

REORGANISASI SEKRETARIAT NEGARA

Sofian Effendi¹

Bagi sebagian masyarakat Indonesia, Sekretariat Negara seringkali diidentikkan dengan pusat kekuasaan. Memang dalam perjalanannya yang panjang, Kantor Presiden tersebut telah mengalami transformasi dari hanya suatu sekretariat administrasi yang mendukung tugas-tugas Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, menjadi pusat kekuasaan politik dan ekonomi yang sangat *powerful*.

Pada masa awal pemerintahan R.I., Setneg sepenuhnya masih berfungsi sebagai kantor administrasi kepresidenan, di bawah pimpinan Sekretaris Negara A. G. Pringgodigdo dan kemudian M. Ihsan. Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, mulailah pelan-pelan kantor kepresidenan itu berkembang menjadi pusat kekuasaan politik dan ekonomi, terutama ketika Soedarmono menjadi Menteri Sesneg menggantikan Alamsyah Ratuprawiranegara. Pada awal kepresidenannya Presiden Soeharto pernah berusaha meng-*contain* kekuasaan Setneg yang besar dengan mendirikan Sekretariat Staf Presiden Republik Indonesia (SPRI), semacam *The West Wing* dalam seri TV yang ditayangkan beberapa bulan yang lalu, tetapi karena pertentangan internal akhirnya kantor tersebut dibubarkan.

Selama masa kepemimpinan Soedarmono, terjadi konsentrasi kekuasaan yang besar di Setneg. Untuk mengimbangi kekuasaan politik Setneg tersebut, dibentuklah Sekretariat Pengendalian Operasi Pembangunan (Sesdalopbang) dibawah Solihin G.P., yang berkantor di Binagraha, yang dekat dengan kantor Presiden Soeharto.

Sewaktu Moerdiono menggantikan Soedarmono, kedudukan Setneg sebagai pusat kekuasaan politik dan ekonomi menjadi semakin meningkat, walau pun sebagian dari kekuasaan itu harus di-*share* dengan Sesdalopbang. Pada masa Murdiono pernah ada usaha pembaharuan pada Setneg, antara lain dengan mengirimkan Tim ke AS untuk mempelajari fungsi dan organisasi kantor Presiden. Tetapi upaya pembaharuan tersebut mandeg ditengah jalan, mungkin karena kurangnya komitmen pada perubahan yang mendasar di kantor kepala negara tersebut. Presiden Habibie pernah berupaya menjadikan Setneg sebagai *Office of the President*, dengan membentuk Aisten Eksekutif Presiden (AEP). Tetapi upaya tersebut kandas ditengah jalan karena masa pemerintahan Presiden Habibie hanya bertahan selama 17 bulan.

Negara dalam Negara

Di bawah Presiden Gus Dur diadakan restrukturisasi besar-besaran pada Setneg, bukan dengan tujuan untuk lebih meningkatkan lembaga itu untuk

¹ Rektor Universitas Gadjah Mada, Guru Besar Kebijakan Publik, Mantan Asisten Mensesneg dan Mantan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

melaksanakan fungsinya, tetapi lebih untuk memecah konsentrasi kekuasaan yang terlalu besar pada Setneg. Jangan lupa, beberapa kali Gus Dur menyampaikan secara terbuka bahwa Setneg adalah negara dalam negara. Dengan asumsi seperti itulah kemudia Setneg dipecah menjadi 5 sekretariat yang sama kedudukannya yakni, Sekretariat Negara (Setneg), Sekretariat Kabinet (Setkab), Sekretariat Militer (Setmil), Sekretariat Operasi Pembangunan (Setop), dan Sekretariat Presiden.

Masa pemerintahan Gus Dur adalah masa pemerintahan yang paling instabil karena dalam waktu kurang dari 2 tahun telah terjadi pergantian Mensesneg sebanyak 4 kali, dari Ali Rahman ke Bondan Gunawan ke Djohan Effendi dan terakhir ke Mohammad Maftuh Basuni. Demikian juga jabatan Sekretaris Kabinet dan Sekretaris Presiden berpindah tangan beberapa kali selama masa jabatan Gus Dur yang tidak lama itu.

