

BAB II

KAJIAN TEORITIS

A. PMA Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tunjangan Kinerja Pada Kementerian Agama

Kementerian agama secara spesifik juga mengeluarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tunjangan Kinerja Pegawai pada Kementerian Agama yang didasari oleh Perpres Nomor 130 Tentang Tunjangan Kinerja Pegawai di Lingkungan Kementerian Agama. Tujuan penyusunan peraturan tersebut untuk mengatur mekanisme penyusunan, penilaian, penghitungan jumlah tunjangan yang akan diterima oleh ASN Kementerian Agama. Karena perhitungan jumlah tunjangan bersifat bulanan, maka yang menjadi acuan adalah absensi dan lembar kinerja harian atau LKH.

Dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2019 disebutkan beberapa point diantaranya: Pasal 2 PMA tersebut menyatakan bahwa tunjangan kinerja diberikan setiap bulan dengan besaran sesuai kelas jabatan, capaian kinerja organisasi dan juga capaian kinerja individu. Pernyataan ini menjadi item pokok dari rincian tunjangan kinerja yang besarnya tidak hanya ditentukan oleh kinerja individu tapi juga oleh suasana dan kemampuan institusi.

Pada pasal 3 disebutkan bahwa tunjangan kinerja tidak diberikan kepada pegawai dengan beberapa kriteria yaitu pegawai yang tidak memiliki jabatan tertentu, pegawai yang diberhentikan sementara atau dinonaktifkan, pegawai yang diberhentikan dari jabatan organik dan masih menerima uang tunggu karena belum diberhentikan dari jabatan sebagai pegawai, dan pegawai pada layanan umum

yang telah mendapat remunerasi.

Pasal 4 dijelaskan bahwa tunjangan kinerja dihitung berdasarkan kehadiran dan capaian kinerja pegawai sesuai dengan jelas jabatan. Capaian kinerja yang dimaksud harus pendukung (singkron dengan) capaian kinerja yang ditetapkan oleh organisasi (instansi kementerian agama). Pasal 6 menyebutkan hari kerja dihitung sesuai dengan jam yang telah ditetapkan atau 37,5 (tigapuluh tujuh koma lima) jam seminggu. Mekanisme absen dan rekap menggunakan rekap elektronik kecuali dalam situasi rekap elektronik tidak bisa digunakan atau data pegawai yang bersangkutan belum dimasukkan dalam sistem elektronik.

Pasal 7 menyatakan bahwa capaian kinerja dihitung berdasarkan kinerja bulanan yang dinilai oleh atasan langsung.

Pada pasal 8 diatur mengenai pemotongan tukin sebesar 3% pada keterlambatan/pulang cepat/ketidakhadiran (tanpa alasan yang sah) setiap satu hari. Pemotongan terkait tukin lainnya, tidak berada di tempat tugas tanpa keterangan langsung (2% perkejadian), tidak melakukan rekap elektronik baik datang maupun pulang padahal ada hadir di lokasi kerja (1,5% perkejadian). Pengurangan akumulatif tukin setiap bulan paling banyak 100%. Tukin juga dapat dihentikan sebesar 100% karena pegawai yang bersangkutan sedang dinonaktifkan sementara, dinyatakan terlibat kasus hukum atau sedang dalam masa penahanan pihak berwajib. Jika pegawai bersangkutan telah aktif, dinyatakan tidak bersalah atau dinyatakan bebas dari penahanan maka tukin akan kembali di bayar di bulan berikutnya.

Pada pasal tersebut (pasal 8) juga dijelaskan bahwa tunjangan tidak dipotong karena ketidakhadiran yang sah seperti cuti, izin dan tugas. Pun demikian, pasal 10 tetap mengatur mekanisme pemotongan pada pegawai yang cuti sakit dengan ketentuan tertentu. Masa sakit 1 sampai 14 hari dikenakan pemotongan cuti sebesar 0% perhari; masa sakit 15 hari sampai 12 bulan dikenakan pemotongan sebesar 1,5 % perhari dan sakit yang lebih dari dua belas bulan dipotong sebesar 3% perhari.

Pasal 12 menjelaskan mengenai pemotongan cuti bersalin anak pertama dan ketiga sebesar 0%, sedangkan anak pertama hingga ketiga. Sedangkan persalinan anak ke 4 dan seterusnya, tunjangan kinerja dipotong sebagai berikut yaitu bulan pertama 30% perbulan, bulan kedua sebesar 40% perbulan dan bulan ketiga sebesar 50% perbulan.

Pasal 13 mengatur mengenai cuti karena alasan penting dimana cuti lebih dari dua hari dikenakan pemotongan sebesar 2,5%.

Pasal 14 juga mengatur mengenai cuti besar¹ (hak cuti sebanyak tiga bulan dengan ketentuan tertentu). Pemotongan tunjangan kinerja pada cuti besar diatur dengan ketentuan bulan pertama dipotong 50%, bulan kedua dipotong 75% dan bulan ketiga dipotong 90%. Perhitungan dimulai hari pertama sejak cuti dilaksanakan.

Pasal 15 disebutkan bahwa pengurangan tunjangan kinerja juga diberlakukan pada pegawai yang mendapat nilai baik kebawah pada tahun

¹ Cuti Besar adalah cuti yang diberikan kepada pegawai yang telah bekerja selama 6 tahun berturut-turut. Cuti besar tersebut diperoleh selama 3 bulan dimana pegawai tidak lagi berhak atas cuti tahunan jika telah menggunakan cuti besar. Cuti besar biasanya digunakan untuk pendidikan lanjut (misalnya *short course*), kepentingan pribadi (haji atau kegiatan keluarga) dan amal sosial.

berjalan dan akan diberlakukan pada tahun berikutnya. Pegawai dengan nilai kinerja baik akan mendapat pemotongan sebesar 25%, nilai kinerja kurang dipotong 50% dan nilai kinerja kurang dengan pemotongan 75%.

Pada pasal 16 diatur mengenai tambahan (bonus) tunjangan kinerja yakni ketika pegawai mendapat nilai kinerja sangat baik akan diberikan tambahan sebesar 50% dari selisih tunjangan kinerja kelas jabatan di atasnya.

