

II. Instansi Pemerintah Ataukah Instansi Negara?

Sebagai pelaku administrasi negara, Instansi negara di Indonesia menyatu dengan pemerintah. Di Indonesia hanya dikenal instansi pemerintah sebagai aparat pemerintah. Sebaliknya, instansi negara Jerman, bukan aparat pemerintah, dan dapat beraktivitas otonom.

Pada seminar Indonesia-Jerman tentang RUU Administrasi Pemerintahan 5 April 2005 yang diselenggarakan oleh GTZ dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, hadir seorang hakim Mahkamah Konstitusi Jerman, Prof. Dr. Siegfried Broß. Naskah ceramahnya ditulis dalam bahasa Jerman, lalu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dan kemudian dibukukan.

Kepada Bos GTZ-SfGG pada Kementerian PAN, Bapak Rimmele, tanggal 23 Januari 2006 itu, saya mengajukan problem terjemahan naskah Prof. Dr. Siegfried Broß. Salah satu contoh terjemahan bermasalah berbunyi sebagai berikut:

"Dimungkinkannya gugatan di Peradilan Administrasi dan berlakunya Ketentuan hukum bagi instansi pemerintah memberikan sumbangan yang besar bagi pembentukan dan penegakkan Negara hukum"¹.

Pasalnya, dalam naskah aslinya, Prof. Dr. Siegfried Broß, tidak berbicara soal instansi pemerintah, melainkan »*die staatlichen Behoerden*« alias »*instansi negara*«. Tepatnya »*Behoerde*« atau *Authority* adalah organ negara pengelola administrasi negara yang berkewenangan mengurus publik.² Perlu ditambahkan, guna menyingkat dalam pembahasan selanjutnya, untuk »*Behoerde*« hanya dipergunakan istilah »instansi negara«, lantaran yang dibahas adalah instansi negara yang berhubungan dengan publik.

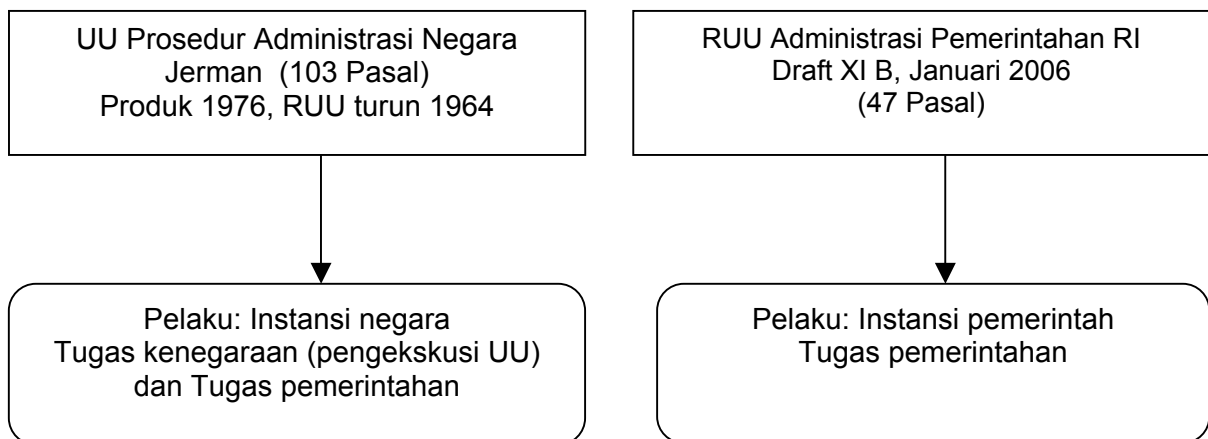
Oleh sebab instansi negara di Kementerian PAN diperdaya menjadi instansi pemerintah, maka terjemahan »*Verwaltungsverfahrengesetz*« alias UU Prosedur

¹ Prof. Dr. Siegfried Broß, April 2005, hal. 17.

² Wikipedia-Lexikon, Behoerde. Juga: Dirk Bruns/Manfred Moeller, 1993, hal. 63-65

Administrasi Negara (Federal) pun bermasalah. Ia menjadi RUU *Administrasi »Pemerintahan«*.

Bukan hanya sebatas itu saja, melainkan pelaku UU atau RUU-nya pun berbeda. Di Jerman, pelakunya adalah instansi negara (dan badan-badan lain yang dihibahi wewenang), sementara di Indonesia instansi pemerintah (dan badan-badan lain yang dihibahi wewenang).



Jika begitu, di mana letak perbedaan antara administrasi negara dengan administrasi pemerintahan atau instansi negara dengan instansi pemerintah?

Dari posisi Indonesia, hal ini dapat dijelaskan dari RUU *Administrasi Pemerintahan*:

»Administrasi Pemerintahan adalah semua tindakan hukum dan tindakan materil administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah dan Pejabat Administrasi Pemerintahan serta badan hukum lain yang diberi wewenang untuk melaksanakan semua fungsi atau tugas pemerintahan, termasuk memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Instansi Pemerintah adalah semua lembaga pemerintah yang melaksanakan fungsi administrasi pemerintahan di lingkungan eksekutif baik di pusat maupun daerah termasuk komisi-komisi, dewan, badan yang mendapat dana dari APBN/APBD«³.

