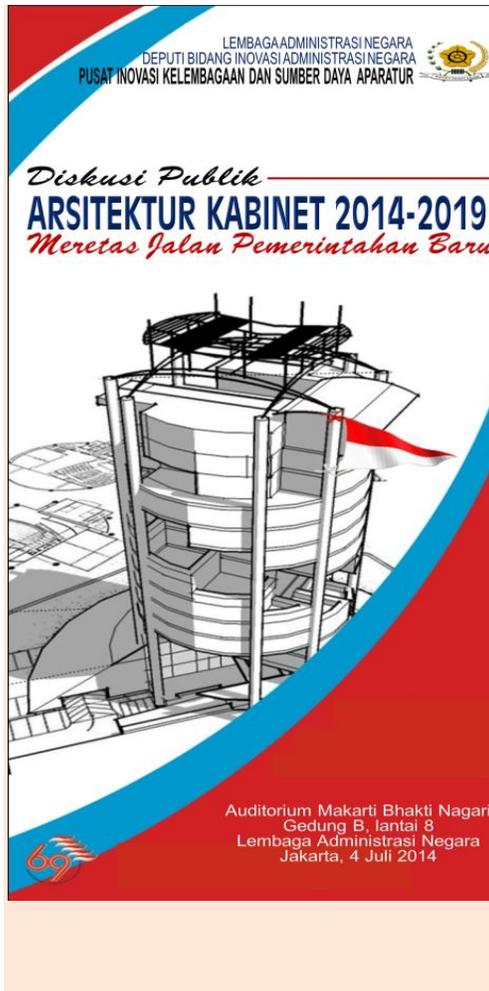


# Policy Brief

## Launching Arsitektur Kabinet 2014-2019 : Meretas Jalan Pemerintahan Baru



Konstitusi mengamanatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (Pasal 4 UUD 1945). Dalam menjalankan tugas tersebut, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan (UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara). Pada dasarnya pembentukan kabinet adalah dalam rangka mewujudkan visi, misi dan tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Meskipun pembentukan kementerian atau kabinet merupakan prerogatif Presiden sebagaimana amanat UU Nomor 39 Tahun 2008 Pasal 11, akan tetapi tetap harus mengacu pada amanat konstitusi dan menganut prinsip *right size*, efisiensi dan efektivitas. Dalam rangka memberikan sumbang saran bagi pemerintahan baru yang akan dibentuk, Tim Pusat Inovasi Kelembagaan dan SDA, LAN mencoba menawarkan satu usulan Arsitektur Kabinet 2014-2019 yang bisa dijadikan sebagai referensi untuk pembentukan Kabinet 2014-2019.

### Pusat Inovasi Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur Lembaga Administrasi Negara

## Latar Belakang

Diskursus tentang semakin kompleksnya kelembagaan pemerintah sudah cukup lama berlangsung dan sejauh ini belum menemukan arah pembaharuan yang jelas. Diskursus tersebut mencakup beberapa problema dan isu strategis antara lain: semakin gemuknya struktur kelembagaan pemerintahan, rendahnya interkoneksi antar lembaga pemerintah pusat dan daerah, dan tidak jelasnya pengaturan tentang kedudukan, fungsi, dan peran lembaga pemerintah seperti Kementerian, LPNK dan Lembaga Non-Struktural.

Semakin gemuknya struktur kelembagaan pemerintah bukan hanya dengan mudah dapat dilihat dari munculnya banyak lembaga-lembaga baru dengan fungsi yang seringkali tumpang-tindih dan mengalami duplikasi, tetapi juga dapat dilihat dari semakin banyaknya jumlah pejabat struktural. Pada tahun 2012 jumlah jabatan struktural di Kementerian mencapai 19.478 jabatan sedangkan jumlah jabatan struktural di LPNK ada 5.020. Postur pemerintah yang besar ini juga telah mengakibatkan in-efisiensi anggaran. Hasil evaluasi anggaran tahun 2012 oleh Kementerian Keuangan mengungkapkan adanya in-efisiensi anggaran belanja pemerintah pusat pada 2012 mencapai Rp 72 triliun ([www.jurnalparlemen.com](http://www.jurnalparlemen.com), 2013). In-efisiensi terjadi pada dua bagian, yaitu bagian pengalokasian anggaran senilai Rp 61 triliun dan pelaksanaan program senilai Rp 11 triliun.

