

Proliferasi Kabinet

Wahyudi Kumorotomo

"(We must question)... the rise of this government-industrial complex and ask whether and how the nation can be sure that the right people are in the right jobs to assure maximum performance for the public good" (Paul C. Light, 2018).

Pemanggilan para tokoh ke kediaman presiden terpilih Prabowo Subianto pekan lalu mendapat tanggapan yang berbeda-beda dari masyarakat. Sebagian dari kalangan elit politik tentunya lega karena profil kabinet menunjukkan transisi kepemimpinan yang mulus dari pemerintahan sebelumnya dan mengakomodasi hampir semua kepentingan Parpol pendukung pemerintah. Seperti telah beberapa kali disampaikan oleh Prabowo, pemerintahan di masa kepemimpinannya akan "merangkul semua pihak" agar tidak terjadi banyak gejolak.

Sebaliknya, sebagian akademisi dan pengamat melihat bahwa tokoh-tokoh yang dipanggil itu tidak mencerminkan keinginan untuk membentuk "Zaken-Kabinet" yang semestinya diisi oleh personil yang memiliki keahlian, kompetensi, dan profesionalisme yang tinggi. Ini tentu didasarkan atas argumen bahwa tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia pada lima tahun ke depan sungguh sangat berat. Kalangan yang skeptis dan pesimis pasti melihat bahwa profil kabinet yang tergambar dari daftar panggilan tersebut mustahil akan mampu memecahkan persoalan bangsa di masa mendatang.

Diantara kedua kutub pendapat yang berseberangan tersebut ada baiknya kita mempertimbangkan analisis yang relatif objektif dengan perspektif *optimistic realism*. Adalah penting untuk terus memelihara optimisme di tengah kondisi bangsa yang tidak sedang baik-baik saja ini. Namun optimisme apalagi glorifikasi yang berlebihan terhadap pemimpin baru tentu akan membuat semua perumus kebijakan terkelabui oleh fakta-fakta riil di lapangan yang membutuhkan pemecahan masalah yang serius. Rakyat Indonesia tentunya tidak ingin mengulang kesalahan yang sama di periode kedua pemerintahan di bawah Presiden Joko Widodo.

Di awal tahun 2014 semua rakyat sangat antusias menyambut tampilnya Pak Jokowi yang bukan berasal dari lingkungan elit politik, dengan penampilan yang lugu, sederhana dan relatif dekat dengan rakyat melalui kegemarannya untuk *blusukan* dan berbicara langsung dengan warga. Namun di penghujung pemerintahannya, kritik dari berbagai kalangan sangat gencar karena Jokowi seolah-olah menjadi orang yang asing, tidak seperti yang selama ini kita kenal. Dimulai dengan pelemahan KPK secara sistematis, perumusan UU Cipta Kerja yang sangat tergesa-gesa, hingga manipulasi keputusan MK untuk kepentingan keluarganya.

Berbeda dengan Jokowi yang ketika memulai jabatan sebagai presiden relatif belum dikenal karakter individualnya karena bukan berasal dari kalangan elit politik, Prabowo sudah dikenal luas karakter kepemimpinannya. Selain karena sudah menjadi bagian dari pusaran elit politik sebagai menantu presiden Suharto dengan jabatan terakhir militer sebagai Panglima Kostrad, Prabowo sudah tiga kali mengikuti kontestasi Pilpres. Dengan demikian, justru karena sudah dikenal karakter kepemimpinannya dan karena masalah yang dihadapi oleh bangsa Indonesia lima tahun ke depan sangat berat dan kompleks, tidak akan ada masa bulan-madu (*honey moon*) bagi presiden Prabowo. Dalam 100 hari pertama, kabinet yang dibentuk harus segera menunjukkan adanya perubahan yang mengarah kepada solusi bagi berbagai persoalan bangsa yang tengah kita hadapi.

Balas-jasa

Melihat profil tokoh-tokoh yang telah dipanggil Prabowo dan menjadi bahan ulasan intens di berbagai media, sangat tampak semangat merangkul semua pihak dan menciptakan koalisi besar melalui kabinet. Analisis pro dan kontra segera meruyak. Termasuk yang sering disoroti oleh para pakar adalah dicabutnya UU No.39/2008 mengenai Kementerian Negara yang membatasi jumlah anggota kabinet maksimal sebanyak 34 Kementerian dan Lembaga (K/L). Namun analisis mengenai dampak proliferasi kabinet terhadap kinerja pemerintahan memang belum banyak yang disertai dengan data yang akurat. Perlu dicatat bahwa seandainya kabinet Prabowo berjumlah lebih dari 40 K/L, angka tersebut belum merupakan jumlah yang paling banyak dalam sistem pemerintahan sejak kemerdekaan. Profil kabinet yang paling kecil adalah Kabinet Soesanto pada era demokrasi parlementer yang hanya terdiri dari 10 orang menteri, tetapi kabinet Dwikora II pada era demokrasi terpimpin di bawah Presiden Soekarno pernah terdiri dari 132 orang menteri.

