

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Islam adalah agama yang universal dan komprehensif, yaitu agama yang mengatur kehidupan manusia disegala penjuru dunia yang meliputi semua aspek kehidupan: aqidah, syariah, akhlak, ibadah dan muamalah. Islam bukan hanya mengatur urusan manusia dengan tuhan, melainkan juga mengatur urusan manusia dengan sesamanya, serta lebih jauh lagi urusan manusia dengan lingkungannya.

Islam adalah ajaran sempurna yang mengatur seluruh sisi kehidupan. Islam tidak membedakan antara sesuatu yang bersifat duniawi dan yang bersifat ukhrawi. Pembagian aktivitas manusia secara tajam antara yang keduanya tidaklah terlalu penting dan hanya akan melahirkan ketegangan-ketegangan yang bersifat penderitaan.¹

Salah satu ruang lingkup Islam yang maha luas itu yang masuk dalam muamalah adalah kegiatan ekonomi (perbankan). Kegiatan perbankan merupakan bagian muamalah yang memang manusia dipersilahkan memanfaatkannya dalam rangka kesempurnaan hubungan manusia dengan Tuhannya dan hubungan manusia dengan sesamanya (*Hablum minallah*

¹Syed Nawab Haider Naqvi, *Menggagas Ilmu Ekonomi Islam*, diterjemahkan oleh M. Saiful Aman dan Muhammad Ufuqul Mubin (Cet. I; Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), h. 30.

Hablum minannas). Tidak sempurna keislaman seseorang jika terdapat ketimpangan dalam hubungan ini.²

Manusia adalah makhluk sosial, tak bisa hidup seorang diri atau mengasingkan diri dari kehidupan bermasyarakat. Atas dasar tujuan penciptaan manusia sebagai pemikul amanah berat untuk menjadi khalifah di muka bumi, Islam memerintahkan umat manusia untuk saling menolong dengan nilai-nilai *rahmatan lil alamin*. Islam menganjurkan umatnya untuk saling menolong dalam hal kebaikan, bukan saling menolong dalam hal kejahatan.

Allah berfirman dalam Q.S. al-Maidah/5: 2.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَحْلُوا شَعَائِرَ اللَّهِ وَ لَا الشُّهُرَ الْحَرَامَ وَ لَا الْهَدْيَ وَ لَا الْقَلَائِدَ وَ لَا آمِينَ الْبَيْتِ الْحَرَامِ
يَبْتَغُونَ فَضْلًا مِنْ رَبِّهِمْ وَ رِضْوَانًا وَ إِذَا حَلَلْتُمْ فَاصْطَادُوا وَ لَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ أَنْ صَدُّوكُمْ عَنِ الْمَسْجِدِ
الْحَرَامِ أَنْ تَعْتَدُوا وَ تَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَ التَّقْوَىٰ وَ لَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَ الْعُدْوَانِ وَ اتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ
الْعِقَابِ

Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu melanggar syi'ar-syi'ar Allah, dan jangan melanggar kehormatan bulan-bulan haram, jangan (mengganggu) binatang-binatang had-ya, dan binatang-binatang qalaa-id, dan jangan (pula) mengganggu orang-orang yang mengunjungi Baitullah sedang mereka mencari kurnia dan keredhaan dari Tuhannya dan apabila kamu Telah menyelesaikan ibadah haji, Maka bolehlah berburu. dan janganlah sekali-kali kebencian(mu) kepada sesuatu kaum Karena mereka menghalang-halangi kamu dari Masjidilharam, mendorongmu berbuat aniaya (kepada mereka). dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. dan bertakwalah kamu kepada Allah, Sesungguhnya Allah amat berat siksa-Nya.³

² Ma'ruf Abdullah, *Hukum Perbankan dan Perkembangan Bank Syariah di Indonesia*, (Banjarmasin: Antasari Press, 2006), h. 33.

³ Departemen Agama, *Alquran dan Terjemahnya* (Jawa Barat: Diponegoro, 1998), h. 156.

