



**REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI
DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH
PERSPEKTIF *MAQASID ASY-SYARI'AH***

**Oleh :
Lucky Omega Hasan**

**Promotor :
Prof. Dr. Jaih Mubarak, S.E.,M,H.,M.Ag**

**Co Promotor :
Dr. Drs. Yusdani, M.Ag.**

DISERTASI

**Diajukan Kepada
PROGRAM STUDI HUKUM ISLAM
PROGRAM DOKTOR
JURUSAN STUDI ISLAM
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**
Untuk Memenuhi salah satu syarat guna
Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Hukum Islam

**YOGYAKARTA
2024**

PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Lucky Omega Hasan

NIN : 20933005

Program Doktor : Hukum Islam

Konsentrasi : Hukum Ekonomi Syariah.

Judul Disertasi : REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH PERSPEKTIF *MAQASID ASY-SYARIAH*.

Menyatakan bahwa disertasi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang terdapat rujukan sumbernya. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa Disertasi ini adalah hasil plagiasi atau bukan hasil dari murni pemikiran dan penelitian saya, maka saya siap untuk dicabut gelar Doktor yang diaguneraahkan dan mendapatkan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku.

Yogyakarta, 15 Januari 2024.

Yang Menyatakan,



Lucky Omega Hasan.



DEWAN PENGUJI
UJIAN TERTUTUP DISERTASI DOKTOR

Nama : Lucky Omega Hasan
Tempat/tgl.lahir : 10 Oktober 1987
N. I. M. : 20933005
Konsentrasi : Doktor Hukum Ekonomi Syari'ah
Judul Disertasi : **REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI
DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH
PERSPEKTIF MAQÂSID ASY-SYARĪ'AH**

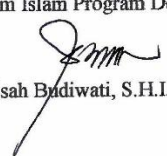
Ketua	: Dr. Anisah Budiwati, S.HI., M.SI.	(tgl, 11/12/23)
Sekretaris	: Dzulkifli H. Imawan, Lc., M.Kom.I., Ph.D.	(tgl, 12/12/23)
Promotor	: Prof. Dr. Jaih Mubarak, S.E., M.H., M.Ag.	(tgl, 10/12/23)
Co Promotor	: Dr. Drs. YUSDANI, M.Ag.	(tgl, 11/12/23)
Penguji	: Prof. Dr. Drs. Makhruh, SH., M.Hum.	(tgl, 11/12/23)
Penguji	: Drs. Agus Triyanta., MA., M.H., Ph.D.	(tgl, 11/12/23)
Penguji	: Drs. Drs. Asmuni, MA.	(tgl, 11/12/23)

Diuji di Yogyakarta pada tanggal 07 Desember 2023

Pukul : 09.00–11.00 WIB

Hasil / Nilai : **Lulus**

Mengetahui
Kaprosdi Hukum Islam Program Doktor FIAI UII


Dr. Anisah Budiwati, S.HI., M.S.I.

PERSETUJUAN

Disertasi berjudul : **REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH PERSPEKTIF MAQĀṢID ASY-SYARĪ AH**

Ditulis oleh : Lucky Omega Hasan
NIM : 20933005
Program Doktor : Doktor Hukum Islam

Telah dapat kami setuju untuk diuji di hadapan Tim Dewan Penguji Ujian Terbuka/Promosi Doktor pada Program Studi Hukum Islam Program Doktor Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Jurusan Studi Islam Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 08 September 2023 M
22 Shaffar 1445 H.

Promotor,

Mengetahui,
Ketua Prodi HIPD
Fakultas Ilmu Agama Islam UII



Dr. Anisah Budiwati, S.HI., M.SI.

A handwritten signature in black ink, belonging to Prof. Dr. Jaih Mubarak.

Prof. Dr. Jaih Mubarak, SE., MH., M.Ag

PERSETUJUAN

Disertasi berjudul : **REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH PERSPEKTIF MAQĀṢID ASY-SYARĪ'AH**

Ditulis oleh : Lucky Omega Hasan

NIM : 20933005

Program Doktor : Doktor Hukum Islam

Telah dapat kami setuju untuk diuji di hadapan Tim Dewan Penguji Ujian Terbuka/Promosi Doktor pada Program Studi Hukum Islam Program Doktor Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Jurusan Studi Islam Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 08 September 2023 M
22 Shaffar 1445 H.

Mengetahui,
Ketua Prodi HIPD
Fakultas Ilmu Agama Islam UII

Co Promotor,



[Signature]
Dr. Anisah Fudiwati, S.HI., M.SI

Dr. Drs. YUSDANI, M.Ag.

NOTA DINAS

No.: 12/Kaprodi.HukumIslam.S3/20/Prodi.HukumIslam.S3/I/2024

Disertasi berjudul: **REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM
DSN-MUI DALAM SISTEM PENGAWASAN
EKONOMI SYARIAH PERSPEKTIF
MAQĀSID ASY-SYARĪ'AH**

Ditulis oleh : Lucky Omega Hasan

NIM : 18933009

Prodi : Hukum Islam Program Doktor

Berdasarkan surat dari Dewan Penguji Ujian Tertutup Disertasi dan setelah diperiksa dengan cermat hasil revisi pada ujian Tertutup Disertasi, maka dinyatakan layak untuk diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Hukum Islam pada Program Studi Hukum Islam Program Doktor, Jurusan Studi Islam, Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 25 Januari 2024

Ketua,



Dr. Anisah Budiwati, S.H.I., M.S.I.

D:\Data\Akademik\S3\ND



DEWAN PENGUJI

UJIAN TERBUKA DISERTASI/PROMOSI DOKTOR

Nama : Lucky Omega Hasan
Tempat/tgl.lahir : Bandung, 10 Oktober 1987
N. I. M. : 20933005
Prodi : Hukum Islam Program Doktor
Judul Disertasi : **REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI
DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH
PERSPEKTIF MAQASID ASY-SYARI'AH**

Ketua : Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D

Sekretaris : Dr. Anisah Budiwati, S.H.I., M.S.I

Promotor : Prof. Dr. Jaih Mubarak, SE.,MH.,M.Ag

Co Promotor : Dr. Drs. Yusdani, M.Ag.

Penguji : Prof. Dr. Drs. Makhrus, SH., M.Hum..

Penguji : Drs. Agus Triyanta., MA., M.H., Ph.D

Penguji : Dr. Drs. Asmuni, MA.

()
()
()
()
()
()
()

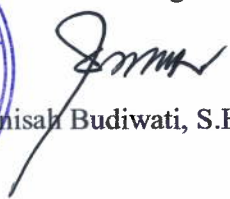
Diuji di Yogyakarta pada hari Selasa tanggal 13 Februari 2024 M

Pukul : 09.00 WIB - Selesai

Hasil : **Lulus (Cum Laude)**



Mengetahui
Kaprod Hukum Islam Program Doktor FIAI UII


Dr. Anisah Budiwati, S.H.I., M.S.I.



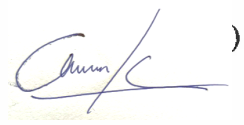
BERITA ACARA UJIAN TERBUKA DISERTASI

Bismillāhirrahmānirrahīm

Program Studi Hukum Islam Program Doktor, Jurusan Studi Islam, Fakultas Ilmu Agama Islam, Universitas Islam Indonesia pada:

Hari/tanggal : Selasa / 13 Februari 2024 M
Jam : 09.00 WIB - Selesai
Tempat : Ruang 03.16 Gedung KH. A. Wahid Hasyim Lantai 3
Kampus Terpadu Universitas Islam Indonesia
Jl. Kaliurang KM. 14,5 Yogyakarta 55584

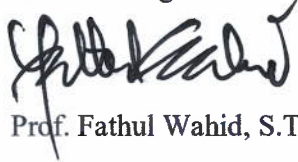
Telah menguji Terbuka Disertasi Program Studi Hukum Islam Program Doktor, Jurusan Studi Islam, Fakultas Ilmu Agama Islam, Universitas Islam Indonesia

Nama : Lucky Omega Hasan ()
Tempat/tgl.lahir : Bandung, 10 Oktober 1987
NIM : 20933005
Prodi : Hukum Islam Program Doktor
Judul Disertasi : **REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI
DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI
SYARIAH PERSPEKTIF MAQASID ASY-SYARI'AH**

DINYATAKAN : LULUS

Nilai Kumulatif : **3,88**
Predikat : **Cum Laude**
(yang merupakan gabungan Nilai Perkuliahan, Ujian Tertutup Disertasi dan Ujian Terbuka Disertasi)

Ketua Sidang



Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D



Sekretaris

Anisah Budiwati, S.H.I., M.S.I

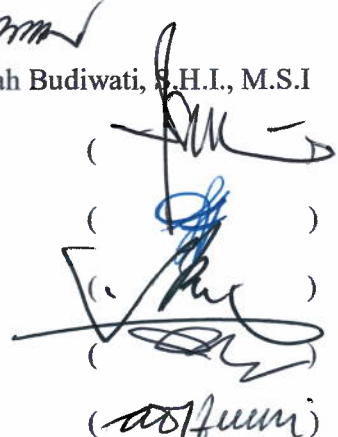
Promotor : Prof. Dr. Jaih Mubarak, SE.,MH.,M.Ag

Co Promotor : Dr. Drs. Yusdani, M.Ag.

Penguji : Prof. Dr. Drs. Makhrus, S.H., M.Hum.

Penguji : Drs. Agus Triyanta., MA., M.H., Ph.D

Penguji : Dr. Drs. Asmuni, MA.





PENGESAHAN

Nomor 001/Dek/60/DAATI/S3/FIAI/II/2024

Judul Disertasi : **REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI
DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH
PERSPEKTIF MAQASID ASY-SYARI'AH**

Nama : Lucky Omega Hasan

N. I. M. : 20933005

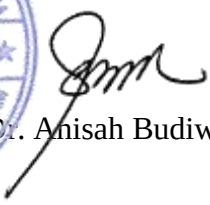
Program Studi : Hukum Islam Program Doktor

telah diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Doktor (Dr.) bidang Hukum Islam.

Yogyakarta, 16 Februari 2024

Ketua,




Dr. Anisah Budiwati, S.H.I., M.S.I

PERSEMBAHAN

Disertasi ini kupersembahkan untuk :

1. Istriku Anggita Dian Cahyani, S.H.,M.H;
2. Kedua orang tuaku H. Manudin Hasan, SE., Almarhumah Hj. Meitty Margaretha Hasan; Dan Mertuaku H.Sugiyanto, Hj. Dewi Kuntari
3. Anak-anakku Raffasya Daffa El Shahbaz, dan Kiara Arsyila Sheeva.
4. Promotor dan Co Promotor yang telah mencurahkan waktu dan ilmunya sehingga bisa menjadi karya Disertasi ini;
5. Segenap Civitas Akademika Universitas Islam Inonesia Yogyakarta.

MOTTO

وَالَّذِينَ جَاهَدُوا فِينَا لَنَهْدِيَنَّهُمْ سُبُلَنَا ۚ وَإِنَّ اللَّهَ لَمَعَ الْمُحْسِنِينَ

Artinya:

Dan orang-orang yang berjihad untuk (mencari keridhaan) Kami, benar-benar akan Kami tunjukkan kepada mereka jalan-jalan Kami. Dan sesungguhnya Allah benar-benar beserta orang-orang yang berbuat baik. (QS Al Ankabut 69)

مَنْ جَدَّ وَجَدَ

Artinya:

Barang siapa yang bersungguh-sungguh, ia akan berhasil

مَنْ صَبَرَ ظَفَرَ

Artinya:

Barang siapa bersabar, beruntunglah dia

ABSTRAK

REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH PERSPEKTIF *MAQASID ASY-SYARI'AH*

Lucky Omega Hasan

NIM : 20933005

Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk Muslim terbesar di dunia, dapat berdampak pada dominannya peranan nilai syariah dalam mempengaruhi perilaku muslim untuk mempraktikkan prinsip ekonomi syariah. Namun situasi tersebut tidak diimbangi dengan tingkat literasi agama muslim Indonesia yang masih rendah dengan skor 8.9% berdasarkan data indeks literasi keuangan syariah yang dirilis OJK pada tahun 2019. Selain itu, perkembangan ekonomi syariah kontemporer juga sudah berkembang mengarah kepada sektor non jasa keuangan, namun perluasan ekonomi syariah tersebut tidak dapat dijangkau pengawasannya secara maksimal oleh DSN MUI. Salah satu celah kelemahan kedudukan hukum DSN MUI adalah fungsi pengawasannya tidak mengikat, karena didirikan oleh Majelis Ulama Indonesia sebagai lembaga *non state*. Isu utama penelitian adalah bagaimana arah kebijakan hukum penyelenggara negara (eksekutif, dan legislatif) tentang pengawasan ekonomi syariah di Indonesia dan dikaitkan dengan DSN MUI, bagaimana tanggung jawab dan kewenangan DSN MUI di Indonesia dan problematika hukumnya serta bagaimana rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam sistem pengawasan ekonomi syariah perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah*. Penelitian dilakukan dengan metode penelitian kualitatif, menggabungkan hasil penelusuran referensi dokumen dengan wawancara kepada BPHN RI, beberapa fraksi partai di DPRI RI seperti Partai PAN dan PDIP, Tokoh Muslim Indonesia dan disajikan secara deskriptif untuk diperoleh bahan yang akan dianalisa secara induktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa arah kebijakan hukum pengawasan ekonomi syariah di Indonesia belum memperkuat kedudukan hukum DSN MUI untuk tugas pengawasan praktik ekonomi syariah yang integratif, imperatif dan tuntas dan hal tersebut disebabkan kekeliruan penyelenggara negara dalam menempatkan kedudukan ekonomi syariah di sistem ekonomi nasional. Tanggung jawab dan kewenangan DSN MUI di Indonesia sudah baik, namun

terdapat problematika hukum apabila tidak ada kolaborasi dengan peran negara dalam menghadirkan sistem pengawasan ekonomi syariah yang integratif, imperatif dan tuntas berdasarkan peraturan perundang-undangan. Gagasan rekonstruksi kedudukan hukum yang perlu dilakukan menurut penulis yakni perlu dibentuk Undang-Undang tentang Pengawasan Ekonomi Syariah dimana akan menghasilkan Badan Pengawas Ekonomi Syariah (BPES) di bawah Kementerian Keuangan, baik fungsi pengawasan DSN MUI melebur pada BPES atau tetap kolaboratif dengan pola kerja join regulasi antara BPES dengan DSN MUI/MUI. Penegakan fungsi pengawasan dilakukan dengan transformasi fatwa syariah DSN MUI ke dalam produk hukum Peraturan BPES dan ditegakan oleh BPES atau kolaboratif BPES dengan DSN MUI. Alternatif berikutnya dapat membentuk UU DPS (Dewan Pengawas Syariah). Keseluruhan alternatif tersebut secara paralel juga dilakukan revisi Pasal 109 UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang PT (Perseroan Terbatas) yang memerlukan peraturan pelaksana agar DSN MUI dapat lebih optimal dalam pengawasan praktik ekonomi syariah oleh DPS. Seluruh usulan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI tersebut memperkuat *Maqasid Asy-Syari'ah* yang murni dan juga berdampak kepada *Maqasid Al-Mu'amalat Al-Maliyah*.

Kata Kunci: Kebijakan Hukum, Pengawasan Ekonomi Syariah, dan Rekonstruksi Kedudukan Hukum.

ABSTRACT

THE RECONSTRUCUTION OF LEGAL POSITION OF DSN-MUI IN MONITORING SYSTEM OF SHARIA ECONOMIC IN THE PERSPECTIVE OF *MAQASID ASY-SYARI'AH*

Lucky Omega Hasan
NIM: 20933005

As a country with the largest Muslim population in the world, Indonesia might have a dominant role of sharia values in determining Muslim behavior to practice sharia economic principles. However, this situation is not supported by the religious literacy level of Indonesian Muslims in which it is still low with a score of 8.9% based upon sharia financial literacy index data as released by the OJK in 2019. Also, the development of the contemporary sharia economy has also developed towards the non-financial services sector, but the expansion of the sharia economy cannot be monitored optimally by the MUI DSN. One of the weaknesses in the legal position of the MUI DSN is related to its non-binding supervisory function as it was established by the Indonesian Ulama Council as a non-state institution. The main issues of research include what the direction of the legal policy of state administrators (executive and legislative) regarding sharia economic supervision in Indonesia if associated with the MUI DSN is, what responsibility and authority of the MUI DSN in Indonesia and its legal problems are and how the reconstruction of the legal position of the MUI DSN in the supervision system of Islamic economics from the perspective of Maqasid Asy-Syari'ah. The research was conducted using qualitative research method, combining the results of document reference searches with interviews with BPHN RI, several party factions in the DPRI RI such as the PAN and PDIP parties, Indonesian Muslim figures and presented descriptively to obtain materials to be analyzed inductively. The research results showed that the direction of legal policy for sharia economic supervision in Indonesia has not strengthened the legal position of the MUI DSN for supervising sharia economic practices in an integrative, imperative and complete manner. This is due to the inaccuracies by state administrators in placing the position of sharia economics in the national economic system. The responsibilities and authority of the MUI DSN in Indonesia are good, but there are legal problems if there is no collaboration with the state's

role in providing an integrative, imperative and complete sharia economic supervision system based upon statutory regulations. The researcher believed that the idea of reconstructing the legal position to be carried out is that a Law on Sharia Economic Supervision needs to be formed to result in Sharia Economic Supervisory Agency (BPES) under the Ministry of Finance, whether the supervisory function of the MUI DSN merges with BPES or remains collaborative with a joint regulatory work pattern between BPES and DSN MUI/MUI. The enforcement of the supervisory function is carried out by transforming DSN MUI sharia fatwas into legal products, BPES Regulations and enforced by BPES or BPES collaboratively with DSN MUI. The next alternative could be to establish a DPS (Sharia Supervisory Board) Law. All of these alternatives are also being revised in parallel to Article 109 of Law Number 40 of 2007 concerning PT (Limited Liability Companies), which requires implementing regulations so that the MUI DSN can be more optimal in monitoring sharia economic practices by the DPS. All proposals for reconstructing the legal position of the MUI DSN strengthen the pure Maqasid Asy-Syari'ah and have an impact on Maqasid Al-Mu'amalat Al-Maliyah.

Keywords: Legal Policy, Sharia Economic Monitoring, reconstruction of Legal Status

January 16, 2024

TRANSLATOR STATEMENT

The information appearing herein has been translated
by a Center for International Language and Cultural Studies of
Islamic University of Indonesia
CILACS UII Jl. DEMANGAN BARU NO 24
YOGYAKARTA, INDONESIA.
Phone/Fax: 0274 540 255

ملخص

إعادة بناء الوضع القانوني للمجلس الشرعي الوطني – مجلس العلماء الإندونيسي
في نظام الإشراف الاقتصادي الشرعي من منظور مقاصد الشريعة
لوكي أوميجي حسن

رقم الطالب: 20933005

كانت إندونيسيا باعتبارها دولة بها أكبر عدد من المسلمين في العالم من الممكن أن يكون لها تأثير على الدور المهيمن للقيم الشرعية في التأثير على سلوك المسلمين لممارسة المبادئ الاقتصادية الشرعية. ومع ذلك، لا يقابل هذا الوضع مستوى محو الأمية الدينية للمسلمين الإندونيسيين الذي لا يزال منخفضاً بدرجة 8.9٪ بناءً على بيانات مؤشر محو الأمية المالية الشرعية الصادرة عن هيئة الخدمات المالية في عام 2019. وفيما عدا ذلك، فإن الاقتصاد الشرعي المعاصر يتطور متجهاً نحو قطاع الخدمات غير المالية، لكن التوسع في الاقتصاد الشرعي لا يمكن إشرافه بشكل تام على يد المجلس الشرعي الوطني – مجلس العلماء الإندونيسي. فأحدى نقاط الضعف في الوضع القانوني للمجلس الشرعي الوطني – مجلس العلماء الإندونيسي هو أن وظيفته الإشرافي ليس ملزماً، إذ تم تأسيسه من قبل مجلس العلماء الإندونيسي كمؤسسة غير حكومية. والقضية الرئيسية للبحث هي ما هو اتجاه السياسة القانونية لمديري الدولة (التنفيذيين والتشريعيين) فيما يتعلق بالإشراف الاقتصادي الشرعي في إندونيسيا وارتباطها بالمجلس الشرعي الوطني – مجلس العلماء الإندونيسي، وما هي مسؤولية وسلطة المجلس الشرعي الوطني – مجلس العلماء الإندونيسي في إندونيسيا ومشاكله القانونية وكيف يتم إعادة بناء الوضع القانوني للمجلس الشرعي الوطني – مجلس العلماء الإندونيسي في نظام الإشراف الاقتصادي الإسلامي من

منظور مقاصد الشريعة الإسلامية. تم إجراء البحث باستخدام منهج البحث النوعي بالجمع بين نتائج البحث المرجعي عن الوثائق والمقابلات مع الوكالة الوطنية للتنمية القانونية لجمهورية إندونيسيا، والعديد من الفصائل الحزبية في مجلس النواب الشعبية لجمهورية إندونيسيا مثل حزبي PAN و PDIP، وكبار المسلمين بإندونيسيا، وتم تقديمه بشكل وصفي للحصول على المواد التي سيتم تحليلها استقرائيا. تشير نتائج البحث إلى أن اتجاه السياسة القانونية للإشراف الاقتصادي الشرعي في إندونيسيا لم يعزز الوضع القانوني للمجلس الشرعي الوطني - مجلس العلماء الإندونيسي لمهمة الإشراف على الممارسات الاقتصادية الشرعية بطريقة تكاملية وحتمية وكاملة، وهذا بسبب أخطاء الإداريين للدولة في تحديد مكانة الاقتصاد الشرعي في نظام الاقتصاد الوطني. إن المسؤوليات والسلطة للمجلس الشرعي الوطني - مجلس العلماء الإندونيسي في إندونيسيا جيدة، ولكن هناك مشاكل قانونية إذا لم يكن هناك أي تعاون مع دور الدولة في توفير نظام الإشراف الاقتصادي الشرعي المتكامل والضروري والكامل الذي يعتمد على اللوائح القانونية. فالفكرة في إعادة بناء الوضع القانوني الذي يجب القيام به عند رأي الباحث هي ضرورة تشكيل القانون للإشراف الاقتصادي الشرعي الذي سينتج عنه هيئة الإشراف الاقتصادي الشرعي (BPES) التابع لوزارة الشؤون المالية، سواء تندمج الوظيفة الإشرافية للمجلس الشرعي الوطني - مجلس العلماء الإندونيسي مع هيئة الإشراف الاقتصادي الشرعي أو تظل متعاونة مع نمط عمل تنظيمي مشترك بين هيئة الإشراف الاقتصادي الشرعي والمجلس الشرعي الوطني - مجلس العلماء الإندونيسي. يتم تنفيذ الوظيفة الإشرافية من خلال تحويل فتاوى الشريعة للمجلس الشرعي الوطني - مجلس العلماء الإندونيسي إلى منتجات قانونية

للولائح هيئة الإشراف الاقتصادي الشرعي ويتم إنفاذها بواسطة هيئة الإشراف الاقتصادي الشرعي أو هيئة الإشراف الاقتصادي الشرعي بالتعاون مع المجلس الشرعي الوطني - مجلس العلماء الإندونيسي. قد يكون البديل التالي هو إنشاء قانون هيئة الإشراف الشرعية. تتم مراجعة جميع هذه البدائل بالتوازي مع المادة 109 من القانون رقم 40 لعام 2007 بشأن الشركات ذات المسؤولية المحدودة والذي يتطلب لوائح تنفيذية بحيث يمكن أن يكون المجلس الشرعي الوطني - مجلس العلماء الإندونيسي أكثر مثالية في إشراف الممارسات الاقتصادية الشرعية من قبل هيئة الإشراف الشرعي. كانت جميع المقترحات لإعادة بناء الوضع القانوني للمجلس الشرعي الوطني - مجلس العلماء الإندونيسي تعزز مقاصد الشريعة الخالصة ولها تأثير أيضا على مقاصد المعاملات المالية.

لكلمات الرئيسية: السياسة القانونية، الإشراف الاقتصادي الشرعي، إعادة بناء الوضع القانوني

January 16, 2024

TRANSLATOR STATEMENT

The information appearing herein has been translated by a Center for International Language and Cultural Studies of Islamic University of Indonesia
CILACS UII Jl. DEMANGAN BARU NO 24
YOGYAKARTA, INDONESIA.
Phone/Fax: 0274 540 255

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan disertasi ini berpedoman pada Surat Keputusan Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 0543b/U/1987.

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
أ	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba'	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	Sa'	Ṣ	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ḥa'	Ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Ḍal	Ḍ	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	Ṣād	Ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍād	Ḍ	De (dengan titik di bawah)

ط	Ṭa'	Ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Za'	Z	Zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa'	F	Ef
ق	Qāf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wawu	W	We
ه	Ha'	H	Ha
ء	Hamzah	◌ْ	Apostrof
ي	Ya'	Y	Ye

B. Konsonan Rangkap Karena Syaddah Ditulis Rangkap

عدة	Ditulis	<i>‘iddah</i>

C. Ta' Marbūṭah Di Akhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis h

هبة	Ditulis	<i>Hibah</i>
جزية	Ditulis	<i>Jizyah</i>

(ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

2. Bila diikuti dengan kata sandang ‘al’ serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan h.

كَرَامَةُ الْأَوْلِيَاءِ	Ditulis	<i>Karāmah al-auliya’</i>

3. Bila ta’ marbūṭah hidup atau dengan harakat, fathah, kasrah dan dammah ditulis t atau h.

زَكَاةُ الْفِطْرِ	Ditulis	<i>Zakāh al-fitri</i>

D. Vokal Pendek

فَعَلَ	fathah	ditulis	a <i>fa’ala</i>
ذُكِرَ	kasrah	ditulis	i <i>ẓukira</i>
يَذْهَبُ	dammah	ditulis	u <i>yaẓhabu</i>

E. Vokal Panjang

1	Fatḥah + alif جَاهِلِيَّةٌ	ditulis	A <i>Jāhiliyyah</i>
2	Fatḥah + ya’ mati تَنْسَى	ditulis	ā <i>tansā</i>
3	Kasrah + ya’ mati كَرِيمٌ	ditulis	ī <i>karīm</i>
4	Ḍammah + wawu mati فُرُوضٌ	ditulis	ū <i>furūd</i>

F. Vokal Rangkap

1	Fathah + ya' mati بَيْنَكُمْ	ditulis	Ai
2	Fathah + wawu mati قَوْلٌ	ditulis	<i>bainakum</i>
		ditulis	au
		ditulis	<i>qaul</i>

KATA PENGANTAR

الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي كَانَ بِعِبَادِهِ خَبِيرًا بَصِيرًا، تَبَارَكَ الَّذِي جَعَلَ فِي السَّمَاءِ بُرُوجًا
وَجَعَلَ فِيهَا سِرَاجًا وَقَمَرًا مُنِيرًا. أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّدًا عَبْدُهُ
وَرَسُولُهُ الَّذِي بَعَثَهُ بِالْحَقِّ بَشِيرًا وَنَذِيرًا، وَدَاعِيَا إِلَى الْحَقِّ بِإِذْنِهِ وَسِرَاجًا مُنِيرًا. اَللّهُمَّ
صَلِّ عَلَيْهِ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ وَسَلِّمْ تَسْلِيمًا كَثِيرًا. أَمَّا بَعْدُ

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat kepada Allah Swt yang telah melimpahkan rahmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan hasil penelitian dan penulisan Disertasi ini dengan judul “REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH PERSPEKTIF *MAQASID ASY-SYARI’AH*”, guna memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor bidang Hukum Islam konsentrasi Hukum Ekonomi Syariah pada Program Studi Hukum Islam Program Doktor Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Penulis menyadari bahwa hasil penelitian disertasi ini masih terdapat kekurangan dan keterbatasan. dibalik ada hal-hal tersebut, namun penulis sangat bersyukur disertasi ini mampu memperoleh buah pemikiran dan memberikan kontribusi kebaruan dalam khasanah Studi Hukum Ekonomi Syariah. Untuk mencapai pada titik ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T.,M.Sc.,Ph.d;
2. Dekan Fakultas Ilmu Agama Islam, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Bapak Dr. Drs Asmuni., MA;
3. Wakil Dekan Bidang Sumber Daya Fakultas Ilmu Agama Islam, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Bapak Dr. Nur Kholis, S.Ag.,S.E.I.,M.Sh.Ec;

4. Wakil Dekan Bidang Keagamaan, Kemahasiswaan, dan Alumni Fakultas Ilmu Agama Islam, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Bapak Dr. Muhammad Roy Purwanto, S.Ag.,M.A;
5. Ketua Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Bapak Dr. Anton Priyo Nugroho, S.E.,M.M;
6. Sekretaris Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Ibu Tulasmi, S.E.I.,M.E.I;
7. Ketua Program Studi Hukum Islam Program Doktor Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Ibu Dr. Anisah Budiwati, S.H.I.,M.S.I yang telah banyak bersabar dan banyak meluangkan waktu dengan penulis untuk sekedar diskusi mengenai tata tulisan, sehingga menjadikan disertasi ini lebih layak disajikan dalam ujian terbuka;
8. Bapak Prof Dr. Jaih Mubarak, S.E.,M.H.,M.Ag selaku Promotor, guru dan orang tua bagi penulis yang sudah banyak mencurahkan waktu, dan ilmu baik di Bandung dan di Jakarta. Sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan disertasi ini dan dapat dipertanggungjawabkan dalam forum ilmiah ujian tertutup dan ujian terbuka promosi Doktor. Terima kasih banyak kepada promotor yang sudah mau menerima penulis sebagai murid langsung dalam penelitian disertasi ini, semoga Allah Swt selalu memberikan perlindungan dan kesehatan bagi promotor, Aamiin;
9. Co Promotor Dr. Drs. Yusdani., M.Ag yang telah mencurahkan waktu dan ilmunya di sela-sela kegiatan Co Promotor baik di Kampus Prodi S3 atau di Kantor IKA UII, banyak diskusi juga dilewati bersama Co Promotor sehingga bisa mendorong dan memaksa kompetensi penulis untuk menyelesaikan tulisan disertasi ini. Penulis tidak melupakan juga jasa Co Promotor yang sangat baik, semoga Allah Swt melindungi dan melimpahkan kesehatan dan berkah selalu kepada Co Promotor guru dan orang tua yang baik bagi penulis;

10. Para penguji Disertasi baik dari Internal maupun Eksternal yang sangat baik, dan keilmuannya sangat mencerahkan penulis dalam menghasilkan karya disertasi yang tuntas dan dapat berkontribusi bagi keilmuan, masyarakat, serta negara. Semoga Allah Swt selalu memberikan kesehatan dan perlindungan bagi para penguji Disertasi yang telah turut mengantarkan penulis sampai kepada tahap final ujian terbuka;
11. Seluruh Dosen-Dosen baik dan amat terpelajar pada Program Doktor Hukum Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia;
12. Staf Administrasi Prodi Hukum Islam Program Doktor Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Bapak H. Anwan Santoso, S.Ag., bu Herni yang sudah banyak bersabar dan membantu penulis dalam hal komunikasi mengenai urusan administrasi;
13. Istri dan anak-anak Penulis yakni Anggita Dian Cahyani, S.H.,M.H., Raffasya Daffa El Shahbaz, Kiara Arsyila Sheeva yang sudah menjadi penyemangat, pendorong penulis dalam menyelesaikan studi S3 di balik dinamika dan kesulitan yang kita alami dalam pendanaan secara mandiri merampungkan sekolah Doktoral ini. InsyaAllah segala jerih payah ini akan berbuah hasil yang baik untuk masa depan keluarga kecil kita, aamiin.
14. Orang Tua Penulis H. Manudin Hasan, SE., Almh Hj. Meitty Margaretha Hasan, Imelda Hasan, S.H, Mertua H. Sugiyanto. ST., dan Dewi Kuntari, dan seluruh keluarga yang telah memberikan doa dan dukungan sampai dengan terselesaikannya studi Doktor ini;
15. Seluruh teman-teman perjuangan Program Doktor Hukum Islam Fakultas Ilmu Agama Islam angkatan 2020;
16. Seluruh narasumber dalam penelitian ini, Komisi 3, Komisi 8 dan Komisi 11 Fraksi PAN dan Fraksi PDIP DPR RI, BPHN Kemenkumham Republik Indonesia. Tidak lupa penulis sampaikan terima kasih kepada Prof (Hc), Dr. Ali Masykur Musa, S.H.,M.H.,M.Si yang telah meluangkan waktunya menjadi

narasumber bagi penelitian disertasi penulis. Dan tidak lupa penulis sampaikan terima kang Zezen Zainal Mutaqqin, S.H.I.,LL.M.,S.JD yang telah menjadi teman diskusi penulis dalam awal-awal pra penelitian. Terakhir tidak lupa kepada Dr. drg.Arif Rosyd Hasan sebagai Komisaris BSI dan saat ini sebagai Komandan TKN Fanta Prabowo-Gibran yang telah banyak memberikan penulis akses-akses data yang diperlukan untuk penulisan disertasi ini;

17. Kota Pekanbaru, dan Negara Hongkong sebagai beberapa tempat penulis untuk menulis disertasi ini disela-sela kegiatan pekerjaan dan bersama keluarga kecil penulis. Alhamdulillah selesai perjuangan ini;
18. Serta semua pihak-pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, doa terbaik selalu terpanjatkan untuk kita semua, aamiin.

Penulis sangat berharap agar disertasi ini dapat memberikan manfaat khususnya pada khasanah keilmuan hukum ekonomi syariah di Indonesia dan umumnya pada kontribusi pemikiran arah baru orientasi kebijakan hukum ekonomi syariah di Indonesia. Penulis sampaikan banyak terima kasih dan semoga doa baik dari bapak ibu sekalian mendapatkan balasan yang berlipat ganda. *Jazakumullah Khairal Jaza*. Aamiin.

Yogyakarta, 24 Januari 2024.

Lucky Omega Hasan.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
DEWAN PENGUJI UJIAN TERTUTUP.....	iii
PERSETUJUAN PROMOTOR.....	iv
PERSETUJUAN CO-PROMOTOR.....	v
PERSEMBAHAN.....	vi
MOTTO	vii
ABSTRAK	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN.....	xv
KATA PENGANTAR	xix
DAFTAR ISI.....	xxiii
DAFTAR TABEL.....	xxvi
DAFTAR GAMBAR	xxvii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xxviii
 BAB I. PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	23
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	23
D. Sistematika Pembahasan	24
 BAB II. KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU DAN KERANGKA TEORI	 27
A. Kajian Penelitian Terdahulu	27
B. Kerangka Teori	51
1. Teori Rekontruksi	51
2. Teori Negara Hukum.....	54
3. Teori Kewenangan	82
4. Teori Kelembagaan Negara.....	92
5. Teori Hubungan Agama dan Negara	119
6. Teori <i>Maqasid Asy-Syari'ah</i>	139
7. Teori Sistem Fungsional.....	161
 BAB III. METODE PENELITIAN	 173
A. Jenis Penelitian	173
B. Pendekatan Penelitian.....	174
C. Tempat atau Lokasi Penelitian.....	175
D. Informan Penelitian.....	175

E. Teknik Penentuan Informan	176
F. Teknik Pengumpulan Data.....	177
G. Keabsahan Data	178
H. Teknik Analisis Data Penelitian	178
BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	180
A. Arah Kebijakan Hukum Oleh Penyelenggara Negara (Eksekutif dan Legislatif) dalam Pengawasan Praktik Ekonomi Syariah dan Relasinya Dengan DSN MUI.....	180
B. Tanggung Jawab dan Kewenangan DSN MUI Dalam Konteks Pelaksanaan Pengawasan Praktik Ekonomi Syariah di Indonesia dan Problematika Hukumnya.....	225
C. Tawaran Konsep/Gagasan Rekonstruksi Kedudukan Hukum Dewan Syariah Nasional ke Depan Perspektif <i>Maqasid Asy-Syariah</i>	234
1. Kelembagaan Seperti Dewan Syariah Nasional di Beberapa Negara.....	234
2. Analisa Teori Hubungan Agama dan Negara, Teori Kelembagaan Negara terhadap Peranan Fatwa Syariah Dewan Syariah Nasional MUI dalam Sistem Pengawasan Ekonomi Syariah Nasional.....	238
3. Analisa Teori Sistem Fungsional, Teori Rekonstruksi dan Teori <i>Maqasid AsySyari'ah</i> atas Gagasan Melakukan Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI.....	242
BAB V. PENUTUP.....	274
A. Kesimpulan	274
B. Implikasi Penelitian	277
C. Rekomendasi/Saran Penelitian	279
DAFTAR PUSTAKA	280
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	299
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	306

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Jenis Peraturan yang Berkaitan dengan Syari'ah.....	210
Tabel 2. Cara Kerja Optimalisasi Fungsi Akal.....	243

DAFTAR TABEL

Gambar 1	Teknis Implementasi Teori Sistem Fungsional pada Maqasid Asy-Syari'ah.....	172
Gambar 2	Teknis Penegakan Peraturan PPES oleh BPES	257
Gambar 3	Teknis Penegakan Peraturan BPES kolaborasi antara DSN MUI dan BPES.....	257
Gambar 4	Ilustrai Agama Sebagai Sistem dan Dampaknya Berdasarkan Pemikiran Maqasid Asy Syari'ah oleh Imam Al Ghazali.....	260
Gambar 5	Perluasaan Dimensi Maqasid Asy Syari'ah oleh Jaseer Auda	263
Gambar 6	Peranan Sistem Fungsional Terhadap Maqasid Asy syari'ah dan Dampaknya	270
Gambar 7	Alternatif Pertama Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI.....	272
Gambar 8	Alternatif Kedua Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI.....	272
Gambar 9	Alternatif Ketiga Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI.....	273
Gambar 10	Tindakan Paralel atas Seluruh Alternatif Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI	273

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran I	Surat Permohonan Ijin Pra Penelitian	299
Lampiran II	Surat Ijin Penelitian	300
Lampiran III	Surat Koreksi Disertasi.....	303
Lampiran IV	Surat Keterangan Plagiasi	304

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk muslim terbesar di dunia, memiliki peranan nilai syariah yang besar, khususnya dalam sektor praktik ekonomi syariah, dan hal tersebut sangat mempengaruhi perilaku masyarakat muslim.¹

Pendapat penulis ini dibangun berdasarkan data harian Kompas bertanggal 30 Oktober 2020 yang menjelaskan mengenai perluasan ruang lingkup bisnis dengan aspek syariah yang semula dari aspek perbankan dan lembaga jasa keuangan, saat ini sudah berkembang kepada sektor non jasa keuangan.² Tidak hanya dilihat dari segi jumlah masyarakat muslim yang dapat memberikan peluang bagi terlaksananya perilaku ekonomi syariah Indonesia, namun apabila dicermati dengan menggunakan pemikiran akademik, besarnya jumlah penduduk muslim ini juga tidak menutup kemungkinan dapat memberikan potensi besar terjadinya penyimpangan praktik nilai syariah atau mengarah kepada tindak pidana baru di lingkungan komunitas pelaku ekonomi syariah khususnya sektor bisnis non jasa keuangan di Indonesia.

Pendapat tersebut di atas, penulis sampaikan berdasarkan refleksi kepada teori hukum seperti *Sociological Jurisprudence* yang dipelopori oleh Ahli Hukum Roscou Pound. Roscou Pound adalah sarjana yang mengemukakan pemikiran mengenai penggunaan hukum sebagai sarana atau alat untuk melakukan rekayasa sosial, dengan mengemukakan konsep “*law as tool of*

¹ Bank Indonesia, “*Mewujudkan RI Pusat Ekonomi Syariah Dunia*”, dikutip dari <https://www.bi.go.id/id/publikasi/E-Magazine/Documents/89-Mewujudkan-RI-Pusat-Ekonomi-Syariah-Dunia.pdf>/ Editorial hlm. 6, Pada hari Selasa Tanggal 10 Oktober 2023, Jam 22.33 WIB.

² Kini ruang lingkup ekonomi syariah tidak hanya tersentralistik pada aspek lembaga keuangan syariah, namun sudah merambah kepada sektor non lembaga keuangan seperti industri dan rantai halal, media, rekreasi halal, farmasi, kosmetik halal, koperasi syariah, properti syariah, dan juga halal plaza yang akan diluncurkan oleh PowerCommerce.Asia.

social engineering”. Pound menyatakan bahwa, hukum tidak hanya sekedar dapat digunakan untuk melanggengkan kekuasaan, namun hukum dapat berfungsi sebagai alat rekayasa sosial atau dengan istilah lain alat untuk mewujudkan terjadinya perubahan sosial di masyarakat.³

Teori hukum ini lahir merespon fenomena saat itu terhadap hubungan hukum, perkembangan hukum dengan masyarakat atau perkembangan masyarakat. Pound dalam hal ini sering menggunakan istilah *social engineering* sebagai penekanan maksud dari gagasannya. Tujuan dari *social engineering* secara detail adalah untuk membangun struktur masyarakat yang sedemikian rupa, sehingga secara maksimum dapat dicapai kepuasan akan kebutuhan-kebutuhan, dengan seminimum mungkin benturan dan pemborosan.⁴

Lebih lanjut, Pound mengembangkan suatu daftar kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Kepentingan itu dibagi menjadi tiga bagian, yaitu kepentingan-kepentingan umum, kepentingan-kepentingan sosial dan kepentingan-kepentingan pribadi. Melalui teori *sociological jurisprudence* atau dikenal dengan istilah sosiologi hukum, Roscou Pound mencoba memberikan tanda bahwa hukum hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Sehingga pendekatan positivis atas suatu hukum merupakan pemikiran yang sudah tertinggal dan tidak dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan masyarakat dalam konteks sosial.

Permasalahan hukum yang muncul di dalam masyarakat tidak akan pernah berhenti, oleh karena didasari oleh perubahan masyarakat yang selalu bergerak mengikuti perubahan sosial. Secara ontologi, masyarakat tidak berada dalam keadaan tetap

³ Lily Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, (Bandung : Citra Aditya, 1990), hlm. 47.

⁴W.Friedmann, *Teori dan Filsafat hukum; Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, jilid II (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994),hlm.141.

terus-menerus, semua realitas sosial senantiasa berubah dengan derajat kecepatan, intensitas, irama, dan tempo yang berbeda.⁵

Perubahan sosial dapat terjadi karena beberapa faktor, seperti kependudukan, habitat fisik, teknologi, atau struktur dan kebudayaan masyarakat. Sedangkan prosesnya dapat didorong oleh kemajuan sistem pendidikan, sikap toleransi terhadap penyimpangan perilaku, sistem stratifikasi sosial yang terbuka, tingkat heterogenitas penduduk, dan rasa ketidakpuasan terhadap kondisi kehidupan tertentu.⁶ Perubahan sosial dengan berbagai faktor dan akibatnya, memberikan pengaruh terhadap hukum, dalam arti, menuntut adanya perubahan hukum dalam rangka menanggapi problema yang dimaksud.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Soerjono Dirdjo Sisworo mengatakan: “terjadinya interaksi antara perubahan hukum dan perubahan masyarakat adalah fenomena nyata. Bahkan yang menjadi titik sentral sebagai penentu dari berbagai gejala yang juga menentukan watak dan perubahan hukum itu adalah manusia sendiri.”⁷

Pengkayaan pemikiran dan pendapat tersebut di atas, memberikan kritik terhadap istilah *social engineering* sebagaimana yang dikenalkan oleh Roscou Pound. Kritik lainnya sebagai contoh dengan menggunakan pendekatan *Critical Legal Studies* yang diperkenalkan oleh GW.Paton. GW. Paton mengkritik penggunaan istilah *Sociological* yang digunakan oleh aliran *Sociological Jurisprudence* Roscoud Pound, dan juga Eugen Erlich (Eropa Kontinental) kurang tepat serta menimbulkan kekacauan. Paton lebih suka menggunakan istilah “*Functional School*”, agar dapat menghindarkan diri dari kerancuan antara ilmu hukum Sosiologis (*Sociological Jursprudence*) dengan Sosiologi Hukum (*Sociology*

⁵Alimandan, *Sosiologi Perubahan Sosial* (Jakarta: Prenada, 2011), hlm. 9.

⁶Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Penerbit UI, 1975), hlm. 179.

⁷Soerjono Dirdjo Sisworo, *Sosiologi Hukum: Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial* (Jakarta: CV. Rajawali, 1983), hlm. 83.

of law). Meskipun berbeda dalam konteks istilah namun sejatinya memang kehadiran hukum dapat memberikan dampak perubahan sosial, meski faktor-faktor yang mewujudkan langsung perubahan sosial tersebut bukan oleh hukum, fungsi hukum hanya melegitimasi perubahan sosial yang telah terjadi.⁸

Terhadap hal tersebut, penulis beranggapan bahwa apabila dikaitkan dengan konteks Hukum Islam dengan salah satu cirinya yakni *Harakah* (berkembang dan bergerak), tidak ada perbedaan di dalamnya dengan konsep *sociological jurisprudence/Sociology of Law* dalam menyikapi perubahan dan perkembangan masyarakat harus dengan menghadirkan instrumen hukum.⁹

Berdasarkan kepada kedua teori tersebut, khususnya pada ciri khas Hukum Islam, maka perkembangan masyarakat khususnya dalam konteks jumlah penduduk yang mayoritas beragama Islam, sesungguhnya harus ditanggapi secara serius dengan cara menghadirkan hukum yang kontekstual. Hal ini disebabkan fenomena dominannya jumlah penduduk muslim di Indonesia berpotensi menghasilkan permasalahan hukum baru khususnya di bidang ekonomi syariah, yakni berupa praktik penyimpangan ekonomi syariah, termasuk potensi terjadinya perkembangan perbuatan pidana atas nama kedok agama.

Meskipun Indonesia mayoritas muslim, bukan berarti tidak akan jatuh kepada potensi penyimpangan praktik nilai Syariah dan juga perbuatan pidana dengan berkedok agama. Berbagai contoh

⁸ G.W. Paton, *A Text book of Jurisprudence*, (London : Oxford University Press, 2nd.Ed, 1951), hlm. 17.

⁹ Islam has both religion and teaching also has a set of rules, norms and laws aiming to regulate the behavior of its follower. Islam also does not deny the social change that occur in the life of people. Is Islamic Law, legal changes are a must, especially related to social relation (*mu'amalah*). The change usually occurs due to the demands of social, cultural, and times. There is a rule of law that is used to legitimize the legal change, called *tagayyur al-ahkam bitagayyur azminah wa amkinah*. Zainal Muttaqin, "Formalization Of Islamic Law in Indonesia In The Framework Of Social Engineering Theory By Roscoe Pound", *El-Mashlahah : Scientific Journal of Sharia Faculty IAIN Palangka Raya*, Volume 11, No.2, (Desember 2021), hlm. 99.

perbuatan pidana dengan kedok agama inilah menurut penulis yang dapat menjadikan kontribusi dari jumlah mayoritas Muslim di Indonesia ternyata tidak signifikan dalam mendorong laju pertumbuhan ekonomi syariah.

Di Indonesia sendiri juga banyak terjadi beberapa contoh kasus pidana dengan modus berkedok agama dan syariah.¹⁰ Namun dalam penelitian ini, penulis lebih menyoroti terkhusus pada sektor non perbankan dan non lembaga keuangan (jasa non keuangan). Oleh karena untuk sektor perbankan atau lembaga keuangan khususnya syariah, pola dan ritmenya menurut penulis setidaknya diyakini lebih baik karena ditunjang ada lembaga sekelas “*state* (negara)” seperti Bank Indonesia dan OJK (Otoritas Jasa Keuangan).

