

Reformasi Keuangan Publik: Catatan Perjalanan Harvard Kennedy School

Muhamad Iksan

Cambridge musim dingin 2015 adalah sepenggal cerita buat kehidupan akademik saya sebagai peneliti. Saya berkesempatan mengikuti pelatihan jangka pendek (*executive education*) di Harvard Kennedy School. Sekolah Ilmu Pemerintahan ternama, termasuk *ivy league*, di Amerika Serikat. Pelatihan itu diadakan antara 11-16 Januari, dengan 47 peserta berasal dari lebih dari 15 negara. Latar belakang peserta sangat variatif: birokrat Kementerian, perwakilan donor seperti Bank Dunia, konsultan bisnis, dan tidak ketinggalan perwakilan dari masyarakat sipil.

Sejatinya, saya berangkat ke Boston untuk me-*recharge* pemahaman mendasar dan memperbaharui pengetahuan tentang keuangan publik, utamanya manajemen keuangan publik (*public finance management*). Selain itu, kehadiran saya juga untuk belajar pengalaman global dalam soal reformasi keuangan negara dari berbagai belahan dunia, lengkap dengan keberhasilan maupun kegagalannya. Fasilitator utama (*faculty chair*) lokakarya ini adalah *Associate Professor of Public Policy* Harvard Kennedy School [Matt Andrews](#), yang dilengkapi dengan lima orang fasilitator lainnya berasal dari berbagai organisasi: Bank Dunia, IMF, International Budget Partnership (IBP), Overseas Development Institute (ODI), dan Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI).

Reformasi keuangan publik telah lebih dari satu dekade kita jalani, terhitung mulai 2003-2004 yang ditandai oleh *milestone* pengesahan 3 paket UU bidang Keuangan Negara, yaitu: UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU 15/2005 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga paket UU ini menjadi faktor legitimasi reformasi keuangan negara.

Apa yang kita capai setelah lebih dari sepuluh tahun? Pertanyaan ini reflektif dan sulit dijawab. Konsesus kita mungkin terangkum pada banyak hal yang sudah dihasilkan, namun tidak banyak yang diketahui publik, mengapa demikian? Pelatihan Harvard Kennedy School memberikan saya beberapa jawaban sementara (*two tentative hypothesis*).

Kepemilikan Reformasi (*Reform ownership*)

Reformasi atau perubahan secara bertahap sangat berbeda secara karakteristik dari revolusi atau perubahan yang cepat. Kesamaan keduanya sepertinya bermuara pada *kompleksitas masalah* yang sama. Saat reformasi keuangan negara digulirkan, situasi politik ekonomi kita sedang *gonjangan-janjing*. Stabilitas yang menjadi mantra Suharto Orde Baru baru saja “runtuh”. Sementara, janji reformasi masih nun jauh di ujung terowongan gelap dan transisi menuju negara demokratis belum menemukan trajektori dengan jelas.

Di tengah ancaman disintegrasi bangsa dan perpecahan sosial, diperparah dengan krisis moneter dan korupsi yang menggurita itulah, pemerintah Presiden Abdurrahman Wahid dan Wapres Megawati mengusulkan tiga paket regulasi ini. Hadi Soesatro, seorang ekonom pro-pasar dari CSIS, mengatakan krisis adalah *blessing in disguise* (anugerah terselubung) bagi perbaikan mendasar. Mohammad Sadli, ekonom pro-pasar lainnya dari FEUI, menegaskan *crisis creates good policy*. Setiap krisis melahirkan kebijakan yang baik. Salah satu kebijakan pemerintah masa krisis yang dianggap *good policy* ialah reformasi keuangan publik 2003-2004. Ahli dari OECD menyebutnya Pemerintah Indonesia *seperti* menemukan kembali anggaran (*reinventing the budget*).

Permasalahannya kemudian reformasi keuangan publik tidak mudah diukur keberhasilannya. Hal ini disebabkan luasnya jangkauan keuangan publik itu sendiri, mulai dari soal perpajakan (*collecting tax*), alokasi sumber daya dan disiplin belanja (*allocation of resources and budget discipline*) hingga prioritas anggaran beberapa tahun mendatang dalam kerangka keberlanjutan fiskal. Sekurangnya kesuksesan reformasi keuangan ditandai oleh (1) dukungan dan legitimasi publik, dan (2) bagaimana reformasi itu dikelola dan berfungsi bagi kepentingan publik. Kedua pilihan tadi kerap bertolak belakang (*trade-off*).

Pendekatan Reformasi (*Reform Approach*)

Hal lain yang mendapat titik tekan dari pelatihan enam hari ini yaitu seringkali negara giat mereformasi diri *hanya* demi mendapatkan dukungan donor internasional. Misalnya, negara-negara Afrika membutuhkan dukungan Bank Dunia maupun Dana Moneter Internasional bagi upaya pembangunan sosial ekonomi, sehingga mereka dapat menerapkan *best practices* yang ditawarkan lembaga-lembaga tersebut.

Namun, saya kira sudah sewajarnya kita mulai bersikap skeptis terhadap klaim bahwa praktik baik dapat diaplikasikan di tempat yang berbeda, pada konteks waktu yang berbeda pula. Padahal, reformasi di manapun menghadapi hukum kontinu sejarah merancang pasak yang cocok dan sesuai dengan permasalahan riil Pemerintahan (*square peg reforms for round hole government*). Kata kunci bagi suksesnya reformasi adalah memahami konteks (lingkungan) dan mengerti konten (substansi). Sementara itu, praktik-praktik baik di suatu negara tidak serta-merta berlaku di negara lain.

Dengan kesadaran akan adanya daya jangkau (*limit*) reformasi kelembagaan dalam pembangunan, maka pelatihan ini menawarkan pendekatan yang berbeda dari kebanyakan reformasi. Akronim pendekatan lain itu adalah *problem driven iterative adaptation* (PDIA). Saya tidak akan elaborasi lebih jauh PDIA ini pada kolom ini, justru ingin menutupnya dengan ajakan: kita perlu merubah aturan-aturan demi mencapai solusi reformasi yang lebih realistis.

Dua kasus yang berkesan buat saya karena dibahas mendalam pada pelatihan itu ialah: (1) reformasi birokrasi di era Kepemimpinan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dan (2) keberhasilan desain institusi KPK untuk pemberantasan korupsi. Walaupun KPK sendiri tengah mengalami penggemosan, langsung maupun tidak langsung, dari para aktor politik. Mungkin Matt Andrews akan menulis cerita lain dari KPK di bukunya yang lain.

Muhamad Iksan adalah (pakai profil di website)



 **HARVARD Kennedy School**
Executive Education

Public Financial Management
January 11 - 16, 2015