

III. Pegawai Negera Ataukah Pegawai Pemerintah?

Pegawai Negeri di Indonesia (Pegawai Negeri Sipil dan anggota Kepolisian Indonesia) harus taat dan setia kepada pemerintah – selain kepada UUD 1945, Pancasila, Negara, dan UU. Karenanya, Pegawai Negeri itu memang begundal/aparat pemerintah. Sebaliknya, di Jerman, Beamte alias Pegawai Negeri (Pegawai Negeri Sipil dan anggota Kepolisian) cuma harus setia kepada Grundgesetz alias UUD Jerman – selain kepada UU. Artinya, Beamte Jerman bukan begundal/aparat pemerintah. Kedudukan Pegawai Negeri Jerman mirip dengan TNI.

Persoalan reformasi birokrasi, perbaikan pelayanan publik atau good governance (pemerintahan yang baik) selalu dikaitkan dengan pegawai negeri sipil (PNS), yang pengelola administrasi negara.

Bagaimana caranya mereformasi birokrasi? Salah satu tuntutan terhadap PNS Indonesia adalah *netralitas*. Tulus Warsito menulis:

»Beberapa orang yang memahami pegawai negeri sebagai abdi negara berpendapat, pegawai negeri justru harus berpihak, yakni kepada rakyat, melayani kepentingan publik. Kalau mereka harus netral, netral terhadap apa dan siapa? Lagi pula, mengapa pegawai harus netral? Pegawai negeri, sipil maupun militer, adalah birokrat, adalah merupakan aparat pemerintahan, yang artinya: pegawai negeri adalah alat, adalah pembantu bagi pemerintah ...«.

Pemerintah adalah pihak yang karena proses pemilihan umum, baik legislatif maupun (terutama) eksekutif dipilih oleh rakyat (publik) untuk mengelola jalannya kehidupan bernegara dan berbangsa. Pemerintah adalah sekelompok orang yang dipilih melalui seleksi politis (pemilu), sedangkan birokrat adalah orang-orang yang diangkat berdasarkan karier, berdasarkan kriteria kinerja sektoral....

Karena birokrat hanyalah merupakan aparat, merupakan alat, dari pemerintah yang dipilih secara politis itu, maka birokrat haruslah taat kepada perintah pemerintah, darimanapun partai politik si master itu berasal. Artinya, birokrasi haruslah yang netral terhadap partai politik

peserta pemilu, karena mereka harus melayani siapa pun pemenang pemilu itu»¹.

Netralitas pegawai negeri yang dimaksud, adalah netralitas terhadap partai politik peserta pemilu. Namun, jika pegawai negeri adalah alat, adalah pembantu bagi pemerintah, lalu bagaimana pegawai negeri bisa netral? Selanjutnya, bagaimana dengan netralitas pegawai negeri yang bekerja di lembaga-lembaga non-pemerintah (legislatif, yudikatif atau Komisi Pemilihan Umum)?

III.1. Pegawai Negeri sebagai Petugas Publik

Menurut buku Pengantar Hukum Administrasi Indonesia², petugas publik itu terbagi ke dalam:

- *Para Pejabat Politik:* Presiden, anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat, Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Ketua/Wakil Ketua/Ketua Muda/Hakim Mahkamah Agung, Anggota Dewan Pertimbangan Agung, Menteri, Kepala Perwakilan RI di luar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh, Gubernur Kepala Daerah, Bupati/Walikota, dan pejabat lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan
- *Para Pegawai Negeri:* Pegawai Negeri Sipil dan Anggota Angkatan Bersenjata RI. Perlu ditambahkan, sejak tahun 1999, Anggota Angkatan Bersenjata RI terpisah ke dalam anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia³

Pembagian ini mirip dengan di Jerman. Hanya di sana, guru dan dosen yang bekerja di lembaga-lembaga pendidikan negara, berstatuskan pegawai negeri sipil – tanpa ada UU khusus untuk Guru dan Dosen seperti di Indonesia⁴. Selain itu, di Jerman dikenal dua jenis Beamte lain. Pertama, »*politischer Beamte*« (Pegawai Negeri Politis). *Pegawai negeri politis* ini haruslah berpandangan politik yang sama dengan pandangan politik dan tujuan pemerintah. Maka, pos ini biasanya

¹ Tulus Warsito: Mengapa Pegawai Negeri Harus Netral?, Suara Pembaharuan Daily, <http://www.suarapembaharuan.com/News/2006/01/02/index.html>

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, 2005, hal. 212-214

³ Pasal 2 UU RI Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

⁴ UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN

diisi oleh jabatan *Staatsekretaer* (Sekretaris Negara/Dirjen Kementerian)⁵. Jabatan ini mungkin setara dengan *para pejabat politik* Indonesia (jenis *pejabat lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan*). Kedua, »*Beamte auf Zeit*« (Pegawai Negeri Sepenggal Waktu). Dikatakan sepenggal waktu, sebab masa jabatannya berkisar antara 6 s/d 12 tahun. Dari tugasnya, yaitu kewajiban pelayanan, pos ini umumnya dijabat oleh »*Buergermeister*« atau »*Gemeinde-direktor*« (lurah)⁶. Ihwal »*politischer Beamte*« dan »*Beamte auf Zeit*« tidak disinggung lebih lanjut dalam buku revisi ini.

Nah, di dalam perbandingan Indonesia dan Jerman ini, maka sebagai pemangku jabatan dalam administrasi negara atau sebagai aparat negara, perhatian hanya dipusatkan kepada para pegawai negeri yang berjeniskan Pegawai Negeri Sipil dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Perbandingan juga tidak menyertakan »*politischer Beamte*« (pegawai negeri politis). Dengan penyeteraan perbandingan itu, maka »*Beamte*« dapat disamakan dengan Pegawai Negeri Indonesia (tanpa guru dan dosen).

Secara umum, dalam hal kedudukan (umpamanya netralitas⁷), kode etik (kepatuhan kepada atasan, tanpa pamrih, bersikap sopan, pengabdian, cara berpakaian dan sebagainya), terdapat kemiripan antara Pegawai Negeri Indonesia dengan *Beamte* Jerman. Berbeda dengan orang-orang bermatapencaharian di sektor swasta, prinsipnya, laskar ini tidak dapat dipecat -- terkecuali dalam hal-hal tertentu (umpamanya terlibat dalam perkara kriminal atau melanggar disiplin). Paling top, laskar ini dipindahkan, diplorotkan pangkat dan sejenisnya. Hanya »*politischer Beamte*« Jerman yang sewaktu-waktu bisa didepak⁸.

