

**BAB IV**

**KEDUDUKAN PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA  
KEMENTERIAN AGAMA DENGAN BANK RAKYAT INDONESIA  
TERHADAP UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN TENTANG  
PEMBAYARAN GAJI PNS**

Indonesia adalah negara hukum, hal ini sesuai dengan pembukaan UUD 1945 sebagai cita negara hukum, serta terdapat juga dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945 mengandung kata keadilan, dimana kata ini terdapat pada alinea I pembukaan UUD 1945, alinea II dan alinea ke IV, istilah keadilan itu merujuk pada pengertian Negara hukum karena salah satu tujuan Negara Hukum adalah mencapai keadilan.<sup>67</sup>

Secara spesifik konsep keadilan negara hukum Indonesia bukan hanya keadilan hukum tetapi juga keadilan sosial. Studi tentang negara hukum telah banyak dilakukan oleh ahli hukum Indonesia, walaupun studi-studi tersebut belum dapat sepenuhnya menentukan bahwa Indonesia tergolong sebagai negara hukum dalam pengertian *rechstaat* atau *rule of law*.

Sedangkan Oemar Senoadji menyebutkan bahwa Indonesia memiliki ciri khas tersendiri, hal ini karena Pancasila diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, lebih lanjut oemar menyebutkan bahwa Indonesia dapat juga disebut Negara Hukum Pancasila, salah satu ciri khas dari Indonesia sebagai negara hukum Pancasila adalah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan

---

<sup>67</sup> Dahlan Thaib, Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Media Pratama, Jakarta, 1996, h. 79

Bergama.<sup>68</sup> Oleh karena terkandung dalam Pancasila sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka dalam setiap aturan atau undang-undang juga harus memenuhi asas kebebasan beragama.

#### **A. Kedudukan Perjanjian Kerjasama No. 145 Tahun 2008 tentang Pembayaran Gaji PNS Kementerian Agama dengan Undang-undang di Atasnya**

Unsur pokok negara hukum Indonesia adalah Pancasila; Majelis Permusyawaratan Rakyat; Sistem Konstitusi; Persamaan dan Peradilan Bebas. Unsur-unsur tersebut dikemukakan oleh azhary di dalam bukunya, namun azhary menyoroti dua hal yang harus diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila, yaitu; pertama, Kebebasan beragama harus berdasar makna yang positif sehingga tidak dibenarkan adanya pengingkaran terhadap keberadaan tuhan yang Maha Esa. Kedua, Negara dan agama tidak dapat dipisahkan dalam Negara Republik Indonesia karena jika terjadi pemisahan maka sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.<sup>69</sup>

Mengenai pemisahan negara dan agama, Padmo wahjono dalam bukunya menyebutkan bahwa Negara Indonesia berbeda cara pandangya dibanding sistem liberal yang melihat negara sebagai suatu status tertentu

---

<sup>68</sup> Azhary, Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini), Penerbit Kencana, Jakarta, 2003, h.92.

<sup>69</sup> Azhary, Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini), Penerbit Kencana, Jakarta, 2003, h.95

yang dihasilkan oleh suatu perjanjian masyarakat dari individu-individu yang bebas atau dari status naturalis ke status civil dengan perlindungan civil rights, sedangkan dalam negara hukum Pancasila Indonesia ada anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam keberadaannya dengan Tuhan. Dengan penjelasan tersebut Indonesia sebagai negara hukum Pancasila tidak terbentuk karena suatu perjanjian, melainkan Atas berkat Rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, dst.<sup>70</sup>

Menurut Oemar Senoadji bahwa salah satu ciri Negara Hukum Pancasila adalah tidak ada pemisahan yang rigid dan mutlak antara agama dan Negara, karena Agama dan Negara berada dalam hubungan yang harmonis, tidak boleh terjadi pemisahan karena akan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.<sup>71</sup> Dengan dasar tidak terpisahnya antara Agama dan Negara maka Negara Hukum Pancasila menjamin setiap orang bebas memeluk agama dan melaksanakan ajaran agamanya.<sup>72</sup>

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa semua aturan baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah dan lain-lain termasuk kebijakan yang diambil pejabat pemerintahan tidak boleh menghalangi ketentuan tentang kebebasan beragama. Maka perlu dilihat pada perjanjian kerjasama

