

I. Pendahuluan

Sebagai abdi negara/publik di Negara Bagian Brandenburg (Jerman), saya dibilang di Indonesia sebagai pegawai »pemerintah«. Lantas katanya yang bilang, saya akan meraup pensiun dari »pemerintah«. Saya bingung, sebab di sana, pensiunan itu dibayar oleh »staat« (negara), dan saya bukan pegawai »pemerintah«. Menjelaskan pasal »pemerintah« dan »negara«, ternyata tidak gampang.

*Kebetulan, Kementerian Pendayagunaan Negara sedang menggodok RUU Administrasi Pemerintahan (sampai bulan Januari 2006 sudah draft ke XI B). RUU tersebut titisannya *Verwaltungsverfahrensgesetz* alias UU Prosedur Administrasi Negara Jerman. Malang tak boleh ditolak, mujur tak boleh diraih. Kontan saja, saya bilang, kalau begitu, di wilayah eksekutif, saya bisa dong, membandingkan birokrasi Indonesia dengan Jerman.*

Jurus pembukaan ini, sudilah dibaca. Ada dua hal yang ingin saya tuturkan.

Hal pertama:

Selalu saja, saya dikatakan sebagai pegawai »*pemerintah*« oleh keluarga, handai taulan atau sekongkolan. Bila membantah, bahwa saya itu »*abdi negara*«, dan bukan pegawai »*pemerintah*«, mereka tetap kepala batu. Tetap saja saya dikatakan pegawai »*pemerintah*«. Saya jadi batuk-batuk. Lain kesempatan, saya punya bokap, setel yakin, trus nerocos bilang, bahwa saya bakal dihibahi pensiunan dari »*pemerintah*« Jerman.

Jadinya, saya kerap bingung, merasa tak ada gunanya bilang-bilang, kalau saya ini »*abdi negara*«, trus bakal menerima pensiun dari »*negara*«. Dan bukan dari »*pemerintah*«. Bahkan, dalam berbagai kesempatan ceramah, tak seorang pendengar pun paham. Apa saya ndak ruwet?

Satu kasus yang menarik bagi saya terjadi pada bulan Mei 2002, ketika bos Komisi Pemilihan Umum Jerman diundang berbicara tentang sistem pemilu Jerman di mabes [markas besar] Komisi Pemilihan Umum Nasional di Jakarta. Namun malang, bos KPU Jerman kurang *cas-cis-cus speak* »*English*«, sehingga perlu bantuan penterjemah bahasa. Tak ada masalah dengan sang penterjemah. Hanya dia »*kerepotan*« mengindonesiakan satu kata »*doitz*« [Jerman].

Menurut bos KPU Jerman, parpol Jerman memperoleh subsidi dari »*Staat*« (negara). Lantas diterjemahkan menjadi: parpol Jerman memperoleh subsidi dari »*pemerintah*«. Biar pun sudah diterangkan bahwa »*negara*« bukan »*pemerintah*«, cuma dalam tukar pikiran selanjutnya, dana »*negara*« tetap dipikuni sebagai dana »*pemerintah*«. Pokoknya, »*negara*« sama dengan »*pemerintah*«.

Maka, disitulah duduk perkaranya. Kebetulan, dua tahun setelah reunifikasi Jerman, tepatnya akhir 1991, saya bekerja sebagai »*abdi negara/publik*«, di satu lembaga negara milik Negara Bagian Brandenburg. Sebagai republik federal, Jerman terbagi ke dalam 16 negara bagian (setara propinsi, dan karenanya istilah propinsi ini yang akan saya pakai). Propinsi Brandenburg, berpenduduk 2.560.518 (2005)¹, merupakan satu negara bagian baru, terletak di kawasan mantan Jerman Timur yang telah gulung tikar itu, beribukotakan Potsdam, sekitar 30 kilometer Barat Daya Berlin.

Nah, dengan kedudukan dan pengalaman saya sebagai »*abdi negara/publik*«, maka saya mencoba menjelaskan perkara perbedaan »*negara*« dengan »*pemerintah*«. Itulah sebabnya, karangan ini bukanlah kajian ilmiah, melainkan berangkat dari pengalaman alamiah. Maka, penjelasan yang gampang buat membedakan »*pemerintah*« dan »*negara*« adalah membandingkan Administrasi Negara Indonesia dan Jerman (Instansi/Lembaga Pemerintah/Negara sebagai pelakunya) serta aturan main antara Administrasi Negara/Pemerintah dengan publik.

