

Kabinet Indonesia Berbaris

Mohammad Fajrul Falaakh

Sekitar 36 jam setelah dilantik menjadi presiden dan wakil presiden untuk masa kerja 2000-2014, presiden-wakil presiden terpilih, Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono, mengumumkan 34 nama anggota kabinetnya (Kabinet Indonesia Bersatu II). SBY-Boediono memenuhi janji prosedural kepada publik untuk mengumumkan susunan kabinet dalam sehari setelah dilantik. SBY menolak menemui sejumlah pihak atau pembisik pada jam-jam terakhir, yang bermaksud memberi masukan nama, karena “sistem sedang berjalan”, meski menteri kesehatan terpilih hanya dihubungi Menteri-Sekretaris Negara sekitar delapan jam sebelum diumumkan.

Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II mencerminkan kepuasan SBY terhadap kinerja sejumlah figur pada KIB I (sepertiga), kenyamanan dengan koalisi dan membutuhkan pengamanan ke depan (lebih dari separuh anggota KIB II), balas jasa untuk tim sukses, sedikit peremajaan, namun tak terkesan terobosan penempatan (misalnya karena nama terpilih telah berprestasi luar biasa di bidangnya).

Masih gemuk

Penempatan menteri yang diumumkan tak jauh berbeda dari perkiraan yang telah beredar selama proses audisi calon menteri di kediaman SBY di Cikeas, Bogor. Sesuai dengan prinsip presidensialisme, menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden. SBY-Boediono seperti tak mau rugi dengan mengambil jumlah maksimal menteri, yaitu sebanyak-banyaknya 34 (Undang-Undang Nomor 39/2009 tentang Kementerian Negara). Kalau menyimak jumlah urusan yang disebut di UU Kementerian Negara (46 urusan), ada beberapa urusan yang perlu diselipkan dalam kompetensi kementerian yang telah diumumkan (perkebunan, kependudukan).

Namun, SBY tak memanfaatkan privilesenya untuk merampingkan kabinet. KIB II terhitung masih gemuk. Sekadar perbandingan: 29 di Australia, 25 di Jepang termasuk *Ministry of Public Safety*, 15 di Amerika Serikat ditambah *independent agencies*, 18 di Malaysia, dan 13 di Thailand. Cabang kekuasaan eksekutif, di mana-mana, memang besar. Di Indonesia masih ditambah dengan 70-an lembaga struktural nondepartemen (LPND, lembaga pemerintah nondepartemen) dan lembaga-lembaga independen (seperti KPK, KPU).

Kepresidenan Indonesia memang mencakup LPND, tak sebatas kabinet (kementerian). Presiden mengendalikan LPND melalui menteri-menteri. Pengisian pejabat LPND terkesan adem-ayem, tak seheboh lembaga ekstrastruktural. Pada umumnya LPND harus diisi kalangan karier sesuai dengan teori beambtenstaat. Namun, tak tertutup kemungkinan bahwa pejabat-pejabat karier itu melakukan politisasi sukarela agar ditunjuk memimpin suatu lembaga. Risiko ini harus dihadapi, atau bahkan disukai, oleh para birokrat karier. Tak seperti “jatah” presiden di Amerika Serikat, misalnya. Pergantian presiden dari partai yang satu ke yang lainnya akan diikuti pergeseran pejabat (dari tingkat nasional hingga negara bagian) yang mencapai jumlah 6.000-an (termasuk direktur taman suka nasional).

Terdapat pula beberapa lembaga ekstrastruktural (badan-badan eksekutif independen) yang kebanyakan perekrutannya memerlukan peran DPR, bersifat partisipatoris, dan terbuka dalam pengisian pejabatnya. Desentralisasi kekuasaan eksekutif ini merupakan cara yang ditempuh dalam gelombang *democradura* di Amerika Latin, yaitu menyusutkan konsentrasi kekuasaan presiden-eksekutif, meski di Indonesia sudah tampak gejala kelelahan dan ada dorongan untuk kembali elitis atau bahkan diserahkan sebagai *privilege* presiden (Perpu KPK 2009 atau rencana untuk Badan Narkotika Nasional).