Secara historis, kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) diawali adanya keresahan beberapa pihak tentang fungsi pengawasan bank Indonesia. Bank Indonesia sebagai Bank Sentral dinilai telah gagal mengawasi sektor perbankan. Kegagalan tersebut terlihat banyaknya perbankan yang dilikuidasi pada saat krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997. Untuk itulah pemerintah pada masa Presiden B.J Habibie mengajukan rancangan Undang-Undang yang memberikan independensi kepada Bank Sentral. Namun ide independensi tersebut juga diikuti dengan ide pemisahan fungsi pengawasan terhadap perbankan oleh Bank Indonesia. Bentuk pemisahan tersebut mengikuti pola Bank Sentral Jerman yang tidak mengawasi Bank. Di Jerman, pengawasan industri perbankan dilakukan oleh suatu badan khusus yaitu *Bundesaufsichtsamt für die Kreditwesen*. Melalui kehadiran OJK tersebut, maka fungsi pengawasan praktik ekonomi perbankan

¹⁰Contoh kasus-kasus pidana yang membelit pelaku usaha syariah antara lain properti berkedok syariah, kasus tour travel haji umrah yang besar dan mengguncang Indonesia seperti First Travel yang bergulir sejak tahun 2017, Abu Tours pada tahun 2017, Solusi Balad Lumampah (SBL) pada tahun 2019, dan Hannien Tour pada tahun 2018, Properti Syariah Hasanah Land pada tahun 2018, kasus investasi berkedok agama seperti Kampung Kurma Jonggol Kabupaten Bogor pada tahun 2018 dan kasus pelaku usaha ekonomi syariah lainnya.

cukup terbantu dan mulai menemukan bentuk konstruksi baru sistem pengawasan ekonomi, termasuk pada sektor ekonomi syariah.¹¹

Praktiknya sistem pengawasan ekonomi perbankan baik konvensional dan syariah yang dilakukan lembaga seperti OJK (Otoritas Jasa Keuangan) tersebut, menurut penulis hampir tidak pernah ada terdengar kasus yang berujung sampai kepada pidana. Kalaupun ada permasalahan hukum, yang seringkali terdengar pada aspek perdata seperti pada kasus-kasus kepailitan atau PKPU (Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang). Meskipun begitu, sebenarnya pengawasan Bank Syariah melalui OJK secara substansi dan kompetensi masih sangat terbuka peluang untuk diuji. Sedangkan untuk praktik ekonomi syariah non jasa keuangan sendiri menurut penulis masih lebar jurang kekosongan hukum dan tidak ada payung hukum kontrol pelaksanaannya.¹²

Perilaku masyarakat muslim dalam menjalani aktifitas ekonomi dengan nuansa nilai syariah merupakan keniscayaan di negara dengan masyarakat mayoritas muslim seperti Indonesia. Karena menjalankan pola hidup sesuai dengan tuntutan syariah merupakan bagian dari ajaran agama Islam yang harus diimani dan dilaksanakan oleh umat muslim.¹³ Secara etimologis (*lughawi*) syariah berarti ‘jalan ke tempat pengairan’, ‘jalan yang harus

¹¹ Annisa Arifka Sari, “Peran Otoritas Jasa Keuangan Dalam Mengawasi Jasa Keuangan Di Indonesia”, *Jurnal Hukum*, Vol. 1,(2018). hlm. 23-33.

¹² Beberapa kasus yang berkaitan dengan pembiayaan syariah umumnya dapat melibatkan bank syariah sebagai pihak dalam kasus yang diperiksa. Salah satunya adalah kasus Kasasi NOmor : 1648 K/Pdt.Sus-Pailit/2022 yang melibatkan PT Bank Syariah Indonesia TBK dahulu bernama PT Bank Syariah Mandiri sebagai termohon kasasi untuk kasus PKPU (Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang).

¹³ Islam sebagai agama, juga sebagai pedoman perilaku manusia itu sendiri. Sehingga melaksanakan nilai Islam dalam kegiatan ekonomi adalah keniscayaan. Sebagai contoh dalam konteks perilaku ekonomi, Islam sudah menentukan bagaimana, dan larangan apa yang tidak diperbolehkan untuk manusia lakukan dalam tindakan ekonomi, oleh karena keniscayaan dalam melakukan praktik ekonomi syariah tersebut juga berpotensi terhadap penyimpangannya.

diikuti', atau 'tempat lalu air di sungai'. Arti terakhir ini digunakan orang arab sampai sekarang.¹⁴

Sedangkan secara terminologis, syariah yaitu hukum atau peraturan yang diturunkan oleh Allah melalui Rasul-Nya Nabi Muhammad *Shallallahu 'alaihi wa sallam* yang mulia, agar umat manusia dapat keluar dari kegelapan ke dalam keadaan terang dan mendapatkan petunjuk yang lurus.¹⁵ Melalui definisi atau arti dari syariah ini, maka jelas setiap umat muslim akan merasa terpanggil untuk mengikuti jalan lurus sebagaimana yang diperintahkan oleh Allah *Subhanahu wata' ala*, termasuk kepada urusan interaksi antara manusia yang berhubungan dengan sektor ekonomi.

Adapun hak muslim di Indonesia untuk melaksanakan praktik nilai syariah khususnya di sektor ekonomi telah dilindungi oleh negara Indonesia melalui ketentuan Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.¹⁶

Berdasarkan kepada perlindungan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 Ayat (2) tersebut, penulis berpendapat bahwa dasar hukum inilah yang sesungguhnya menjadi dasar bagi seluruh umat muslim di Indonesia dengan leluasa dalam melaksanakan dan mengembangkan praktik ekonomi syariah khususnya baik untuk sektor perbankan dan lembaga keuangan serta non jasa keuangan. aktifitas dan respon peminat praktik ekonomi syariah di Indonesia inipun berkembang sampai akhirnya mendapatkan respon oleh MUI (Majelis Ulama Indonesia) yang membentuk sebuah badan khusus dan menjadi wadah legalisasi serta informasi mengenai praktik ekonomi syariah yakni Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia pada

¹⁴Amir Syarifudin, *Ushul Fiqh*, Jilid 1, (Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group, 2011), hlm. 1.

¹⁵Achmad El-Gandur, *Perspektif Hukum Islam: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Pustaka Fahima, 2006) hlm. 6.

¹⁶Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*”.

tahun 1999, atau selanjutnya dalam tulisan ini penulis sampaikan dengan istilah DSN MUI.¹⁷

Kehadiran DSN MUI di Indonesia dalam tubuh sosial dan praktik ekonomi syariah di Indonesia menurut penulis merupakan bentuk kehadiran para alim ulama dalam membantu pemerintah, untuk mengakomodir dan mengawal praktik dan perkembangan ekonomi syariah. Hal ini sesuai dengan firman Allah *Subhanahu wata'ala* dalam Al-Qur'an surat Fathir ayat 28:

*“Dan demikian (pula) di antara manusia, makhluk bergerak yang bernyawa dan hewan-hewan ternak ada yang bermacam-macam warnanya (dan jenisnya). Di antara hamba-hamba Allah yang takut kepada-Nya, hanyalah para ulama. Sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Pengampun”.*¹⁸

Melalui surat Fathir ayat 28 ini, Al-Qur'an menjelaskan bahwa para alim ulamalah yang dengan pemahaman agamanya mampu memberikan pengarahan mana bentuk halal dan haram atas dasar rasa takut dan ketakwaan kepada Allah *Subhanahu wata'ala*. Selain itu dikarenakan perilaku ekonomi termasuk yang berdasarkan syariah juga berpotensi untuk menyimpang, maka diperlukan sikap nasihat menasihati dan mengajak kepada kemaslahatan, menjauhi kemungkaran agar tidak tersesat dan keliru dalam menjalankan praktik ekonomi syariah. Perintah Allah *Subhanahu wata'ala* kepada manusia untuk saling mengajak

¹⁷Sejalan dengan perkembangan ekonomi syariah di Indonesia, Majelis Ulama Indonesia mengadakan tim rapat pembentukan Dewan Syariah Nasional (DSN) pada tanggal 14 Oktober 1997. Lokakarya ulama tentang Reksadana Syariah yang diselenggarakan MUI pusat pada tanggal 29-30 Juli 1997 di Jakarta merekomendasikan perlunya sebuah lembaga yang menangani masalah-masalah yang berhubungan dengan aktifitas lembaga keuangan syariah (LKS), diakses pada <https://dsnmui.or.id/kami/sekilas/>, pada tanggal 10 Oktober 2022, Pukul. 13.41 WIB.

¹⁸Imam Ghazali Masykur, LC, DKK, *Almumayyaz Al-Qur'an Tajwid Warna Transliterasi Per Kata Terjemah Per Kata*, (Bekasi: Cipta Bagus Segara, 2014), hlm. 437.

kepada kemaslahatan dan menjauhi kemungkaran dapat dilihat dalam surat At-Taubah ayat 71 :

*“Dan orang-orang yang beriman, laki-laki dan perempuan, sebagian mereka menjadi penolong bagi sebagian yang lain. Mereka menyuruh (berbuat) yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar, melaksanakan salat, menunaikan zakat, dan taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Mereka akan diberi rahmat oleh Allah. Sungguh, Allah Maha perkasa, Maha bijaksana”.*¹⁹

Meski begitu mulia dan juga fungsionalnya kehadiran DSN MUI di Indonesia, namun kehadiran DSN MUI secara konstruksi fungsi sistem pengawasannya, secara kajian kritis ilmiah menarik untuk disoroti problematikanya menurut sudut pandang hukum, antara lain:

1. Adanya ketimpangan sistem dalam pengawasan jasa keuangan bank dan non bank dengan bidang bisnis non jasa keuangan, yakni di tengah keterbatasan OJK yang tidak dapat masuk ke dalam sektor bidang bisnis jasa non keuangan, DSN MUI juga tidak ada legitimasi hukum untuk mengatur dan mengawasi sektor ekonomi usaha non jasa keuangan.²⁰

¹⁹*Ibid*, hlm. 198

²⁰Sebagaimana diketahui bahwa pengawasan lembaga keuangan syariah sudah diatur oleh peran OJK (Otoritas Jasa Keuangan). Namun dalam konteks non lembaga keuangan syariah seperti perseroan yang bergerak di bidang wisata halal, hotel syariah, properti syariah, dan lain-lainnya tidak ada sistem pengawasan yang imperatif dan kuat yang bisa dilakukan oleh Dewan Syariah Nasional. Dalam konteks lembaga keuangan syariah, Dewan Syariah Nasional MUI (Majelis Ulama Indonesia) memiliki peran memberikan fatwa kepada OJK (Otoritas Jasa Keuangan), selain itu Dewan Syariah Nasional juga membuka fasilitas bagi pelaku usaha syariah baru untuk bisa mendapatkan semacam izin penyelenggaraan bisnis syariah. Sehingga peranannya di dalam pengawasan perseroan non lembaga keuangan syariah masih tidak ada pengaturannya. Hal ini yang memicu kehadiran Dewan Syariah Nasional di Indonesia tidak cukup kuat untuk membendung potensi dan praktik penyimpangan hukum oknum pelaku ekonomi syariah di Indonesia sebagaimana contoh-contoh kasus pidana yang sudah disebutkan sebelumnya.

2. Permasalahan lain yang muncul dalam sistem kerja DSN MUI juga dapat dilihat dari menyoroti peran Dewan Pengawas Syariah.²¹ Dewan Pengawas Syariah disebut sebagai entitas secara formal dan legitimasi hukum dalam Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas. Khususnya Pasal 109 Ayat (1) dan ayat (2), namun tetap ada permasalahan hukum dalam konteks normatifnya yang tidak terdapat aturan pelaksanaannya.²²
3. OJK bertindak pengawasan langsung dengan legitimasi undang-undang terhadap sektor perbankan atau lembaga keuangan syariah, mengapa bukan DSN MUI sebagai lembaga yang seharusnya lebih mengetahui substansi atas ekonomi syariah, dibandingkan OJK.²³
4. Pertanyaan sederhana penulis, mengapa praktik ekonomi syariah, khususnya di bidang jasa keuangan baik perbankan, non perbankan dan non jasa keuangan, tidak diawasi oleh lembaga yang lebih berkompeten di bidangnya seperti DSN MUI, melainkan oleh OJK ;

Dalam konteks ini, penulis memiliki preskripsi (petunjuk) bahwa ada permasalahan hukum dalam sistem pengawasan ekonomi syariah di Indonesia, terutama dalam peranan DSN MUI yang tidak kuat, tidak imperatif, tidak integratif, tidak tuntas serta

²¹Dewan Pengawas Syariah atau disingkatnya DPS, merupakan lembaga “turunan” yang berasal dari embrio Dewan Syariah Nasional dan menjalankan fungsi pengawasan praktik atau penyelenggaraan ekonomi syariah yang berbasis Badan Hukum (PT).

²²Pasal 109 UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menjelaskan “*Perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah selain mempunyai Dewan Komisaris wajib mempunyai Dewan Pengawas Syariah. (2) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ahli syariah atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia*”.

²³Pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK yang menjelaskan OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Dalam konteks ini masih ada kekosongan hukum di bidang pengawasan bidang usaha non jasa keuangan.

cenderung terjadi disharmoni sistem.²⁴ Menurut penulis kontribusi utama permasalahannya adalah karena konstruksi kedudukan hukum atau legalitas DSN MUI yang tidak memiliki landasan hukum setara peraturan perundang-undangan, namun dalam bentuk SK (Surat Keputusan) dari MUI sebagaimana berdasarkan SK No. Kep-754/MUI/II/1999 tertanggal 10 Februari 1999 tentang Pembentukan Dewan Syariah Nasional MUI. Selain itu, secara objektif sampai dengan saat ini memang tidak ada sistem komprehensif terpadu, integratif, dan tuntas mengenai pengawasan praktik ekonomi syariah yang berlegitimasi peraturan perundang-undangan. Pada poin ini penulis menekankan kembali bahwa ada permasalahan dan problematika hukum terkait dengan konstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam sistem pengawasan ekonomi syariah kontemporer.

Contoh sederhana permasalahan sistem pengawasan ekonomi syariah di Indonesia saat ini seperti OJK yang merupakan badan pengawas praktik perbankan termasuk perbankan syariah dan jasa keuangan non-bank, tidak bisa masuk fungsi pengawasannya ke ranah sektor di luar bidang jasa keuangan. Terlebih lagi DSN MUI secara hukum juga tidak dapat menjangkaunya. Secara pendiriannya, penulis menilai lemahnya konstruksi kedudukan hukum DSN MUI oleh karena hanya berdasarkan SK MUI yang merupakan lembaga *non state* (lembaga swadaya) dan menurut hukum Indonesia masuk dalam kategori Organisasi Masyarakat. Dengan kata lain, menurut penulis kedudukan hukum²⁵ DSN MUI dapat disamakan sebagai organisasi sayap (*underbow*) seperti organisasi sayap lainnya yang dimiliki organisasi masyarakat lainnya.

²⁴ Yang dimaksud oleh penulis mengenai integratif yakni memiliki sistem yang komprehensif menyeluruh dan tersambung satu sama lain, imperatif adalah mengikat bagi pihak pelaku ekonomi syariah, dan tuntas adalah sistem ini dapat berujung kepada penegakan aturannya.

²⁵ Kedudukan hukum disini yang dimaksud oleh penulis adalah dasar hukum bagi suatu entitas atau lembaga untuk bertindak atau beroperasi.

Berdasarkan fakta tersebut, penulis melihat ada *gap* atau jurang pemisah yang lebar dan seolah menunjukkan adanya disintegrasi dalam internal sistem pengawasan praktik ekonomi syariah di Indonesia saat ini, yakni dimana sektor jasa perbankan dan non perbankan baik konvensional dan syariah diawasi dan diambil alih seluruhnya oleh OJK yang merupakan lembaga dibentuk dengan dasar hukum setara peraturan perundang-undangan, sedangkan di sisi lain sektor non jasa keuangan khususnya dalam ekonomi syariah, tidak ada basis pengawasan setara Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan lainnya.²⁶

Lebih lanjut melihat dan menganalisis efektifitas konstruksi bangunan kedudukan hukum DSN, dapat dinilai dari alasan atau latar belakang didirikannya lembaga tersebut, antara lain:

1. Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) dibentuk dalam rangka mewujudkan aspirasi umat Islam mengenai masalah perekonomian dan mendorong penerapan ajaran Islam dalam bidang perekonomian/keuangan yang dilaksanakan sesuai dengan tuntunan syariat Islam;
2. Pembentukan DSN-MUI merupakan langkah efisiensi dan koordinasi para ulama dalam menanggapi isu-isu yang berhubungan dengan masalah ekonomi/keuangan yang bersifat publik. Berbagai masalah/kasus yang memerlukan fatwa akan ditampung dan dibahas bersama agar diperoleh kesamaan pandangan dalam penanganannya oleh masing-masing Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang ada di lembaga keuangan syariah;
3. Untuk mendorong penerapan ajaran Islam dalam kehidupan ekonomi dan keuangan, DSN-MUI senantiasa akan berperan secara proaktif dalam menanggapi perkembangan masyarakat

²⁶Pada konteks ini penulis melihat Dewan Syariah Nasional dengan bidangnya di bidang ekonomi syariah tidak begitu kuat dalam hal pengawasan. Semua dikelola oleh OJK, sedangkan OJK pun memiliki keterbatasan ruang gerak yang tidak bisa masuk kepada sektor non jasa keuangan.

Indonesia yang dinamis dalam bidang ekonomi dan keuangan.²⁷

Terhadap seluruh penjelasan konstruksi kedudukan hukum DSN MUI tersebut, dapat dinilai bahwa peranan DSN MUI dalam bingkai gerak sosial di masyarakat sangat tidak sederhana, yakni terkait aspek ekonomi. Sedangkan sebagaimana diketahui bersama bahwa aspek ekonomi merupakan bagian yang utama terhadap isu suatu negara dan tercapainya tujuan suatu negara.²⁸

Menurut pemikiran penulis, dengan beban pengawasan di sektor utama seperti ekonomi, konstruksi bangunan kedudukan hukum DSN MUI ini tampak timpang. DSN MUI menanggung beban tanggung jawab yang besar tanpa melibatkan instrumen negara yang berlandaskan peraturan perundang-undangan.²⁹

Atas dasar alasan inilah penulis berpendapat bahwa ke depannya diperlukan ide atau gagasan melakukan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI, sebagai bentuk arah baru sistem pengawasan praktik ekonomi syariah nasional yang berbasiskan peraturan perundang-undangan yang terpadu, terintegrasi, imperatif dan tuntas. Lebih jelas mengenai batasan definisi rekonstruksi dalam penulisan ini adalah baik dengan format kelembagaan baru, operasional dan cara kerjanya, sampai dengan pengangkatan ketua kelembagaannya dalam balutan pengaturan

²⁷ Sumber dari <https://dsnmui.or.id/kami/sekilas/>, diakses pada tanggal 04 Oktober 2023 Jam 22.00 WIB.

²⁸ Isu ekonomi menurut penulis sangat menentukan dan berdampak kepada rakyat di Indonesia, sehingga pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan sektor ekonomi adalah sangat tidak relevan bila dikelola sendiri oleh lembaga *non state* dalam bingkai Konstitusi di Indonesia yang menjadikan pemerintah sebagai alat perwujudan kesejahteraan ekonomi di tubuh sosial masyarakat.

²⁹ Sebagaimana tertuang di dalam uraian latar belakang ini bahwa terlihat ketimpangan itu terjadi saat dimana DSN MUI konstruksi bangunan hukumnya tidak dapat menggapai kepada semakin terdiferensiasinya gerak ekonomi syariah di Indonesia terutama pada sektor usaha syariah non perbankan, dan non lembaga keuangan syariah. Bahkan terjadi sesuatu yang menyimpang pun terhadap bidang usaha syariah di luar dari perbankan dan lembaga keuangan, Dewan Syariah Nasional dengan konstruksi bangunan hukumnya secara kritis ilmiah tidak dapat bertindak hal apapun yang berdampak imperatif.

hukum berbasis peraturan perundang-undangan tanpa melakukan dekonstruksi keberadaan dari DSN MUI itu sendiri, atau dengan mekanisme lainnya yang tetap tidak luput dari orientasi penguatan kedudukan hukum DSN MUI khususnya dalam hal fungsi pengawasan ekonomi syariah. Dalam konteks inilah penulis telah menempatkan diri posisi penelitiannya.

Sehingga diharapkan gagasan ini ke depan menjadi sebuah kritik atas sistem pengawasan ekonomi syariah kontemporer menuju sistem pengawasan ekonomi syariah yang terintegrasi, imperatif dan tuntas. Beberapa tambahan alasan, penulis coba rangkum mengapa diperlukan adanya kehadiran instrumen peraturan perundang-undangan dalam ide rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI antara lain sebagai berikut :

1. Isu ekonomi sebagai isu sentral sebuah negara termasuk Indonesia, meskipun masih ada perdebatan soal peran negara atas perekonomian berbasis agama. Sudah menjadi isu bersama bahwa salah satu doktrin yang berkembang dalam arus besar globalisasi adalah mengenai minimalisasi peran negara dalam perekonomian. Serahkan semua kepada pasar dan biarkan mekanisme pasar berjalan dengan sendirinya dalam mendistribusikan kesejahteraan kepada rakyat. Biarkan iklim kompetisi berkembang sehingga setiap agen-agen perekonomian terpacu untuk mengembangkan kemampuannya masing-masing. Perencanaan ekonomi terpusat hanya akan menghasilkan distorsi terhadap perekonomian karena yang dapat mengambil keputusan secara efisien hanyalah pasar. Pasarlah yang berdaulat atas sumberdaya yang ada karena pasarpun merupakan bagian dari sumber daya itu sendiri, sementara pemerintah seharusnya merupakan institusi imajiner dalam ekonomi yang memfasilitasi pusat untuk mencapai tujuan-tujuannya.³⁰ Di dalam substansi narasi ini, bisa terlihat

³⁰Fahri Hamzah, Negara, Pasar dan Rakyat (Pencarian Makna, Relevansi dan Tujuan), Cetakan Kedua, (Yayasan Faham Indonesia, 2010), hlm. 158.

negara tetap diperlukan kehadirannya dalam hal isu ekonomi. Ekonomi diperlukan sebagai alat untuk memajukan negara dan mensejahterakan rakyatnya sebagaimana konsep negara *welfare state*. Sehingga adalah hal yang sangat tidak logis apabila interaksi ekonomi oleh masyarakat muslim yang berpotensi besar mewujudkan kesejahteraan dan devisa baru bagi negara justru dilepaskan seolah menjadi tidak terkendali tanpa pengawasan berbalutkan peraturan perundang-undangan. Ide pada pendapat ini sejalan dengan pidato dari Sumitro Djojohadikusumo yang mencatat perlunya peran pemerintah sebagai wujud kehadiran negara dalam urusan ekonomi yakni :

Pada tanggal 17 April 1970, dalam pidato Kepala Negara yang mengantarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16/1970, diegaskan bahwa walaupun pemerintah memberikan arti penting kepada peranan “kekuatan-kekuatan pasaran” tetapi sebaliknya, pemerintah tidak akan menyerah diri pada permainan bebas dari kekuatan-kekuatan pasaran itu”. Selanjutnya, pemerintah tetap “memikul tanggung jawab untuk terus menerus mengawasi dan mengendalikan faktor-faktor dan keadaan yang mempengaruhi kekuatan-kekuatan pasaran. Begitu muncul keganjilan-keganjilan pada kekuatan pasaran yang merugikan kepentingan umum, maka pemerintah merasa wajib untuk aktif dan langsung mempengaruhi faktor yang berada di belakang kekuatan-kekuatan pasaran guna menghilangkan keganjilan-keganjilan itu.”³¹

2. Agama Islam berpihak kepada kesejahteraan umat melalui sistem ekonomi syariah. Tugas untuk mengelola bumi secara jelas ditujukan bagi seluruh manusia sejalan dengan kenyataan sistem Islam sebagai rahmat bagi seluruh alam (*Rahmatan lil*

³¹ Sumitro Djojohadikusumo, *Kebijaksanaan Dalam Ekonomi Perdagangan*, (Jakarta : Yayasan Penyuluh Penerangan Perdagangan, 1972), hlm. 10.

Alamin), bukan sekelompok manusia, bukan bangsa atau ras tertentu, apalagi sekedar berwarna tertentu. Tugas mengelola bumi adalah ibadah bagi manusia yang jauh mengatasi perbedaan apapun, termasuk perbedaan cara pelaksanaan yang diserahkan penuh kepada manusia. Dari perbedaan-perbedaan inilah dan disertai niat karena Allah *Subhanahu wata' ala* semata, dimungkinkan adanya interaksi yang saling membangun dan memberikan informasi guna terus menyempurnakan cara dan tujuan. Cara yang paling disukai oleh suatu masyarakat tertentu dapat berkembang menjadi tradisi yang baik, sementara cara yang kurang sempurna akan memancing inovasi-inovasi. Sehingga sistem Islam mendorong seluruh manusia tanpa kecuali untuk mampu mengikuti perkembangan ruang dan waktu. Seiring perkembangan jaman tradisi dan inovasi datang silih berganti saling sempurna menyempurnakan di seluruh penjuru bumi.³² Tawaran Islam melalui sistem ekonominya merupakan tawaran yang patut dipertimbangkan, data menunjukkan sistem ekonomi Syariah telah teruji saat terjadi krisis keuangan global, sehingga mengakibatkan mata dunia mulai tertuju kepada sistem ekonomi alternatif yang efektif seperti sistem ekonomi yang ditawarkan oleh Islam. Sistem ini menjadi area pertumbuhan utama untuk pembiayaan internasional. Memang asetnya hanya mewakili sekitar 2 (dua) persen sampai 3 (tiga) persen dari aset keuangan global, atau hampir 1 (satu) triliun dolar AS, tetapi tumbuh rata-rata 25 (dua puluh lima) persen setiap tahun. Namun kini banyak negara berlomba untuk menjadi pusat global bisnis keuangan syariah. Seperti London yang unggul dibandingkan New York, menjadi mercu suar ekonomi syariah di Eropa. Di kawasan Asia Tenggara juga terdapat Singapura yang ingin menjadi nomor satu yang menguasai bidang yang sama. Tampak di sini bahwa pengagum sistem perekonomian

³²*Ibid*, hlm. 360.

berbasis Hukum Islam tidak hanya negara bermayoritas masyarakat beragama Islam namun juga negara-negara liberal dengan umat muslimnya menjadi minoritas.³³ Seiring dengan perkembangan globalisasi, praktik keuangan Islam juga mengglobal dan mendapatkan sambutan yang baik di berbagai benua dan wilayah, baik di Asia, Afrika, Australia, Eropa, Amerika dan Canada, Timur Tengah, dan lain-lain. Lembaga keuangan syariah menjadi salah satu sistem dalam perekonomian Islam yang paling populer di dunia, mencapai US\$882 billion (setara dengan 11.466 triliun rupiah). Dalam Global Islamic Finance Report 2015, menetapkan 5 kriteria yaitu *Advocacy, Infrastructure, Human Resource, Linkages dan Regulation*. Ditetapkan ada 10 negara yang disebut sebagai the top 10 *Centres of Excellence in Islamic Banking and Finance*, yaitu:

- 1) Kuala Lumpur – Malaysia;
- 2) Manama – Bahrain;
- 3) Dubai – UAE;
- 4) London - United Kindom;
- 5) Doha – Qatar;
- 6) Kuwait – Kuwait;
- 7) Karachi – Pakistan;
- 8) Riyadh - Saudi Arabia;
- 9) Jakarta – Indonesia;
- 10) Istanbul – Turkey.

Dari data tersebut, nomor 1 ternyata masih Malaysia, sedangkan Indonesia berada pada nomor 9. Bagaimanakah perkembangan perekonomian Islam di beberapa negara di dunia.³⁴ Dengan segala kelebihanannya, sistem ekonomi Syariah yang sudah mulai berkembang di negara-negara non muslim

³³Aisyah Ayu Musyafah, “Perkembangan Perekonomian Islam Di Beberapa Negara Di Dunia”, *Diponegoro Private Law Review*, Vol. 4 No. 1 (February 2019), hlm, 420.

³⁴ *Ibid*, hlm. 421.

tentunya bukan pilihan sistem yang tidak bisa dianggap sepele dan dibiarkan begitu saja oleh pemerintah, khususnya bagi Indonesia yang mayoritas penduduknya adalah muslim. Tidak cukup dengan data tersebut, pada data terakhir yang diperoleh penulis yakni tahun 2022³⁵ menunjukkan Indonesia mempertahankan posisinya pada *The Global Islamic Economy Indicator* dalam *State of the Global Islamic Economy* (SGIE) Report 2022 yang diluncurkan DinarStandard di Dubai, Uni Emirate Arab, Kamis (31/3/2022). Indonesia menduduki peringkat keempat setelah Malaysia, Arab Saudi, dan Uni Emirate Arab. Hal ini menunjukkan kondisi potensi ekonomi syariah yang begitu besar belum dapat optimal perkembangannya;

3. Tingkat literasi agama yang rendah oleh penduduk muslim Indonesia, menjadikan potensi penyimpangan praktik ekonomi syariah begitu besar. Pendapat ini dibangun berdasarkan indeks literasi keuangan Syariah yang dirilis oleh Otoritas Jasa Keuangan pada tahun 2019, hanya berada pada skor 8,93% (delapan koma sembilan puluh tiga persen). Sementara itu indeks literasi ekonomi Syariah dari Bank Indonesia berada pas skor 20,1% (dua puluh koma satu persen).³⁶ Berdasarkan kepada hasil data tersebut, percepatan literasi ekonomi dan keuangan syariah adalah sebuah urgensi. Hal inilah yang menjadi tantangan terberat penyelenggara ekonomi syariah di Indonesia khususnya oleh pemerintah. Dampak dari rendahnya literasi tersebut juga dipengaruhi dari rendahnya tingkat baca pemahaman kitab Suci Al-Qur'an, buku-buku dan informasi yang memadai mengenai ekonomi syariah dan ajaran Islam

³⁵<https://halal.kemenperin.go.id/indonesia-pertahankan-posisi-keempat-dalam-sgie-2022/>, data tahun 2022 diakses pada tanggal 20 Desember 2022, pukul 10.00 WIB.

³⁶<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/literasi-menjadi-tantangan-pertumbuhan-ekonomi-dan-keuangan-syariah/>, data tahun 2021 diakses pada tanggal 06 Mei 2022, Pukul 10.00 WIB.

pada khususnya oleh pemeluk agama Islam di Indonesia. Menurut data statistik dari UNESCO, minat baca masyarakat Indonesia sangatlah memprihatinkan yaitu hanya 0,001% (nol koma nol nol satu persen) saja. Itu berarti, dari 1.000 (seribu) orang Indonesia, hanya ada 1 (satu) orang yang rajin membaca. Dalam riset dengan tajuk *World's Most Literate Nations Ranked* yang dilakukan oleh Central Connecticut State University pada tahun 2016 lalu, Indonesia menduduki peringkat ke-60 dari 61 negara dengan tingkat literasi yang rendah. Sedangkan tingkat literasi pada peringkat yang pertama ditempati oleh Negara Finlandia (hampir 100%). Data ini menunjukkan bahwa Indonesia masih tertinggal jauh dari Singapura maupun Malaysia dalam hal minat. Selanjutnya, dari data penulisan yang dilakukan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di tingkat pendidikan yang ada di Indonesia masih tergolong rendah, yaitu 14,6% (empat belas koma enam persen). Jauh lebih rendah daripada Malaysia yang memiliki persentase hingga 28% (dua puluh delapan persen). Rendahnya minat baca di Indonesia ini bisa dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor pertama, belum adanya pembiasaan dalam membaca yang ditanamkan sejak dini. Padahal usia kanak-kanak adalah masa *golden age* di mana pada fase ini anak sedang mengalami pertumbuhan yang sangat pesat sehingga para orang tua dapat membentuk karakter anaknya. Kedua, akses dalam fasilitas pendidikan yang belum merata dan minimnya kualitas sarana pendidikan. Dan terakhir adalah kurangnya produksi buku di Indonesia karena penerbit di daerah yang belum berkembang.³⁷ Keterbelakangan dalam hal minat baca inilah yang akhirnya berpotensi mendorong

³⁷Azmi Rizky Anisa1, dkk, "Pengaruh Kurangnya Literasi serta Kemampuan dalam Berpikir Kritis yang Masih Rendah dalam Pendidikan di Indonesia", *Current Research in Education: Conference Series Journal*, Vol. 01 No. 01 (Tahun 2021), Paper 006, hlm. 4.

masyarakat muslim di Indonesia tidak kritis, asal percaya dengan praktik oknum pelaku ekonomi syariah yang sesungguhnya menyimpang dari nilai syariah, terlebih lagi hal ini terjadi karena dilakukan oleh “oknum-oknum” yang mengatasnamakan dirinya sebagai guru agama atau dipanggil *ustad*;

4. Potensi klaster Perbuatan Melawan Hukum dan Pidana Baru di ruang praktik ekonomi Syariah. Sudah bukan rahasia lagi bahwa kasus-kasus yang bernuansa isu agama sudah banyak yang masuk ke ranah meja hijau (pengadilan) baik untuk kasus perdata atau kasus pidana. Dengan delik pidana yang lama namun pelaku membungkusnya dengan kedok agama, menurut penulis adalah potensi klaster baru dalam perbuatan melawan hukum atau delik pidana yang terjadi di Indonesia.

Sebagai negara hukum menurut Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bagaimana bisa sistem pengawasan praktik ekonomi syariah nasional yang merupakan isu sentral dalam menopang terwujudnya tujuan negara sejahtera hanya ditanggung lembaga seperti DSN MUI yang pada faktanya hanya berlegitimasi sebuah SK (Surat Keputusan) yang dikeluarkan oleh lembaga *non-state* seperti Majelis Ulama Indonesia, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dan bahkan memunculkan disintegrasi sistem yang ada. Menurut Mahadi pernah mengemukakan:

Kata-kata Kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya (dalam konteks Piagam Jakarta) mempunyai dua aspek. Pertama, aspek individual, yaitu bahwa setiap orang Islam wajib menjalankan syariat Islam. Kedua, aspek kenegaraan mempunyai dua segi, yaitu segi aktif dan segi pasif. Segi pasif mengandung pengertian bahwa negara atau pemerintah hendaknya membiarkan umat Islam menjalankan syariat Islam, sepanjang hal itu dapat diserasikan dengan Pancasila, khususnya tidak mengganggu keamanan dan ketertiban dalam kehidupan beragama. Sedangkan segi aktif berarti mengharuskan negara atau

pemerintah beraktivitas, bergerak dan bertindak dalam bentuk memberi fasilitas, memberi bantuan, membuat peraturan-peraturan yang diperlukan dan lain-lain demi umat Islam dalam menjalankan syariat Islam.³⁸

Sehingga apabila dikaitkan dengan situasi kontemporer, kehadiran sistem pengawasan praktik ekonomi syariah nasional ke depan harus lebih kuat, terpadu, integratif, tuntas dan mengikat secara hukum dengan melibatkan peran penyelenggara negara. Apakah dengan adanya gagasan merekonstruksi bangunan kedudukan hukum DSN MUI saat ini, ditambah semangat orientasi penguatan kedudukan hukum DSN MUI dalam balutan perundang-undangan merupakan langkah efektif, aplikatif dan kontributif atau justru menghadirkan situasi problematik?³⁹

Terlebih lagi berbicara soal peraturan perundang-undangan bernuansa syariah akan dihadapkan dengan tantangan isu sinis formalisme agama.⁴⁰ Selain itu, tentunya tidak sederhana pula

³⁸Mahadi, "Pengaruh Piagam Jakarta Terhadap Pelaksanaan Perkawinan", dalam *Majalah Lembaga Pembinaan Hukum Nasional*, No. 3 Tahun II (Maret 1969), hlm. 37.

³⁹Teori politik hukum yang pernah digagas oleh Prof Mahfud MD bahwa hukum adalah produk politik. Dikarenakan sebagai produk politik, maka sarat akan "kepentingan" yang belum tentu sejalan dengan kebutuhan dan tujuan kemaslahatan untuk rakyat dan sesuai dengan tujuan hukum Islam. Seperti terlihat banyaknya demonstrasi saat hadirnya ruu perubahan uu KPK, ruu KUHP, *omnibus law* yang mendatangkan banyak protes dan demonstrasi, bahkan hadirnya Mahkamah Konstitusi sendiri dalam sejarah Republik Indonesia menunjukkan sebenarnya ada yang salah dan muncul rasa ketidakpercayaan dari produk hukum legislasi di Indonesia, Padahal DPR RI adalah aspirator rakyat tetapi kenapa justru menghasilkan produk hukum yang bertentangan dengan keinginan rakyat. Sehingga solusi hukum dalam wujud menghadirkan undang-undang baru tentunya tidak selalu mendatangkan solusi bahkan bisa jadi jauh dari kemaslahatan.

⁴⁰Sudah menjadi rahasia umum bahwa sinis formalisme isu Islam dalam instrumen hukum yang terkodifikasi undang-undang umumnya potensial dijadikan objek pro kontra. Berdasarkan fakta sejarah mulai dari Kompilasi Hukum Islam, Undang-Undang Perbankan Syariah, sampai dengan Perda-Perda Syariah adalah isu tentang Legalisme isu Islam yang tidak sedikit mendapat pertentangan dengan mengatasnamakan toleransi, Indonesia bukan Negara agama serta dasar kebhinekaan di Indonesia

untuk merumuskan gagasan tersebut sebagai sebuah solusi yang tepat sasaran dan berkeadilan, apabila dihadapkan dengan *Maqasid Asy-Syariah* sebagai parameter yang secara fakta dengan perbedaan perspektif, kepentingan yang dibawa dapat berpotensi menghasilkan beragam pendapat dalam mewujudkan tujuan Hukum Islam yang idealnya bersifat universal dan bisa memperoleh satu titik temu kesamaan.⁴¹

Sehingga menurut penulis, seharusnya perlu didapatkan juga instrumen “jembatan” yang mampu mengantarkan kepada realisasi *Maqasid Asy-Syariah* yang murni, serta mendekati kepada titik temu kesamaan pendapat berbasis kemaslahatan yang original.⁴²

Berdasarkan kepada hal tersebut, menurut penulis gagasan merekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam sistem pengawasan ekonomi syariah dengan legitimasi peraturan perundang-undangan, yang dihadapkan dengan syarat tidak terjadi dekonstruksi, potensi tuduhan isu formalisme agama serta potensi perbedaan sudut pandang hasil realisasi *Maqasid Asy-Syari'ah*, merupakan kajian penulisan yang baru, problematis, futuristik, penting serta menarik.

⁴¹Islam hadir sebagai rahmat bagi seluruh alam semesta (*rahmatan lil alamin*). Namun sudah menjadi suatu fakta baik dalam konteks ilmiah ataupun penetapan hukum, bahwa satu isu dapat mengantarkan kepada perbedaan realisasi Maqasid Asy- syariah, bahkan dapat cenderung terkontaminasi (tidak murni) atas dasar kepentingan tertentu yang di bawa. Sehingga diperlukan adanya instrumen titik temu dalam mencapai realisasi Maqasid Asy-Syariah yang minim diferensiasi realisasi.

⁴²Berdasarkan sudut pandang penulis, yang dimaksud dengan kemaslahatan yang murni adalah tidak terkontaminasi dengan rasa kepentingan tertentu atau hawa nafsu, sedangkan yang dimaksud dengan kemaslahatan yang original adalah kemaslahatan yang dapat berdampak kepada terwujudnya kemaslahatan populasi, bukan golongan dan lebih berdampak kepada bangsa dan negara.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah disampaikan oleh penulis, maka dapat dirumuskan permasalahan-permasalahan yang akan dijawab, yaitu:

1. Bagaimana arah kebijakan hukum penyelenggara negara Republik Indonesia (eksekutif dan legislatif) atas isu pengawasan praktik ekonomi syariah yang dikaitkan dengan eksistensi DSN MUI?
2. Bagaimana tanggung jawab dan kewenangan DSN MUI dalam konteks pelaksanaan pengawasan praktik ekonomi syariah di Indonesia berikut juga dengan problematika hukumnya?;
3. Bagaimana rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam sistem pengawasan ekonomi syariah, perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah*?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Untuk membuka ruang informasi yang utuh, dan objektif mengenai posisi dan peranan ekonomi Syariah dalam dimensi sistem ekonomi nasional, serta membuka arah kebijakan hukum para penyelenggara negara (eksekutif dan legislatif) selama ini atas sistem pengawasan ekonomi syariah ;
2. Untuk melihat secara lengkap dan objektif mengenai tanggung jawab dan peranan sistem pengawasan praktik ekonomi syariah DSN MUI berikut juga dengan problematika hukumnya. Sehingga bisa ditarik sebagai sebuah evaluasi dan pembaharuan sistem pengawasan ekonomi syariah yang lebih efektif ke depan;
3. Untuk menunjukkan tawaran konkret konsep atau gagasan baru mengenai sistem pengawasan ekonomi syariah di Indonesia dari sudut pandang *Maqasid Asy-Syari'ah* yang memiliki titik temu kesamaan.

Sedangkan Manfaat Penulisan antara lain :

1. Secara keilmuan hasil penelitian ini dapat memperkaya kajian khasanah keilmuan hukum ekonomi syariah, khususnya pada

sistem pengawasan ekonomi syariah di Indonesia dalam perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah*; dan

2. Secara praktik, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan penyelenggara negara seperti DPR Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia untuk meningkatkan dan melakukan percepatan kesejahteraan rakyat melalui instrumen ekonomi syariah yang dilindungi sistem pengawasan yang efektif.

D. Sistematika Pembahasan

Disertasi ini ditulis dalam 5 bab yang terdiri dari sub-sub yang dapat menjelaskan isi dari bab. Adapun kerangka disertasi ini penulis susun dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I mengulas tentang judul, latar belakang dan rumusan masalah, sampai dengan kepada tujuan dan manfaat penelitian;

Bab II mengulas mengenai kajian penelitian terdahulu dan kerangka teori-teori atau kaidah hukum Islam yang digunakan oleh penulis dalam penyusunan dan sekaligus sebagai pisau analisa penulisan disertasi ini. Di dalam sub bab akan disajikan beberapa teori yang digunakan seperti Teori Rekonstruksi, Teori Negara Hukum, Teori Kewenangan yang di dalamnya akan diulas sedikit mengenai teori politik hukum sebagai organ teori yang bersinggungan dengan teori kewenangan, Teori Kelembagaan Negara, Teori *Maqasid Asy-Syariah* yang digunakan sebagai parameter hasil penelitian ini, Teori Hubungan Agama dan Negara, dan juga pengenalan hasil refleksi penulis dalam penelitian ini dengan nama Teori Sistem fungsional yang dapat membantu mengantarkan kepada realisasi *Maqasid Asy-Syariah* yang murni dan minim perbedaan pendapat;

Bab III mengenai metode penelitian yang digunakan oleh penulis yakni penelitian kualitatif dengan urutan sub bab antara lain jenis penelitian, pendekatan penelitian, tempat atau lokasi penelitian, informan penelitian, teknik penentuan informan, teknik pengumpulan data, keabsahan data, dan juga teknik analisis data;

Bab IV mengenai hasil dan analisis penelitian, akan disajikan sub bab dengan akan berfokus pada ulasan dan pembahasan mengenai hasil deskriptif arah kebijakan hukum penyelenggara negara mulai dari eksekutif disajikan hasil penelitian arah pembangunan kebijakan hukum Indonesia yang dilaksanakan oleh BPHN RI (Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia) sebagai representatif Eksekutif, pemaparan pendapat dokumentatif eksekutif lainnya yang telah ditemukan oleh penulis dan terkait dengan penulisan ini, sajian deskriptif hasil penelitian berupa pendapat hasil wawancara dari Fraksi Partai PAN dan PDIP di DPR RI sebagai representatif legislatif atas tanggapannya terhadap kedudukan hukum DSN MUI dalam sistem pengawasan praktik ekonomi Syariah di Indonesia, serta pemaparan deskriptif hasil wawancara penelitian di DSN Institute mengenai tanggung jawab dan kewenangan DSN MUI, yang seluruhnya akan disajikan bersamaan dengan analisa kedudukan ekonomi Syariah di sistem ekonomi nasional serta bagaimana relasinya dengan pengawasan praktik ekonomi syariah, yang seluruhnya dipadupadankan dalam balutan analisa teori negara hukum, dan teori kewenangan;

Di dalam Bab IV juga akan mengulas mengenai hasil pembahasan dan analisis lebih lanjut yakni khususnya membahas mengenai tawaran gagasan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam bentuk pengkajian substansi regulasi, struktur dan operasional perlindungan dan pengawasan Ekonomi Syariah, serta membahas inti dari disertasi yakni melakukan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam hal memperkuat fungsi pengawasan dengan pembentukan undang-undang di bidang pengawasan ekonomi syariah atau undang-undang profesi Dewan Pengawas Syariah, dilengkapi cara kerja perintah dari undang-undang yang seluruhnya diulas berdasarkan Perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah* dan juga *Maqasid Al-Mu'amalat Al-Maliyyah*. Analisa dalam bab ini dilakukan secara induktif berdasarkan teori-

teori seperti *Maqasid Asy-Syari'ah*, teori hubungan agama dan negara, teori kelembagaan negara dan teori sistem fungsional;

Bab V adalah penutup yang di dalamnya akan membahas pula mengenai kesimpulan, implikasi penelitian sebagai bentuk penyampaian novelti dari penulis, dan rekomendasi dari penulis terhadap pihak-pihak yang berkaitan dan berkepentingan langsung dengan hasil penelitian penulis.

BAB II

KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU DAN KERANGKA TEORI

A. Kajian Penelitian Terdahulu

Di dalam penelitian ini penulis menyajikan penelitian terdahulu, sebagai pembandingan untuk membuktikan orisinalitas dan kebaruan disertasi ini. Sistematika yang dibuat oleh penulis dalam hal ini diuraikan dalam bentuk judul penelitian terdahulu, temuan, keterkaitan serta pembeda dengan yang akan dibawakan oleh penulis.

Kajian penelitian terdahulu yang pertama adalah disertasi mengenai *Positivisasi Fatwa DSN MUI (DSN-MUI) Dalam Sistem Hukum Indonesia* (Ahmad Zuhdi, Mahasiswa Program Doktor Hukum S3 Universitas Gadjah Mada pada tahun 2015), menghasilkan temuan bahwa positivasi Fatwa Dewan Syariah Nasional dapat menyatu dengan sistem hukum nasional di Indonesia, hal ini dikarenakan didukung oleh instrumen lengkap alasan lahirnya Fatwa Dewan Syariah Nasional, sehingga positivisasi Fatwa Dewan Syariah Nasional menjadi salah satu sumber pengembangan hukum nasional di Indonesia.

Penelitian ini berkaitan dengan disertasi penulis dari sisi positivisasi hukum Islam ke dalam sistem hukum nasional dan dampaknya terhadap pembangunan hukum nasional itu sendiri, oleh karena isu hukum yang diangkat oleh *Ahmad Zuhdi* ini adalah mempositivisasikan isu tentang nuansa syariah dalam wujud Undang-Undang. Sedangkan pembeda dengan disertasi penulis adalah bahwa disertasi penulis lebih berfokus kepada pembahasan penguatan kedudukan hukum DSN MUI secara komprehensif, dengan tujuan penguatan fungsi pengawasan selama ini yang diemban DSN MUI. Sedangkan dari sisi fatwanya hanya membahas sebagian dan dihubungkan dengan kajian mengenai sistem pengawasan ekonomi syariah di Indonesia. Sehingga

disertasi penulis dalam hal ini tidak hanya pada sektor aspek fatwanya.⁴³

Kedua, adalah disertasi dengan judul *Fatwa DSN MUI dalam merespon produk-produk ekonomi syariah tahun 2000-2011 Mengenai Studi Perbandingan Dengan Fatwa Majelis Penasihat Syariah Bank Negara Malaysia*, yang ditulis oleh Maksum, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2013. Disertasi ini membuktikan bahwa fatwa DSN MUI (DSN-MUI) merespon pertumbuhan produk ekonomi syariah dengan mengesahkan kombinasi akad, inovasi pendapatan, dan syarat tambahan. Longgarnya fatwa dalam merespon pertumbuhan ekonomi semakin memperbesar peluang pengembangan produk keuangan syariah. Keterkaitan rencana penulisan ini adalah dalam konteks lembaganya yakni Dewan Syariah Nasional yang juga dibahas oleh penulis.