³ Pasal 1.1. dan 1.2. RUU *Administrasi Pemerintahan*, Draft XI B, Januari 2006

Menurut Draft IV RUU Administrasi Pemerintahan:

»Instansi Pemerintah adalah semua organisasi milik pemerintah yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan Administrasi Pemerintah baik di pusat maupun di daerah«. ⁴

Di antara para pendekar ketatanegaraan kita, masih belum terbentuk kesepakatan ihwal administrasi negara dan administrasi pemerintahan – dengan sendirinya tugas kenegaraan dan tugas pemerintahan.

Rangkuman:

Pelaku/pelaksana RUU Administrasi Pemerintahan di Indonesia adalah Instansi Pemerintah. Sedangkan pelaku/pelaksana UU Prosedur Administrasi Negara di Jerman adalah Instansi Negara.

II.1. Pembagian Kekuasaan Di Indonesia

Dalam buku »Pengantar Hukum Administrasi Indonesia«, disebutkan bahwa

»pengertian pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti *pemerintahan umum* atau *pemerintahan negara*. Pemerintahan dapat difahami melalui dua pengertian:

- fungsi memerintah (kegiatan memerintah)
- organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).

Apa sebenarnya kandungan dari *fungsi pemerintahan* itu?

Pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan.

⁴ Pasal 1.2. RUU Administrasi Pemerintahan, Draft 4 (MenPAN), 5 April 2005

Perbedaan antara perundang-undangan, peradilan dan pemerintahan ini mengingatkan kita pada trias politika. Dalam ajaran yang sudah lama ini dianut pandangan tentang adanya suatu pemisahan di antara pembuat undang-undang, kehakiman dan pelaksana (eksekutif). Dewasa ini dari *pemerintahan* ini tidak sama dengan *kekuasaan eksekutif*.

Kaitan pada trias politika, yang sebenarnya pada saat sekarang ini masih berlaku hanya secara terbatas, memungkinkan menunjuk pada suatu aspek penting dari pemerintahan. Bukankah harus diadakan pemisahan antara *suatu pembentukan keputusan politik* dengan *pemerintahan*? *Politik* itu menjalankan pemerintahan dan menetapkan undang-undang, secara singkat mengeluarkan perintah-perintah, mengatur arah. *Pemerintahan* mengurus pelaksanaan, mengurus perintah/tugas-tugas. Dengan kata lain, pemerintahan itu *mengabdikan* pada kekuasaan politik.

Secara keseluruhan fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai macam tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya⁵.

Jadi, kalau tidak salah mengerti: pemerintahan itu abdi kekuasaan politik. Kalau begitu, apa yang disebut sebagai administrasi negara dong?

Prof. Dr. SF.Marbun, SH., M.Hum dan Ridwan, SH bertutur:

»Di kalangan para sarjana, administrasi juga diartikan sebagai pemerintahan. Sjachran Basah mengatakan bahwa secara teknis administrasi negara mencakup seluruh kegiatan kehidupan bernegara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti, yaitu *pertama*, sebagai salah satu fungsi pemerintah; *kedua*, sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*aparatus*) daripada pemerintah; ketiga, sebagai proses penyelenggaraan tugas pemerintah yang memerlukan kerjasama tertentu. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo, administrasi negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah. Sondang P. Siagian mengartikan

⁵ 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. 6-8.

administrasi negara sebagai seluruh kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dalam usaha mencapai tujuan negara«⁶.

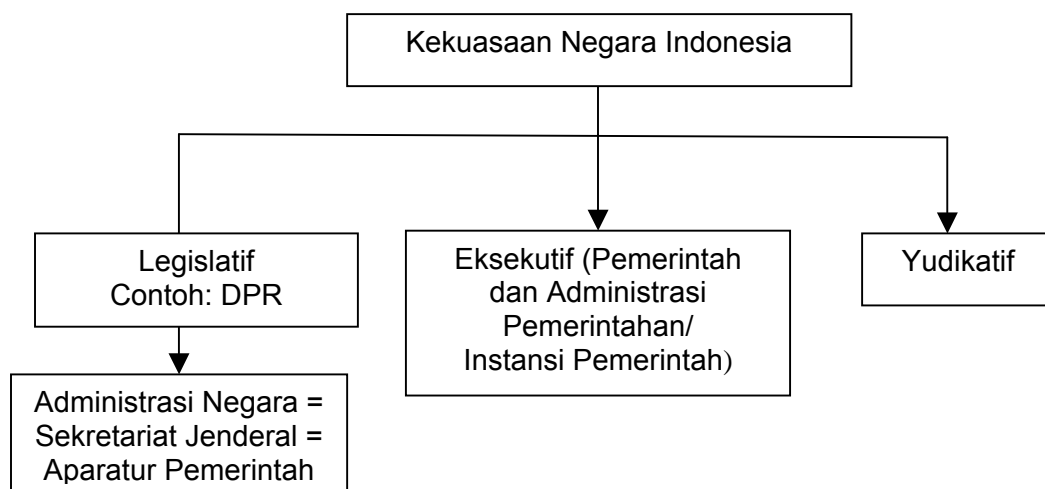
Penjelasan Iskatinah SH, Mhum. tentang administrasi negara:

»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«⁷.