---

<sup>70</sup> Padmo Wahjono, Konsep Yuridis Negara Hukum Republik Indonesia, Rajawali, Jakarta, 1982, h.17

<sup>71</sup> Azhary, Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini), Penerbit Kencana, Jakarta, 2003, h.95

<sup>72</sup> Pasal 28 E ayat 1 pasal 29 UUD 1945

antara Kementerian Agama dengan PT. Bank Rakyat Indonesia, apakah semua isi dalam perjanjian telah memenuhi hak dasar warga sebagai pegawai kementerian agama, terutama pada bagian kebebasan beragama yang telah dimuat dalam konstitusi negara pada UUD 1945 Bab Xa Pasal 28E dan pasal 29 yang telah sangat jelas menyebutkan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadat menurut ajaran agamanya tersebut.

Pada perjanjian No. 145 antara Kemenag dengan BRI terdapat beberapa hal yang menurut peneliti telah dapat dikategorikan menghalangi seseorang atau dalam hal ini pegawai Kemenag yang beragama Islam untuk melaksanakan ajaran agamanya.

Bagian tersebut menurut peneliti terdapat pada perjanjian kerjasama yang menyatakan secara pasti bahwa semua pegawai yang berada pada kementerian agama akan menerima gajinya di Bank BRI, jika dirinci ketentuan penggunaan bank BRI telah diketahui dari judul perjanjian kerjasama tersebut yang secara jelas menyebutkan tentang pengelolaan gaji departemen agama. Namun tidak hanya pada bagian tersebut saja, jika kita lihat pada bagian isi perjanjian pada pasal 4 poin 1 yang berisi kewajiban PIHAK PERTAMA (kementerian agama) yaitu kemenag diwajibkan menginstruksikan seluruh satker atau satuan kerja dilingkungan kemenag untuk membuka rekening giro, selain itu Kementerian Agama juga wajib menginstruksikan seluruh pegawai untuk membuka rekening di Bank BRI. Selain isi pada perjanjian, instruksi untuk menggunakan dan membuka

rekening di Bank BRI juga terdapat pada surat dari Sekretariat Jenderal Kementerian Agama yang isinya meminta kepada semua satker untuk merealisasikan MOU dan PKS (Perjanjian Kerjasama) dengan cara segera membuat buku tabungan dan ATM BRI.

Hal-hal di atas menurut peneliti merupakan hal yang dapat dikategorikan sebagai menghalangi atau melanggar kebebasan beragama dan menjalankan ajaran agamanya, pelanggaran ini dapat terjadi pada pegawai kementerian agama yang beragama Islam, karena dalam ajaran Islam terdapat ketentuan tentang larangan membungakan uang atau riba, dan sebagian ulama mengidentikkan pelaksanaan riba tersebut dengan pelaksanaan bunga pada bank konvensional, hal ini didasari atas kesamaan proses pemberian bunga dengan riba dimana bunga pada bank konvensional dilakukan dengan menetapkan nilai mata uang oleh bank yang memiliki tempo/tenggang waktu, untuk kemudian pihak bank memberikan kepada pemiliknya atau menarik dari si peminjam sejumlah bunga (tambahan) tetap sebesar beberapa persen, walaupun demikian ada juga sebagian ulama yang lain menyatakan bahwa bunga bank bukanlah termasuk bagian dari riba, dengan alasan bahwa bunga bank seperti di Indonesia ini tidak bersifat ganda sebagaimana yang dinyatakan dalam surat Ali Imran ayat 130.

Terlepas dari perbedaan pendapat tersebut dengan adanya ulama yang mengatakan bahwa bunga bank tersebut adalah riba maka atas dasar itulah ada banyak masyarakat yang juga meyakini bahwa bunga bank adalah riba termasuk di dalamnya adalah para pegawai kementerian agama yang

beragama Islam, meskipun ada sebagian besar dari masyarakat juga yang meyakini bahwa bunga bank bukanlah riba.

Agar dapat mengatasi masalah pada masyarakat yang meyakini bahwa bunga bank adalah riba, maka dibuatlah alternatif penggunaan bank dengan pendirian Bank Syariah atau Bank Islam, bank ini dalam operasionalnya berdasarkan syariat dan hukum Islam. Ini dilakukan karena tidak memungkinkannya meninggalkan penggunaan bank dalam keseharian masyarakat pada zaman modern.

Selain dikeluarkan oleh para ulama, pernyataan tentang bunga bank juga dikeluarkan oleh lembaga resmi, yaitu Dewan Syariah Nasional (DSN) yang merupakan bagian dari Majelis Ulama Indonesia. DSN MUI mengeluarkan sebuah fatwa pada tahun 2004 tentang bunga bank, yang isinya adalah praktek pembungaan saat ini telah memenuhi kriteria riba yang terjadi pada zaman Rasulullah SAW, dan praktek tersebut hukumnya haram baik yang dilakukan oleh Bank, atau lembaga lainnya termasuk juga yang dilakukan individu. DSN MUI memperbolehkan penggunaan Bank Konvensional dengan alasan darurat di wilayah yang belum ada kantor/jaringan lembaga keuangan syariah, sedangkan bagi wilayah yang sudah ada kantor/jaringan lembaga keuangan syariah dan keberadaannya mudah dijangkau, maka tidak diperbolehkan menggunakan bank konvensional.

Berdasarkan fakta bahwa banyak masyarakat termasuk juga pegawai kementerian agama yang meyakini bahwa bunga bank adalah riba

dan telah dilarang dalam ajaran agama yang diyakininya, maka dengan adanya perjanjian kerjasama antara Kementerian Agama dengan Bank Rakyat Indonesia mengenai pengelolaan pembayaran gaji PNS kementerian agama, peneliti menganggap telah melanggar hak kebebasan beragama pegawai kementerian agama yang beragama Islam dan meyakini bahwa bunga bank adalah riba untuk dapat menjalankan ajaran agama yang diyakininya sesuai dengan isi UUD 1945 pasal 28E dan pasal 29 tentang jaminan bagi setiap penduduk untuk dapat menjalankan ajaran agama sesuai dengan keyakinannya.

Pelanggaran atau penghambatan atas asas *freedom of religion* atau kebebasan beragama ini menurut peneliti dikarenakan adanya perjanjian kerjasama yang memaksa setiap pegawai kementerian agama baik muslim atau tidak, baik yang meyakini bunga bank adalah riba atau tidak, untuk menggunakan bank BRI sebagai tempat penyaluran gajinya. Bagi pegawai non muslim atau pegawai muslim yang meyakini bahwa bunga bank bukanlah riba, hal ini bukan merupakan sebuah masalah, tetapi bagi pegawai yang meyakini bunga bank adalah riba telah terjadi penghalangan untuk menjalankan ajaran agama yang diyakininya, atau dengan demikian pegawai tersebut harus memindahkan gajinya ke bank syariah agar dapat menghindari riba, hal ini tentunya menjadi tambahan kesulitan bagi pegawai tersebut, sedangkan pada perjanjian kerjasama tersebut pada awalnya bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi pegawai kementerian agama,

hal ini menjadi kontradiktif dengan yang terjadi pada pegawai yang meyakini bahwa bunga bank adalah riba.

Selain pelanggaran terhadap UUD 1945 pasal 28E dan 29, perjanjian kerjasama ini juga tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang dikemukakan oleh Rhona K.M Smith.

Rhona K.M Smith menerangkan bahwa ada dua prinsip dalam hak asasi manusia, yaitu prinsip kesetaraan dan prinsip diskriminasi, selanjutnya ia juga menyebutkan bahwa diskriminasi tidak hanya diskriminasi langsung yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung diperlakukan berbeda daripada yang lain, namun diskriminasi disini juga termasuk diskriminasi tidak langsung yang muncul ketika dampak hukum atau dalam praktek hukum merupakan diskriminasi walaupun hal itu tidak ditujukan secara langsung untuk diskriminasi.<sup>73</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas menurut peneliti perjanjian kerjasama antara Kementerian Agama dengan Bank BRI telah menyebabkan terjadinya diskriminasi tidak langsung terhadap pegawai kementerian agama yang meyakini bahwa bunga bank adalah riba, karena dampak hukum dari perjanjian tersebut mengharuskan mereka untuk segera memindah gaji ke bank syariah agar dapat menjalankan ajaran agama yang diyakininya, hal inilah yang peneliti anggap sebagai diskriminasi karena hanya terjadi pada sebagian pegawai kementerian agama saja.

---

<sup>73</sup> Rhona K.M. Smith., et.al. *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008, h.40

Maka dengan demikian jelas perjanjian kerjasama telah bertentangan dengan Undang-undang Dasar Republik Indonesia pasal 28E dan pasal 29 seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dan dengan demikian maka perjanjian ini dapat dikatakan tidak berlaku atau dapat dibatalkan karena dengan dasar teori dari jenjang hirarki peraturan pada Undang-undang yang berlaku dengan jelas menyebutkan bahwa Undang-undang Dasar 1945 berada pada urutan teratas, sehingga semua peraturan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 termasuk juga dalam hal ini adalah perjanjian kerjasama yang dilakukan oleh Kementerian Agama dengan Bank BRI, walaupun didalam undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak secara eksplisit menyebutkan dimana posisi dari perjanjian kerjasama pada hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun dengan penempatan Undang-undang Dasar 1945 pada urutan pertama maka perjanjian kerjasama jelas berada dibawahnya dan tidak boleh bertentangan dengannya..

## **B. Perjanjian Kerjasama Terhadap Peraturan tentang Pembayaran Gaji PNS**

Norma hukum menurut Hans Kelsen adalah berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi

lagi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Hans Kelsen yang merupakan salah seorang murid dari Kelsen mengembangkan teori yang dibuat Kelsen, Hans berpendapat norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dari norma yang berlaku di bawah, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, terus berlanjut sampai pada norma tertinggi yang disebut norma dasar, dan Hans juga menyebutkan bahwa norma hukum tidak hanya berjenjang dan berlapis, norma hukum menurut Hans juga berkemompok-kelompok. Dan Hans Kelsen mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi 4 kelompok besar yang terdiri dari; pertama; *Staatfundamentalnorm* (norma fundamental negara) yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara. Kedua; *staatgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara) adalah norma-norma dari aturan dasar negara masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang bersifat garis berupa norma tunggal. Ketiga; *Formell Gesetz* (undang-undang) merupakan kelompok norma yang berada dibawah dasar pokok negara dan bersifat konkrit, rinci dan sudah dapat langsung berlaku dalam masyarakat. Keempat; *Verordnung und autonome satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom) adalah peraturan yang terletak dibawah undang-undang dan berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang.

Indonesia sendiri jika dilihat dari Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan mengenai tata urutan perundang-undangan yang sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebenarnya Indonesia menggunakan teori jenjang norma hukum Kelsen-Nawiasky.

Hal ini dapat dilihat pada pasal 2 UU Nomor 12 tahun 2011, pasal ini menyebutkan mengenai, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, kemudian diikuti oleh UUD 1945, serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara, dilanjutkan dengan Undang-undang/Perpu, serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, dan peraturan daerah.

Sedangkan tata urutan perundang-undangan di Indonesia secara jelas disebutkan pada pasal 7 ayat 1 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang isinya sebagai berikut:

1. UUD Negara RI tahun 1945,
2. Ketetapan MPR,
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang,
4. Peraturan Pemerintah,
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi dan;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Jika dilihat pada hirarki tata urutan yang terdapat pada pasal 7 ayat 1 tersebut tidak mencantumkan mengenai peraturan menteri apalagi yang hanya sebatas kebijakan atau keputusan seorang menteri atau lembaganya, dalam konteks penelitian ini membahas tentang perjanjian kerjasama antara Kementerian Agama, karena untuk peraturan menteri atau peraturan lain yang tidak disebutkan pada pasal 7 ayat diatur terpisah pada pasal 8, yang isinya adalah peraturan perundang-undangan selain yang telah disebutkan pada pasal 7 ayat 1, diakui keberadaan dan berkekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, yakni; peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, komisi yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD provinsi, Gubernur, DPRD kabupaten/kota, Bupati/walikota, Kepala desa atau yang setingkat.

Pasal 8 tidak secara jelas menyebutkan mengenai perjanjian kerjasama yang dibahas pada penelitian ini, pada pasal 8 UU No 12 tahun 2011 juga tidak secara jelas menyebutkan materi dari peraturan perundangan yang dimasukkan pada pasal ini, sehingga tidak diketahui apa saja materi dari peraturan yang ditetapkan oleh seorang pejabat atau lembaga yang dapat dianggap sebagai peraturan perundangan, namun

menurut peneliti, perjanjian kerjasama tersebut dapat dimasukkan atau dikategorikan sebagai kebijakan atau peraturan yang diambil oleh seorang pejabat karena kewenangan yang diberikan oleh undang-undang yang lebih tinggi. Pada perjanjian ini, yang melakukan penandatanganan adalah menteri agama sebagai kuasa pengguna anggaran, dan berwenang untuk menentukan atau memilih penggunaan lembaga keuangan pada lembaga yang dipimpinnya.