Karena fungsi Setneg sebagai sekretariat yang mengatur dan memfilter informasi dan inisiatif kebijakan kepada Presiden tidak berfungsi, bermacam info dari berbagai sumber termasuk dari para pembisik diterima dan sering mewarnai berbagai tindakan Presiden. Akibatnya amat fatal, Presiden sering membuat kesalahan karena tidak mampu mempertimbangkan dengan jernih semua keputusannya.

Salah satu kelemahan pokok pemerintahan Megawati Soekarnopoetri adalah karena Setneg belum mampu berfungsi sepenuhnya sebagai *Office of the President*. Kekurangfahaman Presiden tentang manajemen pemerintahan dan perbedaan paradigma antara Presiden dengan nahkoda yang memimpin Setneg telah menyebabkan lembaga tersebut tidak sepenuhnya berfungsi sebagai sekretariat kepala pemerintahan.

Dengan kondisi seperti itu tidak mungkin Setneg dapat menjadi semacam *The West Wing*, tempat para pembantu kepercayaan Presiden merumuskan *policies* dan *actions* untuk merealisasi visi Presiden dan partainya. Buruknya hubungan Mensesneg dengan Wapres, dengan keluarga Presiden dan dengan pimpinan teras PDIP, berakibat fatal terhadap kinerja Sekretariat Presiden. Selama berbulan-bulan Sekneg tidak mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif. Koordinasi antara kebijakan Presiden dengan tindakan oleh menteri tidak berjalan lancar, dan seringkali Presiden tidak mendapat masukan yang tepat untuk menghadapi perkembangan situasi, seperti misalnya, waktu menghadapi kasus kasus Nunukan yang menjadi sumber kritikan dari banyak pihak.

Reorganisasi Setneg

Dalam kondisi organisasi seperti ini dapatlah disimpulkan bahwa Setneg sedang mengalami inersia kelembagaan, yaitu gejala hilangnya gairah dan kemampuan suatu institusi untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara dinamis. Inersia tersebut perlu diatasi apabila Presiden ingin mendapatkan dukungan sekretariat yang efektif dalam pelaksanaan tugasnya, apalagi kalau ingin meningkatkan kinerja pemerintahan agar mampu mencapai kemenangan pada Pemilu 2004.

Untuk jangka pendek, paling tidak sampai tahun 2004, perlu dilakukan revitalisasi kantor presiden dengan memisahkan Setkab dari Setneg. Melalui langkah ini fungsi sekretariat Presiden sebagai Kepala Pemerintahan lebih dimantapkan sehingga koordinasi kebijakan yang efektif antara Presiden dan para menternya dapat ditingkatkan. Kapasitas kepemimpinan Presiden juga dapat lebih ditingkatkan dengan memfungsikan kantor Sekretaris Presiden sebagai *Office of the President* dengan menempatkan *political appointees* sebagai Staf Khusus Presiden.

Dalam jangka panjang, mungkin setelah 2004, sudah saatnya Pemerintah mengadakan reorganisasi yang menyeluruh terhadap Setneg dengan mengadakan restrukturisasi total terhadap Setneg, dengan memilah secara tegas fungsi Setkab sebagai pendukung fungsi politik Presiden dan fungsi dukungan administrasi dan tugas *auxiliary* yang dijalankan oleh Setneg. Setkab perlu difungsikan sebagai *The Executive Office of the President* yang terdiri para *political appointees* yang memahami betul visi politik, ekonomi, dan social dari Presiden. Fungsi dukungan administratif seperti kerumahtanggaan, keuangan, pengawalan, transportasi, dan urusan administrasi rutin lainnya dapat dilakukan oleh Setneg yang terdiri atas pegawai karir yang tidak perlu berganti setiap terjadi pergantian Presiden. Tugas-tugas *auxiliary* seperti pengelolaan asset negara berupa gedung, kendaraan serta harta bergerak dan tidak bergerak lainnya dapat diserahkan kepada lembaga lain.

Perubahan mendasar seperti yang penulis usulkan ini pasti akan menghadapi resistansi yang cukup besar terutama dari kalangan dalam yang merasa terancam kepentingannya. Tetapi, Presiden pemenang Pemilu 2004 seharusnya tidak perlu ragu-ragu untuk mengadakan perubahan mendasar terhadap sekretariatnya agar beliau lebih dapat menunaikan tugas dan kewajibannya secara lebih baik. Mudah-mudahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono sekali ini berani decisive membangun sekretariat kepala pemerintahan yang lebih efektif.

Yogyakarta, 3 Oktober 2004