Perbedaan hasil penelitian Maksum dengan disertasi penulis adalah bahwa penulis tidak menggunakan penjabaran hasil-hasil fatwa dari Dewan Syariah Nasional, melainkan menggunakan basis teori-teori yang memungkinkan untuk mendapatkan legitimasi bahwa rekonstruksi sistem pengawasan praktik ekonomi syariah nasional dalam wujud Undang-Undang adalah hal urgensi dalam konteks kontemporer.⁴⁴

Ketiga yakni Disertasi mengenai *Penyerapan Fatwa DSN MUI (DSN-MUI) dalam Sistem Peraturan Perundangan (Kajian Fiqh Siyasah)*, Oleh Idris Ismail, Program Pascasarjana UIN SUSKA RIAU, tahun 2016. Hasil disertasi ini menyatakan 32 fatwa tersebut diukur dengan empat kriteria penyerapan fatwa menjadi regulasi. Pertama: bahwa fatwa tidak bertentangan dengan

⁴³Ahmad Zuhdi, dikutip dari <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/91361> pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023 Pukul 21.00 WIB.

⁴⁴Muhammad Maksum, *Fatwa DSN MUI dalam merespon produk-produk ekonomi syariah tahun 2000-2011 (Studi Perbandingan Dengan Fatwa Majelis Penasihat Syariah Bank Negara Malaysia)*, dikutip dari <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/35928>, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

prinsip syariah dan peraturan perundangan. Kedua: bahwa fatwa diusulkan oleh pihak operator dan regulator. Ketiga: bahwa fatwa menyangkut kepentingan umum. Keempat: bahwa fatwa dibuat secara rinci dan mendetail.

Dari hasil disertasi di atas dapat dikaitkan dengan disertasi penulis, oleh karena sama-sama membahas kelembagaan Dewan Syariah Nasional dan peranannya di dalam dinamika sistem hukum nasional di Indonesia. Disertasi Idris Ismail ini hanya berfokus kepada produk Hukum Islam dari lembaga Dewan Syariah Nasional yang dikorelasikan dengan trend penyerapannya ke dalam sistem peraturan perundang-undangan. Sedangkan disertasi penulis berfokus kepada rekonstruksi sistem pengawasan praktik ekonomi Syariah Nasional, di mana penguatan fungsi pengawasan ekonomi syariah oleh Dewan Syariah Nasional dalam wujud undang-undang adalah objek yang menjadi fokus penulis.⁴⁵

Keempat, yakni Disertasi mengenai *Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional dalam Studi Ijithad Hakim Peradilan Agama Tentang Pengembangan Hukum Kewarisan dalam Kompilasi Hukum Islam dan Kontribusinya Terhadap Hukum Nasional*, oleh Akhmad Khisni, UII, tahun 2011. Adapun temuan dari hasil disertasi ini, dapat disimpulkan sebagai berikut: (I) Hukum Islam dapat ditransformasikan ke dalam hukum nasional dari putusan (yurisprudensi) Peradilan Agama yang digali dari ajaran (hukum Islam) yang menjelma menjadi penemuan asas, kaidah hukum yang di dalamnya terdapat tata nilai religius menjadi hukum nasional serta dapat mentransformasikan, melahirkan atau mengadaptasi ajaran (doktrin) hukum menurut ajaran Islam menjadi ajaran (doktrin) dalam sistem hukum nasional sehingga tidak ada lagi dualisme antara hukum Islam dan hukum nasional karena tercermin secara utuh dalam putusan.

⁴⁵Idris Ismail, *Penyerapan Fatwa DSN MUI (DSN-MUI) Dalam Sistem Peraturan Perundangan (Kajian Fiqh Siyasah)*, dikutip dari <https://repository.uin-suska.ac.id/22122/5/5.%20%2820174HK-S3%29Abstrak.pdf> pada hari senin Tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

Disertai Akhmad Khisni memiliki kaitan dengan disertasi penulis, dalam hal upaya transformasi hukum bernuansa agama ke dalam hukum nasional. Di dalam disertasi penulis fokusnya ada dalam pembahasan soal transformasi fatwa ekonomi syariah DSN MUI. Disertasi Akhmad Khisni memiliki perbedaan yang signifikan dengan disertasi penulis, oleh karena sama sekali tidak menyinggung perihal arah kebijakan hukum pemerintah dan tidak menyinggung usulan rekonstruksi sistem pengawasan praktik ekonomi syariah dalam wujud undang-undang.⁴⁶

Kelima, yakni disertasi dengan judul *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional Dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia* yang ditulis oleh Yenny Salma Barlinti, Tahun 2010. Hasil temuan dalam Disertasi ini adalah pembuatan ketentuan ekonomi syariah dalam bentuk fatwa DSN disebabkan adanya kebutuhan masyarakat untuk memiliki pedoman dalam melaksanakan kegiatan usahanya yang tidak terakomodasi oleh pemerintah. Kepercayaan masyarakat dan pemerintah terhadap DSN (MUI) untuk membuat pedoman ini karena pengetahuan tentang hukum Islam yang dimiliki oleh anggota DSN yang tidak dimiliki oleh pemerintah. Kedudukan fatwa DSN dalam peraturan perundang-undangan adalah sebagai hukum positif adalah mengikat bagi para pelaku ekonomi syariah.

Kedudukan fatwa DSN ini pun berdiri sendiri yaitu wujud fatwa diperlukan karena menjadi pedoman bagi pemerintah dalam membuat peraturan DPS (Dewan Pengawas Syariah) dalam mengawasi kegiatan LKS (Lembaga Keuangan Syariah), dan LKS dalam melaksanakan kegiatan usaha yang akan dilaksanakan. Hasil penelitian terhadap hakim di lingkungan peradilan agama dan arbiter di Basyarnas menunjukkan bahwa pemutus perkara ini tidak

⁴⁶ H.A.Khisni, *Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional (Studi Ijtihad Hakim Peradilan Agama Tentang Pengembangan Hukum Kewarisan Dalam Kompilasi Hukum Islam dan Kontribusinya Terhadap Hukum Nasional)*, dikutip dari [file:///C:/Users/HP/Downloads/ DISERTASI%2057%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/DISERTASI%2057%20(1).pdf), pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

memanfaatkan fatwa DSN sebagai dasar hukum pertimbangan penyelesaian perkaranya karena sifatnya yang tidak mengikat. Adanya peraturan perundang-undangan yang menunjukkan bahwa fatwa DSN adalah hukum positif maka hakim dan arbiter dapat memanfaatkan fatwa DSN sebagai ketentuan yang mengikat dalam menyelesaikan perkaranya. Keterkaitan disertasi ini dengan disertasi penulis adalah mengenai konteks lembaga Dewan Syariah Nasional dalam sistem hukum nasional di Indonesia. Perbedaan disertasi Yenni Salma Barlinti dengan disertasi penulis adalah tidak adanya pembahasan kritis terhadap kedudukan hukum Dewan Syariah Nasional dalam mengawal transaksi ekonomi syariah non lembaga keuangan di Indonesia dan di dalam disertasi ini tidak ada menyinggung sama sekali perihal usulan sistem pengawasan praktik ekonomi syariah nasional dalam wujud undang-undang sebagaimana persis diusulkan oleh penulis.⁴⁷

Keenam, adalah jurnal dengan judul “Pengaturan Kewenangan Dewan Syariah Nasional Dalam Membuat Fatwa tentang Asuransi Syariah Menurut Hukum Positif Indonesia”, *Jurnal Ilmiah*, oleh Vidia Levandri, Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram, 2018. Hasil temuan dalam penelitian ini adalah fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional bukan merupakan suatu jenis peraturan perundang-undangan sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Fatwa Dewan Syariah Nasional tersebut menjadi mengikat karena diserap oleh peraturan perundang-undangan. Keterkaitan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah dalam konteks membahas kelembagaan Dewan Syariah Nasional. Perbedaan paling mendasar antara tulisan di dalam jurnal ini dengan disertasi penulis adalah tidak ada substansi

⁴⁷Yeni Salma Barlinti, *Kedudukan fatwa Dewan Syariah Nasional dalam sistem hukum nasional di Indonesia = The Existence of Fatwa of National Board of Syariah on National Legal System in Indonesia/ disertasi UI*, dikutip dari <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20280504&lokasi=lokal>, Pada hari senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

dalam jurnal ini membahas mengenai usulan atau ide rekonstruksi sistem pengawasan praktik ekonomi syariah nasional.⁴⁸

Ketujuh, adalah Jurnal dengan judul mengenai “Kedudukan Hukum Pengawas Bank Syariah yang Dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan DSN MUI (DSN-MUI)”, oleh Sija Putra Rulanda, Zulfi Diane Zaini, Melisa Safitri, *JURNAL SUPREMASI (Jurnal Ilmiah Hukum)*, Universitas Islam Balitar, September 2020.

Hasil temuan dalam jurnal ini adalah mengenai pengaturan fungsi pengawasan lembaga-lembaga keuangan syariah oleh OJK berlandaskan pada Pasal 34 Undang-Undang No. 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia serta Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan Dasar Hukum Fungsi pengwasan DSN-MUI pada Pasal 32 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Lembaga Keuangan Syariah dan mengenai hubungan hukum antara OJK dan DSN-MUI yang memiliki hubungan kemitraan di mana dalam hal pengawasan lembaga-lembaga keuangan syariah OJK melakukan pengawasan eksternal sedangkan DSN-MUI melalui DPS melakukan pengwasan secara internal. Keterkaitan tulisan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah dalam konteks kesamaannya membahas hal kelembagaan Dewan Syariah Nasional.

Perbedaan utama dan esensial tulisan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah dalam konteks ide atau gagasan rekonstruksi sistem pengawasan praktik ekonomi Syariah nasional yang berdasarkan undang-undang tidak dibahas atau diulas sama sekali oleh tulisan jurnal ini.⁴⁹

⁴⁸Vidia Levandri, “Pengaturan kewenangan Dewan Syariah Nasional Dalam Membuat Fatwa tentang Asuransi Syariah Menurut Hukum Positif Indonesia”, *Jurnal Ilmiah*, dikutip dari [http:// eprints.unram.ac.id/5326/1/Jurnal%20Vidia%20Levandri.pdf](http://eprints.unram.ac.id/5326/1/Jurnal%20Vidia%20Levandri.pdf), pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

⁴⁹Sija Putra Rulanda, Zulfi Diane Zaini, Melisa Safitri, “Kedudukan Hukum Pengawas Bank Syariah yang dilakukan oleh otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan DSN MUI (DSN-MUI)”, *Jurnal Supremasi (Jurnal Ilmiah Hukum)*, unisbablitar, dikutip dari <https://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/>

Kedelapan, yakni Jurnal di dalam Jurnal Hukum Islam dengan judul “Syariat Islam dan Upaya Pembentukan Hukum Positif di Indonesia”, oleh M Sularno, *Al-Mawarid*, Edisi XVI Tahun 2006. Hasil temuan dalam jurnal ini adalah bahwa Hukum Islam telah berlaku sejak lama di Indonesia dan mengalami efek dinamis sejak zaman kerajaan kuno, kolonialisme, dan pasca kemerdekaan. Populasi muslim yang besar hingga mencapai lebih dari 200 juta orang menjadi pertimbangan sosiologis dan fungsional terhadap keabsahan hukum Islam di Indonesia. Demi efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan aspirasi umat Islam, tampaknya layak untuk mengadopsi hukum Islam sebagai bagian dari hukum publik. Indonesia bukanlah negara sekuler, tidak perlu memisahkan urusan agama dan kenegaraan. Sebelumnya, hukum Islam telah diadopsi sebagian dan mengilhami peraturan perundang-undangan Indonesia. Keterkaitan tulisan ini dengan hasil disertasi penulis adalah dalam konteks membahas positifikasi hukum Islam dalam ruang sistem hukum nasional.

Sedangkan sebagaimana diketahui bahwa dengan menjadikan kedudukan hukum Dewan Syariah Nasional dalam wujud undang-undang, maka sama halnya dengan memformalkan lembaga dengan kewenangan yang berkaitan dengan agama dalam wujud undang-undang untuk mengatur dan mengontrol kehidupan masyarakat khususnya muslim di Indonesia. Perbedaan tulisan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah tidak ada satupun membahas usulan ide mengenai rekonstruksi sistem pengawasan praktik ekonomi syariah nasional dalam bentuk undang-undang.⁵⁰

Kesembilan, adalah Jurnal dengan judul “Peranan Dewan Pengawas Syariah Terhadap Praktik Kepatuhan Syariah Dalam Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia”, oleh Bagya Agung

supremasi/article/view/1148/871, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

⁵⁰M. Sularno, *Syariat Islam dan Upaya Pembentukan Hukum Positif di Indonesia*, dikutip dari [https:// media.neliti.com/media/publications/42562-ID-syariat-islam-dan-upaya-pembentukan-hukum-positif-di-indonesia.pdf](https://media.neliti.com/media/publications/42562-ID-syariat-islam-dan-upaya-pembentukan-hukum-positif-di-indonesia.pdf) pada hari senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

Prabowo dan Jasri Bin Jamal, *Jurnal Hukum Ius Qula Iustum Faculty Of Law*, Universitas Islam Indonesia, ISSN : 0854-8498, Volume 24 Issue 1, Januari 2017. Hasil tulisan dalam jurnal ini menyimpulkan bahwa pelanggaran kepatuhan syariah yang dibiarkan oleh DPS akan merusak citra dan kredibilitas lembaga keuangan syariah di mata publik, sehingga dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap lembaga keuangan syariah tersebut. Untuk alasan ini peran DPS pada lembaga keuangan syariah benar-benar perlu dioptimalkan, di antaranya kualifikasi pengangkatan DPS harus diperketat, dan dukungan atas peranannya harus diwujudkan dalam lembaga keuangan syariah.

DSN MUI sebagai lembaga yang mengeluarkan fatwa dapat berkoordinasi dan menyamakan persepsi dengan DPS yang ditempatkan di bank-bank syariah di Indonesia dalam mengawasi operasional lembaga keuangan syariah agar mereka benar-benar berperan dan siap menjalankan tugas sebagai DPS. Keterkaitan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah dalam aspek pembahasan Dewan Pengawas Syariah dalam segi fungsinya. Selain itu dalam tulisan jurnal ini tidak ada satupun membahas usulan ide mengenai rekonstruksi sistem pengawasan praktik ekonomi Syariah nasional dalam bentuk undang-undang. Bahkan kelemahan Dewan Pengawas Syariah yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat juga tidak disinggung di dalam jurnal ini.⁵¹

Kesepuluh, yakni jurnal dengan judul tulisan “Dialektika Fatwa dan Hukum Positif di Indonesia : Meneguhkan urgensi dan posisi fatwa di Masyarakat Muslim di Indonesia”, oleh Umarwan Sutopo. Hasil tulisan jurnal mengungkapkan bahwa fatwa bagi umat Islam Indonesia menduduki wilayah yang sangat urgen. Meski keberadaannya tidak masuk dalam sistem hukum positif di Indonesia, seandainya ada persinggungan yang tidak seirama

⁵¹ Bagya Agung Prabowo dan Jasri Bin Jamal, “Peranan Dewan Pengawas Syariah Terhadap Praktik Kepatuhan Syariah Dalam Lembaga keuangan syariah di Indonesia”, dikutip dari [https:// journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/7641/6657](https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/7641/6657) pada hari Senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.30 WIB.

antara keduanya, maka perwujudannya harus disikapi secara bijaksana, baik oleh negara, pembuat fatwa, dan masyarakat Indonesia.

Tulisan Umarwan Sutopo ini berkaitan dengan disertasi penulis oleh karena membahas soal persepsi masyarakat atas produk Islam, dalam hal ini adalah fatwa. Sama halnya dengan ekonomi Islam di Indonesia juga eksis dan hidup di masyarakat oleh karena berdasarkan persepsi masyarakat atas Islam yang melingkari kehidupan mereka sehari-hari. Selain itu fatwa itu sendiri umumnya juga produk dari lembaga Dewan Syariah Nasional, khususnya dalam konteks ekonomi. Oleh karena itu penulisan saling berkaitan untuk menunjang bahan referensi. Meskipun ada keterkaitannya satu sama lain, namun praktiknya disertasi penulis dengan tulisan di dalam jurnal ini berbeda satu sama lain, baik dalam konteks isu hukum Islamnya, sampai kepada kesimpulan dari penulisannya juga berbeda.⁵²

Kesebelas, yakni jurnal dengan Judul “Faktor-Faktor dalam Menggunakan E-Money (Gopay) pada Masyarakat Muslim di Semarang”. Moneter: *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*, Volume 7 No. 1 April 2020 P-ISSN 2355-2700 E-ISSN 2550-0139, oleh Muhammad Faizun Ulurrosyad, Prabowo Yudo Jayanto. Hasil dari tulisan jurnal ini adalah membahas mengenai persepsi manfaat, persepsi kemudahan, dan transparansi berpengaruh positif terhadap minat menggunakan E-Money Gopay, sedangkan untuk risiko berpengaruh negatif terhadap minat menggunakan E-Money Gopay. Untuk akuntabilitas tidak memiliki pengaruh terhadap minat menggunakan E-Money Gopay. Simpulan dari penulisan ini menunjukkan bahwa minat menggunakan e-money dipengaruhi oleh persepsi manfaat, kemudahan, risiko, dan transparansi.

⁵² Umarwan Sutopo, *Dialektika Fatwa dan Hukum Positif di Indonesia : Meneguhkan urgensi dan posisi fatwa di Masyarakat Muslim di Indonesia*, dikutip dari <https://jurnal.iainponorogo.ac.id/index.php/justicia/article/view/1435/961>, pada tanggal 30 Januari 2023 Pukul 21.30 WIB.

Sedangkan untuk akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap minat menggunakan e-money. Meskipun penulisan ini berasal dari rumpun yang berbeda yakni bersumber dari jurusan akuntansi keuangan, namun melibatkan persepsi masyarakat muslim atas suatu produk. Disertasi penulis ada sedikit membahas dan mengulas kelemahan literasi ekonomi syariah muslim di Indonesia dan berdampak kepada sikap tidak kritis atas praktik ekonomi Syariah di Indonesia. Hal ini bisa banyak dilihat dari banyaknya korban atas tindak pidana yang bernuansa jualan *tagline* syariah. Sangat jelas bahwa hasil tulisan jurnal oleh Muhammad Faizun Ulurrosyad, Prabowo Yudo Jayanto ini berbeda dengan disertasi penulis. Dalam hal penulisan kajian penelitian terdahulu ini tidak ada satupun membahas usulan ide mengenai rekonstruksi sistem pengawasan praktik ekonomi Syariah nasional dalam bentuk undang-undang seperti usulan dalam disertasi penulis.⁵³

Kedua belas, adalah Jurnal dengan judul “Islam dan Negara”, *Jurnal Al-Daulah*, Vol.6/No1/Juni 2017, oleh Hadi Daeng Mapuna. Isi dari penelitian jurnal tersebut mengenai Islam dan Negara, baik mengenai perlunya mendirikan Negara Islam maupun menjadikan Islam sebagai dasar sebuah negara tanpa memandang bentuk negara itu, tampaknya masih akan terus berlanjut. Diskursus itu kadang-kadang terdengar begitu riuh namun di saat yang lain terdengar sayup-sayup, tergantung pada momentum pemicunya. Diperlukan kajian yang mendalam khususnya dikaitkan dengan situasi dan kondisi terkini sehingga dapat lebih memperluas wawasan dan membawa efek demi teraktualisasinya ajaran-ajaran Islam dalam segala aspek kehidupan.

⁵³ Muhammad Faizun Ulurrosyad, Prabowo Yudo Jayanto, “Faktor-Faktor dalam menggunakan E-Money (Gopay) pada masyarakat Muslim di Semarang”. *Moneter: Jurnal Akuntansi dan Keuangan*, dikutip dari [file:///C:/Users/HP/ Downloads/7634-22017-2-PB.pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/7634-22017-2-PB.pdf), pada Senin tanggal 30 Januari 2023 Pukul 21.30 WIB.

Keterkaitan antara tulisan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah membahas soal relasi Islam dan negara. Oleh karena tujuan akhir dari rencana penulisan penulis adalah untuk memperoleh gambaran relasi dan tanggung jawab negara dalam menyelamatkan wajah agama khususnya Islam sebagai agama mayoritas di Indonesia. Perbedaan tulisan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah terletak pada titik berangkat dan juga pada titik pemberhentian tulisan. Oleh karena isu yang ingin dicapai dan dituju meski ada saling sedikit bergesekan, namun sangat berbeda dari substansi baik isu hukum Islam dan tujuan akhir kesimpulannya. Penggunaan teori yang digunakannya pun juga tidak akan sekomprehensif yang digunakan oleh penulis dalam disertasi ini.⁵⁴

Ketiga belas, adalah Jurnal Bisnis oleh Tira Nur Fitria dengan judul Bisnis Jual Beli Online (*Online Shop*) dalam Hukum Islam dan Hukum Negara. Keterkaitan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah terletak pada kesamaan memandang aspek kegiatan bisnis atau aspek kegiatan ekonomi Islam di masyarakat khususnya Indonesia. Hukum asal *mu'amalah* adalah *al-ibaahah* (boleh) selama tidak ada dalil yang melarangnya. Namun demikian, bukan berarti tidak ada rambu-rambu yang mengaturnya.

Transaksi online diperbolehkan menurut Islam selama tidak mengandung unsur-unsur yang dapat merusaknya seperti riba, kezhaliman, penipuan, kecurangan dan yang sejenisnya serta memenuhi rukun-rukun dan syarat-syarat didalam jual belinya. Transaksi online dibolehkan menurut Islam berdasarkan prinsip-prinsip yang ada dalam perdagangan menurut Islam, khususnya dianalogikan dengan prinsip transaksi *as-salam*, kecuali pada barang/jasa yang tidak boleh untuk diperdagangkan sesuai syariat Islam. Perbedaan tulisan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah

⁵⁴Hadi Daeng Mapuna, Islam dan Negara, dikutip dari https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al_daulah/article/view/4872/4360, pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023 Pada pukul 21.30 WIB.

terletak pada isu hukum yang diangkat, analisa dan juga pada konteks tujuan akhirnya.

Tulisan dalam jurnal ini hanya fokus membahas hukum apa yang mendasari boleh tidaknya jual beli secara online, sedangkan disertasi penulis lebih komprehensif penjabarannya.⁵⁵

Keempat belas, yakni jurnal dengan judul “Keadilan Distributif Atas Pembagian Harta Bersama dalam Perkawinan Bagi Keluarga Muslim di Indonesia”, *jurnal Al-Manahij*, Vol.XI, No. 1, Juni 2017 oleh Siah Khosyi’ah. Hasil temuan dalam tulisan jurnal ini adalah bahwa harta bersama dalam hukum Islam (fikih) merupakan hal yang baru, karena dalam kitab-kitab fikih tidak mengakomodir tentang harta bersama dalam perkawinan, Al-Quran surat An-nisa ayat 32 dinilai sebagai dasar hukum adanya harta bersama dalam perkawinan, dengan konteks tidak memberikan persentase bagian secara jelas. Hal tersebut berguna untuk memberikan fleksibilitas dalam membagi harta bersama sesuai dengan kondisi yang dikehendaki dengan rasa keadilan. Kompilasi Hukum Islam Pasal (9)6 dan (97) menggambarkan separoh harta bersama bagi pasangan yang masih hidup dan pada Pasal (97) separoh harta bersama bagi pasangan yang putus perkawinannya karena perceraian sepanjang tidak ditentukan lain dalam perjanjian, pasal tersebut merupakan pasal dalam rangka penerapan hukum secara umum agar masalah harta bersama memiliki kepastian hukum. Akan tetapi penerapan tersebut bersifat tidak memaksa pada kasus-kasus tertentu karena ada unsur yang mengubahnya sesuai dengan rasa keadilan dan kemanfaatan, dengan demikian separuh harta bersama bisa berubah sebagaimana hakim boleh berijtihad melakukan upaya hukum yang melatar belakangnya.

Tulisan di dalam jurnal ini memiliki keterkaitan dengan disertasi penulis yakni dalam aspek persepsi masyarakat muslim

⁵⁵Tira Nur Fitria, *Bisnis Jual Beli Online (Online Shop) Dalam Hukum Islam Dan Hukum Negara*, dikutip dari [file:///C:/Users/HP/Downloads/99-179-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/99-179-1-SM%20(1).pdf), pada hari senin Tanggal 30 Januari 2023 Pukul 22.00 WIB.

dalam menggunakan instrumen hukum Islam untuk menyelesaikan persoalan dalam hidupnya, khususnya dalam konteks distribusi harta bersama baik dalam dan setelah pernikahan berakhir. Sedangkan disertasi penulis juga mengangkat persepsi masyarakat muslim Indonesia dalam menggunakan instrumen hukum Islam dalam menyelesaikan persoalan transaksinya di bidang ekonomi yang sesungguhnya masih dalam tingkat rendah literasi. Perbedaan sangat penting dari kedua tulisan ini yakni tulisan dalam jurnal ini dengan disertasi penulis adalah terletak pada konsentrasi hukum Islam yang diangkat, yakni antara hukum keluarga Islam dengan hukum ekonomi syariah.⁵⁶

Kelima belas, adalah jurnal dengan judul “Mendudukan Fatwa Majelis Ulama Indonesia Sebagai Doktrin Perundang-Undangan”, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* Vol 16 No.3 - September 2019 : 289-298, oleh Sarip, Diana Fitriana, dan Elya Kusuma Dewa. Keterkaitan antara tulisan di dalam jurnal ini dengan disertasi penulis adalah terletak pada keterlibatan Majelis Ulama Indonesia yang memproduksi fatwa. disertasi penulis akan mengulas tentang Dewan Syariah Nasional yang merupakan lembaga berada di bawah Majelis Ulama Indonesia. Sehingga bicara dalam konteks kelembagaan maka saling ada keterkaitan satu sama lain.

Perbedaan disertasi penulis dengan tulisan di dalam jurnal ini adalah pada konteks tujuan akhir membahas kelembagaannya. Disertasi penulis lebih kepada bagaimana memunculkan alasan dan pemikiran hukum yang mendasar bahwa diperlukannya sistem pengawasan praktik ekonomi syariah nasional yang berdasarkan kepada undang-undang, sedangkan pada tulisan jurnal ini hanya menonjol dalam konteks mengangkat kedudukan fatwa sebagai

⁵⁶Siah Khosyi'ah, “Keadilan distributif atas pembagian harta bersama dalam perkawinan bagi keluarga Muslim di Indonesia”, dikutip dari <file:///C:/Users/HP/Downloads/hasanudin,+Journal+manager,+3-Keadilan+Distributif+-+Siah+Khosyi'ah.pdf>, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 22.00 WIB.

sumber doktrin terwujudnya peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁵⁷

Keenam belas, dengan judul “Kedudukan Fatwa MUI dan Lembaga Fatwa di Indonesia”, oleh Ahmad Insyah Ansori dan Moh. Ulumuddin, *Jurnal Mahkamah*, Vol. 5, No.1, Juni 2020. Sama dengan ulasan sebelumnya bahwa hasil tulisan di dalam jurnal ini mempunyai titik singgung dengan disertasi penulis. Titik singgungnya adalah pada pembahasan persoalan kelembagaan yakni Majelis Ulama Indonesia, dan juga ada sedikit membahas mengenai fatwa sebagai produk dari Majelis Ulama Indonesia. Perbedaan disertasi penulis dengan tulisan jurnal ini adalah terletak pada isu hukum yang diangkat berikut juga dengan hasil akhir yang ingin diangkat sebagai sebuah pemikiran. Selain itu, tulisan dalam jurnal ini tidak ada satupun membahas usulan ide mengenai rekonstruksi sistem pengawasan praktik ekonomi syariah nasional dalam bentuk undang-undang.⁵⁸

Ketujuh belas, yakni dalam jurnal dengan judul Pemikiran Ki Bagus Hadikusuma tentang Islam dan Negara dalam Perumusan Dasar Negara Indonesia (1945-1953), oleh Qisthi Faradina Ilma Mahanani, Jurnal, [http:// ejournal.radenintan.ac.id/ index.php/ eltarikh](http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/eltarikh), Vol 1, No 2 (2020). Hasil Temuan dalam jurnal ini adalah bahwa Ki Bagus Hadikusuma adalah salah satu tokoh intelektual, pejuang, politikus, sekaligus ulama di Indonesia dalam menegakkan syariat Islam terlihat saat keikutsertaannya dalam panitia BPUPKI dan PPKI. Latar belakang keislaman membuat Ki Bagus Hadikusuma ingin menerapkan syariat Islam dalam dasar negara.

⁵⁷Sarip, Diana Fitriana, dan Elya Kusuma Dewa, “Mendudukan fatwa majelis ulama indonesia sebagai doktrin perundang-undangan”, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* Vol 16 No.3 - September 2019 : 289-298, dikutip dari <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/513/pdf>, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023 pada Pukul 22.00 WIB.

⁵⁸Ahmad Insyah Ansori dan Moh. Ulumuddin, *Kedudukan Fatwa MUI Dan Lembaga Fatwa Di Indonesia*, dikutip dari [file:///C:/Users/HP/Downloads/habib,+ Kedudukan+Fatwa+MUI+Dan+ Lembaga+Fatwa+Di+Indonesia.+ Ok%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/habib,+%20Kedudukan+Fatwa+MUI+Dan+Lembaga+Fatwa+Di+Indonesia.+Ok%20(2).pdf), pada hari senin tanggal 30 Januari 2023 Pada Pukul 23.00 WIB.

Awal perumusan dasar negara, Ki Bagus Hadikusuma mempertahankan 7 (tujuh) kata dalam dasar negara yang berbunyi “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” yang kemudian terjadi penghapusan 7 (tujuh) kata tersebut. Ki Bagus Hadikusuma menanggalkan pemikiran tentang dasar negara Islam dan menerima Pancasila sebagai dasar negara. Keterkaitan antara rencana penulisan penulis dengan tulisan di dalam jurnal ini adalah terletak pada membahas persoalan relasi antara Islam dan negara. Perbedaan antara disertasi penulis dengan tulisan di dalam jurnal ini adalah bahwa tulisan jurnal ini lebih mengangkat isu relasi agama dan negara dalam konteks membahas seorang tokoh, selain itu dalam tulisan jurnal ini tidak ada satupun membahas usulan ide mengenai rekonstruksi sistem pengawasan praktik ekonomi syariah nasional dalam bentuk undang-undang.⁵⁹

Kedelapan belas, yakni di dalam Jurnal dengan judul “Pengaruh Tingkat Pengetahuan, Kualitas Layanan, dan Tingkat Literasi Keuangan Syariah terhadap Pengambilan Keputusan Masyarakat Muslim Menggunakan Produk Lembaga Keuangan Syariah di Daerah Istimewa Yogyakarta”, oleh Rahmawati Deylla Handida & Maimun Sholeh, *Jurnal Economia*, Volume 14, Nomor 1, April 2018. Tulisan jurnal ini menunjukkan bahwa tingkat pengetahuan, kualitas layanan, dan tingkat literasi keuangan syariah berpengaruh positif dan signifikan terhadap keputusan masyarakat muslim menggunakan produk lembaga keuangan syariah di DIY baik secara parsial maupun simultan.

Keterkaitan antara disertasi penulis dengan tulisan jurnal ini adalah terletak pada membahas persepsi masyarakat muslim Indonesia terhadap fungsional nilai Islam di kehidupan mereka sehari-hari, khususnya dalam hal ekonomi syariah. Meski saling keterkaitan, namun perbedaan antara tulisan di dalam jurnal ini

⁵⁹Ki Bagus Hadikusuma, “Islam dan negara dalam perumusan dasar negara Indonesia (1945-1953)”, Qisthi Faradina Ilma Mahanani, dikutip <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/eltarikh>, Vol 1, No 2 (2020), pada hari senin tanggal 30 Januari 2023 pada pukul 22.00 WIB.

dengan disertasi penulis adalah terletak pada isu hukum, pola metode yang digunakan dan juga hasil akhir dari tulisan tersebut.⁶⁰

Kesembilan belas, yakni jurnal dengan judul “Model Relasi Islam dan Negara di Indonesia”, oleh Dadang Darmawan, *Jurnal Religious: Jurnal Studi Agama-agama dan Lintas Budaya*, 2, 1 (September 2017): 29-34. Keterkaitan antara disertasi penulis dengan tulisan di dalam jurnal ini adalah pada konteks membahas relasi Islam dan negara khususnya Indonesia. Sedangkan perbedaan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah terletak pada titik berangkat isu hukum Islam yang digunakan, serta hasil akhir yang dituju oleh penulis berbeda dengan tulisan jurnal ini.⁶¹

Kedua puluh, yakni di dalam Jurnal dengan judul “Penyelenggaraan Parawisata Halal di Indonesia (Analisis Fatwa DSN-MUI tentang Pedoman Penyelenggaraan Pariwisata Berdasarkan Prinsip Syariah)”, oleh Fahadil Amin Al Hasan, *Jurnal Al Ahkam, JURNAL ILMU SYARIAH DAN HUKUM* Vol. 2, Nomor 1, Januari-Juni 2017 ISSN: 2527-8169 (P); 2527-8150 (E). Hasil Temuan Fatwa DSN-MUI Nomor 08/DSN-MUI/X/2016 merupakan fatwa yang mengatur mengenai Penyelenggaraan Parawisata Halal di Indonesia. Fatwa ini pula merupakan satu-satunya aturan mengenai parawisata halal di Indonesia pasca dicabutnya peraturan mengenai Pedoman Penyelenggaraan Usaha Hotel Syariah Nomor 2 Tahun 2014 yang dikeluarkan oleh Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif melalui terbitnya Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2016. Walaupun kekuatan fatwa di bawah peraturan pemerintah, namun dengan adanya fatwa ini diharapkan akan mendorong sektor parawisata halal di Indonesia.

⁶⁰Rahmawati Deylla Handida & Maimun Sholeh, “Pengaruh tingkat pengetahuan, kualitas layanan, dan tingkat literasi keuangan syariah terhadap pengambilan keputusan masyarakat muslim menggunakan produk lembaga keuangan syariah di daerah istimewa Yogyakarta”, dikutip dari <https://journal.uny.ac.id/index.php/jep/article/view/23743/pdf>, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023 Pada Pukul 23.00 WIB.

⁶¹Dadang darmawan, “Model relasi islam dan negara di Indonesia”, dikutip dari https://journal.uinsgd.ac.id/index.php/Religious/article/view/2214/pdf_19, Pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023. Pukul 23.00 WIB.

Sebagai aturan satu-satunya mengenai perkembangan parawisata halal di Indonesia, dalam fatwa ini banyak ditemukan ketentuan-ketentuan yang harus didiskusikan kembali. Ada beberapa ketentuan yang dapat mengirim perkembangan parawisata halal ke arah yang eksklusif. Padahal, parawisata halal tidak hanya diperuntukan oleh muslim saja, melainkan kepada semua wisatawan, baik itu muslim ataupun non muslim.

Selain itu, keterkaitan tulisan jurnal ini dengan disertasi penulis terletak pada persepsi masyarakat muslim Indonesia mengenai intervensi agama dalam hal ini Islam kepada konteks pariwisata. Sedangkan disertasi penulis berfokus kepada sektor ekonomi syariah di Indonesia. Perbedaan penting antara judul tulisan jurnal ini dengan disertasi penulis terletak pada hal objek isu yang diangkat yakni fatwa dengan lembaga yang memproduksi fatwa yakni DSN-MUI. Selain itu disertasi penulis lebih komprehensif, oleh karena menghasilkan pemikiran tentang sistem pengawasan praktik ekonomi Syariah nasional yang lebih baik dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat.⁶²

Kedua puluh satu, yakni Jurnal dengan judul “Peranan Fatwa DSN MUI terhadap Hukum Positif Indonesia”, oleh Diana Mutia Habibaty, *Jurnal Legislasi* Vol. 14 No. 04 - Desember 2017 : 447 – 454. Hasil temuan dalam tulisan ini adalah bahwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia sebagai lembaga Islam telah memberikan kontribusi yang banyak terhadap Indonesia. Kontribusi tersebut dikeluarkan dalam bentuk fatwa.

Fatwa merupakan jawaban dari pertanyaan maupun anjuran dari mufti terhadap masalah atau keresahan yang terjadi pada satu masyarakat. Fatwa dapat diminta secara perorangan

⁶²Fahadil Amin Al Hasan, “Penyelenggaraan Parawisata Halal di Indonesia (Analisis Fatwa DSN-MUI tentang Pedoman Penyelenggaraan Pariwisata Berdasarkan Prinsip Syariah)”, *Jurnal Al Ahkam, JURNAL ILMU SYARIAH DAN HUKUM* Vol. 2, Nomor 1, Januari-Juni 2017 ISSN: 2527-8169 (P); 2527-8150 (E)., dikutip dari <https://ejournal.uinsaid.ac.id/index.php/al-ahkam/article/view/699/240>, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023 Pukul 23.00 WIB.

maupun dilakukan secara berkelompok. Fatwa merupakan anjuran yang dapat ditaati maupun tidak ditaati. Karena posisinya sebagai anjuran, maka ketidakpatuhan kepada sebuah fatwa tidak mendapatkan sanksi hukum. Sanksi yang dapat terjadi di masyarakat seringkali terjadi adalah sanksi sosial. Walau demikian, ada beberapa fatwa yang telah diadopsi menjadi undang-undang di Indonesia, seperti pada Undang-Undang Peradilan Agama, Undang-Undang terhadap makanan halal, dan Undang-Undang tentang Perekonomian Syariah. Pengadopsian tersebut telah menjadikan MUI memberikan peranan yang besar terhadap perkembangan syariah di Indonesia.

Keterkaitan tulisan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah terletak pada sama-sama membahas soal lembaga DSN MUI. Adapun perbedaan antara tulisan jurnal ini dengan disertasi penulis adalah terletak pada fokus penulisannya dimana Penulis jurnal hanya berfokus pada kontribusi fatwa MUI terhadap perkembangan hukum positif di Indonesia. Sedangkan disertasi penulis lebih berfokus kepada membangun sistem pengawasan praktik ekonomi syariah yang tidak menimbulkan disintegrasi sistem.⁶³

Kedua puluh dua, adalah Jurnal dengan judul “Penerapan Sistem Ekonomi Syariah di Negara Minoritas Muslim”, *JURNAL EQUILIBRIUM: Jurnal Ekonomi Syariah* Volume 6, Nomor 1, 2018, 109 - 123 P-ISSN: 2355-0228, E-ISSN: 2502-8316, oleh Kurnia Firmanda Jayanti dan Mohammad Ghozali. Hasil temuan dalam tulisan ini adalah, bahwa sistem ekonomi kapitalisme dan sosialisme telah membuat para muslim di daerah kekuasaan mereka merasa terhimpit dan terkekang. Namun, umat Muslim selalu bertahan dengan tantangan tersebut untuk mempertahankan apa yang telah mereka usahakan di negeri mereka. Memang tidak

⁶³Diana Mutia Habibaty, “Peranan Fatwa DSN MUI Terhadap Hukum Positif Indonesia”, dikutip dari <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/125/pdf>, pada hari Senin tanggal 30 Januari 2023 Pada Pukul 23.00 Wib.

semua negara minoritas muslim memarjinalkan umat muslimnya, ada juga negara minoritas muslim yang masih memberi kelonggaran untuk melakukan perputaran ekonomi di negerinya, seperti di Jerman, Filipina dan Singapura.

Keterkaitan tulisan ini dengan disertasi penulis terletak pada ulasan mengenai kekuatan sistem ekonomi syariah yang tidak hanya bisa berlaku untuk seluruh umat manusia baik sifatnya dalam satu wilayah, satu negara bahkan global. Tulisan di dalam jurnal ini memang memberikan kontribusi bagi disertasi penulis. Namun terdapat perbedaan signifikan dalam konteks tulisan dalam jurnal ini tidak membahas soal sistem pengawasan praktik ekonomi Syariah ke depan di Indonesia.⁶⁴

Kedua puluh tiga, oleh Hasan Sultoni dengan jurnal berjudul “Peranan Dewan Pengawas Syariah pada Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia”, *Jurnal Eksyar (Jurnal Ekonomi Syariah)* <http://ejournal.staim.tulungagung.ac.id/index.php/Eksyar> Vol. 06 No. 02 November 2019: 106 – 115. Hasil tulisan dalam jurnal ini menunjukkan bahwa peran Dewan Pengawas Syariah memastikan dan mengawasi kesesuaian kegiatan operasional bank terhadap fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional.

Tulisan ini memiliki keterkaitan dengan disertasi penulis, namun hanya sebatas membahas soal kelembagaan yang mengawasi praktik ekonomi syariah di Indonesia. Meskipun memiliki kesamaan dalam konteks membahas kelembagaan institusi yang mengawasi praktik ekonomi syariah di Indonesia seperti Dewan Pengawas Syariah, namun tulisan dalam jurnal ini hanya berfokus pada peranan Dewan Pengawas Syariah dalam praktik lembaga keuangan syariah. Di dalam jurnal ini tidak ada yang mengkritisi dasar hukum kewenangan Dewan Pengawas Syariah dan Dewan Syariah Nasional serta bagaimana usulan

⁶⁴Kurnia Firmanda Jayanti dan Mohammad Ghazali, “Penerapan Sistem Ekonomi Syariah Di Negara Minoritas Muslim”, dikutip dari [file:///C:/Users/HP/Downloads/3555-11856-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/3555-11856-1-PB%20(2).pdf), pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023, Pukul 23.00 WIB.

konstruksi kelembagaan sistem pengawasan praktik ekonomi syariah ke depan.⁶⁵

Kedua puluh empat, adalah jurnal dengan judul “Pandangan Masyarakat Mengenai Ekonomi Syariah”, Jurnal *INKLUSIF* Vol 2. No. 1 Juni 2017, oleh Mawar Jannati Al Fasiri. Hasil dalam tulisan jurnal ini adalah, bahwa sesungguhnya pandangan para cendekiawan muslim tentang ekonomi syariah sependapat dengan pandangan masyarakat, hal ini dikarenakan naluri manusia sama yakni berbuat baik, dan hal ini berkaitan dengan hati nurani. Hanya saja masyarakat mengakui bahwa untuk dapat melaksanakan sistem ekonomi syariah yang benar-benar sesuai syariah susah diterapkan dalam kehidupan sekarang.

Tulisan di dalam jurnal ini memiliki keterkaitan dengan disertasi penulis dalam hal membahas persepsi mengenai ekonomi syariah. Hasil tulisan jurnal ini memberikan kontribusi bagi disertasi penulis sebagai tindak lanjut bagaimana membongkar arah kebijakan hukum penyelenggara negara mengenai ekonomi syariah yang pengawasan dan pengawasannya dilakukan oleh Dewan Syariah Nasional. Disertasi penulis memiliki perbedaan signifikan dengan tulisan jurnal ini, khususnya dalam konteks disertasi penulis yang berfokus kepada kelembagaan dalam sistem pengawasan praktik ekonomi syariah. Hal spesifik seperti ini yang tidak dimiliki oleh penulisan terdahulu.⁶⁶

Keduapuluh lima, yakni Jurnal dengan judul “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Masyarakat Non Muslim Menabung di PT. Bank Syariah Mandiri”, *JEBI (Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam)*-Volume 3, Nomor 1, Januari-Juni 2018, oleh Nova Syafrina dan Sudarmin Manik. Dari hasil tulisan jurnal tersebut dapat di

⁶⁵Hasan Sultoni, “Peranan Dewan Pengawas Syariah Pada Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia”, dikutip dari <https://123dok.com/document/ye13grgz-peran-dewan-pengawas-syariah-lembaga-keuangan-syariah-indonesia.html>, pada hari Selasa Tanggal 31 Januari Pukul 07.00 WIB.

⁶⁶Mawar Jannati Al Fasiri, “Pandangan Masyarakat Mengenai Ekonomi Syariah”, dikutip dari <https://www.syekhnuurjati.ac.id/jurnal/index.php/inklusi/article/view/1265>, pada hari Selasa tanggal 31 Januari Pukul 07.00 WIB.

simpulkan beberapa hal sebagai berikut: a. Dari hasil pengujian SPSS 23 dapat di lihat bahwa variabel X yang paling besar pengaruhnya terhadap variabel Y adalah faktor produk yaitu dengan jumlah 2,039 dan yang paling kecil pengaruhnya adalah faktor fasilitas yaitu 0,175.

Hal ini dikarenakan masyarakat non muslim tidak begitu memperlakukan fasilitas atau sarana dan prasarana yang dimiliki bank syariah. Mereka lebih mementingkan produk yang ditawarkan PT. Bank Syariah Mandiri cabang Duri. Pada hasil uji-t secara parsial variabel promosi dan produk berpengaruh signifikan terhadap variabel Y. Sedangkan variabel fasilitas tidak signifikan terhadap variabel Y. Tetapi secara simultan (bersama-sama) variabel fasilitas, promosi dan produk berpengaruh signifikan terhadap keputusan nasabah non muslim menabung di Bank Syariah Mandiri cabang Duri. Keterkaitan tulisan di dalam jurnal ini dengan disertasi penulis, adalah pada konteks melihat masyarakat dan menggunakan instrumen ekonomi syariah sebagai sebuah keniscayaan di Indonesia.

Hasil tulisan dalam jurnal ini tentunya dapat menjadi bahan pemacu bagi penulis untuk meneliti lebih lanjut mengenai konteks persepsi penyelenggara negara terhadap perkembangan ekonomi syariah di Indonesia dan juga bagaimana prospek pengawasan dan perkembangannya ke depan. Perbedaan utama tulisan Nova Syafrina dan Sudarmin Manik dalam jurnal ini dengan disertasi penulis adalah, jurnal ini tidak membahas soal sistem pengawasan praktik ekonomi syariah ke depan di Indonesia sebagaimana isi disertasi penulis.⁶⁷

⁶⁷Nova Syafrina dan Sudarmin Manik, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Masyarakat Non Muslim Menabung Di Pt. Bank Syariah Mandiri, *JEBI (Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam)* - Volume 3, Nomor 1, Januari-Juni 2018, dikutip dari https://library.unismuh.ac.id/uploaded_files/temporary/DigitalCollection/ZDBhNTMxMWFkOTU5MmFkNGEwYjJkMDE5NDZjNW RiYjVmMGE2ODM4MQ==.pdf, pada hari selasa tanggal 31 Januari 2023 Pukul 08.00 WIB.

