

## Hantaran Penerbit

Apabila buku ini diterbitkan semasa rezim Orba, tentu banyak para intel dari pihak penguasa pada jaman itu yang langsung »mengernyitkan dahi«. Dari judulnya saja sudah banyak orang bertanya-tanya, apa maksud dan motifnya membuat perbezaan antara pemerintah dan negara.

Semasa jaman Orba, rezim *Soeharto* berkuasa amat lama, 32 tahun, sehingga banyak pihak yang sering mencampuradukkan konsep pemerintah sebagai negara. Saat itu terkesan bahwa TNI sepertinya milik Soeharto, pegawai negeri yang »motor« birokrasi dikonstruksi sebagai »mesin parpol pemerintah« untuk memenangkan Pemilu, komposisi jumlah anggota DPR/MPR diatur sedemikian rupa dengan pola rekrutmen model »litsus« (penelitian khusus) untuk menyeleksi setiap input politisi yang boleh masuk ke »mesin kancang gelanggang politik nasional«, yang selanjutnya akan melegitimasi kemenangan pemerintah yang berkuasa pada waktu itu, termasuk juga beberapa perangkat kenegaraan strategis lainnya yang didesain untuk dimanfaatkan sepenuhnya sebagai alat kekuasaan pemerintah. Tidak aneh kalau pada waktu itu banyak bermunculan »gerakan rakyat« yang kritis terhadap pemerintah, yang secara alami akan lahir pada »habitat« semacam itu. Kemudian sentra-sentra kekuatan rakyat kritis ini bergerak menjadi seperti »api dalam sekam« yang terangkai apabila isu pemersatu dan pemicu momentumnya sama, kemudian siap meledakkan suasana stabilitas semu tersebut. Anggapan oleh sebagian besar rakyat bahwa pemerintah adalah negara malah menjadikan dikotomi rakyat versus negara, seolah-olah rakyat harus berbenturan dengan negara sebagai bentuk kounter penindasan pemerintah terhadap rakyatnya sendiri. Padahal pemerintah seharusnya terikat kepada hukum negara. Pemerintah akan berubah silih berganti sesuai tuntutan jaman, sedangkan negara sifatnya lebih permanen.

Setelah rezim Orba jatuh, lantas secara bergiliran kekuasaan pemerintah baru yang dipimpin oleh *Habibie*, *Gus Dur*, *Megawati* hanya mengalami kekuasaan yang tidak sampai lima tahun saja. Masyarakat pun mulai menyadari setelah memperoleh serangkaian pengalaman pahit yang mahal nilainya, bahwa diperlukan kendali dan batas-batas yang jelas antara wilayah pemerintah dengan negara. Masyarakat tidak boleh lagi dibingungkan oleh segelintir elite yang berfikir jangka pendek (*aji mumpung* partai politiknya menang saat ini dan belum tentu di kemudian hari) atau oleh orang-orang yang diuntungkan oleh situasi keancuan pengertian antara wilayah pemerintah dan negara serta kelompok yang tidak siap menghadapi perubahan kearah kemajuan. Pendeknya, wacana pemilahan antara pemerintah dan negara adalah suatu keniscayaan.

Sebuah negara bangsa akan mengalami kemajuan secara berjenjang sesuai tahapan kebutuhan jamannya apabila bangsa tersebut mempunyai kemampuan beradaptasi dan kemampuan mencernakan unsur-unsur kemajuan dari peradaban mana saja yang lebih maju. Mempelajari keunggulan peradaban negara bangsa lain dalam bidang tertentu yang secara relatif kemampuannya dianggap lebih maju sudah jamak dilakukan oleh negara bangsa dari masa kemasa. Bahkan lebih dari itu, meniru secara keseluruhan, mencuri iptek atau meodifikasi hal-hal tertentu dari keunggulan peradaban negara bangsa lain bukanlah sesuatu yang tabu untuk dilakukan.

