



## POLITIK *RESHUFFLE* KABINET DAN PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL

Prayudi\*)

### Abstrak

*Isu politik reshuffle kabinet tampaknya selalu menjadi faktor penekan bagi setiap Presiden terpilih dalam ketika menjalankan pemerintahannya. Ruang keterlibatan publik yang luas dalam menyokong kesuksesan setiap pasangan capres dan cawapres, bahkan lintas partai dan organisasi non-kepartaian, memaksa presiden terpilih mempertimbangkan untuk mengakomodasi banyak kalangan dalam tahap proses penyusunan dan pengoperasian mesin kabinet, hingga ketika memasuki tahap evaluasi atas capaian kinerjanya. Tuntutan yang sedemikian tinggi menyebabkan pertimbangan atas penguatan basis politik partai sebagai seleksi kader calon pemimpin dan penuntasan agenda RUU tentang kepresidenan menjadi semakin penting bagi substansi penguatan sistem presidensial.*

### Pendahuluan

Isu politik *reshuffle* kabinet selalu membayangi pemerintahan sekarang yang tidak saja dikaitkan dengan ukuran obyektif mengenai kinerja kabinet tetapi juga sangat berkaitan dengan masalah subyektif politik bagi-bagi kekuasaan. Interaksi antar-kedua sisi isu politik *reshuffle* tersebut semakin memanas, setelah Mendagri Tjahjo Kumulo menuding adanya menteri yang tidak loyal pada presiden setelah beredarnya transkrip ucapan salah satu menteri yang dituding tidak loyal dimaksud. Isu politik ini selalu bersifat dinamis, sebagaimana ditunjukkan dengan rencana *reshuffle* kabinet yang semula diisyaratkan sebelum lebaran, ternyata akan dilakukan setelah lebaran. Isu

*reshuffle* selalu diletakkan dalam harapan publik agar kinerja kabinet lebih baik. Jajak pendapat merupakan salah satu tekanan dari keinginan publik tersebut.

Isu politik *reshuffle* kabinet telah memantik perdebatan tentang penguatan sistem presidensial. Artinya, dasar-dasar pertimbangan untuk melakukan langkah *reshuffle* atau tidak harus sesuai dengan kewenangan prerogatif presiden sebagai kepala pemerintahan. Hal itu ditegaskan dalam UUD 1945 di Pasal 17 mengenai keberadaan status para menteri sebagai pembantu presiden, yang pengangkatan dan pemberhentiannya berada di bawah kewenangan prerogatif presiden.

\*) Peneliti Utama Politik Pemerintahan Indonesia, pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E mail: prayudi\_pr@yahoo.com.



Penegasan atas posisi kewenangan prerogatif presiden ini juga dicantumkan dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Dengan begitu, *reshuffle* kabinet dalam sistem presidensial, semakin tampak makna politiknya yaitu pada konteks pengisian dan penggantian personel kabinet tersebut. Meskipun dalam hal perubahan struktur organisasi di beberapa kementerian tertentu sesuai pembidangan urusannya, parlemen memiliki kewenangan pula untuk mempengaruhinya. Hal ini melalui klausul adanya pertimbangan DPR sebelum presiden melakukan pengubahan dan pembubaran suatu kementerian.

