

DINAMIKA PEMBENTUKAN KABINET MERAH PUTIH DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE: ZAKEN KABINET VS KABINET PRAGMATIS

Ari Wibowo¹, Asep Rochman Dimiyati², Hernawati RAS³, Eni Dasuki Suhardini⁴

¹Universitas, Langlangbuana, ariwibowo23111985@gmail.com

²Universitas, Langlangbuana, aseprochman1576@gmail.com

³Universitas, Langlangbuana, hernawatiras57@gmail.com

⁴Universitas, Langlangbuana, eni.d.suhardini@gmail.com

ABSTRAK

Menteri-menteri negara merupakan pembantu Presiden yang pengangkatan dan pemberhentiannya menjadi hak prerogatif Presiden, artinya dalam menentukan menteri, Presiden diberikan kewenangan khusus untuk mengambil keputusan atau tindakan tertentu (menentukan menteri) tanpa harus mendapat persetujuan dari lembaga atau pihak lain, hal ini sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bagi suatu negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum seperti Indonesia, salah satu upaya dalam mewujudkan *good governance* seharusnya melalui pendekatan meritokrasi (*merit system*), dimana sistem politik yang berlaku memberikan kesempatan kepada siapapun untuk bekerja berdasarkan kemampuan dan prestasi, bukan atas dasar keluarga, kekayaan, atau latar belakang sosial. Faktanya, Presiden tidak sepenuhnya otonom dalam menyusun atau membentuk kabinetnya, ada campur tangan ketua umum partai politik. Muncul pro dan kontra dikalangan masyarakat, salah satunya berkaitan dengan pendekatan yang dipergunakan oleh presiden dalam membentuk kabinetnya, apakah menggunakan pendekatan meritokrasi untuk menciptakan zaken kabinet atau menggunakan pendekatan politis dalam arti lobi-lobi politik sebagai solusi pragmatis. Metode penelitian yang digunakan ialah penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, teori, asas, dan pendekatan konseptual. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini dirumuskan dua permasalahan yang akan dibahas, yaitu bagaimanakah dinamika pembentukan kabinet merah putih dalam mewujudkan *good governance*; dan bagaimanakah konsep pembentukan kabinet dalam mewujudkan *good governance*. Berdasarkan hasil penelitian, menunjukan bahwa *Pertama*, Pembentukan Kabinet Merah Putih menimbulkan polemik yang salah satunya disebabkan oleh postur atau struktur kabinetnya yang besar atau “gemuk”. Hal ini menimbulkan persoalan diantaranya dari sisi akomodasi politik, ketersediaan anggaran, efektivitas, efisiensi dan penyusunan atau pelaksanaan kebijakan. *Kedua*, Pembentukan kabinet yang efektif dan mendukung *good governance* memerlukan pendekatan yang holistik dan partisipatif. Dengan memperhatikan kriteria pemilihan, proses pembentukan, postur atau struktur dan fungsi, serta akuntabilitas.

Kata Kunci: Hak Prerogatif, Presiden, Kabinet, *Good Governance*.

PENDAHULUAN

Good governance atau tata kelola yang baik merupakan konsep yang dikembangkan dalam pemerintahan modern. Pemerintahan dapat dimengerti dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas, pemerintahan mencakup semua kekuasaan yang meliputi seluruh fungsi negara. Kalau merujuk

pada teori Montesquieu, fungsi-fungsi negara adalah fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Jadi pemerintahan dalam arti luas meliputi keseluruhan lembaga negara yang menjalankan kekuasaan atau fungsi-fungsi negara. Sedangkan dalam pengertian sempit, pemerintahan dimengerti sebagai aktivitas atau kegiatan dari lembaga eksekutif. Dalam hal ini mencakup kegiatan dari kepala pemerintahan, menteri-menteri, departemen-departemen, pemerintah daerah, dinas-dinas di propinsi, kabupaten dan kota, dan unit-unit kerja pemerintahan lainnya.¹

Pemerintahan pada prinsipnya mengandung makna penyelenggaraan urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat bersumber pada pemerintahan demokratis, pemerintahan otoriter, pemerintahan sentralistis dan pemerintahan desentralistis, pemerintahan diktator, pemerintahan monarkhi dan lain sebagainya. Pemerintahan secara filosofis mengandung unsur yang berkaitan erat dengan: badan publik (pemerintah) yang sah secara konstitusional; kewenangan untuk melaksanakan pemerintahan; cara dan sistem pemerintahan dan fungsi pemerintahan yang sesuai dengan kewenangan urusan pemerintahan serta dalam lingkup wilayah pemerintahan.² Struktur birokrasi pemerintah dapat bervariasi dari satu negara ke negara lainnya, tetapi ada beberapa elemen umum yang ditemukan dalam banyak birokrasi. Struktur birokrasi biasanya dirancang untuk memastikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dengan efisien dan efektif. Berikut adalah komponen umum dari struktur birokrasi:³