Konsep saling menolong inilah yang menjadikan manusia bisa memenuhi kebutuhan mereka dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Bank merupakan badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya ke masyarakat dalam bentuk pembiayaan dan atau dalam bentuk lainnya guna meningkatkan taraf hidup orang banyak.⁴ Berbicara mengenai bank pastilah tidak terlepas dari masalah keuangan.

Aktivitas perbankan yang pertama adalah menghimpun dana dari masyarakat luas yang dikenal dengan istilah di dunia perbankan adalah kegiatan (*funding*). Pengertian menghimpun dana maksudnya adalah mengumpulkan atau mencari dana dengan cara membeli dari masyarakat luas. Menjadi pengetahuan umum umat Islam bahwa salah satu persoalan yang timbul di kalangan masyarakat sekarang ini di bidang ekonomi ialah masalah bunga uang (*interest*) dan riba. Bunga uang tidak dapat dipisahkan dengan ekonomi sekarang yang berlandaskan pada kekuatan modal.⁵ oleh karena itu keluarlah fatwa DSN MUI Nomor 1 tahun 2004, yang menyatakan bahwa Bunga (*Interest/fa'idah*) adalah tambahan yang dikenakan dalam transaksi pinjaman uang (*al-qardh*) yang diperhitungkan dari pokok pinjaman tanpa mempertimbangkan pemanfaatan/hasil pokok tersebut, berdasarkan

⁴ Kasmir, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 25.

⁵ Musthafa Dib Al-Bugha, *Buku Pintar Transaksi Syariah*, (Jakarta: Mizan Publika, 2010), h.71.

tempo waktu, diperhitungkan secara pasti di muka, dan pada umumnya berdasarkan persentase.⁶

Walaupun sudah ada fatwa DSN MUI di atas, perbankan konvensional saat ini masih banyak digunakan oleh umat muslim, untuk berbagai keperluan yang berhubungan dengan lembaga keuangan, selain perorangan perbankan konvensional juga masih banyak digunakan oleh korporasi dan pemerintah yang masih banyak menggunakan bank konvensional dalam kegiatannya.

Salahsatu bentuk penggunaan bank konvensional oleh lembaga pemerintah adalah pembayaran gaji pegawai negeri sipil (PNS), lembaga pemerintah bekerjasama dengan bank konvensional untuk membayar gaji PNS, dalam hal ini lembaga negara menandatangani kesepakatan kerjasama (*mou*) dengan Bank konvensional untuk pembayaran gaji PNS dilingkungan lembaganya. Atas dasar ini maka semua PNS di lingkungan lembaga negara yang melakukan kerjasama diwajibkan menerima gaji di rekening Bank Konvensional.

Sedangkan mayoritas PNS adalah beragama Islam, yang tentunya berhak untuk melaksanakan ajaran agamanya dengan benar sesuai dengan yang diyakininya, karena hal ini dijamin dan termuat dalam undang – undang dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Dengan adanya kerjasama antara lembaga negara dengan bank konvensional yang mengatur dan mengharuskan PNS untuk menerima gaji di

⁶ Fatwa DSN MUI No. 1 Tahun 2004

Bank konvensional, hal ini secara otomatis memaksa seorang PNS untuk menggunakan bank Konvensional, sedangkan dalam ajaran Islam terdapat aturan yang mengharamkan bunga sehingga seharusnya pemeluk agama Islam yang menjadi PNS dapat menghindari bunga dengan jalan menggunakan Bank syariah dalam setiap transaksinya, hal ini sebagai bentuk dari pelaksanaan ajaran agama yang dalam melaksanakannya dijamin oleh negara sepenuhnya sebagaimana yang termuat dalam Undang-undang dasar Republik Indonesia NO. 29, tentang kebebasan beragama dan melaksanakan ajarannya.