### Penguatan Sistem Presidensial

Sebagai pemerintahan hasil pemilu presiden 2014, Kabinet Kerja Jokowi-JK merupakan kombinasi antara unsur profesional (*zaken cabinet*) dengan kalangan politisi. Meskipun disadari bahwa kombinasi tersebut tidak berada dalam sekat yang kaku karena masing-masing unsur sebenarnya berlaku interaksi tertentu yang dapat bersifat cair. Isu politik *reshuffle* kabinet pun ketika awal meluncur tidak saja menyerpa unsur profesional yang minim (bukan nir sama sekali) secara politik, tetapi juga menyerpa kalangan partisan politik partai. Konsekuensi atas terpaan isu politik *reshuffle* dianggap dapat tertuju pada kapasitas figur presiden secara personal dalam mengelola desakan untuk mengganti atau sekedar menggeser menterinya ke posisi lain di pemerintahan. Konsekuensi demikian sangat terkait dengan keperluan untuk melakukan penguatan sistem presidensial yang tidak lagi terlampaui dominan oleh cita rasa parlementer secara berlebihan. Itu sebabnya, dapat dipahami ketika muncul isu tuduhan atas keraguan loyalitas menteri tertentu, Presiden Jokowi meminta para menterinya untuk tetap fokus bekerja. Bahkan, ia mengingatkan pihak lain untuk tidak mencoba mengusik para menterinya dalam bekerja.

Arend Lipjhart menyebutkan karakteristik dan sekaligus perbedaan utamanya dengan kabinet parlementer bahwa kabinet presidensial, ketika dirinya hanya membutuhkan dukungan mayoritas pihak legislatif hanya terkait usulan kebijakannya, dipilih untuk

memiliki kurun waktu masa jabatan yang pasti dan tidak tergantung pada (mosi) kepercayaan dari parlemen dalam menjalankan kekuasaannya. Hal lain yang berbeda adalah, kabinet presidensial lebih mengacu pada presiden secara tunggal (*one person executive*), atau bukan merupakan kabinet bersifat kolegial (*collegial cabinet*) yang dianut oleh sistem parlementer. Beberapa karakteristik sistem presidensial ini jelas menegaskan bahwa kemampuan presiden secara personal dalam mengelola kabinet akan sangat penting bagi pembentukan sistem pemerintahan yang stabil. Masalahnya, di Indonesia, *cottail effect* pemilih yang tidak sejalan saat pilpres dan pileg dari partai politik yang didukungnya, membuka ruang bagi terjadinya paradoks karakter partai atau gabungan partai pendukung pasangan kandidat pilpres dengan sang presiden. Karakter ini dibandingkan dengan hasil pileg yang menghasilkan pembelahan parlemen berdasarkan kubu “partai pemerintah” dan “partai oposisi” yang relatif jelas. Padahal, J. Mark Pye, dkk (2002) menekankan pentingnya kesejalaran *cottail effect* antara dukungan partai saat pemilu sangat berdampak pada kemampuan memerintah (*democratic governability*) pada saat kabinet sudah terbentuk.

### Realitas Politik Kepartaian dan Penerapan Ukuran Kinerja

Realitas politik komposisi kekuatan partai di parlemen memiliki arti penting bagi penilaian presiden terhadap kabinetnya. Apalagi dengan konstelasi politik awal hasil pemilu 2014 di DPR yang sempat terbelah antara dua kubu, Koalisi Indonesia Hebat (KIH) di satu sisi dan Koalisi Merah Putih (KMP) di sisi lain, maka penilaian atas kabinet jelas memperhitungkan konstelasi parlemen dimaksud. Penilaian ini tetap menjadi dasar, meskipun pro-kontra selalu menyertai keperluan presiden bagi perlu tidaknya menggerakkan perluasan spektrum dukungan politik partai bagi kabinetnya. Apalagi, penilaian itu sejalan dengan kesadaran mengenai kelemahan sistem presidensial yang berhadapan dengan sistem kepartaian yang plural, tampaknya semakin menghinggapi publik. Berdasarkan hasil Pemilu 2014, perolehan kursi partai-partai di DPR 2014-2019, cenderung tidak terdapat

partai dengan kekuatan mayoritas, tetapi cenderung mendorong pada arah koalisi antar-mereka dalam menyikapi isu atau rencana kebijakan yang dibahas.