Keduapuluh enam, yakni di dalam Jurnal dengan judul “Ekonomi Syariah Sebagai Alternatif Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat Pada Era Covid-19”, ditulis oleh Jureid, *Jurnal Kajian Ekonomi dan Kebijakan Publik*, Vol. 5 No. 2 Juli 2020 Dikirim: 20 Juni 2020; Diterima: 27 Juni 2020 ISSN: 2527-2772. Hasil temuan dalam tulisan jurnal ini adalah bahwa ekonomi syariah dengan prinsipnya yang berdasarkan Al Qur'an dan Sunnah mampu menjadi solusi bagi kesejahteraan masyarakat terutama saat ini karena adanya Covid-19. Di dalam ekonomi syariah ada keunggulan nilai moral dan nilai spritual yang menyatu. Dengan nilai dan sistem ekonomi syariah, masyarakat dapat disejahterakan dan dijauhkan dari kehidupan yang mengkhawatirkan ke depan akibat dampak Covid-19. Alternatif utama berdasarkan sistem ekonomi syariah dalam mensejahterakan masyarakat terdampak Covid-19 adalah zakat dan dengan derivasinya.

Kajian ini menjadi bukti yang tidak terbantahkan bahwa instrumen zakat memiliki potensi yang luar biasa. Untuk itu, diperlukan adanya komitmen dan kerjasama yang kuat antar seluruh pemangku kepentingan zakat, baik pemerintah, DPR, badan dan lembaga amil zakat, maupun masyarakat secara keseluruhan dalam mewujudkan pembangunan zakat yang berkelanjutan. Pada akhirnya kajian di tingkat mikro ini diharapkan dapat menjadi stimulus bagi kajian-kajian serupa di tingkat yang lebih luas lagi. Sehingga saran dari tulisan jurnal ini adalah merupakan momentum yang tepat untuk mengevaluasi sistem ekonomi yang telah berjalan menurut konsep barat, yang diharapkan dapat diganti dengan sistem ekonomi yang lebih berkeadilan dan lebih bermoral.

Solusi yang bisa ditawarkan adalah konsep ekonomi berdasarkan syariah Islam. Tentunya hal ini perlu perjuangan yang terus menerus untuk menyakinkan semua pihak tentang sistem ekonomi Islam yang lebih berkeadilan. Sudah saatnya bagi negara-negara yang mayoritas masyarakatnya mayoritas muslim untuk lebih dahulu mempelopori dan memasyarakatkan dengan disertai

bukti nyata manfaat dari sistem ekonomi syariah ini. Hasil tulisan di dalam jurnal ini memberikan kontribusi keterkaitan dengan disertasi penulis yang mengembangkan bahan bakar mengenai potensial penerapan ekonomi syariah bagi muslim dan non muslim di Indonesia. Selain itu perbedaannya adalah bahwa disertasi penulis menyajikan pemikiran mengenai penerapan ekonomi syariah ke depan harus stabil dengan sistem dan lembaga pengawasannya yang kuat.

Selain itu, perbedaan signifikan antara tulisan di dalam jurnal ini dengan disertasi penulis adalah terletak pada penulis adalah di dalam jurnal ini tidak membahas mengenai kelembagaan institusi pengawas ekonomi syariah di masyarakat dan bagaimana tawaran pola penguatan kedudukan hukum kelembagaan Dewan Syariah Nasional ke depan dalam hal melaksanakan fungsi pengawasan.⁶⁸

Dari seluruh kumpulan kajian penelitian terdahulu yang disajikan oleh penulis tersebut, penulis perlu mempertajam perbedaan disertasi penulis dengan penelitian-penelitian sebelumnya sebagai berikut:

Pertama, disertasi penulis memiliki perbedaan yang problematik yang baru oleh karena mengangkat suatu isu penelitian dengan 2 (dua) tantangan penelitian yang harus dijawab, yakni tantangan isu sinis formalisme agama dan juga tantangan bahwa penelitian dengan pendekatan perspektif yang beragam terhadap *Maqasid Asy-Syariah*, seringkali membawa potensi pada output yang berbeda, tergantung dari perspektif yang dibawa, bahkan tanpa adanya kemurnian hati, realisasi *Maqasid Asy-Syariah* dapat terkontaminasi atau tidak murni. Sehingga untuk mengatasi hal tersebut, disertasi ini juga menggunakan instrumen jembatan baru berdasarkan hasil refleksi penulis yang bisa meminimalisir

⁶⁸Jureid, Ekonomi Syariah Sebagai Alternatif Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat Pada Era Covid-19, dikutip dari <https://jurnal.pancabudi.ac.id/index.php/jepa/article/view/910/861>, pada hari Senin Tanggal 31 Januari 2023 Pukul 08.00 WIB.

perbedaan hasil realisasi *Maqasid Asy-Syariah* terutama pada konteks titik temu memandang isu utama, dan juga menjaga *Maqasid Asy-Syariah* agar tidak terkontaminasi.

Kedua, disertasi penulis menggunakan metode yang menggabungkan antara hasil penelaahan kajian teks dan juga konteks dengan mengambil sumber bahan dari narasumber dalam bentuk wawancara.

Selain itu penelitian oleh penulis juga menggunakan gabungan teori hukum pada umumnya (yuridis normatif) dengan teori yang berkaitan dengan pendekatan Hukum Islam serta menggunakan pendekatan psikologi profetik.

Ketiga, disertasi penulis ini menggunakan pendekatan analisa yang lebih mendalam dan kritis terkhusus membahas hubungan agama dan negara, pengkritisan terhadap teori-teori lama yang menyangkut hubungan agama dan negara.

Keempat, disertasi penulis ini menghasilkan temuan atau novelti yang belum pernah ada pada penelitian-penelitian sebelumnya, dalam bentuk menggagas kelembagaan baru untuk pengawasan ekonomi syariah dalam balutan peraturan perundang-undangan yang akan dinamakan dengan Undang-Undang Sistem Pengawasan Ekonomi Syariah atau Undang-Undang Profesi Dewan Pengawas Syariah, dengan orientasi tidak mendekonstruksi keberadaan DSN MUI.

Di dalam penjabaran mengenai perbedaan dan kebaruan penelitian yang disajikan oleh penulis tersebut, sudah tergambarkan sebuah preskripsi atau keberpihakan penulis terhadap arah hasil penelitian ini, yakni untuk menghasilkan gagasan baru dengan melakukan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI yang berdampak kepada harapan terwujudnya arah baru sistem pengawasan ekonomi syariah di Indonesia yang integratif, imperatif dan tuntas.

Berdasarkan kepada ciri khas dan keunikan disertasi penulis tersebut, maka penulis dengan segala kerendahan hati dapat menyimpulkan bahwa masih belum ada penulisan yang membahas

dan mengangkat isu penelitian ini. Sehingga rencana penulisan yang penulis ajukan ini merupakan kajian penulisan yang masih orisinal dan baru.

B. Kerangka Teori

1. Teori Rekonstruksi

Sebelum masuk dalam konteks penggunaan teori-teori penting lainnya yang dapat berfungsi sebagai alat analisa penelitian ini. Penulis menyajikan teori rekonstruksi sebagai teori awal yang diulas. Rekonstruksi dalam konteks bahasa Indonesia, khususnya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata “konstruksi” berarti pembangunan yang kemudian ditambah imbuhan “re” pada kata konstruksi menjadi “rekonstruksi” yang berarti pengembalian seperti semula atau dari keadaan yang sudah diubah kembali menjadi seperti awalnya.⁶⁹ Sedangkan dalam *Black Law Dictionary*, *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu hal yang belum pernah ada dicoba untuk dibangun kembali.⁷⁰

Sebagai pengkayaan pengkajian mengenai teori rekonstruksi, perkenankan penulis menyampaikan pemaparan konsep rekonstruksi teks, sebagaimana dijelaskan dalam jurnal yang ditulis oleh Musahadi dengan judul Rekonstruksi dan Reintepretasi Teks Dalam Penelitian Naskah. Di dalam penjelasan rekonstruksi teks menurut Musahadi dijelaskan bahwa :

Naskah (karya tulisan) sebenarnya dapat dibedakan menjadi dua yakni naskah lama dan naskah modern. Naskah lama sebagai produk masa lampau pada saat sekarang berada dalam kondisi yang tidak dapat selalu diterima dengan jelas, bahkan sering diterima dalam

⁶⁹Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 942.

⁷⁰Bryan A.Garner, *Black' Law Dictionary*, (ST. Paul Minn: West Group, 1999), hlm. 1278.

keadaan “gelap” oleh pembaca masa kini. Ketidakjelasan tersebut dapat disebabkan oleh informasi yang dikandungnya, yakni mengenai masa lampau dengan latar sosial budaya yang sudah tidak ada lagi atau berbeda dengan latar sosial pembaca pada masa kini. Atau fisik tulisan itu, yakni bahwa peninggalan tulisan yang berasal dari kurun waktu beberapa puluh atau beberapa ratus tahun yang lalu itu pada saat ini sudah mengalami kerusakan karena termakan usia.

Di dalam upaya rekonstruksi, naskah dalam kondisinya yang seperti ini jelas memerlukan *treatment* yang berbeda dengan naskah masa kini yang jelas terbaca oleh pembacanya pada masa kini pula. Ketidakterbacaan naskah masa kini hanya mungkin terjadi karena perbedaan bahasa.⁷¹

Lebih lanjut mengenai cara kerja rekonstruksi menurut Musahadi,

Di dalam ilmu filologi, Rekonstruksi merupakan satu langkah kerja yang dilakukan setelah kritik dan perbandingan terhadap naskah. Dalam kritik teks, naskah dievaluasi, diteliti, dan ditempatkan pada tempatnya yang tepat. Kritik teks ini bertujuan untuk menghasilkan teks yang sedekat-dekatnya dengan teks aslinya (*constituo textus*).⁷²

Lebih lanjut, bagaimana pemikiran rekonstruksi dari sudut pandang sejarah menunjukan kesamaan mengenai rekonstruksi sebagaimana yang disampaikan oleh Musahadi. Menurutnya, rekonstruksi dalam sejarah merupakan suatu cara untuk membangun kembali masa lalu, bukan untuk kepentingan masa lalu itu sendiri, melainkan masa kini dan masa yang akan datang. Sehingga ada informasi penting bahwa bangunan lama terhadap konstruksi tidak dilakukan dekonstruksi, melainkan menyesuaikan

⁷¹ Musahadi, “Rekonstruksi dan Reintepretasi Teks Dalam Penelitian Naskah”, *Jurnal jarlit BIMASUCI*, No. 14, (2001), hlm. 79.

⁷² *Ibid*, hlm. 79-80.

bangunan lama atau konstruksi lama dalam sudut pandang kebutuhan situasi kontemporer.⁷³

Dalam perkembangan ilmu sejarah, Islam tidak dapat dipisahkan dari perkembangan budaya secara umum yang berlangsung sangat cepat. Ketika umat Islam sudah mencapai kemajuan dalam penulisan sejarah, tidak ada bangsa lain pada waktu itu yang menulis sejarah seperti halnya Muslim. Dari poin inilah terlihat keberpihakan Islam terhadap kemajuan, perkembangan dan diperlukannya penyesuaian tanpa merubah atau merusak atau mendekonstruksi bangunan konstruksi lama sebagai suatu sejarah.⁷⁴

Rekonstruksi dapat ditafsirkan juga dalam hal penguatan konstruksi awal yang sudah ada menjadi lebih kuat, efektif, dan adaptif dengan situasi dan kebutuhan kekinian. Sebagaimana diulas dalam referensi mengenai rekonstruksi Ilmu Manajemen Islam (sebuah perjalanan panjang), menunjukkan adanya upaya melakukan integrasi nilai-nilai Islam ke dalam manajemen keuangan semula konvensional menuju kepada konsep manajemen keuangan yang lebih baik. Di dalam referensi ini menunjukkan penguatan pada pendapat sebelumnya bahwa upaya rekonstruksi maka bukan berarti melakukan dekonstruksi baik parsial maupun keseluruhan, melainkan upaya penguatan konstruksi yang ada dengan tujuan akhir adalah reposisi konstruksi pada sisi yang tepat dan sesuai.⁷⁵

Sedangkan sajian terakhir mengenai konsep atau cara kerja dari teori rekonstruksi, penulis coba uraikan pendapat menurut B.N Marbun mengenai apa itu rekonstruksi. B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan “rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran

⁷³ Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah*, (Yogyakarta : Tiara Wacana, 2013), hlm. 1

⁷⁴ Badri Yatim, *Historiografi Islam*, (Jakarta : Logos Wawancara Ilmu, 1997), hlm. 8.

⁷⁵ Nurhidayati (ed.), *Rekonstruksi Ilmu Manajemen Islam : Sebuah Perjalanan Panjang*, (Semarang : Unissula Press, Agustus, 2000), hlm. 133.

kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula”.⁷⁶ Berdasarkan kepada beberapa pendapat mengenai apa itu rekonstruksi, maka menurut penulis saripati atas definisi konsep rekonstruksi yang dimaksud adalah upaya membangun atau menciptakan kembali konstruksi baru, untuk memperbaiki keadaan konstruksi bukan melakukan dekonstruksi, memperkuat konstruksi yang ada dan menurut penulis sudah tidak sesuai. Sehingga konstruksi yang ada harus dikembalikan dalam bentuk rekonstruksi keadaan yang adaptif dan tepat sasaran sesuai situasi kontemporer.

2. Teori Negara Hukum

Perlunya pembahasan mengenai konsep atau teori negara hukum, karena setiap gagasan atau aspirasi yang berkaitan dengan mengundang-undangan produk hukum maka itu adalah cerminan dari suatu negara hukum atau gagasan negara hukum.⁷⁷

Bahkan relasi hukum dengan negara juga tidak muncul dengan sendirinya, melainkan diperlukannya instrumen hukum dalam membangun suatu negara. Menurut Jerzy Oniszczyk, kehadiran negara memerlukan hukum sebagai akar atau pondasi. Jerzy Oniszczyk menjelaskan :

The vision of a role of general (common) and equal law was not suddenly invented in a contemporary democratic state ruled by law but it is rooted in early stages of the state development.⁷⁸

⁷⁶B.N. Marbun, *Kamus Politik*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 469.

⁷⁷Soeparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia (HAM) Di Indonesia Pada Era Reformasi (Studi Tentang Penegakan Hukum HAM Dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu)*, (Yogyakarta : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010), Hlm. 23.

⁷⁸ Jerzy Oniszczyk, The Concept of The State of Law, *Studia z Polityki Publicznej* 2(2(6)), (June 2015), hlm. 58.dikutip dari https://www.researchgate.net/publication/338736096_The_concept_of_the_State_of_Law. Pada tanggal 25 Desember 2022 Pukul 02.39 WIB.

Kehadiran negara merupakan keniscayaan bagi sekelompok individu yang menginginkan adanya rasa tertib, aman dan damai. Negara sebagai fasilitator untuk memenuhi rasa dan keinginan warganya merupakan hal yang wajar dan memang sudah semestinya demikian. Apakah Negara Indonesia masuk dalam istilah negara hukum ? tentunya iya, apabila berdasarkan kepada ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Konsep atau pemikiran tentang negara hukum tidak hadir begitu saja di dunia ini, namun melalui proses. Proses yang paling penting antara lain dapat dilihat dari hasil pemikiran para filsuf terkemuka di dunia, sebagai contoh Plato yang mendasarkan konsep dari suatu negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*) adalah sebuah negara yang dipimpin seorang yang bijaksana (*the philosophers*) dan warga negara nya terdiri atas kaum filosof yang bijak (*perfect guardians*); militer dan tehnokrat (*auxiliary guardians*); petani dan; pedagang (*ordinary people*), sehingga dapat dinilai berdasarkan hal tersebut adalah seseorang yang dianggap memiliki kebijaksanaan dan mampu mengayomi segala elemen warganya dalam mencapai apa yang dicita-citakan warganya.⁷⁹

Bahkan menurut Scheltema masih dalam literatur Deddy dan Asep tentang Ilmu Negara menjelaskan bahwa, *rechtsstaat* adalah teori negara hukum yang berlaku di negara Eropa Kontinental memiliki beberapa indikator yang dapat dikenal dan menjadi karakteristik, antara lain terdiri dari : a) kepastian hukum; b) persamaan; c) demokrasi; d) pemerintahan yang melayani umum.⁸⁰ Melalui konsep yang tertuang di atas, maka jelas bahwa negara hukum identik dengan pemenuhan kebutuhan manusia sebagai insan yang harus dilindungi oleh institusi bernama negara. Pemenuhan kebutuhan tersebut seperti terdiri dari pemenuhan hak,

⁷⁹Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif*, (Bandung : Pustaka Setia, 2007), hlm.165.

⁸⁰ *Ibid.*

perintah menjalankan kewajiban, sampai juga dengan kepada perlindungan Hak Asasi Manusia yang sudah lahir bersamaan dengan manusia lahir di dunia ini.

Namun konsep atau ide tentang negara hukum ini tidak lahir dalam bentuk wujud seperti saat ini, melainkan sudah terinspirasi atas akar periodik lahirnya hukum di dunia yang pertama kali juga dapat dikenal dengan istilah hukum alam. Menurut Muchtar Pakpahan yang mengutip pendapat Grotius menjelaskan bahwa

Hukum alam itu adalah hukum yang tetap, dan karena itu hukum alam tidak dapat dirubah. Karena hukum alam itu sesuai dengan rasio, seandainya pun Tuhan tidak atau memperdulikan manusia, maka akal itu akan dapat memimpin manusia. Dengan kata lain, akal ini berlaku dengan tidak bergantung kepada sikap maupun pemikiran yang gaib.⁸¹

Grotius atau seringkali dikenal oleh para pembelajar hukum dengan nama Hugo De Groot, juga dikenal sebagai peletak dasar teori hukum internasional. Penjabaran atas ajaran teori hukum Internasional yang disampaikan oleh Grotius adalah setiap negara umumnya menghendaki aturan yang sama yakni aturan mengenai sikap antara negara yang saling menghargai dan menghormati satu sama lain. Sikap dari saling menghargai dan saling menghormati ini menurut penulis merupakan induk dari perbuatan-perbuatan baik selanjutnya, seperti menepati janji, tidak merugikan orang lain atau perbuatan yang sifatnya mendatangkan kebahagiaan khususnya kesejahteraan. Disinilah esensi utama konsep negara hukum itu berangkat.

Rasa kebersamaan dan ingin mencapai kepada kedaulatan bersama merupakan konsensus moril materil atas nama suatu bangsa dalam konsensus pembentukan suatu negara.

⁸¹Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara dan Politik*, (Jakarta Pusat : PT Bumi Intitama Sejahtera, 2010), Hlm. 42.

Sebagaimana pendapat Leon Duguit dalam suatu tulisannya di jurnal Harvard Law Review tentang *The Individualistic Metaphysical Doctrine-The Declaration Of Rights Of 1789* :

This doctrine is made up of two essential elements. The state is the organized nation; the nation is person; it possesses according to Jean Jaquaes Rousseau, a common ego (un moi coommun), a conscience, a will. It is the general will, the national will; and this will is sovereign, because it is the general will. The state is sovereign because it is the nation organized, and it is accordingly endowed with this general sovereign will. But at the same time the individual is endowed with the natural rights that belong to him because he is a man, which rights the sovereign will of the state cannot infringe, or at least can only infringe within certain limits and under certain conditions. Natural individual rights come in this way to limit the power of the state.⁸²

Adanya negara hukum memiliki misi-misi yang harus dicapai, bahkan pendapat dari ilmuwan hukum lainnya yang bernama John Locke (1632-1704) juga menyerupai dengan pendapat dari Hugo De Groot atau ilmuwan hukum lainnya di era abad modern. Secara ringkas sederhana, John Locke terkenal dengan pemikirannya yang menyatakan perlu adanya pembatasan kekuasaan pada negara. Kekuasaan yang absolut pada diri negara cenderung korup dan merugikan rakyatnya itu sendiri, sehingga negara korup telah keluar dari orientasi utamanya tugas sebagai negara.

Menurut Muchtar Pakpahan yang mengambil intisari pemikiran John Locke, menjabarkan sebuah tugas negara adalah :

- a. Membuat atau menetapkan peraturan. Dalam hal ini negara melaksanakan kekuasaan perundang-undangan legislatif;

⁸²Leon Duguit, "The Law And The State", *Harvard Law Review*, Nov. 1917, (USA : Vol. 31, No. 1 Nov. 1917, Hlm. 10.

- b. Melaksanakan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Tugas ini sebetulnya sama pentingnya dengan tugas yang pertama. Tugas ini berarti bahwa jika peraturan-peraturan itu dilanggar, maka sang pelanggar harus dihukum. Jadi di sini tugas Negara tidak hanya melaksanakan peraturan saja, tetapi juga mengawasi pelaksanaan tersebut, eksekutif dan judikatif;
- c. Kekuasaan Negara mengatur hubungan dengan Negara-negara lain, federasi. Ketiga tugas inilah yang kemudian disebut dengan *trias politica*.⁸³

Pada konsep ini sebenarnya secara substansial konsep negara hukum sudah menampilkan wujudnya, dapat dilihat bahwa dengan pengaturan masing-masing sub sistem di dalam negara, menghasilkan sistem yang bertugas menjalankan negara berdasarkan aturan main, dan tentunya berusaha berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat. Persepsi ilmiah ini ditunjang juga dengan eksistensi teori positivism dalam konteks ilmu negara, yakni teori yang pernah dipopulerkan oleh Hans Kelsen, seorang pemikir hukum sekaligus juga sebagai pemimpin mazhab hukum Wina.

Menurut Kelsen, jika dilihat dari sudut sosial, maka negara dibentuk oleh pergaulan manusia. Pergaulan antar manusia ini terjadi ketika mereka mendiami suatu wilayah yang akhirnya menjadi wilayah negara. Pergaulan tadi telah membentuk masyarakat yang terdiri dari berbagai golongan, berbagai kepentingan, dan berbagai tingkat pendidikan. Untuk mengakomodasi perbedaan ini agar tetap memiliki kehidupan yang teratur, maka mereka sepakat bahwa segala bentuk perbedaan kebutuhan dan kepentingan tersebut harus diatur oleh sebuah kesepakatan yang mengikat untuk bersama, yakni hukum.⁸⁴

⁸³Mochtar Pakpahan, *Ilmu Negara...*, Hlm. 49.

⁸⁴*Ibid*, hlm. 61.

Hukum dipandang oleh Kelsen sebagai *das sollen* atau keharusan atau *het leehore*, bukan sebagai *das sein* atau apa adanya atau *het zijn*. Hukum itu harus ditaati karena dia memberikan petunjuk dan menjadi pedoman tingkah laku manusia. Negara merupakan persekutuan manusia yang mempunyai satu kesatuan aturan yang mengatur dan memiliki daya pengikat untuk ketertundukan atau kepatuhan manusia tadi, karenanya dapat dikatakan bahwa negara identik dengan hukum.⁸⁵

Ada hal yang menarik dalam membahas akar masalah dari sebuah negara hukum. Negara hukum dalam perjalanan atau catatan sejarahnya memiliki perkembangan dimulai dari negara hukum yang bersifat pasif (*legal state*). Konsep negara hukum (*legal state*) ini hadir sebagai sebuah kebutuhan temporer saat itu namun tidak dapat diandalkan untuk berkelanjutan dalam memenuhi kebutuhan utama warga negaranya, karena lebih bersifat sebagai negara penjaga keamanan yang hanya bertindak jika ada gangguan terhadap keamanan, jadi tekanannya adalah perlindungan dan kebebasan berpolitik.⁸⁶

Konsep negara dengan model orientasi seperti ini juga dalam praktiknya hanya menjadi alat dan pelaksanaan keinginan masyarakat yang telah diperjuangkan secara demokratis liberal.

Secara ciri khasnya, ciri-ciri negara hukum (*legal state*) dalam referensi Ilmu Negara yang ditulis oleh SF Marbun dan Mahfud MD, dikemukakan sebagai berikut :

- a. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu (*trias politica*);
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan;
- d. Peradilan administrasi Negara dalam perselisihan.⁸⁷

⁸⁵Muchtar Pakpahan, *Ibid*.

⁸⁶SF Marbun, Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta : Liberty, Cetakan Keempat, 2006), hlm. 44.

⁸⁷ *Ibid*.

Seiring berjalannya waktu, konsep dan praktik dari *legal state* menemui gejolaknya dimana ternyata praktik dari konsep negara dengan model seperti ini justru cenderung menghasilkan kebuntuan sirkulasi ekonomi dan ketimpangan sosial. Pihak yang dirugikan dan dilemahkan dalam konteks praktek negara ini adalah pihak dengan basis ekonomi lemah (*non bourgeois*). Karena kenyataan itulah pada paroh kedua abad XIX di eropa barat lahir soal sosial (*social kwestie*) yaitu tuntutan untuk menghentikan ketimpangan sosial dengan ekonomi liberal itu. Konsep Negara hukum yang lama diganti dengan konsep baru yang lebih dinamis yakni *Welfare State* (Negara kesejahteraan) atau negara hukum materiil.

Di dalam negara modern *Welfare State* ini, tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga kegiatan masyarakat, namun sudah mulai bergeser meluas kepada sektor kesejahteraan, sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin. Dengan demikian, pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warganya bukan hanya dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi. Sehingga kesewenang-wenangan dari golongan kaya harus dicegah oleh pemerintah.

Oleh sebab itu tugas pemerintah diperluas maksudnya untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek yang semula menjadi urusan masyarakat seperti masalah kesehatan, rakyat, pendidikan, perumahan, distribusi tanah dan sebagainya. Jadi di dalam *Welfare State* pemerintah itu menerima amanah yang dinamakan *bestuurzorg*, yaitu orientasi utama dari penyelenggaraan sebuah negara sudah mulai mengarah kepada sektor yang lebih inti dan dibutuhkan oleh warga negara, yakni penyelenggaraan kesejahteraan umum.⁸⁸

Begitu banyak ciri-ciri yang tersebar dalam bidang keilmuan tentang ilmu administrasi negara, namun membahas

⁸⁸*Ibid*, Hlm. 45.

konteks ciri-ciri dari negara hukum modern kita bisa mengambil sumber sebagaimana pemaparan oleh Miriam Budiarjo, antara lain:

- a. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin itu;
- b. Bahwa kehakiman yang bebas (*independent and impartial tribunals*);
- c. Pemilihan umum yang bebas;
- d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- e. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
- f. Pendidikan kewarganegaraan.⁸⁹

Sejalan dengan karakteristik dari negara hukum modern tersebut, tentunya membahas tentang penerapan negara hukum akan berkorelasi dengan pemisahan kekuasaan yang seharusnya saling mengawasi guna kepada tercapainya kesejahteraan bangsa di atas nama negara hukum. Bahkan seluruh kepentingan yang harus dituju oleh negara hukum adalah kepentingan bangsa, penyelamatan bangsa itu sendiri, bukan kepentingan segolongan kelompok. Dan untuk mencapai hal tersebut harus ada kolaborasi bersama warga negara dengan pemerintahan.

Menurut Michal Boszek dalam kesimpulan di dalam jurnalnya tentang *The State Of Law Or The Law Of The State* menjelaskan

“in a democratic state of law, no one will look after someone else’s interest. Citizens themselves must be involved in public life. Participate in the creation of good law, watch out for its application in a material law and formal sense. Guard the rule of law and prevent the creation of a mode-state law”.⁹⁰

⁸⁹ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Gramedia, Jakarta, 1977), Hlm. 38.

⁹⁰ Michal Boczek, “The State Of Law Or The Law Of The State”, (Serbia : *Scientific Papers Of Silesian University Of Technology Organization And Management Series* No. 140. 2019), Hlm. 26.

Ciri khas kolaborasi bersama warga negara dengan pemerintahan dalam pembentukan dan aplikasi hukum merupakan hal yang harus ada dalam negara hukum menurut Michal Boszek. Pola penerapan negara hukum modern ini dalam konteks ilmiah dan sejarah juga tidak dapat lepas dari isu mengenai diskresi pemerintah atau seringkali diistilahkan *freies ermessen* (asas diskresi). Kita bisa memulai bahasan ini berawal dari pengertian diskresi itu sendiri. Diskresi berdasarkan pengertiannya yang termuat dalam sebuah kamus hukum adalah “kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri”. Tafsiran ini dalam praktiknya memiliki batasan, agar kaidah tentang diskresi tidak terjebak kepada pelanggaran hukum oleh pemerintah.⁹¹

Dari segi pengertian, adalah *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *Freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Selanjutnya juga dijelaskan bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas yang sudah eksis terlebih dahulu, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Akan tetapi, tidak mungkin bagi suatu produk peraturan perundang-undangan seperti undang-undang untuk mengatur segala hal dalam praktek kehidupan sehari-hari yang dilakukan oleh warga negaranya. Oleh sebab itu perlu adanya fleksibilitas “bertanggung jawab” dalam bentuk kebebasan atau diskresi dari administrasi negara yang terdiri atas diskresi bebas dan diskresi terikat. Adapun definisi inti dari keduanya adalah : untuk diskresi bebas, undang-undang hanya menetapkan batas-batas dan administrasi, dalam hal ini negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut, sedangkan selanjutnya pada aspek diskresi terikat,

⁹¹ JCT Simorangkir dkk, *Kamus Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, Jakarta, 2008), hlm 38.

undang-undang menetapkan beberapa alternatif keputusan dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif keputusan yang disediakan oleh Undang-undang, sehingga dalam hal ini ada fleksibilitas bagi penyelenggara negara tanpa mengesampingkan inti utama tugas tanggung jawab bagi warga negaranya.⁹²

Menurut Saut P.Panjaitan yang pendapatnya dikutip dalam buku tulisan SF Marbun, menjelaskan bahwa *Freies Ermessen* adalah

Kebebasan atau keleluasaan bertindak administrasi negara yang dimungkinkan oleh hukum untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang aturannya belum ada namun perlu ada jalan keluar, meskipun tindakan bebas tersebut tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan secara koridor hukum.⁹³

Terhadap seluruh pengertian yang dijelaskan mengenai *Freies Ermessen* (asas diskresi) tersebut, maka bisa disimpulkan pada tujuan yang sama dengan konsep negara hukum modern (*welfare state*) itu sendiri, yakni mengenai pencapaian kepada tujuan kesejahteraan bagi rakyat sebagai tuan dari suatu negara. Orientasi dari kesejahteraan inilah yang menjadi kajian utama bagi peran dan fungsi pemerintah yang baik dan berjalan menurut hukum dalam koridor sebuah negara hukum.

Selain itu ciri-ciri lain dari negara hukum dalam asas diskresi itu sendiri bisa kita lihat dalam konsep asas diskresi yang meskipun memberikan kebebasan kepada pemangku roda pemeritahan, namun tetap harus dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum yang berlaku dan mengikat. Sehingga tindakan dari asas diskresi tersebut tidak terjerumus pada perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah.

⁹² S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994), hlm 82.

⁹³Marbun SF, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*, (Yogyakarta : UII Press, 2011), hlm.108-109.

Konsep diskresi pemerintah ini menurut penulis merupakan bagian kehendak politik pemerintah yang harus dijadikan tonggak untuk berkibarnya bendera yang berlambang kesejahteraan.

Asim Mujkic dalam literasinya artikel berjudul *An Introduction To Political Will* memberikan gambaran untuk bisa mengetahui adanya kebuntuan political will maka harus mengkaji ulang definisi dari politik dan keinginan(will) itu sendiri, dimana will menurutnya adalah

The will, in Psychological terms, includes psychological processes related directly to deliberated (intentional, conscious) action. Notwithstanding the complexity of the phenomenon, thow main phases may be distinguished : motivation (conception, awareness and valuing ideas and affective impulses directed towards a choice and designing the schema of future action, which are therefore understood as agents-“motives” for the realization of the action, and decision (an act of volition on the part of an active subject thereby the subject identifies with the dominant motivational schema of action and mobilizes his/her psycho-physical energies in order to realize it.⁹⁴

Menurut Asim, rasa keinginan dan kehendak ini yang harus dibawa dan dipadupadankan dalam politik atau juga dapat dalam bungkus diskresi pemerintahan.

Ada varian lain kewenangan diskresi pemerintah, selain dalam membuat peraturan perundang-undangan atas inisiatif sendiri, namun juga terhadap menafsirkan undang-undang atau ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya di bawah undang-undang yang bersifat enunsiatif. Konsep ini diistilahkan dengan nama *droit function*. Namun bukan berarti hak menafsirkan ini berlaku tanpa ada batasan dan dapat dilakukan juga sebebas-bebasnya, apalagi perbuatan tersebut sampai mendatangkan hal

⁹⁴Asim Mujkic, Book Chapter An Introduction To Political Will, (Sarejevo Bosnia and Herzegovina : A Short Introduction Case Study-Bosnia And Herzegovina, (Fridrich-Ebert-Stiftung (FES) Kupreska, 2015), hlm. 16-17.

seperti merugikan warganya. Sebab setiap perbuatan pemerintah yang merugikan warganya baik karena *Detournement de pouvoir* atau *onrechtmatige overheidsdaad* dapat dituntut di muka hakim baik melalui peradilan administrasi negara maupun melalui peradilan umum.⁹⁵

Sekarang kita akan membahas salah satu hal penting dalam suatu negara yakni pemerintah. Konsep atau hal pemerintah ini perlu dibahas dalam pemaparan tentang negara hukum, oleh karena pemerintahlah sebagai salah satu aktor utama dari negara hukum itu sendiri.

Untuk membahas negara hukum, khususnya penyelenggara negara, maka menurut penulis harus juga mengulas tentang pemerintahan. Sama halnya dengan konsep negara hukum yang memiliki tujuan, maka dibalik pemerintahanpun juga memiliki tujuan yakni menjaga suatu sistem ketertiban, dimana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintahan modern, pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Kehadiran pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan dan dalam koridor tujuan kolektif. Oleh karena itu secara umum, tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup 7 (tujuh) bidang pelayanan :

- a. Menjamin keamanan negara dari segala potensi serangan dari luar dan juga menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah atau mengancam integritas negara melalui cara-cara kekerasan.
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya pertikaian diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai;

⁹⁵ SF Marbun, Moh. Mahfud MD. *Pokok-Pokok....* hlm. 47.

- c. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tercermin melalui keputusan-keputusan pengadilan, dimana kebenaran diupayakan pembuktiannya secara maksimal dan dimana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil, serta dimana perselisihan bisa didamaikan;
- d. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non-pemerintah atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. Ini antara lain mencakup pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos, pelayanan kesehatan masyarakat, penyediaan air bersih, transportasi umum dan pemadam kebakaran;
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial; membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif dan semacamnya;
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antara bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi Negara dan masyarakat;
- g. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban untuk mendorong kegiatan penulisan dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam dengan mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi. Sehingga pemanfaatan atas

sumber daya alam dan lingkungan akan berorientasi kepada eksplorasi berkelanjutan, bukan kepada eksplotasi.⁹⁶

Tujuh bidang yang terekam di atas menggambarkan adanya jangkauan tugas yang luas dan kompleks, dengan tanggung jawab yang sangat berat terpikul di atas pundak setiap pemerintah. Tidak hanya dalam konteks pemerintah yang bisa ditafsirkan sebagai pemerintah pusat dalam negara, namun fungsi organ negara yang dinamakan pemerintah daerah menarik juga untuk disajikan fungsinya, agar memperoleh wawasan negara hukum secara komprehensif.

Local government serves a two-fold purpose. The first purpose is the administrative purpose of supplying goods and services; the other purpose is to represent and involve citizens in determining specific local public needs and how these local needs can be met. Local representative government is a process that spans and connects representation and administration at local levels within local government structures. In order to understand the function and structure of local government, it is important to define local government and understand the meaning of local government democracy and values. The significance of local government will be addressed. With these aspects of local government in mind, attention will be directed towards the typical structure of local government as the administrative structure of local government forms the basic framework where in local public policy is determined and implemented. Therefore attention will be directed to the composition of councils and their activities.⁹⁷

Untuk mengemban semua amanah itu, baik pemerintah dalam konteks pusat atau daerah memerlukan payung hukum

⁹⁶Muhammad Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Cet : 6 (Jakarta : Mutiara Sumber Widya, 2007), hlm. 11-13.

⁹⁷Universiteit Van Pretoria, (South Africa, Chapter 3), hlm. 50, dikutip dari <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/25724/03chapter3.pdf?sequence=4>, pada tanggal 25 Desember 2022 Pukul 03.12 WIB.

seperti konstitusi, etika hukum dan turut pula didukung dengan kehadiran lembaga-lembaga sekelas lembaga negara yang canggih. Selain itu juga dibutuhkan dukungan aparatur yang tangguh dan terqualifikasi. Untuk yang terakhir ini, secara mendasar, seyogyanya pembinaan terhadap mereka ditujukan pada upaya memahami misi, fungsi dan tugas pokok pemerintahan yang menurut penulis bahwa misi, fungsi dan tugas pokok pemerintahan tersebut harus masih dalam koridor esensial konsep sebuah negara hukum.

Pada saat yang sama, setiap aparatur sejak rekrutmennya perlu menjernihkan motivasi dibalik keputusannya untuk masuk ke bidang pemerintahan. Konteks pelayanan ini adalah esensi utama yang diperlukan dalam sebuah bahasan mengenai negara hukum. Meskipun konteks pembahasan negara hukum merupakan bagian penting, namun yang paling esensial dalam pembahasan negara hukum tidak hanya membahas soal negara yang diatur *by Law*. Bagaimana hukum yang ada dan hidup di dalam tubuh suatu negara tersebut harus mencerminkan nilai-nilai asasi kehidupan konstitusional.⁹⁸

Untuk dapat melihat nilai-nilai asasi kehidupan konstitusional dalam sebuah negara, kita dapat temukan dengan juga melihat konsep kenegaraan yang ada di dalam benak pemikiran pendiri Negara Republik Indonesia yakni Moh. Hatta mantan Wakil Presiden Pertama di Indonesia.

Menurut literatur atau tulisan Adnan Buyung Nasution “Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional, yang pada intinya menjelaskan konsep kenegaraan Hatta yakni sebagai berikut :

Bagaimana daya jangkau pemikiran Hatta yang jauh ke depan, terlihat pada pergulatan pemikiran antara Hatta dan

⁹⁸Realitas konstitusi universal tidak akan lepas dalam bahasan terhadap pemenuhan Hak Warga Negara dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia. Keseluruhan nilai tersebut adalah kebutuhan seorang manusia secara kodrati yang haus untuk dipenuhi dan dilindungi oleh suatu badan besar yang dinamakan Negara.

Soepomo dalam merumuskan pasal-pasal UUD 1945 sebagaimana yang dikenal sekarang ini. Paling tidak, jejak pemikiran Hatta yang kini tertuang dalam UUD 1945 mencakup tiga hal : Pertama, di dalam naskah mukadimah UUD 1945. Kedua, mengenai pasal yang menyangkut hak-hak warga negara yang meliputi Pasal 26, 27 dan 28. Ketiga, yang berkaitan dengan jaminan negara untuk masalah kesejahteraan rakyat (demokrasi ekonomi), yang meliputi Pasal 33, dan 34, tetapi bukan dalam pengertian etatisme. Keempat, kepiawaian Hatta dalam mempengaruhi tokoh-tokoh Islam agar mencabut tujuh anak kalimat bersyarat dalam naskah pembukaan UUD 1945 yang semula berbunyi, *dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya* menjadi kata *Ketuhanan Yang Maha Esa*. Keseluruhan pondasi gagasan pemikiran Hatta ini mencerminkan 2 (dua) simpul yang saling berkaitan yakni persatuan Indonesia dan juga kesejahteraan sebagai cita-cita hadirnya suatu negara.⁹⁹

Lebih lanjut dan khusus mengenai butir keempat yang menjadi gagasan dari Hatta ini, Hatta memiliki pertimbangan objektif dan subyektif, yang mungkin dapat menjadi bahan pemikiran anggota MPR sekarang. Pertimbangan objektifnya karena berdasarkan aspirasi yang berkembang antara lain didukung oleh laporan intelejen Jepang, bahwa di wilayah-wilayah yang bukan merupakan basis Islam, seperti Sulawesi Utara, sebagian Maluku dan Nusa Tenggara Timur, tidak akan menggabungkan diri ke wilayah Indonesia, apabila tujuh kata itu tidak dihapus dari Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 29 UUD 1945. Sedangkan pertimbangan subjektifnya adalah penghayatan Hatta yang mendalam mengenai hakikat demokrasi selama tinggal di Eropa, di mana masalah agama merupakan urusan pribadi yang terpisah dari campur tangan negara. Bekal selama perjalanan dan pengalaman hidupnya selama di luar negeri terkhusus di Eropa untuk menjalani studinya sekaligus menjalani aktifitas politiknya di Eropa,

⁹⁹ Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 33-34.

menjadikan Hatta siap untuk terjun sebagai intelektual penggerak saat kembali di Indonesia. Sejak menjadi tokoh pergerakan di Eropa, Hatta pernah memimpin Perhimpunan Indonesia. Dari pengalamannya tersebut, Hatta dengan tepat merumuskan nilai-nilai Demokrasi yang tidak dapat diganggu gugat, antara lain membuka kran partisipasi yang luas bagi rakyat tanpa membedakan latar belakang suku dan agama. Selain itu, pencantuman kata syariat Islam juga menunjukkan sikap diskriminatif terhadap golongan minoritas yang bukan Islam. Dalam perdebatan mengenai UUD 1945 pada tanggal 11 Juli 1945, tujuh kata itu memang sudah dipersoalkan oleh Latuharhary dan didukung oleh Wongsonegoro dan Djajadiningrat. Maka, Hatta mengakomodir usulan agar tujuh kata dalam Piagam Jakarta dihapuskan dari Mukadimah dan Pasal 29 UUD 1945.¹⁰⁰

Dalam kumpulan notulensi sidang BPUPKI yang disusun oleh Muhammad Yamin dengan judul Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, maupun risalah Sidang BPUPKI dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKPI) yang diterbitkan Sekretariat Negara (Setneg), dengan jelas terlihat pemikiran Hatta yang rasional saat pembahasan UUD 1945. Hatta ketika itu sudah menyadari bahwa kekuasaan selalu merupakan masalah yang kronis. Di satu pihak, negara memerlukan kekuasaan, tetapi di lain pihak, kekuasaan tidak boleh tidak dibatasi. Ia menolak konsep negara integralistik, karena negara seperti itu memberikan peluang dan legitimasi terhadap kekuasaan yang mutlak pada negara. Sebab dalam perspektif negara dan rakyat menjadi satu sehingga tidak ada pemisahan antara negara dan rakyat, maka dianggap tidak perlu ada kekhawatiran bahwa negara akan menindas rakyatnya. Di dalam negara yang menyatu, maka kekuasaan adalah tunggal, satu tidak bisa pecah-pecah. Dalam konsepsi Jawa, kekuasaan yang menyebar akan melahirkan ketidakseimbangan (*disharmoni*) antara satu kesatuan tunggal antara rakyat dan pemimpin (*kawulo lan*

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 34-35.

Gusti). Sedangkan Hatta cenderung memilih model negara pengurus yang kekuasaannya dibatasi oleh *Power Must Be Tamed*, sedangkan dengan konsep negara demokrasi konstitusional. Maka rakyat cukup mendapatkan akses untuk menyuarakan pendapatnya melalui lembaga-lembaga demokrasi seperti Partai Politik, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan Pers. Penguatan sektor kelembagaan *non state* untuk menjadi wadah aspirasi rakyat kepada penyelenggara negara merupakan solusi diperlukannya kanalisasi aspirasi rakyat, dan pemikiran Hatta saat itu merupakan terobosan yang melampaui zamannya.¹⁰¹

Di dalam pidatonya yang singkat, Hatta melihat, konsep negara integralistik (kekeluargaan) sebagaimana yang digagas oleh Soepomo mengandung bahaya, bahwa dalam praktiknya negara itu akan menjadi negara yang cenderung terhadap kekuasaan (*machstaat*). Untuk itu, Hatta mengingatkan, hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat upaya negara yang kita bikin, jangan menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus, kita membangunkan masyarakat baru yang berdasar kepada gotong royong, usaha bersama, tujuan kita ialah memperbaharui masyarakat. Tetapi di sebelah itu, janganlah kita memberi kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan. Selanjutnya Hatta mengusulkan, supaya tiap-tiap warga negara jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebut di sini, hak untuk berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lain-lain. Usulan Hatta yang dicetuskan pada tanggal 15 Juli 1945 ini kemudian dirumuskan dalam Pasal 28 UUD 1945 yang selengkapya berbunyi, Kemerdekaan berserikat dan bersekumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Memang perumusan pasal di atas, ibarat seekor ayam yang lepas kepalanya namun masih dipegang buntutnya. Kemerdekaan setiap warga negara untuk

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 35-36.

berserikat, berkumpul dan berpendapat bukan dianggap hak asasi yang melekat pada diri tiap orang lain dan dijamin oleh negara, melainkan sesuatu yang diberikan dan diatur oleh undang-undang. Dengan demikian, pada hakikatnya, tidak ada jaminan dari negara bahwa rakyat dapat mengekspresikan pikiran-pikirannya. Rumusan ini belum selesai dengan kehendak Hatta, karena dapat dengan mudah dimanipulasi untuk kepentingan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada era Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila. Namun, bila melihat pemikiran yang berkembang saat UUD 1945 dirumuskan, pandangan Hatta ini paling tidak sudah merupakan perjuangan maksimal, dan mencerminkan adanya perjuangan menabrak arus semangat perkembangan hak asasi manusia yang berpotensi menjadi jebakan bagi negara itu sendiri, mengingat semangat yang berkembang ketika itu menganggap bahwa hak asasi manusia dan demokrasi yang berlaku universal didasari oleh semangat individualisme yang melahirkan kapitalisme dengan spirit *free fight liberalism* dan berujung pada imperialisme.¹⁰²

Pada rapat BPUPKI, tanggal 31 Mei 1945, Soepomo berpidato tentang teori-teori negara. Pertama disebutkannya teori negara individualistis yang dikembangkan oleh Thomas Hobbes, John Locke, J.J. Rousseau, Herbert Spencer, dan H.J Laski yang berlaku di Eropa Barat dan Amerika Serikat. Kedua, teori pertentangan kelas sebagaimana yang diajarkan oleh Karl Marx. Dan ketiga, teori negara integralistik yang diajarkan oleh Spinoza, Hegel dan Adam Muller. Teori ini mengungkapkan, negara ialah susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis.¹⁰³

Lebih lanjut, Soepomo menegaskan yang terpenting dalam negara integralistik ini adalah penghidupan bangsa secara keseluruhan. Negara tidak memihak kepada sesuatu golongan yang

¹⁰² *Ibid*, hlm. 36-37.