Tampaknya, gampang dipahami, tercampuraduknya negara dan pemerintah itu lantaran Presiden kerap berperan ganda – kadang-kadang berlagak sebagai kepala negara, kerap pula menjadi kepala pemerintah. Bahwa penjelasan ini kurang mengena, akan dapat disaksikan.

Pendeknya, kegiatan kehidupan bernegara di bidang eksekutif disempitkan kepada hanya kegiatan pemerintah dan pemerintahan alias pengabdian pada kekuasaan politik, sehingga aparat pelaksananya cuma menjadi instansi atau lembaga pemerintah.

Jika pemerintah dipahami sebagai jabatan politis (Presiden, Menteri, Kepala Daerah dan jabatan kenegaraan yang ditetapkan secara politis) dan aparat pemerintah (instansi negara yang diisi oleh jabatan karier misalnya oleh Pegawai Negeri Sipil) dan jika trias politika kita gambarkan, maka pembagian kekuasaan di wilayah eksekutif Indonesia akan berupa sebagai berikut:



⁶ Prof. Dr. SF. Marbun, SH., M.Hum dan Ridwan, SH., M.Hum, 2005, hal. 53-54.

⁷ Iskatinah SH, Mhum., 2003.

Yang patut dipertanyakan tentunya, bagaimana dengan kedudukan lembaga Legislatif dan Yudikatif? Di sana ditemui administrasi negara yang gerbongnya bermuatan para Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Tanpa pembahasan lebih mendalam, kita bisa mengintip umpamanya kedudukan administrasi negara dalam lembaga legislatif DPR:

Untuk memberikan dukungan teknis, administratif dan keahlian secara lebih efisien dan efektif kepada seluruh anggota DPR, kubu eksekutif perlu menurunkan Coan-im-i-hun-to (Ilmu Mengirim Suara Gaib Merampas Semangat) lewat Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Yaitu dengan membentuk satu organisasi yang namanya »Sekretariat Jenderal« DPR (Bab Menimbang). Nah, yang namanya »Sekretariat Jenderal« itu adalah »aparatur pemerintah« yang didalam menjalankan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR RI (Pasal 1.1). Lantaran Sekretariat Jenderal itu aparatur pemerintah, maka Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan DPR RI (Pasal 26.1). Dan bosnya laskar PNS di DPR adalah sang Sekjen. Dia pulalah yang menentukan nasib para laskar ini ⁸.

Dengan menyatunya pemerintah dengan instansi pemerintah, dan bahkan administrasi negara yang berada di DPR pun bersio serupa, maka berbaurlah antara yang disebut sebagai lembaga negara dan lembaga pemerintah.

Lembaga Negara harus pro kebijaksanaan pemerintah

Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin meminta Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) Prof Ermaya semestinya mengikuti langkah yang diambil pemerintah dalam perundingan dengan GAM di Helsinki.

»Khusus untuk Gubernur Lemhanas Prof Ermaya, sebagai seseorang yang mengepalai sebuah lembaga negara, perundingan dengan GAM adalah keputusan pemerintah sehingga semestinya beliau justru mengikuti keputusan pemerintah itu«, kata Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin seusai rapat terbatas di Istana Wapres Jakarta, Selasa ⁹.

⁸ Terutama lihat Pasal 1, 2 dan 12 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

⁹ Hamid Awaluddin: Gubernur Lemhannas Mestinya Ikuti Pemerintah, MEDIA INDONESIA, Selasa, 21 Juni 2005

Lemhanas itu Lembaga Pemerintah

Seusai dipanggil Wapres, Ermaya (Bos Lemhanas) kembali menyatakan bahwa pernyataannya itu merupakan kajian Lemhannas.

»Sebagai lembaga pemerintah di bawah Presiden, tidak boleh menantang Presiden. Begitu kan?« kata Wapres. Dia mempertanyakan apa yang salah jika kemudian Wapres menegur lembaga pemerintah itu.

Jusuf Kalla menegaskan, semua lembaga pemerintah harus menjalankan kebijakan pemerintah. Sangat tidak wajar kalau sebagai lembaga pemerintah justru menentang kebijakan Presiden secara terbuka. »Kalau Lemhannas itu lembaga seperti DPR, silakan saja. Tetapi ini kan lembaga pemerintah«, kata Wapres menjelaskan ¹⁰.

Rangkuman:

Di Indonesia, pemerintah dan instansi/lembaga pemerintah menyatu. instansi/lembaga pemerintah merupakan aparat pemerintah.