Pasal 17 disebutkan bahwa tunjangan kinerja dibayarkan berdasarkan kelas jabatan, penetapan daftar penerima tunjangan kinerja dan perhitungan jumlah tunjangan kinerja sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pada pasal 18 diatur bahwa setiap terjadi perubahan kelas jabatan, maka penyesuaian tunjangan kinerja mulai berlaku pada bulan berikutnya sejak terbitnya surat pernyataan melaksanakan tugas.

Pasal 20 diatur bahwa tunjangan kinerja CPNS dibayar 80% dan akan dibayarkan 100% setelah ia diangkat menjadi PNS. Pasal 21 pembayaran tunjangan 100% berlaku pada PNS yang melaksanakan tugas dinas kantor.

Pasal 22 disebutkan bahwa pegawai luar kementerian agama yang diperbantukan di kementerian agama akan menerima tunjangan kinerja 100% sesuai kelas jabatan selama tunjangan kinerja yang bersangkutan tidak dibayar oleh instansi induknya. Begitupun pegawai kementerian agama yang diperbantukan di instansi lain maka akan dibayarkan tunjangannya sebesar 100% sesuai kelas jabatan jika tunjangan kerjanya tidak dibayarkan oleh instansi tempat ia diperbantukan.

Pegawai yang melaksanakan tugas belajar, pendidikan atau pelatihan lebih dari 6 bulan, tunjangan kinerjanya tetap dibayar sebesar 50% sesuai kelas jabatan.

Pasal 24 menyebutkan bahwa pegawai yang menjadi pejabat fungsional dan mendapatkan tunjangan profesi, maka dibayarkan selisih antara tunjangan kinerja pada kelas jabatannya dengan tunjangan profesi pada jenjangnya. Jika tunjangan profesi lebih besar daripada tunjangan kinerja pada kelas jabatan, maka ia hanya menerima tunjangan profesi dan tidak lagi menerima tunjangan kinerja.

Pada pasal tersebut juga diatur bahwa tunjangan kinerja bagi dosen dan guru PNS yang belum bersertifikat pendidik dibayarkan sebesar 50% dari kelas jabatannya. Begitupun tunjangan kinerja guru yang diangkat dalam golongan II (dua) maka tunjangan kinerjanya dibayarkan sebesar 100%.

B. Asas *Tabadul Al-Manafi'*

Landasan teori yang menjadi acuan pada penelitian ini bersumber dari pendalaman pada konsep *tabadul al-manafi'* yang terdiri dari definisi konsep, kerangka filosofis dalam muamalah dan perkembangannya dalam pemberian upah, sistem kerja, dan nilai kerja. Sehingga, *tabadul al-manafi'* dapat dilihat sebagai bentuk muamalah dalam islam dan dapat ditarik menjadi sumber hukum.

1. Pengertian Asas *Tabadul Al-Manafi'*

Tabadul Al-Manafi' secara definisi artinya pertukaran manfaat yang menjadi salah satu asas dalam ekonomi Islam selain *at-taradhin* (saling meredhai) dan *al-gharar* (tidak ada unsur penipuan). Asas ini direduksi dari pesan tersirat Al-Qur'an dalam surat Ali Imran 191 yang menerangkan bahwa semua ciptaan Tuhan memberi manfaat (masalah) bagi manusia.

Tabadul al-manafi' kemudian harus didasarkan pada semangat kerjasama (*musyarakah*) dan perpindahan kepemilikan manfaat. Terakhir, *tabadul al-manafi'* juga didasari semangat *at-ta'awun* atau tolong menolong dalam islam.²

Dalam ekonomi islam, prinsip *tabadul al-manafi'* (pertukaran manfaat) merupakan salah satu asas fundamental yang diakui selain prinsip '*an taradhin* (saling meredhai) dan *adam al gharar* (tidak ada unsur penipuan). *Tabadul al-manafi'* mengacu pada pertukaran manfaat antara individu atau pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi ekonomi, dengan tujuan untuk mencapai kebaikan bersama. Asas ini memiliki dasar yang kuat dalam ajaran Al-Qur'an, khususnya dalam surat Ali Imran ayat 191, yang menyatakan bahwa seluruh ciptaan Tuhan memberi manfaat kepada manusia. Dengan demikian, pertukaran manfaat dalam ekonomi Islam tidak hanya dilihat dari sudut pandang keuntungan material, tetapi juga harus mencerminkan nilai-nilai spiritual dan sosial yang lebih luas.³

Menurut Juhaya S Praja, selain *tabadul al-manafi'*, muamalah dalam islam memiliki beberapa asa lain seperti asas pemerataan (distribusi kekayaan), '*an taradhin* (prinsip saling suka), *adam al gharar* (tidak mengandung unsur tipuan), *al-birr wa at-takwa* (orientasi kebaikan dan ketakwaan) dan *musyarakah* (kerjasama).⁴ Jika dipraktikkan dalam proses jual

² Siska Lis Sulistiani, Eksistensi Filsafat Hukum Islam dalam Pengembangan Ekonomi Islam Indonesia: Jurnal Ekonomi dan Keuangan Syariah Vol. 2 No. 1 January 2018 Page 118-133 Online ISSN: 2540-8402 | Print ISSN: 2540-8399 127.

³ Hassan, M. K. (2018). Islamic Finance: Principles and Practice. Routledge.

⁴ Juhaya S. Praja, Filsafat Hukum Islam cet. Ke-1, (Bandung: Yayasan Piara, 1993), h. 173.

beli, maka *mu'amalah* (proses jual beli) dianggap sesuai dengan prinsip islam jika *pertama*, saling menguntungkan dua belah pihak, sehingga jual beli yang merugikan satu pihak dianggap menyalahi prinsip islam. *Kedua*, harus ada spirit distribusi kekayaan seperti membatasi jumlah pembeli tanpa alasan yang dibolehkan oleh syari'at. *Ketiga*, jual beli tersebut tidak boleh mengandung unsur tipu dan juga perjudian. *Keempat*, jual beli harus berorientasi kebaikan dan ketakwaan. Sehingga jual beli barang haram, jual beli barang terlarang, jual beli hasil curian, jual beli yang menyebabkan seorang meninggalkan kewajiban atau menyebabkan salah seorang atau keduanya melakukan maksiat adalah dilarang dan tidak sesuai dengan prinsip islam. *Kelima*, jual beli harus didasarkan pada musyawarah dan mufakat sehingga tidak boleh ada jual beli sembunyi-sembunyi atau jual beli memaksa.

