

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia sebagai makhluk berpikir memiliki kemampuan menilai antara baik dan buruk. Dengan kelebihan itulah manusia seharusnya mampu membangun kehidupan berekonomi dengan cara mendapatkan keuntungan yang halal termasuk dari sisi pengelolaan barang milik negara atau daerah. Secara umum Barang Milik Negara atau BMN adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehaan lainnya yang sah¹.

Sebagai salah satu harta yang diurus untuk kepentingan operasional Negara tidak dibenarkan untuk diabaikan. Hal tersebut dijelaskan oleh Wahbah Zuhaili Harta sebagai berikut:

فَهُوَ كُلُّ مَا لَهُ قِيَمَةٌ يُلْزَمُ مُتْلِفُهُ بِضَمِّهِ²

Pengertiannya memperlihatkan bahwa Harta adalah segala sesuatu yang bernilai yang mewajibkan kepada orang yang

¹ Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

² Ahmad Wardi Muslich, *Fiqh Muamalat*, Jakarta: Amzah, 2015 hlm.

merusaknya untuk menggantinya”³. Seiring dengan konsep yang dibangunnya Ar-Razi dalam kamusnya mengartikan harta dengan sesuatu yang sudah dikenal oleh semua orang, sehingga ketika disebut مَالٌ maka orang langsung mengerti karena sudah mengetahuinya. Definisi ini dapat dipahami bahwa harta adalah segala sesuatu yang mempunyai nilai, baik berupa benda yang kelihatan, seperti emas dan perak maupun yang tidak kelihatan, seperti hak dan manfaat⁴. Harta yang diperoleh dengan baik bisa dipergunakan dengan benar dan bahkan bisa membantu seseorang yang membutuhkan.

Salah satu harta yang masuk dalam BMN adalah Mobil dinas. Istilah mobil dinas dipahami sebagai alat transportasi yang diperuntukkan bagi pegawai pemerintahan untuk mempermudah kinerja pegawai dalam menjalankan tugas negara. Namun kenyataannya ada penyimpangan yang terjadi diantaranya penyalahgunaan kendaraan operasional. Penyalahgunaan yang dimaksud adalah menggunakan kendaraan operasional kantor

³ Ahmad Wardi Muslich, *Fiqh Muamalat*, Jakarta: Amzah, 2015 hlm. 56

⁴ Ahmad Wardi Muslich, *Fiqh Muamalat*, Jakarta: Amzah, 2015 hlm. 55.

untuk kepentingan pribadi dengan kata lain digunakan bukan untuk kepentingan dinas⁵.

Kepentingan dinas fungsinya sangat menunjang untuk keberhasilan dalam pelaksanaan tugas ketatausahaan sebuah instansi, yaitu meliputi suatu barang. Barang atau aset milik negara adalah semua barang bergerak atau barang tidak bergerak yang dimiliki atau dikuasai oleh instansi pemerintahan yang sebagian dibeli atas sebab anggaran pendapatan dan belanja negara atau semua kekayaan negara yang harus dikelola dan dijaga dengan baik. Pengelolaan kekayaan negara mempunyai kegunaan yang tepat dalam penggunaan dan pemanfaatannya demi kepentingan nasional. Dalam hal ini pemerintah perlu melakukan pelaporan aset negara secara terbuka dan jujur dalam penggunaannya sehingga masyarakat bisa menilai kinerja pemerintah⁶.

⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2003), hlm.1.

⁶ M. Habibi Arifin, "*Analisis Pengelolaan Aset Tetap (Barang Milik Negara) pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Pekanbaru*". Skripsi (UIN Sultan Syarif Kasim Riau, 2011), Hlm 3.

