P. Nasution di Prancis



UNIVERSITÉ DE DROIT,
D'ÉCONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES
DE PARIS
(PARIS 2)
12, PLACE DU PANTHÉON
75231 PARIS Cedex 05

Paris, le 21 MARS 1989

Bureau des Thèses (B. 101)
Tél. : 329x21x29xRexIexX28X 46-34-98-74

Monsieur Mulia Panusunan NASUTION
Tour Cortina
66, avenue d'Ivry
75013 PARIS

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous informer que la soutenance de votre thèse est fixée au 29 MARS 1989
à 17 heures
lieu : Appartement décanal

Toutefois, vous devrez être à la disposition du jury dès 16 h 45
Grande Galerie, 1er étage - ancien bâtiment.

Les membres du jury seront :

Directeur de thèse : Monsieur Roland DRAGO

Jury : MM Jean-Marie DUFFAU
Jean LAMARQUE

Vous devrez être muni de la présente convocation.

Veuillez agréer, Monsieur , l'assurance de ma considération distinguée.

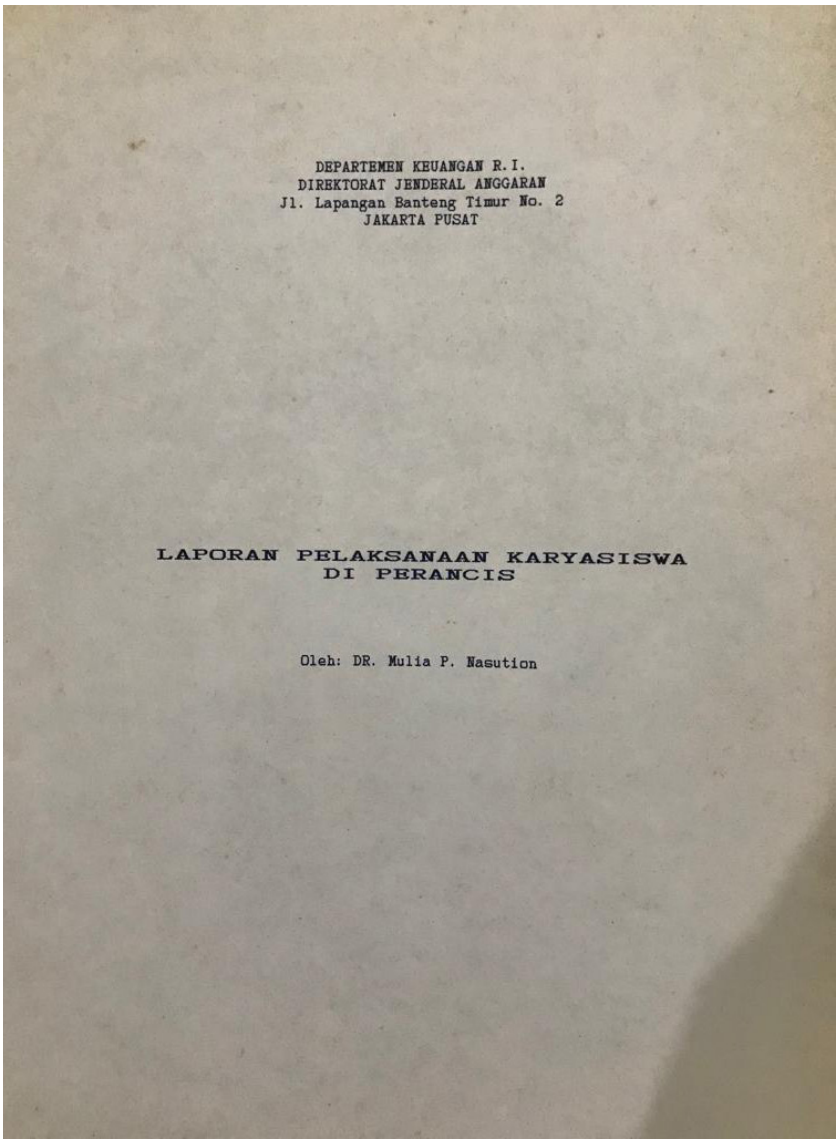
Le Chef du Service des Examens
et Thèses

Josette GESTA

Note concernant la thèse signée par les membres du jury

Après un délai de trois mois, à compter de la date de la soutenance, toute thèse non réclamée sera mise à la disposition de la bibliothèque et deviendra propriété de l'état.

Dokumen saat Mulia menjalani ujian doktoral di Prancis: Surat pemberitahuan dari Universitas Paris 2 tentang jadwal ujian mempertahankan disertasi Mulia



DEPARTEMEN KEUANGAN R.I.
DIREKTORAT JENDERAL ANGGARAN
Jl. Lapangan Banteng Timur No. 2
JAKARTA PUSAT

LAPORAN PELAKSANAAN KARYASISWA
DI PERANCIS

Oleh: DR. Mulia P. Nasution

Laporan pelaksanaan studi Mulia di Prancis untuk Kementerian Keuangan