II.2. Pembagian Kekuasaan Di Jerman

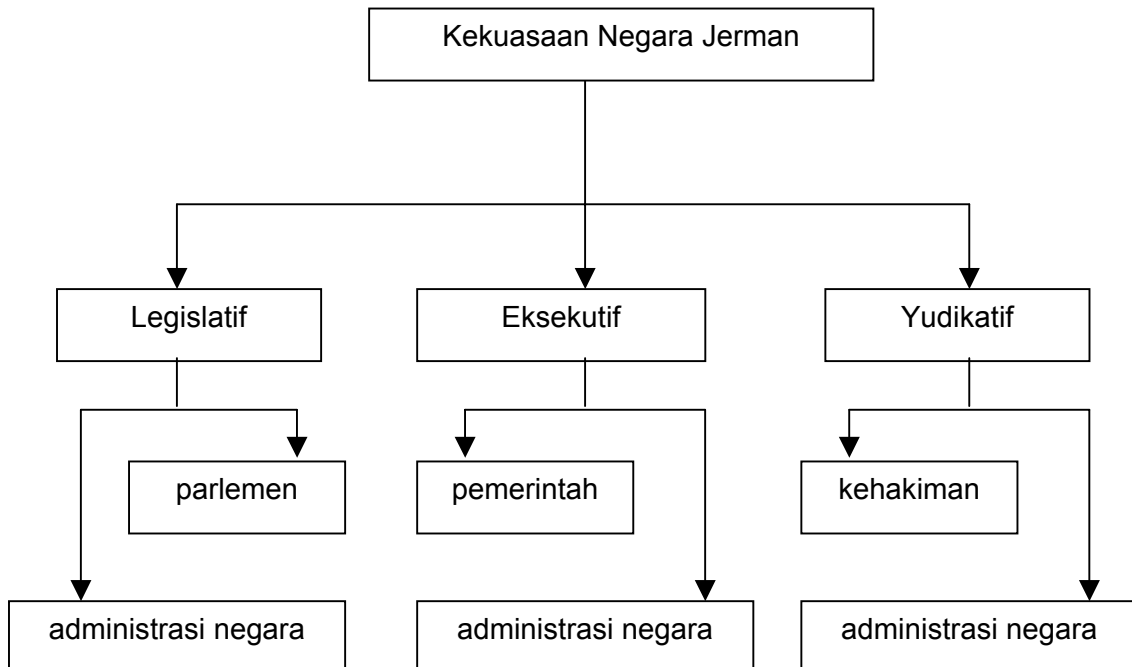
Kontras terhadap pembagian kekuasaan di Indonesia adalah Jerman, negara pemasok RUU Administrasi Pemerintahan. Terdapat pemisahan antara pemerintah dengan administrasi Negara.

Administrasi Negara (pelakunya instansi/lembaga negara) dapat dirumuskan secara negatif (Teori Substraksi) sebagai segala macam kegiatan kenegaraan yang bukan legislatif, bukan eksekutif dan bukan pemerintah ¹¹.

¹⁰ Wapres Nilai Pernyataan Ermaya Pendapat Pribadi, KOMPAS, 25 Juni 2005

¹¹ Dirk Bruns/Manfred Moeller, 1993, hal. 9. Definisi positif menurut Prof. Dr. Ferdinand Kirchof: »Administrasi negara dalam pemahaman organisatoris = segenap pelaksana kekuasaan administrasi beserta anak cucunya yang dipikul oleh negara; Administrasi negara dalam pemahaman materiil = kegiatan negara tertentu, yang melaksanakan pekerjaan administrasi sebagai tugas; Administrasi negara dalam pemahaman formil = segenap kegiatan yang secara organisatoris dilakukan oleh administrasi Negara« (Prof. Dr. Ferdinand Kirchof, 2000/2001, hal. 3). Definisi positif menurut Bachof: »Administrasi Negara adalah perbuatan kongkrit satu kegiatan terencana dan terbatas dalam kehidupan publik. Tujuan dan kegunaan kegiatan ini ditetapkan oleh norma-norma hukum dan di dalam ketetapan norma-norma hukum itu ditentukan oleh keputusan

Kegiatan kenegaraan menurut organisasi ketatanegaraan Jerman meliputi federal (pusat), negara bagian (setara propinsi) atau daerah lainnya (kabupaten/kotamadya atau kelurahan).



Secara umum, administrasi negara dengan para pegawai negerinya dan abdi negara/publik lainnya dapat ditemui juga di lembaga legislatif dan yudikatif.

Jika kita pusatkan perhatian di wilayah eksekutif, maka administrasi negara *welfarestate* (kesejahteraan) Jerman bertugas *tidak hanya* menjalankan perintah pemerintah (umpamanya implementasi program pemerintah atau *Verordnung* alias peraturan pemerintah bersifat segera, seperti buat menangkis flu burung yang pertengahan february 2006 sudah merambah Yunani dan Italia), akan tetapi pengeksekusi undang-undang (produk pemerintah dan parlemen) atau dengan kata lain, *tugas kenegaraan*.

Maka, administrasi negara dalam negara welfarestate (kesejahteraan) terbagi ¹²

- berdasarkan **tugas**:

Administrasi Negara Urusan Ketertiban (<i>Ordnungsverwaltung</i>)	Administrasi Negara Pengadaan Jasa (<i>Leistungsverwaltung</i>)	Administrasi Negara Urusan Pengendalian/Perencanaan (<i>Lenkungs- bzw. Planungsverwaltung</i>)	Administrasi Negara Urusan Pemalakan (<i>Abgabenverwaltung</i>)	Administrasi Negara Urusan Pengadaan Kebutuhan (<i>Bedarfsverwaltung</i>)
Menjaga keamanan umum, menegakan ketertiban, pencegahan bahaya	Pengadaan infrastruktur, bantuan terarah kepada setiap individu (jasa sosial kepada publik)	Pengendalian dan penunangan sektor-sektor publik yang berbeda; pengendalian infrastruktur	Pengadaan dana negara lewat pemungutan pajak dan pemungutan lainnya	Pengadaan personal dan barang untuk memenuhi tugas-tugas administrasi negara
Misalnya polisi, instansi urusan kesehatan atau pengawas usaha (bisnis)	Misalnya instansi urusan asuransi pensiunan, bantuan sosial, beasiswa, sekolah, rumah sakit, KTP, SIM, paspor dsb.	Misalnya instansi urusan tata ruang, tata bangunan atau subsidi	Misalnya instansi pajak dan beacukai	Misalnya instansi urusan pengadaan barang dan pengadaan personal