Perbedaan umum:

- Berbeda dengan di Indonesia, di samping dalam UU Tentang Pegawai Negeri, Pasal 33 Grundgesetz (UUD) Jerman juga memuat ihwal laskar Pegawai Negeri.
- Berbeda dengan di Indonesia, sebagai negara federal, di Jerman, pegawai negeri federal (pusat) merupakan wewenang negara federal (pusat) dan pegawai negeri negara bagian (setara propinsi) merupakan wewenang daerah. Karena itu UU untuk urusan pusat disebutnya sebagai UU Tentang Kepegawaian Negeri Pusat, dan untuk daerah UU Tentang Kepegawaian

⁵ Beamte, Wikipedia-Lexikon; Terjemahan dari M, Sally H.L Pattinasarany, S.S, M.A (Editor), 1993

⁶ Beamte auf Zeit, ARD-Ratgeber. Buergermeister bisa bermakna walikota, tapi juga lurah.

⁷ Meski ada perbedaan, misalnya dalam hal kegiatan berpolitik (misalnya keanggotaan dalam parpol). Tentang hal ini, tidak dibicarakan dalam tulisan ini.

⁸ Pasal 31 Beamtenrechtsrahmengesetz - BRRG

Negeri Daerah. Maka, untuk seterusnya, saya akan menggunakan istilah pusat untuk federal, dan propinsi bagi negara bagian. Jadi, dengan diterapkannya otonomi daerah super luas itu, urusan pegawai negeri daerah menjadi porsinya daerah.

- Sebagai anggota Uni Masyarakat Eropa, selain warganegara Jerman yang berhak menjadi pegawai negeri, juga warganegara negara-negara Masyarakat Uni Eropa. Dengan demikian, mengundang saya yang warganegara bangsa Paria asli Indonesia sebagai PNS bangsa Aria jelas keliru⁹.

Perbandingan Pegawai Negeri

REPUBLIK INDONESIA ¹⁰ :	REPUBLIK FEDERASI JERMAN ¹¹
<p>Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1.1).</p> <p>Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1.2).</p>	<p>Pegawai negeri pusat adalah perorangan yang memiliki ikatan kedinasan dan kesetiaan terhadap negara pusat atau lembaga-lembaga negara pusat atau lembaga publik pusat (Pasal 2).</p> <p>Yang dapat diangkat menjadi pegawai negeri pusat adalah warga negara Jerman sesuai Pasal 116 UUD Jerman atau warganegara negara-negara anggota Uni Eropa (Pasal 7 ayat 1), serta yang memenuhi syarat menjadi pegawai negeri (Pasal 6.1.1)</p> <p>Presiden¹² Republik Federasi Jerman mengangkat pegawai negeri pusat, sepanjang undang-undang tidak menetapkan hal yang lain, atau jika Presiden tidak mendelegasikan pengangkatannya ke lembaga/pejabat lainnya (Pasal 10.1).</p>

⁹ »Orang Indonesia yang menjadi PNS di Jerman«, Hukum Online 24/8/05

¹⁰ UU No 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

¹¹ Bundesbeamtenengesetz alias UU Negara Pusat Tentang Pegawai Negeri Pusat 14.Juli 1953 dengan perubahan terakhir 27.12.2004.

¹² Jerman mengenal pemisahan: Presiden adalah Kepala Negara dan jabatan Kepala Pemerintahan diduduki oleh Kanselir (Perdana Menteri)

III.2. Kedudukan, Kewajiban dan Hak Pegawai Negeri

III.2.1. Aparat Pemerintah Ataupun Negara?

Perbedaan mencolok antara Indonesia dengan Jerman akan ditemui, ketika menyangkut kewajiban, kesetiaan dan ketaatannya. Selain kepada Pancasila, UUD 1945 dan Negara, pegawai negeri Indonesia harus setia pula *kepada pemerintah*. Sebaliknya, di Jerman pegawai negeri cuma perlu taat dan setia kepada UUD Jerman – dan *tidak kepada pemerintah*.

Perbandingan Kewajiban, Kesetiaan dan Ketaatan Pegawai Negeri

REPUBLIK INDONESIA ¹³	REPUBLIK FEDERASI JERMAN ¹⁴
Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan <i>Pemerintah</i> , serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 4)	Setiap pegawai negeri federal harus setiap saat membela prinsip dasar yang demokrasi dan merdeka menurut UUD Jerman (Pasal 7.2)
<p>Setiap Calon Pegawai Negeri Sipil pada saat pengangkatannya menjadi Pegawai Negeri Sipil wajib mengucapkan sumpah/janji (Pasal 26.1).</p> <p>Susunan kata-kata sumpah/janji adalah sebagai berikut: Demi Allah, saya bersumpah/ berjanji: Bahwa saya, untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan <i>Pemerintah</i>;</p> <p>Bahwa saya, akan mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada saya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggungjawab;</p> <p>Bahwa saya, akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, dan martabat Pegawai Negeri Sipil, serta akan senantiasa mengutamakan kepentingan Negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan; (Pasal 26.2)</p>	<p>Setiap pegawai negeri pusat harus mengucapkan sumpah/janji kedinasan sebagai berikut:</p> <p>„Dengan pertolongan Tuhan, saya bersumpah/berjanji, membela UUD Republik Federasi Jerman dan segenap UU yang berlaku di Republik Federasi Jerman dan melaksanakan tugas-tugas kedinasan dengan penuh kesadaran dan tanggungjawab“ (Pasal 58.1).</p> <p>Sumpah/janji dapat diucapkan tanpa kata-kata „dengan pertolongan Tuhan“ (Pasal 58.2)</p> <p>Jika satu UU mengizinkan keberadaan pengikut beragama lain, maka kata-kata „Saya bersumpah/ berjanji“ dapat diucapkan dengan ikrar lain yang sesuai dengan kepercayaan yang dianut seorang pegawai negeri itu (Pasal 58.3)</p>

¹³ UU No 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

¹⁴ Bundesbeamtenengesetz 14. Juli 1953 dengan perubahan terakhir 27.12.2004

Setelah berpisah dengan Angkatan Kepolisian, Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang pegawai negeri ¹⁵, memiliki kedudukan khusus. baik prajurit maupun perwira TNI bersumpah cuma setia kepada Negara, Pancasila, UUD 1945 -- *bukan kepada pemerintah*:

“Demi Allah saya bersumpah/berjanji: bahwa saya akan setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945“ ¹⁶.