Pemerintah melalui Kementerian PAN dan RB telah membentuk Tim Penataan Kelembagaan (audit organisasi) dan mendorong 16 K/L untuk melakukan *right sizing* struktur kelembagaannya. Upaya untuk menata kembali kelembagaan baru terjadi di beberapa K/L terutama di Kementerian PAN dan RB, LAN, dan BKN. Namun, disisi lain upaya untuk terus membengkakkan struktur birokrasinya masih terus terjadi sehingga jumlah jabatan struktural di Pemerintah Pusat sekarang ini diyakini terus makin bertambah. Kecenderungan semakin besarnya struktur kelembagaan pemerintah pusat ini tentu bertentangan dengan kebijakan desentralisasi yang telah dilakukan lebih dari satu dekade ini.

Struktur kelembagaan pemerintah yang gemuk dan kompleks bukan hanya membuat pemerintah menjadi tidak efisien, tetapi juga membuat pemerintah menjadi tidak efektif ketika kewenangan yang terdistribusi kedalam begitu banyak lembaga tersebut menjadi

tumpang-tindih dan berbenturan satu dengan lainnya. Bahkan dengan struktur yang kompleks tersebut kemampuan pemerintah untuk merespon dinamika dan perubahan lingkungan strategik domestik ataupun global menjadi amat lamban.

Berbagai problema kelembagaan tersebut ditengarai menjadi salah satu penyebab mengapa Indonesia memiliki indeks efektivitas pemerintahan yang lebih rendah dibandingkan negara-negara ASEAN seperti Singapura, Malaysia, Thailand, dan Philipina. Sedangkan efektivitas pemerintah sangat berpengaruh terhadap banyak aspek kehidupan sosial ekonomi masyarakat, termasuk kemampuan para pelaku sosial ekonomi dalam menghadapi globalisasi.

Jika problema kelembagaan ini tidak segera dicarikan solusinya, maka Indonesia akan mengalami kesulitan dalam membangun pemerintah yang efisien, efektif, dan mampu secara cepat dan cerdas merespon tantangan global, terutama dalam memanfaatkan peluang yang tercipta dari pemberlakuan Masyarakat ASEAN pada tahun 2015 dan dalam membawa Indonesia menjadi kekuatan ekonomi dunia.

## **Kerangka Pikir Arsitektur Kabinet**

Arsitektur Kabinet yang dihasilkan dari kajian ini didasarkan pada lima konsep dasar yang sangat mempengaruhi proses dalam tata kelola pemerintahan modern di Indonesia saat ini. Kelima konsep tersebut adalah: **Pertama** adalah tujuan negara. Sebagaimana telah tercantum di dalam Pembukaan dari UUD 1945, bahwa ada empat tujuan pemerintahan negara (melindung segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia). Kajian ini dengan demikian berusaha untuk merumuskan arsitektur kabinet dalam rangka mendorong pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara tersebut.

**Kedua**, Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pola kekuasaan saat ini juga telah bergeser dari sistem yang sentralistik ke arah sistem desentralistik. Dengan demikian, dalam merumuskan desain kelembagaan kementerian pemerintah pusat, kajian ini sangat mempertimbangkan realitas empiris bahwa sebagian kewenangan pemerintah pusat telah

diberikan kepada daerah. **Ketiga**, adalah Pergeseran tata kelola pemerintahan (*governance issues*). Di masa lalu, negara (*government*) merupakan aktor yang sangat dominan dalam pengelolaan urusan publik. Saat ini, paradigma tersebut telah bergeser ke pola relasi antara negara, masyarakat dan swasta (*governance*). Demikian juga dengan fungsi-fungsi pemerintahan. Arsitektur kabinet dalam kajian ini dengan demikian juga didasarkan pada prinsip bahwa pemerintah bukan lagi satu-satunya aktor dalam mengatur urusan publik dan redefinisi atas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah.

**Keempat** adalah mengikuti perkembangan lingkungan strategis (*global challenges*). Globalisasi saat ini telah memunculkan kesadaran bersama untuk mengelola urusan publik yang bersifat nasional dan global. Desain kelembagaan kementerian pemerintah pusat diharapkan dapat menjawab berbagai masalah dan tantangan dalam lingkup nasional dan global. Kelima adalah dalam rangka mewujudkan suatu Kelembagaan pemerintah yang efektif dan efisien. Secara umum, kajian ini berupaya untuk merumuskan desain kelembagaan kementerian pemerintah pusat yang dapat mengelola urusan-urusan publik dengan prinsip efektif dan efisien untuk menghindari adanya duplikasi dan tumpang tindih tugas dan fungsi antar unit-unit pemerintah.