Sejarah telah mengajarkan, bahwa negara-negara Asia yang pernah paling cepat mengalami pertumbuhan oleh karena hasil pembelajaran dari negara-negara asing adalah bangsa Jepang. Sebelumnya Jepang sejak tahun 660 SM adalah sebuah kerajaan feodal yang dipimpin oleh kaisar yang memerintah secara turun-menurun. Selama puluhan abad Jepang hanya mengalami sedikit saja perubahan struktur sosialnya. Pada waktu itu Jepang tidak banyak diketahui dunia luar, karena selain sebagai sebuah negara kepulauan, secara geografis Jepang terisolir dari Asia daratan – dan juga dari seluruh dunia – berikuk budaya yang kaku dan amat tertutup menyebabkan sepenuhnya terasing dari arus sejarah dunia. Nilai-nilai budaya *Bushido* di jaman *Shogun* yang menekankan kehormatan, harga diri, disiplin, keberanian, kejujuran, loyalitas dan kerja keras, terbukti tidaklah banyak berguna kalau terisolir dari komunitas dunia. Memang pada waktu itu pihak kerajaan melarang semua warganya berhubungan dengan orang asing dan menghambat segala aktivitas orang asing yang ingin masuk ke Jepang. Pada pertengahan abad ke 19, teknologi Jepang masih ketinggalan empat abad dibandingkan dengan Eropa. Barulah pada tahun 1868 seorang kaisar muda *Mutsuhito* naik tahta (1852.1912), yang juga dikenal sebagai *Meiji*, mereformasi Jepang secara mendasar. Jepang lalau berubah dari sebuah masyarakat yang amat tertutup menjadi suatu bangsa yang amat bersemangat untuk berkontak dengan pihak asing, dan berusaha menyamai dunia luar yang lebih maju. *Reformasi Meiji* banyak mengadopsi sistem pemerintahan Eropa, dengan cara mengirim kaum cendikia membuat studi menyeluruh tentang UU dan sistem pemerintahan negara-negara Eropa, kemudian hasilnya di tahun 1890, didirikan *Diet*, sebuah parlemen yang meniru sistem parlemen Inggris. Sang kaisar juga membangun suatu angkatan bersenjata nasional yang dibekali dengan persenjataan dan organisasi militer modern yang disuplai dari Jerman. Dalam segi pengembangan tehnologi, Jepang juga tak mau ketinggalan dalam melakukan revolusi industri dengan cara mengimpor mesin dan peralatan dari negara-negara maju. Hasil jerih payahnya untuk menggapi perubahan yang signifikan memperoleh hasil yang amat spektakuler. Dalam waktu kurang dari setengah abad Jepang sudah menyusul dan emnyetarakan kemajuan tehnologinya dengan

negara-negara Eropa. Seiring dengan kemajuan tersebut, semakin meninggi pula tingkat »kepercayaan diri« nasional, sehingga Jepang memutuskan memerangi China untuk mengendalikan Korea dan Manchuria, sebagai babak awal untuk menjadi penguasa Timur Jauh. Kemudian terjadilah Perang Jepang – Rusia yang merupakan konflik besar pertama pada awal abad dua puluh. Untuk pertama kali sejak jaman *Genghis Khan*, sebuah kekuatan Asia berhasil mengalahkan kekuatan besar Eropa dalam serangkaian pertempuran. Sejarahpun mencatat Jepang menjadi pemain besar dalam perang dunia ke II, dan selanjutnya selalu ikut dalam panggung kompetisi dunia. Walaupun Jepang bisa maju karena banyak mengkopi dari kemajuan peradaban dunia Barat, namun Jepang tetap tidak kehilangan jati diri dan identitas kolektifnya. Lihat saja di banyak pabrik-pabrik PMA Jepang yang tersebar di Indonesia, mobil-mobil eksekutifnya adalah yang bermerek Jepang, amat jarang dijumpai eksekutif Jepang memakai mobil yang bermerek dari negara Barat atau negara Asia lainnya. Dari segi diplomasi budaya, Jepang yang adaptif tersebut tetap mampu mengeksport budaya Karate, Judo, Bonsai, Suiseki, Sashimi, Ikan Koi, Sabu-sabu, Hiragana, Karaoke, serta »serbuan« komik anak-anak yang tak terhitung jumlahnya, selain mereka-merek berbagai kendaraan dan peralatan elektronik ke berbagai penjuru dunia.