Dari sisi sumpah, kedudukan *Beamte* (Pegawai Negeri) Jerman mirip dengan kedudukan Tentara Nasional Indonesia. Kedua laskar ini bukan aparat pemerintah, melainkan cuma aparat negara.

Kisah pegawai negeri Jerman bukan lagi aparat pemerintah itu begini: Secara historis, profesi pegawai negeri itu sudah diketemukan misalnya dalam di Mesir kuno atau kekaisaran Romawi. Nenek moyang pegawai negeri Jerman diawali oleh Friedrich II tahun 1231. Ciri pegawai negeri pada masa itu adalah ketaatan dan kesetiannya ini kepada penguasa (bukan negara). Hanya di Yunani kuno, pegawai negeri berkewajiban taat dan setia kepada negara dan undang-undang. Akibat pengaruh revolusi Perancis, maka pada awal abad ke 19, terjadi perubahan sikap pegawai negeri Eropa. Hanya kepada negara dan undang-undang sajalah laskar ini berkewajiban taat dan setia. Artinya, mereka bukan begundal dan tidak tergantung pada penguasa/pemerintah ¹⁷.

Nah, jika kita amati kedudukan Pegawai Negeri Sipil dan anggota Kepolisian Indonesia yang begundal/aparat pemerintah itu, maka akan ditemui beberapa masalah yang patut dicermati.

Tengok saja Komisi Pemilihan Umum. Menurut pasal 1.4. UU No 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD:

»Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri« ¹⁸.

Demi kemandirian KPU, maka dalam pasal 18 UU Pemilu disebutkan tentang keanggotaan KPU yang *independen* (dalam artian bukan anggota dan pengurus

¹⁵ Pasal 2.1.b UU RI Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

¹⁶ Pasal 35 dan 36 Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.

¹⁷ Beamtenrecht, Wikipedia.

¹⁸ Lihat juga Pasal 1.2 RUU Nomor ... Tahun 2005 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

parpol)¹⁹. Namun, di samping itu KPU memiliki Sekretariat Jenderal. Ia direkrut dari Pegawai Negeri Sipil. Dibawahnya diperbantukan laskar PNS pula²⁰.

Maka pertanyaan adalah, bagaimana mempertahankan kemandirian KPU, jika Sekretariat Jenderal dan bawahannya yang PNS itu harus taat dan setia kepada pemerintah? Masalah yang sama dihadapi oleh para PNS yang harus taat dan setia kepada pemerintah, akan tetapi bekerja di lembaga-lembaga yudikatif dan eksekutif.

Kedudukan PNS bukan begundal/alat pemerintah itu, ternyata banyak mendapatkan perhatian para PNS Indonesia, tatkala Cak Nun dengan Orkes Kyai Kanjengnya mengajak saya keliling dan singgah di beberapa kota, kabupaten dan kecamatan pada bulan April/Mei dan Agustus 2005 lalu.

Di Kediri pada bulan Agustus 2005 lalu misalnya, ada seorang PNS Daerah klas terbang bertutur, bahwa kedudukan PNS yang bukan begundal/alat pemerintah sangat memikat hatinya. Pasalnya, setiap bupati Kediri gonta-ganti, dia selalu ketar-ketir, lantaran dia kerap tertimpa musibah mutasi.

Memang, dengan kedudukan PNS macam di Jerman, laskar PNS bisa tentram (sebagai syarat bagus nya pelayanan publik misalnya), lantaran tolok ukurnya cuma berdasar profesionalisme dan karir. Tidak tergantung pada pemerintah yang gonta-ganti.

Rangkuman:

Sampai awal abad ke 19, pegawai negeri Eropa merupakan begundal/aparat penguasa. Ternyata, pegawai negeri Indonesia, saat ini masih menjadi begundal/aparat pemerintah.

Di Jerman sebaliknya, pegawai negeri Jerman bukan begundal/aparat pemerintah, akan tetapi aparat negara. Lewat UU Tentang Kepegawaian Negeri dapat diraih pemisahan antara aparat pemerintah dengan aparat negara.

¹⁹ Lihat juga Pasal 7 RUU Nomor ... Tahun 2005 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

²⁰ Pasal 27 UU Pemilu No 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Lihat juga Pasal 15 RUU Nomor ... Tahun 2005 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dalam RUU ini tak disebutkan keharusan pengangkatan PNS di bawah Sekretariat Jenderal.

III. 2.2. Hak dan Kewajiban Menyanggah

Lantaran dalam buku revisi ini topik yang dibahas berkaitan dengan UU Prosedur Administrasi Negara, maka yang disinggung hanyalah pegawai negeri sipil dan anggota kepolisian. Untuk menyingkat, kedua laskar itu digabung menjadi pegawai negeri saja. Nah, pegawai negeri bukan begundal/alat pemerintah, maka pertanyaannya adalah, bagaimana pemerintah bisa memerintah, umpamanya dalam menjalankan program-programnya atau menurunkan dekrit dalam keadaan darurat? Tidakkah peluang pegawai negeri buat membangkang menjadi terbuka, macam Presiden Gus Dur yang dicongeki oleh Tentara Nasional Indonesia?

Dalam tugas kedinasannya, baik pegawai negeri Indonesia maupun Jerman sama-sama wajib menyimpan rahasia jabatan dan sama-sama pula dituntut buat melaksanakan tugas kedinasan yang diembannya dengan penuh tanggungjawab.