### **Perspektif Teoritis Penataan Arsitektur Kabinet**

Menurut Mintzberg (1979) (Laporan Kajian Pusat KKK, LANRI, 2013) fungsi dan tipologi organisasi pemerintah pusat dibagi berdasarkan 5 (lima) kriteria, yaitu organisasi pemerintah yang menjalankan peran sebagai *strategic apex* (top level), *middle line* (top level back-up), *operating core* (level operasional), *techno structure* (dukungan teknokratis) dan *support staff* (dukungan administratif). Dalam kerangka teori ini, dapat disusun berbagai bentuk struktur kabinet sesuai tugas dan fungsinya. Kementerian berperan pada level *operating core*, sementara fungsi dukungan yang berbentuk *techno structure* maupun *support staff* dapat dilakukan oleh Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), Lembaga Non Struktural (LNS), atau agency khusus yang dibentuk berdasarkan kebutuhan urusan pemerintahan yang bersifat umum, sebagai contoh kesekretariatan, reformasi birokrasi, kepegawaian negara, kebijakan otonomi daerah, hingga perencanaan program dan anggaran. Apabila dipandang perlu, bahkan dapat dibentuk LPNK atau LNS

yang melaksanakan peran *operating core*. Namun demikian, secara struktur kedudukannya berada di bawah kementerian. Artinya, fungsi *operating core* tetap dijalankan dalam konteks dukungan (*supporting*) terhadap kinerja kementerian. Hal ini menunjukkan bahwa tidak semua keberadaan urusan pemerintahan harus direspon dengan pembentukan kementerian.

Sementara itu, Peter Shelf (1977) sebagaimana dikutip dalam Laporan tersebut, mengklasifikasikan bentuk organisasi pemerintah pusat berdasarkan derajat signifikansi yang menunjukkan signifikansi keberadaan organisasi pemerintah yang dikaitkan dengan amanat konstitusi dan kontribusinya dalam pencapaian tujuan nasional, serta berdasarkan derajat hierarki yang menunjukkan tingkat kedalaman peran pemerintah dalam menangani urusan. Berdasarkan hal ini, maka organisasi pemerintah pusat dapat diklasifikasikan kedalam 4 (empat) bentuk, yaitu organisasi pemerintah dengan derajat signifikansi tinggi dan derajat hierarki tinggi, organisasi pemerintah dengan derajat signifikansi tinggi namun memiliki derajat hierarki yang rendah, organisasi pemerintah dengan derajat signifikansi rendah namun memiliki derajat hierarki tinggi, dan terakhir organisasi pemerintah dengan derajat signifikansi rendah dan derajat hierarki yang rendah pula.

Dengan mengikuti konstruksi berpikir tersebut, maka secara ideal kementerian terdiri dari 2 (dua) karakteristik, yaitu kementerian dengan derajat signifikansi tinggi dan derajat hierarki tinggi dan kementerian dengan derajat signifikansi tinggi namun memiliki derajat hierarki yang rendah. Artinya, dua tipologi organisasi pemerintah pusat lainnya (organisasi pemerintah dengan derajat signifikansi rendah namun memiliki derajat hierarki tinggi, dan organisasi pemerintah dengan derajat signifikansi rendah dan derajat hierarki yang rendah) sebaiknya mengambil bentuk sebagai LPNK atau LNS sesuai dengan karakteristik urusan yang ditanganinya.

### **Arah Penataan Arsitektur Kabinet 2014-2019**

Dengan mencermati urusan dan menggunakan pendekatan sebagai dijelaskan di depan maka ada 3 (tiga) klasifikasi tipe organisasi pemerintah pusat yang diusulkan untuk membentuk arsitektur kabinet pemerintah 2014-2019. Pertama, kementerian portofolio, yang terdiri dari kementerian dengan tingkat kedalaman peran yang tinggi (derajat

hierarkis tinggi) dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Tingkat kedalaman peran yang tinggi ini dicerminkan melalui fungsi pengaturan (*regulating*), pemberdayaan (*empowering*) dan pelaksanaan (*executing*) yang melekat pada kementerian tipe ini.