Negara China pun mengalami lonjakan kemajuan yang luar biasa setelah melakukan keterbukaan dengan dunia luar. Sebelumnya, tatakala masa rezim *Mao Zedong*, rakyat China mengalami kelaparan luar biasa selama 3 tahun karena diwajibkan melunasi hutang negara karena membeli senjata dari Soviet ketika China mengalami perang di Korea. Berbekal pengalaman buruk kemelaratan yang luar biasa di tengah situasi masyarakat yang tatanan sosialnya mematikan gairah inovasi dan kreatifitas warganya, maka pengganti Mao yang meninggal pada 1976, *Deng Xiaoping* banyak melakukan terobosan-terobosan pemikiran baru, dengan menyisihkan perbedaan idologi politik dan menekankan pengembangan ekonomi. Projek uji cobanya yang pertama, yaitu membuat area baru yang sistemnya dibuat mirip dengan kapitalisme di Hongkong, sebelum Hongkong diserahkan oleh pemerintah Inggris. Daerah tersebut adalah Shenzhen, suatu area yang berada di dekat Hongkong dan Canto. Berawal dari »exercise« kota Shenzhen itulah, Deng selanjutnya melakukan modifikasi-modifikasi »ramuan kebijakan pertumbuhan« yang amat berbeda dengan haluan cita-cita sakral konsep negara »sama rasa sama rata« yang digagas oleh Kongres I PKC. Saat ini perkembangan pesat China sudah banyak menjadi pusat perhatian dari belahan negara manapun, yang disebabkan oleh kemampuan adaptifnya untuk meraih peluang kesejahteraan ekonomi serta memajukan peradabannya agar menjadi suatu bangsa yang patut diperhitungkan oleh dunia. Tekad bulat para pejabat China untuk mengalami perubahan spektakuler di negerinya terlihat dari bagaimana cara pemimpinnya menetapkan disiplin bagi

dirinya sendiri. Untuk merubah kebiasaan perilaku birokrasi yang korup dan perilaku masyarakat yang negatif lainnya, *Zhu Rongji* pernah berkata: »Sediakan saya 100 peti mati, 99 untuk menembak mati orang yang korup, sediakan yang satu untuk saya, kalau saya melakukan hal yang sama«. Kata-kata ini terbukti ditindak-lanjuti oleh aparat hukum yang secara hirarkis berada dibawahnya untu melaksanakan »law enforcement« secara konsisten.

Kesungguhan para pemimpin pemerintahan China untuk beradaptasi dengan pembaruan juga dapat diukur sewaktu mereka mengamendemen undang-undangnya, yaitu ketika 7 orang jumlah pemimpin politbiro PKC yang berbasiskan buruh dan tani, menambah keanggotaannya 2 orang lagi yang mewakili kelompok pembaharuan yang tidak alin adalah mewakili kelompok usahawan, sehingga menjadi 9 pemimpin politbiro. Hal ini sebenarnya kontradiktif dengan ide dasar komunisme yang memusuhi kelompok pengusaha yang dianggap sebagai agen kapitalisme. Namun semuanya itu bisa dimungkinkan ketika muncul kesadaran kolektif akan perlunya perubahan diri untuk menjawab situasi dunia yang senantiasa berubah. Pada waktu Kongres yang lalu, para pemimpin di politbiro PKC sepakat untuk mundur semua dari jabatannya, dengan menyisakan 1 orang yang termuda untuk kepentingan »kelanjutan kaderisasi« kepemimpinan nasional. Seorang yang dipertahankan tersebut adalah *Hu Jintao*. Hal ini sebenarnya dapat menjadi pembelajaran buat kita di tanah air bagaimana seorang pemimpin yang terdorong oleh rasa nasionalisme yang tinggi, walaupun tanpa ada mekanisme pemilu pun bisa mundur atas dasar kesadaran kemauan sendiri. Bisa dibandingkan dengan beberapa kisah pejabat di negeri kita, walaupun sudah tampak »kesalahannya« namun masih kukuk mempertahankan jabatannya tanpa perlu merasa bersalah atau malu kepada rakyatnya.

Apabila kita cermati secara kronologis masa kolonialisme di Indonesia, sebelum abad 20 kita sebagai bangsa sering berjalan sendiri-sendiri dan sering masuk perangkap politik »*devide et impera*« yang dijalankan pemerintah kolonial pada waktu itu, sehingga terpecah-pecah yang menyebabkan bangsa ini sulit mengkonsentrasikan satu kekuatan penuh unutm melawan kolonialis. Barulah setelah tokoh-tokoh bangsa kita banyak »menimba ilmu« ke negara-negara Barat, yang pada awal abad 20, mulai tumbuh kesadaran berorganisasi, dengan didirikannya *Boedi Oetomo* pada tahun 1908. Seiring itu pula mulai tumbuh perguruan tinggi di Batavia dan Bandung. Alumnus perguruan tinggi dan organisasi pergerakan ini selanjutnya banyak yang menjadi aktifis-aktifis pergerakan yang mempunyai bekal kemampuan mengorganisir rakyat secara sistematis untuk memperjuangkan kemerdekaan Republik Indoneia. Kurun waktu 20 tahun setelah berdirinya *Boedi Oetomo*, rupanya sudah cukup membuat tokoh-tokoh bangsa kita mempunyai ketrampilan »memainkan peran« organisasi

modern yang »jurus«nya antara lain adalah kemampuan menggalang aktifis-aktifis baru, menjaring organisasi-organisasi pergerakan setanah air, menciptakan konsensus nasional, menyamakan persepsi, visi dan misi (walaupun kondisinya pada waktu itu dipenuhi penuh perbedaan) untuk menuju suatu titik juang yang satu, pra kondisi kemerdekaan Republik Indonesia, yaitu *Soempah Pemoeda* 1928.