Kewajiban dan Tanggungjawab Pegawai Negeri

Pegawai Negeri Indonesia	Negeri Pusat Jerman
Setiap Pegawai Negeri wajib mentaati segala peraturan perundangundangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab ²¹ .	Setiap Pegawai Negeri pusat wajib membantu dan memberikan saran-saran (konsulting) kepada atasannya. Ia wajib melaksanakan tugas dan perintah-perintah umum kedinasan -- selama tidak menyangkut hal-hal khusus, di mana seorang pegawai negeri tidak terikat pada ketaatan menjalankan perintah berdasarkan peraturan perundang-undangan khusus dan hanya taat pada undang-undang ²² .

Jadi, urusannya gampang. Bila pemerintah menurunkan instruksi kepada administrasi negara, pegawai negeri harus mentaati dan menjalankannya.

Hanya saja, dan mungkin di sini letak perbedaan dengan di Indonesia, pegawai negeri pusat Jerman itu:

²¹ Pasal 5 UU No 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

²² Pasal 55 Bundesbeamtengesetz alias UU Pusat Tentang Pegawai Negeri Federal 14. Juli 1953 dengan perubahan terakhir 27.12.2004

»secara pribadi, bertanggungjawab penuh atas kesesuaian hukum pelaksanaan tugas dinasnya«²³.

Pasal yang serupa ditemui juga dalam UU Tentang Pegawai Negeri propinsi.

Lantaran *secara pribadi* pegawai negeri itu bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan tugas kedinasannya, maka dalam menjalankan perintah atasan, ia berhak dan bahkan berkewajiban »*menyanggah*« (*Remonstrasi*) jika perintah atasan itu dinilainya melanggar hukum²⁴.

Perbandingan Kewajiban Pegawai Negeri RI dan Jerman

Kewajiban: Melapor (Aturan bersifat pasif)	Kewajiban: Menyanggah (Remonstrasi) (Aturan bersifat aktif)
<p>Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/ Pemerintah, terutama di bidang keamanan, keuangan, dan material²⁵.</p> <p>Dalam rangka kehidupan bernegara dan bermasyarakat, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib melaporkan kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan dan/atau merugikan negara/pemerintah²⁶.</p>	<p>Keberatan karena ketidaksesuaian perintah dinas dengan hukum yang berlaku, harus segera diungkapkan secara tertulis kepada atasan tingkat terdekatnya. Jika perintah dinas itu tetap dipertahankan, dan dalam hal pegawai negeri itu tetap berkeberatan, maka ia harus melaporkannya kepada atasan tingkat selanjutnya. Jika perintah kedinasan itu tetap dipertahankan, maka ia harus melaksanakan perintah kedinasan itu, sepanjang ia menyadari, bahwa perintah itu tidak melanggar ketertiban dan kejahatan pidana atau tidak melanggar serta melecehkan hak asasi manusia. Dalam hal terakhir, ia dibebaskan dari tanggungjawab pribadinya. Jika diminta oleh sang penyanggah, atasannya harus memberikan pengesahan sanggahan dan perintah itu secara tertulis (Pasal 56.2).</p> <p>Seorang pegawai negeri federal bebas dari tanggungjawab seperti pasal 56 ayat 2, jika atasan menuntut pelaksanaan perintah kedinasan itu secara segera, dengan alasan ancaman bahaya, dan keputusan atasan di tingkat selanjutnya tidak dapat diperoleh (Pasal 56.3)²⁷.</p>

²³ Pasal 56.1 Bundesbeamtenengesetz alias UU Pusat Tentang Pegawai Negeri Federal 14. Juli 1953 dengan perubahan terakhir 27.12.2004

²⁴ Widerspruchspflicht, <http://www.comlink.de/cl-hh/r.borchers/ww/widers.htm>

²⁵ Pasal 2 ayat j Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP No. 30 Tahun 1980 Tanggal 30 Agustus 1980)

²⁶ Pasal 3.h PP RI No.2 Thn.2003 Tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Republik Indonesia

²⁷ Bundesbeamtenengesetz alias UU Pusat Tentang Pegawai Negeri Federal 14. Juli 1953 dengan perubahan terakhir 27.12.2004

Hak dan kewajiban menyanggah ini pernah dilakukan misalnya tahun 2002 oleh para kepala Sekolah Komprehensif (pegawai negeri) terhadap perintah Kementerian Pendidikan Daerah Khusus Hamburg untuk mengurangi jam mata pelajaran ²⁸.

Kasus sanggahan spektakuler adalah yang dilakukan oleh Dr. Winfried Maier, seorang jaksa (PNS) kota Augsburg di daerah Bavaria. Ia ogah mematuhi perintah atasannya untuk memendam kasus KKN yang melibatkan parpol yang berkuasa (CSU alias Partai Kristen Sosial), para pejabat tinggi, manager perusahaan Thyssen dan putra mantan Perdana Menteri Bavaria yang kesohor, Frans Josef Strauss. Kasus ini merupakan rentetan dari terbongkarnya kasus pendanaan gelap parpol CDU (Partai Kristen Demokrat) tahun 1999/2000 -- yang melibatkan mantan kanselir Jerman Helmut Kohl. Alhasil, kasus di daerah Bavaria itu terpaksa harus dilacak, dan akhirnya menyeret mereka-mereka yang top itu ke pengadilan ²⁹.

Berkat instrumen *kewajiban menyanggah* itu, maka dalam kasus dugaan korupsi KPU, tidaklah akan meletus perang antara *atasan* dengan *bawahan* (antara Ketua Komisi Pemilihan Umum Nazaruddin Sjamsuddin dengan mantan Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum Safder Yusacc) itu. Tercatat, di satu pihak, Ketua KPU menyalahkan sekretariat jenderal dalam pengumpulan dana taktis ³⁰. Di lain pihak, mantan Sekjen KPU menyebutkan, bahwa pengumpulan dana rekanan KPU yang disebut-sebut sebagai dana taktis itu merupakan perintah langsung Ketua KPU kepada Kepala Biro Keuangan KPU Hamdani Amin ³¹.