Kedua, kementerian non-portofolio, yang tingkat kedalaman perannya dibatasi hanya pada fungsi pengaturan (*regulating*) dan pemberdayaan (*empowering*), dengan pertimbangan bahwa fungsi pelaksanaan (*executing*) dapat dilakukan oleh masyarakat, swasta atau pemerintah daerah. Bentuk kementerian ini merupakan manifestasi pelaksanaan prinsip *good governance* serta kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Melalui fungsi pemberdayaan yang dilakukan oleh kementerian, pemerintahan yang partisipatif (demokratis) diharapkan dapat terwujud. Masyarakat, swasta atau pemerintah daerah dapat berkontribusi sesuai kemampuannya. Dan bagi yang memerlukan bantuan, akan dibantu oleh kementerian. Dengan demikian akan ada penghematan sumber daya, bagi yang sudah mampu maka akan dikawal sementara yang belum mampu akan dibantu secara maksimal. Dengan demikian diharapkan pencapaian tujuan dapat dicapai secara bersama-sama.

Ketiga, agency yang bersifat *techno structure* dan *staff support*. Yaitu, unit-unit yang menangani urusan pemerintahan umum (manajemen pemerintahan), seperti kesekretariatan, reformasi administrasi, kebijakan otonomi daerah, hingga perencanaan program dan anggaran. Seluruh unit ini yang merupakan kepanjangan tangan Presiden dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan, semestinya berada dibawah koordinasi langsung Presiden. Maka dapat diintegrasikan dalam satu Kantor Kepresidenan. Kerangka berpikir tersebut yang kemudian menjadi dasar dalam penataan arsitektur kabinet 2014-2019. Sehingga pembentukan lembaga kementerian benar-benar didasarkan pada urgensinya.

Dari analisis yang dilakukan, Tim mengusulkan bahwa arsitektur Kabinet 2014-2019 secara ideal (opsi 1) berjumlah 20 (dua puluh) kementerian, serta 1 (satu) kantor kepresidenan. Usulan ideal ini tentu saja akan berdampak pada pengurangan yang cukup signifikan terhadap kabinet existing. Dengan pertimbangan beban tugas, rentang kendali, efisiensi dan efektivitas. Opsi 2, moderate mengusulkan 24 (dua puluh empat) kementerian, serta 1 (satu) kantor kepresidenan. Juga ditawarkan opsi 3, soft mengusulkan 24 (dua puluh empat) kementerian, 1 (satu) kantor kepresidenan serta 2

(dua) kementerian koordinator. Secara terperinci Usulan Arsitektur Kabinet 2014-2019 disampaikan berikut.