Kendali dan kendala

Kementerian “triumvirat” (pelaksana kepresidenan dalam hal terjadi lowongan tetap) pada dasarnya dikonsolidasikan langsung oleh presiden. Menteri Pertahanan dan Menteri Dalam Negeri bukan figur yang kuat di bidangnya, sehingga boleh disebut dalam kendali langsung presiden dengan bantuan Menko Polhukam dari kalangan TNI. Menlu Marty Natalegawa dibutuhkan untuk jam terbang di dunia diplomasi dan hubungan luar negeri, sekaligus menampilkan peremajaan setelah Ali Alatas dan Hassan Wirajuda cukup lama memerankan patronase kepada para diplomat karier Indonesia.

Kementerian portofolio di bidang perekonomian dilanjutkan oleh figur yang sama (Sri Mulyani, Mari Pangestu), sebagai *dream team*-nya Wapres Boediono, dan bahkan mengesankan pro-dunia usaha (Ketua Kadin M.S. Hidayat). Penempatan Hatta Rajasa sebagai Menko Perekonomian lebih disebabkan oleh faktor kedekatan dan kepercayaan presiden, sekaligus karena mitra koalisi (PAN), ketimbang lantaran pertimbangan profesional. Menko memang tanpa portofolio dan, sekali lagi, sudah ada Wapres Boediono.

Mitra koalisi merupakan salah satu sumber penting kabinet: 4 dari PKS, 3 PAN, 2 PPP, 2 PKB, 4 PG, di samping 3 dari PD serta sejumlah akademisi (Gusti M. Hatta di Kementerian Lingkungan Hidup, Armida Alisjahbana di Bappenas) maupun karier (Departemen Kesehatan, Pekerjaan Umum). Besarnya jumlah menteri dari partai koalisi (lebih dari separuh) menunjukkan keseriusan kebutuhan SBY akan “pengamanan” kebijakan di parlemen. Disebut kabinet balas jasa, kompromi, atau harmoni, format KIB II adalah format koalisi besar-kabinet barisan nasional.

Kenyataan tersebut dapat dibaca sebagai terdistorsinya sistem presidensial, yang memberi privilese presiden untuk menyusun kabinet, oleh “hukum besi” multipartai. Presiden dari partai minoritas terbesar (*the largest minority*) memang harus berkoalisi. Partai Demokrat hanya menguasai kurang dari seperempat kursi DPR. Karena itu, SBY harus leluasa bergerak, mulai dari “hanya” menjadi Ketua Dewan Pembina PD hingga mendudukkan mitra koalisi di kabinet.

Partai-partai koalisi diharapkan mendukung menterinya, begitu juga satu sama lain, sehingga mendukung pemerintahan. Dipadukan dengan perpindahan kekuasaan sehari-hari dari presiden kepada para anggota kabinet dari partai koalisi, serta kecenderungan DPR memasuki ranah eksekutif dan birokrasi pemerintah, kini menggejala *parliamentary-cabinet system of government*. Harmoni presiden-eksekutif dengan parlemen-legislatif diharapkan tercapai melalui formula koalisi.

Namun, persis di sinilah terbuka kemungkinan *political corruption* dan jebakan koalisi besar. Kebijakan kabinet dapat hanya diperdagangkan di antara *elite* parpol dalam rangka mengamankan menteri ketimbang memenuhi kebutuhan nyata masyarakat. Ketika timbul ketaksepahaman antarparpol maupun antarmenteri, kepentingan masyarakat luas dikorbankan.

Artinya, kabinet Indonesia berbaris akan menjadi forum untuk mewujudkan koalisi berdasarkan isu (*issue-based coalition*), atau bahkan sekadar kepentingan partai. Di tengah lemahnya kualitas substansi dan proses perumusan kebijakan publik, termasuk yang diolah Bappenas melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, kondisi struktural atau watak bawaan kabinet koalisi akan memberi kendala munculnya kebijakan yang visioner—seperti dikhawatirkan sejumlah kalangan.

Koalisi itu juga dapat menjebak pemerintahan ketika mitra koalisi memainkan *vetoing game*. Ketika kemungkinan ini terjadi, misalnya tampak pada kelambanan dan pengambangan dalam menyelesaikan suatu masalah yang mendesak, kita tahu bahwa saatnya segera tiba untuk persiapan pemilu berikutnya. (Sumber: *Koran Tempo*, 24/10/2009)