Banyak cara dan negara yang menarik untuk dipelajari. Tentunya hal itu harus sesuai dengan kriteria syarat-syarat dan kebutuhan pihak yang merasa perlu mengkaji sesuatu. Salah satunya adalah negara Jerman. Buku ini memaparkan studi banding sistem administrasi pemerintahan antara Indonesia dan Jerman. Mengapa harus Jerman? Pertama, Negara ini mempunyai sejarah yang sarat dengan pengalaman beraneka ragam yang sangat panjang. Dari sebuah kerajaan yang namanya *Prussia* yang ditakuti *Napoleon* di abad 19, yang peta wilayahnya sudah berubah dengan Jerman sekarang, sampai jamannya *Hitler* yang berbuntut perpecahan »tembok Berlin« hingga bersatunya lagi blok Timur dan Barat. Jerman sejak dulu dikenal sebagai negara yang menghasilkan produk-produk berkualitas tinggi baik dalam bidang iptek maupun kebudayaan.

Hal kedua, adalah seorang bernama Pipit Rochijat Kartawidjaja, yang sejak tahun 1971 tinggal di Berlin, Jerman. Ia sudah malang melintang di organisasi kemahasiswaan di Jerman, hingga sejak 1992 bekerja di Lembaga Negara untuk Struktur Ketenagakerjaan dan Pasar Kerja (*Landesagentur fuer Strukturelle Arbeit*). Para aktifis dan budayawan banyak yang mengenal dia sebagai seorang filsif pemikir yang jernih dalam memandang persoalan, karena mempunyai »jarak yang aman« sehingga praktis tidak »terkontaminasi« dengan kepentingan-kepentingan sesaat yang dapat mengaburkan obyektifitas penelitian.

Tidak mengherankan dari sekian banyak buah pemikirannya yang lahir dari rasa kecintaannya yang luar biasa pada Indonesia, seringkali ia mendapat penemuan-penemuan baru yang sulit diperoleh oleh kebanyakan cendekiawan-cendekiawan kita. Apalagi ditunjang oleh *segerobak* pengalamannya bekerja di Lembaga Negara Jerman (Pipit setiap tahun pulang ke Indonesia dan tetap mempertahankan passport Indonesia), membuat ia sangat fasih mengutarakan administrasi pemerintahan antara Indonesia dan Jerman dengan segala lika-likunya. Temuan-temuannya dapat merubah paradigma berpikir kita yang selama ini mungkin yang kita anggap sebuah kebenaran. Mungkin tepat untuk menilai tulisan Pipit ini seperti apa yang pernah dikatakan *Victor Hugo*, »Anda dapat melawan serbuan bala tentara, tetapi anda tak dapat menahan gagasan yang tiba tepat pada waktunya«.

Memang pada saat ini keberadaan »bangsa-bangsa« sedang dipertanyakan peran dan efektifitasnya karena ada gelombang globalisasi yang melanda dunia. Pola kehidupan manusia dalam berbagai aspeknya mulai bercampur baur seperti »melting pot« tanpa terikat lagi oleh batas-batas negara-negara. Empat variabel penyebab secara perlahan negara-bangsa kehilangan fungsinya, sebagaimana yang diungkapkan *Kenichi Ohmae*, adalah Industri, Investasi, Individu dan Informasi. Namun khusus dalam konteks jenjang perjalanan negara bangsa kita pada masa kini, bahwa masalah desain administrasi pemerintah dalam korelasinya terhadap penyelenggaraan lembaga-lembaga Negara, amatlah penting untuk dikaji oleh semua pihak yang berkepentingan demi menghindari kerancuan penyelenggaraan negara di kemudian hari.

Akhirul kata, mohon maaf kalau sidang pembvaca agak bingung membaca buku ini karena gaya tulisan Pipit yang sangat spesifik, terdengar agak *nyeleneh*, namun tim editor tak berani merubah gaya bahasanya. Selain itu banyak tabel dan gambar yang panjang sehingga sulit untuk menampilkan secara utuh dalam satu halaman, sehingga tabel dan gambar tersebut dilanjutkan kehalaman berikutnya. Semoga persembahan buku ini dapat berguna dan memberikan pencerahan bagi sidang pembaca yang terhormat. Selamat membaca!

Surabaya, medio Desember 2005

Hengky Kurniadi  
**Henk Publishing**