a. Departemen atau Kementerian

Birokrasi sering terorganisir dalam departemen atau kementerian, yang bertanggung jawab atas berbagai aspek kebijakan dan pelayanan pemerintah. Misalnya, ada departemen kesehatan, pendidikan, keuangan, pertahanan, dan banyak lainnya. Setiap departemen memiliki tanggung jawab tertentu yang sesuai dengan bidangnya. Departemen atau kementerian adalah unit utama dalam struktur birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab atas berbagai aspek kebijakan dan pelayanan pemerintah dalam suatu negara. Mereka merupakan elemen penting dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintah yang vital. Setiap departemen atau kementerian memiliki tanggung jawab yang ditentukan dalam pembuatan, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan dalam bidang tertentu. Contohnya, Departemen Kesehatan bertanggung jawab untuk mengembangkan kebijakan kesehatan masyarakat, sementara Departemen Pendidikan memiliki tanggung jawab dalam sektor pendidikan.

b. Unit Organisasi

Departemen atau kementerian tersebut dibagi menjadi unit-unit organisasi yang lebih kecil, seperti divisi, direktorat, atau biro. Unit-unit ini memiliki tanggung jawab lebih spesifik dalam

¹ Stefanus Sampe, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Manado, 2022, hlm. 9.

² Yudi Rusfiana dan Cahya Suprianta, *Memahami Birokrasi Pemerintahan Dan Perkembangannya*, Alfabeta, Bandung, 2021, hlm. 19.

³ Fauzan, Nina Sa'idah Fitriyah dan Muh Hamdi Zain, *Birokrasi Dan Publik Governance*, Istana Agency, Yogyakarta, 2024, hlm. 37-40.

mengelola program-program dan layanan-layanan tertentu.

c. Pegawai Negeri

Birokrasi diisi oleh pegawai negeri atau aparatur sipil negara (ASN) yang dikenal sebagai birokrat. Mereka adalah individu yang dipekerjakan oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas administratif dan eksekutif. Pegawai negeri biasanya menerima gaji dari pemerintah dan diatur oleh peraturan dan kebijakan pemerintah.

d. Struktur Hirarki

Struktur birokrasi memiliki hierarki yang kuat, di mana atasan memimpin dan mengawasi bawahan. Ini menciptakan tingkat otoritas dan tanggung jawab yang jelas. Di puncak hierarki, ada kepala departemen atau kementerian yang bertanggung jawab atas keseluruhan operasi departemen tersebut.

e. Prosedur dan Aturan

Birokrasi mengikuti prosedur dan aturan yang ditetapkan untuk mengelola operasi pemerintah. Ini mencakup peraturan internal departemen dan peraturan hukum yang harus diikuti oleh birokrat dalam menjalankan tugas mereka. Prosedur ini membantu memastikan konsistensi dan transparansi dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan tugas.

f. Bidang Khusus

Birokrasi mungkin memiliki unit-unit yang mengkhususkan diri dalam bidang tertentu, seperti audit, hukum, sumber daya manusia, atau teknologi informasi. Ini membantu dalam pelaksanaan tugas-tugas yang memerlukan keahlian khusus.

g. Pengembangan Pegawai

Birokrasi sering memiliki program pelatihan dan pengembangan untuk pegawai negeri. Ini mencakup pelatihan untuk meningkatkan keterampilan dan kompetensi, serta program pengembangan karir untuk memajukan pegawai menjadi posisi-posisi yang lebih tinggi dalam hierarki birokrasi.

h. Sistem Pengambilan Keputusan

Birokrasi memiliki sistem pengambilan keputusan yang berjenjang. Keputusan yang lebih kecil dan rutin biasanya diambil oleh pegawai di tingkat yang lebih rendah dalam hierarki, sementara keputusan yang lebih besar dan strategis biasanya diambil oleh manajemen senior atau pejabat tinggi.

Birokrasi pemerintahan perlu diarahkan pada penerapan konsep atau prinsip *good governance*. penerapan konsep atau prinsip *good governance* dalam suatu negara tidak hanya menjadi tradisi atau model pemerintahan yang baru dalam era globalisasi ini saja. Namun makna pemerintahan sebagai suatu bentuk organisasi yang dinamis, dituntut untuk dapat selalu berubah dalam kondisi tertentu. Inilah yang nantinya akan menjadikan konsep *good governance* sebagai suatu landasan bagi pemerintahan untuk dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat secara menyeluruh. Terminologi *good governance* memang belum baku tetapi sudah banyak

definisi yang mencoba membedah maknanya. Namun, tidak dapat disangkal lagi bahwa *good governance* telah dianggap sebagai elemen penting untuk menjamin kesejahteraan nasional (*national prosperity*).⁴ Perwujudan *good governance* harus dilakukan oleh pemerintah di setiap era atau rezim, termasuk ketika terjadi pergantian kepemimpinan atau estapet pemerintahan dari pemerintahan lama kepada pemerintahan baru.