- berdasarkan **akibat**

Administrasi Negara Urusan Intervensi (<i>Eingriffsverwaltung</i>)	Administrasi Negara Urusan Jasa (<i>Leistungsverwaltung</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • Intervensi terhadap kedudukan hukum anggota masyarakat/publik • Administrasi negara membebani anggota masyarakat/publik • Negara sebagai ancaman atau Toat-beng Kut-bo (Biang Iblis Pencabut Nyawa) • Intervensi perlu landasan Undang-Undang • Contoh: pengurusan hak milik, larangan usaha 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengabulan penghibahan jasa atau keringanan lainnya • Administrasi negara menghibahkan kemudahan kepada anggota masyarakat/publik • Negara sebagai sinterklas atau Pat-sian-hian-hwa (Delapan Dewa Serahkan Bunga) • Kemudahan perlu landasan Undang-Undang • Contoh: Beasiswa, Subsidi

¹² Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, 2000/2001, hal. 3-4

Praktis, di bidang tugas yang diembannya, administrasi negara, dapat bertindak secara otonom, tanpa harus menantikan perintah pemerintah¹³.

Gak percaya? Kalau merazia di jalanan umpamanya, polisi tak perlu menanti komando pemerintah. Begitu juga pelayanan KTP atau SIM.

Rangkuman:

Di Jerman, pemerintah dan administrasi negara (instansi negara) terpisah. Administrasi negara (instansi negara) bukan aparat pemerintah. Administrasi Negara dapat beraktivitas secara otonom, tanpa harus menunggu perintah pemerintah.

II.3. Contoh Praktis Tentang Tugas Pemerintahan dan Tugas Kenegaraan

Sebagai negara *welfarestate* (kesejahteraan), seperti halnya Jerman, Indonesia mengenal kepedulian terhadap kelompok ekonomi ngos-ngosan. Contohnya adalah pernyataan UUD 1945, bahwa »fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara«¹⁴.

Demi terlaksananya amanat UUD itu, maka UU Tentang Sistem Jaminan Sosial menyatakan:

“Bantuan iuran adalah iuran yang *dibayar oleh Pemerintah* bagi fakir miskin dan orang tidak mampu sebagai peserta program jaminan sosial”¹⁵.

Pada kesempatan berbincang-bincang selama di tanah air antara 24 s/d 27 Januari 2006, saya mencoba menanyakan kepada para hadirin, apakah deklarasi fakir miskin dipelihara negara itu sesuai dengan pernyataan bantuan iuran dibayar oleh pemerintah. Pertanyaan itu, perlu saya ajukan, sebab saya ingin mengetahui pandangan umum mengenai hal ini.

Dari sisi seorang birokrat Jerman, saya terperangah mendengar jawaban yang serupa. Bahwa memang sahlah jika pemerintah yang membayar bantuan iuran.

¹³ Dirk Bruns/Manfred Moeller, 1993, hal. 10-11; Wikipedia-Lexikon, Verwaltungstyp; Schubert/Klein, Bonn 1997.

¹⁴ Pasal 34.1 UUD 1945 dengan perubahan terakhir 10 Agustus 2002

¹⁵ Pasal 1.5 UU RI No. 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial.

Jika begitu, bantuan iuran kepada fakir miskin tergantung pada pemerintah yang berkuasa dong. Dan kalau itu benar begitu, maka, ujar saya, akan terjadi keadaan seperti demikian: UU itu produk pemerintahan Megawati yang turun tahun 2004. Semestinya, tahun 2005, pemerintahan SBY mengucurkan bantuan iuran. Dan seterusnya. Namun apa yang terjadi, jika pemerintah mengatakan, bahwa pemerintah tak memiliki dana? Berdasar UU, sahlah jika pemerintah tidak mengucurkan, sebab sedang kempes kantong.

Maka, kalau Presiden SBY lihai, sebaiknya dia mengucurkan bantuan iuran itu nanti saja, tahun 2008 dan 2009 -- menjelang dan pas pemilihan presiden. Ntar, kaum fakir miskin bakal mengira, presiden SBY itu dermawan. Akibatnya, dia akan memperoleh dukungan dari laskar fakir miskin. Bisa-bisa menjelang pemilu kelak, kaum fakir miskin mendirikan partai Kay-pang (Perkumpulan Pengemis/Jembel) karena kamsia banget sama presiden SBY.

Dari sisi kepartaian, UU Tentang Sistem Jaminan Sosial produk Presiden Megawati yang bos PDI-P itu, secara diam-diam memasok dana kampanye presiden SBY dan Partai Demokratnya buat tahun 2009. Dari sisi program parpol, PDI-P »kecolongan«: akibat penglihatannya tertutup oleh mendungnya Mega, progam PDI-P tersulap menjadi program Presiden SBY.

Tak pelak, Agam Fatchurrochman melontarkan tanda tanya:

»Menjadi pertanyaan besar mengapa pemerintah merancang skema dana kompensasi BBM secara ad hoc, dan bukannya membangun sistem jaminan sosial sesuai Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) No 40/2004?«¹⁶.