2. Landasan Paradigma *Tabaddul Al-Manafi'*

Kerangka kerja *tabaddul al-manafi'* terdiri dari beberapa elemen kunci yang mencakup landasan teoretis, prinsip kerjasama, transparansi, dan etika sosial. Landasan teoretis *tabaddul al-manafi'* dapat ditelusuri dari ajaran Al-Qur'an dan Hadis yang menekankan bahwa setiap transaksi ekonomi harus memberikan manfaat yang adil dan saling menguntungkan.⁵

Asas *tabaddul al-manafi'* juga mencakup semangat kerjasama atau musyarakah, yang berarti bahwa pertukaran manfaat harus melibatkan bentuk kerjasama yang adil antara pihak-pihak yang terlibat. Musyarakah menekankan pentingnya kesetaraan dan partisipasi aktif dari semua pihak

⁵ Iqbal, M., & Mirakhor, A., *An Introduction to Islamic Finance: Theory and Practice*, (Wiley: 2011), h. 127.

dalam proses pertukaran. Selain itu, prinsip ini menegaskan pentingnya perpindahan kepemilikan manfaat yang jelas dan sah. Dalam kerangka ini, pertukaran manfaat harus dilakukan dengan transparansi dan kepastian hukum, sehingga tidak merugikan salah satu pihak.⁶

Selain itu, *tabaddul al-manafi'* juga didasari oleh semangat *at ta'awun* atau tolong-menolong, yang merupakan salah satu nilai dasar dalam masyarakat Islam. Asas ini menekankan pentingnya saling membantu dan mendukung dalam transaksi ekonomi, yang tidak hanya bertujuan untuk keuntungan pribadi tetapi juga untuk kebaikan bersama. *At-ta'awun* mempromosikan kolaborasi yang harmonis dan etika yang baik dalam berbisnis, sesuai dengan ajaran Islam yang menekankan kepedulian sosial dan solidaritas.⁷ Dengan mengintegrasikan ketiga prinsip ini, *tabaddul al-manafi'* mencerminkan pendekatan yang holistik dan beretika dalam ekonomi Islam.

Asas *tabaddul al-manafi'* merupakan bentuk dari tujuan bekerjasama dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Pekerja dalam hal asas *tabaddul al-manafi'* memiliki motivasi ekonomi sejak awal perjanjian. Untuk itu dalam hal ini disusun dengan asas kebermanfaatn, tolong-menolong, harmonis, solidaritas, tanggung jawab, inovasi dan mematuhi aturan yang disepakati. Kesepakatan kerja dilakukan untuk melahirkan efek taradhin (suka sama suka), sehingga pekerja tidak diberatkan dengan paksaan pekerjaan dengan bayaran yang tidak memenuhi kriteria motivasi pekerja.⁸ Tindakan

⁶ Choudhury, M. A. (2017). *Islamic Economic Theory: A Critical Analysis*. Routledge.

⁷ Mokhtar, M. (2016). *Ethics in Islamic Finance: A Guide to Principles and Practices*. Palgrave Macmillan.

⁸ Lukman Hakim, *Prinsip-Prinsip Ekonomi Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2012), h. 216.

kecurangan atau *al-gharar* adalah tindakan yang dilarang dalam ekonomi Islam. Sebagaimana penulis menjabarkan bahwa *tabaddul al-manafi'* memiliki konsep kesepakatan bayaran dan klasifikasi kerja sesuai dengan target organisasi, maka adalah hak pekerja untuk mendapatkan kejelasan di awal.

3. *Tabaddul Al-Manafi'* dalam Praktik Ekonomi Modern

ASN dalam sistem motivasi ekonomi dalam islam memiliki kriteria yang sama dengan pekerja pada umumnya yaitu memiliki hak untuk hidup dan kerja yang layak (*Hayyah Thayyibah*). Dalam konteks praktik *tabaddul al-manafi'* di era modern, ASN juga diharapkan untuk tidak hanya memikirkan kepentingan pribadi, tetapi juga berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini selaras dengan prinsip saling menguntungkan (*tabaddul al-manafi'*) yang menjadi landasan dalam hubungan sosial dan ekonomi dalam islam, di mana setiap individu, termasuk ASN, berperan dalam menciptakan manfaat bersama melalui kinerja yang profesional, adil, dan bertanggung jawab.

Motivasi kerja bukan untuk menenggelamkan diri pekerja pada tuntutan pekerjaan yang diluar kontrak kerja atau melebihi kriteria seharusnya pekerjaan dilakukan. Dalam fenomena modern dikenal dengan *work life balance* yakni keseimbangan kerja dan kehidupan pribadi. Pekerjaan seyogyanya memberikan efek kemaslahatan pada pekerja dan organisasi/institusi. Pun demikian, pekerjaan diberikan untuk pendistribusian

kekayaan sehingga menciptakan kestabilan ekonomi.⁹ Apabila pekerja tidak mendapatkan upah yang layak karena adanya aturan-aturan yang memberatkan pekerja maka akan menciptakan instabilitas ekonomi dan penggelembungan harta yang tidak tersalurkan dengan baik.

Tujuan ekonomi Islam secara fundamental tidak dapat dipisahkan dari spiritualitas, artinya manusia tidak hanya dituntut untuk bekerja demi kebutuhan pribadi saja atau keuntungan organisasi atau pencapaian target institusi, melainkan sebagai bentuk tanggung jawab manusia dalam menjalankan lakon *khalifah Allah* (pengganti Allah) di muka bumi dan bertujuan memberikan kemaslahatan kepada bumi atau lingkungan sekitar (*imarah al-ardh*).