Pergantian kepemimpinan di Indonesia dilandasi oleh supremasi demokrasi dan supremasi konstitusi, rakyat sebagai pemegang kedaulatan memiliki hak untuk menentukan dan memilih pemimpinnya secara konstitusional melalui mekanisme yang demokratis. Pemimpin yang terpilih mengemban amanah dari rakyatnya untuk menyelenggarakan pemerintahan atau negara dengan basis demokrasi dan konstitusi dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Pemimpin terpilih yang telah dilantik dan telah sah menjadi Presiden dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia diberikan wewenang untuk menyusun atau membentuk kabinet yang merupakan susunan para menteri dalam membantu presiden menjalankan roda pemerintahan. Sejak reformasi 1998, struktur dan fungsi kabinet di Indonesia mengalami perubahan signifikan. Perubahan ini mencerminkan transisi dari sistem pemerintahan otoriter menuju sistem pemerintahan yang lebih demokratis. Kabinet di era reformasi lebih berorientasi pada akuntabilitas dan transparansi, dengan penekanan pada partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan⁵. Hal ini menunjukkan bahwa kabinet tidak hanya berfungsi sebagai pengambil keputusan, tetapi juga sebagai representasi dari aspirasi masyarakat.

Kabinet sebagai lembaga eksekutif memiliki peran yang sangat penting dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Sebagai bagian dari struktur pemerintahan, kabinet bertanggung jawab untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik yang berdampak langsung pada kehidupan masyarakat. Dalam konteks demokrasi, kabinet terdiri dari para menteri yang diangkat oleh Presiden dan bertugas untuk menjalankan fungsi pemerintahan, hal ini sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa:

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

⁴ Reydonnyzar Moenek dan Dadang Suwanda, *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2019, hlm. 40.

⁵ Luthfi, M, *Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pemerintahan: Studi Kasus Kabinet Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta, Universitas Indonesia, 2019.

Mengacu pada ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 di atas, terlihat bahwa menteri-menteri negara merupakan pembantu Presiden yang pengangkatan dan pemberhentiannya menjadi hak prerogatif Presiden, artinya dalam menentukan menteri-nya, Presiden diberikan kewenangan khusus untuk mengambil keputusan atau tindakan tertentu (menentukan menteri) tanpa harus mendapat persetujuan dari lembaga atau pihak lain. Dengan demikian, penyusunan atau pembentukan kabinet merupakan kewenangan dari Presiden yang diatur dalam Undang-Undang. Dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Nomor 61 Tahun 2024), Pasal 15 mengatur bahwa “Jumlah keseluruhan Kementerian yang dibentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 ditetapkan sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden. Apabila mengacu pada Pasal 15 UU Nomor 61 Tahun 2024 tersebut, maka tidak ada batasan jumlah menteri yang dapat diangkat oleh Presiden. Dengan demikian, pada pemerintahan periode 2024-2029 tidak ada batasan jumlah menteri yang dapat diangkat oleh Presiden.

Bagi suatu negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum seperti Indonesia, salah satu upaya dalam mewujudkan *good governance* seharusnya melalui pendekatan meritokrasi (*merit system*), dimana sistem politik yang belaku memberikan kesempatan kepada siapapun untuk bekerja berdasarkan kemampuan dan prestasi, bukan atas dasar keluarga, kekayaan, atau latar belakang sosial. Dengan kata lain, dalam hal penyusunan kabinet, rekrutmen menteri harus didasarkan pada kompetensi, kualifikasi, dan kinerja yang diukur secara adil dan wajar bukan atas dasar lobi-lobi politik.

Permasalahan baik-buruknya kabinet pemerintahan memiliki banyak variabel; tidak semata hanya soal rekrutmen yang meritokratis (di mana seharusnya partai politik juga harus mampu membangun sistem meritokrasi secara internal), namun juga fungsi pengawasan kinerja kabinet oleh organ eksternal dalam bingkai *checks and balances*, agar kerja kabinet menjadi lebih efektif dan juga akuntabel.⁶

Dilansir dari laman Sekretariat Kabinet Republik Indonesia⁷, Presiden yang didampingi oleh Wakil Presiden menyampaikan bahwa “Dengan kesepakatan para ketua umum koalisi kami, kami beri nama kabinet ini Kabinet Merah Putih, dan saya ingin umumkan susunan Kabinet Merah Putih periode tahun 2024-2029”. Pernyataan dari Presiden tersebut, menyiratkan bahwa penyusunan kabinet melibatkan para ketua umum partai koalisi yang mengusung Presiden dan Wakil Presiden ketika kontestasi pemilu tahun 2024. Selanjutnya, masih di laman yang sama, disampaikan komposisi kabinet pemerintahan periode 2024-2029 yang terdiri dari 48 (empat

⁶ Mirza Satria Buana, *Menggagas Pengawasan Badan Perwakilan dalam Kabinet Presidensial: Perspektif Perbandingan Hukum*, Undang: Jurnal Hukum Vol. 6 No. 2 (2023), hlm. 387.