Keberadaan dan kekuatan mengikat peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011, termasuk Peraturan Menteri, Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 tidak hanya mengatur keberadaan peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (peraturan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi). Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 juga menegaskan adanya peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar kewenangan.

Pembuatan perjanjian kerjasama oleh menteri Agama dengan Bank BRI berdasarkan kewenangan delegasi, dimana dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan atau penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggungjawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada *delegataris* sendiri, sedangkan tanggungjawab *delegans* terbatas sekali: Contohnya dari peraturan perundang-undangan delegasi, misalnya tergambar dalam Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang

Kewarganegaraan, yang menegaskan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menyampaikan pernyataan untuk menjadi Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri."

Untuk peraturan menteri yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (delegasi) bisa dikaitkan dengan teori hierarki, teori hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.<sup>74</sup> Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan. Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen

*"The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity."<sup>75</sup>*

---

<sup>74</sup> Jimly Assiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: PT. Gunung Agung, h.110

<sup>75</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, h. 124

Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (grundnorm). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (grundnorm) bentuknya tidak kongkrit (abstrak).

Pada kasus ini yang di bandingkan adalah kedudukan perjanjian kerjasama yang merupakan produk kebijakan dari menteri Agama, dan peraturan menteri keuangan, serta undang-undang dasar terutama pada pasal 28E dan pasal 29.

Maka sebelum membandingkan perlu diketahui status dari kebijakan yang diambil oleh kemterian agama, dalam hal ini adalah menteri Agama sebagai yang berwenang melakukannya.

Perjanjian kerjasama ini peneliti anggap sebagai kebijakan atau peraturan yang diambil oleh pejabat atau dalam hal ini adalah menteri agama, karena adanya delegasi kewenangan oleh undang-undang bagi menteri sebagai pengguna anggaran selain itu alasan lainnya, sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon pada buku pengantar hukum administrasi Indonesia, ia menyebutkan bahwa walaupun yang diakui memiliki kekuatan hukum mengikat adalah peraturan perundang-undangan, namun dalam praktek pemerintahan sehari-hari, akan dijumpai produk peraturan kebijakan yang memiliki karakteristik berbeda dengan peraturan perundang-undangan. Produk peraturan kebijakan ini berdasarkan penggunaan *freies Ermessen*, yaitu badan atau pejabat yang bersangkutan

merumuskan kebijakannya dalam berbagai bentuk seperti peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran dan mengumumkan kebijakan itu.

Dengan demikian pada perjanjian kerjasama antara Kementerian Agama dengan Bank BRI adalah sebuah peraturan kebijakan yang diambil atau diputuskan oleh menteri agama sebagai pejabat tata usaha negara, dimana perjanjian tersebut disertai surat edaran dari sekretariat jenderal Kementerian Agama RI yang ditujukan kepada semua satuan kerja dilingkungan Kementerian Agama RI dan berisi tentang permintaan kepada semua satuan kerja untuk dapat segera merealisasikan MOU dan Perjanjian Kerjasama antara Kementerian Agama dengan Bank BRI, dan surat edaran tersebut disertai dengan lampiran berupa isi dari MOU dan Perjanjian Kerjasama.

Selain itu perjanjian kerjasama ini juga dapat dianggap sebagai peraturan perundangan karena telah memenuhi ciri-ciri peraturan kebijakan yang diakui sebagai peraturan perundangan, yang disebutkan oleh Bagir Manan, dimana ciri-ciri tersebut adalah:

- a. Berupa keputusan atau peraturan tertulis yang mempunyai bentuk dan format tertentu; jika dilihat pada kebijakan perjanjian kerjasama antara kementerian agama dan Bank BRI jelas telah ditulis dalam perjanjian resmi dan diikuti dengan surat edaran dari secretariat jenderal kementerian agama.
- b. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah yang

dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan. Pada perjanjian kerjasama antara kementerian agama dan Bank BRI, sudah jelas ditetapkan oleh pejabat yang berwenang yaitu menteri agama sebagai kuasa pengguna anggaran.