Jawabannya bisa demikian: dengan dana kompensasi BBM yang turun berdasarkan musimam, pemerintahan SBY sudah menabung bonus kedermawanan. Bantuan iuran fakir miskin ala sistem jaminan sosial disembunyikan dulu, dan baru dimainkan sebagai jurus pamungkas, menjelang pemilu dan pilpres.

Berbeda halnya dengan di Jerman. Sebagai negara sosial, »bantuan sosial merupakan hak«¹⁷. Yang mempunyai kewenangan menanganinya adalah

¹⁶ Menggagas Sistem Jaminan Sosial Daerah di Sulawesi Selatan, Fajar Online, 2 Januari 2006

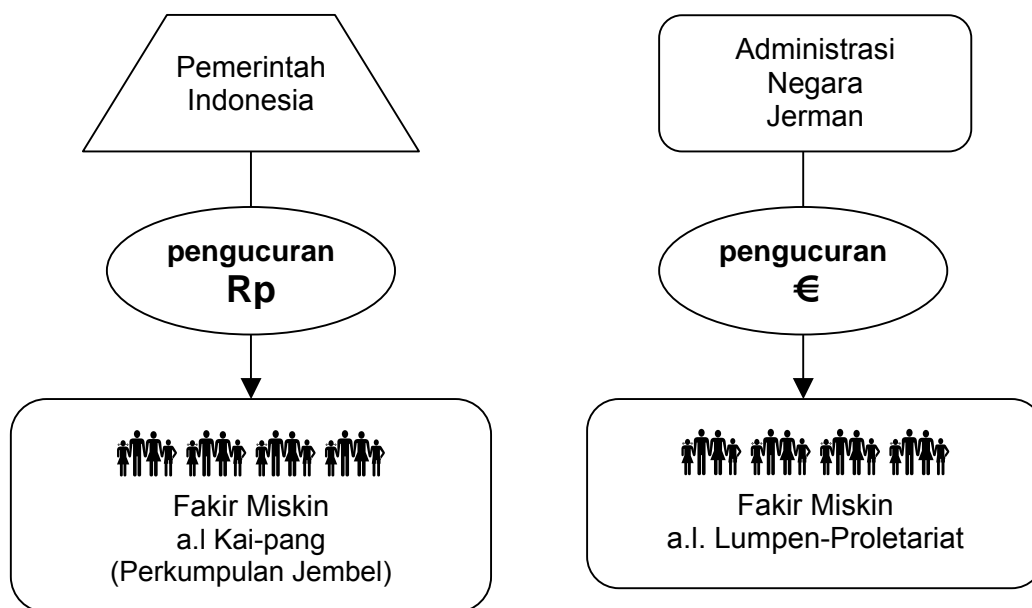
¹⁷ Pasal 4.1 Bundessozialhilfegesetz alias UU Bantuan Sosial Federal (Pusat) 30.06.1961 dengan perubahan terakhir 27.12.2003

negara¹⁸. Menurut UU Jaminan Sosial Jerman (Pasal 97 s/d 100), »pembayar iuran adalah negara« dan tidak tergantung pada pemerintah yang berkuasa.

Menyangkut urusan ini, per tahunnya, volume bantuan sosial sudah dipatok dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Nah, tugas pemerintah adalah mengisi kas negara dan pemerintah tidak bisa berkilah buat mengatakan lagi kempes kocek.

Sementara itu, administrasi negara (dalam hal ini diwakili oleh Departemen Sosial), bergerak secara otonom membayarkan bantuan iuran kepada fakir miskin, tanpa harus menanti perintah pemerintah. Maka, administrasi negara berfungsi sebagai *In-kong* (Tuan Penolong)-nya kaum fakir miskin.

Adapun kucuran bantuan iuran fakir miskin oleh negara tersebut, hanyalah dapat dihentikan lewat UU – tentu lewat persetujuan parlemen. Konsekuensi lain, kaum fakir miskin dapat menggugat administrasi negara, jika hak mereka meraup bantuan tidak dikururkan. Pasalnya, dananya selalu harus disediakan oleh negara.



Maka, dalam kasus Indonesia, tugas kenegaraan yang diamanatkan oleh UUD 1945 itu diplorotkan menjadi tugas pemerintah. Dari bantuan »*ist*« (harus) berdasar UUD 1945, lalu menguap menjadi bantuan »*Soll*« (kalau bisa/hendaknya), gara-gara ketergantungannya pada pemerintah yang berkuasa. Contoh lain adalah soal dana parpol:

¹⁸ Pasal 1.1 UUD Jerman 23.05.1949 dengan perubahan terakhir 16.07.1998

»Keuangan partai politik bersumber dari bantuan negara. Bantuan negara yang dimaksud diberikan secara proporsional kepada partai politik yang mendapatkan kursi di lembaga perwakilan rakyat«¹⁹.

Cuma, yang dikatakan bantuan negara itu tergantung lagi-lagi pada pemerintah:

»Bantuan yang dimaksud *dilaksanakan oleh pemerintah* dan disampaikan kepada partai politik untuk biaya administrasi dan/atau sekretariat partai politik sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan perundang-undangan«²⁰.