⁷ Read more: <https://setkab.go.id/presiden-prabowo-subianto-umumkan-susunan-kabinet-merah-putih-di-istana-merdeka-jakarta/>

puluh delapan) menteri dan 5 (lima) pejabat yang tidak berada di bawah koordinasi oleh Kementerian Koordinator, serta 59 (lima puluh sembilan) wakil menteri.

Berkenaan dengan hal di atas, Presiden tidak sepenuhnya otonom dalam menyusun atau membentuk kabinetnya, ada campur tangan ketua umum partai politik dan dari sisi komposisi menteri terlihat bahwa Kabinet Merah Putih struktur menteri dan wakil menterinya secara kuantitas lebih banyak dan besar dibandingkan dengan komposisi menteri pada kabinet atau pemerintahan di era sebelumnya.

Campur tangan ketua umum partai politik dalam menyusun atau membentuk kabinet menggambarkan adanya “politik akomodatif”, dalam kaitannya dengan kabinet tentu politik akomodatif tersebut berkaitan dengan jabatan menteri pada Kabinet Merah Putih. Pasca terbentuknya Kabinet Merah Putih, muncul pro dan kontra dikalangan masyarakat, salah satunya berkaitan dengan pendekatan yang dipergunakan oleh presiden dalam membentuk kabinetnya, apakah menggunakan pendekatan meritokrasi untuk menciptakan zaken kabinet atau menggunakan pendekatan politis dalam arti lobi-lobi politik sebagai solusi pragmatis. Hal ini terjadi karena memang desain ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tercermin dalam UUD 1945 Amandemen I-IV mengharuskan Presiden harus bisa menjalin sinergi dan kerjasama yang baik dengan Partai Politik di DPR.¹⁵ Bahkan kerjasama dan koalisi tersebut sudah terjadi sejak Calon Presiden dan Calon Wapres hendak maju mencalonkan diri di Pemilihan Umum Presiden/Wapres.⁸

Berkenaan dengan hal tersebut, sebelum terjadinya dinamika politik dalam penyusunan atau pembentukan Kabinet Merah Putih, terjadi dinamika politik hukum yaitu dalam hal perubahan undang-undang tentang kementerian negara. Pada tanggal 15 Oktober 2024, Presiden Ketujuh Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, salah satu yang diubah oleh UU Nomor 61 Tahun 2024 yaitu Pasal 15, sebelumnya jumlah keseluruhan kementerian diatur paling banyak 34 (tiga puluh empat). Namun, ketentuan tersebut sudah diubah sehingga Pasal 15 berbunyi “Jumlah keseluruhan Kementerian yang dibentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 ditetapkan sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden”.

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk memahami dan menganalisis dinamika pembentukan Kabinet Merah Putih dalam mewujudkan *good governance*. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika tersebut dalam konteks politik dan hukum.

⁸ Dody Nur Andriyan, *Format Kabinet Presidensial Multipartai dalam Tata Hubungan dan Pengelolaan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Jentera Volume 3 No. 1 (2020), hlm. 244.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dengan cara menelaah bahan kepustakaan atau data sekunder berupa Peraturan Perundang-undangan, teori, asas dan doktrin yang berberkaitan dengan penyelenggaraan negara atau pemerintahan khususnya mengenai kabinet pemerintahan atau penyusunan menteri-menteri, serta aspek lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian. Penelitian yuridis normatif membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.⁹ Penelitian terhadap asas-asas hukum¹⁰ merupakan suatu penelitian hukum yang bertujuan untuk menemukan asas hukum atau doktrin hukum positif yang berlaku. Penelitian tipe ini lazim disebut studi dogmatic atau penelitian doktrinal (*doktrinal research*). Data atau informasi yang diperoleh selanjutnya disajikan secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif analitis. Penelitian hukum ini merupakan “suatu penelitian hukum yang dikerjakan dengan tujuan menemukan asas atau doktrin hukum positif yang berlaku”. Penelitian terhadap asas hukum dapat juga disebut “penelitian menarik asas hukum atau mencari asas-asas hukum yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun tidak tertulis, baik yang dirumuskan secara tersirat maupun tersurat”. Dalam studi ilmu hukum, kajian tentang asas hukum menempati posisi penting, karena asas hukum menjadi dasar kelahiran dan fondasi dari bangunan peraturan perundang-undangan. Satjipto Rahardjo memaknai “asas hukum sebagai ratio legis atau jantungnya peraturan hukum. Dengan kata lain, asas hukum adalah dasar normatif pembentukan hukum, tanpa asas hukum, hukum positif tak memiliki makna apa-apa, dan kehilangan watak normatifnya, yang pada gilirannya asas hukum membutuhkan bentuk yuridis untuk menjadi aturan hukum positif”.¹¹

PEMBAHASAN DAN DISKUSI

A. Dinamika Pembentukan Kabinet Merah Putih Dalam Mewujudkan *Good Governance*

Konsep *Good governance* meliputi prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat atau dengan kata lain adanya legitimasi pemerintahan. Salah satu aspek penting dalam mewujudkan *good governance* yaitu penyusunan atau pembentukan kabinet dan pengangkatan menteri-menteri. Proses pembentukan kabinet tersebut akan mencerminkan komitmen pemerintah terhadap penerapan prinsip-prinsip *good governance*.