Kisah kedua:

Senin tanggal 23 Januari pukul 13.00, saya diundang oleh GTZ Jerman (Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit alias Organisasi Urusan Kerjasama Teknis) yang berkedudukan di gedung Kementerian PAN (Pendayaagunaan Aparat Negara), jalan Sudirman Jakarta.

¹ Statistische Berichte und Beiträge zur Statistik, A11 Bevölkerungsstand, Stand 9/2005

Pertemuan itu, berkaitan dengan proyek GTZ yang bergelar Support for Good Governance (SfGG), di mana, menurut saya, pihak Jerman memberikan satu pasokan yang sangat bermakna dan bermanfaat. Yaitu:

»*Verwaltungsverfahrensgesetz*« (UU Prosedur Administrasi Negara) yang kemudian disulap menjadi »*RUU Administrasi Pemerintahan*«.

Sebagai insan Paria dari negeri berkembang kempis Indonesia, yang sejak reunifikasi Jerman diperkenankan bekerja dalam birokrasi bangsa Aria, maka bermakna dan bermanfaatnya pasokan itu, disebabkan oleh peluang yang terbuka buat mereformasi birokrasi secara menyeluruh. Mulai dari PNS (Pegawai Negeri Sipil) harus netral, peningkatan pelayanan publik dengan menyertakan Hak Asasi Manusia, sampai ke hal-hal pemisahan pemerintah dan negara di wilayah eksekutif – serta dapat diperluas ke wilayah yudikatif dan legislatif.

Cuma, dari titik tolak perubahan total birokrasi Indonesia, perubahan yang terkandung dalam RUU Administrasi Pemerintahan itu bersemangatkan setengah hati. Beberapa hal bisa saya sebutkan di sini. Misalnya, RUU Administrasi Pemerintahan itu aslinya ada lah »*Verwaltungsverfahrensgesetz*« alias UU Prosedur Administrasi Negara. Administrasi Pemerintahan = Verwaltung (Administrasi Negara) ²? Aduh. Lalu, pelaku RUU Administrasi Pemerintahan di Indonesia ada lah »*instansi pemerintah*«, sedangkan di Jerman »*instansi*« *negara*. Aduh, aduh.

(Catatan: istilah »*instansi*« pemerintah sebagai lembaga pemerintah dipakai dalam RUU Administrasi Pemerintahan Draf XI B, Januari 2006. Karena ini, dalam buku revisi ini, istilah yang dipakai adalah »*instansi*« saja)

Di samping itu, nafas dan semangat UU Prosedur Administrasi Negara Jerman bersimpati ke publik: Maksudnya, administrasi negara diminta aktif buat memancing partisipasi publik; sedangkan RUU Administrasi Pemerintahan bernafas dan bersemangatkan pro birokrasi – di mana administrasi pemerintahan

² Tentang *Verwaltung*: »... keputakaan berbahasa Inggeris menggunakan "Administrative Law", keputakaan bahasa Belanda menggunakan istilah "Adminstratief Recht" atau "Bestuursrech", keputakaan bahasa Jerman menggunakan istilah "*Verwaltungsrecht*" dan bahasa Perancis "Droit Administratif". Dari istilah-istilah dalam bahasa asing tersebut di atas, tidak tampak atribusi Negara atau sejenisnya seperti istilah bahasa kita. Administrasi Negara. Istilah administrasi dalam bahasa asing dalam konsep Hukum Administrasi Negara (Adm. Law; Adm. recht) sudah mengandung konotasi *negara* atau *publik* sehingga tidak perlu atribut istilah seperti *negara* atau *publik*« (Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H.M. Laica Marzuki, J.B.J.M ten Berge, P.J.J. van Buuren, F.A.M. Stroink, 2005, hal. 2-3). Dalam tulisan ini, Verwaltung diterjemahkan menjadi Administrasi Negara sebagai perbandingannya terhadap istilah yang digunakan di Indonesia, yaitu RUU Administrasi Pemerintahan.

lebih pasif dan seolah ketiban beban tatkala harus berhadapan dengan publik. Ini terlihat umpamanya dalam perbandingan rohnya UU itu: »*Ermessen*« dalam UU Prosedur Administrasi Negara bak Pat-sian-ci-lou (Delapan Dewa Menunjukkan Jalan), sedangkan »*Ermessen*« yang diguna-guna menjadi »*Diskresi*« dalam RUU Administrasi Pemerintahan itu bak Cui-beng-kui (Setan Pengejar Roh).