Di negara-negara yang mengenal administrasi negara sebagai bukan administrasi pemerintahan, dana parpol itu menjadi porsi urusannya DPR. Dari APBN, dana ini otomatis mengalir ke sana. DPR sebagai lembaga mandiri – seperti layaknya pemerintah dan lembaga yudikatif – mengurus sendiri pembagian dana parpol itu sesuai dengan UU. Di lembaga DPR, administrasi negaranya yang aktif.

Besarnya ketergantungan pada pemerintah dipamerkan, misalnya pada kasus *subsidi musiman* pemerintah kepada Muhammadiyah.

»Ketua PP Muhammadiyah Syafi'i Ma'arif menyatakan terima kasih kepada presiden yang telah membantu mendanai pelaksanaan muktamar. "Muhammadiyah juga menerima bantuan subsidi dari pemerintah... sekadarnya," kata Syafi'i sambil tersenyum tanpa menyebutkan jumlah bantuan dari pemerintah itu«²¹.

Di Jerman sebagai perbandingan, Muhammadiyah tergolong organisasi masyarakat yang bermanfaat bagi kehidupan bangsa dan negara. Karena itu, subsidi ngucur langsung dari negara. Salah satunya lewat UU Perpajakan. Pajak penghasilan seseorang menurun, jika ia menyumbang organisasi masyarakat macam Muhammadiyah. Subsidi pemerintah kepada organisasi masyarakat seperti Muhammadiyah, tidak dikenal. Pengucapan kamsia kepada presiden, tentu memperkaya bonus buat persiapan buat pemilu mendatang. Pendanaan lewat pemerintah itu lewat kantong mana? Dana taktis?

Maka, dalam kasus »fakir miskin«, pemisahan pemerintah dari administrasi negara dilakukan lewat perubahan jurus bantuan iuran kepada fakir miskin bukan lagi dibayar oleh pemerintah, melainkan oleh negara. Jurus ini menghindarkan pencampuradukan pemahaman negara dengan pemerintah.

¹⁹ Pasal 17 ayat 1 huruf c dan ayat 3 UURI No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

²⁰ Penjelasan Pasal 17 ayat 1 huruf c dan ayat 3 UURI No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

²¹ Korupsi Memalukan Islam, Indopos, Senin, 04 Juli 2005.

Jika terjadi demikian, maka Presiden Indonesia dipersilahkan bermain dobel – kadang-kadang berlagak sebagai kepala negara, kerap-kerapnya menjadi kepala pemerintah. Negara dan pemerintah dapat memisahkan diri.

Rangkuman

Dalam hal bantuan fakir miskin, bantuan iuran di Indonesia dibayarkan oleh pemerintah. Jadi, bantuan iuran fakir miskin tergantung pada pemerintah yang berkuasa (karenanya disebut tugas pemerintahan); sebaliknya, di Jerman, pembayar adalah negara, pengucurnya adalah administrasi negara dan tidak tergantung pada pemerintah yang berkuasa (tugas kenegaraan).

Pembayar iuran fakir miskin bukan pemerintah akan tetapi negara, merupakan salah satu jurus memisahkan pemerintah dari administrasi negara.

II.4. Lembaga Publik

Seperti halnya di Indonesia, Jerman juga mengenal Badan Usaha Milik Negara. Sebagian dari BUMN itu melakukan tugas kenegaraan, dan dikandangkan ke dalam administrasi negara. Umumnya, BUMN itu disebut sebagai lembaga publik.

Dikatakan sebagai lembaga publik (*Anstalt des öffentlichen Rechts* atau *oeffentlich-rechtliche Anstalt*), oleh sebab lembaga tersebut merupakan lembaga negara (bisa milik pusat, bisa daerah atau kabupaten/kotamadya/ kecamatan) yang dikelola bersama dengan publik (umumnya duduk sebagai Dewan Pengawas/Komisaris).

Tengok umpamanya lembaga publik *Rundfunk Berlin Brandenburg* (Stasion Radio dan Televisi) milik gabungan propinsi²² khusus Berlin (setara RRI/TVRI DKI Jakarta) dan propinsi Brandenburg (setara RRI/TVRI Jawa Barat, Jawa Timur dan lainnya). Kendati dana dipasok dari kas negara (selain iuran dan pemasukan lainnya), duduk sebagai dewan pengawas adalah wakil berbagai unsur masyarakat propinsi Berlin dan propinsi Brandenburg. Misalnya wakil parpol-parpol yang duduk di DPRD Berlin dan DPRD Brandenburg, Asosiasi Kepala-Kepala Daerah Brandenburg, Dewan Kepala-Kepala Kelurahan/ Kecamatan Berlin, Asosiasi Rektor Berlin dan Brandenburg, Kamar Dagang dan Industri, Asosiasi Pengusaha Pengrajin, Gabungan Asosiasi-Asosiasi Pengusaha, Gereja Evangelis, Gereja Katolik, Organisasi Yahudi, Lembaga Negara Urusan Orang Asing, Organisasi Perempuan, Organisasi Pemuda, Organisasi Sport, Dewan

²² Istilah »propinsi« saya pakai buat menggantikan istilah »negara bagian/negara kota«.