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 37.

paling kuat, atau paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa seluruhnya sebagai persatuan yang tidak dapat dipisahkan-pisahkan. Untuk itu pula Soepomo memuji pemerintahan Dai Nippon yang berdasarkan persatuan lahir dan batin yang kekal antara tenno heika, Negara dan rakyat Jepang secara keseluruhan. Soepomo juga mengagumi pemerintahan Nazi Jerman yang disebutnya cocok dengan aliran pikiran ketimuran. Berdasarkan perbandingan teori-teori negara itu, Soepomo berpendapat, teori negara integralistik sesuai dengan lembaga-lembaga sosial yang asli dimiliki oleh masyarakat Indonesia. Struktur kebatinan (kerohanian) bangsa Indonesia, menurut dia bercorak persatuan hidup, persatuan kawulo gusti, persatuan antara dunia luar dan dunia batin, persatuan antara makrokosmos dan mikrokosmos, antara rakyat dan pemimpinnya. Dengan demikian, Soepomo ditunjuk sebagai salah satu anggota tim penyusun naskah UUD 1945, menghendaki suatu negara yang totaliter. Pemikiran konsep negara menurut Soepomo menghendaki adanya penyatuan seluruh elemen dalam negara dalam mencapai tujuan atau cita-cita negara. Namun praktiknya pemikiran ini menghendaki adanya kesamaan kehendak, tidak ada fleksibilitas tawaran alternatif atau perbedaan pendapat yang dapat berdampak kepada totaliter yang mengarah kepada totalitarian.¹⁰⁴

Terhadap pemikiran konsep negara yang diusulkan oleh Soepomo tersebut, Hatta tidak secara diametral menolak ide negara kekeluargaan atau integralistik sebagaimana yang diusulkan oleh Soepomo, kendati itu bertentangan dengan konsepsi negara pengurus yang digagasnya. Hatta hanya mengingatkan, dalam satu keluarga pun ayah mesti mendengar perasaan dan pikiran yang berkembang dalam diri sang anak. Dengan kata lain, Hatta menerima UUD 1945 bukan karena isinya sudah sesuai dengan cita-citanya dalam perjuangan kemerdekaan. Sebagai sarjana

¹⁰⁴ *Ibid*, hlm. 37-39.

didikan belanda, tentu Hatta melihat keganjilan-keganjilan yang ada pada naskah UUD 1945, terutama dalam pasal-pasal yang terlalu sederhana dan mudah ditafsirkan untuk kepentingan apa saja yang diinginkan oleh penguasa.¹⁰⁵

Menanggapi situasi perumusan naskah UUD 1945 tersebut, Hatta memberikan respon sebagaimana sejalan juga dengan bung Karno ketika itu, menerima draft naskah UUD 1945 sebagai suatu kesementaraan. Sambil menunggu waktu yang lebih tenang, saat MPR yang benar-benar pilihan rakyat terbentuk dan memiliki legitimasi yang kuat untuk menyusun UUD yang lebih definitif. Paling tidak dengan adanya UUD 1945, Indonesia tidak mengalami kekosongan konstitusi yang dianggap beberapa kalangan membayakan eksistensi negara.¹⁰⁶

Lebih lanjut pembahasan mengenai naskah UUD 1945, dan kaitannya dengan kapitalisme, Hatta sebagai intelektual yang lahir dari rahim penindasan kapitalis dan kolonialis, mencoba bersikap kritis. Selain dari itu, Hatta juga tidak setuju dengan sistem ekonomi dan politik sosialis yang berlaku di Uni Soviet dan China yang cenderung etatis. Untuk itu, pada tahun 1931-1932 Hatta telah melakukan studi mengenai masalah ekonomi di Inggris, Jerman dan Swedia. Dalam studinya, Hatta tertarik terhadap bentuk usaha yang dilakukan oleh masyarakat menengah ke bawah di tiga negara tersebut. Bentuk usaha ini disebut koperasi yang selanjutnya dirumuskan secara umum dalam Pasal 33 UUD 1945. Bila dikaitkan dengan pidatonya dalam BPUPKI mengenai negara pengurus, Hatta tidak setuju 100 persen bila warga Negara hanya dijamin hak-hak politiknya. Negara juga harus mampu menjamin kesejahteraan warganya. Hal ini tentu saja bertentangan dengan ide Negara liberal yang hanya menjamin kemerdekaan politik warganya, tanpa mempersoalkan kesenjangan taraf hidup warga

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 39

¹⁰⁶ *Ibid*, hlm. 39-40.

negaranya. Gagasan Hatta itu sejalan dengan konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*).¹⁰⁷

Berdasarkan penjabaran secara komprehensif mengenai gagasan dan pikiran Hatta tersebut, maka terlihat jelas konsepsi negara hukum yang diinginkan oleh ruh negara ini adalah perlindungan kesejahteraan warganya. Dan hal tersebut harus melalui instrumen-instrumen hukum yang berbalut undang-undang serta produk hukum turunannya.

Konsep negara kesejahteraan atau dikenal dengan istilah *welfare state* dikenal memiliki beberapa makna, sebagaimana dalam studi Andersen, menjelaskan bahwa *welfare state* adalah :

A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; -second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain “social contingencies” (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individuals and family crisis; and – third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.¹⁰⁸

Peneliti lain juga ada yang menjelaskan mengenai apa itu *welfare state*, yakni menurut Assar Lindbeck yang menjelaskan :

Welfare state, According to a narrow definition, the welfare state comprises two types of government spending arrangements; (i) cash benefits to households (transfers, including mandatory income insurance) and (ii) subsidies or direct government provision of human services (such as child care, preschooling, education, health care, and old age

¹⁰⁷*Ibid*, hlm. 40.

¹⁰⁸J.G, *Welfare State and Welfare State Theory*, (Denmark : Alborg Centre for comparative Welfare Studies, Institut for Ekonomi, Politik, Of Forvaltning, CCWS Working Paper, Aalborg Universitet 2007), hlm. 4.

care),. By broader definitions, the welfare state may also include price regulations (such as rent control and agricultural price support), Housing policies, regulation of the work environment, job security legislation, and environmental policies. This essay is confined to the narrow definition.¹⁰⁹

Sehingga dalam konteks ini, penulis memandang adanya relevansi negara hukum dengan kesejahteraan. Lebih rincinya dalam membahas negara hukum, pembahasan konsep negara hukum sendiri juga berkembang pada aspek 5 (lima) konsep negara hukum yang bisa menjadi bahan telaah dan juga pembuka cakrawala wawasan konsep negara di dunia, yakni negara hukum menurut Al-Qur'an dan juga Sunnah, negara hukum menurut konsep eropa kontinental, negara hukum dengan konsep *rule of law*, negara hukum *socialist legality* dan juga negara konsep negara hukum Pancasila yang semuanya sampai dengan saat ini eksis dalam mengisi konsep hadirnya suatu negara.¹¹⁰

Secara detail apa itu negara dengan dasar Al-Qur'an dan Sunnah, dalam konteks kajian penulisan diistilahkan dengan nama negara hukum Nomokrasi Islam. Ciri khas dari konsep negara hukum ini memiliki prinsip-prinsip umum seperti : “

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
- b. Prinsip musyawarah (musyawarah);
- c. Prinsip keadilan;
- d. Prinsip persamaan;
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan setiap hak-hak asasi manusia;
- f. Prinsip peradilan bebas;
- g. Prinsip perdamaian;

¹⁰⁹ Assar Linbeck, *The Welfare State Background, achievements, problems*, (Stockholm Sweden : Research Institute Of Industrial Economics, IFN Working Paper No. 662, 2006), hlm. 2

¹¹⁰ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum (Suatu tudy tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta : Kencana, 2007, hlm. 83-84.

- h. Prinsip kesejahteraan;
- i. Prinsip ketaatan rakyat.¹¹¹

Selanjutnya akan dibahas konsep negara hukum eropa kontinental atau dikenal dengan istilah *reechstaat*. Konsep negara hukum ini tidak muncul dengan sendirinya, melainkan didahului dengan adanya konsep negara hukum lain yakni dikenal dengan negara hukum formil atau negara penjaga malam yang dipopulerkan oleh Immanuel Kant dan juga Friedrich Julius Stahl sebagaimana telah dibahas sebelumnya oleh penulis masih dalam sub bab ini.

Menurut Konsep Stahl mengenai negara hukum, negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok yaitu (1) pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia; (2) negara didasarkan kepada teori trias politica; (3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*), dan (4) ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Ke empat hal ini menandai identifikasi sebuah negara meneguhkan dirinya sebagai entitas negara hukum.¹¹²

Gagasan negara hukum yang berasal dari Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dan segala sesuatunya harus diatur berdasarkan hukum atau dengan kata lain mirip dengan menjalankan konsep asas hukum legalitas.

Dalam konteks sejarah dengan segala bentuk model konsep negara hukum, lahirlah konsep-konsep yang merupakan varian baru dari *rechstaat* itu antara konsep negara *welfare state* sebagaimana juga telah diulas oleh penulis dalam sub bab ini.

Menurut Scheltema, unsur-unsur dari *rechtstaat* adalah (1) kepastian hukum; (2) persamaan; (3) demokrasi dan (4) pemerintahan yang melayani kepentingan umum, yang seluruhnya

¹¹¹*Ibid.*

¹¹²Suparman Marzuki, *Politik Hukum...*, hlm. 57.

apabila ditinjau merupakan konteks negara yang mirip dengan yang dijalani oleh Indonesia dalam substansi suatu negara.¹¹³

Selain itu juga berkembang konsep negara hukum lainnya yakni negara hukum *rule of law* yang berkembang di negara-negara *anglo saxon*, yang semula dipelopori oleh A.V Dicey. Konsep ini menekankan pada tiga tolak ukur atau unsur utama yaitu (1) supremasi hukum atau *supremacy of law*; (2) persamaan dihadapan hukum atau *equality before the law*; (3) konstitusi yang didasarkan atas hak perbedaan yang menonjol antara konsep *rechstaat* dan *rule of law* ialah pada konsep yang pertama peradilan administrasi negara merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri yang menonjol pada *rechstaat* itu sendiri.

Sebaliknya pada *rule of law*, peradilan administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Ciri yang menonjol pada konsep operasional hukum pada negara dengan konsep *rule of law* ini ialah ditegakannya hukum yang adil dan tepat (*just law*).¹¹⁴

Bahkan salah satu negara eropa seperti Jermanpun memiliki pandangan tersendiri yang dimaksud dengan karakteristik negara hukum. Karakteristik negara hukum dalam negara Jerman menurut Gustavo Gozzi adalah

in Germany, on the other hand, the doctrine of the Rechtsstaat preluders the possibility of the primacy of law over the state. Indeed, it is precisely in the relationship between law and state-which in the German case is settled with the primacy or the state-that the most significant feature of the doctrine of the German Rechtsstaat emerges. Conversely, The English doctrine of ther “government of law” is most clearly distinguished by grounding the rule of law on the superiority of law as proclaimed by the courts of justice.¹¹⁵

¹¹³M. Scheltema, “*De Rechstaat*” dalam J.W.M. Engels, et.al, *De Rechstaat Herdacht* (W.E.J.Tjeenk Willink-Zwole, 1989), hlm. 15-22.

¹¹⁴Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum...* hlm. 85.

¹¹⁵Gustavo Gozzi, *Rechtsstaat And Individual Rights in German Constitutional History*, Chapter 5, *The Rule Of Law* (History, Theory and

Konsep kenegaraan yang lain seperti *Socialist legality* adalah suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis/sosialis sebagaimana kita ketahui dianut seperti negara-negara Korea Utara, Uni Soviet, Kuba, China dan lain-lain. Mengacu pada kondisi Indonesia sebagai negara yang mengarah kepada penyelenggaraan negara hukum atau tidak dapat diukur pada parameter dasar-dasar penyelenggaraan negara.

Di dalam dasar negara Indonesia yakni UUD 1945, ada beberapa dasar fundamental yang diatur dalam Batang Tubuh UUD 1945, yakni :

Pertama; dasar bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik. Dasar bentuk negara kesatuan menunjukkan bahwa Indonesia banyak mengenal satu satuan organisasi yang bersifat kenegaraan. Hal ini berbeda dengan negara federal yang mengenal dua satuan organisasi yang bersifat kenegaraan, yakni satuan kenegaraan federal dan satuan kenegaraan negara bagian. Bentuk pemerintahan Republik dipilih karena Negara Indonesia merdeka bertujuan, antara lain, mengikutsertakan rakyat dalam penyelenggaraan negara (demokrasi). Bentuk pemerintahan yang paling langsung berhubungan dengan demokrasi adalah republik. Republik yang berasal dari kata “res” dan “publika” berarti kembali kepada publik (rakyat). **Kedua,** dasar demokrasi. Dari berbagai sistem penyelenggaraan pemerintahan, seperti aristokrasi, oligarki, dan lain-lain, demokrasi masih dianggap sebagai sistem yang terbaik, meskipun tidak sempurna dan mengandung kelemahan. Aristoteles, misalnya mengatakan demokrasi mudah sekali berubah menjadi pemerintahan oleh orang awam yang tidak bertanggung jawab (*government by the mob*). Selain itu pendapat Mac Iver dalam kutipan pidato tersebut disebutkan masyarakat masih banyak yang miskin dan kurang pendidikan (*less educated*). Berbagai pendapat tersebut memperlihatkan bahwa demokrasi bukan hanya memiliki dimensi public, melainkan pula dimensi ekonomi dan sosial.

Ketiga, dasar negara hukum. Salah satu materi terpenting dalam perubahan UUD 1945 adalah dipindahkannya prinsip negara hukum dari penjelasan ke Batang Tubuh. Dari aspek hukum hal ini berarti dari yang semula tidak memiliki akibat hukum karena penjelasan bukanlah norma hukum, menjadi mempunyai akibat hukum karena Batang Tubuh merupakan norma konstitusi. Perubahan ini menandakan keseriusan penyelenggaran negara untuk menjadikan berjalannya roda negara Indonesia atas dasar dan pijakan hukum yang berorientasi kepada pemenuhan cita-cita negara kepada rakyatnya.¹¹⁶

Masih dalam referensi yang sama dari pidato Susi Dwi Harijanti tersebut yang menyebutkan bahwa terdapat beberapa pelajaran menarik untuk diperhatikan dari perdebatan konsep negara hukum yang terjadi dalam proses perubahan UUD 1945, yakni :

Pertama; adanya keinsyafan dari para perubah UUD 1945 memasukkan prinsip negara hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945, dengan cara memindahkannya dari penjelasan. Hal ini merupakan konsekuensi dari kesepakatan mengenai sistematika UUD 1945 yang hanya akan terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal. Selain itu, pengaturan prinsip negara hukum menjadikannya sebagai *constitucional norm* yang memiliki daya ikat lebih kuat dibandingkan sebelumnya. **Kedua**; secara sadar para perubah UUD 1945 memasukkan prinsip negara hukum ke dalam Bab 1 UUD 1945 karena adanya anggapan bahwa Bab ini antara lain, berfungsi sebagai ‘*umbrella*’ bagi bab-bab selanjutnya. **Ketiga**; meskipun mengkaitkan dengan paham demokrasi, para perubah UUD 1945 tidak melakukan perdebatan yang substansial dan mendalam. Perdebatan akhirnya ‘hanya’ mengerucut pada kesimpulan bahwa prinsip negara hukum yang dianut adalah negara hukum yang demokratis

¹¹⁶Susi Dwi Harijanto, *Pidato disampaikan dalam Acara Sosialisasi Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Wartawan se Indonesia*, (Bogor: Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi, 28 Februari 2018), hlm. 6-7.

(*demokratische rechstaat*). Sebagaimana demokrasi, konsep negara hukum juga berkembang. Mengutip dari orasi Ilmiah Bagir Manan yang berjudul *Demokrasi, Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia Sebagai Dasar Negara Kesejahteraan Berdasarkan UUD 1945*, dalam pidato ini menjelaskan juga bahwa Paham negara hukum yang semula hanya bersifat normative (supremasi hukum), dan politik (mencegah kelaliman penguasa), berkembang menjadi paham sosial. Menurut Bagir Manan yang pendapat orasi ilmiahnya masih diikuti oleh Susi Dwi Harijanto ini menyebutkan bahwa Paham sosial ini berkaitan dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) dan pertemuan antara paham murni negara hukum dengan paham kesejahteraan, melahirkan konsep negara hukum untuk kesejahteraan atau *social rechstaat*. **Keempat**, Para perubah UUD 1945 saat melakukan perdebatan konsep negara hukum, khususnya yang berkaitan dengan politik, kurang menunjukkan implikasi konsep ini di bidang-bidang lain, misalnya dalam proses pemberhentian jabatan presiden dan/atau wakil presiden. Pasal 7B UUD 1945 tidak mengatur satu ayatpun yang menegaskan bahwa MPR tunduk pada apapun putusan MK mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau wakil presiden. Bahkan melalui Pasal 7 B ayat (7), MPR masih memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau wakil Presiden memberikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR. Ketentuan ini menyiratkan MPR tidak terikat oleh putusan MK. Jika MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, MPR dapat berpendapat sebaliknya. Keadaan semacam ini menggambarkan terjadinya *clash of principle*. Jika Bab 1 dimaksudkan sebagai '*umbrella*' untuk bab-bab selanjutnya, maka seharusnya pertentangan prinsip diselesaikan dengan cara mendahulukan prinsip yang diatur dalam Bab ini, yaitu prinsip negara hukum. Dengan demikian, maksud para perubah UUD 1945 yang menjadikan Bab ini sebagai payung menjadi bermakna.¹¹⁷

¹¹⁷*Ibid*, hlm. 8-10.

3. Teori Kewenangan

Membahas teori kewenangan, maka kajian dalam teori ini akan mengulas mengenai hal-hal yang melekat dalam institusi sebuah negara dalam melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan. Sebagaimana telah diulas dalam sub bab tentang teori negara hukum, tampak jelas bahwa konsepsi sebuah negara hukum sudah pada titik porosnya yakni untuk mencapai kesejahteraan umum bagi warganya. Dan untuk mencapai tujuan utama kesejahteraan umum tersebut negara memerlukan tindakan-tindakan yang terlegitimasi oleh hukum.

Salah satu hal teori yang membahas mengenai tindakan negara hukum dalam usaha mencapai tujuannya tersebut adalah kewenangan.

Secara definisi, teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun hubungannya dengan hukum privat. Berdasarkan kepada sumbernya, wewenang dibedakan menjadi dua yaitu wewenang personal dan wewenang official. Keduanya akan menjelaskan teori kewenangan berdasarkan kepada sumbernya yang bersifat alamiah atau yang bersifat kepada kesengajaan yang diciptakan.¹¹⁸

Wewenang personal bersumber pada intelegensia, pengalaman, nilai atau norma dan kesanggupan untuk memimpin, sedangkan wewenang official merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya. Sehingga secara konsep, kewenangan muncul oleh karena inisiatif diri sendiri atau berdasarkan perintah yang sifatnya hukum atau berdasarkan amanah yang diberikan untuk dilaksanakan.

Teori kewenangan sebagai sebuah konsep, diawali dengan ciri khas suatu negara yaitu adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Miriam Budiarto dalam bukunya mengemukakan bahwa

¹¹⁸ *Ibid.*

“kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*)”.¹¹⁹

Di dalam teori kewenangan sendiri terdapat pembahasan *Freies Ermessen*. *Freies Ermessen* itu¹²⁰ sendiri merupakan kewenangan pemerintah yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum itu; seperti memberi izin, melakukan pencabutan hak (*onteigening*), mendirikan rumah sakit, sekolah, perusahaan dan sebagainya. Tercakup dalam arti *Freies Ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupan yang demikian disebut *discretionary power*.¹²¹

Adanya *Freies Ermessen* ini mempunyai konsekuensinya di bidang perundang-undangan, yakni adanya penyerahan kekuasaan legislatif kepada pemerintah, sehingga dalam keadaan tertentu dan/atau dalam porsi dan tingkat tertentu pemerintah dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan (produk legislasi) tanpa persetujuan lebih dulu dari parlemen.¹²²

Menurut E. Utrecht masih dalam literasi buku karya SF Marbun dan Mahfud MD, menjelaskan ada beberapa implikasi dalam bidang perundang-undangan yang bisa dimiliki pemerintah yakni antara lain :

Pertama, kewenangan atas inisiatif sendiri yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang tanpa meminta persetujuan

¹¹⁹ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 35.

¹²⁰ Aryani Witasari, “Perspektif Teori Kewenangan Dewan Pengawas Syariah (DPS) Dalam Rangka Penegakan Prinsip-Prinsip Syariah Pada Lembaga Perbankan Syariah”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume III No. 1 (Januari-April 2016) , hlm.18.

¹²¹ SF Marbun, Mahfud MD, *Pokok-Pokok...*, hlm. 46.

¹²² *Ibid*, Hlm. 47.

parlemen lebih dahulu (lihat pasal 22 UUD 1945 sebagai contoh). *Kedua*, kewenangan karena delegasi perundang-undangan dari UUD yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dari Undang-Undang dan yang berisi masalah-masalah untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang ada di dalam satu Undang-Undang (lihat pasal 5 ayat (2) UUD 1945). Keseluruhan kewenangan tersebut mendapatkan legitimasi hukum oleh karena bertujuan untuk menghadirkan penyelenggaraan negara yang berorientasi kepada perwujudan cita-cita negara sejahtera.¹²³

Selain kewenangan atas inisiatif sendiri dan karena delegasi dalam bidang perundang-undangan ini, pemerintah juga mempunyai *droit function* yaitu kekuasaan untuk menafsirkan (baik memperluas maupun mempersempit) sendiri mengenai ketentuan-ketentuan yang bersifat enunsiatif. Meskipun sebagai konsekuensi logis dari *Freies Ermessen* pemerintah diberi kewenangan atas inisiatif, delegasi dan *droit function* dalam perundang-undangan, namun bukan berarti menjadikan pemerintah boleh berbuat sewenang-wenang. Pemerintah dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu di luar tujuan kewenangan yang diberikan) atau *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa). Sebab setiap perbuatan pemerintah yang merugikan warganya karena *detournement de pouvoir* atau *onrechtmatige overheidsdaad* dapat dituntut di muka hakim baik melalui peradilan administrasi negara maupun peradilan umum.¹²⁴

Pembahasan lebih lanjut mengenai kewenangan ini, diperjelas karena Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana bunyi dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga terdapat konsekuensi dalam perundang-undangan. Konsekuensi dalam perundang-undangan tersebut adalah diberikannya kewenangan bagi pemerintah untuk “membuat”

¹²³*Ibid.*

¹²⁴*Ibid.* Hlm. 53.

peraturan perundangan baik atas inisiatif sendiri maupun atas delegasi yang diterimanya dari UUD serta menafsirkan isi peraturan yang bersifat enunsiatif.¹²⁵

Dalam administrasi negara Indonesia, konsekuensi seperti itu juga dikenal dan diterima secara konstitusional. Elaborasi lebih lanjut mengenai kewenangan atas diri inisiatif sendiri mengartikan bahwa pemerintah (Presiden) tanpa harus dengan persetujuan DPR diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya setingkat dengan undang-undang bila keadaan terpaksa. Dalam keadaan biasa (tidak terpaksa), kewenangan membuat undang-undang (kekuasaan legislatif) dilakukan oleh Presiden bersama dengan DPR seperti dengan jelas ditentukan dalam Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945. Tetapi jika timbul keadaan genting (gawat) yang memaksa, Presiden diberi kewenangan untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Peperpu). Dasar teoretis dari kewenangan inisiatif dalam keadaan genting ini ialah "*salus populi supreme lex*" yang berarti keselamatan rakyat adalah hukum yang tertinggi. Peperpu ini menurut Ketetapan MPRS No. XX tahun 1966 derajatnya setingkat dengan undang-undang. Kewenangan Presiden untuk membuat Peperpu (sebagai inisiatif sendiri) ini tercantum di dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang". Karena produk legislasi Peperpu ini dibuat dalam keadaan darurat dan dengan prosedur yang luar biasa, maka paling lambat pada masa persidangan DPR, Peperpu tersebut harus disampaikan kepada DPR untuk dimintakan persetujuan (Pasal 22 ayat (2)) dan diberi bentuk Undang-undang. Dan jika Peperpu tersebut disetujui oleh DPR untuk terus diberlakukan, maka di dalam nomor UU-nya harus diberi kode PRP. Misalnya UU No. 56/PRP/1960/ sebaliknya jika DPR tidak menyetujui Peperpu tersebut harus dicabut (pasal 22 ayat 3).¹²⁶

¹²⁵*Ibid*, Hlm. 54-55.

¹²⁶*Ibid*.Hlm. 54-55.

Kewenangan atas delegasi, adalah kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang yang berisikan tentang ketentuan satu undang-undang yang dibuat, karena delegasi ini pada dasarnya memang dibuat oleh Presiden sendiri sesuai dengan ketentuan Psal 5 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi : “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.” Selain peraturan pemerintah, pihak pemerintah dapat juga mengeluarkan bentuk peraturan perundang-undangan lainnya yang derajatnya lebih rendah dari peraturan pemerintah. Kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang di bawah PP itu bukan merupakan delegasi langsung dari UUD 1945, tetapi diberikan berdasarkan ketetapan MPRS No. XX tahun 1966. Peraturan perundang-undangan yang derajatnya berada di bawah PP tersebut tidak harus dibuat oleh Presiden tetapi bisa dibuat oleh Menteri maupun Pemerintah Daerah sesuai dengan lingkup kekuasaannya masing-masing. Menurut ketetapan MPRS No. XX tahun 1966 peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah daripada peraturan pemerintah ialah keputusan presiden dan peraturan pelaksanaan lainnya (seperti Peraturan Menteri dan instruksi Menteri). Peraturan pelaksana ini bersifat teknis dan tidak umum sebagaimana bentuk peraturan perundang-undangan seperti undang-undang.¹²⁷

Droit Function adalah menafsirkan bagian isi peraturan perundang-undangan yang masih bersifat enunsiatif atau enumeratif. Salah satu contohnya adalah kewenangan bagi Presiden untuk menentukan bentuk-bentuk kegiatan yang bisa dikategorikan sebagai kegiatan untuk kepentingan umum. Kewenangan tersebut diperoleh karena Inpres No. 9 Tahun 1973 yang dalam salah satu pasalnya menentukan bahwa :

“Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya ... yang menurut pertimbangan perlu bagi kepentingan umum”.

¹²⁷*Ibid.*

Sehingga atas dasar ini menjadikan gerak Presiden lebih efisien dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan negara.¹²⁸

Begitu pentingnya pembahasan kewenangan sebagai sebuah bagian dari kerangka teori penulisan disertasi ini, terlebih lagi dikaitkan dengan pemerintah sebagai penyelenggara negara, oleh karena teori kewenangan ini yang melandasi pemerintah untuk mengambil tindakan yang diperlukan dalam rangka menjaga tujuan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tujuan dan cita-cita dari negara itu sendiri. Dalam konteks kajian hukum tata negara atau hukum administrasi negara, Teori Kewenangan memiliki kedudukan yang sangat penting.

Sebagai sebuah teori yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan pemerintahan, maka label teori kewenangan dalam domain hukum publikpun tidak luput dari istilah tersebut. Nur Basuki dalam literaturnya yang berjudul *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi* menjelaskan tiga komponen yang dimiliki wewenang sebagai hukum Publik yaitu :

1. Pengaruh, Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang yang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
2. Dasar hukum, Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya;
3. Konformitas, Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹²⁹

Secara ringkasnya dalam domain kajian hukum administrasi negara, kewenangan dibedakan menjadi 3 hal kategori yakni atribut, delegatif dan mandat. Beberapa rincian penjelasan dari kategori ini antara lain :

¹²⁸*Ibid*, hlm. 56

¹²⁹Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta : Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008), Hlm. 65.

1. Kewenangan Atribut. Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini, pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya;
2. Kewenangan Delegatif, kewenangan delegatif ini bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris;
3. Kewenangan Mandat, kewenangan mandat ini merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.¹³⁰

Konsep kewenangan dalam kajian hukum administrasi negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap negara hukum, terutama di negara-negara hukum penganut sistem eropa continental. Asas ini dinamakan juga dengan kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*).¹³¹

Meskipun kajian tentang teori kewenangan memiliki istilah atau dinamakan dengan istilah kekuasaan undang-undang, namun teori kewenangan ini berbeda dengan kekuasaan atau *macht* dalam bahasa hukum.

¹³⁰*Ibid*, Hlm. 70.

¹³¹Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Yogyakarta : UNY Press, 2011), Hlm. 89.

Bagir Manan mengemukakan :

Dalam bahasa hukum wewenang berbeda dengan kekuasaan, Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban *rechten en plichten*. Sehingga di dalam bahasa hukum, konsep tentang kewenangan meliputi tentang hak dan kewajiban apa yang harus dilakukan oleh pemerintah sebagai otoritas yang menjalankan dan membawa suatu negara kepada tujuan dan cita-citanya.¹³²

Sama dengan pendapat Prof Bagir Manan SH tersebut di atas, “membahas kewenangan maka tidak hanya berkaitan dengan hak terhadap praktik kekuasaan semata, melainkan juga menerapkan dan menegakkan hukum, ketaatan yang pasti, perintah, memutuskan, pengawasan, yurisdiksi atau kekuasaan.”¹³³

Membahas kewenangan suatu penyelenggara negara tentu tidak lepas dari kajian tentang teori politik hukum. Hukum dianggap sebagai tujuan dari politik agar ide-ide hukum atau *rechtsidee* seperti kebebasan, keadilan, kepastian dan sebagainya ditempatkan dalam hukum positif dan pelaksanaan sebagian atau keseluruhan dari ide hukum itu merupakan tujuan dari proses politik dan hukum sekaligus merupakan alat dari politik. Politik mempergunakan hukum positif (peraturan perundang-undangan) untuk mencapai tujuannya dalam arti merealisasikan ide-ide hukum tersebut. Politik dapat mengarahkan dan membentuk masyarakat kepada tujuan untuk memecahkan masalah kemasyarakatan di mana politik adalah aspek dinamis dan hukum merupakan aspek yang statis. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberlakuan hukum harus melibatkan adanya “restu politik” atau dapat dikatakan adanya *political will* dari penyelenggara negara.

¹³²Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah (Bandung: Seminar Nasional Fakultas Hukum UNPAD, 2000), Hlm. 1-2.

¹³³Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penulisan Tesis dan Disertasi*, (Jakarta :Rajawali Pers, 2013), Hlm. 185.

Tanpanya hukum akan tidak dapat berlaku dan hanya menjadi cita-cita ideal yang berlaku di dalam benak pemikiran semata.¹³⁴

Di dalam literatur Isharyanto juga mengutip pendapat dari Sunaryati Hartono yang pernah menjadi kepala BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional), menilai bahwa politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu diwujudkan cita-cita Bangsa Indonesia.¹³⁵ Sehingga tujuan dari adanya hukum adalah harus diciptakan dan dilaksanakan bagi kepentingan “tuan hukum” itu sendiri yakni rakyat.

Namun dalam eksistensinya ternyata teori politik hukum terdapat beragam pandangan dari para ahli hukum terutama dari segi substansinya. Menurut pandangan positvisme hukum, Hans Kelsen dalam teori hukum murni mendefenisikan pengertian politik hukum sebagai suatu disiplin ilmu yang membahas perbuatan pejabat apparatus negara yang diberikan wewenang undang-undang untuk memproduksi (melahirkan) suatu produk peraturan perundang-undangan sebagai alat untuk mewujudkan tujuan negara.¹³⁶ Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa politik hukum adalah suatu pola aktifitas memilih cara yang akan digunakan untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam tubuh sosial yang dinamakan entitas masyarakat.¹³⁷ sehingga terhadap kedua pendapat ahli hukum tersebut menunjukkan kesamaan persepsi bahwa hukum itu harus dikristalisasikan untuk mencapai apa yang dianggap sebagai hal ideal.

Pemahaman mengenai teori politik hukum ini dalam konsep akademik sempat mengalami penyempurnaan konsep

¹³⁴Isharyanto, *Politik Hukum*, (Surakarta : CV Kekata Group , 2016), Hlm.

1

¹³⁵*Ibid*, Hlm. 6

¹³⁶Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, (Padang : Akademika, 2013), Hlm. 1

¹³⁷Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta : Rajawali Pers, 2013) hlm. 29

melalui hasil pemikiran Mahfud MD yang menjelaskan bahwa adanya korelasi antara corak atau karakteristik situasi politik yang sedang berlaku dengan hukum yang diproduksi. Menurut Mahfud MD bahwa konfigurasi corak politik yang otoriter/Neolib cenderung akan menghasilkan politik hukum liberal kapitalistik yang berwujud produk hukum yang otoriter atau menguntungkan hanya bagi pemodal dan elit. Sedangkan sebaliknya konfigurasi politik yang bernuansa demokratis, akan menghasilkan politik hukum yang progresif/populis dan berakhir kepada wujud produk hukum yang progresif dan berujung kepada menghasilkan instrument-instrumen hukum yang mengarah kepada orientasi pro-rakyat.¹³⁸

Sehingga konfigurasi politik apa yang sedang terjadi disuatu negara dalam pemikiran Mahfud MD akan berpengaruh terhadap produk hukum yang akan dikenakan kepada rakyat. Penulis dalam hal ini tidak sependapat dengan pemikiran esensi politik hukum yang digagas oleh Prof. Mahfud MD tersebut, oleh karena dalam situasi kontemporer, seperti Indonesia yang sudah memasuki era sebagai negara hukum modern dan menganut demokrasi, namun faktanya pengujian peraturan perundang-undangan dan respon demonstrasi atas produk hukum yang akan dilahirkan menjadi fungsi yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kelahiran Mahkamah Konstitusi menurut penulis merupakan simbol tidak relevannya kembali pemikiran politik hukum yang pernah diusulkan oleh Mahfud MD, oleh karena substansi produk politik hukum pada situasi kontemporer tidak bergantung kepada situasi politik, tetapi bergantung kepada akal kolektif dan nurani kolektif para elit legislatif di parlemen dan elit eksekutif di pemerintahan.

¹³⁸Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-6. 2014) hlm. 22.

4. Teori Kelembagaan Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata lembaga negara berasal dari serapan kata *staatsorgan* dalam bahasa Belanda atau *political institutions* dalam Bahasa Inggris. Dalam Bahasa Indonesia, hal ini identik dengan kata lembaga negara, badan negara, atau bisa juga disebut dengan organ negara. Oleh sebab itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, ataupun alat kelengkapan negara sering dipertukarkan satu sama lain. Pertukaran istilah ini sesungguhnya tidak menghilangkan esensi bahwa sebuah negara harus memiliki alat fungsi penyelenggara kebijakan pemerintah dan semata-mata bertujuan sebagai fasilitator bagi terwujudnya tujuan dari negara itu sendiri.¹³⁹

Sejalan dengan pendapat tersebut di atas, lembaga negara juga dapat diistilahkan sebagai alat kelengkapan negara, oleh karena alat kelengkapan ini untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatwill*).¹⁴⁰

Secara definisi, juga ditemukan ada perbedaan dalam definisi kelembagaan negara dengan lembaga negara. lembaga negara muncul dari mengejewantahan konsep *trias politica* sebagai representasi pembagian kekuasaan. Sebagai contoh di Indonesia, kekuasaan eksekutif diimplementasikan dalam bentuk lembaga negara yang disebut sebagai lembaga kepresidenan yang dipimpin oleh seorang Presiden, kekuasaan legislatif diimplementasikan dalam bentuk lembaga negara yang disebut dengan DPR RI, dan juga kekuasaan yudikatif diimplementasikan dalam bentuk lembaga negara yang disebut Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). *Trias politica* sesungguhnya tidak berpengaruh langsung terhadap keharusan membagi kelembagaan

¹³⁹ Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara, Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Surakarta : Cetakan 1, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2015), hlm. 1.

¹⁴⁰ Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia : Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, (2006), hlm. 275.

negara berdasarkan fungsinya, namun konsep *trias politica* ini mencerminkan sebuah fakta hukum bahwa penyelenggaraan negara mustahil tanpa ada didukung oleh adanya alat fungsi pelaksana kebijakan yang dinamakan organ negara atau lembaga negara.¹⁴¹

Menarik untuk ditelusuri lebih jauh definisi atas kelembagaan negara dengan lembaga negara ini. Apabila melihat dari pendapat yang dikemukakan oleh Yusri Munaf, terlihat bahwa berbicara kelembagaan negara adalah hal yang komprehensif dan juga luas. Hal ini dikarenakan fungsi dari kelembagaan negara tersebut yang bertugas untuk membawa negara sampai kepada tujuannya. Atau dengan kata lain akan muncul istilah lain selain dari lembaga negara atau yang dapat disebut sebagai organ atau organisasi dalam negara.

Masih menurut pendapat Yusri Munaf yang mengutip referensi dari Tjondronegoro yang menjelaskan bahwa ada perbedaan antara lembaga dengan organisasi. Meskipun lembaga berdasarkan definisi yang tertera dalam KBBI adalah sebuah badan organisasi yang bertujuan melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha, dan pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang terstruktur disuatu kerangka nilai yang relevan. Namun tetap secara substansi kegunaannya ada hal spesifik yang membedakan antara lembaga dalam bentuk lembaga negara dengan organisasi. yakni : lembaga berorientasi pada kebutuhan, sedangkan organisasi pada tujuan. Lembaga memiliki peranan yang dimainkan, sedangkan organisasi pada tugas yang dilaksanakan. Lembaga identik dengan upacara, sedangkan organisasi pada prosedur, lembaga terlibat dalam pengawasan sosial sedangkan organisasi lebih kepada pengawasan biasa. Lembaga memiliki pengakuan karena membudaya, sedangkan organisasi pada kebiasaan karena rutin. Lembaga memiliki keterlibatan pendukung sedangkan organisasi kepada

¹⁴¹Yusri Munaf, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, (Pekanbaru : Marpoyan Tujuh, Cetakan pertama ,2014), hlm. 7.

digagas dan diwujudkan. Lembaga dalam hal tradisi lebih turun temurun, sedangkan organisasi kepada kesetiaan dan ikatan pada tujuan. Lembaga empiris, sedangkan organisasi prioritasnya pada hal keterampilan dan kemampuan. Lembaga berpegang pada norma sedangkan organisasi alat mencapai tujuan, serta lembaga memiliki usia dan gengsi serta sifat memenuhi kebutuhan tertentu yang tidak dimiliki oleh organisasi.¹⁴²

Persis sejalan dengan pendapat yang dijelaskan di atas, Jimly Asidiqie juga menegaskan bahwa

“dalam konteks lembaga negara, itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif ataupun yang bersifat campuran”.¹⁴³

Lain halnya penjelasan definisi menurut Hans Kelsen. Hans Kelsen memberikan pemaparan lebih jelas mengenai definisi substansi lembaga negara bahwa barang siapa yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tata hukum adalah suatu organ. Fungsi ini apakah perbuatan norma atau penerapannya, pada akhirnya semua ditujukan kepada pelaksanaan sanksi hukum. Parlemen yang menetapkan undang-undang pidana, dan warga negara yang memilih parlemen adalah organ-organ negara, termasuk hakim yang menghukum sipenjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukuman tersebut. Menurut pengertian ini, organ adalah individu yang menjalankan suatu fungsi tertentu. Kualitas seseorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya. “...Dia adalah seorang organ karena dan sepanjang dia melakukan fungsi membuat atau menerapkan hukum.”¹⁴⁴

Selanjutnya Jimly Adshidiqie yang pendapatnya dikutip oleh Haeruman Hayadi, AD. Basniwati dan Sofwan

¹⁴² *Ibid*, hlm. 8

¹⁴³ Jimly Asidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia), 2006. Hlm. 30-31.

¹⁴⁴ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, (Jakarta : Terjemahan Sumardi, Bee Media Indonesia, 2007), hlm. 238.

mengemukakan lima pengertian organ atau lembaga negara berdasarkan luas dan sempitnya, yaitu :

1. Dalam arti yang paling luas, organ atau negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law creating* (membuat hukum) dan *law –applying* (menjalankan hukum);
2. Organ atau negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian yang pertama, yaitu mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying* juga mempunyai posisi dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;
3. Organ negara dalam arti yang lebih sempit seperti badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law creating* dan/atau *law applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan;
4. Organ atau negara dalam arti yang lebih sempit lagi, yaitu organ atau lembaga negara hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah;
5. Di samping keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan pada lembaga-lembaga negara yang berada pada tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka terdapat lembaga – lembaga lain seperti MPR, DPR, MA, MK dan BPK, dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri yang menjalankan fungsinya masing-masing untuk memastikan roda penyelenggaraan negara berjalan.¹⁴⁵

Sehingga berdasarkan kepada lima pengertian organ negara sebagaimana dikemukakan di atas, menurut para penulis dalam jurnal tersebut yang paling tepat untuk menggambarkan pengertian

¹⁴⁵Haeruman Jayadi, AD. Basniwati, Sofwan, “Lembaga-Lembaga Negara Sederajat Dalam Struktur Kelembagaan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945”, (*Jurnal Kompilasi Hukum* Volume 7 No. 2 Desember 2022), hlm 247.

lembaga negara baik dari segi teori dan praktek adalah sebagaimana pengertian lembaga negara yang keempat, sedangkan yang lain masih sangat abstrak dan luas dan bahkan ada juga yang terlalu sempit. Setiap lembaga negara yang ada dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan, mulai dari peraturan perundang-undangan yang tertinggi yaitu UUD sampai pada peraturan pelaksana yang lebih rendah.¹⁴⁶

Lebih lanjut mengenai lembaga negara dalam hal identifikasi, maka akan ditemukan adanya perbedaan lembaga negara dari segi hierarki dan juga dari segi fungsinya. Menurut referensi tulisan dari Dody Nur Andriyan menjelaskan bahwa pembedaan lembaga negara dari segi hierarki itu penting karena harus ada pengaturan mengenai kedudukan hukum dari lembaga-lembaga negara tersebut mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah. Perlakuan hukum antara lembaga yang satu dengan yang lain adalah berbeda (misalnya dalam hal protokoler, gaji, dsb), hal ini tergantung dari kedudukan lembaga negara tersebut apakah dibentuk berdasarkan UUD, UU, PP atau peraturan perundang-undangan lain dibawahnya. Esensi hierarki ini untuk mempermudah dalam pengawasan serta pertanggungjawaban hasil pekerjaan dari lembaga negara tersebut, yang otomatis juga akan membantu untuk mengidentifikasi optimalisasi fungsi dari lembaga-lembaga negara yang ada.¹⁴⁷

Sedangkan dalam segi fungsinya, masih menurut Dody Nur Andriyan yang mengutip referensi tulisan dari Jimly Asidique, menjelaskan bahwa dilihat dari fungsinya, maka fungsi lembaga negara dibedakan menjadi 2 sifat yakni ada yang bersifat utama atau primer (*primary constitutional organs*) dan ada pula yang bersifat penunjang atau sekunder (*auxiliary state organs*). Untuk

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 248.

¹⁴⁷ Dody Nur Andriyan, *Hukum Kelembagaan Negara : Dinamika Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, Cetakan 1, 2019), hlm. 4 .

memahami perbedaan keduanya maka lembaga negara tersebut dapat dibedakan menjadi 3 ranah (domain) yakni :

1. Kekuasaan eksekutif atau fungsi pelaksana (*administrator bestuurszorg*);
2. Kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; dan
3. Kekuasaan Kehakiman atau fungsi yudisial.¹⁴⁸

Ketentuan pembedaan fungsi ini kembali persis seperti hal pembagian kekuasaan atau *trias politica*. Dengan adanya pembagian tersebut maka akan berkonsekuensi logis kepada pembentukan fungsi. Bahkan di dalam literatur tulisan Dody Nur Andriyan tersebut juga menjelaskan bahwa masih ada lembaga-lembaga negara lain yang menjalankan fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang lebih lanjut diatur dengan undang-undang. Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945, yakni “ badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang”.¹⁴⁹

Dengan demikian, terdapat lebih dari 28 lembaga negara yang secara eksplisit maupun implisit di dalam UUD 1945. Tetapi hanya 24 lembaga negara yang dapat berperan sebagai pihak dalam sengketa antar lembaga negara di MK. Sebab bank sentral, kedutaan tidak ditentukan wewenangnya secara eksplisit dan implisit di dalam UUD 1945. Sementara itu, kesatuan masyarakat hukum adat tidak termasuk kategori lembaga negara dan berada di luar lingkup dan jangkauan organisasi negara, sehingga dalam pengertian di atas, menjelaskan bahwa sesungguhnya masih terdapat peluang bagi terbentuknya lembaga negara baru atau organ baru sepanjang diatur dalam bentuk undang-undang dan hal tersebut tentunya juga harus terdapat payung hukum utama seperti menjalankan amanat dari Undang-Undang Dasar 1945.¹⁵⁰

Masih dalam persoalan definisi, apabila melihat di dalam ketentuan UUD 1945 sesungguhnya tidak terdapat sama sekali

¹⁴⁸*Ibid*, hlm. 12.

¹⁴⁹ UUD 1945 Pasal 24 Ayat (3).

¹⁵⁰ Dody Nur Andriyan, *Hukum Kelembagaan...*, hlm. 12-13.

ketentuan hukum yang mengatur secara khusus perihal definisi lembaga negara, sehingga banyak pemikir hukum Indonesia yang kemudian berijtihad dengan membuat definisi mandiri dan melakukan klasifikasi terhadap konsep lembaga negara. Pendapat Bintan R. Saragih yang dikutip di dalam buku Zainal Arifin Muchtar mengemukakan bahwa

“melakukan penggolongan lembaga negara secara fungsional dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, yaitu (1) lembaga eksekutif, (2) lembaga legislatif dan (3) lembaga yudikatif”.¹⁵¹

Dengan pembagian seperti dikemukakan oleh ahli hukum Bintan R Saragih tersebut, maka semakin mempertegas bahwa secara sederhana dapat dikatakan, lembaga negara merupakan konsekuensi logis dari upaya *deliver* kewenangan kekuasaan. Cabang kekuasaan yang terpisah tersebut membutuhkan lembaga negara sebagai pelaksana dari cabang kekuasaan baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Oleh sebab itu kemudian, lahirlah lembaga-lembaga negara yang bekerja di bawah sistem masing-masing cabang kekuasaan. Artinya, lembaga-lembaga ini yang menjadi organ pelaksana dari organisasi kekuasaan negara, yang dalam menurut pendapat George Jellineck merupakan “*contradiction in objecto*”. Jika negara tidak memiliki organ-organ atau perlengkapan negara, maka ia menjadi tidak sesuai dengan sifatnya. Singkatnya, keberadaan lembaga-lembaga negara menjadi niscaya untuk mengisi dan menjalankan negara. Logika ini persis juga sebagaimana negara meski dalam bentuk kerajaanpun membutuhkan pendelegasian kewenangan kepada anak buah raja untuk menjalankan perintah atau mandat dari raja. Atau dengan kata lain sabda raja pun juga tidak akan bisa berjalan sendirinya

¹⁵¹Zainal Arifin Muchtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, Cetakan ke-1,2016), hlm. 29.

dan berlaku kepada rakyatnya apabila tidak organ yang membantu raja dalam menjalankannya.¹⁵²

Hanya saja yang membedakan dua sistem negara kerajaan dengan negara dalam bentuk pemisahan kekuasaan adalah kepada pertanggungjawabannya. Dalam konteks negara dengan pemisahan kewenangan kekuasaan, seharusnya eksistensi pertanggungjawaban hukum yang disepakati dalam wujud konstitusi harusnya menjadi rujukan atau pedoman utama dibandingkan hukum yang memang dibuat dan digunakan untuk kepentingan raja itu sendiri.

Ada esensi demokratis di dalam pemikiran pemisahan kewenangan kekuasaan tersebut. Hal ini dapat dinilai pada konteks bahwa tidak semua urusan penyelenggaraan negara dijalankan oleh satu organ, dan mengambil keputusan oleh satu organ tersebut, harus ada kerjasama di dalam sub sistem untuk menghasilkan roda sistem yang menuju pada tujuan atau cita-cita suatu negara.

Lembaga negara atau dapat juga diistilahkan sebagai alat perlengkapan negara dalam pembentukannya dapat menjadi sulit. Hal ini menjadi tidak sederhana karena sangat menentukan kehendak-kehendak negara (*state will*) serta apa yang ditugaskan hukum sebagai dasar pelaksanaannya. Masih dalam referensi Zainal Arifin Muchtar yang mengutip pendapat dari Jellineck yang ditemukannya dalam buku karangan Padmo Wahjono (1982), mengemukakan bahwa ada banyak masalah melihat alat perlengkapan negara. *Pertama*, alat perlengkapan mana saja yang menjadi *condition sine quanon* untuk merealisasikan *state will*. *Kedua*, alat perlengkapan negara mana saja yang karena fungsinya lalu disematkan kewenangan untuk membentuk alat perlengkapan negara “selanjutnya”. *Ketiga* berkaitan dengan segi hukum, maka persoalannya perihal bagaimana bentuknya, bagaimana susunannya, apa yang menjadi tugas dan kewenangannya dan bagaimana pembentukannya. *Keempat*, pengisian jabatannya, semisal wakil rakyat untuk lembaga perwakilan, pegawai negeri

¹⁵²*Ibid*, hlm. 30.

untuk jabatan pemerintahan, dan hakim untuk jabatan kehakiman. Sehingga dalam konteks ini sudah terlihat kompleksitas pembahasan soal lembaga negara dimana tidak hanya berpandangan pada pembagian atau pemisahan kekuasaan semata, namun bagaimana operasional, cara kerja, fungsi dan hal praktis lainnya menjadi pembahasan dan tetap tertuju pada tujuan cita-cita negara.¹⁵³

Sama halnya dengan sifat hukum yang dituntut untuk selalu berkembang, maka konteks pembahasan lembaga negara pun juga akan mengalami perkembangan yang disesuaikan kepada kebutuhannya. Kebutuhan tersebut kalau menurut penulis diukur dari masa atau waktu, situasi kasus atau kejadian serta tuntutan kebaruan karena masalah efektif atau tidak efektif. Untuk konteks waktu, maka tidak dapat diingkari bahwa permasalahan yang dihadapi oleh suatu negara akan mendapatkan tantangan yang berbeda-beda dan memerlukan lembaga negara yang dapat menjawab tantangan baru tersebut. Untuk konteks situasi atau kasus, ada saja lembaga negara yang dibentuk untuk menjawab kasus pada situasi tertentu dan bisa jadi dalam keadaan mendesak atau darurat.¹⁵⁴

Secara yuridis Indonesia memiliki desain konstruksi negara hukum yang berdasarkan kepada ketentuan UUD 1945. Di dalam UUD 1945, sebagai hukum tertinggi yang menyerap nilai-nilai dasar Pancasila, memuat pembatasan kekuasaan negara dan penegakan hukum yang berimplikasi pada perlindungan dan jaminan hak-hak asasi warga negara dalam rangka kesejahteraan rakyat sebagaimana gagasan Imam Asy-Syatibi. Jika meninjau dari perspektif Abi Ishaq Asy-Syatibi tentang *Maqasid Asy-Syariah* secara analogis, maka konstitusi (sebagai bentuk syariah) yaitu hukum yang ditujukan untuk kemaslahatan umat manusia baik

¹⁵³ *Ibid*, hlm. 31.

¹⁵⁴ Contoh dalam hal ini adalah KPK RI, Komnas HAM, Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian Nasional dan Komisi-Komisi yang hadir sebagai lembaga negara lainnya baik independen atau non independen.

dalam urusan duniawi maupun akherat. Sehingga hukum dibentuk tidak untuk hukum itu sendiri, melainkan untuk kemaslahatan manusia.¹⁵⁵

Menurut Hanif Fudin yang mengutip pendapat Bagir Manan, menjelaskan bahwa konsepsi negara hukum berdasarkan latar belakang historis, lahir berdasarkan kepada kehendak rakyat untuk keluar dari paham absolutisme penyelenggaraan pemerintahan. Maka dari itu, negara hukum merupakan koreksi atas *Polizei Staat* (negara kekuasaan) sebagaimana Negara Jerman yang memiliki embrio konsep negara hukum. Selain itu Hanif Fudin menambahkan kutipan dari Aristoteles yang menjelaskan jika menelisik secara historis-klasik, konseptualisasi negara hukum bertolak pada konsep *nomoi* yang merupakan gagasan plato dan diakomodasi Aristoteles bahwa hukum dalam tatanan negara harus ditempatkan dalam kekuasaan yang tertinggi. Sehingga pemerintahan yang dijalankan dengan kontrol hukum, akan menjaga penyelenggaraan negara sesuai dengan *track* yang berorientasi kepada perwujudan cita-cita dari warga negara yang bergantung dan hidup di dalamnya.¹⁵⁶

Kembali dalam kajian kelembagaan negara di Indonesia, bahwa dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan adapula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Konsep kerja pengaturan kelembagaan negara seperti ini mencerminkan adanya sinkronisasi ide mengenai ada organ negara yang perlu dibantu

¹⁵⁵Hanif Fudin, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1,(Maret 2022), hlm. 207

¹⁵⁶*Ibid.*

dengan sub organ negara lainnya atas dasar ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁵⁷

Susunan Lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah melakukan penyempurnaan sesuai dengan perkembangan aspirasi rakyat, sehingga mengalami perubahan sebagai bentuk adaptasi dan merekondisi posisi pada situasi yang sesuai dengan konteks keadaan politik. Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ atau lembaga yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam BAB III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis Permusyawaratan Rakyat”;
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945m mengenai kekuasaan Pemerintahan Negara;
3. Wakil Presiden, yang keberadaannya diatur dalam beberapa pasal dalam Bab III, yaitu Pasal 4 ayat 2, Pasal 6, Pasal 6 A, Pasal 7 A, Pasal 7 B, Pasal 8, dan Pasal 9;
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, Yaitu pada Pasal 17 Ayat (1), (2) dan (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumpirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai menteri *triumpirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan

¹⁵⁷Jimly Ashidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Sekretariat Jendral Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi, 2006), Hlm. 36.

sebagai menteri triumvirat menurut Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945;

8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara;
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 Ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 Ayat (1);
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 Ayat (2), (3), (5), (6) dan Ayat (7) UUD 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti diatur dalam Pasal 18 Ayat (3) UUD 1945;
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 Ayat (2), (3), (5), (6) dan Ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (3) UUD 1945;
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 Ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 Ayat (3) UUD 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang;
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA UUD 1945;
23. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22 E Ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap dan mandiri;
24. Bank Sentral yang disebutkan keberadaannya tanpa menentukan nama oleh Pasal 23 D UUD 1945;

25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul Badan Pemeriksa Keuangan;
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan 24A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal C UUD 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945 yang disebut dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “*badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”.¹⁵⁸

Jika diuraikan lebih rinci lagi, apa yang ditentukan dalam Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945 tersebut, dapat pula membuka pintu bagi lembaga-lembaga negara lain yang fungsinya berkaitan

¹⁵⁸ Janedri M. Gaffar, *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: disampaikan pada acara Diklat Kepemimpinan Tk. II Angkatan XXII Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 22 April 2008,) hlm. 4.

dengan kekuasaan kehakiman yang tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945. Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945 menentukan, badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. Artinya, selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta komisi Yudisial dan Kepolisian Negara yang sudah diatur dalam UUD 1945, masih ada badan-badan lainnya yang jumlahnya lebih dari satu yang mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Lembaga-lembaga ini, seperti Kejaksaan Agung dan Komnas HAM, meskipun tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, tetapi sama-sama memiliki *constitutional importance* dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD 1945.¹⁵⁹

Lebih lanjut mengenai relasi lembaga negara dengan tujuan negara, maka akan dimulai dari pembahasan peranan penting lembaga kepresidenan dalam penyelenggaraan negara dan untuk membantu tercapainya tujuan negara. Presiden merupakan pimpinan penyelenggaraan negara dan pemerintah yang dapat meliputi ruang lingkup tugas dan wewenang yang luas. Tugas penyelenggaraan pemerintahan adalah menyelenggarakan tugas dan wewenang pemerintah sesuai dengan konstitusi (UUD 1945). Sebelum perubahan UUD 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan seluruhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan. Majelis permusyawaratan Rakyat berkedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara.¹⁶⁰

Perubahan ini membawa konsekuensi kepada perubahan sistem pemerintahan yang semula mengarah dominasi parlemen menjadi kepada dominasi kepada lembaga kepresidenan. Pergeseran konsep dan paradigma ini berpengaruh terhadap kedudukan presiden dan hubungannya dengan lembaga-lembaga

¹⁵⁹*Ibid*, hlm.7.

¹⁶⁰Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedudukan Dalam UUD 1945 (pasca perubahan), Implikasi dan Implementasi Pada Lembaga Negara*, (Malang: Intrans Publishing, 2011), hlm. 162.

negara lainnya. Kedudukan presiden yang bisa dinyatakan sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara, dimaksudkan agar saling mengimbangi dan mengontrol (*check and balances*) diantara lembaga-lembaga negara, sehingga benar-benar mencerminkan sistem pemerintahan presidensial.¹⁶¹

Kedudukan Presiden dalam sistem Pemerintahan Presidensial memiliki kewenangan yang luas, Presiden yang sedang berkuasa tidak dapat dijatuhkan oleh Parlemen dalam keadaan normal. Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung (*popular vote or electoral college*) untuk masa jabatan tertentu sesuai dengan yang ditetapkan dalam UUD 1945, dan akan berakhir masa jabatannya sesuai dengan jangka waktu yang dimilikinya dan akan berakhir sesuai dengan kondisi-kondisi tertentu yang memungkinkan untuk dipercepat berdasarkan aturan konstitusi.¹⁶²

Presiden sebagai kepala Negara dalam konstitusi memang tidak disebutkan secara tegas atau terperinci, namun secara tekstual dan secara tidak langsung dapat ditemukan dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 yang mengatur mengenai kekuasaan lembaga kepresidenan. Kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini, sebagai konsekuensi logis dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Pasal 10 menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Selanjutnya pada Pasal 11 ayat (1) dalam perubahan keempat UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara-negara lain.

¹⁶¹ Sudirman, “Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial, Telaah terhadap Kedudukan dan Hubungan, Presiden dengan Lembaga Negara Yang Lain Dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945”, *Paper*, dikutip dari <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/526/515>, hlm.3. Dikutip pada tanggal 17 Oktober 2023, Jam 01.58 WIB.

¹⁶² Mahzumar, Sistem Pemerintahan Indonesia, Menurut UUD 1945, Sebelum dan Sesudah Amandemen, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 32.

Perubahan ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa, Presiden dalam membuat perjanjian Internasional lainnya dapat menimbulkan akibat luas, besar dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan juga terhadap perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁶³

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang.¹⁶⁴ Pasal 13 Ayat (1) menyatakan bahwa

Presiden mengangkat duta dan konsul, sedangkan di dalam ayat (2) setelah perubahan pertama menyatakan bahwa dalam hal mengangkat duta dan konsul, Presiden harus memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat, dan ayat ke (3) perubahan pertama menentukan Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden dalam memberikan grasi dan rehabilitasi harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.¹⁶⁵

Masih banyak ketentuan yang mengatur mengenai kewenangan dari Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan, namun secara umum dan sederhananya Presiden memegang hak prerogatif sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa :

Wewenang Presiden sebagai Kepala Pemerintahan adalah kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum, meliputi wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum, di bidang tata suatu pemerintahan, pelayanan umum dan penyelenggaraan kesejahteraan umum. Sedangkan kewenangan Presiden sebagai kepala negara adalah lazimnya disebut dengan hak prerogatif Presiden. sehingga begitu besarnya

¹⁶³UUD 1945.

¹⁶⁴*Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

kewenangan presiden dalam menentukan peta jalan suatu penyelenggaraan negara menuju kepada cita-cita kesejahteraan.¹⁶⁶

Sejalan dengan kewenangan seorang Presiden tersebut, Sujit Kar pernah menyampaikan dalam tulisannya, bahkan untuk sebuah negara dengan sistem parlemen yang kuat pun, kekuasaan Presiden tentang memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam pemerintahan khususnya dalam membuat hukum,

“generally the executive power means and extends to the matters in respect to which the Parliament has the power to make laws. It is to be noted that such executive power must be exercised in accordance with the constitution particularly of article 14.”¹⁶⁷

Sejalan dengan pembahasan mengenai kelembagaan negara dan berfokus kepada penyelenggaraan negara. Penyelenggaraan negara dilakukan dengan pola pemisahan kekuasaan selain Presiden, gagasan ini menurut Locke dijelaskan sebagai berikut :

The Three organs of state must not get into one hand.. it may be to great a temptation to human frailty, apt to grasp at power, for the same who have the power of making laws, to also have in their hands the power to execute them, whereby they may exempt themselves from obedience to the law make, and suit the law, both in its making and execution, to their own private advantage.¹⁶⁸

Khusus untuk eksekutif, selain Presiden, komponen utama pelaksana penyelenggaraan kebijakan negara ditopang oleh pembantu Presiden yang dinamakan menteri sebagaimana pada pembahasan sebelumnya mengenai macam-macam kelembagaan negara di Indonesia setelah perubahan UUD 1945. Menteri negara

¹⁶⁶Moh. Hudi, “Kedudukan Dan Tanggung Jawab Presiden Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia”, (*Mimbar Yustisia* Vol. 2 no. 2 Desember 2018), hlm. 181.

¹⁶⁷ Sujit Kar, *The President Of India-Power & Position*, (Kolkata : 2017), hlm. 1.

¹⁶⁸Michael T. Molan, *Constitutional Law: The Machinery Of Government*, (London : 4 Edition, Old Bailey Press, 2003), hlm. 63-64.

Republik Indonesia selain diatur dalam ketentuan konstitusi UUD 1945, secara kontemporer juga diatur kedudukannya dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.¹⁶⁹

Dikarenakan kewenangannya yang begitu umum dan luas terhadap penyelenggaraan negara, maka setiap menteri akan ditugaskan berdasarkan kepada bidang atau urusan tertentu dalam pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Beberapa kategori urusan tertentu pun di dalam Undang-Undang tentang Kementerian Negara juga diatur secara rinci antara lain pada Pasal 4 ayat (2) mengatur beberapa kategori urusan tertentu pemerintahan antara lain:

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah.

Di dalam Pasal 5 Undang-Undang Kementerian Negara juga menyebutkan bahwa :

Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (2) huruf a meliputi urusan luar negeri, dalam negeri dan pertahanan. Sedangkan di dalam ayat (2) urusan

¹⁶⁹Di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara bagian pertimbangan huruf a, diatur “bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan.” Sedangkan dalam pertimbangan huruf c diatur “bahwa sesuai ketentuan Pasal 17 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam undang-undang.

pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (2) huruf b meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan dan perikanan. Di dalam ayat (3) urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam ayat 4 ayat (2) huruf c meliputi urusan perencanaan, pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.¹⁷⁰

Dilihat dari pengkategorian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa upaya untuk mencapai pada cita-cita berdirinya suatu negara, memerlukan pendelegasian tugas (eksekutif) dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di bidang eksekutif. Untuk mendalami kelembagaan negara di bidang kementerian, maka perlu untuk mengulas struktur organisasi yang ada di bidang-bidang menteri. Berdasarkan pada Pasal 9 Ayat (1) dijelaskan susunan organisasi Kementerian yang menangani urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (1) terdiri atas unsur:

- a. Pemimpin, yaitu menteri;
 - b. Pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal;
 - c. Pelaksana tugas pokok yaitu direktorat jenderal;
 - d. Pengawas yaitu inspektorat jenderal;
 - e. Pendukung, yaitu badan dan/atau pusat dan
 - f. Pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- Seluruh hirarki jabatan kelembagaan dalam kementerian

¹⁷⁰ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

tersebut dalam praktiknya akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pelaksana.¹⁷¹

Ketentuan struktur organisasi menteri ini selanjutnya juga diatur dalam pasal 9 ayat (2) yang menjelaskan susunan Organisasi Kementrian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat 2 terdiri atas unsur :

- a. Pemimpin, yaitu Menteri ;
- b. Pembantu pemimpin yaitu sekretariat jenderal;
- c. Pelaksanan, yaitu direktorat jenderal;
- d. Pengawas, yaitu inspektorat jenderal; dan
- e. Pendukung, yaitu badan dan/atau pusat.

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Tentang Kementerian Negara juga diatur di dalam ayat (3) kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (2) juga memiliki unsur pelaksana tugas pokok di daerah. Ketentuan di dalam Pasal ini cukup efektif dalam mengakomodir kebutuhan pelaksanaan program pemerintah pusat agar sampai dan terlaksana sampai dengan di daerah.

Selain Presiden dan dibantu dengan Kementerian sebagai pembantu Presiden, perumus kebijakan porosnya ada di DPR RI (Dewan Perwakilan Rakyat) Republik Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut Saldi Isra mengulas hubungan dan sinkronisasi fungsi Presiden dan DPR RI sekaligus ide memperkuat kewenangan DPR RI dalam kesatuan sistem yang dinamakan Sistem Presidensil yang di anut oleh Indonesia. Menurut Saldi Isra, dengan latar belakang atau tujuan membangun penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, konstitusi harus mampu mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan di satu cabang kekuasaan negara.¹⁷²

¹⁷¹ Pasal 9 Ayat 1 Undang-Undang Tentang Kementerian Negara, *Ibid*.

¹⁷²Saldi Isra, "Hubungan Presiden dan DPR", (*Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013), Hlm. 406.

Sebagaimana pendapat Cass R. Sunstein yang dikutip pendapatnya dalam jurnal yang ditulis oleh Saldi Isra, menjelaskan bahwa mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan menjadi tujuan konstitusi, yaitu menciptakan kondisi awal kehidupan demokrasi yang lebih baik.¹⁷³

Lebih lanjut, koordinasi antara Presiden dengan DPR RI dapat dilihat pada ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan :

Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Ketentuan ini diubah menjadi Presiden berhak mengajukan undang-undang dengan persetujuan DPR. Selain itu di dalam Pasal 20 Ayat (1) diubah pula dari tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, sehingga menjadikan DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Perubahan dalam pasal konstitusi ini menguatkan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang antara Presiden dengan DPR RI terdapat kesamaan dalam konteks kewenangan dan juga dalam konteks pengawasan satu sama lain.¹⁷⁴

Istilah pengawasan yang dibangun berdasarkan pemisahan kekuasaan ini juga dikenal pertama kali oleh Montesquieu dalam tahun 1748 yang menyatakan :

When the legislative and executive power are united in the same person, or in the same body magistrates, there can be no liberty...there is no liberty if the powers of judging is not separated from the legislative and executive...there would be an end to everything, if the same man or the same body...want to exercise those thress powers.¹⁷⁵

Kehadiran entitas lembaga negara pengawas eksekutif seperti DPR RI (Dewan Perwakilan Rakyat) yang dimiliki oleh

¹⁷³*Ibid*, Hlm. 406.

¹⁷⁴UUD 1945

¹⁷⁵Montesquieu, Charles De Secondat, Baron d. *The Spirit Of Laws* (c.1748). Translated and edited by Anne Cohler, Basia Miller, Harod Stone. (New York: Cambridge University Press, 1989).

Indonesia, merupakan peneguhan atas ide perumusan negara demokrasi sebagaimana pernah diadakan dalam *konferensi Internasional Commision Of Jurist* tahun 1965 di Bangkok yang pernah dikutip dalam Disertasi Mochtar Pakpahan.¹⁷⁶

Di dalam konferensi tersebut, berhasil merumuskan enam syarat agar suatu negara konstitusional sebagai negara demokrasi, yaitu :

- a. Perlindungan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunal*);
- c. Pemilihan umum yang bebas;
- d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- e. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beropisisi;
- f. Pendidikan kewarganegaraan (*civil education*)". Seluruh ketentuan syarat ini menurut penulis juga sudah termaktub di dalam UUD 1945 sebagai landasan hukum penyelenggaraan negara.¹⁷⁷

Jika mengikuti konsep yang dirumuskan *konferensi internasional commission of jurist* di Bangkok itu, berarti salah satu ciri dan yang menjadi karakter khas dari sebuah negara demokrasi adalah bahwa negara tersebut haruslah memiliki lembaga perwakilan rakyat yang mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat secara umum dan cita-cita ideal rakyat dalam format pengisiannya berdasarkan pemilihan umum, dan dipada poin inilah munculnya peran pengawasan lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijakan eksekutif.¹⁷⁸

¹⁷⁶Muchtar Pakpahan, *DPR RI Semasa Orde Baru*, Cetakan Kedua, (PT Karya Unipress, Agustus 1994), Hlm. 15.

¹⁷⁷*Ibid.*

¹⁷⁸*Ibid.*

Pengertian perwakilan di sini adalah perwakilan politik. Pengertian ini merupakan pengkhususan dari pendapat Arbi Sanit yang masih dikutip dalam literatur Muchtar Pakpahan yang menyatakan :

“Perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap itu atau melakukan tindakan baik yang diperuntukan bagi, maupun yang mengatasnamakan pihak lain”.¹⁷⁹

Menurut Mochtar Pakpahan, pengertian perwakilan adalah hal-hal yang kaitannya dengan aspirasi politik yang ada dan bersumber dari cita-cita yang diinginkan atau diharapkan oleh Rakyat. Di Indonesia, lembaga Perwakilan Rakyat tersebut diberi nama Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR. Pengadaan entitas bernama DPR ini dimaksudkan untuk memenuhi unsur negara demokrasi yang dimulai abad ke-19, sejalan dengan pendapat tersebut, menurut Logeman berpendapat

“unsur negara Republik Indonesia yang memenuhi legitimasi suatu negara abad ke-19 dalam sistem pemerintahan negara berdasar UUD 1945, ialah adanya Dewan Perwakilan Rakyat”.¹⁸⁰

Lebih lanjut masih menurut Muchtar Pakpahan yang menjelaskan bahwa ruang lingkup tugas dan Hak DPR RI pada masa Indonesia orde baru memiliki kemiripan substansi dengan konteks perubahan atau kontemporer. Yang dimaksud dengan tugas dan hak DPR RI ini diambil dari istilah yang digunakan Peraturan Tata Tertib DPR berdasarkan Keputusan No. 10/DPR-RI/III/82-83. Pasal 4 (1) Tata tertib tersebut berbunyi Wewenang dan Tugas DPR, adalah :

- a. Bersama-sama dengan Presiden membentuk Undang-undang;
- b. Bersama-sama dengan Presiden menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara;

¹⁷⁹*Ibid.*

¹⁸⁰*Ibid*, Hlm.16.

- c. Melakukan pengawasan atas :
- 1) Pelaksanaan Undang-undang;
 - 2) Pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara serta pengelolaan keuangan negara;
 - 3) Kebijaksanaan Pemerintah sesuai dengan Jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia¹;
 - 4) Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberikan persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden;
 - 5) Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
 - 6) Melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada DPR.¹⁸¹

Di dalam konteks ini terlihat jelas bahwa substansi hak dan tugas dari DPR RI sebagai perwakilan dari Rakyat Indonesia tidak memiliki perbedaan secara substansil dalam konteks kewajiban untuk memenuhi kebutuhan kesejahteraan rakyatnya dalam koridor hukum, khususnya menghasilkan produk peraturan perundang-undangan yang dapat diimplementasikan dan berfungsi kepada rakyat Indonesia.

Selain pembahasan mengenai teori kelembagaan negara dalam cakupan Lembaga Kepresidenan dan juga Parlemen dalam hal ini DPR RI, di Indonesia juga diatur mengenai lembaga negara nonstruktural. Lembaga-lembaga nonstruktural adalah apa yang di dalam literatur dikenal sebagai lembaga negara independen atau lembaga negara penunjang (*State Auxiliary State*). Lembaga negara non struktural ada pula yang disebut sebagai dewan, badan atau lembaga, ada pula yang disebut komisi-komisi negara. Ada pula

¹⁸¹*Ibid*, Hlm. 21.

yang bersifat *ad hoc* disebut dengan istilah satuan tugas atau komite. Di Indonesia sendiri selama ini dikenal adanya istilah Lembaga Pemerintahan Non-Departemen (LPND) yang setelah ditetapkannya UU tentang Kementrian Negara mengubah istilah departemen menjadi kementrian. Maka dari itu, istilah LPND itu harus diubah menjadi LPNK atau lembaga pemerintahan Non Kementerian. Namun atas inisiatif beberapa kementerian, ada pula istilah lain yang diperkenalkan, yaitu lembaga Non Struktural.¹⁸²

Mengenai lembaga-lembaga seperti LPNK atau non kementerian, penulis menilai kehadirannya bisa sebagai lembaga pembantu. Menurut Gery Stoker, lembaga pembantu disebut dengan *non-elected* di Inggris, dan dibagi ke dalam beberapa klasifikasi, sebagai berikut :

“Central Government’s arm’s length agency, local authority implementation agency, public/private partnership organisation, user-organisation, inter-governmental forum, dan juga joint boards”.¹⁸³

Lembaga negara independen ini dalam prakteknya tidak hanya ditujukan kepada sektor kekuasaan tertentu seperti legislatif atau eksekutif dan kehakiman. Di dalam prakteknya, sebagian ahli tetap mengelompokkan lembaga independen ini dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif, namun terdapat pula beberapa sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan, seperti dinyatakan oleh Yves Meny dan Andre Knapp antara lain :

“Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the headless fourth branch of the

¹⁸² Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara...*, hlm. 200.

¹⁸³ Gery Stoker, 1991, *The Politic of Local Government*, (London: The MacMillan Press), hlm. 63.

government). It takes the form or what are generally known as independent regulatory commission".¹⁸⁴

Kehadiran lembaga negara independen tentunya memiliki alasan tersendiri, menurut John Alder, yang telah mengklasifikasi jenis lembaga independen ini menjadi dua yaitu :

1. Regulatory, yang berfungsi membuat aturan serta melakukan supervisi terhadap aktifitas hubungan yang bersifat privat; dan
2. Advisory, yang berfungsi memberikan masukan atau nasihat kepada pemerintah. Hal ini ditujukan sebagai penunjang atas kebijakan pemerintah agar dapat tepat sasaran dan efektif sesuai tujuan pencapaian penyelenggaraan pemerintahan.¹⁸⁵

Menurut pendapat Jennings, yang dikutip masih dalam referensi alder yang berjudul *Constitutional and Administrative Law*, menyebutkan lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara bantu dalam suatu pemerintahan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut :

- a) Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari resiko campur tangan politik;
- b) Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik;
- c) Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum;
- d) Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis;

¹⁸⁴ Yves Meny dan Andree Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford : Oxford University Press, 1988), hlm. 281.

¹⁸⁵ John Alder, *Constitutional and Administrative law*, (London : The Macmillan Press LTD, 1989) hlm. 232-233.

- e) Munculnya berbagai institusi yang bersifat semiyudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution/alternative penyelesaian sengketa*).”¹⁸⁶

Menurut Zainal Arifin Muchtar dalam referensi lembaga negara independen menjelaskan bahwa

Pembacaan detail terhadap berbagai alasan yang melatarbelakangi kehadiran lembaga-lembaga negara independen, menemukan sejumlah kelompok besar basis argumentasi yang menjadi faktor pendorong kelahirannya. Beberapa basis argumentasi yang dapat ditemukan sebagai pencetus pembentukan lembaga-lembaga tersebut adalah : (1) reformasi dengan pendekatan neo-liberal, (2) kewajiban transisional untuk menunjang hal tertentu, (3) kebutuhan percepatan demokrasi, (4), bagian dari pencitraan kekuasaan, (5) mengurangi tugas lembaga penyelesaian sengketa antara negara dan warga negara, (6) adanya kekecewaan terhadap lembaga lama, dan (7) ketergesa-gesaan dalam legislasi.¹⁸⁷

Berdasarkan kepada pendapat tersebut di atas, maka kedudukan lembaga negara yang bersifat independen atau dapat dikatakan sebagai lembaga negara bantu, mampu menunjang percepatan perwujudan cita-cita dari penyelenggaraan negara. Oleh karena itu kehadirannya sudah merupakan sebuah keniscayaan sebagai suatu kebutuhan yang harus dilengkap dalam struktur atau organ negara yang eksis.

Urgensi lain yang bisa ditarik sebagai sebuah kesamaan persepsi diperlukannya sebuah lembaga negara independen seperti komisi-komisi negara menurut Zainal Arifin Muchtar yang mengutip Cornelis Law (2006), menjelaskan “kelahiran komisi-komisi negara, yang merupakan imbas dari terpaan gelombang ketiga demokrasi, setidaknya dipengaruhi beberapa hal berikut. Pertama, keresahan negara terhadap ketidakpastian dan kealpaan

¹⁸⁶*Ibid.*

¹⁸⁷Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara* Hlm. 114.

perlindungan individu dan kelompok marginal, dari despotism pejabat publik, maupun warga negara yang lain. Kedua, mencerminkan sentralitas negara sebagai otoritas publik, dengan sebuah tanggung jawab publik yang besar. Ketiga, merupakan sebuah produk evolusi yang sifatnya *incremental* dan komplementer, terhadap organ-organ kekuasaan yang hadir terdahulu, yang merupakan hasil pemilihan gagasan *trias politica*".¹⁸⁸

Melihat maraknya kelahiran komisi-komisi negara, Bruce Ackerman masih dalam referensi Zainal Arifin Muchtar mengungkapkan,

...bahwa konsep ini sesungguhnya merupakan sebuah upaya penolakan terhadap model pemisahan kekuasaan Montesquieu dan Madison yang diterapkan di Amerika Serikat. Sementara itu dalam pembacaan Said Amir Arjomand, kehadiran komisi-komisi negara atau istilahnya sebagai administrative organ, telah mendominasi proses pembangunan hukum (*legal development*) di era modern ini, khususnya dalam reformasi konstitusi di beberapa negara yang mengalami proses transisi dari otoritarian ke demokrasi. Dominasi ini hampir terjadi di seluruh negara, mengingat begitu kompleksnya kebutuhan masyarakat modern.¹⁸⁹

5. Teori Hubungan Agama dan Negara

Agama dan negara adalah satu kesatuan isu yang dapat mengarah kepada implikasi 2 kutub apabila ditinjau dari sudut pandang negara yang memiliki warna agama dalam proses pendirian, dan operasional negara. Dua kutub tersebut dapat mengarah kepada positif dan juga dapat mengarah kepada hal negatif apabila membincangkan hubungan agama dan negara.

Lebih lanjut penulis menjelaskan bahwa hasil positif justru dapat berdampak kepada relasi hubungan agama dan negara yang

¹⁸⁸*Ibid*, hlm. 32.

¹⁸⁹*Ibid*, hlm. 33.

menunjang dan menguatkan negara atau agama atau keduanya. Sedangkan dalam sudut pandang negatif, maka akan menghasilkan dekonstruksi atas keberadaan negara, atau agama atau terhadap keduanya.

Bahkan menurut Jonathan Fox, Marie Einstein dan Jori Brelawski dalam tulisannya mengemukakan bahwa relasi agama dengan negara mampu membangun kepercayaan sosial :

We argue that an additional benefit for the government is increased social trust. There is some basis within the rational choice literature to argue that this is an intended benefit, however, it is unclear whether this benefit is intentional or unintentional. On one hand, while social trust is not central to his arguments, Gill (2008: 51) does acknowledge that “members of a religious community typically hold shared values and mutual expectations about behavior. This enhances trust among individuals, which in turn lowers the uncertainty associated with mutually cooperative behavior.” However, he does not develop this argument further. On the other hand, benefits such as increased legitimacy, homogeneity, and morality within a population are likely far more obvious to policymakers than increased social trust. Thus, it is also possible that social trust is an unintended consequence. To establish this theory, we need to support two arguments. First, that increased social trust benefits the rulers. Second, that a state-supported religion can increase levels of social trust.¹⁹⁰

Selain daripada itu, relasional agama dan negara juga saling berkaitan apabila dihadapkan dengan isu bentuk asli situasi tubuh sosial masyarakat dalam negara. Bryan S. Turner menyampaikan dalam tulisannya yang berjudul *Religion in Liberal and Authoritarian States* bahwa :

¹⁹⁰Jonathan Fox, Marie Einsentein, and Jori Brelawski, “*State Support for Religion and Social Trust*”, *Political Studies* (2022). Hlm. 5, dikutip dari https://www.researchgate.net/publication/361318004_State_Support_for_Religion_and_Social_Trust/link/62ac7f48a920e8693efbed5e/download. Pada Tanggal 17 Oktober 2023, Jam 02.25 WIB.

Two aspects of the modern liberal state can be considered basic condition that influence the place of religion in modern society. The first is the problem of national identity in the face of cultural diversity. Most modern states are culturally, ethnically and religiously diverse. For most states, this diversity is a consequence of massive migration, either historically or more recently. With the globalisation of the labor market, host societies have become more complex, and diverse, and in addition they have become more difficult to govern.¹⁹¹

Persoalan hubungan agama dan negara acapkali mengemuka di Indonesia disebabkan landasan dasar kenegaraan. Secara substansial, landasan kenegaraan di Indonesia memang memberikan peluang munculnya semangat memasukkan agama sebagai ajaran yang mempunyai otoritas mengendalikan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Potensi ini tercermin di dalam Pancasila dan UUD 1945.

Menurut Kevin W Fogg yang pendapatnya dikutip oleh Jagad Aditya Dewantara, menjelaskan pergulatan Islam dan negara saat pendirian Indonesia dalam dasar konstitusi antara lain :

“Towards the independence of the Indonesian State, there has been an open polemic in the mass media between Islamic and nationalist groups involved in a heated debate regarding the determination of the form of the state to be formulated in the 1945 Constitution”.¹⁹²

Meskipun terjadi perdebatan dalam hal landasan negara saat pendirian negara Indonesia, namun dalam sejarah tetap mencapai titik temu dalam wadah yang dinamakan Pancasila. Di dalam Pancasila terdapat nilai-nilai yang mencerminkan nuansa

¹⁹¹ Bryan S. Turner, *Religion in Liberal and Authoritarian State*, diedit dalam *Religion and The State : A Comparative Sociology*, (UK and USA : Anthem Press, 2011), hlm. 25.

¹⁹² Jagad Aditya Dewantara et.al., “Pancasila as Ideology and Characteristics Civic Education in Indonesia”, (*Internasional Journal for Educational and Vocational Studies I*, No. 5 (2019), hlm. 400-405.

keagamaan sebagai dasar berlakunya penyelenggaraan negara. Dasar pertama dari lima dasar Pancasila yang berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan alinea ketiga dari Pembukaan UUD 1945 “atas berkat rahmat Allah SWT yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya” merupakan nilai-nilai dasar yang memberikan semangat keagamaan dalam landasan kenegaraan di Indonesia.¹⁹³

Contoh lain yang bisa diangkat untuk membahas relasi agama dengan negara di Indonesia, dapat dilihat pada sisi historis Piagam Madinah. Menurut Nurcholis Madjid, relasi agama dan negara dalam konteks sejarah piagam madinah sebagai berikut

Banyak penulis berpendapat bahwa Piagam Madinah merupakan wujud historis eksperimen sistem politik di Madinah yang mashur dengan sebutan *Mithaq al madinah*, yang merupakan contoh ideal tentang hubungan agama dan negara yang dikemukakan secara konsepsional dan praksional oleh Muhammad. Piagam Madinah ini selanjutnya didokumentasikan oleh para ahli sejarah seperti, Ibn Ishaq dan Ibn Hazm.¹⁹⁴

Bahkan sudut pandang lain dalam memandang relasi hubungan agama dan negara menurut Anis Matta adalah

Agama dan Negara dalam konteks ke Indonesiaan, tidak akan sempurna pengkajian perihal relevansinya apabila tidak dikaitkan dengan warna tujuan kesejahteraan. Bagaimanapun juga kesejahteraan yang merata dan adil adalah tujuan dari kehadiran Republik Indonesia ini bagi rakyatnya. Bahwa di dalam ruang Pancasila dan NKRI ini berisi konten yang bersumber pada usaha mempertemukan agama, demokrasi dan kesejahteraan. Kita bisa menjadikan Indonesia sebagai model dari titik temu tersebut. Titik

¹⁹³ Aksin Wijaja, *Menatap Wajah Islam Indonesia*, (Yogyakarta, IRCiSoD : 2020), hlm. 124.

¹⁹⁴ Nurcholis Madjid, *Kontekstualisasi Doktrin Islam Dalam Sejarah*, (Jakarta : Paramadina, 1994), hlm. 589.

temu ini adalah memandang bahwa peran agama sangat terlihat dalam mendukung atau mendorong negara dalam mewujudkan kesejahteraan yang ditujukan bagi warga negaranya.¹⁹⁵

Lebih lanjut, Anis Matta juga menjelaskan bahwa “

Agama mampu memberi orientasi berdasarkan nilai fundamental perdamaian, kesejahteraan. Agama memberi arah bagi individu dan masyarakat sehingga tidak terombang ambing dalam kebingungan dan alienasi. Sedangkan pada tingkatan masyarakat, agama menjadi katalis kemajuan karena tuntunan untuk menuntut ilmu, berkolaborasi dan mengusahakan kesejahteraan yang diidamkan oleh seluruh warga negaranya. Hal ini wajar karena menurut penulis warga negara sangat bergantung terhadap peran aktif perlindungan oleh negara.¹⁹⁶

Masih menurut Anis Matta yang memandang fungsi agama bagi suatu negara, antara lain dapat dilihat dari 3 (tiga) sudut pandang, yakni bagi kesejahteraan, masyarakat dan demokrasi. Ketiga point seperti agama, demokrasi dan kesejahteraan ini akan hidup dalam satu badan yang dinamakan negara. Tidak boleh ketiga unsur tersebut saling menafikan. Jangan pertentangkan agama dengan demokrasi atau agama dengan kesejahteraan. Apalagi kita di Indonesia ini mayoritasnya umat Islam. Ketika, misalnya kita bicara tentang kemiskinan umat Islam di Indonesia, ini artinya kita bicara tentang kemiskinan umat Islam pada umumnya. Karena itu sepantasnyalah umat Islam paling berkewajiban mengisi ruang demokrasi, ruang Pancasila dan NKRI ini dengan mempertemukan agama, demokrasi dan kesejahteraan sebagai satu kesatuan alat yang digunakan dalam penyelenggaraan negara.¹⁹⁷

Lebih lanjutnya Anis Matta menyampaikan bahwa sikap-sikap kita di dalam politik, seperti pemilu, dan pilkada harus

¹⁹⁵Anis Matta, *Kepada Bangsa Kepada Rakyat Visi Perjuangan Indonesia Mengatasi Krisis*, (Yogyakarta: Poestaka Rembug, 2022), hlm. 43.

¹⁹⁶*Ibid*, hlm. 44

¹⁹⁷*Ibid*, hlm. 45.

mencerminkan tiga unsur mengenai kesejahteraan, masyarakat dan demokrasi tersebut. Pilihan-pilihan politik kita adalah pilihan ijtihadi, sesuatu yang kita duga ada maslahat di situ. Di dalam tiga sudut pandang tersebut merupakan nilai agama terkhususnya pada agama Islam yang menjadi pedoman hidup umat Muslim. Agama mengajarkan kepada kita, bahwa ketika kita mempertemukan unsur-unsur tersebut, kita akan melihat bahwa tujuan kita adalah mewujudkan kemaslahatan, akan tetapi, kita bisa berbeda dalam menentukan apa yang kita sebut sebagai maslahat. Perbedaan itu adalah perbedaan ijtihadi. Apa yang kita anggap benar hari ini belum tentu benar esok hari. Itu karena ijtihad kita hari ini dipengaruhi oleh situasi hari ini. Apalagi jika ijtihad itu tentang orang. Tidak ada orang yang permanen sifatnya. Nanti setelah dia mati baru dia bisa diukur seperti apa keseluruhan hidupnya. Sebelum mati, tidak ada yang bisa kita tentukan.¹⁹⁸

Penyampaian pemikiran Anis Matta ini menyimpulkan kepada linierisasi tujuan yakni kesejahteraan. Itupulalah tujuan dari kehadiran suatu negara yang berorientasi kepada kesejahteraan. Islam sebagai sebuah Agama tidak ada mengajarkan sekecilpun mengenai anti terhadap kesejahteraan.

Dalam tulisan Abdurrahman Wahid tentang Islamku, Islam Anda dan Islam Kita dijelaskan bahwa Islam menghendaki kesejahteraan bagi seluruh anggota masyarakat dan hal itu tidak akan tercapai tanpa keadilan yang terwujud secara kongkrit. Ini sangat penting untuk diperhatikan karena kebanyakan di negeri-negeri muslim, seorang penguasa selalu menikmati kekayaan berlimpah, sementara kaum miskin tidak punya apa-apa. Akhirnya, kehidupan mereka seperti berombang-ambing di tengah banyaknya produk-produk murah yang dijagokan oleh para pemilik modal yang berjumlah sangat kecil. Ketimpangan situasi seperti itu, dalam kehidupan modern internasional dewasa ini menunjukkan bahwa Islam tidak menyetujui kapitalisme klasik yang didasarkan pada

¹⁹⁸*Ibid*, hlm. 46.

prinsip persaingan bebas (*lases faire*) dalam pergaulan internasional saat ini. Prinsip kapitalisme klasik yang mendasarkan persaingan bebas, mengantarkan kepada jurang pemisah yang semakin melebar antara yang kaya dengan yang miski. Keadilan dalam perwujudan kesejahteraan hanya menjadi utopia dalam konsep kapitalisme klasik.¹⁹⁹

Dari titik ini bisa dinilai bahwa sesungguhnya mempersoalkan agama dengan negara tergantung kepada sisi mana kita melihatnya. Sebagaimana 2 kutub yakni positif dan negatif yang telah dijelaskan di awal pada sub bab ini. Islam sebagai agama yang membawa misi *Rahmatan Lil Alamin* bagi seluruh umat manusia, maka sungguh tidak masuk di akal sehat apabila membawa isu soal hubungan agama dan negara kepada sektor kutub negatif yaitu perpaduan yang berujung kepada penderitaan, kerugian dan kenestapaan.

Dinamika soal hubungan agama dan negara di kalangan ilmuan di Indonesia juga memiliki keragaman sudut pandang, seperti misalnya Muhammad Tahir Azhari Dalam Disertasinya yang berjudul Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madihah dan Masa Kini mengkritik pemikiran Nurcholis Madjid yang menyatakan :

Memang antara agama dan negara tidak dapat dipisahkan, yaitu: melalui individu warga negara terdapat pertalian tak terpisahkan antara motivasi atau sikap batin bernegara dan kegiatan atau sikap lahir bernegara. Namun, antara keduanya tetap harus dibedakan dalam dimensi dan cara pendekatannya. Karena suatu negara tidak mungkin menempuh dimensi spiritual guna mengurus dan mengawasi sikap batin warga negara, maka tidak mungkin pula memberikan prediksi keagamaan dan negara tersebut. Menurut penulis pesan ini menunjukkan adanya domain

¹⁹⁹Abdurrahman Wahid, *Islamku, Islam Anda, Islam Kita, Agama Masyarakat Negara Demokrasi, Demokrasi*, (Jakarta : Project Yayasan Abad Demokrasi, 2011), hlm. 94-95.

terpisah antara negara dengan agama yang tidak bisa dicampurkan satu sama lain atau saling mengambil alih satu sama lain.²⁰⁰

Masih menurut Muhammad Tahir Azhari yang mencoba mengkritisi secara tajam sudut pandang mengenai relasi agama dan negara menurut pemikiran Nurcholis Majdid. Menurut Tahir Azhari bahwa Pemikiran Nurcholis Madjid mengenai relasi agama dan negara tersebut tidak tepat, oleh karena dipandang Nurcholis Madjid dianggap tidak mengingat prinsip-prinsip kenegaraan dalam Islam seperti musyawarah, *rule of law*, persamaan hak penduduk walaupun dari agama lain, prinsip kemerdekaan beragama, prinsip kerjasama internasional, meratakan kekayaan di antara para warga negara, hukuman berat bagi para pelanggar kesusilaan baik berupa pencurian harta (orang atau negara) atau gangguan terhadap kehormatan (*sex*) yang semuanya merupakan kebutuhan yang harus dijalankan dalam perjalanan penyelenggaraan negara. Menurut Tahir Azhari, pemikiran Nurcholis Madjid mencerminkan distorsi hubungan proporsional antara agama dan negara yang selama ini telah dibangun dalam cetakan sejarah sebagai sebuah hubungan yang interelasi satu sama lain dan membawa kepada konstruksi modernitas bernegara.²⁰¹

Lebih lanjut menurut Tahir Azhari yang menjelaskan bahwa tidak bisa dipungkiri peran dan jasa Nurcholis Madjid dalam konteks relasi agama dan negara di Indonesia, seperti misalnya tulisannya yang menerangkan ajaran nilai etis dalam Kitab Suci dan Relevansinya Bagi Kehidupan Modern, dijelaskan tepatnya pada point 14 dan point 15 mengenai implikasi dan ramifikasi Ketuhanan Yang Maha Esa itu menghasilkan nilai-nilai antara lain:

...(14). Karena itu manusia harus bekerja sebaik-baiknya, sesuai bidang masing-masing menggunakan setiap waktu lowong secara produktif dan senantiasa berusaha menanamkan kesadaran Ketuhanan dalam dirinya.

²⁰⁰Muhammad Tahir Azhari, Negara Hukum ..., hlm. 51-52

²⁰¹ *Ibid.*

Manusia dalam pandangan Tuhan tidak memperoleh apa-apa kecuali yang ia usahakan sendiri, tanpa menanggung kesalahan orang lain, (15). Manusia harus menyadari bahwa semua perbuatannya, baik dan buruk besar dan kecil, akan dipertanggungjawabkan dalam Pengadilan Ilahi di Hari kemudian, dan manusia akan menghadapi Hakim Maha agung mutlak sebagai pribadi, sebagaimana ia adalah seorang pribadi ketika Tuhan mencipta pertama kali.²⁰²

Melihat suguhan pemikiran lain dari Nurcholis Madjid tersebut, penulis menilai bahwa terlihat ada sentuhan ketidakalergian dan dukungan terhadap adanya intervensi peran dan kontribusi agama terhadap negara, atau dalam kata lain relasi hubungan agama dengan negara ada sentuhan yang tidak hanya dipandang dari output formalistik agama dalam negara, namun bagaimana agama mampu menghasilkan manusia-manusia pemikul kewajiban penyelenggaraan negara (pemerintah) menjadi pelaku yang baik, bertanggung jawab dan berorientasi mewujudkan instrumen kebijakan atau hukum yang berpihak kepada kesejahteraan rakyat.

Membahas mengenai negara dan agama sebagai sebuah relasi maka tidak luput pula dari pembicaraan soal hukum. Karena output dari pembahasan mengenai agama dan negara tersebut akan berdampak kepada corak instrumen hukum apa yang akan dihasilkan. Menurut Muhammad Tahir Azhari menjelaskan bahwa

Hubungan agama, negara dan direlasikan dengan hukum, disajikan dalam 2 perspektif yakni Barat dan menurut Islam. Dalam perspektif barat, khususnya konsep barat kontemporer secara umum dapat dikatakan baik negara maupun hukum telah dipisahkan dari agama. Dengan perkataan lain, agama telah diasingkan dari negara dan hukum. Sebaliknya, negara dan hukum

²⁰² Nurcholis Madjid, Islam, *Doktrin dan Peradaban*, (Jakarta: Cetakan VI: PT Dian Rakyat, 2008), hlm. 473.

memiliki hubungan yang erat, meskipun eksistensi hukum tidak selalu ditentukan oleh negara.²⁰³

Sedangkan dalam perspektif pemikiran Islam, negara dan hukum sangat berkaitan erat dengan agama. Dalam Islam tidak dikenal dikotomi, baik antara agama dan negara maupun antara agama dengan hukum. Untuk memperkuat pendirian ini Muhammad Tahir Azhari mengintrodusir suatu teori yang dinamakan teori lingkaran konsentris.

Menurut Muhammad Tahir Azhari atas teori lingkaran konsentris adalah Ketiga komponen agama, negara dan hukum apabila disatukan akan membentuk lingkaran konsentris yang merupakan suatu kesatuan dan berkaitan erat antara satu dengan yang lainnya. Agama sebagai komponen pertama berada pada posisi lingkaran yang terdalam, karena ia merupakan inti dari lingkaran itu. Kemudian disusul oleh hukum yang menempati lingkaran berikutnya. Dalam hal ini pengaruh agama sangat besar sekali terhadap hukum dan sekaligus pula agama yang merupakan sumber utama dari hukum di samping rasio sebagai sumber komplementer. Disini dapat dilihat bahwa kehadiran agama bagi terwujudnya hukum adalah sebagai sumber inspirasi bagi hukum itu sendiri, atau dapat dikatakan ada nilai keagamaan di dalam produk hukum yang dihasilkan. Ketiganya agama, negara dan hukum dalam teori lingkaran sentris tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak mungkin dipisahkan karena ada keterkaitan satu sama lainnya dalam kebutuhan penyelenggaraan suatu negara.²⁰⁴

Selain itu di lihat dari sudut Islam, kaidah-kaidah *al-din al-islami* yang terdiri dari tiga komponen besar sebagaimana telah dibahas terdahulu yaitu akidah dengan tauhid (Ketuhanan Yang Maha Esa) sebagai titik sentral, syariah dan akhlak harus tercermin dalam struktur dan substansi hukum, sehingga konsep hukum dalam lingkungan itu berisi, bukan hanya semata-mata hukum

²⁰³Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum...*, hlm. 67.

²⁰⁴ *Ibid.*

dalam arti normatif saja, tetapi juga hukum dan kesusilaan. Negara dan komponen ketiga berada dalam lingkaran terakhir. Posisi tersebut memperlihatkan bahwa dalam lingkaran konsentris ini, negara mencakup kedua komponen yang terdahulu yaitu agama dan hukum. Melalui gambaran ini sekaligus pula memperlihatkan betapa eratnya hubungan antara agama, hukum dan negara, karena komponen-komponen itu berada dalam satu kesatuan yang tidak mungkin terpisahkan. Perlu ditegaskan, bahwa posisi negara diletakkan pada lingkaran yang terakhir, maka hal itu tidak berarti bahwa negara “mengungkung” atau “mengurung” hukum agama. Demikian lah sebuah gambaran untuk penjelasan teori lingkaran konsentris sebagaimana yang diulas oleh Muhammad Tahir Azhari. Sehingga bisa disimpulkan bahwa dalam konteks Agama, khususnya Agama Islam tidak ada alasan untuk dapat dipertentangkan relasi antara agama dengan negara.²⁰⁵

Agama dan negara merupakan dua hal yang sangat sulit, dan bahkan mustahil untuk dipisahkan dari kehidupan umat manusia. Agama dan negara seperti sebuah fitrah kehidupan yang harus diterima oleh manusia, menolaknya, berarti menyalahi fitrah manusia. fungsi agama terhadap negara, akan berdampak pada pilihan manusia yang ingin memuliakan kehidupannya. Atau setidaknya, sejauh mana manusia ingin memanusiaikan dirinya sendiri. Manusia yang ingin meningkatkan kualitas hidupnya dan menjalani hidup untuk mencapai tujuan-tujuan yang mulia dalam koridor moralitas, niscaya ia akan menerima agama dan negara dengan lapang dada, dan menjalankan keduanya dengan sepenuh hati. Tapi manusia yang tidak ingin mencapai kualitas dan martabat hidup berdasarkan kepada moralitas, tentu ia akan mengabaikan rambu-rambu agama dan negara. Sehingga keduanya apabila

²⁰⁵*Ibid*, hlm. 67-68.

dipisahkan akan menghasilkan dekonstruksi moralitas negara yang berdampak kepada kutub negatif pengelolaan suatu negara.²⁰⁶

Tidak mudah atau dapat dikatakan rumit untuk menyatukan dan mendapatkan kesamaan persepsi mengenai relasi agama dan negara, atau mungkin sulit untuk mendapatkan titik temu bagi keduanya agar bisa berjalan secara beriringan tanpa mengalahkan salah satunya.

Rumitnya relasi agama dan negara (politik) ini diuraikan masih dalam tulisan Ahmad Sadzali yang mengutip penjelasan J. Philip Wogemen. Menurutnya, secara garis besar terdapat tiga pola umum hubungan politik dan agama dalam bingkai yang dinamakan entitas negara yakni, *Pertama*, pola teokrasi dimana agama menguasai negara; *kedua*, *erastianisme* bila yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu negara mengkooptasi agama atau negara menguasai agama; dan *ketiga* hubungan sejajar antara agama dan negara dalam pemisahan yang *unfriendly* dan *friendly*. Pemisahan yang *unfriendly* antara agama dan negara merupakan hal yang mustahil, karena kehidupan keagamaan selalu memiliki dimensi sosial dan dengan demikian bersentuhan dengan aspek hukum yang menjadi wewenang negara. Dan Wogemean menganggap alternatif terbaik adalah pemisahan yang *friendly* meskipun tetap menyimpan persoalan yang masih menjadi bahan-bahan untuk diskusi, perdebatan dan juga dinamika pemikiran.²⁰⁷

Menarik untuk membahas lanjutan dinamika pemikiran mengenai hubungan agama dan negara terutama kalau ditarik ke belakang sejak awal-awal Islam hadir dalam bentuk pemerintahan. Mu'nim Sirry menjelaskan dalam tulisan bukunya yang menjelaskan persoalan hubungan agama–negara pada periode awal Islam. Menurutnya hingga saat ini, pandangan dominan di kalangan sarjana politik Islam ialah bahwa Islam tidak mengenal

²⁰⁶Ahmad Sadzali, *Relasi Agama dan Negara (Teokrasi-Sekuler-Tamyiz)*, (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Islam Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018), Hlm. 1-2.

²⁰⁷*Ibid*, hlm. 7.

pemisahan agama dan negara. Pandangan “integralistik” ini terutama didasarkan pada asumsi bahwa pemerintahan Islam awal (*khilafah*) menyatukan agama dan politik.

Lebih lanjut hasil penulisan Mu’nim Sirry, dictum “Islam sebagai agama dan negara (*din wa daulah*)” itu merupakan produk zaman modern. Istilah itu hanya muncul setelah runtuhnya khilafah Utsmaniyah di Turki pada 1924. Diktum itu dimaksudkan untuk mengembalikan kesatuan agama sebagai kekuatan politik setelah dihempas oleh arus sekularisasi, pemisahan agama dan politik, sehingga “gaung” mengenai isu relasi agama dan negara merupakan *counter* isu atas maraknya virus atau pengaruh sekularisasi saat itu yang mengesampingkan atau memarginalisasikan posisi dan peran agama dalam suatu negara, serta menggantikannya dengan pola berpikir rasionalistik dengan akal sebagai sumber segalanya bagi manusia.²⁰⁸

Mu’nim Sirry juga menjelaskan bagaimana pemerintahan awal Islam sempat mengenal istilah pemisahan agama dan negara yakni

...lagi-lagi, sebagaimana pembahasan isu toleransi, “sekularisasi” juga konsep modern yang tak dapat serta merta dianggap “virtue” Islam awal di dunia Arab Timur Tengah. Namun demikian, menilik keterlibatan non-muslim yang luas dalam pemerintahan Umayyah, Abbasiyah, dan Fathimiyah, tak sulit untuk berargumen bahwa ya ruang agama dan politik saat itu memang relatif terpisah.²⁰⁹

Tidak dapat dipungkiri bahwa ada pemisahan dalam hal pengurusan administrasi sebuah negara pada awal pemerintahan Islam. Sisi personel yang menjalani administrasi pemerintahan awal Islam saat itu menjadi ruang pembuka bahwa terjadi perbedaan antara urusan agama dan negara. Fakta bahwa sebagian khilafah

²⁰⁸Mu’Nim Sirry, *Koeksistensi Islam-Kristen Ngobrol Sejarah dan Teologi Di Era Digital*, (Yogyakarta: SUKA PRESS; Yogyakarta, 2022), hlm. 68.

²⁰⁹*Ibid.*

mendelegasikan otoritas administrative, dan menjalankan roda pemerintahan kepada non-muslim mengkonfirmasi kesimpulan sebagian sarjana tentang pemisahan agama dan negara dalam masyarakat muslim awal. Sebab, sulit dibayangkan wazir non-muslim diharapkan akan mengatur sistem pemerintahan sesuai syariat yang dirumuskan para fuqaha. Dengan kata lain, di satu sisi urusan negara dikelola oleh wazir non-muslim sesuai sistem yang dianggap efektif pada zaman itu, yakni dengan mengadopsi sistem pemerintahan sebelumnya. Di sisi lain, urusan agama berada di luar kontrol negara dan menjadi wilayah para ulama. Itulah bentuk sekularisasi yang berkembang pada periode awal pemerintahan Islam. Dan hal ini merupakan penegasan perpektif bahwa sulit ditemukan adanya integrasi negara menjadi sebuah pemerintahan yang “islami”, sehingga esensi utamanya yang bisa dibangun, tidak memisahkan agama dengan negara bukan berarti masuk secara utuh dalam pemahaman bahwa negara dijalankan dengan dasar negara agama, oleh karena percampuran hal tersebut berdampak ketidakefektifan penyelenggaraan negara sebagaimana contoh sejarah masa-masa awal pemerintahan Islam.²¹⁰

Terhadap posisi Indonesia atas isu relasi agama dan negara tersebut, penulis mengambil dari sudut pandang menurut organisasi Islam terbesar di Indonesia yakni Nahdatul Ulama (NU). Pembahasan ini sempat dikaji oleh NU dengan spesifikasi pembahasan relasi Islam dengan Pancasila. Perlunya NU merumuskan hubungan antara Islam dengan Pancasila oleh karena selain didasarkan pada sikap sosial NU, juga didorong oleh sejarah percaturan politik nasional yang tidak pernah lepas dari konflik ideologi, serta di dalam Islam sendiri belum terdapat kesamaan konsep kenegaraan secara definitif. Sehingga terhadap situasi ini diperlukan pengambilan sikap oleh NU untuk mengambil sikap dan menyebarkan pilihan sikap tersebut kepada masyarakat. Dalam ungkapan Sitompul, “NU menerima Pancasila sebagai asas

²¹⁰*Ibid*, hlm. 68-69.

organisasi didasarkan pada hampiran konsep fitral, konsep Ketuhanan dan Konsep kesejarahan”.²¹¹

Di Indonesia, isu relasi agama dan negara sempat menjadi perdebatan disaat orde baru Presiden Soeharto mempopulerkan ide pengasastunggalan Pancasila. Hal ini disampaikan oleh Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 1982 di hadapan anggota DPR RI, dan tuntas selesai setelah disahkan menjadi UU No. 3 dan No. 8 Tahun 1985, hal ini menjadi fakta sejarah bahwa isu hubungan agama dan negara menjadi pembahasan serius karena mempengaruhi gerak langkah roda pemerintahan penyelenggaraan negara.²¹²

Bersamaan dengan kebijakan tersebut, NU merespons dengan mempersiapkan rumusan menyangkut relasi agama, negara, dan Pancasila dari perspektif syariah (agama) yang diambil dari pemikiran Abdurrahman Wahid (Gus Dur). NU tercatat dalam sejarah, sebagai organisasi sosial kemasyarakatan dan keagamaan yang pertama kali menerima dan merumuskan secara komprehensif dalil-dalil keagamaan yang menopang sikap dan pandangannya itu. NU tampil sebagai organisasi yang memelopori rumusan rekonsiliatif antara Islam sebagai Agama dan Pancasila sebagai ideologi, dan tidak perlu adanya pertentangan di dalamnya. Keduanya bersatu dalam bingkai kenegaraan Indonesia yang tidak mempertentangkan dan mendekonstruksi nilai satu sama lain.²¹³

Dalam sejarah Islam, terdapat tiga paradigma yang bisa dipetik dalam pemahaman mengenai hubungan agama dengan negara. *Pertama*, agama dan negara tidak dapat dipisahkan (*integrated*); kedua agama dan negara berbeda, tetapi saling membutuhkan diantara keduanya secara simbiotik dan menguntungkan satu sama lain. *Ketiga*, agama dan negara berbeda

²¹¹ Martahan Sitompul, *NU dan Pancasila* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989) hlm. 168.

²¹² Ali Masykur Musa, *Nasionalisme Di Persimpangan (Pergumulan NU dan Paham Kebangsaan Indonesia*, (Jakarta : Erlangga, 2011), hlm. 85.

²¹³ *Ibid.*

dan harus dipisahkan satu sama lain.²¹⁴ Dilihat dari sifat, pemikiran dan perilaku politik, NU termasuk dalam paradigma kedua, yaitu bahwa antara Islam dengan negara, khususnya di Indonesia, terjadi hubungan yang saling memperkuat dan saling membutuhkan. Hal ini diwujudkan dalam kebijakan NU menerima Pancasila dan mengabsahkan keberadaan negara dan kepemimpinan nasional. Rumusan deklarasi hubungan Agama-Pancasila, serta negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan dalam entitas Indonesia, merupakan bentuk upaya final. Sehingga seharusnya memang tidak perlu terjadi pertentangan dan bisa terjadi interelasi yang saling menyatu antara agama dan negara apabila dikaitkan dengan konteks Pancasila dan Keindonesiaan.²¹⁵

Adapun hasil wawancara dengan Abdurrahman Wahid di dalam bukunya Ali Masykur Musa, menghasillkan sebuah pendapat penting saat itu yakni

Menurut Abdurrahman Wahid menjelaskan bahwa pelaksanaan ajaran Islam di Indonesia berjalan melalui konkretisasi Pancasila. Dengan demikian, meskipun negara Indonesia tidak secara eksklusif dinamakan sebagai negara Islam, tetapi pelaksanaan ajaran agama Islam dapat berjalan dengan baik. Pendapat ini akhirnya menjadi sikap dan keputusan resmi NU. Dalam hubungan ini, Ibrahim Hoesin yang dikutip pendapatnya oleh Ali Masykur Musa berpendapat bahwa negara Indonesia adalah termasuk negara Islami, sedangkan asumsi bahwa Umat Islam dijamin dan diberi kebebasan untuk menjalankan ajaran agamanya, dan karenanya harus dijunjung tinggi dan para pemimpinnya ditaati. Hal inilah yang menjadi titik temu mengenai relasi hubungan agama dan negara di Indonesia sebagai sebuah pemikiran yang dianggap telah selesai sebagai sebuah polemik di Indonesia dalam bingkai perspektif NU.²¹⁶

²¹⁴ *Ibid*, hlm. 89.

²¹⁵ *Ibid*.

²¹⁶ *Ibid*, hlm. 89-90.

Dengan segala bentuk konsep harmonisasi hubungan agama dan negara di Indonesia, khususnya Islam dengan negara dalam perspektif NU, faktanya tetap gejolak faksi dan berujung mengarah kepada fundamentalisme ini tetap ada.

Hilmi Muhammadiyah menjelaskan dalam jurnalnya

Since the beginning of Indonesia's independence, the religion-state relationship raises never lasting problems until today. On the hand, Indonesia is a country that guarantess freedom of its citizens to embrace the belief that they believe. However, on the other hand the country has a strong intervention to determine what is feasible religioun embraced by its citizens. That's why Julia D. Howell refers to the type of freedom that is practiced in Indonesia as a limited pluralism. Not only specify several religioun officially recognized to be embraced its citizens, instead, the state also arranged for the religious schools and communities not to deviate from the mainstream community of recognized religions.²¹⁷

Membahas relasi hubungan agama dengan negara khususnya dalam konteks Keindonesiaan, tidak sempurna apabila tidak mengkaitkan 2 hasil penelitian populer yang menerangkan hubungan antara agama dengan negara di Indonesia, yakni hasil penelitian menurut Aziz Thaba yang dikutip dalam jurnal tulisan H. Kamsi, yang menyimpulkan bahwa hubungan Islam dan Negara pada masa orde baru dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) kategori bentuk hubungan yaitu : periode konfrontatif, resiprokal kritis dan periode akomodatif.²¹⁸

Yang dimaksud dengan periode konfrontatif adalah dimana pada masa orde baru, negara menempatkan diri pada posisi hegemonik sedangkan Islam pada posisi pinggiran, sehingga keduanya saling berlawanan dan cenderung terlibat dalam konflik.

²¹⁷Hilmi Muhammadiyah, "The relation between religion and State in Indonesia", (*Asian Social Science*, Vol. 11, 28, 2015). hlm. 99.

²¹⁸Dr. H. Kamsi, MA, "Paradigma Politik Islam", *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: UIN SUKA, Vol 2, No. 1, 2012.) hlm. 59.

Selanjutnya dalam periode resiprokal kritis, dimana pada masa ini posisi Islam dijadikan sebagai alat untuk menambah legitimasi yang dimiliki oleh penguasa. Rezim orde baru di bawah kendalinya yang telah mencoba berusaha untuk merendahkan masyarakat muslim dan berusaha untuk memperoleh keuntungan politik dari munculnya politik Islam di Indonesia selama kurun tahun 1990 an. Selanjutnya untuk periode akomodatif dimana ruang kanal aspirasi Umat Muslim di Indonesia diberikan ruang seluas-luas untuk dilegitimasi dalam formalisasi hukum di Indonesia sebagai contoh menjadi jenis peraturan perundang-undangan yang bernuansa syariah.²¹⁹

Selanjutnya hasil penelitian kedua yakni dari Bachtiar Effendy, menjelaskan bahwa relasi hubungan agama dan negara di Indonesia yang tepat adalah akomodasi parsial sebagai pilihan yang mungkin diambil agar hubungan antara Islam dan negara dapat menjadi lebih langgeng.²²⁰

Terhadap kedua teori mengenai hubungan agama dan negara yang diusung oleh Aziz Thaba dan Bachtiar Effendy tersebut, penulis berpendapat bahwa kedua teori tersebut tidak relevan dengan jati diri hubungan agama dan negara konteks Keindonesiaan.²²¹ Penulis melihat rentang sejarah terjadinya friksi antara negara dengan agama dalam hal ini Islam sebagaimana pernah ditulis oleh Anis Matta yakni :

Proses pencarian identitas Negara Indonesia yang tidak solid dan konklusif menjadi akar problematika negara dengan agama. Hal ini berlangsung hingga cukup lama. Para pendiri negara, yang juga bisa kita sebut sebagai penganjur nasionalisme

²¹⁹*Ibid*, hlm. 60-64.

²²⁰Bachtiar Effendy, *Islam dan Negara Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta : Democracy Project Yayasan Abad Demokrasi, 2011), hlm. 446.

²²¹Mengingat pada pasal 29 Konstitusi mengenai Agama, tidak pernah menjadi objek perubahan atau amandemen UUD 1945, sehingga dengan kata lain originalitas hubungan antara Islam dengan Negara menurut sudut pandang ketatanegaraan Indonesia merupakan hubungan yang saling simbiotik yakni mutualisme protektif terbatas

Indonesia, bersepakat hanya pada tiga hal : bahwa pergerakan nasionalisme didasarkan pada gagasan kedaulatan rakyat yang longgar; bahwa pengaruh buruk penjajahan Belanda hanya diatasi dengan cara meraih kemerdekaan, dan bahwa hanya usaha mencapai kemerdekaan menuntut kesatuan tujuan dan perjuangan terus menerus. Mereka tidak bersepakat dalam banyak hal lain, namun kuatnya solidaritas dan hasrat ingin merdeka meredam ego mereka. Hal ini bisa dilihat betapa perdebatan BPUPKI/PPKI tidak sesengit jika dibanding dengan yang terjadi di Konstituante. Ketegangan sebenarnya bermula dari perdebatan tentang dasar negara kita pada Rapat BPUPKI. Rapat Tim Sembilan yang seharusnya menyusun naskah proklamasi kemerdekaan menyusun dokumen yang nantinya menjadi Mukadimah UUD 1945 pada 22 Juni 1945. Di dalam rumusan yang kita kenal sebagai Piagam Jakarta terdapat kata-kata Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Frasa ini kemudian diganti menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa Ketika pengesahan UUD 1945 dan Piagam Jakarta dijadikan Pembukaan (*Preamble*) UUD 1945 dalam rapat PPKI pada 18 Agustus 1945. Kondisi demikian menimbulkan banyak tafsir, dimana sebagian menilai digantinya Piagam Jakarta merupakan kekalahan kelompok Islam dalam proses pembentukan Negara Indonesia, sebagian besar memandang peristiwa ini lebih positif yakni sebagai bentuk kompromi dan jiwa besar para pendiri bangsa dalam menyusun satu cetak biru negara bangsa yang dapat memayungi semua warga dari berbagai agama dan menjadi satu titik temu yang mempersatukan bukan memisahkan.²²²

Sehingga berdasarkan torehan sejarah tersebut, menunjukkan kehadiran Negara Indonesia dengan orisinalitasnya adalah membawa pesan pengayoman terhadap seluruh agama yang hidup di Indonesia, dan begitu juga sebaliknya negara dibangun dan diselenggarakan atas dasar standar moralitas agama. Islam

²²² M. Anis Matta, *Gelombang Ketiga Indonesia* (Jakarta: The Future Institute, 2014) hlm. 42-43.

sebagai salah satu agama di Indonesia memiliki peranan penting sebagai inspirasi navigasi jalannya roda penyelenggaraan negara berdasarkan standar moralitas sebagaimana tertuang dalam sila pertama Pancasila dan juga Pasal 29 ayat 1 UUD 1945 yang menjelaskan negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan dari sisi kehadiran negara bagi Umat Islam di Indonesia, adalah untuk memberikan perlindungan dalam menjalankan keyakinannya beragama. Konteks perlindungan ini memberikan isyarat kuat bahwa negara memang tidak bisa mengatur secara aktif inisiatif dalam konteks agama yang bersifat privat, melainkan seharusnya lebih kepada aktif memberikan jaminan perlindungan hak. Disinilah sisi terbatasnya perspektif jaminan perlindungan yang dimaksud oleh penulis. Sehingga penulis bisa menggambarkan bahwa negara tidak seharusnya masuk lebih jauh mengatur hal-hal yang menjadi otoritas agama.

Lebih lanjut menurut penulis mengenai diksi akomodatif atau akomodatif parsial merupakan diksi hasil residu yang tidak terkendali di tubuh sosial atas pertentangan dasar ideologi pendirian negara oleh para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga diksi-diksi tersebut cenderung bersifat reaksional negatif atas kondisi fenomena konflik Islam yang dilakukan oleh oknum umat Islam dengan negara, karena sejatinya Islam tidak pernah mempertentangkan agama dengan negara. Sehingga menurut penulis diksi akomodatif atau akomodasi parsial tidaklah tepat dan tidak relevan untuk kondisi original ketatanegaraan hubungan agama dan negara di Indonesia. Penulis mencoba mengambil diksi hasil keputusan Nahdatul Ulama dimana relasi agama dan negara adalah tidak dapat dipisahkan dan saling menguntungkan.

Namun mencoba untuk melengkapi diksi tersebut, penulis menawarkan gagasan baru relasi agama dan negara yang kontekstual, yakni diksi mutualisme protektif terbatas.

Diksi mutualisme protektif terbatas adalah diksi titik temu yang memberikan sudut pandang orisinal mengenai Islam dalam memandang suatu negara, begitupun sebaliknya.²²³

6. Teori *Maqasid Asy-Syari'ah*

Seluruh fungsi Al-Qur'an bagi manusia tersebut secara ringkasnya adalah sebagai pemberi peringatan (nasihat), sekaligus sebagai obat atas penyakit-penyakit yang timbul baik menjadi penyakit individual atau menjadi penyakit komunitas masyarakat. Selain itu fungsi Al-Quran adalah sebagai petunjuk yang dapat memberikan arahan jelas kepada manusia dalam menjalankannya kehidupan di dunia ini, membawa kasih sayang, serta sebagai pembeda dalam artian pembeda antara yang benar dengan yang salah, antara yang hak dengan yang batil, antara kesesatan dengan petunjuk dan antara jalan yang menuju keselamatan dengan jalan yang menuju kesengsaraan. Seluruh hal yang dimaksudkan dalam ajaran Al-Qur'an adalah bermuara kepada kepentingan umum.

Menurut Ahmad Zaki Yamani,

Orang yang mendalami ajaran syariat Islam akan melihat bagaimana prinsip kepentingan umum itu menduduki tempat yang menonjol dalam Syari'at. Semua hukum-hukum dalam Al-Qur'an dan Hadis, kecuali hukum peribadatan, mesti didasarkan atas sesuatu kepentingan umum bagi masyarakat yang dikehendaki Allah. Dan ahli Fiqih harus meneliti dan mencarinya untuk mengenalnya.²²⁴

²²³Diksi mutualisme protektif terbatas adalah relasi agama dan negara yang mencerminkan adanya hubungan saling menguntungkan satu sama lain antara agama dengan negara dengan batasan tertentu pada diri negara, yakni tidak masuk ke dalam wilayah pengaturan yang menjadi domain agama, namun lebih kepada menjalankan fungsinya berdasarkan amanat konstitusi yakni untuk memberikan jaminan perlindungan hak kepada umat beragama di Indonesia. Sedangkan keuntungan bagi negara adalah bahwa standar moralitas dalam Agama dapat menjadi spirit politik atau navigasi moralitas negara sesuai dengan sila Pertama yakni Ketuhanan Yang Maha Esa.

²²⁴Ahmad Zaki Yamani, *Syariat Islam Yang Kekal dan Persoalan Masa Kini* (Naskah Asli Dalam Bahasa Arab dengan Judul *Asy 'Syari'atul Khalidat Wa*

Kepentingan umum yang bersandar kepada kehendak Allah merupakan petikan dari definisi Islam sebagai agama itu sendiri, menurut Abu A'la Maududi menjelaskan bahwa

“Islam is an Arabic Word Connates, Submission, Surrender, and obedience. AS a religion, Islam Stands for complete submission and obedience to Allah-that is why it is called ISLAM”.²²⁵

Konteks Islam dengan hukumnya yang memiliki tujuan seperti tersebut di atas, sejalan dengan tujuan hukum itu sendiri apabila dipandang dari sisi non agama. Menurut Hugh Gibbons “The purpose of law is to protect and expand freedom”.²²⁶ Meskipun ada perbedaan dengan Islam bahwa seluruh kehendak dalam ajaran hukum Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Hadis harus berorientasi kepada kehendak Allah.

Terhadap seluruh fungsi Al-Qur'an kepada kehidupan manusia tersebut, memberikan siratan bahwa seluruh ajaran di dalam Al-Qur'an adalah kunci solusi atas segala bentuk permasalahan manusia di muka bumi ini. Secara tekstual, dapat dilihat bahwa Al-Qur'an memiliki tekstual yang terbatas, sedangkan kehidupan dan permasalahan manusia semakin waktu terus bertambah. Dalam perkuliahan *Maqasid Asy-Syari'ah* di program studi Hukum Islam, Program Doktor Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia, Asmuni pernah menyampaikan secara rasional bagaimana tekstual yang terbatas secara kuantitas dapat menjawab permasalahan kehidupan manusia yang terus bertambah bahkan sepanjang kehidupan manusia dapat dikatakan tidak ada batasannya.

Musykilatul 'ASR, (Jakarta : Cetakan Kedua, Lembaga Studi Ilmu Kemasyarakatan, Intermasa, 1978), hlm. 19.

²²⁵Abul A'la Maududi, *Towards Understanding Islam*, (Pakistan :12TH Edition, Akhaq Husain Islamic Publication Limited, 1967), hlm. 2.

²²⁶Hugh Gibbons, *The Purpose Of Law*, PurposeLaw.pdf. www.biologyofflaw.org. July .2013, Hlm. 1. Diakses pada tanggal 17 Juni 2023 pukul 00.58 WIB.

Berdasarkan kepada hal tersebut, maka konsep *Maqasid Asy-Syari'ah* hadir dalam memberikan penegasan bahwa meski tekstual, jumlah lembaran Al-Qur'an terbatas, namun kontekstualnya tidak memiliki batasan dalam menjawab kebutuhan dan permasalahan manusia di muka bumi ini. Hal ini di dalam konteks ajaran Islam dikenal dengan istilah ijtihad. Menurut bahasa, ijtihad berarti pengerahan segala kemampuan untuk mengerjakan sesuatu yang sulit. Atas dasar ini maka tidak tepat apabila kata ijtihad dipergunakan untuk melakukan sesuatu yang mudah/ringan. Pengertian ijtihad menurut istilah hukum Islam ialah mencurahkan tenaga (memeras pikiran) untuk menemukan hukum agama (*syara'*) melalui salah satu dalil *syara'*, dan tanpa cara-cara tertentu. Usaha tersebut merupakan pemikiran dengan kemampuan sendiri semata-mata.²²⁷

Segala bentuk usaha untuk mencapai atau menemukan hukum agama (*syara'*) tersebut tentunya tidak boleh keluar dari rel tujuan dari syariat itu sendiri atau yang dikenal dengan istilah *Maqasid Asy-Syari'ah*. *Maqasid Asy-Syari'ah* terdiri dari dua kosa kata yaitu *al-maqasid* dan *al-shariah*. *Al-maqasid* adalah bentuk plural dari kata *almaqasid* dari akar kata *al-qasd*. Secara etimologi, *al-qasd* mempunyai beberapa makna, namun salah satunya di antaranya sebagai berikut:

Pertama jalan yang lurus (*istiqamah al-tariq*). makna ini mengacu pada firman Allah surah al-Nahl (16): 9 bahwa Allah berhak untuk menerangkan jalan yang lurus dan mengajak kepada makhluk untuk selalu berada pada jalan yang lurus. Ajakan ini berdasarkan bukti-bukti dan argumentasi yang tidak terbantahkan. Lawan kata *al-qasd* adalah *al-jair* (jalan yang menyimpang). Kedua adalah tujuan yang paling utama (*ali'timad wa al-amm*). Makna inilah yang sering kali digunakan dan dimaksud oleh ulama fiqh dan ulama ushul fiqh. Tujuan (*almaqasid*) adalah acuan dalam setiap perbuatan mukallaf dan hukum berubah

²²⁷A. Hanafi, *Pengantar dan sejarah Hukum Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1995), hlm. 162.

seiring dengan perubahan tujuan (*al-maqasid*). Ia adalah elemen yang terdalam yang menjadikan landasan dalam setiap perbuatan seseorang. Tujuan dan niat dalam hal ini tidak ada perbedaan yang mendasar.²²⁸

Banyak ulama-ulama mulai dari abad pertengahan melahirkan gagasan atau pemikiran Islam khususnya dalam konteks hukum. Tidak dipungkiri bahwa segala bentuk permasalahan hukum manusia di dunia diselesaikan melalui instrumen hukum. Namun dalam praktiknya bagaimana agar segala bentuk ijtihad yang dilakukan oleh manusia dalam outputnya dalam bentuk produk hukum, memiliki esensial tujuan hukum Islam.

Menarik untuk mengulas tentang *Maqasid Asy-Syariah* dalam sajian perjalanan panjangnya yang dimulai dari Abad 1 Hijriah sampai dengan Abad V Hijriah. Sepeninggal Nabi Muhammad *Shallallahu 'Alaihi wa Sallam*, datanglah masa Sahabat, tepatnya al-Khulafa al-Rashidun (dari 11 H-40H).²²⁹ Pada masa ini, khususnya di tangan Sayyidina Umar, ijtihad disebut oleh al-Rasyuni sebagai Imam Fikih Maqasid. Al-Shatibi sendiri menyebutkan dalam kitabnya *al-I'tisâm*, beberapa sampel praktik ijtihad Sahabat berdasarkan *al-maslahah al-mursalah* yang dianggap sebagai cikal bakal lahirnya teori *al-masâlih al-mursalah* pada masa berikutnya. Ijtihad berdasarkan *al-masâlih* ini tentunya berdasarkan pada pengetahuan Sahabat bahwa tujuan umum syariah adalah kemaslahatan atau kebaikan untuk umat manusia.²³⁰

Sehingga berijtihad berdasarkan *al-masâlih* adalah berijtihad berdasarkan *al-maqasid*. Contoh yang dijadikan sampel oleh al-Rasyuni adalah kodifikasi mushaf pada masa Abu Bakar RA atas usulan Umar *Radhiyallahu 'anhu* atas usulan Umar

²²⁸ Abd al-Rahman Ibrahim al-Kailani, *Qawaid al-Maqasid inda al-Imam al-Shatibi*: 'Ardan wa Dirasatan wa Tahlilan (Damishq: Dar al-Fikr, 2000), hlm. 44.

²²⁹ Mustafâ 'Abdurâziq, *Tamhid li Tarikh al-Falsafah*, (Al-Qahirah: Matba'ah Lajnah al-Ta'lif wa al-tarjamah, 1944), hlm 190.

²³⁰ Ahmad Junaidi, *Maqasid Al-Shari'ah & Hukum Islam*, (Depok : Pena Salsabila, 2021), hlm. 14-15.

Radhiyallahu 'anhu. Kemudian kasus menghukum mati kelompok disebabkan satu nyawa satu orang di masa Umar *Radhiyallahu 'anhu* yang disinyalir berpijak pada maqasid yang berupa *hifz al-nufus wa al-dima* (melindungi jiwa). Pada poin ini penerapan salah satu kutub tujuan dari Maqasid Asy-Syari'ah sebagaimana telah diterapkan, yang kemudian hari dikenalkan oleh Al-ghazali sebagai *maqashid al-khamsah*.²³¹

Selanjutnya pada tahun 40 Hijriyah, masa al-Khulafa' al-Rashidun berakhir dan masuk masa Bani Umayyah. Kemudian antara tahun 90-100 berakhirilah masa Sahabat dan masuk era baru yang selanjutnya yakni era Tabi'in.²³²

Masuk pada abad II Hijriah, pada masa ini kodifikasi (*al-tadwin*) mulai digalakkan. Riwayat pada umumnya mengatakan kodifikasi dimulai pada masalah Khalifa Umar ibn Abdul Aziz (w. 101 H). Yakni ketika beliau memerintahkan Abu Bakr ibn Muhammad ibn Hazm (w.120) untuk menghimpun hadis. Diperkirakan perintah tersebut terjadi pada kurun waktu antara tahun 99-101 H. Akan tetapi terhadap hal tersebut kurang kuat pembuktiannya oleh karena beberapa hal yakni : *pertama*, tidak ada bukti berupa isyarat para ulama apakah Abu Bakr ibn Hazm kemudian membukukan atau tidak, *kedua*, tidak ada ditemukan bukti yang nyata berupa kitab Abu Bakr ibn Hazm tersebut. Seorang yang disyaratkan oleh para ulama sebagai pen-*tadwin* pertama adalah Ibnu Syihab al-Zuhri (w. 123 H). Jika Mustafa Abdurrazziq mengatakan bahwa *tadwin* yang sesungguhnya terjadi antara tahun 120 H-150 H, maka bisa diperkirakan bahwa *tadwin* yang pertama di tangan Ibnu Syihab terjadi antara tahun 120 H-124 H. Tapi pada umumnya, kata Ahmad Amin, *tadwin* terjadi pada awal pertengahan abad II H. Sementara keterangan lain mengatakan bahwa pen-*tadwin* pertama kali adalah Zayd ibn 'Ali (w. 122 H, pemangku madzhab Syi'ah Zaydiyyah)

²³¹ Ahmad al-RAysuni, *Muhadarât fi Maqasid al-Shari'ah*, Cetakan I, (Al-Qahirah : Dar-al-Salam, 2009), hlm. 52-55.

²³² Mustafâ 'Abdurâziq, *Tamhid...*, hlm. 90.

dengan ditemukannya kitab *Majmu'ah Zayd ibn 'Ali* sebagaimana pendapat Goldzhier.²³³

Masuk kepada Abad III dan IV Hijriah, pada masa ini masa kejayaan teori *Maqasid* sebelum al-Shatibi. Pada periode ini mulai muncul karya-karya intens terhadap pengkajian teori *maqasid*, dan juga terma-terma baru terkait *maqasid* mulai bermunculan. Beberapa tokoh pemikir *Maqasid* yang terkemuka pada kurun periode ini antara lain : Al-Hakim al-Tirmizi, Abu Bakr Al-Shashi, Abu al-Hasan al-Amiri, dan juga Ibnu Ba Bawayh al-Qumi. Sedangkan pada abad V Hijriah, perhatian terhadap teori *maqasid* dan penulisannya mengalami perkembangan yang signifikan. Pada masa ini mulai muncul tipologi *maqasid kulliyah* dan *juz'iyah*. Tokoh-tokoh pemikir *Maqasid* pada era abad V Hijriah ini antara lain : Imam al-Haramayn al-Juwayni dan juga Al-Imam al-ghazali. Periode penguatan dan terobosan teori *maqasid* ini menemukan momentumnya pada abad VIII Hijriah, dimana al-Shatibi hadir mendobrak stagnasi dari teori *Maqasid*.²³⁴

Banyak ragam pemikiran tentang *Maqasid Asy-Syariah*, namun dalam konteks penulisan disertasi ini, penulis akan memilih pemikiran *Maqasid Asy-Syariah* salah satunya ialah Imam al-ghazali. Dijelaskan dalam literatur tentang Panorama Maqasid Asy-Syariah, bahwa konsep Maqasid Asy-Syariah Imam Al-ghazali diterangkan sebagai berikut :

...Jika dibanding dengan tokoh-tokoh ushuliyyin mazhab Shafi'i yang lain, kajian al-ghazali tentang maslahat mursalah dapat dianggap paling dalam dan luas. Pembahasan Al-ghazali tentang maslahat mursalah ini dapat ditemukan dalam empat kitab ushul fiqh-nya yaitu *al-Mankhul*, *Asas al-Qiyas*, *Shifa al-Galil*, dan *Al-Mustasyfa*. Kitab yang disebut terakhir merupakan yang paling komprehensif sehingga dapat dianggap merepresentasikan pandangan-pandangannya

²³³ Ahmad Junaidi, *Maqasid*..., hlm. 15.

²³⁴ *Ibid*, hlm. 17-23.

tentang konsep maslahat pada maksud dan tujuan diturunkannya syariat Islam (*maqasid syariah*).²³⁵

Pada masa al-ghazali, kajian ushul fiqh telah mengalami kemajuan cukup pesat. Seiring dengan telah melembaga dan meluasnya kajian fiqh dengan berbagai mazhab yang ada. Kajian tentang maslahat mursalah yang pada masa-masa sebelumnya belum banyak diungkap, pada masa itu telah ramai didiskusikan²³⁶

al-ghazali dapat dinilai sebagai tokoh ushuliyyin mazhab Shafi'i yang paling banyak berbicara dan menaruh perhatian terhadap maslahat mursalah. Sebelumnya ushuliyyin Shafi'iyah pada periode sebelum al-ghazali tidak banyak membahasnya. Dengan demikian, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa apa yang dibicarakan Al-ghazali tentang maslahat mursalah tersebut (khususnya yang terdapat pada *al-Mustasfa*) belum pernah diungkap oleh para pendahulunya. Al-ghazali memang membicarakan *maslahat mursalah* dalam keempat karyanya, yaitu *al-Mankhul*, *Asas al-Qiyas*, *Syifa' al-Galil*, dan *al-Mustasfa*. Bagaimana pandangan Al-ghazali tentang maslahat mursalah ini, dapat kita telaah secara kritis melalui kitab pamungkasnya *Al-Mustashfa*. al-ghazali mengawali pembahasannya dalam kitab ini dengan menyebutkan macam-macam maslahat dilihat dari segi dibenarkan dan tidaknya oleh dalil *syara'*. Ia menyatakan: Maslahat dilihat dari segi dibenarkan dan tidaknya oleh dalil *syara'* terbagi menjadi tiga macam: maslahat yang dibenarkan oleh *syara'*, maslahat yang dibatalkan oleh *syara'*, dan maslahat yang tidak dibenarkan dan tidak pula dibatalkan oleh *syara'* (tidak ada dalil khusus yang membenarkan atau membatalkannya).²³⁷

Adapun maslahat yang dibenarkan oleh *syara'* maka ia dapat dijadikan hujjah dan kesimpulannya kembali kepada *qiyas*, yaitu mengambil hukum dari jiwa/semangat *nash* dan *ijma*. Contohnya kita menghukumi bahwa setiap minuman dan makanan yang memabukkan adalah haram diqiyaskan kepada khamar, karena khamar itu diharamkan untuk memelihara akal yang menjadi

²³⁵ Neneng Hasanah, *Panorama Maqasid Asy-Syariah*, (Bandung : CV Media Sains Indonesia, Juli 2021), hlm. 34.

²³⁶ *Ibid*, Hlm. 34-35.

²³⁷ *Ibid*, Hlm. 35.

tempat bergantungnya (pembebanan) hukum. Hukum haram yang ditetapkan *syara'* terhadap khamar itu sebagai bukti diperhatikannya kemaslahatan ini. Macam yang kedua adalah maslahat yang dibatalkan oleh *syara'*. Contohnya seperti pendapat sebagian ulama kepada salah seorang raja ketika melakukan hubungan suami istri di siang hari Ramadhan, hendaklah puasa dua bulan berturut-turut. Ketika pendapat itu disanggah, kenapa ia tidak memerintahkan raja itu untuk memerdekakan hamba sahaya, padahal ia kaya, ulama itu berkata, Kalau raja itu saya suruh memerdekakan hamba sahaya, sangatlah mudah baginya, dan ia dengan ringan akan memerdekakan hamba sahaya untuk memenuhi kebutuhan syahwatnya. Maka maslahatnya, wajib ia berpuasa dua bulan berturut-turut, agar ia jera. Ini adalah pendapat yang batal dan menyalahi *Nash al-Kitab* (dan hadis—pen.) dengan maslahat. Membuka pintu ini akan merubah semua ketentuan-ketentuan hukum Islam dan Nash-Nash-nya disebabkan perubahan kondisi dan situasi. Macam yang ketiga adalah maslahat yang tidak dibenarkan dan tidak pula dibatalkan oleh *syara'* (tidak ditemukan dalil khusus yang membenarkan atau membatalkannya). Yang ketiga inilah yang perlu didiskusikan (Inilah yang dikenal dengan *maslahat mursalah*). (al-Ghazali: *Al-Mustashfa*: 478-481).²³⁸

Berdasarkan uraian al-Ghazali tersebut dapat disimpulkan bahwa maslahat itu ada tiga:

- 1) Maslahat yang dibenarkan/ditunjukkan oleh nash/dalil tertentu. Inilah yang dikenal dengan maslahat mu'tabarah. Maslahat semacam ini dapat dibenarkan untuk menjadi pertimbangan penetapan hukum Islam dan termasuk ke dalam kajian *qiyas*. Dalam hal ini para pakar hukum Islam telah konsensus;
- 2) Maslahat yang dibatalkan/digugurkan oleh nash/dalil tertentu. Inilah yang dikenal dengan *maslahat mulgah*. Maslahat semacam ini tidak dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan hukum Islam. Dalam hal ini para pakar hukum Islam juga telah konsensus;
- 3) Maslahat yang tidak ditemukan adanya dalil khusus/tertentu yang membenarkan atau menolak/menggugurkannya. Maslahat inilah yang dikenal dengan

²³⁸ *Ibid*, Hlm. 36.

masalahat *mursalah*. Para pakar hukum Islam berbeda pendapat apakah masalahat *mursalah* itu dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan hukum Islam ataukah tidak.²³⁹

Dengan pembagian semacam itu sekaligus dapat diketahui tentang salah satu persyaratan masalahat *mursalah*, yaitu tidak adanya dalil tertentu/khusus yang membatalkan atau membenarkannya. Lewat pembagian itu pula al-Ghazali ingin membedakan antara masalahat *mursalah* dengan *qiyas* di satu sisi, dan antara masalahat *mursalah* dengan masalahat *mulgah* di sisi lain.²⁴⁰

al-Ghazali kemudian membagi masalahat dipandang dari segi kekuatan substansinya. Ia menyatakan: Masalahat dilihat dari segi kekuatan substansinya ada yang berada pada tingkatan darurat (kebutuhan primer), ada yang berada pada tingkatan hajat (kebutuhan sekunder), dan ada pula yang berada pada posisi tahsinat dan tazyinat (pelengkap-penyempurna), yang tingkatannya berada di bawah hajat. (Al-Ghazaly: 481).²⁴¹

al-ghazali kemudian menjelaskan definisi masalahat: Adapun masalahat pada dasarnya adalah ungkapan dari menarik manfaat dan menolak mudarat, tetapi bukan itu yang kami maksud; sebab menarik manfaat dan menolak mudarat adalah tujuan makhluk (manusia), dan kebaikan makhluk itu akan terwujud dengan meraih tujuan-tujuan mereka. Yang kami maksud dengan masalahat ialah memelihara tujuan *syara'* /hukum Islam, dan tujuan *syara'* dari makhluk itu ada lima, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan (ada yang menyatakan keturunan dan kehormatan), dan harta mereka. Setiap yang mengandung upaya memelihara kelima hal prinsip ini disebut masalahat, dan setup yang menghilangkan kelima prinsip ini disebut mafsadat dan menolaknya disebut masalahat.²⁴²

²³⁹ *Ibid*, Hlm. 36-37.

²⁴⁰ *Ibid*.

²⁴¹ *Ibid*.

²⁴² *Ibid*, Hlm. 37-38.

Berdasarkan uraian Al-ghazali di atas, dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan maslahat menurut Al-ghazali adalah upaya memelihara tujuan hukum Islam, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda. Setiap hal yang dimaksudkan untuk memelihara tujuan hukum Islam yang lima tersebut disebut maslahat. Kebalikannya, setiap hal yang merusak atau menafikan tujuan hukum Islam yang lima tersebut disebut mafsadat, yang oleh karena itu upaya menolak dan menghindarkannya disebut maslahat. Lebih lanjut Al-ghazali menyatakan Kelima dasar/prinsip ini memeliharanya berada pada tingkatan darurat. Ia merupakan tingkatan maslahat yang paling kuat/tinggi. Contohnya seperti :

- 1) Keputusan *syara'* untuk membunuh orang kafir yang menyesatkan dan memberi hukuman kepada pembuat bid'ah yang mengajak orang lain untuk mengikuti *bid'ahnya*, sebab hal ini (bila dibiarkan) akan melenyapkan agama umat;
- 2) Keputusan *syara'* mewajibkan *qisas* (hukuman yang sama dengan kejahatannya), sebab dengan hukuman ini jiwa manusia akan terpelihara;
- 3) Kewajiban *hadd* karena minum minuman keras, karena dengan sanksi ini akal akan terpelihara; di mana akal merupakan dasar pen-taklif-an;
- 4) Kewajiban *hadd* karena berzina, sebab dengan sanksi ini keturunan dan nasab akan terpelihara.;
- 5) Kewajiban memberi hukuman kepada para penjarah dan pencuri, sebab dengan sanksi ini harta benda yang menjadi sumber kehidupan manusia itu akan terpelihara. Kelima hal ini menjadi kebutuhan pokok mereka. (al-Ghazaly: 481-483).²⁴³

Dalam menjelaskan hajiyyat, al-Ghazali menyatakan tingkatan kedua adalah maslahat yang berada pada posisi hajat, seperti pemberian kekuasaan kepada wali untuk mengawinkan anaknya yang masih kecil. Hal ini tidak sampai pada batas darurat (sangat mendesak), tetapi diperlukan untuk memperoleh kemaslahatan, untuk mencari kesetaraan (*kafa'ah*) agar dapat dikendalikan, karena khawatir kalau-kalau kesempatan tersebut

²⁴³ *Ibid*, hlm. 38-39.

terlewatkan, dan untuk mendapatkan kebaikan yang diharapkan pada masa datang.²⁴⁴

Tentang *tahsiniyat* dijelaskan al-ghazali sebagai berikut tingkatan ketiga ialah maslahat yang tidak kembali kepada darurat dan tidak pula ke hajat, tetapi maslahat itu menempati posisi *tahsin* (mempercantik), *tazyin* (memperindah), dan *taisir* (mempermudah) untuk mendapatkan beberapa keistimewaan, nilai tambah, dan memelihara sebaik-baik sikap dalam kehidupan sehari-hari dan muamalat/pergaulan. Contohnya seperti status ketidaklayakan hamba sahaya sebagai saksi, padahal fatwa dan periwayatannya bisa diterima. (Al-Ghazaly: 483- 485).²⁴⁵

Apakah semua maslahat dengan ketiga tingkatannya tersebut (*daruriyat*, *hajiyyat* dan *tahsiniyah*) dapat dijadikan pedoman dalam penetapan hukum Islam? Dalam hal ini al-Ghazali menjelaskan sebagai berikut maslahat yang berada pada dua tingkatan terakhir (*hajiyyat* dan *tahsiniyat*) tidak boleh ber hukum semata-mata dengannya apabila tidak diperkuat dengan dalil tertentu kecuali *hajiyyat* yang berlaku sebagaimana darurat, maka tidak jauh bila ijtihad mujtahid sampai kepadanya (*hajiyyat* yang berlaku sebagaimana darurat dapat dijadikan pertimbangan penetapan hukum Islam oleh *mujtahid*).²⁴⁶

Berdasarkan ungkapan al-ghazali di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa maslahat *hajiyyat* dan *tahsiniyat* tidak dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan hukum Islam, kecuali *hajiyyat* yang menempati level *daruriyat*, *hajiyyat* yang seperti itu menurutnya dapat dijadikan *hujjah* pertimbangan penetapan hukum Islam.²⁴⁷

al-Ghazali kemudian meneruskan penjelasannya, adapun maslahat yang berada pada tingkatan darurat maka tidak jauh ijtihad mujtahid untuk melakukannya (dapat dijadikan dalil/pertimbangan penetapan hukum Islam) sekalipun tidak ada dalil tertentu yang memperkuatnya (Itulah maslahat *mursalah*). Contohnya orang-orang kafir yang menjadikan sekelompok

²⁴⁴ *Ibid*, hlm. 39.