Lewat kewajiban *Beamte Jerman*, mantan sekjen KPU yang Pegawai Negeri Sipil itu, dari sejak awal, sudah harus menyanggah perintah pimpinannya, sebab sang mantan sekjen mengetahui ketidak beresan kehadiran dana ini ³². Jika sang sekjen yang pegawai negeri itu cuek, maka Kepala Biro Keuangan KPU sebagai bawahan sang Sekjen dalam struktur kepegawaian negerinya itu pun sudah harus pula mengajukan sanggahan – paling tidak kepada mantan sekjen sebagai pejabat di atasnya. Dengan demikian, paling tidak, sang Ketua tak bisa berkelit dengan menyatakan, pengumpulan dana taktis adalah usulan Safder Yusacc ³³.

²⁸ Erklärung der Hamburger Schulleiter und Schulleiterinnen im Juni 2002

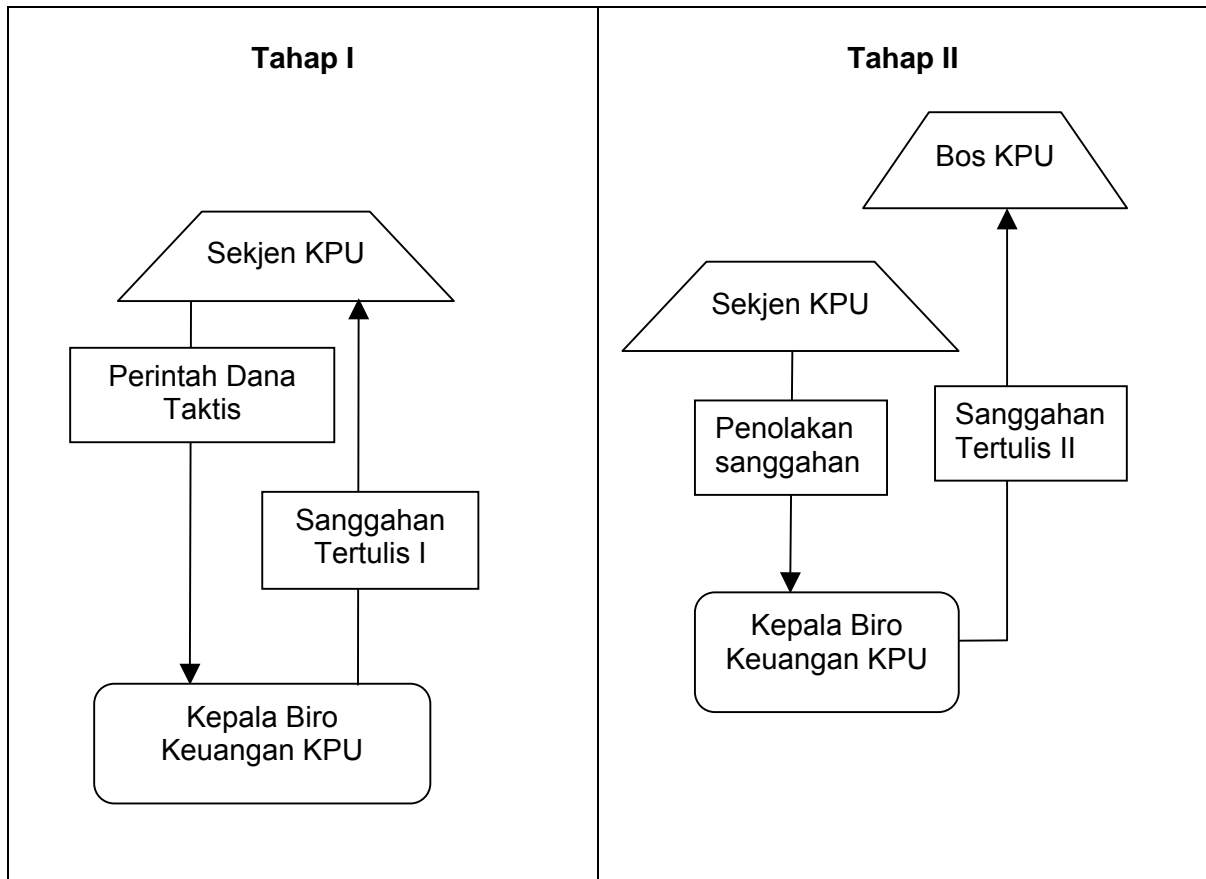
²⁹ »Wider das Einknicken vor der Macht«, JUSTIZ Nr. 73 • Maerz 2003.

³⁰ »Ketua dan Anggota KPU Harus Bertanggung Jawab«, *Kompas*, Rabu 18 Mei 2005

³¹ »Pembagian Dana Taktis Kewenangan Ketua KPU«, *Kompas*, Selasa, 17 Mei 2005

³² *Kompas* 19 April 2005 dalam, „Pembagian Dana Taktis Kewenangan Ketua KPU“, *Ibid.*,

³³ *Idem*, *Kompas*, Rabu 18 Mei 2005



Alhasil, instrumen *penyanggahan* itu, dapat membantu pencegahan korupsi secara dini.

Rangkuman

Instrumen sanggahan pegawai negeri Jerman itu berfungsi sebagai kontrol terhadap pemerintah yang menjadi atasannya itu.

III.3. Abdi Negara Dan Abdi Publik/Masyarakat

Di samping »*Beamte*« (Pegawai Negeri) yang bekerja pada lembaga-lembaga negara, Jerman mengenal *abdi negara/publik* lain, yang laskarnya disebut sebagai *Angestellte und Arbeiter des oeffentlichen Dienst* (Pegawai dan Buruh pada lembaga negara/publik). Untuk meringkas panjangnya istilah, maka saya pakai saja istilah »*abdi negara/publik*«.