Manusia adalah makhluk sosial dan sekaligus sebagai makhluk ekonomi, yang artinya manusia memiliki kebutuhan pada rekognisi sosial dan pemenuhan kebutuhan ekonomi. Dalam kehidupan bermasyarakat, manusia dituntut untuk dapat memenuhi kebutuhan ekonomi dengan bekerja. Bekerja adalah manifestasi hubungan sesama manusia (*hablum min an-nas*) yang mana satu pihak penyedia jasa atau pemasok barang yang memberikan upah pekerja dan satu pihak lainnya sebagai pekerja. Dalam kajian hukum Islam (*fiqh*) hal ini merupakan bagian besar dari *ijarah al-'amal* yakni kesepakatan/ijarah dalam mempekerjaan seseorang¹⁰.

Penetapan upah dalam Islam yang berimbang bagi pekerja ditentukan dalam hukum Islam dan memang bukan perkara yang mudah untuk

⁹ Rustam Effendi, *Produksi Dalam Islam* (Yogyakarta: Magistra Insania Press, 2003), h.94.

¹⁰ Sri Sudiarti, "Strategi Politik Ekonomi Islam," *Human Falah* Vol. 3 No. 1 (2016).

ditetapkan. Sehingga, terdapat adanya perjanjian yang mengikat kedua belah pihak. Di dalam Islam, dasar hukum upah terdapat pada Alquran, Hadis, *Ijma* Ulama:

a. Alquran: Upah Adil Sesuai Kinerja

Pemberian upah dalam Alquran ditentukan dari kinerja yang tepat sesuai dengan durasi yang ditentukan. Upah yang dimaksud sesuai kinerja dan waktu yang ditentukan berdasarkan pada adanya waktu yang ditentukan dan apabila memiliki kemampuan untuk melakukan lebih daripada durasi kerja, maka hal itu tergantung daripada kesepakatan awal. Hal tersebut tergambar dalam Alquran pada surah Al-Qashash ayat 26-27:

قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ قَالَ إِنِّي أُرِيدُ أَنْ أُنكِحَكَ إِحْدَى ابْنَتَيَّ هَاتَيْنِ عَلَى أَنْ تَأْجُرَنِي ثَمَنِي حَبِجًّا فَإِنْ اتَّمَمْتَ عَشْرًا فَمِنْ عِنْدِكَ وَمَا أُرِيدُ أَنْ أَسُقَّ عَلَيْكَ سَتَجِدُنِي إِنْ شَاءَ اللَّهُ مِنَ الصَّالِحِينَ

Artinya : Salah seorang dari kedua (perempuan) itu berkata, “Wahai ayahku, pekerjakanlah dia. Sesungguhnya sebaik-baik orang yang engkau pekerjakan adalah orang yang kuat lagi dapat dipercaya.” Dia (ayah kedua perempuan itu) berkata, “Sesungguhnya aku bermaksud menikahkanmu dengan salah seorang dari kedua anak perempuanku ini dengan ketentuan bahwa engkau bekerja padaku selama delapan tahun. Jika engkau menyempurnakannya sepuluh tahun, itu adalah (suatu kebaikan) darimu. Aku tidak bermaksud memberatkanmu. Insyaallah engkau akan mendapatiku termasuk orang-orang yang baik.”

Dalam ayat di atas, dasar dari pekerja adalah kemampuan fisik dan memiliki kejujuran. Kemampuan fisik saja tanpa kejujuran merupakan hal yang membawa mudharat, sedangkan jika kejujuran tanpa kemampuan fisik akan merugikan kedua belah pihak. Selain mengenai kejujuran dan kemampuan fisik, pada ayat selanjutnya (ayat 27) dijelaskan bahwa

adanya perjanjian kedua belah pihak untuk melakukan suatu pekerjaan dengan waktu yang disepakati sedangkan jika melebihi waktu maka hal tersebut boleh terjadi selama tidak merugikan salah-satu pihak. Dalam Tafsir Al-Misbah pemberi pekerjaan pada ayat tersebut adalah Nabi Syu'aib yang berkata kepada Musa. Pada bagian penafsiran ayat "Jika kamu mau menggenapkannya menjad sepuluh tahun dengan sukarela maka itu baik saja" ditambahkan oleh Quraish Shihab dengan penjelasan bahwa Musa (pekerja) tidak harus melakukan itu jika ia tidak ingin.¹¹ Pada ayat ini, dijelaskan betapa pentingnya ukuran kerja sedari awal. Terkait dengan "pekerjaan sukarela" memiliki satu penjelasan bahwa pekerjaan dalam Islam memiliki sistem yang bukan hanya berorientasi pada materi melainkan juga dianggap sebagai leluhur spiritual sebagaimana yang terdapat dalam Surah Al-Ahqaf ayat 19"

وَلِكُلِّ دَرَجَةٍ مِمَّا عَمِلُوا وَلِيُوقَفِيَهُمْ أَعْمَالَهُمْ وَهُمْ لَا يَظْلَمُونَ

Artinya : Setiap orang memperoleh tingkatan sesuai dengan apa yang telah mereka kerjakan dan agar Allah menyempurnakan balasan amal mereka serta mereka tidak dizalimi.

Dalam relasi pada dunia kerja, meskipun memiliki muatan spiritual tetapi juga terdapat adanya upaya untuk menghindarkan diri kelaliman dalam hal pengupahan. Pada dua ayat di atas yang telah penulis hanturkan dapat dipahami bahwa landasan Alquran soal upah dalam pekerjaan yang

¹¹ Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbāh: Pesan, Kesan Dan Keserasian Al-Qur'an Vol 6* (Jakarta: Lentera Hati, 2006). h. 307.

bernilai upah material yang diukur dari durasi kerja, dan upah spiritual sebab bekerja dalam Islam juga termasuk ke dalam ibadah.

b. Hak Pekerja dalam Hadis Nabi

Pekerja memiliki hak untuk diberi upah yang sesuai dengan kinerjanya. Acapkali, ketidakadilan di dunia kerja terjadi dengan pengurangan, penundaan, ataupun pemberian upah yang tidak sesuai. Hal tersebut menjadi konsen dalam fiqh mu'amalah, khususnya mengenai sistem upah. Upah yang diberikan kepada pekerja seyogyanya dilandasi keadilan, tidak menunda-nunda, tidak memotong upah secara sepihak dan tidak mengenakan aturan-aturan yang mempersulit pekerja untuk mendapatkan upah.