Kesenian dan Film, Perkumpulan LSM Urusan Lingkungan Hidup, Organisasi Korps Pegawai Negeri, Organisasi Buruh, Organisasi Petani, Organisasi Kesejahteraan, Persatuan Jurnalis, Organisasi Karyawan Sektor Jasa, Akademi Seni-Rupa dan Dewan Orang Tua Murid ²³.

Hal yang sama adalah BVG alias *Berliner Verkehrsbetriebe* (Jawatan Pengangkutan Berlin), satu Badan Usaha Milik Negara propinsi Berlin yang sejak tahun 1994 disulap menjadi lembaga publik. Keunikan BUMN ini terletak pada unsur-unsur yang duduk di Dewan Pengawas: selain unsur-unsur pemerintah propinsi dan pemerintah federal dan unsur-unsur publik (seperti Persatuan Organisasi-Organisasi Pengusaha Daerah Berlin-Brandenburg, Organisasi *Angestellte* (pegawai) Berlin-Brandenburg, wakil beberapa perusahaan swasta yang terkait dengan usaha pelayanan pengangkutan), ditemui pula unsur buruh BUMN itu sendiri (seorang petugas langsir dan pengemudi trem) ²⁴.

Di samping bentuk badan usaha negara yang bersifat publik itu, badan usaha negara bisa berupa non-publik (*Landesgesellschaft*). Umpamanya BUMN milik negara bagian Brandenburg, *Landesagentur fuer Strukturelle Arbeit* (Badan Negara Bagian Urusan Kerja Struktural) – lokasi di mana saya mengais penghasilan. Tugasnya: melaksanakan program-program pemerintah propinsi. BUMN tersebut merupakan milik gabungan lembaga-lembaga propinsi Brandenburg, yaitu Kementerian Urusan Kerja/Sosial/ Kesehatan & Perempuan, Kementerian Keuangan, Kementerian Urusan Pengembangan Kota, Pemukiman & Lalu Lintas/Transportasi, Kementerian Urusan Ekonomi Pertanian, Lingkungan Hidup & Tata Ruang serta Kementerian Perekonomian. Duduk di dalam Dewan Komisaris hanyalah unsur-unsur pemerintah, sebagai delegasi dari kementerian-kementerian yang terlibat. Karena Kementerian Urusan Kerja/Sosial/Kesehatan & Perempuan merupakan unsur utama, maka Ketua Dewan Komisaris berasal dari kementerian ini ²⁵.

Termasuk lembaga negara/publik lainnya misalnya sekolah negeri, rumah sakit negeri, badan usaha milik negara bagian/kabupaten/kotamadya di bidang jasa listrik, air, pembuangan sampah dan sebagainya ²⁶.

Rangkuman

Umumnya dalam lembaga publik, unsur-unsur negara dan publik atau bahkan wakil-wakil karyawannya duduk sebagai dewan komisaris.

²³ Der Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), <http://www.rbb-online.de/>

²⁴ Geschäftsberich 2003, Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Anstalt des öffentlichen Rechts, <http://www.bvg.de/>

²⁵ LASA Brandenburg GmbH, Impressum / Pflichtangaben, www.lasa-brandenburg.de

²⁶ Wikipedia-Lexikon: Anstalten des öffentlichen Rechts, <http://de.wikipedia.org/>

DAFTAR KEPUSTAKAAN.

1. Prof. Dr. Siegfried Broß: Karakteristik Undang-Undang Prosedur Administrasi dalam sebuah negara hukum demokratis, dan makna dimungkinkannya gugatan di Peradilan Administrasi bagi sebuah standar Administrasi Pemerintahan, dalam Seminar Indonesia-Jerman: RUU Administrasi Pemerintahan, Kerjasama Republik Indonesia – Republik Federal Jerman, Kementerian PAN 5 April 2005
2. Wikipedia-Lexikon: Behoerde, <http://de.wikipedia.org/wiki/Beh%C3%B6rde>,
3. Wikipedia-Lexikon: Verwaltungstyp, <http://de.wikipedia.org/wiki/Beh%C3%B6rde>,
4. Wikipedia-Lexikon: Anstalten des öffentlichen Rechts, <http://de.wikipedia.org/>
5. Dirk Bruns/Manfred Moeller: Verwaltungsrecht in den neuen Bundeslaendern, Deutscher Kommunal-Verlag, Erfurt 1993, hal. 63-65
6. 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.
7. Prof. Dr. SF.Marbun, SH., M.Hum dan Ridwan, SH., M.Hum: Tinjauan Umum Atas RUU Administrasi Pemerintahan, Makalah yang disampaikan Pada Seminar “Tinjauan Umum Atas RUU Administrasi Pemerintahan, di Kantor Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia, Jakarta, 5 April 2005.
8. Iskatrinah SH, Mhum.: Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik, Litbang Pertahanan, No.10 Tahun 2003, <http://buletinlitbang.dephan.go.id/index.asp?vnomor=10&mnorutisi=11>
9. Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Vorlesung Oeffentliches Recht IV (Allgemeines Verwaltungsrecht), Universitaet Tübingen, Wintersemester 2000/2001, www.cfmueeller-campus.de/data/resources/47d91964f32.pdf
10. Der Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), <http://www.rbb-online.de/>
11. Geschäftsberich 2003, Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Anstalt des öffentlichen Rechts, <http://www.bvg.de/>
11. LASA Brandenburg GmbH, Impressum / Pflichtangaben, www.lasa-brandenburg.de