Pelaksanaan ketentuan dalam *mou* tersebut tentunya menjadikan sebuah pertanyaan, di dalam undang undang dasar disebutkan bahwa setiap warga negara mendapat hak untuk bebas dalam beragama dan menjalankan ajaran agamanya, namun pada kenyataannya terdapat *mou* atau perjanjian kerjasama yang mengharuskan kepada setiap PNS termasuk yang beragama Islam untuk menggunakan bank Konvensional tanpa adanya opsi atau pilihan untuk menggunakan sistem perbankan yang dibenarkan oleh agamanya, oleh karena itu muncul pertanyaan bagaimana kedudukan sebuah *mou* dalam bentuk keputusan menteri dan diterjemahkan dalam peraturan guna pembayaran gaji PNS pada bank konvensional terhadap pengejawantahan Undang Undang Dasar pasal 29 tentang kebebasan beragama dan melaksanakan ajaran agamanya, dan apakah negara telah benar benar menjamin pelaksanaan ajaran agama Islam bagi pemeluknya apabila ada kewajiban untuk menggunakan bank konvensional dalam pembayaran

gajinya, atau negara telah melakukan pelanggaran Undang-undang dasar dengan melakukan kerjasama dengan bank konvensional untuk pembayaran gaji PNS, termasuk didalamnya adalah PNS yang beragama Islam.

Dengan penjelasan diatas maka sangat penting untuk diteliti bagaimana sebenarnya telaah terhadap sebuah perjanjian kerjasama yang mengatur pembayaran gaji PNS pada bank konvensional ditinjau dari Undang Undang Dasar pasal 29 tentang kebebasan beragama dan melaksanakan ajaran agamanya, bahwa negara menjamin setiap warga negara bebas untuk memeluk agama dan menjalankan ajaran agamanya, yang dalam hal ini karena adanya fatwa DSN MUI bagi umat muslim yang mengharamkan bunga dengan dalil nash dan hadis. Apabila keharusan untuk meninggalkan bunga ini adalah bagian dari ajaran agama karena dikeluarkan oleh pemuka agama, maka apakah negara dapat dikatakan telah melanggar undang-undang dasar karena tidak memberikan pilihan kepada PNS yang beragama muslim untuk menghindari bunga.

Hasil akhir yang diinginkan selain memberikan hak yang seharusnya dimiliki oleh setiap PNS sebagai warga negara untuk menjalankan ajaran agamanya dengan mekanisme pembayaran gaji dilakukan sesuai keinginan individu PNS sendiri sebagai bentuk pengamalan undang undang dasar republik indonesia, maka hal ini juga dapat berdampak positif terhadap peningkatan jumlah transaksi di bank syariah terutama dari PNS yang beragama Islam, karena mereka dapat memilih menggunakan bank syariah

sebagai salah satu dari bagian pelaksanaan ajaran agama Islam untuk menghindari transaksi ribawi.

Dari beberapa penjelasan di atas maka penulis tertarik untuk menulis sebuah karya tulis ilmiah berupa tesis dengan judul “ **Pembayaran Gaji PNS melalui Bank Konvensional (Tinjauan Perjanjian Kerjasama No. 145 tahun 2008 Tentang Pembayaran Gaji PNS Kementerian Agama pada Bank BRI)**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis ingin mencantumkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan pembayaran gaji PNS di dalam perundang undangan di Indonesia ?
2. Bagaimana ketentuan pembayaran gaji PNS didalam perjanjian kerjasama yang dilakukan kementerian agama dengan Bank BRI?
3. Bagaimana kedudukan perjanjian kerjasama terhadap Undang undang dan Peraturan tentang pembayaran gaji PNS?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana ketentuan pembayaran gaji yang terdapat dalam perundang undangan di Indonesia.

2. Bagaimana ketentuan pembayaran gaji PNS didalam perjanjian kerjasama yang dilakukan kementerian agama dengan Bank BRI.
3. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan sebuah perjanjian kerjasama yang dilakukan kementerian agama terhadap undang undang tentang pembayaran gaji PNS.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai:

Manfaat secara Teoritis

1. Untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan mengenai permasalahan mekanisme pembayaran gaji PNS yang diatur oleh undang undang.
2. Untuk mengetahui ketentuan pembayaran gaji PNS didalam perjanjian kerjasama yang dilakukan kementerian agama dengan Bank BRI
3. Untuk menambah pengetahuan mengenai kedudukan perjanjian kerjasama pembayaran gaji bank konvensional terhadap undang undang diatasnya.