Tabel 1. Peta Politik DPR Hasil Pemilu 2014

No	Partai Politik	Jumlah kursi	%
1	PDI Perjuangan	109	19,5
2	Partai Golkar	91	16,3
3	Partai Gerindra	73	13,0
4	Partai Demokrat	61	10,9
5	Partai Amanat Nasional	49	8,8
6	PKB	47	8,4
7	Partai Keadilan Sejahtera	40	7,1
8	PPP	39	7,0
9	Partai Nasdem	35	6,3
10	Partai Hanura	16	2,9

Sumber: SK Nomor 416/kpts/KPU/2014 tentang Perolehan Kursi Partai Politik dan Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR Dalam Pemilu 2014.

Kesadaran dukungan politik subjektif partai bagi presiden terpilih hasil pemilu, dituntut seimbang ketika ukuran kinerja kabinet secara obyektif juga penting diterapkan. Masalahnya, penerapan ukuran obyektif kinerja demikian belum tentu berjalan paralel dengan proses penyusunan komposisi kabinet itu ketika awal penyusunannya. Situasi awalnya sempat dinilai tidak baik walaupun pada akhirnya presiden menetapkan RPJMN 2015-2020. Bagaimana mencerna dan menjabarkan RPJMN yang diharapkan sebagai pengejawantahan Nawacita dalam program dan kegiatan operasional tahunan secara terpadu di sinilah persoalannya. Dikhawatirkan hal itu belum dikuasai, terutama oleh beberapa atau bahkan kebanyakan menteri kabinet. Diduga, bukannya beranjak dari tujuan, sasaran, dan program yang ditetapkan terlebih dahulu, melainkan dari organisasi. Sehingga, organisasi dengan pilihan orang-orang yang sebagian besar bahkan belum mengenali apa tujuan, sasaran, dan kerja yang harus mereka lakukan. Meskipun asumsi ini bisa dibantah dalam batas tertentu, karena beberapa di antaranya adalah anggota tim sukses sang presiden saat pemilu. Artinya, keterlibatan aktifnya menyusun platform

kampanye saat pemilu, mereka sudah pasti paham betul apa visi dan misi yang akan dibawakan sang presiden. Model bantahan terbatas ini belum dipertimbangkan variabel eksternal tekanan global.

Penerapan ukuran kinerja kabinet mengalami situasi yang klise saat transisi pemerintahan terjadi, meskipun Indonesia tidak mengenal politik eksekutif *lame duck*, sebagai konsekuensi politik “aji umpung” mengejar target sektoral. Situasi klise ini terjadi pada saat politik rezim berubah dengan segala visi, misi dan program pemerintahannya. Hingga saat ini serapan anggaran di beberapa kementerian masih rendah, akibat terhambat oleh perubahan nomenklatur dan persoalan administratif. Penyerapan anggaran kementerian dan lembaga hingga Juni 2015 mencapai 35 persen atau Rp640 triliun. Padahal, penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator yang digunakan presiden dalam menilai kinerja menteri dan kementerian. Kasus rendahnya serapan anggaran di Kementerian Desa, Transmigrasi dan Pembangunan Daerah Tertinggal sangat jelas mencerminkan kendala transisi organisasi kabinet dan birokrasi pemerintahan itu. Dorongan kinerja dengan segala evaluasi yang dilakukan pemerintah melalui kelembagaan ekstra sekalipun sebagaimana ditawarkan melalui “kementerian super” ala Kantor Staf Presiden, tidak sejalan dengan kendala teknis kementerian dalam menjalankan tugasnya di tengah-tengah masa transisi politik rezim. Fungsi-fungsi ekstra kabinet yang dimiliki oleh Kantor Staf Presiden sebagaimana dimuat di Perpres No. 6 Tahun 2015 sebatas menjadi masukan bagi presiden atas realisasi program prioritas nasional. Langkahnya tidak menjangkau eksekusi dalam rangka mengurangi *bottleneck* atau bahkan dapat terjebak perangkat duplikasi otoritas.