Proses penyusunan atau pembentukan kabinet dan pengangkatan menteri-menteri umumnya dimulai ketika kontestasi melalui pemilihan umum telah berakhir yang menghasilkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Dalam situasi dan kondisi seperti itu, Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebelum dilantik sudah mulai mempersiapkan

⁹ Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 24.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 25.

¹¹ Bachtiar, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Unpam Press, Tangerang Selatan, hlm. 69-70.

menyusun atau membentuk kabinet, yang diawali dengan proses konsultasi dan lobi-lobi politik, agar ketika waktunya tiba Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, kabinet langsung dapat diumumkan dan diresmikan, serta calon-calon menteri yang telah diseleksi diangkat menjadi menteri. Pembentukan kabinet dan pengangkatan menteri-menteri merupakan hak prerogatif presiden.

Konsultasi dan lobi-lobi politik sebagaimana dimaksud di atas tidak jarang melibatkan partai politik khususnya partai politik yang mengusung Presiden dan Wakil Presiden ketika pencalonan pada kontestasi pemilu. Selain melibatkan partai politik, pembentukan kabinet melibatkan pula pemangku kepentingan dan masyarakat. Presiden dan Wakil Presiden akan menentukan kriteria calon menteri yang akan diangkat dalam kabinetnya, hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa menteri yang terpilih mampu menjalankan tugasnya dengan baik.

Kriteria calon menteri dipergunakan untuk mengukur calon menteri yang masuk dalam proses seleksi, dimana pada proses seleksi ini seorang Presiden dan Wakil Presiden harus mampu memainkan perannya untuk mengakomodir kepentingan partai politik pengusung, pemangku kepentingan, dan masyarakat, sehingga ketika waktunya tiba untuk mengumumkan calon-calon menteri yang telah diangkat menjadi menteri dalam kabinetnya tercipta suatu stabilitas politik, dengan kata lain tidak menimbulkan kegaduhan politik.

Dinamika politik sangat mempengaruhi pembentukan kabinet, tidak jarang faktor kedekatan dengan penguasa yang dalam hal ini Presiden terpilih menjadi elemen kunci seseorang diangkat menjadi menteri, dalam perspektif politik kondisi tersebut dinamakan politik patronase. Ini dapat menjadi tantangan tersendiri dalam pembentukan kabinet, sebab seringkali mengabaikan aspek kompetensi dari calon menteri.

Tantangan lainnya yaitu berkaitan dengan *conflict of interest* (konflik kepentingan), dimana Presiden dalam mengangkat menteri kurang teliti dalam melihat latar belakang dari para calon menteri, tidak sedikit calon menteri terikat dan memiliki kepentingan dengan pribadi atau kelompok tertentu, kondisi ini berpotensi menghambat terwujudnya *good governance*, sebab konflik kepentingan akan mempengaruhi menteri dalam menjalankan tugasnya.

Pembentukan kabinet harus pula memperhatikan aspek fleksibilitas, ini dapat ditunjang oleh menteri-menteri yang mempunyai kemampuan untuk beradaptasi dengan berbagai perubahan dan perkembangan yang terjadi baik di dalam maupun di luar negeri. Menteri harus adaptif terhadap perubahan dengan cara mengeluarkan kebijakan yang disesuaikan dengan perubahan tersebut dengan tetap menyesuaikan visi dan misi pemerintah.

Tidak mudah bagi Presiden membentuk kabinet dan mengangkat para calon menteri, selain kompetensi aspek lainnya berhubungan dengan aspek keterwakilan, kabinet dan menteri yang diangkat harus mencerminkan keberagaman bangsa Indonesia, baik dari sisi

agama, etnis, gender maupun latar belakang sosial lainnya. Selanjutnya, aspek transparansi menjadi hal penting lainnya yang harus dipertimbangkan dan dilaksanakan, pembentukan kabinet dan pengangkatan menteri-menteri harus dilakukan secara terbuka, rakyat sebagai pemegang kedaulatan harus mendapatkan haknya untuk mengetahui para calon menteri yang akan diangkat menjadi menteri, kualifikasi dan rekam jejak dari para calon menteri tersebut harus diinformasikan kepada rakyat.

Rakyat harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan terkait pembentukan kabinet dan pengangkatan para calon menteri, dengan cara mengadakan diskusi dan konsultasi publik, serta melakukan survei. Selain rakyat, media menjadi salah satu elemen yang penting, keterlibatan media melalui pemberitaan atau penyampaian informasi dapat dijadikan sebagai sarana kontrol dan koreksi dari suatu proses pembentukan kabinet.

Dalam konteks Kabinet Merah Putih di era pemerintahan Prabowo-Gibran, sebelum kabinet tersebut dibentuk, Prabowo sebagai Presiden terpilih melakukan serangkaian diskusi untuk menentukan visi dan misi pemerintahan. Visi ini berfokus pada pembangunan ekonomi, penguatan pertahanan, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Misi ini kemudian menjadi dasar dalam pemilihan menteri-menteri yang akan mengisi kabinet.

Pada perkembangannya, proses pembentukan Kabinet Merah Putih menggambarkan terjadinya akomodasi berbagai kepentingan politik. Proses seleksi calon menteri dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, termasuk kualifikasi, kompetensi, dan loyalitas politik. Pada bagian lain, proses seleksi juga mencerminkan terjadinya akomodasi kepentingan politik dari partai-partai politik pengusung (partai koalisi). Hal ini umum terjadi pada setiap era pemerintahan pada awal pembentukan kabinet, tujuannya untuk menjaga stabilitas politik dan menggalang kekuatan dan dukungan politik di parlemen. Kabinet Merah Putih terdiri dari menteri-menteri dengan latar belakang yang beragam, mulai dari akademisi, pengusaha, hingga mantan pejabat pemerintah.

Kabinet Merah Putih tersusun dari 48 (empat puluh delapan) menteri dan 5 (lima) pejabat yang tidak berada di bawah koordinasi oleh Kementerian Koordinator, serta 55 (lima puluh sembilan) wakil menteri. Jumlah menteri dan kementerian tersebut menggambarkan bahwa struktur dan postur Kabinet Merah Putih sangat besar atau lazim disebut dengan “kabinet gemuk”. Dengan besarnya kabinet tersebut mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan pada tahun pertama akan disibukan dengan berbagai hal teknis untuk merestrukturisasi birokrasi, dimana birokrasi sendiri merupakan suatu prosedur yang efektif dan efisien, yang didasari oleh teori dan aturan yang berlaku serta memiliki spesialisasi sesuai tujuan yang telah disepakati dalam sebuah organisasi/instansi/lembaga Pemerintah.¹²

¹² Muhammad, *Birokrasi (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*, Unimal Press, Lhokseumawe, 2018, hlm. 12.

Restrukturisasi birokrasi meliputi penyiapan kantor kementerian, distribusi pegawai, dan penyiapan rumah dinas. Selain itu, persoalan anggaran akan menjadi tantangan tersendiri, sebab anggaran dari kementerian baru sementara akan menginduk pada kementerian lama.

Kondisi di atas berpotensi menimbulkan permasalahan berkenaan dengan kinerja dan optimalisasi kementerian. Banyaknya jumlah menteri disebabkan oleh politik akomodatif, Presiden tidak sepenuhnya otonom dalam menyusun atau membentuk kabinetnya, ada campur tangan ketua umum partai politik pengusung (partai koalisi).

Terkait gemuknya kabinet merah putih, di satu sisi Kepala Kantor Komunikasi Kepresidenan Hasan Nasbi mengatakan bahwa kabinet pemerintahan Prabowo merupakan kabinet yang jauh lebih fokus, jadi akan jauh lebih efisien.¹³ Di sisi lain, banyaknya jumlah kementerian pada Kabinet Merah Putih justru dapat berpotensi menghambat efektivitas, efisiensi dan penyusunan atau pelaksanaan kebijakan, sebab akan ada lebih dari satu kementerian yang saling berkaitan dalam menangani suatu program kerja yang sama.

Pada awal pemerintahan, Kabinet Merah Putih menuai pro dan kontra yang disebabkan oleh beberapa hal, seperti Menteri Koordinator Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia, Yusril Ihza Mahendra, menjadi pusat perhatian setelah memberikan pernyataan kontroversial terkait peristiwa 1998. Dalam keterangannya, Yusril menyatakan bahwa tragedi tersebut bukan merupakan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat. Menurutnya, pelanggaran HAM berat, seperti genosida dan pembersihan etnis (ethnic cleansing), tidak terjadi pada masa itu. Kemudian, Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal, Yandri Susanto, juga tidak luput dari sorotan setelah diketahui menggunakan kop surat resmi kementerian untuk acara pribadi. Surat berkop tersebut berisi undangan haul dan syukuran untuk orang tuanya, yang dilaksanakan bersamaan dengan peringatan Hari Santri di Kabupaten Serang. Selanjutnya, Menteri Hak Asasi Manusia (HAM) Natalius Pigai menimbulkan kehebohan setelah mengungkapkan keinginannya agar kementeriannya mendapatkan anggaran sebesar Rp 20 triliun. Saat ini, Kementerian HAM hanya memiliki anggaran Rp 64 miliar, yang dinilai Pigai tidak cukup untuk mewujudkan visi pemerintah dalam membangun HAM di Indonesia.¹⁴

Pada perkembangannya, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025. Di satu sisi, efisiensi anggaran merupakan suatu langkah strategis yang digunakan untuk mendorong

¹³ Harunyah H. Galung, *Pelaksanaan APBN Kabinet Merah Putih di Masa Transisi*, <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/takengon/id/data-publikasi/publikasi/artikel/3189-pelaksanaan-apbn-kabinet-merah-putih-di-masa-transisi.html>

¹⁴ Hikmah, *Sederet Kontroversi Menteri-menteri Prabowo setelah Beberapa Hari Dilantik*, <https://www.tempo.co/ramadhan/sederet-kontroversi-menteri-menteri-prabowo-setelah-beberapa-hari-dilantik-1144015>, 24 Oktober 2024 | 09.40 WIB

penetapan program pemerintah agar lebih selektif dan diarahkan pada sektor-sektor yang produktif. Di sisi lain, efisiensi anggaran berbanding terbalik dengan postur atau struktur kabinet yang “gemuk”, sebab kabinet “gemuk” justru memerlukan anggaran yang besar. Kondisi ini semakin mempersulit Presiden dalam membuktikan bahwa kabinetnya merupakan zaken kabinet yang dapat mewujudkan *good governance*, sebab tata kelola yang baik tidak jarang membutuhkan dukungan anggaran yang memadai.

B. Konsep Pembentukan Kabinet Dalam Mewujudkan *Good Governance*

Pembentukan kabinet dan pengangkatan para calon menteri merupakan hak prerogatif Presiden, kedepan mekanismenya perlu di atur secara lebih lengkap, khususnya dalam hal penentuan jumlah menteri dan kementerian. Politik hukum harus diarahkan untuk memastikan bahwa pembentukan kabinet mengedepankan pendekatan meritokrasi dalam menciptakan zaken kabinet, sehingga pembentukan kabinet dan pengangkatan para calon menteri tidak didominasi oleh hal-hal yang bersifat pragmatis.

Konsep pembentukan kabinet yang dapat mendukung *good governance*, perlu diarahkan untuk menentukan kriteria menteri atau anggota kabinet. Kriteria tersebut harus diatur secara jelas, yang meliputi kompetensi, dimana para calon menteri harus dipastikan memiliki integritas dan profesionalitas. Proses seleksi yang terbuka dengan pendekatan meritokrasi dapat menjadi sarana dalam memastikan para calon menteri yang dipilih menjadi menjadi benar-benar memiliki kualitas. Basis kompetensi dan pengalaman para calon menteri dapat diukur melalui wawancara terbuka dan uji kompetensi. Hal ini juga diterapkan untuk memastikan bahwa calon menteri memiliki latar belakang atau kulfikasi pendidikan yang sesuai dengan tugas dan tanggung jawab kementerian yang akan dipimpin.

Kabinet perlu di bentuk dengan mencerminkan keberagaman yang merepresentasikan semua unsur kepentingan dari semua latar belakang sosial. Ini penting untuk menjamin semua elemen masyarakat terwakili, sehingga kebijakan yang dihasilkan oleh setiap kementerian dapat menjangkau kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Standar yang demikian itu, dapat membantu pemerintah dalam membangun legitimasinya, yang bersumber dari kepercayaan masyarakat. Apabila hal tersebut dapat diwujudkan maka akan tercipta tata kelola pemerintahan yang baik.

Legitimasi dalam pemerintahan dapat dibangun pula dari pembentukan kabinet yang melibatkan masyarakat, melalui forum diskusi dan konsultasi publik. Ini dilakukan untuk menampung berbagai masukan mengenai calon-calon menteri yang akan masuk kedalam kabinet. Forum diskusi dan konsultasi publik melibatkan berbagai elemen, seperti masyarakat, akademisi, dan pemangku kepentingan untuk mendiskusikan kriteria dan calon menteri. Selain Forum diskusi dan konsultasi publik, dapat juga melakukan survei dengan tujuan menampung saran atau rekomendasi dari masyarakat, para ahli, dan pemangku mengenai calon menteri yang dianggap layak.

Politik hukum kedepan terkait pengaturan mengenai kabinet atau kementerian negara perlu mempertimbangkan untuk mengatur keterlibatan pihak lain di luar Presiden dalam membentuk kabinetnya. Perlu diatur adanya tim atau organ khusus yang independen yang bertugas membantu Presiden dalam melaksanakan proses seleksi calon menteri. Tim atau organ independen ini dibentuk oleh Presiden bersama-sama dengan DPR, diberikan tugas untuk menyusun mekanisme seleksi, standar dan kriteria calon menteri, sampai pada proses seleksi yang hasilnya diserahkan kepada Presiden, untuk kemudian Presiden menentukan para calon menteri yang akan menjadi menteri atau anggota kabinetnya.

Pembentukan tim yang dilakukan Presiden bersama dengan DPR tersebut, dapat meminimalisir politik akomodatif dan intervensi politik dari pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan politik di luar politik dalam arti bernegara. Melalui cara ini, akan membantu Presiden dalam membuat kabinet dengan di isi oleh menteri yang berasal dari kalangan ahli yang sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing kementerian yang akan dipimpinnya.

Presiden perlu merancang struktur kabinet yang memungkinkan setiap menteri dapat bersinergi dan berkolaborasi dalam menentukan kebijakan terhadap suatu objek kebijakan yang berhubungan dengan lebih dari satu kementerian, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kebijakan. Selain itu, politik hukum yang berkaitan dengan kementerian negara diarahkan untuk mengatur secara jelas mengenai pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan bagi para menteri beserta jajaran untuk meningkatkan kapasitas dan kemampuan beradaptasi dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat agar kebijakan yang ditetapkan relevan dengan kebutuhan dari perkembangan tersebut.

Dari semua mekanisme, kriteria, dan standar berkaitan dengan pembentukan kabinet dan pengangkatan calon menteri sebagaimana yang diuraikan di atas, terdapat salah satu poin penting yang perlu dikembangkan dan dipertimbangkan dalam perspektif politik hukum, yaitu menetapkan aturan yang mengharuskan setiap calon menteri agar tidak berpolitik praktis dan melepaskan afiliasinya kepada partai politik dengan menentukan jangka waktu minimal dalam hitungan tahun dari mulai calon tersebut berhenti sebagai kader partai politik sampai dengan calon tersebut diangkat menjadi menteri

Berkenaan dengan hal di atas, pembentukan kabinet dalam upaya wujudkan *good governance*, perlu mempedomani prinsip:

1. Akuntabilitas

Kabinet yang dibentuk harus merupakan kabinet yang bertanggung jawab atas kinerjanya kepada masyarakat dan harus dilakukan evaluasi secara berkala.

2. Efektivitas dan Efisiensi

Postur atau Struktur kabinet harus dirancang secara efektif dan efisien sesuai dengan visi, misi, serta prioritas nasional. Kabinet yang terlalu besar atau “gemuk” dapat

menyebabkan tumpang tindih tugas dan fungsi antar kementerian, serat pemborosan anggaran. Sebaliknya, kabinet yang terlalu kecil atau “ramping” dapat berpotensi terhambatnya pelaksanaan program-program pemerintah.

3. Supremasi Hukum

Proses pembentukan kabinet harus berlandaskan pada hukum yang berlaku untuk menjaga pemerintahan tetap ada pada garis konstitusi (pemerintahan berkonstitusi). Hal ini perlu diwujudkan guna menjamin kepastian hukum agar terhindar dari penyalahgunaan kekuasaan dan terciptanya perlindungan bagi lingkungan hak dari setiap orang atau masyarakat.

4. Monitoring dan Evaluasi

Monitoring dan evaluasi perlu dijadikan instrumen yang memastikan bahwa kabinet bekerja sesuai dengan visi, misi dan tujuan nasional. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi harus dilakukan secara terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

PENUTUPAN

1. Pembentukan kabinet dan pengangkatan menteri merupakan tahap awal yang penting dalam mewujudkan birokrasi yang kuat dan *good governance*. Dalam pembentukannya diperlukan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat, dengan cara menjamin proses tersebut berjalan secara partisipatif, aspiratif, dan transparan. Pembentukan Kabinet Merah Putih menimbulkan polemik yang salah satunya disebabkan oleh postur atau struktur kabinetnya yang “gemuk”. Hal ini menimbulkan persoalan diantaranya dari sisi akomodasi politik, ketersediaan anggaran, efektivitas, efisiensi dan penyusunan atau pelaksanaan kebijakan. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja Dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025 berbanding terbalik dengan postur atau struktur kabinet yang “gemuk” justru memerlukan anggaran yang besar.
2. Pembentukan kabinet yang efektif dan mendukung *good governance* memerlukan pendekatan yang holistik dan partisipatif. Dengan memperhatikan kriteria pemilihan, proses pembentukan, postur atau struktur dan fungsi, dan akuntabilitas. Pembatasan calon menteri untuk berafiliasi dengan partai politik menjadi salah satu hal penting dalam meminimalisir intervensi politik terhadap calon menteri terlebih ketika sudah diangkat menjadi menteri. *Good governance* bukan hanya tanggung jawab pemerintah, tetapi juga melibatkan partisipasi aktif dari seluruh elemen masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence) Volume 1 Pemahaman Awal*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Herowati Poesoko, *Parate Executie Obyek Hak Tanggungan (Eksistensi, Konflik Norma dan Kesatuan Penalaran Dalam UUHT)*, Laks Bang, Yogyakarta, 2007.
- Irwansyah, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penuisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2021
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- Subekti dan Mulyoto, *Yayasan, Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang- Undang Yayasan dan Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2008*, Cakrawala Media, Yogyakarta.

Jurnal dan Karya Ilmiah:

- Oyong, Bambang Syamsuzar. Dalam Disertasi, “Prinsip Tata Kelola Yayasan Yang Baik”, Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2018.
- Prananingrum, Dyah Hapsari. *Persoalan Kepastian dan Kemanfaatan dalam Perspektif Hukum Yayasan*, Jurnal Ilmu Hukum refleksi hukum edisi Oktober 2010.

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan
- Undang-Undang Nomor 28 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2001 tentang Yayasan
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
- Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang- Undang Tentang Yayasan