- c. Memuat norma hukum yang mengikat secara umum artinya norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak dan tidak ditujukan kepada individu tertentu, tetapi berlaku bagi siapa pun. Pada perjanjian kerjasama dan surat edaran yang menyertainya jelas ditujukan ke banyak orang karena ditujukan kepada seluruh pegawai yang berada di lingkungan kementerian agama.
- d. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan artinya pembentukan peraturan perundang-perundangan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu.<sup>76</sup>

Kedudukan Peraturan Menteri dalam tata hukum Indonesia diakui keberadaannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 baik yang lahir karena amanat peraturan yang lebih tinggi maupun dalam lingkup tugas dan kewenangan menteri tersebut. Dengan demikian, tidak diragukan lagi bahwa Peraturan Menteri ini memiliki kekuatan mengikat yang harus dipatuhi oleh pihak pihak yang diatur di dalamnya. Sedangkan Peraturan

---

<sup>76</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas-Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta, Erlangga, 2010). h. 70

Kebijakan yang diterbitkan oleh Menteri juga diakui keberadaannya sebagai sebuah *Freies Ermessen* dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa perjanjian kerjasama antara Kementerian Agama dengan PT.Bank Rakyat Indonesia merupakan peraturan kebijakan yang diakui sebagai peraturan perundangan, dengan dasar bahwa perjanjian kerjasama ini juga disertai surat edaran dari sekretariat kementerian agama yang ditujukan kepada semua satuan kerja dan pegawai kementerian agama, selain itu perjanjian kerjasama ini juga telah memenuhi ciri-ciri peraturan kebijakan yang diakui sebagai peraturan perundangan menurut Bagir Manan.

Dengan jealasnya bahwa perjanjian kerjasama ini sebagai suatu peraturan perundangan maka selanjutnya yang perlu diketahui adalah bagaimana kedudukannya terhadap peraturan pembayaran gaji yang telah dikeluarkan oleh kementerian keuangan selaku bendahara umum negara.

Jika dilihat secara umum perbandingan antara perjanjian kerjasama antara kementerian agama dan Bank BRI dengan peraturan-peraturan tentang pembayaran gaji tidak ada yang bertentangan, atau dengan kata lain tidak ada ketentuan pada peraturan pembayaran gaji yang dilanggar oleh perjanjian kerjasama itu.

Namun jika dilihat pada Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 11 tahun 2016, pasal 14 peraturan Menteri keuangan menyebutkan diperbolehkannya mengajukan pembayaran gaji pada dua bank umum sekaligus dan jika mengajukan pada dua bank umum maka harus terdiri dari

bank umum konvensional dan bank umum syariah. Sedangkan pada perjanjian kerjasama yang dilakukan Kementerian Agama secara jelas dan tegas bahwa hanya Bank BRI lah satu-satunya tempat pembayaran gaji bagi semua pegawai di lingkungan Kementerian Agama, yang dengan jelas terlihat dari surat edaran sekretariat jenderal kementerian agama dan didalam perjanjian kerjasama pada pasal 4 yang berisi kewajiban pihak pertama atau kewajiban kementerian agama.

Perjanjian kerjasama itu dapat dikatakan melanggar atau menyalahi peraturan kementerian keuangan no 11 tahun 2016 walaupun tidak terdapat kewajiban secara jelas bagi satuan kerja untuk mengajukan dua bank umum untuk pembayaran gaji pegawainya. Namun jika kembali pada pembahasan di awal, hal ini mengindikasikan bahwa peraturan menteri keuangan nomor 11 tahun 2016 mencoba mengakomodir dari asas kebebasan beragama pada UUD RI 1945 pasal 28 dan 29, dengan adanya kemungkinan penggunaan dua bank penerima gaji dan ditambah dengan keharusan menggunakan bank syariah salah satunya jika SatKer mengajukan dua bank penerima gaji. Kesempatan tersebut telah dihilangkan dengan adanya perjanjian kerjasama antara Kementerian Agama dan PT. Bank Rakyat Indonesia.

Dengan demikian jika dibandingkan dengan peraturan menteri keuangan nomor 11 tahun 2016 maka ada ketidak sesuaian atau bertolak belakang, dimana pada peraturan menteri keuangan dengan jelas menyebutkan adanya kesempatan penggunaan dua bank yang salah satunya

adalah bank syariah pada pembayaran gaji PNS Republik Indonesia, dan termasuk didalamnya adalah PNS pada Kementerian Agama.

Kesempatan tersebut selain terdapat pada PMK nomor 11 tahun 2016 namun juga dipertegas dengan adanya Surat dari Direktur Pengelolaan Kas Negara nomor 1745/PB.03/2016 tanggal 17 Februari 2016 yang mengatur :

1. SatKer yang telah menerapkan lebih dari satu bank pembayar tetap dapat dilanjutkan.
2. SatKer yang setelah PMK ini baru menerapkan lebih dari satu bank pembayar untuk mengikuti ketentuan yang terdapat dalam PMK tersebut.<sup>77</sup>

Perjanjian kerjasama ini menurut penulis juga tidak dapat berlaku sebagai kaidah hukum secara yuridis karena tidak memenuhi persyaratan berlakunya kaidah hukum secara yuridis menurut Bagir Manan:<sup>78</sup>

*pertama*, keharusan adanya kewenangan peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, peraturan perundang-undangan

---

<sup>77</sup> KPPN, *Pembuatan Gaji Pegawai dengan dua atau lebih Bank Penerima*, Web KPPN, 2016. <http://www.kppnpainan142.net/index.php/bank-dan-giro-pos/175-pembuatan-gaji-pegawai-dengan-dua-atau-lebih-bank-penerima> (10 september 2016)

<sup>78</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill-co, h. 14-15.

formal harus dibuat bersama-sama antara presiden dengan DPR, jika tidak, maka UU tersebut batal demi hukum.

*Kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintah oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan perundang-undangan tersebut. Misalnya, kalau UUD 1945 atau UU terdahulu menyatakan bahwa sesuatu harus diatur UU, maka dalam bentuk UU -lah hal itu diatur. Jika diatur dalam bentuk lain misalnya keputusan Presiden, maka keputusan tersebut dapat dibatalkan.

*Ketiga*, keharusan mengikuti tatacara tertentu. Apabila tatacara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal, demi hukum atau tidak/belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Misalnya, peraturan daerah dibuat bersama-sama antara DPRD dan kepala daerah, kalau ada peraturan daerah tanpa mencantumkan persetujuan DPRD, maka batal demi hukum.

*Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu UU tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD.

Pada perjanjian kerjasama ini dapat memenuhi persyaratan poin satu sampai tiga namun perjanjian ini jelas telah bertentangan dengan UUD dasar pada pasal 28E dan pasal 29, yang jelas lebih tinggi tingkatannya dibanding perjanjian kerjasama antara kementerian agama Republik

Indonesia dengan Bank Rakyat Indonesia sedangkan pada poin empat pertentangan dengan UUD tidak boleh terjadi.

Maka dengan demikian kedudukan perjanjian kerjasama antara Kementerian Agama Republik Indonesia dengan Bank Rakyat Indonesia mengenai pembayaran gaji PNS Kementerian Agama telah bertentangan dengan peraturan menteri keuangan mengenai pembayaran gaji PNS, dimana pada peraturan menteri telah memberikan kesempatan kepada PNS untuk dapat menggunakan bank konvensional atau bank syariah dengan mengharuskan penggunaan bank syariah pada satuan kerja yang mengajukan dua bank operasional, namun isi peraturan menteri tersebut tidak dapat dilakukan pada kementerian agama dengan adanya perjanjian kerjasama dengan Bank BRI yang isi perjanjian tersebut mengharuskan seluruh pegawai di kementerian agama untuk menggunakan bank BRI sebagai tempat menerima gajinya, dimana hal ini dimuat dalam klausul kontrak yang terdapat pada bagian kewajiban pihak Kementerian Agama. Dengan adanya pertentangan dengan peraturan Menteri tersebut maka perjanjian kerjasama ini tidak dapat dilanjutkan keberadaannya dan dapat dikatakan batal demi hukum, karena selain bertentangan dengan peraturan Menteri keuangan No.11 tahun 2016, perjanjian kerjasama ini juga telah bertentangan dengan Undang-undang dasar Republik Indonesia tahun 1945 pasal 28E dan pasal 29 mengenai kebebasan beragama.