Dalam kitab *Al-Jami' as-Sahih al-Bukhari* menjelaskan adanya larangan keras untuk berlaku tidak adil kepada pekerja hal ini sebagaimana tertuang dalam Hadis yang di riwayatkan oleh Imam al-Bukhari dengan nomor hadis 2075 dengan sanad Bisyr bin Marhum, Yahya bin Sulaim, Isma'il bin Umayyah, Sa'id bin Abi Sa'id, dan Abi Hurairah yang mendengar Nabi SAW bersabda: *"Allah Ta'ala berfirman: Ada tiga jenis orang yang Aku menjadi musuh mereka pada hari kiamat, seseorang yang bersumpah atas nama-Ku lalu mengingkarinya, seseorang yang menjual orang yang telah merdeka, lalu memakan hasil penjualannya (harganya) dan seseorang yang memperkerjakan pekerja kemudian pekerja itu menyelesaikan pekerjaannya, namun tidak memberi upahnya"* (HR Al-

Bukhari 2075).¹² Dalam hadis di atas, kalimat Dosa bagi orang yang memperkerjakan seseorang lalu tidak memberi/menahan upahnya (*Ismun man mana'a ajra al-ajira*), dan di dalam Kitab Ibnu Majah hadis yang memiliki redaksi yang cukup mirip terdapat dalam bab “*Ajru al-Ajra*” (upah bagi pekerja) . Dengan adanya berbagai landasan hadis dengan periwayat berbeda namun memiliki redaksi hadis yang sama, dapat disaksikan bahwa memang menjadi perhatian besar adanya fenomena upah pekerja yang ditahan atau melakukan manipulasi untuk menahan upah pekerja dengan cara-cara yang tidak terpuji.

c. *Ijma'* Ulama dalam Menentukan Upah

Hukum pemberian upah/ijarah dalam Islam juga melewati fase adanya pembuatan *Ijma'* para ulama untuk menyepakati satu hukum. Ijarah dalam kesepakatan ulama dianggap memiliki kebaikan dan manfaat bagi manusia. Hal tersebut sebagaimana dapat ditelaah dalam *Ijma'* Ulama sebagaimana di paparkan oleh Rachmat Syafei dalam buku berjudul “*Fiqh Mu'amalah*”.¹³

Mengingat bahwa penentuan upah amat kompleks tergantung dari ukuran sistem kerja dan aturan dari setiap lingkungan kerja. Dalam islam, hal paling ditekankan adalah penentuan upah yang sesuai dengan produktivitas pekerja atau sesuai dengan target organisasi tempat bekerja. Penetapan upah oleh karenanya tidak boleh menghilangkan hak bagian

¹² Abī ‘Abd Allah Muhammad bin Isma‘ūl Al-Bukhari, *Al-Jāmi’ al-Ṣāḥiḥ: Al-Musnad Min Ḥadīṡ Rasūl Allah Wa Sunnatih Wa Ayyāmih* (Kairo: Al-Maktabah al-Salafiah, 2012).

¹³ Rachmat Syafei, *Fiqh Mu'amalah* (Bandung: Pustaka Setia, 2001). Hal 124

dari pekerja dengan pemberian upah semena-mena atau pemotongan upah dengan standar yang tidak jelas.

Upah ditentukan oleh banyak hal manfaat kerja adalah salah-satu diantaranya. Kinerja sebagai penentu upah diakui sebagai sistem metode umum dalam sistem *mu'amalah*.¹⁴ Terdapat deretan hak pekerja dalam upah, dalam hukum Islam pengupahan yang buruk terhadap pekerja umumnya menjadi masalah yang serius, hal ini dikategorikan sebagai sikap aniaya.¹⁵ Pengupahan yang buruk seperti upah yang terlambat diberikan, upah yang tidak sesuai kinerja atau upah yang didasarkan pada hal lain selain produktivitas kerja. Ada berbagai pendapat sistem upah dalam Islam, dalam kitab *al-Ahkam as-Sultaniyyah*, Al Mawardi menjelaskan bahwa upah semestinya diberikan kepada pekerja dengan batas cukup.¹⁶ Akan tetapi, term 'cukup' dalam analisa Al-Mawardi masih menjadi pertanyaan, apa batas dari kecukupan? Al-Maliki memberikan penjelasan yang lebih rinci, bagi Al-Maliki upah harus diberikan dengan kriteria 'wajar'. Wajar dalam hal ini dihitung dari bertambahnya kebutuhan atau berkurangnya kebutuhan hidup pekerja.¹⁷

ASN adalah pekerja yang memiliki berkerja untuk memenuhi kebutuhan, atau dalam tinjauan teori ilmu ekonomi disebut sebagai motivasi ekonomi. Islam sebagai agama yang memuat ajaran secara komprehensif, universal dan dinamis memiliki hukum-hukum dalam

¹⁴ Hidayati, *Pengupahan Dalam*.

¹⁵ Ahmad Wardi Muslich, *Fiqh Muamalah* (Jakarta: Amzah, 2010).

¹⁶ Susanti, *Evaluasi Pemberian*.

¹⁷ Syaifei, *Fiqh Mu'amalah*.

motivasi ekonomi, khususnya dalam hal kontrak kerja atau perjanjian kerja yang disepakati sejak awal oleh kedua belah pihak atau lebih.

Dalam instansi pemerintah upah mengikuti sistem UMR/UMK daerah masing-masing, hal ini bisa dianggap sebagai kontekstualisasi hukum pengupahan dalam Islam sebagaimana dalam pandangan ulama. UMK di Kota Subulussalam tahun 2023 berada pada Rp3.413.666 (tiga juta empat ratus tiga belas ribu enam ratus enam puluh enam rupiah) sedangkan patokan pengupahan bagi ASN mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977, pun dengan ASN di lingkungan Kantor Kementerian Agama Kota Subulussalam tetap berpedoman pada Peraturan Pemerintah tersebut. Sistem pengupahan, umumnya tidaklah sesederhana yang dibayangkan, ada masalah-masalah pelik yang mesti dilihat secara kritis. Masalah tersebut seperti ketidaksetaraan gender (*gender inequality*), persaingan bisnis yang ketat, kondisi keuangan institusi, dan berbagai masalah yang terkait dengan infrastrukturnya.¹⁸

Dalam fikih Islam, teori yang diambil dalam hal ini adalah spirit pengupahan dan teori nilai kerja dalam Islam. Fikih Islam sendiri membagi sistem kerja dan termasuk metode pengupahannya dalam dua kriteria yang bercabang yaitu *Ajir* dan *Ijarah al-'amal*.¹⁹ Pertama, *Ajir khas* yang pada maksudnya adalah sistem kerja dalam jangka waktu yang cukup panjang sesuai kontrak yang disepakati. Kedua, *Ajir Musytarak* yaitu sistem pengupahan yang dilakukan dengan batas kerja yang telah

¹⁸ C Grund and dkk, "Work Councils and Performance Appraisals," *Journal of Participation and Employee Ownership* Vol. 3 No. 1 (2019): 29–50.