Islam telah mengajarkan bagaimana seorang yang dapat bekerja dengan memberikan contoh, seperti dalam al-Qur'an surah Al-Baqarah ayat 283:

﴿وَإِنْ كُنْتُمْ عَلَى سَفَرٍ وَلَمْ تَجِدُوا كَاتِبًا فَرِهْنَ مَقْبُوضَةً فَإِنْ مِنْ بَعْضِكُمْ بَعْضًا فَلْيُؤَدِّ الَّذِي أُؤْتِمِنَ أَمَانَتَهُ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ وَلَا تَكْفُرُوا الشَّهَادَةَ وَمَنْ يَكْفُرْهَا فَإِنَّهُ أَنْتُمْ قُلُوبُهُ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ عَلِيمٌ ۗ﴾⁷

8

Jika kamu dalam perjalanan (dan bermuamalat tidak secara tunai) sedang kamu tidak memperoleh seorang penulis, maka hendaklah ada barang tanggungan yang dipegang (oleh yang berpiutang). Akan tetapi jika sebagian kamu mempercayai sebagian yang lain, maka hendaklah yang dipercayai itu menunaikan amanahnya (utangnya) dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya; dan janganlah kamu (para saksi) menyembunyikan persaksian. Dan barang siapa yang menyembunyikannya, maka sesungguhnya ia adalah orang yang

⁷ Departemen Agama Republik Indonesia. 2006. *Qur'an Tajwid*. Jakarta: Magfirah Pustaka. hlm 47.

berdosa hatinya; dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.

Ayat tersebut memperlihatkan bahwa perilaku amanah dalam menjalankan tugas menjadi sesuatu yang tidak bisa diabaikan. Termasuk dalam penggunaan kendaraan dinas di luar pelaksanaan tugas dinas dapat terlihat secara jelas pada saat hari libur terutama hari libur besar, bahkan hari minggu sering ditemukan ditempat-tempat pusat perbelanjaan. Namun hal tersebut dianggap biasa tanpa ada pengawasan dari pihak Pemerintah Daerah. Pada kenyataannya pengguna kendaraan dinas pada saat digunakan bukan untuk kepentingan dinas justru malah merasa bangga, karena merasa dirinya atau keluarganya merupakan pejabat. Akan lebih baik jika pejabat mampu segera mengembalikan konsepsi kendaraan dinas sebagai fasilitas atau alat bantu para penyelenggara negara untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat.

Berdasarkan data awal ditemukan ketidakcocokan antara standar operasional mobil dinas dengan realitanya sehingga terjadi penyalahgunaan terhadap pengelolaan barang milik negara. Hal ini mengakibatkan barang yang dikelola cenderung tidak optimal dalam penggunaan dan pemanfaatannya, misalnya kendaraan mobil dinas⁹. Hal tersebut didapatkan dari beberapa kasus mobil dinas 1) mobil dinas yang dipakai untuk kepentingan pribadi¹⁰, 2) mobil dinas yang dipakai mudik lebaran¹¹.

Upaya meminimalisir kesalahan dalam pengelolaan mobil dinas dibuatlah aturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 06 tahun 2006 yang telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 yang merupakan turunan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara dan Pengelolaan aset Negara yang tertib, akuntabel, dan transparan. Dalam Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 menegaskan adanya efisiensi dan efektifitas pengelolaan mobil dinas untuk

⁹ Monik Ajeng Puspitoarum, *Analisis Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) Pada Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Makassar*. Jurnal Administrative Reform, Volume 4 No.4 ,Oktober-Desember 2016.

¹⁰ <https://m.tribunnews.com/amp/regional/2015/09/14/mantan-sekretaris-dprd-sumsel-gadaikan-mobil-dinas/>

¹¹ <https://palembang.tribunnews.com/2019/05/23/sekda-pali-tegaskan-mobdin-dilarang-dibawa-mudik-keluar-sumsel-saat-lebaran>

kemaslhatan baik dari sisi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, sampai pada pengendalian¹².