Mungkin karena setengah hati, RUU Administrasi Pemerintahan perlu dilengkapi dengan RUU Pelayanan Publik. Sementara itu, di Jerman sendiri, UU Pelayanan Publik tidak dikenal. Ia sudah terintegrasi ke dalam UU Prosedur Administrasi Negara.

Menyaksikan ini semua, maka atas saran Alexander Flor dari Watch Indonesia, saya didorong buat menulis surat kepada Herr Rimmele, bos GTZ-SfGG pada Kementerian PAN. Itu kemudian saya lakukan pada bulan September 2005, sehabis saya turne cakap-cakap tentang soal »*negara*« dan »*pemerintah*« yang diorganisir oleh Emha Ainun Nadjib, Bivitri Susanti dari PSHK, Eep Saefulloh Fatah dari The Indonesian Institute dan Hengki Kurniadi, seorang pengusaha dari Surabaya.

Nah, akhir bulan Januari 2006, persis saya berada di tanah Jawa, imel dari GTZ-SfGG mbludus masuk ke INBOX saya.

| | | | |
|---|--|----------------------------------|--|
| INBOX / eMail 33 von 183 | | watchin@snafu.de | |
| Zeige: ◀ erste ◀ vorige nächste ▶ letzte ▶ | | | Löschen und: ◀ rückwärts vorwärts ▶ |
| eMail: ▶ bearbeiten ▶ weiterleiten ▶ antworten ▶ allen antworten | | | ⚡ Zurück zu INBOX |
| Datum: | Tue, 17 Jan 2006 12:47:01 +0700 | | |
| Von: | Adra Karim <adrakarim@gtzsfgg.or.id> | ▶ ins Adressbuch | |
| Reply-To: | | | |
| An: | <watchin@snafu.de> | ▶ ins Adressbuch | |
| CC: | <ekoprasojo@gtzsfgg.or.id> | ▶ ins Adressbuch | |
| | 'Peter Rimmele SfGG' <rimmele@gtzsfgg.or.id> | ▶ ins Adressbuch | |

| | |
|--|-------------------------------|
| Betreff: | Diskresi administratif |
| Content-Type: | multipart/alternative |
| ▶ Zeige eMail-Kopfzeilen | |
| Yth. Bpk. Pipit Rochijat Kartawidjaja | |
| <p>Nama saya Azfansadra Karim dari GTZ-SfGG Jakarta Indonesia. Sekitar bulan September 2005 lalu pernah berkirim email dengan bapak membahas mengenai masalah RUU Administrasi Pemerintahan dan terutama mengenai diskresi. Ketiga tulisan yang Bapak kirim mengenai diskresi dan hak atas informasi merupakan masukan yang cukup berarti dalam pembahasan RUU lebih lanjut.</p> <p>Apabila berkenan dan tidak merepotkan, kami ingin meminta tolong Bapak Pipit untuk memberikan saran dan masukan kira-kira pokok-pokok pikiran/materi apa saja yang perlu diatur lebih dalam seandainya kita ingin mengatur diskresi dalam sebuah pedoman atau paduan teknis. Hal ini merupakan tindak lanjut dari proses penyusunan RUU Administrasi Pemerintahan untuk meluruskan dan mengatur lebih konkrit mengenai masalah diskresi. Terutama dikarenakan banyaknya perbedaan persepsi dan pengertian dari diskresi itu sendiri. Atas waktu dan perhatiannya saya ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya.</p> | |
| Regards, | |
| Azfansadra Karim GTZ-SfGG | |
| Schnellantwort senden an Adra Karim < adrakarim@gtzsfgg.or.id > (Tip) | |

Dalam pertemuan tanggal 23 Januari itu, saya diperkenalkan dengan staf ahli Kementerian PAN, Bapak Jusuf Hariri SH M.Si. Pada saat itu, Draft RUU Administrasi Pemerintahan sudah yang ke XI B. Bapak Hariri dan Bapak Rimmel sangat terbuka. Dari kedua beliau itu saya memperoleh banyak informasi dan masukan. Dan kedua beliau ini sangat mengharapkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan RUU Administrasi Pemerintahan.