Manfaat secara Praktis

1. Untuk memberikan gambaran dan pengetahuan yang jelas bagi PNS yang beragama muslim sehingga dapat mengambil sikap yang sesuai dengan aturan agama dan hukum positif.
2. Untuk membantu pihak pemerintah dalam hal apakah kebijakan yang diambil telah sesuai dengan hukum Islam dan hukum positif atau belum.

3. Untuk menambah khazanah perpustakaan program pasca sarjana IAIN Antasari Banjarmasin.

E. Definisi Operasional

Agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap judul penelitian ini, maka penulis memberikan batasan istilah atau definisi operasional sebagai berikut:

1. PNS pada penelitian ini adalah pegawai negeri sipil yang beragama muslim dan pada instansinya melakukan kerjasama untuk melakukan pembayaran gaji bank konvensional.
2. Bank Konvensional pada penelitian ini adalah bank umum yang menggunakan sistem bunga dan telah melakukan kerjasama dengan pemerintah dalam melakukan pembayaran gaji PNS.
3. Tinjauan Perjanjian Kerjasama yang dimaksud pada penelitian ini adalah analisis terhadap perjanjian kerjasama perspektif Hukum Ekonomi Syariah.

F. Penelitian Terdahulu

Untuk menghindari kesalahpahaman dan memperjelas masalah yang akan diteliti maka di sini penulis akan memuat penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki berhubungan dengan masalah yang penulis teliti namun berbeda dalam maksud dan isi penelitiannya.

1. Penelitian yang dilakukan oleh hamnah (mahasiswa fakultas syariah jurusan hukum ekonomi syariah)

Judul penelitiannya adalah *Penggunaan Bank Rakyat Indonesia (BRI) Untuk Pengambilan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan IAIN Antasari Banjarmasin (Persepsi Pejabat IAIN Antasari Banjarmasin)*. Penelitian ini fokus kepada persepsi pejabat IAIN Antasari mengenai penggunaan Bank BRI dalam pengambilan gaji di lingkungan IAIN Antasari. Penelitian ini hanya memuat pendapat pejabat IAIN mengenai penggunaan Bank BRI, sedangkan aspek lain tidak dibahas, persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah sama-sama membahas tentang penggajian PNS yang menggunakan Bank Konvensional, akan tetapi penelitian yang dilakukannya hanya membahas pendapat pejabat IAIN terhadap penggunaan bank konvensional tersebut, sedangkan penelitian penulis membahas tentang perspektif hukum Islam dan hukum positif dalam menyikapi penggunaan bank konvensional untuk pembayaran gaji PNS.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Yanuara Eka Sari (Universitas Gunadarma)

Judul penelitiannya adalah *Sistem Penggajian PNS di Lingkungan Sekretariat Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Menggunakan Pendekatan Berorientasi Objek*. Penelitian ini menitikberatkan pada masalah mekanisme pembayaran gaji, dengan mengambil tempat di direktorat jenderal Sumber Daya Air, hal ini sangat berbeda dengan

penelitian penulis karena penulis meneliti tentang status hukum terhadap pembayaran gaji menggunakan bank konvensional walaupun kedua penelitian ini sama-sama meneliti tentang gaji PNS.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Pendekatan penelitian dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif*. Penelitian *yuridis normatif* membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.⁷ Penelitian terhadap asas-asas hukum merupakan suatu penelitian hukum yang bertujuan untuk menemukan asas hukum atau doktrin hukum positif yang berlaku.⁸ Penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.⁹

Penelitian ini mengacu pada literatur mengenai perundang-undangan dan peraturan yang memuat dan membahas tentang pembayaran gaji PNS.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang penulis gunakan adalah sifat penelitian kualitatif deskriptif. Menurut Zainudin Ali, bahwa Penelitian deskriptif adalah penelitian yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Dalam

⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h. 24

⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h. 25

⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h. 26

penelitian ini, penulis ingin menemukan dan memahami gejala-gejala yang diteliti dengan cara penggambaran yang jelas untuk mendekati objek penelitian maupun permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya.¹⁰