¹⁹ Ridwan, *Fiqh Perburuhan* (Yogyakarta: Grafindo Utara Muda, 2007).

ditentukan waktunya, biasanya berakhir saat pekerjaan tersebut telah selesai.

Di sisi lain ada *ijarah al-'amal*, yang di dalamnya terdapat kriteria lagi yakni: pertama, *ijarah* khusus yang merupakan pekerjaan yang dilakukan oleh yang bekerja akan tetapi tidak boleh bekerja selain dengan orang yang telah disepakati akan memberinya upah. Untuk *ijarah* khusus ini, kewajiban pekerja hanya bekerja sesuai instruksi, dengan kata lain apabila terdapat barang atau produktivitas yang salah, bukan sepenuhnya salah pekerja. Kedua, *Ijarah Musytarak* yang maksudnya adalah dilakukan oleh pekerja secara bersama-sama (kolektif) dan pekerja boleh memiliki pekerjaan lain.²⁰ Memang, sistem *ijarah* atau *ajir* digunakan dalam transaksi dagang. Namun, dalam berbagai teori ekonomi Islam di jaman kiwari, pembacaan *mu'amalah* Islam mengalami perubahan yang lebih komprehensif, yang mana tidak hanya terbatas pada produk, tapi juga dikontekstualisasikan dalam semangat keadilan pada kegiatan ekonomi.

C. Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang ASN mengatur tentang beberapa ketentuan pokok mengenai manajemen ASN, salah satunya

²⁰ Sudiarti, "Strategi Politik Ekonomi Islam."

mengatur tentang tunjangan kinerja sebagai bagian dari manajemen/pengelolaan ASN.

Pada pasal 18 undang-undang tersebut, tunjangan kinerja diberikan kepada jabatan non-manajerial seperti jabatan fungsional dan jabatan pelaksana. Jabatan fungsional jabatan yang melekat pada seorang ASN yang memberi pelayanan dan melaksanakan pekerjaan sesuai dengan keahlian dan keterampilan. Sedangkan jabatan pelaksana didasarkan pada pekerjaan-pekerjaan yang bersifat rutin dan sederhana.

Pada pasal 21 disebutkan bahwa tunjangan kinerja adalah bagian dari hak seorang ASN yang diberikan oleh negara disamping penghasilan tetap, penghargaan dan jaminan sosial dan hak-hak lainnya. Tunjangan kinerja yang dimaksud adalah tunjangan dan fasilitas jabatan yang melekat (sebagai tunjangan fungsional dan tunjangan pelaksana).

Pasal 31 undang-undang ASN menyebutkan bahwa tunjangan kinerja adalah bagian dari Manajemen ASN yakni pada point d tentang pengelolaan kinerja. Pengelolaan kinerja kemudian diatur pada pasal 40 melalui peningkatan hasil kerja dan perbaikan perilaku ASN secara terus menerus, penguatan peran pimpinan dan penguatan kolaborasi baik vertikal maupun horizontal.

Pasal 42 menyebutkan mengenai pengelolaan kinerja ASN berorientasi pada hasil kerja dan perilaku kerja, pengembangan kinerja, pemenuhan ekspektasi pimpinan dan dialog kerja yang intensif antara pimpinan dan ASN.

Pasal 43 dan 44 menyebutkan bahwa pengelolaan kinerja ASN merupakan kewenangan pejabat instansi masing-masing (mandiri, bersifat lokal dan tidak sama) dan didelegasikan secara berjenjang (hirarki kinerja) dimana kinerja pegawai memiliki hubungan (saling mempengaruhi) dengan kinerja atasan dan begitu seterusnya. Hasil pengelolaan kinerja tersebut salah satunya untuk menjadi pertimbangan dalam memberikan penghargaan (misalnya tunjangan kinerja), pengakuan (bonus) dan sanksi.

Pasal 50 menjelaskan bahwa tunjangan kinerja merupakan komponen penghargaan dan pengakuan yang diberikan secara adil, layak dan kompetitif. Sebagai penghargaan yang bersifat lokal, mandiri dan tidak sama dan dinamis, maka pendanaan tunjangan kinerja ASN pusat berasal dari APBN dan tunjangan kinerja ASN daerah berasal dari APBD. Pola ini tidak mencerminkan keadilan, karena beda daerah beda kemampuan dalam merealisasikan anggaran pembayaran tunjangan kinerja.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2020 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tidak banyak mengatur mengenai tunjangan kinerja kecuali pasal 250B dan 352 Ayat 1 tentang penyetaraan jabatan dari pejabat administrasi ke jabatan fungsional melalui penyesuaian (*inpasing*). Dimana sampai berlaku peraturan terbaru, mekanisme pembayaran hak pegawai tetap mengikuti Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014.

3. Permen PAN &RB Nomor 8 tahun 2021 Tentang Sistem Manajemen Kinerja Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Menteri tersebut sangat jelas mengatur mengenai teknis penilaian kinerja ASN. Misalnya, pasal 2 menjelaskan mengenai sistem manajemen kinerja ASN yang dilakukan dengan tujuan: Pertama, menyelaraskan tujuan dan sasaran kinerja dalam bentuk SKP (sasaran kinerja pegawai). Kedua, melakukan pemantauan, pengukuran, penilaian dan pembinaan kinerja. Ketiga, melakukan tindak lanjut hasil penilaian kinerja (dalam bentuk pengembangan karir, pemberian tunjangan kinerja dan bonus).