Semula, pihak Kementerian PAN dan GTZ-SfGG meminta saya buat berpartisipasi dalam seminar yang direncanakan diselenggarakan tanggal 6 Februari 2006. Tapi permintaan itu, tidak lah mungkin saya penuhi, sebab pada tanggal 29 Januari 2006, saya harus mudik ke Berlin. Rencananya, saya diminta buat menjelaskan pemahaman »*Ermessen*«, rohnya UU Prosedur Administrasi Negara. Palsalnya, »*Ermessen*« yang dipendayagunakan menjadi »*Diskresi*« itu

bermakna dan bersemangat sangat berbeda. Pihak GTZ-SfGG sendiri kewalahan, demikian pengakuan Bapak Rimmele. Tak dinyana juga oleh Bapak Jusuf Hariri SH M.Si, bahwa »*Ermessen*« bangsa Jerman itu justru membuka peluang partisipasi publik.

Sementara itu, dari sang penerbit buku »Pemerintah bukanlah Negara«, Hengki Kurniadi, saya menerima banyak masukan dan kritikan. Hengki mempersilahkan saya untuk merevisi buku cetakan pertama. Dengan pengalaman-pengalaman yang saya petik itu, maka pangkal tolak buku ini berbeda dengan buku cetakan pertama. Buku cetakan pertama itu sebenarnya merupakan kumpulan ceramah-ceramah dari tahun 1998 (pertama kali di tempat mas Willy, bos Bengkel Teater), lantas sangat intensif sepanjang akhir tahun 2004 sampai Agustus 2005.

Kenapa berbeda pangkal tolaknya? Lantaran RUU Administrasi Pemerintahan produk Kementerian PAN yang titisan *Verwaltungsverfahrensgesetz* alias UU Prosedur Administrasi Negara Jerman itu lah, maka beban yang saya miliki selama ini langsung amblas. Sebelumnya, pertanyaan demi pertanyaan selalu datang, mengapa saya mengambil contoh Jerman? Wong itu bangsa dan negara sudah ratusan tahun eksis, alasannya. Siapa nggak nyap-nyap gelagapan dicecer begitu?

Sekarang saya bisa nembak balik dengan mengatakan, kalau kita sudah njiplak UU Prosedur Administrasi Negara Jerman, maka boleh dong, saya membikin perbandingan di wilayah eksekutif antara birokrasi Jerman dengan Indonesia – yang notabene pelaku UU tersebut. Artinya, menjelaskan perbedaan antara »*pemerintah*« dan »*negara*«.

Perlulah digaris bawahi, bahwa saya bukan jebolan hukum, apalagi hukum tata negara Indonesia. Kisah ini berangkat dari pengalaman praktis dan murni alamiah seorang abdi negara/publik sejak reunifikasi Jerman. Karena itu mohon maaf berat, jika ada istilah-istilah hukum yang nggak sreg.

Semoga, perbandingan ini dapat menyumbangkan wawasan baru dan bermanfaat buat reformasi birokrasi di Indonesia.

Rangkuman:

Lantaran RUU Administrasi Pemerintahan merupakan jiplakan dari *Verwaltungsverfahrensgesetz* alias UU Prosedur Administrasi Negara Jerman, maka buat membedakan »negara« dan »pemerintah« di wilayah

eksekutif, birokrasi Jerman dijadikan perbandingan dengan birokrasi Indonesia.

Karena itu, maka sistematika buku revisi ini tersusun bertitik-beratkan sebagai berikut

- **Pelaku Administrasi Negara (Instansi/Lembaga Negara)**
- **Petugas Administrasi Negara (Pegawai Negeri dan abdi Negara/Publik)**
- **UU Tatalaksana (Prosedr) Administrasi Negara sebagai aturan main antara Administrasi Negara dengan Masyarakat/Publik**

Catatan:

Penggunaan istilah Indonesia dalam buku revisi ini dapat berbeda dari buku cetakan pertama. Dalam buku revisi ini, istilah-istilah hukum dihihtarkan disesuaikan dengan istilah yang dipakai dalam RUU Administrasi Pemerintahan Draft XI B dan istilah-istilah yang terdapat dalam buku Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H.M. Laica Marzuki, J.B.J.M ten Berge, P.J.J. van Buuren, F.A.M. Stroink: „Pengantar Hukum Administrasi Indonesia“, Gajah Mada University Press, Cetakan Kesembilan Maret 2005.

Berlin, Februari 2006

Pipit Kartawidjaja

Anggota Presidium Watch Indonesia e.V. Berlin dan anggota PBHI Jakarta.

DAFTAR KEPUSTAKAAN:

1. Statistische Berichte und Beiträge zur Statistik, A11 Bevölkerungsstand , 9/2005 Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg, <http://www.lids-bb.de/sixcms/>
2. Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H.M. Laica Marzuki, J.B.J.M ten Berge, P.J.J. van Buuren, F.A.M. Stroink: Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Cetakan Kesembilan Maret 2005