3. Data dan Sumber Data

Data dan sumber bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu meliputi bahan hukum sekunder yaitu data yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.¹¹ Bahan hukum terdiri:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas, yang biasanya terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan.¹²
- b. Bahan hukum sekunder yaitu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian hukum, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum, dan sebagainya.¹³

¹⁰ Zainudin Ali, 2010. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, h.105

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, h. 12

¹² Zainuddin Ali, 2010. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 47

¹³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, h. 114

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.¹⁴

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk memperoleh suatu pembahasan sesuai dengan apa yang terdapat di dalam tujuan penyusunan bahan tesis, maka jenis penulisan yang diterapkan adalah untuk mendapatkan bahan hukum yang akurat dan relevan, pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah melalui:

Penelitian ini menggunakan teknik studi pustaka untuk mengumpulkan dan kemudian menyusun bahan hukum yang diperlukan. Studi Kepustakaan adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan cara membaca, mengutip, mencatat, dan memahami berbagai literatur yang ada hubungannya dengan materi penelitian, berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta dokumen yang ada hubungannya dengan masalah yang dibahas.¹⁵

Metode pengumpulan bahan yang dilakukan oleh penulis dengan penelitian kepustakaan ini dilakukan dengan jalan meneliti dokumen-dokumen yang ada, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi baik yang berupa buku dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini.

¹⁴ Zainuddin Ali, 2010. Metode Penelitian Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, h. 106

¹⁵ Zainuddin Ali, 2010. Metode Penelitian Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, h. 107

5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Data yang terkumpul, diolah melalui pengolahan data dengan tahap-tahap sebagai berikut:

a. Identifikasi

Identifikasi data yaitu mencari dan menetapkan data yang berhubungan dengan pembayaran gaji PNS.

b. Editing

Editing yaitu meneliti kembali bahan hukum yang telah diperoleh dari kepustakaan, hal ini perlu untuk mengetahui apakah data tersebut sudah cukup dan dapat dilakukan untuk proses selanjutnya. Semua data yang diperoleh kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang ada dalam penulisan ini.

c. Klasifikasi Data

Klasifikasi data yaitu menyusun data yang diperoleh menurut kelompok yang telah ditentukan secara sistematis sehingga data tersebut siap untuk dianalisis.

d. Sistematis Data

Sistematis data yaitu penyusunan data secara teratur sehingga dalam data tersebut dapat dianalisa menurut susunan yang benar dan tepat.¹⁶

Setelah selesai mengolah bahan hukum tersebut, dan berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif

¹⁶ Abdulkadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2004. h. 43.

analitis, maka analisis sumber hukum yang digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder maupun sumber hukum tersier. Analisis kualitatif diarahkan untuk membangun konstruksi hasil analisis yang didasarkan pada kerangka berpikir secara logis dalam keilmuan hukum.

H. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dan memahami dan untuk mengetahui urutan yang akan dibahas dalam tulisan ini, maka disusun sistematika penulisannya sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan yang terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, definisi operasional, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Pembahasan yang berisi uraian mengenai landasan teori tentang mekanisme pembayaran gaji PNS di undang undang yang belaku di Indonesia dan pembahasan perjanjian kerjasama pembayaran gaji di kementerian Agama. Diantaranya adalah teori Negara Hukum, Teori HAM dalam undang-undang Republik Indonesia, teori tentang Implementasi kebijakan, teori hirarki peraturan perundang-undangan, dan teori bunga bank dalam perspektif Islam.

Bab III uraian tentang bagaimana mekanisme pembayaran anggaran termasuk didalamnya pembayaran gaji PNS yang ada di Indonesia

berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan menteri. Serta mekanisme pembayaran gaji berdasarkan perjanjian kerjasama antara Kementerian Agama dengan Bank Rakyat Indonesia.

Bab IV Analisis tentang kedudukan perjanjian kerjasama pembayaran gaji PNS KEMENAG pada Bank BRI terhadap undang undang di atasnya dan peraturan menteri keuangan tentang mekanisme pembayaran anggaran belanja negara.

Bab IV Penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran.