

## PENGANTAR

Jujur saja, dalam pengalaman saya membaca karangan tentang administrasi apapun, itu bukan suatu tugas yang menggairahkan. Biasanya kalau sudah mulai membaca, lekas menguap dan mengantuk. Soalnya, kebanyakan karangan tentang administrasi ini dan itu agak kering, terikat pada undang-undang atau peraturan yang belum tentu berarti banyak, apalagi mencerminkan realitas.

Karena itu, saya terkejut ketika mendengar desas-desus bahwa Pipit Rochijat Kartawidjaja sedang menulis tentang administrasi negara. Sudah lama saya kenal Pipit, yang namanya memang cukup terkenal beserta karangannya, baik yang sudah terbit dan -- yang semestinya terbit, tetapi -- belum. Tulisannya selalu menarik, sangat hidup, mendalam dan lucu, berdasarkan kepada pengetahuan, pikiran, dan ide yang kompleks, dengan memakai bahasa Indonesia yang khas. Hampir selalu serius sebetulnya, asal saja para pembaca sadar atas pokok pangkal keseriusan tersebut.

Alhasil, ketika diminta membacanya, saya agak bingung mendekati esei ini; jiwanya lain lagi, blak-blakan, serius, bahasanya cukup normal, dan berurusan dengan administrasi. Akan tetapi, kebingungan itu hanya sampai permulaan, lantas hilang, dan saya tidak bisa melepaskan buku pendek ini sampai habis. Tidak menguap, tidak mau tidur, malah membaca setiap kata dan mempelajari kembali beberapa paragraf untuk memperdalam argumentasinya.

Betul, buku ini mengenai administrasi negara, tetapi isinya jauh lebih dari itu. Di sini Pipit menghadapi persoalan yang lebih luas dan mendalam, yaitu bagaimana menciptakan negara yang aman buat masyarakat— pertanyaan yang sulit, pelik, kompleks, dan antara pemikir filsafat politik dan para reformis tidak boleh dielakkan. Persoalan dasar yang dibicarakan di sini adalah perbedaan dan hubungan antara negara dan pemerintah, yang sangat penting, fundamental, tetapi gampang dilupakan, baik oleh warga negara maupun oleh pimpinan politik di mana pun. Di antara kebanyakan orang di negara mana pun, yang terlihat hampir setiap hari adalah pemerintah—presiden atau perdana menteri yang berpidato, parlemen yang berdebat ini dan itu, laporan politik di pers. Negara agak seperti bayangan, tetapi sangat menentukan dalam realitas kehidupan masyarakat.

Kalau kurang diperhatikan perbedaan antara negara dan pemerintah, pimpinan politik bisa saja mengesampingkan prinsip-prinsip yang melindungi hak-hak dasar dan keselamatan rakyat.

Bagaimana menegaskan negara dan administrasinya supaya pemerintah, yang sering berubah menurut pengaruh kepartaian, ideologi, kepentingan, dan lain sebagainya, sebanyak mungkin dibatasi dan terikat pada aturan yang menjamin warga negara? Tujuan itu hanya mungkin kalau kepegawaian dan proses hukum terikat terutama pada negara, bukan pada kepentingan pemerintah satu atau lain. Negara dan ketentuan dasarnya, termasuk konstitusinya, harus dianggap lebih tinggi statusnya daripada pemerintah, yang bernaung di bawah negara. Yang menentukan ialah negara dan hukumnya, bukan pemerintah belaka. Akibatnya, lembaga-lembaga negara—termasuk pengadilan, Kejaksaan, polisi, kementerian, militer, badan-badan istimewa, dan seterusnya—tunduk pada prinsip dan aturan negara, bukan dulu pada keinginan pemerintah, yang karena itu juga terbatas kekuasaannya.

Sang pengarang buku ini menerangkan konsekuensi konsep negara itu, dan juga keabsenan konsep itu, secara amat jelas dengan pendekatan perbandingan antara konsep-konsep (dan realitas) administrasi negara di Jerman—di mana dia sudah lama menjadi pegawai—dan di Indonesia, di mana dia dibesarkan dan sering pulang untuk mempelajari keadaan sejak tahun 1998. Dengan banyak contoh yang relevan, Pipit memperlihatkan akibat kalau pegawai terikat pada prinsip hukum, sampai harus menentang atasannya yang dianggap melanggar hukum, dan kalau tidak. Dengan menyebutkan karangan Iskatinah SH, pada bab II, halaman 5, Pipit mengomentari keadaan Indonesia:

*»Dalam sistem pemerintahan Indonesia, Presiden memiliki dua kedudukan, sebagai salah satu organ negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, dan sebagai penyelenggara pemerintahan atau sebagai administrasi negara...«*

Mungkin saja, dibandingkan sistem parlementer, sistem presidensial lebih sulit dikontrol atau dipaksakan tunduk pada prinsip administrasi negara. Dalam pengalaman sejarah Indonesia, kehilangan kekuasaan negara terjadi sesudah sistem parlementer yang sudah roboh dan digantikan dengan sistem presidensial dalam jaman yang penuh konflik. Pada jaman Demokrasi Terpimpin dan lebih lagi Orde Baru, hanya pemerintah yang menentukan dan negara, boleh dikatakan, hilang. Akan tetapi, soal pokok di sini bukan soal presidensial atau parlementer, melainkan kemungkinan memaksakan pemerintah yang berbentuk apa saja untuk tunduk pada prinsip-prinsip negara.

Dalam realitas negara moderen, tidak dapat diharapkan kesempurnaan. Selalu akan ada kesalahan, kesulitan, dan ketidakadilan. Yang dapat diharapkan ialah pembatasan atas semua kelemahan itu, dan juga koreksi, dengan memberlakukan norma negara, antara lain oleh pegawai yang mengerti betul bahwa mereka adalah pegawai negara, bukan pegawai pemerintah. Negara Jerman, yang prinsipnya (dan konsekwensinya dalam praktek), diperdalam di buku ini jelas berguna sebagai contoh.

Terlihat dalam analisa Pipit, bahwa kualitas negara tergantung pada bentuk administrasi dan aturannya. Terlalu biasa sekarang pembicaraan dan perdebatan tentang reformasi di mana saja di dunia sering kali ditujukan pada »demokrasi«, »modernisasi«, »pembangunan«, dan seterusnya. Akan tetapi, yang paling dasar dan menentukan bukan abstraksi macam itu, yang jarang dijelaskan artinya, melainkan justru yang kelihatan agak kering dan menjemukan: yaitu, administrasi dan hukum yang mengikatnya dalam negara.

Dan justru itu yang diperhatikan dalam buku ini secara realistis, praktis, dan sangat berguna buat siapa saja yang mau atau rela memikirkan rekonstruksi negara Indonesia. (Kata »rekonstruksi« cukup tepat di sini karena konsep negara Indonesia sesudah revolusi, sampai tahun 1959, dalam prinsip agak mirip gambaran Pipit tentang keadaan Jerman sekarang.) Karangan ini yang sangat tajam dan meyakinkan merupakan kontribusi yang perlu dibaca oleh para reformis—dan bukan hanya di Indonesia saja—yang mencari pengertian negara dan pemerintah yang tepat.

Prof. Daniel S. Lev  
Mahaguru dari Universitas Washington, Amerika  
Seattle, 26 Agustus 2005