Berbeda dengan »*Beamte*« yang mengenal UU Tentang Pegawai Negeri Pusat dan Daerah, maka untuk laskar »*abdi negara/publik*« jenis pegawai diberlakukan UU Pusat Tentang Pengupahan Kepegawaian Pada Lembaga Negara/Publik atau *Bundes-Angestelltentarif* (kesohor disingkat BAT). Undang undang pusat ini dibedakan menjadi UU untuk mantan wilayah Jerman Barat (BAT-West) dan untuk mantan wilayah Jerman Timur (BAT-Ost). Untuk jenis buruh/pekerja diberlakukan Perjanjian Pokok Mengenai Persyaratan Kerja alias Manteltarifvertrag *fuer Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Laender* (beken disingkat menjadi MTArb)

Menurut UU BAT-O itu, *abdi negara/publik* pada lembaga publik negara/publik untuk wilayah mantan Jerman Timur »adalah perorangan yang bekerja pada negara pusat (terkecuali lembaga aset kereta api), daerah dan lembaga-lembaga yang bermajikan komunal (kabupaten, kotamadya, kecamatan dan sejenisnya) dan yang terorganisir dalam organisasi majikan komunal. Selain itu, pegawai negara/publik, secara rutin melunasi kewajiban iuran asuransi pensiunan kepegawaian kepada Badan Negara Pusat Urusan Pensiunan«. ³⁴

Kedudukan pegawai lembaga negara/publik dikukuhkan oleh UUD Jerman. Katanya, hak untuk mengisi pos-pos jabatan di lembaga negara/publik ada di tangan pegawai negeri, dan dalam hal-hal pengecualian dapat dikelola oleh *abdi negara/publik*.³⁵ Pegawai Negeri bisa gentayangan di mana-mana dan bahkan, bisa mengisi pos jabatan di lembaga negara/publik yang berpatungan dengan modal swasta.³⁶ Tidak begitu halnya dengan *abdi negara/publik*.³⁷

Dari sisi hukum, perbedaan antara *Beamte* (pegawai negeri) dengan *abdi negara/publik* dapat dirangkum demikian ³⁸:

³⁴ Pasal 1 ayat 1 Bundes-Angestelltentarif-Ost alias UU Negara Pusat Tentang Pengupahan Kepegawaian Untuk Wilayah Mantan Jerman Timur.

³⁵ Dieter Hasselberg, 2000, hal. . 217.

³⁶ Bundesarbeitsgericht (Pengadilan Federal Urusan Kerja) 28.03.2001, ARD Ratgeber-Recht: Beamte

³⁷ Misalnya kasus propinsi Brandenburg: setelah reunifikasi, pemerintah daerah perlu merekrut laskar pegawai buat melaksanakan program pembangunan. Di tengah perjalanan, ada rencana penggabungan propinsi Brandenburg dengan propinsi Berlin. Karenanya, kedua pemerintah daerah diwajibkan buat tidak membengkakkan laskar PNS, sebab ongkosnya mahal. Cuma, propinsi Brandenburg kewalahan, laskar PNS tidak memadai. Cara termurah adalah mendirikan BUMN yang dikelola oleh *Abdi Negara/Publik*).

³⁸ DGB, Wissenswertes fuer Beamtinnen und Beamte, 2005/2006, hal. 73; GEW Berlin: Remonstration

Perbedaan Antara Beamte (Pegawai Negeri) dengan Angestellte (Abdi Negara/Publik) di Jerman

	Beamte (pegawai negeri)	Angestellte (abdi negara/publik)
Wilayah Hukum	Tugas kedinasan berdasarkan hukum publik	Tugas kedinasan berdasarkan hukum privat (UU Kerja)
Sumber Hukum	Pasal 33 UUD Jerman UU Pegawai Negeri Federal (Pusat) atau UU Pegawai Negeri Negara Bagian	Bürgerliches Gesetzbuch (Kitab UU Hukum Perdata) Kontrak Kerja Perjanjian Pengupahan
Alasan Pengangkatan	Dokumen Pengangkatan	Kesepakatan kontrak
Pemutusan Hubungan Kerja	Permintaan sendiri atau Penyingkiran dari tugas kedinasan	Pemutusan Hubungan kerja oleh pegawai atau majikan (alasan badan usaha, perilaku/pribadi seseorang)
Persengketaan Hubungan Kerja	Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)	Pengadilan Urusan Kerja

Secara umum, perbedaan mudah antara *Beamte* (Pegawai Negeri) Pusat/ Daerah dengan *abdi negara/publik* adalah:

- Pegawai Negeri Sipil biasanya menerima gaji pada hari pertama kerja³⁹, sedangkan *abdi negara/publik* macam saya pertengahan bulan.
- Pegawai Negeri bebas PHK, lantaran tak mengenal kontrak hubungan kerja⁴⁰ dan negara tidak mungkin bangkrut. Sedangkan *abdi negara/publik* dapat di-PHK-kan, kendati dalam kontrak kerja disebutkan »bebas PHK« (Dalam hal pailit atau perampangan, seperti *um*strukturisasi atau swastanisasi, maka pemutusan hubungan kerja bisa terjadi dengan »alasan perusahaan/badan usaha«).
- Yang bisa diangkat menjadi »Pegawai Negeri« hanyalah warganegara Jerman dan negara-negara Masyarakat Uni Eropa, sedangkan saya yang

³⁹ Pasal 3 ayat 1, Bundesbeamtengesetz 14. Juli 1953 dengan perubahan terakhir 27.12.2004

⁴⁰ Beamte, Wikipedia Lexikon

berwarganegara asing tulen (Indonesia) hanya bisa direkrut menjadi »pegawai«.

Dalam hal »kesetiaan« dan »ketaatan«, kedua jenis abdi negara/publik ini mirip. Ambil contoh pegawai negeri dan abdi negara/publik di propinsi Brandenburg:

Perbandingan Sumpah Pegawai Negeri dengan Abdi Negara/Publik di Daerah Brandenburg

Sumpah Pegawai Negeri Propinsi Brandenburg ⁴¹	Sumpah Abdi Negara/Publik Untuk Propinsi Brandenburg ⁴²
<p>Setiap Pegawai Negeri daerah harus mengucapkan sumpah kedinasan sebagai berikut: „Saya bersumpah, membela UUD Republik Federasi Jerman, UUD Negara Bagian Brandenburg dan seluruh UU serta melaksanakan tugas-tugas kedinasan dengan penuh ke-sadaran dan tanggung jawab“. Sumpah/Janji itu dapat diucapkan dengan mengucapkan „Dengan pertolongan Tuhan“ (Pasal 22.1).</p> <p>Jika seorang Pegawai Negeri daerah tidak berkehendak mengucapkan sumpah/janji karena kepercayaan dan hatinuraninya, maka kata-kata „saya berjanji“ dapat dirubah oleh kata-kata „saya berikrar“ atau yang bermakna sesuai dengannya (Pasal 21.2).</p>	<p>Demi terlaksananya tugas dan membela undang-undang, maka di hadapan majikannya, setiap pegawai harus mengucapkan sumpah/janji. Sumpah/ janji itu diucapkan meniru susunan kata-kata berikut dan diperkokoh dengan jabatan tangan sebagai pertanda setuju: „Saya bersumpah: Saya akan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada saya dengan penuh kesadaran dan tanggungjawab, dan saya akan membela UUD Republik Federal Jerman dan seluruh UU“. Sumpah ini ditanda-tangani oleh calon pegawai diatas dokumen yang telah dipersiapkan (Pasal 6).</p>