## 1. Opsi Ideal

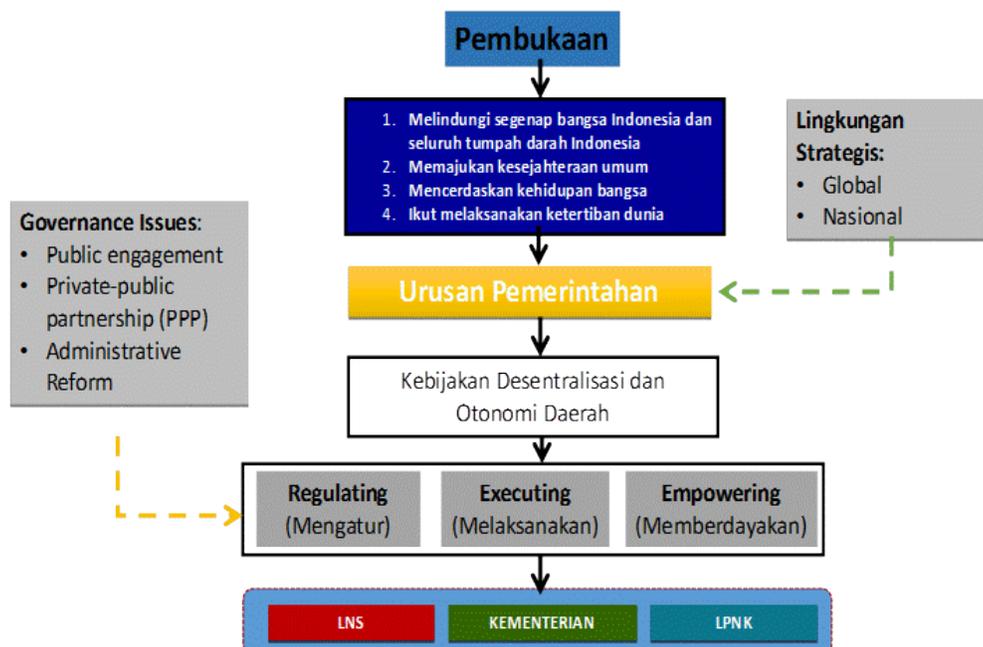
Kementerian Portofolio (Departemen)	Kementerian Nonportofolio (Meneg)	Kantor Kepresidenan
1. Keuangan 2. Hukum 3. Pertahanan 4. Agama 5. Luar Negeri 6. Kesehatan dan Kesejahteraan Rakyat 7. Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga 8. Pendidikan Tinggi dan IPTEK 9. Energi dan Sumber Daya Mineral 10. Pertanian (Perkebunan, Perikanan, Peternakan) 11. Kehutanan dan Lingkungan Hidup 12. Transportasi 13. Pekerjaan Umum dan Pemukiman	14. Tenaga kerja dan Transmigrasi 15. Komunikasi dan Informasi 16. Industri, Perdagangan, Koperasi dan UMKM 17. Pariwisata dan Ekonomi Kreatif 18. BUMN 19. Maritim 20. Dalam Negeri	1. Setneg 2. Urusan Pembangunan Nasional (Perencanaan dan Anggaran) 3. Urusan Reformasi Administrasi 4. Urusan Pengawasan 5. Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

## 2. Opsi Moderate

Kementerian Portofolio (Departemen)	Kementerian Nonportofolio (Meneg)	Kantor Kepresidenan
1. Keuangan 2. Hukum 3. Pertahanan 4. Agama 5. Luar Negeri 6. Kesehatan 7. Kesejahteraan Rakyat 8. Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga 9. Pendidikan Tinggi dan IPTEK 10. Energi dan Sumber Daya Mineral 11. Pertanian (Perkebunan, Perikanan, Peternakan) 12. Kehutanan 13. Transportasi 14. Pekerjaan Umum 15. Perumahan Rakyat	16. Tenaga kerja dan Transmigrasi 17. Komunikasi dan Informasi 18. Industri dan Perdagangan 19. Koperasi dan UMKM 20. Pariwisata dan Ekonomi Kreatif 21. BUMN 22. Lingkungan Hidup 23. Maritim 24. Dalam Negeri	1. Setneg 2. Urusan Pembangunan Nasional (Perencanaan dan Anggaran) 3. Urusan Reformasi Administrasi 4. Urusan Pengawasan 5. Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

### 3. Opsi Soft

Kementerian Portofolio (Departemen)	Kementerian Nonportofolio (Meneg)	Kantor Kepresidenan
<ol style="list-style-type: none"> <li>Keuangan</li> <li>Hukum</li> <li>Pertahanan</li> <li>Agama</li> <li>Luar Negeri</li> <li>Kesehatan</li> <li>Kesejahteraan Rakyat</li> <li>Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga</li> <li>Pendidikan Tinggi dan IPTEK</li> <li>Energi dan Sumber Daya Mineral</li> <li>Pertanian (Perkebunan, Perikanan, Peternakan)</li> <li>Kehutanan</li> <li>Transportasi</li> <li>Pekerjaan Umum</li> <li>Perumahan Rakyat</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tenaga kerja dan Transmigrasi</li> <li>Komunikasi dan Informasi</li> <li>Industri dan Perdagangan</li> <li>Koperasi dan UMKM</li> <li>Pariwisata dan Ekonomi Kreatif</li> <li>BUMN</li> <li>Lingkungan Hidup</li> <li>Maritim</li> <li>Dalam Negeri</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Setneg</li> <li>Urusan Pembangunan Nasional (Perencanaan dan Anggaran)</li> <li>Urusan Reformasi Administrasi</li> <li>Urusan Pengawasan</li> <li>Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah</li> </ol> <p><b>Kementerian Koordinator:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Bidang Manajemen Pemerintahan</li> <li>Bidang Sektor</li> </ol>



### Desain Kajian Arsitektur Kabinet 2014-2019