Kasus Jokowi dengan isu *reshuffle* kabinetnya, berada pada dilema persaingan internal dan antar-pihak, yaitu di tim sukses relawan di satu sisi dengan kalangan partai pendukung di pihak lain. Masing-masing pihak seperti warna faksi-faksinya. Dua aspek keseimbangan kabinet yang belum dicapai sebelum satu tahun kabinet, menyebabkan isu politik *reshuffle* selalu menghantui pemerintah. Parahnya, sering

sejarah kelam hantu isu *reshuffle* juga dikaitkan dengan ancaman mosi tidak percaya DPR melalui hak menyatakan pendapat dan memorandum MPR yang justru bertentangan dengan karakteristik *fix term* eksekutif sistem presidensial. Konstruksi kepartaian yang belum tertata rapi sebagai basis seleksi kader secara demokratis, juga menjadi faktor pemicu lahirnya paradoks sikap partai pendukung presiden terpilih dibandingkan kalangan partai oposisi saat pemerintahan hasil pemilu mulai berjalan. Rangkaian irasionalitas pengaitan isu *reshuffle* semacam tadi memperoleh ruang luas, karena detail kelembagaan kepresidenan tidak diatur dalam UU tersendiri. Padahal, UUD 1945 sebagai landasan konstitusi jelas memerlukan penjabaran lebih lanjut mengenai hak dan kewajiban personal, struktur organisasi beserta relasi kewenangan presiden dengan kelembagaan negara lainnya dalam aturan setingkat UU.

Draf RUU Kepresidenan sendiri pernah disusun di awal tugas masa DPR 1999-2004. Bahkan, catatan draf RUU Kepresidenan yang kemudian bermetamorfosis menjadi RUU Lembaga Kepresidenan di masing-masing era pemerintahan presiden BJ Habibie, KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur), dan Megawati Sukarnoputeri, menunjukkan bahwa RUU tersebut tidak pernah dibahas, walaupun sempat masuk daftar Prolegnas. Fenomena politik tarik-menarik kepentingan dan perdebatan substansi yang perlu di atur di dalamnya, menjadi kendala tersendiri. Padahal, UU Kepresidenan penting bagi penguatan sistem presidensial, dan nilainya tidak kalah strategis dibandingkan langkah kompleks pengaturannya di tingkat kebijakan UU Pemilu terkait agenda pemilu serentak.

## Penutup

Isu politik *reshuffle* kabinet tampaknya selalu menjadi faktor penekan bagi setiap presiden terpilih sekaligus berpotensi mengganggu sistem presidensial selama ini. Karena itu, penguatan sistem presidensial perlu ditegaskan kembali pada dua aras politik yang saling berkaitan basis politiknya. *Pertama*, membenahi basis kepartaian sebagai instrumen demokrasi dalam seleksi para kader dan

calon pemimpinnya. *Kedua*, pengagendaan penuntasan RUU Kepresidenan sebagai UU yang isinya disinergikan dengan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara guna penguatan sistem kabinet secara presidensial. Terlepas dari gagasan pemilu serentak, melalui kedua aras politik ini yang perlu diagendakan segera sebagai langkah pembenahan politik sistem presidensial. Dengan demikian, keperluan untuk melakukan penguatan sistem presidensial yang tidak lagi terlampaui didominasi gaya sistem parlementer dapat menjadi lebih mudah dilakukan.

## Referensi

- “Reshuffle Fokus ke Menteri Ekonomi”, *Media Indonesia*, 30 Juni 2015.
- “Presiden Isyaratkan Reshuffle”, *Kompas*, 30 Juni 2015.
- Bambang Kesowo, “Efektivitas Perombakan Kabinet”, *Kompas*, 2 Juli 2015.
- Arend Lipjhart, *Pattern of Democracy: Government Form and Performance in Thirty Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999, h. 104.
- J. Mark Pyne, et.al (2002), *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, John Hopkins University Press, Washington DC, h. 65-66.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- “Rapor Merah Karena Serapan Rendah”, *Koran Tempo*, 3 Juli 2015.
- “RUU Lembaga Kepresidenan: Tiga Presiden Tak Juga Selesai”, <http://www.unisosdem.org>., diunduh 6 Juli 2015.