Mirip dengan Pegawai Negeri yang memiliki instrumen sanggahan, abdi negara/publik *tidak* harus tunduk pada perintah atasan yang ada rada-rada nyeleneh:

»Seorang pegawai berkewajiban untuk melaksanakan perintah tugas-tugas kedinasan. Dalam pelaksanaan perintah kedinasan itu, tanggungjawab terletak pada pemberi perintah. Seorang pegawai *tidak harus tunduk* pada

⁴¹ Beamtengesetz für das Land Brandenburg(Landesbeamtengesetz - LBG) alias UU Daerah Brandenburg Tentang Pegawai Negeri 8. Oktober 1999 dengan perubahan terakhir März 2004.

⁴² Bundes-Angestelltentarif-Ost alias UU Pusat Tentang Pengupahan Kepegawaian Pada Lembaga Negara/Publik untuk mantan wilayah Jerman Timur (BAT-O)10.12.1990 dengan perubahan 17.07.1996

perintah-perintah yang dalam pelaksanaannya, diketahui olehnya bertentangan dengan UU Hukum Pidana⁴³

Tugas dan kewajiban buruh/pekerja tak berbeda dengan pegawainya. Hanya, berbeda halnya dengan pegawai, buruh/pekerja sebagai abdi negara/tidak dibebani kewajiban buat ngadat bila tangan bos nggrayang-nggrayang di dunia kang-ouw KKN⁴⁴.

Rangkuman

Dibandingkan dengan pegawai negeri, status abdi negara/publik lebih rendah. Abdi negara/publik mirip karyawan pada perusahaan swasta. Perekrutan abdi negara/publik dimaksudkan buat mengelola tugas-tugas negara yang memungkinkan penghematan kas negara pusat/daerah.

Dengan akal bulus, umpamanya satu lembaga negara/publik yang keceknnya kian kurus, dapat mendepak para abdi negara/publik sewaktu-waktu.

Perekrutan abdi negara/publik dapat mengompromi pegawai negeri buat bekerja lebih profesional dan lebih bagus ketimbang abdi negara/publik (fungsi persaingan). Yang hepi tentu saja publik/masyarakat.

III.4. Perekrutan dan Pengawasan Pegawai Negeri dan Abdi Negara/Publik

III.4.1. Dewan Personal dan Dewan Perusahaan

Pegawai Negeri Jerman (baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah) dan Abdi Negara/Publik termasuk mujur. Soalnya, selaras dengan konsep demokratisasi ekonomi, di setiap lembaga negara/publik harus didirikan *Betriebsrat* (Dewan Perusahaan/Badan Usaha), umumnya bagi abdi negara/publik pada lembaga negara/publik dan *Personalvertretungsrat* (Dewan Perwakilan Personal) bagi pegawai negeri. Perlu dicatat, Dewan Perusahaan dan Dewan Perwakilan Personal bukan Serikat Pegawai Negeri. Begitu juga bukan Serikat Abdi

⁴³ Pasal 8.2. Bundes-Angestellentarif-Ost alias UU Pusat Tentang Pengupahan Kepegawaian Pada Lembaga Negara/Publik Untuk mantan wilayah Jerman Timur (BAT-O)10.12.1990 dengan perubahan 17.07.1996

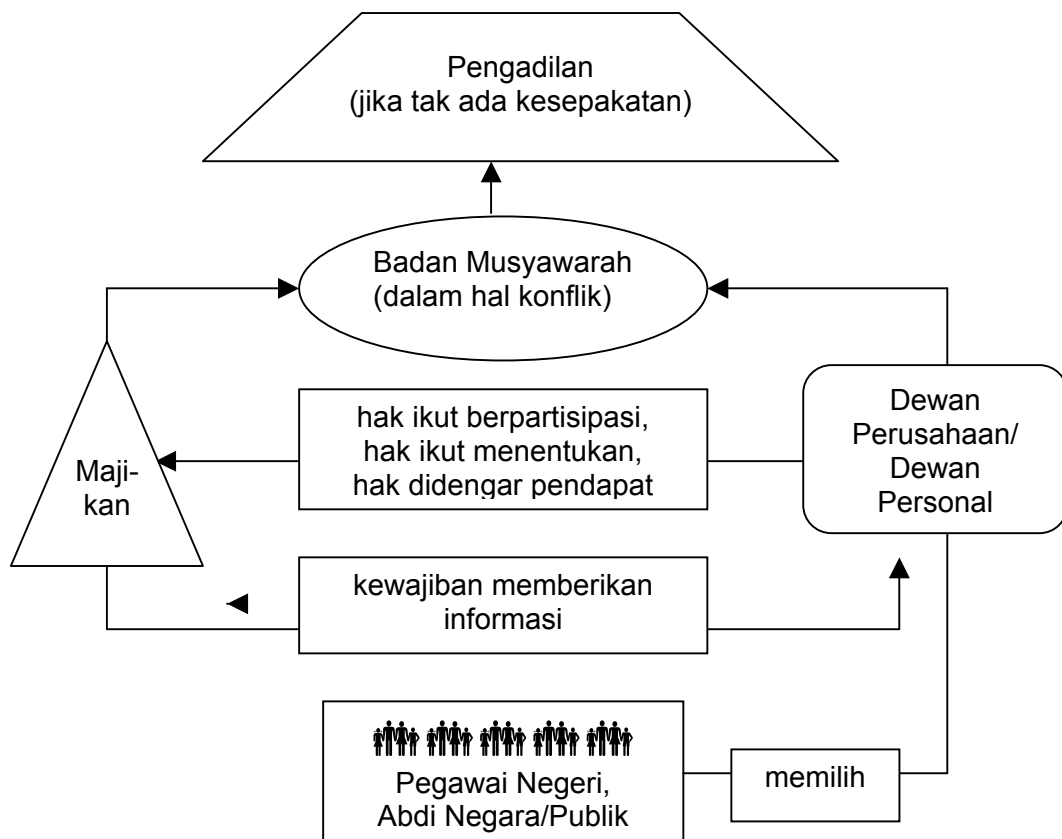
⁴⁴ Pasal 8 Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder (MTArb) 6.12.1995 dengan perubahan perjanjian No. 4 tanggal 31.01.2003

Negara/Publik. Serikat-serikat semacam itu berada di luar lembaga negara/publik, dan bergabung ke dalam DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) alias Gabungan Serikat Buruh Jerman.