Analisis komprehensif mengenai jumlah K/L dalam literatur masih relatif sedikit dalam literatur internasional. Dari yang sedikit tersebut, salah satu yang berjudul "*The Government Industrial Complex*" Paul C. Light (2018) menjelaskan bahwa yang menjadi persoalan bukan sekadar banyaknya kementerian atau unit, tetapi besarnya ongkos yang harus dikeluarkan negara untuk membiayai penambahan personil birokrasi publik. Dengan kecenderungan aparat pemerintah yang mengambil jalan mudah untuk merekrut pihak swasta dalam melaksanakan kegiatan pelayanan publik, ongkos yang dikeluarkan juga akan bertambah besar.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada tahun 2014 sudah membuat studi mengenai jumlah K/L yang ideal dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Antara lain disimpulkan bahwa jumlah K/L yang ideal adalah antara 22 hingga 27. Dengan demikian, jumlah yang ditetapkan dalam UU No.39/2008 yang sebesar 34 pun sebenarnya sudah terlalu gemuk. Namun sekali lagi, ketentuan mengenai jumlah K/L yang cocok bagi sistem pemerintahan di Indonesia belum didasarkan pada analisis yang komprehensif dan mendalam mengenai konsekuensinya terhadap alokasi anggaran negara.

Yang sebenarnya menjadi keprihatinan banyak pihak adalah fakta bahwa nuansa merangkul semua pihak dan memberi balas-jasa para pendukung pemerintah ternyata lebih mengemuka. Proliferasi adalah ciri yang tampak jelas dalam sistem pemerintahan lima tahun mendatang. Selain mencabut ketentuan tentang jumlah maksimal K/L, DPR sudah menambah jumlah komisi dari 11 menjadi 13. Selama dua hari, Prabowo sudah memanggil 118 orang tokoh. Spekulasi yang berkembang adalah bahwa jumlah K/L bisa lebih dari 40 sedangkan jabatan-jabatan di Lembaga Non-Kementerian dan Wakil Menteri akan diperbanyak.

Sebagian dari calon yang dipanggil Prabowo adalah anggota kabinet yang sebelumnya membantu presiden Jokowi. Kecuali itu, banyak dari tokoh-tokoh tersebut adalah unsur-unsur dari Parpol, para pendukung dalam masa kampanye, serta para pesohor yang sudah berjasa dalam berbagai aktivitas politik pasangan Prabowo-Gibran. Dengan demikian, wajar jika publik mengkhawatirkan bahwa semangat untuk menyusun zaken-kabinet cenderung luntur oleh semangat untuk memberikan posisi atau jabatan sebagai balas-jasa. Pengalaman sudah menunjukkan bahwa pemilihan tokoh-tokoh yang semata karena pertimbangan politis akan mengorbankan kompetensi dan profesionalisme, sedangkan tantangan di masa mendatang sungguh sangat berat.

Koordinasi kebijakan

Masalah yang pasti muncul dengan struktur kabinet yang gemuk adalah koordinasi kebijakan. Dengan arsitektur K/L yang banyak, Presiden harus benar-benar bisa menjaga konvergensi kebijakan untuk mencapai target-target pembangunan yang hendak dicapai lima tahun mendatang. Kemungkinan tumpang-tindihnya fungsi-fungsi diantara K/L akan sangat besar. Saat ini, dengan adanya jabatan lebih dari satu Wamen di sebuah kementerian saja sudah sering terjadi tumpang-tindih dan duplikasi fungsi. Tumpang-tindih yang serupa bisa terjadi makin banyak diantara Kementerian dan Lembaga Non-Kementerian.

Rumusan visi pemerintahan baru terangkum dalam gagasan Asta Cita. Selain memuat hal-hal mendasar seperti penguatan ideologi, pertahanan dan keamanan, serta penciptaan lapangan kerja, yang spesifik dari Asta Cita adalah pembangunan SDM, hilirisasi dan industrialisasi untuk meningkatkan daya-saing dan nilai tambah. Dalam program pembangunan SDM melalui program Makan Bergizi Gratis (MBG), misalnya, konon ada kebutuhan untuk membentuk kementerian atau lembaga khusus yang mengurus program ini. Potensi tumpang-tindih fungsi antara lembaga ini dengan Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, atau bahkan Kementerian Desa, sangat mungkin terjadi.

Jika berpedoman pada penyusunan birokrasi klasik Weberian, proliferasi selama ini juga sudah terjadi di tingkat Eselon-1 atau Jabatan Pimpinan Tinggi. Pedoman umum tentang rentang-kendali (*span of control*) mengatakan bahwa seorang pimpinan hanya mampu mengawasi bawahan secara efektif dengan maksimal sebanyak 5 unit. Tetapi seperti kita lihat dalam dua dasawarsa terakhir, proliferasi satuan di bawah K/L memang terus terjadi. Ada kementerian yang bahkan sudah memiliki 12 unit Eselon-1.

Pembentukan K/L baru juga punya implikasi terhadap kegiatan operasional dalam jangka-pendek. Kementerian baru tentunya membutuhkan kantor baru, anggaran operasional baru, serta rekrutmen staff yang akan mendukung tugas pokok kementerian tersebut. Konsolidasi internal di dalam kementerian inilah yang akan menyita perhatian para pejabat, setidaknya dalam beberapa bulan pertama. Harapan publik bahwa pemerintahan baru segera akan menciptakan perubahan dalam 100 hari pertama akan sulit terwujud karena kementerian akan lebih disibukkan dengan konsolidasi internal. Namun supaya tidak terlalu apriori terhadap pemerintahan yang baru, kita beri kesempatan bagi siapa pun yang dipercaya oleh Presiden untuk bekerja secara maksimal. Semoga membawa perubahan ke arah Indonesia yang lebih berdaulat dan sejahtera.

Penulis adalah Gurubesar pada Departemen MKP, Fisipol UGM