Pasal 3 berbicara mengenai sistem manajemen kinerja ASN yang objektif, terukur, akuntabel, partisipatif dan transparan. Pasal ke 4 berbicara mengenai perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pembinaan, penilaian, tindak lanjut dan sistem informasi kinerja ASN.

Pasal 5 mengatur mengenai penyusunan dan penetapan rencana SKP; pasal 6 mengenai sifat SKP yang berjenjang.

Pasal 9 menyebutkan selain melalui SKP, kinerja ASN juga diukur melalui perilaku kinerja meliputi aspek orientasi pelayanan, komitmen, inisiatif kerja, kerjasama, dan kepemimpinan.

Secara bertahap pasal 10 menjelaskan bahwa pelaksanaan, pemantauan dan pembinaan kinerja dilakukan oleh pejabat penilai kinerja.

Pasal 11 menjelaskan bahwa penilaian kinerja merupakan gabungan dari nilai SKP dan nilai perilaku kinerja. Dalam hal ini, nilai SKP diperoleh dengan membandingkan realisasi antara target SKP dan realisasi SKP sesuai

dengan perencanaan kinerja yang disepakati antara pimpinan dan ASN. Sedangkan nilai perilaku kinerja diperoleh dari perbandingan antara standar perilaku kerja dengan penilaian perilaku kerja dalam jabatan (oleh atasan langsung).

Pasal 12 menyebutkan bahwa tindak lanjut manajemen ASN meliputi pelaporan, pemeringkatan, penghargaan, saksi dan keberatan ASN.

Pasal 13 menyebutkan bahwa penilaian dilakukan secara berjenjang dari pejabat penilai kinerja kepada tim penilai kinerja. Adapun dokumen yang dinilai diantaranya nilai kinerja, predikat kinerja, permasalahan kinerja, rekomendasi dan dokumen terkait lainnya.

Pasal 14 menyebut nilai pemeringkatan kinerja akan menjadi acuan dalam manajemen kinerja ASN (termasuk pembayaran gaji, tunjangan dan bonus), pengembangan kompetensi (pelatihan atau studi lanjut), pengembangan karir (kenaikan pangkat dan jabatan) serta manajemen ASN lainnya.

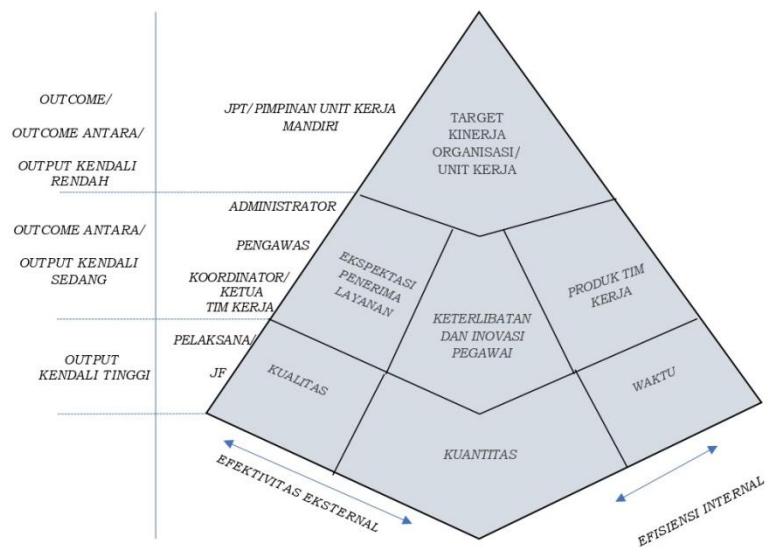
Pasal 15 pada poin d menyebutkan bahwa dokumen penilaian kinerja digunakan sebagai dasar pembayaran tunjangan kinerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 18 mengatur mengenai sistem informasi kinerja ASN (aplikasi) yang digunakan sebagai alat untuk menilai kinerja ASN. Aplikasi tersebut dibuat secara nasional dan (sewaku-waktu) dapat diintegrasikan dengan aplikasi penilaian kinerja di daerah. Aplikasi informasi kinerja ASN memuat

perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, pembinaan, penilaian dan tindak lanjut kinerja ASN.

Pada lampiran permenpan RB nomor 8 tahun 2021 juga disebutkan tahapan penyusunan rencana SKP antara pejabat hingga ke jenjang bawahan. Pada panduan tersebut juga dijelaskan mengenai tiga tahap penyusunan Rencana SKP pejabat administrasi dan pejabat fungsional yaitu *Pertama*, (24) melihat gambaran keseluruhan organisasi dan memperhatikan rencana strategis (renstra) dan rencana kerja tahunan (RKT) dari unit kerja tempat tugas ASN yang bersangkutan. *Kedua*, membagi peran antara ketua, anggota/kelompok kerja sesuai matrik pembagian peran dan hasil. *Ketiga*, menentukan rencana kinerja pada format SKP yang telah ditetapkan meliputi rencana kinerja utama dan rencana kinerja tambahan. *Kempat*, menentukan aspek indikator dan indikator dan indikator kinerja individu kedalam format SKP. Baik pejabat administrasi maupun pejabat fungsional harus memasukkan 4 kriteria aspek indikator yaitu kuantitas, kualitas, waktu dan biaya. Kesemua aspek tersebut ditetapkan oleh pejabat berwenang dengan memperhatikan beberapa kriteria seperti spesifik, terukur, realistis, memiliki batas waktu pencapaian dan menyesuaikan dengan kondisi internal dan eksternal organisasi (33). *Kelima*, menetapkan target kinerja pada format rencana SKP dengan memperhatikan beberapa kriteria seperti peraturan perundang-undangan, realisasi/data terbaru, ekspektasi penerima layanan, rasionalitas target, direktif atasan langsung dan potensi serta proyeksi atas kondisi internal dan eksternal organisasi (34). *Keenam*, bagi jabatan fungsional untuk

menyetarakan SKP yang telah disusun dengan angka kredit sesuai dengan tabel yang ditentukan.