Diantara fenomena mobil dinas yang kemudian menjadi dasar penelitian ini penggunaan gadai oleh pemegang kendaraan dinas untuk kepentingan pribadi¹³. Salah satu kasus penyalahgunaan mobil dinas oleh seorang pejabat di Palembang dengan cara menggadaikan dua buah mobil dinas milik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Sumsel¹⁴. Kasus yang berhubungan dengan fenomena gadai tersebut dikaji secara komperhensif dengan judul **“Gadai Barang Milik Negara dalam Perspektif Hukum Ekonomi Syari’ah”**

B. Rumusan Masalah

¹² Ikbar Andrian Sumardi, “*Analisis Pengelolaan Aset Tetap Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2016*”. Skripsi (UIN Alauddin Makassar, 2017) hlm 1.

¹³ Ahmad Wardi Muslich, *Fiqh Muamalah* (Jakarta: Amzah, 2015), hlm 287.

¹⁴ <https://m.tribunnews.com/amp/regional/2015/09/14/mantan-sekretaris-dprd-sumsel-gadaikan-mobil-dinas/>

1. Bagaimana Gadai Barang Milik Negara?
2. Bagaimana Tinjauan Hukum Ekonomi Syari'ah terhadap Gadai Barang Milik Negara?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan

- a. Mengetahui Gadai Barang Milik Negara.
- b. Menjelaskan Tinjauan Hukum Ekonomi Syari'ah terhadap Gadai Barang Milik Negara.

2. Manfaat

- a. Teoritis merupakan pembelajaran untuk menambah pengetahuan dan pemahaman tentang proses pengelolaan barang milik negara atas penggunaan mobil dinas.
- b. Praktis memberi manfaat bagi pemerintah daerah agar menjadi pertimbangan dalam mengevaluasi

pelaksanaan pengelolaan barang milik negara atas penggunaan mobil dinas.

D. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelaahan atas penelitian terdahulu diketahui beberapa penelitian sejenis yaitu :

1. Penelitian Muhammad Habibi Arifin (2011) “Analisis Pengelolaan Aset Tetap (Barang Milik Negara) Pada Kantor Dinas Pekerjaan Umum Kota Pekanbaru”. Dalam penelitiannya disimpulkan implementasi pengelolaan aset tetap (Barang Milik Negara) pada Kantor Dinas Pekerjaan Umum Kota Pekanbaru belum berjalan secara optimal sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan¹⁵.
2. Dwi Pratiwi Sari (2012) “Analisis Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) di bidang peralatan khusus penanggulangan keamanan berkadar tinggi studi kasus Mako Korps Brimob Polri Kelapa dua Depok”. Dalam

¹⁵M. Habibi Arifin “*Analisis Pengelolaan Aset Tetap (Barang Milik Negara) Pada Kantor Dinas Pekerjaan Umum Kota Pekanbaru*” (Skripsi, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Pekanbaru, 2011).

skripsi ini menyimpulkan bahwa Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) di bidang peralatan khusus penanggulangan keamanan berkadat tinggi studi kasus Mako Korps Brimob Polri Kelapa dua Depok secara keseluruhan sudah melaksanakan pengelolaan sesuai dengan peraturan yang berlaku¹⁶.

3. Studi Ikbar Andrian Sumardi (2017) “Analisis Pengelolaan Aset Tetap Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2016”. Dalam penelitiannya disimpulkan Pengelolaan Aset Tetap Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2016 tentang pedoman pengelolaan barang milik daerah tetapi belum semua terlaksana dengan maksimal¹⁷.
4. Muhammad Wahyu Ardianto (2016) “Tinjauan Hukum Islam terhadap Praktik Gadai dengan Jaminan Motor Kredit Studi Kasus di Bengkel Motor Dini Jaya Ungaran”.

¹⁶Dwi Pratiwi Sari, “*Analisis Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) di bidang peralatan khusus penanggulangan keamanan berkadat tinggi studi kasus Mako Korps Brimob Polri Kelapa dua Depok*” (Skripsi, Universitas Indonesia, 2012).

¹⁷ Ikbar Andrian Sumardi, “*Analisis Pengelolaan Aset Tetap Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2016*”. (Skripsi, Universitas Islam Alauddin Makassar, 2017).