Kendati agak berbeda, namun kedua dewan ini punya hak dengar pendapat, berpartisipasi, ikut menentukan atau inisiatif. Misalnya dalam kasus-kasus yang menyangkut hubungan pegawai atau pegawai negeri dengan majikannya. Antara lain: pengenaan sanksi, pemindahan atau pemutusan hubungan kerja.⁴⁵ Dalam hal abdi negara/publik, pemutusan hubungan kerja menjadi tidak sah misalnya, jika Dewan Perusahaan tidak didengarkan pendapatnya atau melakukan sanggahan⁴⁶.

Khusus untuk Pegawai Negeri Jerman, dalam hal sengketa dengan pihak majikannya, berlaku UU Prosedur Administrasi Negara.

Prinsip Umum Kedudukan Dewan Personal/Dewan Perusahaan sebagai penjabaran demokratisasi ekonomi



⁴⁵ DGB, Wissenswertes fuer Beamtinnen und Beamte, , Ausgabe 2005/2006, hal. 92-96.

⁴⁶ Pasal 102 UU Tata Organisasi Perusahaan alias Betriebsverfassungsgesetz 15.01.1972 dengan perubahan terakhir 18.05.2004

III.4.2. Komisi Pegawai Negeri Federal dan Negara Bagian

Hal-hal yang menyangkut Pegawai Negeri (keselarasan hukum kepegawaian negeri, tawaran lowongan kerja, penetapan masa percobaan, penetapan kepegawaian, pengawasan proporsi gender dan sejenisnya), menurut UU Tentang Pegawai Negeri Federal/Negara Bagian merupakan porsi Komisi Pegawai Negeri Federal/Negara Bagian.

Komisi ini merupakan organ tersendiri dan mandiri dalam satu administrasi negara serta bertujuan buat penyeragaman pelaksanaan peraturan tentang pegawai negeri). Komisi ini memiliki hak menentukan (pengumuman, prosedur atau tes umum perekrutan) dan hak ikut berembung (usulan keseragaman pelaksanaan peraturan tentang pegawai negeri atau penerapan prinsip persamaan gender atau penyelarasan dunia kerja dan keluarga).

Komisi Pegawai Negeri Federal alias Bundespersonalausschuss terdiri dari 8 orang anggota tetap dan 8 orang wakil. Anggota tetap adalah Kepala Badan Pemeriksa Keuangan sebagai bos komisi, dan wakilnya adalah kepala bagian personal kementerian dalam negeri. Selain diisi oleh kepala bagian personal kementerian yang bersangkutan dan pegawai negeri federal, 4 pos anggota tetap dan 4 pos wakil diduduki oleh wakil Serikat Pegawai Negeri Federal Jerman alias Deutscher Beamtenbund dan Gabungan Serikat Buruh Jerman alias Deutscher Gewerkschaftsbund ⁴⁷.

Rangkuman:

Dewan Perusahaan atau Dewan Personal, dan keterlibatan Serikat Buruh dan Komisi Pegawai negeri merupakan perisai terhadap kedudukan kemandirian pegawai negeri dan abdi negara/publik Jerman terhadap majikannya (umumnya pemerintah).

Kemandirian ini tentu menjadi bermanfaat buat mengisi pos instansi yang bukan milik pemerintah.

⁴⁷ DGB, Wissenswertes fuer Beamtinnen und Beamte, 2005/2006, hal. 112-113. Juga, Pasal 8, 21, 22, 24, 95 s/d 98 Bundesbeamtengesetz alias UU Pusat Tentang Pegawai Negeri Federal 14. Juli 1953 dengan perubahan terakhir 27.12.2004

Daftar Kepustakaan

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

M, Sally H.L Pattinasarany, S.S, M.A (Editor): Kamus Jerman Indonesia, Dian Rakyat Jakarta 1993.

Wikipedia-Lexikon: Beamtenrecht, <http://de.wikipedia.org/wiki/Beamter>.

Erklärung der Hamburger Schulleiter und Schulleiterinnen im Juni 2002, www.arge.schule-hamburg.de/Archiv/STIREmonstration.html

»Wider das Einknicken vor der Macht«, Preisverleihung der Humanistischen Union „Aufrechter Gang« am 28.11.02 in München an Staatsanwalt Winfried Maier, der das Ermittlungsverfahren gegen den Waffenhändler Schreiber führte, Betrifft JUSTIZ Nr. 73 • März 2003.

Dieter Hasselberg: das Grundgesetz, Kommentar fuer die politische Bildung, Bundeszentrale fuer politische Bildung, Bonn 2000.

Beamte ARD Ratgeber-Recht, <http://www.ratgeberrecht.de/urteile/>.

DGB, Wissenswertes fuer Beamtinnen und Beamte, Hrsg. DGB-Bundesvorstand Berlin, Ausgabe 2005/2006

GEW Berlin, Remonstration, <http://www.gew-berlin.de>

DGB, Wissenswertes fuer Beamtinnen und Beamte, Hrsg. DGB-Bundesvorstand Berlin, Ausgabe 2005/2006, hal. 92-96.

»Orang Indonesia yang menjadi PNS di Jerman, Pipit Rochijat Kartawidjaja« dalam RUU Prosedur Administrasi Perlu Untuk Perbaiki Birokrasi Indonesia, Hukum Online 24/8/05, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=13460&cl=Berita>

Beamte auf Zeit, ARD-Ratgeber, Rechtswoerterbuch, <http://www.ratgeberrecht.de/worte/rw00210.html>