Gambar. 2.1. Piramida Indikator Kinerja Berdasarkan Permen PAN & RB Nomor 8 Tahun 2021

4. Permen PAN & RB Nomor 6 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Kinerja Aparatur Sipil Negara

Pada pasal 1 peraturan perundang-undangan tersebut dijelaskan beberapa istilah kunci terkait kinerja ASN yaitu Sasaran Kinerja Pegawai atau SKP sebagai ekspektasi kinerja (harapan atas hasil kerja dan perilaku kerja) pegawai; Umpan balik berkelanjutan dan evaluasi kinerja periodik sebagai proses evaluasi atas penilaian kinerja pegawai; EKP atau Evaluasi Kinerja Tahunan serta Pejabat Penilai Kinerja (atasan langsung) yang bertugas memberi penilaian atas hasil kerja dan perilaku kerja ASN.

Pasal 2 disebutkan mengenai tujuan pengelolaan kinerja pegawai upaya untuk meningkatkan kualitas ASN, menguatkan peran pimpinan dan

menguatkan kolaborasi. Pasal 3 pada peraturan yang sama menyebutkan bahwa pengelolaan kinerja pegawai berorientasi pada pengembangan kinerja, pemenuhan ekspektasi pimpinan, dialog intens, pencapaian kinerja organisasi (instansi) serta penilaian atas hasil kerja dan perilaku kerja ASN.

Pasal 5 menyebutkan bahwa pengelolaan kinerja pegawai meliputi perencanaan dan penetapan; Pelaksanaan pemantauan dan pembinaan; Penilaian dan evaluasi; serta tindak lanjut hasil evaluasi berupa pemberian penghargaan (salah satunya tunjangan kinerja) dan sanksi.

Pasal 7 menjelaskan mengenai proses perencanaan, penyusunan, penetapan dan klasifikasi sasaran kinerja pegawai. Pasal 8 memuat perencanaan strategis, perjanjian kinerja, organisasi dan tata laksana (struktur dan fungsi organisasi), rencana kinerja pimpinan, pemetaan kompetensi pegawai dan penetapan prioritas kinerja.

Pasal 9 dijelaskan mengenai rencana hasil kerja yang berbasis outcome, outcome antara, output dan layanan yang dihasilkan oleh pegawai. Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa aspek yang dinilai meliputi estimasi kuantitas, kualitas, waktu dan biaya. Ukuran penilaian juga didasarkan pada penilaian kualitatif (substansi ketercapaian) dan kuantitatif (angka).

Pasal 10 menjelaskan mengenai cakupan perilaku kerja ASN meliputi orientasi pelayanan, komitmen, inisiatif kerja, kerjasama dan kepemimpinan.

Pasal 16 dijelaskan mengenai kewajiban mendokumentasikan kinerja secara harian, mingguan, bulanan, triwulan, semesteran dan tahunan. Pasal 18 menjelaskan Model penilaian bersifat jaring laba-laba antara antar rekan

sejawat, atasan dan bawahan serta dengan pihak-pihak terkait lainnya. Pasal ini juga memberi peluang kepada keseimbangan pengawasan, dan dapat mengurangi risiko kesewenang-wenangan penilaian atasan terhadap kinerja bawahan.

Pasal 23 menyebutkan salah satu tugas penilai kinerja (atasan langsung) adalah melakukan evaluasi atas kinerja pegawai meliputi hasil kerja dan perilaku kerja, baik secara periodik maupun tahunan.

Pasal 24 dan 25 menjelaskan mengenai evaluasi kinerja baik periodik maupun tahunan (EKP Periodik dan EKP Tahunan) oleh atasan langsung, meliputi penetapan pencapaian kinerja organisasi yang didistribusikan kepada ASN serta melakukan penilaian sejauh mana kontribusi (kinerja) ASN yang bersangkutan terhadap kinerja organisasi (instansi). Hasil evaluasi kemudian dituangkan dalam dokumen evaluasi kinerja periodik (EKP) ASN bersangkutan untuk diberikan timbal balik (penghargaan, sanksi, perbaikan dan pengembangan).

Pasal 27 kemudian menjelaskan mengenai tindak lanjut meliputi pelaporan kinerja pegawai, pengajuan keberatan (dari pegawai dan sejatinya tidak efektif), pemeringkatan kinerja pegawai (kurang, baik dan baik sekali), penghargaan (tunjangan, bonus dan pengembangan) serta sanksi.

Pasal 28 membahas mengenai pelaporan kinerja dalam bentuk SKP (sasaran kinerja pegawai yang disusun sebelum pegawai melaksanakan tugas) dan EKP (hasil evaluasi kinerja pegawai) yang ditetapkan dan dinilai oleh atasan langsung.

Pasal 29 mekanisme pengajuan keberatan oleh pegawai atas hasil penilaian evaluasi kinerja, pasal 30 dan 33 mengenai pemeringkatan dan pasal 31 bentuk-bentuk penghargaan dan sanksi. Pasal 32 membahas mengenai evaluasi kinerja yang dijadikan dasar pembayaran tunjangan kinerja berdasarkan aturan yang berlaku.

Pasal 35 dan 37 menyebutkan bahwa pengelolaan kinerja pegawai berbasis aplikasi yang terintegrasi dengan platform tunggal pengelolaan pegawai dan sistem kerja. Baik penugasan, pelaporan dan evaluasi diatur dalam satu sistem kerja/pola kerja berbasis aplikasi.

Selain itu, beberapa catatan penting dan prinsip-prinsip umum pengelolaan kinerja juga diatur dalam lampiran dari peraturan menteri tersebut diantaranya: Tujuan dari pengelolaan kinerja tidak hanya sebagai penilaian kinerja ASN semata (*performance appraisal*) tapi juga sebagai instrument pengembangan ASN (*performance development*). Kedua, pentingnya memenuhi ekspektasi pimpinan dan adanya dialog kinerja antara pimpinan dan ASN. Ketiga, kinerja yang dimaksud harus mendukung pada kinerja (tujuan dan rencana) organisasi bukan kinerja pribadi yang tidak terkait dengan organisasi. Keempat, kinerja yang dimaksud berbasil hasil kerja dan perilaku kerja yang ditunjukkan kepada orang lain. perilaku kerja ASN Indonesia dirumuskan dalam satu slogan yakni Ber-AKHLAK (Berorientasi Pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif dan Kolaboratif).