Dalam skripsi ini menyimpulkan bahwa praktiknya motor tersebut dimanfaatkan oleh penerima gadai tetapi pemanfaatannya tidak secara maksimal¹⁸.

Ada persamaan penelitian terdahulu dari sisi pengelolaan Barang Milik Negara, sementara perbedaan dengan penelitian ini pada aspek Gadai Barang Milik Negara.

E. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data yang dianggap tepat, maka data yang diperlukan dalam penyusunan skripsi penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*) yang bersifat yuridis normatif. Yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan mengacu pada norma hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan dan norma-norma yang berlaku di

¹⁸ M. Wahyu Ardianto, “*Tinjauan Hukum Islam terhadap Praktik Gadai dengan Jaminan Motor Kredit Studi Kasus di Bengkel Motor Dini Jaya Ungaran*” (Skripsi, Universitas Islam Negeri WaliSongo Semarang, 2016).

masyarakat atau juga yang menyangkut kebiasaan yang berlaku di masyarakat¹⁹.

2. Sumber Data

Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu, data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Data sekunder diperoleh dengan mempelajari dan mengkaji literatur-literatur dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan hukum. Data sekunder di bidang hukum ditinjau dari kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu²⁰:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dalam hal ini akan digunakan, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara dan Pengelolaan Aset Negara yang tertib, akuntabel, dan transparan, Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014.

¹⁹ M. Andi Firdaus, "Perlindungan Hukum Terhadap Penanaman Modal pada Bidang Usaha Perkebunan di Indonesia" (*Skripsi*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2014).

²⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)* (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm 13.

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu terdiri dari bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, artikel internet, hasil-hasil penelitian, dan pendapat para ahli atau sarjana hukum yang dapat mendukung pemecahan masalah yang diteliti dalam penelitian ini.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya bahan dari media internet, ensiklopedia, indeks kumulatif.

3. Metode Pengumpulan Data

Mengingat data yang digunakan oleh penulis dari hasil karya tulis berupa buku, maka dalam pengumpulan data ini penulis menelusuri, kemudian membaca dan mencatat bahan-bahan yang diperlukan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan pembahasan²¹.

4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

²¹ Moh Nazir, *Metode Penelitian* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), hlm 103.

Setelah mengumpulkan beberapa data melalui sumber-sumber referensi, peneliti mengklarifikasi data tersebut dan kemudian akan menggunakan penelitian bersifat deskriptif yaitu prosedur pemecahan masalah dengan cara menggambarkan objek penelitian pada saat keadaan sekarang berdasarkan fakta-fakta sebagaimana adanya, kemudian dianalisis dan diinterpretasikan²². Sehingga permasalahan mengenai penelitian ini dideskripsikan berdasarkan data yang diperoleh kemudian dianalisis sebagai sebuah gagasan yang menarik untuk ditampilkan dalam penelitian ini.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan bertujuan untuk memudahkan penulis maupun pihak-pihak untuk membaca sekaligus memahami isi dari skripsi ini, adapun sistematika penulisan skripsi ini sebagai berikut:

²² Syofian Siregar, *Metode Penelitian Kuantitatif Dilengkapi Dengan Perbandingan Perhitungan Manual dan SPSS*(Jakarta: Prenada Media Grup, 2013), hlm 8.

- BAB I** : Merupakan pendahuluan dalam bab ini akan diuraikan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, penelitian terdahulu, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II** : Membahas mengenai Tinjauan Umum tentang pengertian Gadai Barang Milik Negara dan Tinjauan Hukum Ekonomi Syari'ah terhadap Gadai Barang Milik Negara.
- BAB III** : Analisis penelitian dalam bab ini akan dijelaskan mengenai tentang Gadai Barang Milik Negara.
- BAB IV** : Merupakan penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan uraian jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam rumusan masalah, Setelah melalui analisis pada bab sebelumnya. Sementara itu, Sub bab saran berisi rekomendasi dari peneliti mengenai

permasalahan yang diteliti sesuai hasil kesimpulan yang diperoleh.