²⁴⁵ *Ibid*.

²⁴⁶ *Ibid*, hlm. 39-40.

²⁴⁷ *Ibid*, hlm. 40.

tawanan muslimin sebagai perisai hidup. Bila kita tidak menyerang mereka (untuk menghindari jatuhnya korban dari tawanan muslim), mereka akan menyerang kita, akan masuk ke negeri kita, dan akan membunuh semua kaum muslimin. Kalau kita memanah tawanan yang menjadi perisai hidup itu (agar bisa menembus musuh), berarti kita membunuh muslim yang terpelihara darahnya yang tidak berdosa. Hal ini tidak diketahui dalilnya dalam *syara'*. Bila kita tidak menyerang, kita dan semua kaum muslimin akan dikuasai orang kafir, kemudian mereka bunuh semua termasuk para tawanan muslim tersebut. Maka mujtahid boleh berpendapat, tawanan muslim itu, dalam keadaan apapun, pasti terbunuh. Dengan demikian, memelihara semua umat Islam itu lebih mendekati kepada tujuan *syara'*. Karena secara pasti kita mengetahui bahwa tujuan *syara'* adalah memperkecil angka pembunuhan, sebagaimana halnya jalan yang mengarah itu sedapat mungkin harus dibendung. Bila kita tidak mampu mengusahakan agar jalan itu bisa ditutup, kita harus mampu memperkecil angka kematian itu. Hal ini dilakukan berdasarkan pertimbangan maslahat yang diketahui secara pasti bahwa maslahat itu menjadi tujuan *syara'*, bukan berdasarkan suatu dalil atau dalil tertentu, tetapi berdasarkan beberapa dalil yang tidak terhitung. Namun untuk mencapai maksud tersebut dengan cara seperti itu, yaitu membunuh orang yang tidak berdosa, merupakan sesuatu yang asing yang tidak ditunjukkan oleh dalil tertentu. Inilah contoh maslahat yang tidak diambil lewat metode *qiyas* terhadap dalil tertentu. Maslahat ini dapat dibenarkan dengan mempertimbangkan tiga sifat, yakni maslahat itu statusnya darurat (bersifat primer), *qat'iyat* (bersifat pasti), dan *kulliyat* (bersifat umum).” (Al-Ghazaly: 487- 488).²⁴⁸

Berdasarkan uraian dan contoh yang diberikan al-Ghazali tersebut di atas, dapat diketahui bahwa syarat maslahat *mursalah* dapat dijadikan *hujjah* dalam penetapan hukum Islam, menurut al-Ghazali, maslahat itu harus menduduki tingkatan darurat, dan dalam kasus tertentu seperti yang dicontohkan dan yang sejenis, maslahat itu selain harus *daruriyat*, juga harus *kulliyat* dan *qat'iyat*. Itulah syarat pertama yang dapat difahami dari penjelasan Al-ghazali dalam *al-Mustasfa* berkaitan dengan ke-*hujjahan* maslahat

²⁴⁸ *Ibid*, hlm. 40-41.

mursalah, yaitu maslahat itu harus menempati level darurat atau hajat yang menempati kedudukan darurat.²⁴⁹

Syarat lain yang harus dipenuhi selain di atas ialah kemaslahatan itu harus *mula'imah* (sejalan dengan tindakan *syara'*/ hukum Islam), dalam *al-Mustasfa*, al-Ghazali menyebutkan :

Setiap maslahat yang tidak kembali untuk memelihara maksud hukum Islam yang dapat difahami dari al-Kitab, sunnah, dan ijma' dan merupakan maslahat garibah (yang asing) yang tidak sejalan dengan tindakan *syara'* maka maslahat itu batal dan harus dibuang. Barang siapa berpedoman padanya, ia telah menetapkan hukum Islam berdasarkan hawa nafsunya, sebagaimana orang yang menetapkan hukum Islam berdasarkan istihsan, ia telah menetapkan hukum Islam berdasarkan nafsunya.”(Al Ghazaly: 502).²⁵⁰

Apakah kriteria *kulliyah* (bersifat umum) merupakan salah satu persyaratan agar *maslahat mursalah* dapat diterima? Al-ghazali dalam *al-Mustasfa* tidak menyampaikan secara jelas bahwa *kulliyah* itu merupakan salah satu kriteria yang harus dipenuhi bagi diterimanya *maslahat mursalah*. Ia mensyaratkan kriteria *kulliyah* ini pada kasus tertentu, yaitu masalah orang-orang kafir yang menjadikan tawanan muslim sebagai perisai hidup. Maslahat dalam kasus ini tidak bisa dipandang sebagai *mula'imah* (sejalan dengan tindakan *syara'*) kecuali apabila memenuhi tiga syarat, yaitu *qat'iyah*, *daruriyah*, dan *kulliyah*. Kenapa demikian? Sebab memenangkan yang banyak mengalahkan yang sedikit tidak terdapat dalilnya bahwa itu dikehendaki *syara'*. Ulama telah sepakat apabila ada dua orang dipaksa untuk membunuh seseorang maka tidak halal baginya untuk membunuhnya. Demikian juga, ulama telah sepakat tidak halal bagi sekelompok umat untuk memakan daging seorang muslim lantaran kelaparan.²⁵¹

Mengenai kriteria *qat'iyah* dalam kasus ini juga dimaksudkan agar maslahat dalam kasus membunuh tawanan yang dijadikan perisai hidup itu berstatus *mula'imah*. Sebab kehati-

²⁴⁹ *Ibid*, hlm. 41.

²⁵⁰ *Ibid*, hlm. 40-41.

²⁵¹ *Ibid*, hlm. 41.

hatian *syara'* dalam masalah darah jauh lebih besar dari yang lain. Tidak ditemukan dalam *syara'* adanya dalil yang membenarkan membunuh orang hanya berdasarkan *zann* (dugaan yang kuat).²⁵²

Mengenai perlunya maslahat dalam kasus membunuh tawanan yang dijadikan perisai tadi harus daruriyah adalah karena maslahat yang akan dilenyapkan (nyawa para tawanan muslim yang menjadi perisai) itu statusnya juga *daruriyah*. Dengan demikian, agar sebanding maka maslahat yang dimaksudkan untuk dipelihara haruslah daruriyah. Sebab tidak ditemukan dalam *syara'* adanya kebolehan mendahulukan maslahat yang statusnya *hajiyyah* atau *tahsiniyah* atas *daruriyah*. Tegasnya, maslahat yang mendorong untuk membunuh tawanan muslim yang menjadi perisai itu harus sejalan dengan tindakan *syara'*. Oleh karena membunuh tawanan muslim yang menjadi perisai musuh itu berarti melenyapkan nyawa muslim yang seharusnya dipelihara (*ma'sum*) tanpa salah dan dosa, maka maslahat yang mendorong untuk menyia-nyiakan maslahat daruriyah tadi haruslah maslahat *daruriyah* pula. Apabila maslahat itu harus daruriyah maka maslahat itu harus kulliyah (bersifat umum), tidak cukup sekedar galibah (mayoritas). Sebab *ijma'* menyatakan bahwa memenangkan yang banyak mengalahkan yang sedikit tidaklah dikehendaki oleh *syara'*. Kemudian, membunuh tawanan muslim yang menjadi perisai hidup musuh berarti menghilangkan maslahat secara pasti (*qat'i*). Oleh karena itu, maslahat yang mendorong melakukan itu haruslah bersifat pasti pula, atau setidaknya-dugaan yang mendekati (dugaan) tidak dapat dibenarkan oleh Islam. (al-Ghazaly: 506).²⁵³

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat dilihat bahwa Imam al-Ghazali telah meletakkan syarat diterimanya maslahat, yakni harus terhindar dari kontradiksi, terutama yang melanggar nilai-nilai dalam teks agama yakni berdasarkan Al-Qur'an dan Hadis. Atas hal tersebut, maka menurut penulis konsep maslahat harus dihindarkan dari realisasi maslahat yang cenderung kontradiktif, disharmonisasi dan justru menghasilkan turbulensi hukum.

²⁵² *Ibid*, hlm. 42-43.

²⁵³ *Ibid*, hlm. 43.

Parameter validasi masalah berdasarkan perspektif nilai dalam Al-Qur'an dan Hadis merupakan tujuan yang harus dipedomani agar realisasi masalah yang diinginkan dapat efektif.

Selain menggunakan *Maqasid Asy-Syari'ah* al-Ghazali, Penulis mencoba melengkapi dengan memadukan sudut pandang *Maqasid Asy-Syari'ah* yang dipikirkan oleh Imam al-Ghazali dengan sudut pandang *Maqasid Asy-Syari'ah* Jasser Auda. Menurut Jasser Auda, sudut pandang *Maqasid Asy-Syari'ah* untuk dapat bertahan dan relevan dengan kebutuhan situasi kontemporer serta di masa depan, diperlukan adanya sudut pandang baru *Maqasid Asy-Syariah* dalam kacamata sistem. Sehingga ke depan *Maqasid Asy-Syari'ah* dapat berdampak tidak hanya kepada individu namun kepada konteks kebangsaan atau masyarakat luas pada umumnya.

Sebagaimana Muhammad Faisol mengutip pendapat Jasser Auda yang menjelaskan, realisasi *maqasid* merupakan dasar penting dan fundamental bagi sistem hukum Islam. Menggali *maqasid* harus dikembalikan kepada teks utama (al-Qur'an dan hadis), bukan pendapat atau pikiran faqih. Oleh karena itu, perwujudan tujuan (*maqasid*) menjadi tolok ukur dari validitas setiap ijtihad, tanpa menghubungkannya dengan kecenderungan ataupun madzhab tertentu. Tujuan penetapan hukum Islam harus dikembalikan kepada kemaslahatan masyarakat yang terdapat di sekitarnya, dan pada titik ini penulis beranggapan bahwa ada titik temu kemaslahatan yang dimaksud oleh Al-ghazali dengan Jasser Auda meskipun ada perbedaan dalam cara melihatnya.²⁵⁴

Lebih lanjut mengenai *Maqasid Asy-Syari'ah* yang dikenalkan oleh Jasser Auda adalah kajian *Maqasid Al-Shari'ah* melalui karyanya yang berjudul *Maqasid al-shari'ah as philosophy of Islamic Law : a System Approach*. Melalui karyanya tersebut, Jasser Auda ingin mengenalkan pola berpikir baru yang mendobrak

²⁵⁴ Muhammad Faisol, "Pendekatan Sistem Jasser Auda Dalam Hukum Islam Ke arah FIqh Post Postmodernisme", (Lampung: *UIN Raden Intan Lampung*, Volume 6 No. 1, 2012), hlm. 62.

paradigma lama tertutupnya pintu ijtihad. Karya fenomenal ini merupakan sebuah pendekatan kontemporer yang lahir dari alam berpikir modern dan mencoba menjawab tantangan umat Islam yang berkenaan dengan isu-isu kontemporer.²⁵⁵

Pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Jasser Auda menarik untuk ditelaah lebih lanjut. Hal tersebut seperti Jasser Auda pernah menyajikan bahwa sistem yang efisien harus memelihara fitur orientasi antar subsistem, struktur hierarki, dan keseimbangan antara dekomposisi dan integrasi. Akan tetapi dalam konteks ini Jasser Auda mengemukakan fitur sistem yang perlu ada dalam suatu pendekatan sistem *Maqasid Al-Shari'ah* antara lain :

- a. *Cognitive Nature*. Yang dimaksud dengan *Cognitive Nature* ini adalah perlunya adanya watak pengetahuan yang membangun sistem Hukum Islam. Hukum Islam ditetapkan berdasarkan kepada pengetahuan seorang Faqih terhadap teks-teks yang menjadi sumber rujukan hukum. Untuk membongkar validasi semua kognisi (pengetahuan tentang teks), Auda menekankan pentingnya memisahkan teks (Al-Qur'an dan As-Sunnah) dari pemahaman orang terhadap teks. Harus dibedakan antara mana yang termasuk dalam kualifikasi syariah, mana yang fiqh dan juga mana yang fatwa. Pola berpikir yang bisa membedakan mengenai syariah, fiqh, fatwa dan jenis turunan dari produk hukum Islam lainnya tersebut dijadikan pola berpikir agar segala sesuatu yang dihasilkan diluar dari ketentuan Syariah sebagai wahyu yang diturunkan kepada nabi Muhammad Saw antara lain al-Qur'an dan as-Sunnah merupakan hal-hal pasti yang harus dibedakan dengan hasil olah berpikir manusia seperti fiqh, fatwa dan hal lainnya. Berdasarkan ini Jasser Auda seolah ingin memberikan pesan bahwa perlu pembedaan dan penganggapan sakralisasi yang tepat antara

²⁵⁵ Retna Gumanti, "Maqasid Al-Syariah Menurut Jasser Auda (Pendekatan Sistem Dalam Hukum Islam), *Jurnal Al-Himayah*, Volume 2, Nomor 1 (1 Maret 2018), hlm. 104.

beberapa istilah dalam Hukum Islam tersebut dan hal ini akan sangat berguna dalam menentukan atau merumuskan instrumen hukum khususnya Hukum Islam;

- b. *Wholeness*. Jasser Auda berpendapat bahwa prinsip dan cara berpikir yang menyeluruh atau holistik memiliki peranan penting dalam *ushul fiqh* karena dapat memainkan peran dalam pembaruan kontemporer. Terhadap pola berpikir yang menyeluruh ini akan didapatkan sesuatu hal sebab akibat yang dibutuhkan untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan atau isu yang sedang dikaji dengan cara melihat dari sudut pandang yang lebih luas dan cenderung antisipatif;
- c. *Openess*. Jasser Auda mengatakan bahwa sistem Hukum Islam itu merupakan sistem yang terbuka, prinsip keterbukaan penting bagi Hukum Islam. Menurut Jasser Auda bahwa adanya pendapat yang menyatakan bahwa pintu ijtihad tertutup hanya akan menjadikan hukum Islam menjadi statis. Konsep ini menjadikan pola berpikir Islam melalui hukumnya yakni Hukum Islam dapat mudah beradaptasi tanpa harus mendekonstruksi sistem agama itu sendiri;
- d. *Interrelated*. Ciri dalam fitur sistem keempat ini adalah memiliki struktur hierarki, dimana sebuah sistem terbangun dan sub sistem yang lebih kecil di bawahnya. Hubungan Interelasi menentukan tujuan dan fungsi yang ingin dicapai. Jasser Mencoba membagi hierarki *Maqasid* ke dalam 3 kategori yaitu : Pertama : *Maqasid al-'Ammah* (General Maqasid) yang mencakup seluruh maslahat yang terdapat dalam perilaku *tasyri'* yang bersifat universal seperti adanya keadilan, persamaan, toleransi, kemudahan, termasuk pada aspek *dharuriyat*. Kedua : *Maqasid Khassah* (khusus) yaitu *maqasid* yang terkait dengan maslahat yang ada dalam persoalan tertentu, misalnya tidak boleh menyakiti perempuan dalam ruang lingkup keluarga, dan

tidak diperbolehkannya menipu dalam perdagangan dengan cara apapun. Serta ketiga : *Maqasid Ju'iyah* (Parsial) yaitu *maqasid* yang paling inti dalam suatu peristiwa hukum. Maslahat ini juga disebut hikmah atau rahasia. Contoh pada *maqasid* ini adalah seperti pada kebutuhan akan aspek kejujuran dan kuatnya ingatan dalam persaksian. Dalam contoh lain antara lain pada kasus kriminal modern, bisa jadi cukup dengan satu saksi yang adil dan tidak harus ada dua saksi asalkan yang bersangkutan mampu menunjukkan sikap jujur dan data valid. Pada poin ini Jasser Auda ingin menyampaikan pemikiran baru bahwa tujuan atau realisasi *maqasid* yang semula agar syariah mampu memainkan peran positif dalam mewujudkan kemaslahatan individu, diperluas menjadi wilayah masyarakat atau umat manusia dengan segala tingkatannya, selanjutnya ide tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut :

- *Hifdz an-Din* perlindungan agama dapat diperluas menjadi *Hifdz Al-Hurriyah al I'Tiqad* atau perlindungan kebebasan berkeyakinan;
- *Hifdz al-nafs* perlindungan Jiwa dapat diperluas menjadi *Hifdz al-huquq al-Insan* atau perlindungan Hak-Hak Manusia;
- *Hifdz Al-Mal* atau perlindungan harta dapat diperluas menjadi perwujudan solidaritas sosial;
- *Hifdz al-Aql* atau perlindungan akal dapat diperluas menjadi perwujudan berpikir ilmiah atau perwujudan semangat mencari ilmu pengetahuan;
- *Hifdz Al-Nasl* atau perlindungan keturunan dapat diperluas menjadi perlindungan keluarga;
- *Hifdz Al-Ird* atau perlindungan kehormatan dapat diperluas menjadi perlindungan harkat dan martabat manusia/hak-hak asasi manusia.

- e. *Mutidimensionality*. Maksudnya pada fitur sistem ini adalah sebuah sistem bukanlah sesuatu yang tunggal tetapi terdiri dari beberapa bagian yang saling terkait satu dengan lainnya. Dalam konteks ini ditafsirkan bahwa Hukum Islam tidak hidup dalam ruang kosong, melainkan sebuah sistem yang memiliki berbagai dimensi.
- f. *Purposefulness* atau tujuan. Maksudnya pada fitur sistem ini adalah suatu sistem harus memiliki output atau tujuan. Dalam teori sistem, tujuan dibedakan menjadi tujuan dan maksud. Sebuah sistem akan menghasilkan maksud dan jika ia mampu menghasilkan tujuan itu sendiri dapat diraih dengan cara yang berbeda-beda dan dalam hal yang sama, atau menghasilkan berbagai tujuan dan dalam situasi yang beragam. Menurut Jasser Auda, *Maqasid* berada dalam pengertian *purpose* (*al-gayah*). *Maqasid Asy-Syari'ah* tidak bersifat monolistik dan mekanistik, tetapi bisa beragam sesuai dengan situasi dan kondisi.²⁵⁶

Bahkan menurut Jasser Auda, perspektif kontemporer atas *Maqasid Asy-Syariah* seharusnya memang sudah mulai berkembang kepada tujuan kemaslahatan yang bersifat lebih publik dibandingkan hanya individu. Salah satu contohnya adalah soal *human development*. Jasser Auda menjelaskan bahwa :

In addition to Muslim minorities who live in developed countries, a few countries with Muslim majorities were ranked under 'high human development,' such as Brunei, Qatar, and the United Arab Emirates. However, the above groups collectively represent less than one percent of Muslims. The bottom of the HDI list includes Yemen, Nigeria, Mauritania, Djibouti, Gambia, Senegal, Guinea, Ivory Cost, Mali, and Niger (which collectively represent around 10 percent of Muslims).²⁵⁷

²⁵⁶*Ibid*, 109-115.

²⁵⁷Jasser Auda, *Maqasid Al-Shariah As Philosophy Of Islamic Law A System Approach*, (London :: The Internasional Institute Of Islamic Thought, 2007), hlm. 25.

Bahkan lebih lanjut Jasser Auda menyampaikan pendapatnya mengenai *human development* bahwa :

I suggest 'human development' to be a prime expression of maslahat (public interest) in our time, which Maqasid Asy-Shariah should aim to realise through the Islamic law. Thus, the realisation of this maqḥad could be empirically measured via the UN 'human development targets,' according to current scientific standards. Similar to the area of human rights, the area of human development requires more research from a maqasid perspective. Nevertheless, the evolution of 'human development' into 'purposes of Islamic law' gives 'human development targets' a firm base in the Islamic world, instead of presenting them, according to a number of (neo-)literlists, as merely 'tools for western domination.'²⁵⁸ In this book, all of the above traditional and contemporary conceptions of maqḥid will be used as guiding fundamentals and criteria for the systems based analysis and evaluation of the Islamic law. In other words, maqasid will be presented as a philosophy of Islamic law.²⁵⁹

Pada poin ini penulis berkesimpulan bahwa perspektif Jasser Auda terhadap realisasi *Maqasid Asy-Syariah* adalah dengan tetap menjadikan perlindungan agama sebagai skala prioritas atas pemenuhan dimensi perlindungan kemaslahatan yang lainnya.

Lebih jelasnya lagi, penulis dapat sampaikan bahwa konteks pemikiran *Maqasid* al-Ghazali dengan Jasser Auda dalam memandang Agama Islam sebagai sistem, menjadikan orientasi realisasi *Maqasid Asy-Syari'ah* harus menuju kepada satu tujuan utama yang bernama perlindungan agama. Sehingga berdampak apapun sebuah kemaslahatan baik kepada masyarakat, publik atau negara pada umumnya, namun kemaslahatan tersebut tidak boleh mereduksi atau mengurangi perwujudan perlindungan Agama Islam.

²⁵⁸*Ibid.*

²⁵⁹*Ibid.*

Konkretnya di dalam tulisan Disertasi ini, penulis deskripsikan, bahwa tujuan kemaslahatan yang berorientasi kepada Teks Al-Qur'an dan Sunnah sebagai tujuan kemaslahatan yang berorientasi kepada perlindungan agama, tidak semata-mata memandang hanya menjalankan perintah agama.

Namun bila ditinjau dari sudut pandang *Maqasid Asy-Syari'ah* lebih mendalam, maka di dalam perintah agama (Al-Qur'an dan Sunnah) termuat hal-hal penting dan utama yang berguna bagi perlindungan dimensi lain kemaslahatan itu sendiri, yakni sebuah pemikiran bahwa segala sesuatu instrumen hukum yang berorientasi kepada perlindungan pada agama Islam, maka secara otomatis akan memancarkan beberapa elemen seperti menghadirkan keadaan harmonisasi hukum (tidak terjadi turbulensi hukum karena saling bertentangan), stabilisasi keadaan sosial, responsif untuk diterima oleh pengguna dan juga aplikatif untuk diterapkan. Output dari semua hal tersebut, maka instrumen hukum yang dihasilkan akan menghasilkan produk Hukum yang berkeadilan.

Membahas mengenai *Maqasid Asy-Syari'ah* dalam konteks masyarakat ekonomi, Jaih Mubarak memberikan pendapat, bahwa *Maqasid Asy-Syariah* dapat pula dipandang dari sudut pandang *Maqasid Al Mu'amalat al-Maliyah*. Menurut Jaih Mubarak yang mengutip pendapat dari Nur al-Din Mukhtar al-Khadimi menjelaskan bahwa :

Lingkup *mu'amalat maliyyah* pada dasarnya adalah perbuatan hukum (*tasharruf*) kebendaan (*maliyyah*), ekonomi (*iqtishadiyyah*), dan perdagangan dan/atau bisnis (*tijariyyah*) yang dilakukan manusia guna memenuhi kebutuhan dengan mempertukarkan harta dan/atau manfaat dengan cara jual-beli (*bai'*), sewa (*ijarah*), kerjasama usaha (*musyarakah* dan *mudharabah*), dan kerjasama usaha-pertanian (*muzara'ah*, *musaqah*, dan *mugharasah*).²⁶⁰

²⁶⁰ Nur al-Din Mukhtar al-Khadimi, *al-Maqashid al-Syari'ah* (Riyadh: Kunuz Isybiliyya'. 2003), hlm. 45; lihat al-Syeikh Hasan Ayub, *Fiqh al-*

Berdasarkan kepada konteks tersebut maka orientasi dari Maqasid Asy-Syariah khususnya melalui *Maqasid Al-Mu'amalat Al-Maliyyah* sesungguhnya juga dapat memiliki dampak dan berdimensi meluas kepada kebutuhan bagi sektor sosial/publik.

Lebih lanjut Jaih Mubarak juga menjelaskan kembali berdasarkan literatur Nur al-Din Mukhtar al-Khadimi bahwa :

Pada akhirnya, dapat disimpulkan bahwa manusia terdiri atas jasad (fisik) dan ruh (non-fisik); karenanya tujuan (*maqashid*) mu'amalat maliyyah tidak hanya untuk memperoleh kemanfaatan materialistik (*jalb al-manfa'ah al-madiyyah*), tetapi yang hendak dicapai adalah kemanfaatan untuk ruh/nafs/jiwa (*jalb al-manfa'ah al-ma'nawi*) secara sekaligus; dengan terpenuhinya kebutuhan fisik dan ruh, dan saling keterhubungan antara fisik dan ruh, maka tumbuh persaudaraan, toleransi, dan kasih-sayang sesama pebisnis. Usaha yang dilakukan dengan benar (sesuai ketentuan) dan baik, akan melahirkan persaudaraan, toleransi, dan kasih sayang;

Berdasarkan kepada hal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa melalui *Maqasid Asy-Syari'ah* dan khususnya pada konteks *Maqasid Al-Mu'amalat Al-Maliyyah*, mampu memberikan kontribusi terwujudnya situasi harmonisasi sosial yang jauh dari potensi perselisihan, sikap saling mencurangi dan juga sikap saling menzalilimi satu sama lain. Penulis berpendapat bahwa fungsi penting dari *Maqasid Asy-Syari'ah*, terlebih lagi dalam konteks dunia interaksi ekonomi, akan sangat berpotensi menghasilkan perkembangan geliat ekonomi syariah yang positif, mengingat situasi sosial yang positif akan berdampak kepada *social trust* seluruh rakyat Indonesia pada keamanan hukum praktik ekonomi syariah di Indonesia.²⁶¹

Mu'amalat al-Maliyyah fi al-Islam (Kairo: Dar al-Salam. 2003) dikutip dalam draft buku karangan Prof Jaih Mubarak.

²⁶¹*Ibid*, Hlm. 47-48.

7. Teori Sistem Fungsional

Gagasan teori yang dinamakan sistem fungsional merupakan hasil refleksi dan pencermatan penulis terhadap eksistensi, peran akal dan hati nurani manusia terhadap perbuatan. Sehingga penulis berkeyakinan bahwa dengan adanya akal dan hati nurani yang diaktifkan fungsinya dan dioptimalkan fungsinya, maka akan mendapatkan kesamaan akal dan hati nurani dalam memandang permasalahan, dan juga menghasilkan respon perbuatan yang mengarah kepada pencarian solusi terbaik.

Konteks ini bisa diambil contoh seperti : kulit terbakar api, maka respon akal dan hati nurani bersamaan akan menuju pada pilihan solusi menghindari rasa sakit dari terbakarnya kulit tersebut. Lebih lanjut mengenai refleksi dan pencermatan yang dilakukan penulis atas teori sistem fungsional tersebut, secara detail dibangun atas beberapa hal sebagai berikut :

- a. Pendapat Nurcholis Madjid atas makna Al-Qur'an surat Al-a'raf ayat 172. Menurut Nurcholis Madjid, pernah menyatakan dalam tulisannya bahwa manusia itu sejatinya memiliki kodrat sebagai manusia beragama (manusia agama). Sehingga seharusnya secara kodrat perilakunya akan mengarah kepada perbuatan-perbuatan yang sejalan dan dikehendaki oleh Allah *Subhanahuwataala*. Hal ini dikarenakan karena pondasi perjanjian primordial antara manusia dengan penciptanya yakni Tuhan. Lebih jelasnya penulis mengutip pendapat Nurcholis Madjid sebagai berikut :

...di kalangan di negeri kita (Indonesia), kata-kata primordial hampir selalu mempunyai konotasi negatif. Sebab kata-kata itu biasanya mengandung arti sikap tidak rasional, berdasarkan pertimbangan tentang apa yang ada pada seseorang sejak lahir seperti kesukuan, keagamaan, kedaerahan, kedudukan sosial dan lain-lain. Dari sisi tersebut sesungguhnya istilah primordial dapat ditarik dalam segi arti yang negatif namun juga dapat ditarik dari segi positif yakni dasar, asli dan lain sebagainya.

Berdasarkan pengertian yang positif itulah dapat berbicara tentang adanya suatu perjanjian primordial antara manusia dan Tuhan, bahwa manusia akan hanya menyembah Tuhan Yang Maha Esa semata. Perjanjian primordial itu dalam Kitab Suci dilukiskan demikian : *“Dan ingatlah ketika Tuhanmu mengambil dari anak cucu Adam dari punggung-punggung mereka keturunan mereka dan dimintakan saksi atas mereka : Bukankah aku ini Tuhan? Mereka Menjawab: Benar kami bersaksi. Demikianlah agar kamu (tidak) berkata pada hari kiamat : Sesungguhnya kami lupa akan hal itu”*, (Q7 :172). Disebut perjanjian primordial karena perjanjian itu baik secara hakiki maupun secara metaforis, terjadi pada awal penciptaan masing-masing perorangan manusia, atau bahkan sebelumnya. Karena adanya perjanjian itu maka mengakui adanya Tuhan dan hasrat berbakti kepada-Nya merupakan alam asli manusia. Sehingga dalam konteks ini didapatkan sebuah gambaran bahwa sifat asli manusia sesungguhnya adalah harus selaras dengan apa yang dikehendaki atau diinginkan oleh Tuhan.²⁶²

- b. Segala sesuatu tindakan manusia akan ditentukan berdasarkan kepada hati nuraninya. Dalam Islam khususnya di dalam Al-Qur'an menggunakan istilah hati, dalam berbagai pengertian yang kesemuanya menunjukkan pada sentralitas hati dalam diri manusia. Dengan demikian, hati merupakan bagian dari spiritual manusia. Sama halnya dengan Qalbu yang keberadaannya hanya dapat dirasakan, tanpa dapat dilihat dan diraba. Dalam Al-Qur'an, kata Qalbu digunakan untuk menyebutkan salah satunya hati manusia, sesuai dengan firman Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* yang artinya :

“Dan janganlah kami mengikuti apa yang kamu tidak mempunyai pengetahuan tentangnya. Sesungguhnya

²⁶²Nurcholis Madjid, *Karya Lengkap Nurcholis Madjid (Keislaman, Keindonesiaan dan Kemodernan)*, (Jakarta : Cetakan Pertama, Nurcholis Madjis Society (NCMS). 2019), hlm. 1931.

pendengaran, penglihatan dan hati, semua itu akan dimintai pertanggungjawaban”, (Q.S. Al-Isra : 36).

- c. Dalam perspektif Islam, penentu segala tindakan baik dan buruk selain difirmankan oleh Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* dalam Al Qur'an, juga pernah disampaikan oleh Rasulullah dalam suatu riwayat hadis.

Rasulullah Shallallahu 'alaihi Wasallam bersabda :

*“Wahai Wabishah, mintalah fatwa pada hatimu (3x), karena kebaikan adalah yang membuat tenang jiwa dan hatimu. Dan dosa adalah yang membuat bimbang hatimu dan goncang dadamu. Walaupun engkau meminta fatwa pada orang-orang dan mereka memberimu fatwa.”*²⁶³

Maksud dari hadis ini adalah ketika dihadapkan pada suatu pilihan antara benar dan salah, seorang Muslim wajib mengikuti dalil, bukan mengikuti perasaan. Allah Ta'ala berfirman :

*hai orang-orang yang beriman, taatlah kepada Allah dan taatlah kepada rasul dan janganlah kamu merusakkan (pahala) amal-amalmu”. Allah Ta'ala juga berfirman : “dan taatlah kepada Allah dan taatlah kepada Rasul, jika kamu berpaling maka sesungguhnya kewajiban Rasul kami hanyalah menyampaikan (amanat Allah) dengan terang.”*²⁶⁴

- d. Penulis menjadikan teori fitrah yang disusun oleh Ibn Taimiyah juga sebagai refleksi dalam menyusun gagasan sistem fungsional. Ibn Taimiyah mendefinisikan teori *fitrah* sebagai berikut :

Allah menciptakan manusia dengan *fitrah* di mana “terletak pengetahuan dan pengakuan tentang kebenaran, dan pengenalannya akan kesalahan dan penolakannya

²⁶³HR. Ahmad No. 17545, Al Albani Dalam Shahih At Targhib (1734) mengatakan “*hasan ghairihi*” dalam Yulian Purnama, Begini Maksudnya Penjelasan 45 Hadis Yang Banyak Disalahpahami, Edisi Pertama, Jumadal Ula 1443, hlm. 136.

²⁶⁴ *Ibid*, Hlm. 127.

terhadapnya”. Oleh karena fitrah jugalah setiap individu menyadari apakah ia mengetahui atau tidak mengetahui sesuatu. Ibn Taimiyah mengatakan bahwa manusia di satu sisi memiliki nalar (*al-nazhar*) dan di sisi lain memiliki kehendak. Kedua kelompok kemampuan ini saling melengkapi.²⁶⁵

Bahkan konsep dalam teori *fitrah* ini memiliki kesamaan persepsi pada masa pemikiran Islam era berikutnya seperti Muhammad Thahir Ibnu Asyur. Menurut beliau ada empat unsur yang menjadi landasan dalam membangun pondasi Maqasid Syariah, salah satunya adalah *al-fitrah*. *al-fitrah* merupakan suatu sistem yang diciptakan oleh Allah *Subhanahu wa ta'ala* kepada setiap makhluk, termasuk akal, jasmani baik bathin maupun akhir. Fitrah dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu fitrah *aqliyah* dan fitrah *nafsiyah*. Dengan adanya fitrah yang pertama, manusia dapat merasakan adanya zat yang patut dipercaya dan menyadari urgensi syariat untuk mengatur kehidupan manusia dengan cara yang terarah dengan baik. Sehingga terhadap fitrah sebagai sistem ini menjadikan manusia memiliki naluri bagaimana mencapai posisi dan kondisi yang terbaik bagi dirinya sebagai manusia, sekaligus bersamaan juga dengan naluri untuk menghindari posisi dan kondisi yang terburuk atau berbahaya bagi dirinya sebagai manusia.²⁶⁶

- e. Penulis juga mencermati dan melakukan refleksi berdasarkan pemikiran hampir serupa dari Eggi Sudjana yang mengenalkan tentang Islam fungsional.

²⁶⁵ Nurcholis Madjid, *Ibn Taimiyah Tentang Falsafah dan Falsafah*, (Jakarta Selatan : Nurcholis Madjid Society (NCMS), Agustus 2020), hlm. XXXVII.

²⁶⁶ Sururi Maudhunati, Muhajirin, “Gagasan Maqashid Syari’ah Menurut Muhammad Thahir bin al-‘asyur serta Implementasinya dalam Ekonomi Syariah”, *J-HES: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Volume 06, Nomor 02, (Desember 2022), hlm. 200-201.

Islam fungsional sebagai sebuah gagasan terlahir dari keyakinan saya, bahwa ummat Islam harus menjalankan Islamnya secara keseluruhan (*kaafah*) sebagaimana firman Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* dalam Al-Qur'an Surat Al-Baqarah ayat 108. Kekafah-an seorang muslim dalam ber-Islam itulah yang dimaksud dengan Islam fungsional, atau dalam bahasa lain, Islam Fungsional itu adalah aplikasi dari ajaran Islam melalui kapasitas dan otoritas yang dimiliki oleh tiap individu orang beriman kepada Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, untuk berfungsinya seluruh aspek dari dasar ajaran Islam, yaitu aqidah, syari'at, dan akhlaq, dalam tatanan/sistem kehidupan berkeluarga, bermasyarakat dan bernegara yang dijalaninya. Dengan demikian, Islam fungsional dibangun atas 9 (Sembilan) dasar, yakni : kapasitas, otoritas, aqidah, syari'ah, akhlaq, sistem kehidupan keluarga, masyarakat, dan negara. Kalau Islam ini dijalankan oleh setiap orang muslim, maka visi dan misi kehadiran Islam sebagai rahmatan lil alamien insyaAllah bisa tercapai.²⁶⁷

Penulis meyakini bahwa segala sesuatu tindakan manusia akan ditentukan berdasarkan kepada hati nuraninya. Di dalam Al-Qur'an menggunakan istilah hati, dalam berbagai pengertian yang kesemuanya menunjukkan pada sentralitas hati dalam diri manusia. Dengan demikian, hati merupakan bagian dari spiritual manusia. Sama halnya dengan Qalbu yang keberadaanya hanya dapat dirasakan, tanpa dapat dilihat dan diraba. Dalam Al-Qur'an, kata Qalbu digunakan untuk menyebutkan salah satunya hati manusia, sesuai dengan firman Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* yang artinya :

“Dan janganlah kami mengikuti apa yang kamu tidak mempunyai pengetahuan tentangnya. Sesungguhnya pendengaran, penglihatan dan hati, semua itu akan dimintai pertanggungjawaban”, (Q.S. Al-Isra : 36).

²⁶⁷ Eggi Sudjana, *Islam Fungsional*, (Jakarta : Taghyiir Press, 2002), hlm.

Berdasarkan pada fungsi, potensi, kandungan, sifat, karakteristik, dan kualitas *qalbu*, maka *Qalbu* mempunyai kedudukan yang sangat menentukan dalam sistem nafsani (kepribadian) manusia. *Qalbu*lah yang menentukan dan menolak sesuatu, dan *Qalbu* pulalah yang memikul tanggung jawab atas apa yang diputuskan, sehingga dengan demikian dapat diketahui bahwa *Qalbu* memiliki fungsi :

- a. Merupakan bagian dari *nafs* yang bekerja memahami, mengolah, menampung realitas disekelilingnya dan memutuskan sesuatu sehingga disini poin utama katalisator penggerak dari perbuatan manusia;
- b. Sesuai dengan potensinya, maka merupakan kekuatan yang sangat dinamis, tetapi ia temperamental, fluktuatif, emosional dan berbolak balik;
- c. Untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi, *Qalbu* bekerja dengan jaringan akal, namun kondisi *Qalbu* dan akal terkadang tidak optimal sehingga dimungkinkan untuk terkontaminasi oleh pengaruh *syahwat* (motif yang mengarah kepada hal-hal negatif). Kontaminasi yang dapat merusak sistem fungsi pada *qalbu*, mengarah kepada potensi perbuatan yang tidak dikehendaki oleh agama;
- d. Hanya menampung hal-hal yang disadari dan keputusan *Qalbu* mengandung pahala dan dosa, serta
- e. Hal-hal yang sudah dilupakan *Qalbu* akan masuk ke dalam memori *nafs*, yang pada suatu saat dapat muncul dalam bentuk impian atau sesuatu yang diinginkan atau diharapkan dalam daya imajinasi dan olah rasanya.²⁶⁸

Atas dasar pembahasan konteks tersebut, penulis menilai ada komponen sistem dalam tubuh manusia yang dinamakan keserasian perpaduan atau keselarasan kehendak antara fungsi akal,

²⁶⁸Anri Saputra, Meia Rospita, dkk, *Qalbu Dalam Kajian Psikologis Islam*, Al-Fikra : *Jurnal Ilmiah Keislaman* Vol. 18 No. 1, Januari – Juni 2019, hlm. 38-50.

dengan hati nurani yang keduanya harus difungsikan dalam bentuk aktivasi dan optimalisasi fungsi.

Salah satu upaya aktivasi dan optimalisasi fungsi akal sehat adalah melalui berpikir objektif. Secara pengertian, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian objektif adalah keadaan yang sebenarnya tanpa dipengaruhi pendapat atau pandangan pribadi.²⁶⁹ Selain itu objektifitas melibatkan kekuatan moral sebagaimana penjelasan mengenai objektifitas menurut Aladair MacIntyre adalah

To be objective then, is to understand oneself as part of a community and one's work as part of a project and part of a history. The authority of this history and this project derives from the goods internal to the practice. Objectivity is a moral concept before it is a methodological concept, and the activities of natural science turn out to be a species of moral activity.²⁷⁰

Sejalan dengan hal tersebut, Brian Z Tamanaha juga pernah menjelaskan bahwa

“It is characteristic of non-instrumental views that the content of law is, in some sense, given; that law is immanent; that the process of law-making is not a matter of creation but one of discovery; that law is not the product of human will; that law has a kind of autonomy and internal integrity; that law is in some sense, objectively determined”.²⁷¹

Filter untuk setiap langkah perbuatan manusia tersebut ditentukan berdasarkan kepada keselarasan fungsi akal (objektifitas) dan fungsi hati nuraninya tersebut. Sekali lagi penulis

²⁶⁹<https://kbbi.web.id/objektif>, diakses pada tanggal 22 Juni 2023 pukul 21.31 WIB.

²⁷⁰ Alasdair MacIntyre, “*Objectivity in Morality and Objectivity in Science*” dalam H Tristram Englehardt, Jr. and Daniel Callahan (eds.) *Moral, Science and Society*, (New York: The Hastings Center Institute of Society, Ethics and the Life Science, 1978). hlm. 37.

²⁷¹ Brian Z. Tamanaha, “*Law as a Means to an End*, (UK : Cambridge University Press The Edinburgh Building, Cambridge CB2 2RU, 2006), hlm. 11.

memberikan penekanan, bahwa memfungsikan sistem kodrati pada diri manusia yakni akal sehat dan hati nurani inilah yang penulis coba angkat dalam bentuk istilah sistem fungsional.

Lebih detail mengenai relasi sistem fungsional dengan kebijakan hukum dalam penulisan disertasi ini adalah, bahwa instrumen hukum yang berorientasi kepada perwujudan perlindungan agama Islam, harus berdasarkan kepada kecocokan dalam memandang isu permasalahan yang dihadapi yang dihasilkan dari aktivasi dan optimalisasi fungsi akal sehat yang telah lolos uji beberapa uji variabel secara berurutan atau sistematis yakni objektifitas, isu utama, harmonisasi, dan uji probabilitas dengan optimalisasi fungsi hati nurani sesuai kodratnya selaku manusia beragama.²⁷²

Adapun detail mengenai variabel uji validitas optimalisasi akal, penulis uraikan sebagai berikut :

- 1) Objektifitas akan menghasilkan pola berpikir yang tidak berpihak (subjektif), berdasarkan fakta apa adanya, fakta data teruji;
- 2) Isu utama adalah respon atas permasalahan yang dialami dan dihadapi, diamati berdasarkan objektifitas yang ditangkap;
- 3) Harmonisasi adalah kecermatan memperhatikan perwujudan hierarki hukum dimana instrument hukum harus memuat adanya pemenuhan nilai sebagai hierarki tertinggi, diikuti asas, dan terakhir perwujudan norma atau aturan, sehingga tidak terjadinya adanya turbulensi hukum baik bersifat formal dengan formal maupun formal dengan non formal;
- 4) Probabilitas adalah melihat apakah ada dasar hukum yang memungkinkan dalam mewujudkan instrument hukum yang

²⁷²Pada titik ini terjadinya terjadi cara kerja potensi akal dan hati nurani yang senantiasa penuh dengan ketertundukan dan ibadah kepada Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*. Parameter dari baik atau idealnya instrumen hukum yang diproses melalui sistem fungsional adalah lahirnya produk yang jauh dari mengutamakan kepentingan pribadi, sekelompok atau golongan tertentu. Sehingga narasi dalam produk hukum yang dilahirkan harus merepresentasikan populasi.

akan diciptakan, termasuk tujuan nilai apa yang akan dicapai juga harus ada di dalam variabel ini.

Atas seluruh refleksi tersebut, maka penulis menyimpulkan bahwa instrumen hukum yang dihasilkan berdasarkan kepada sistem fungsional ini akan memproduksi hukum yang bercirikan objektif, adil, dan tidak berorientasi kepada menghasilkan kerusakan, karena sudah menjadi sifat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* yang tidak menyukai kerusakan, sebagaimana salah satunya difirmankan oleh Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* dalam surat Al Qasas Ayat 77 yang berbunyi :

Dan, carilah pada apa yang telah dianugerahkan Allah kepadamu (pahala) negeri akhirat, tetapi janganlah kamu lupakan bagianmu di dunia. Berbuat baiklah (kepada orang lain) sebagaimana Allah telah berbuat baik kepadamu dan janganlah kamu berbuat kerusakan di bumi. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berbuat kerusakan.

Sistem fungsional ini menurut penulis harus dihidupkan atau difungsionalkan agar dapat menjadi “jembatan” yang dapat menghasilkan segala bentuk perbuatan mengarah kepada kebaikan dan mencerminkan kepada sifat-sifat baik, seimbang dan maslahat yang dikehendaki Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*. Konsep ini tentunya relevan terhadap hal produk kebijakan hukum yang menaungi kepentingan populasi, bukan pribadi atau golongan tertentu.

Sudah menjadi kenyataan bahwa produk kebijakan hukum yang dihasilkan dari tidak menghidupkan sistem fungsional akan berujung kepada tidak bermanfaatnya hukum, terjadi demonstrasi, anarki, perlawanan, bahkan dalam konteks keindonesian, kebanyakan terjadi penolakan seperti protes atas Perda Syariah dan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi untuk dibatalkan karena dianggap bertentangan dengan Konstitusi atau suara aspirasi rakyat. Sistem Fungsional ini diharapkan dapat menjadi instrumen yang dapat membantu menjadi jembatan dalam menghasilkan kebijakan hukum yang menuju kepada realisasi

penjagaan *Maqasid Asy-Syar'iah* agar tidak terkontaminasi dan menghasilkan minim perbedaan pendapat.

Gagasan tentang sistem fungsional ini ini penulis coba perkenalkan sebagai sebuah teori oleh karena dihasilkan berdasarkan proses berpikir ilmiah.²⁷³

Teori menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) ialah pendapat yang didasarkan pada penulisan dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi.²⁷⁴ Sedangkan teori menurut Wiliam Wiriesma sebagaimana dikutip pendapatnya oleh Sugiyono menyatakan bahwa

“a theory is a generalization or series of generalization by wich we attemp to explain some phenomena in a systematic manner”.

Yang artinya teori adalah generalisasi atau kumpulan generalisasi yang dapat digunakan untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena.²⁷⁵

Selain itu menurut Jim Stewart dan Victoria Harte menerangkan teori adalah

“the definition there states a theory is “a supposition or a system of ideas intended to explain something”.”²⁷⁶

Di dalam definisi tentang teori tersebut terlihat adanya pola berpikir yang sistematis, konstruktif dimana dibangun berdasarkan

²⁷³Proses berpikir menuntut adanya sistematika dan pengamatan secara objektif. Menurut Prof . Eggi Sudjana pernah menjelaskan dalam siaran youtubenya mengenai proses berpikir adalah dimana kemampuan untuk dapat mensamakan yang sama dan membedakan yang berbeda. Paparan ini menjelaskan bahwa harus ada objektifitas penilaian dan penyimpulan terhadap suatu keadaan. Sehingga tendensi-tendensi yang berkaitan dengan nafsu, obsesi dan kepentingan sekelompok belaka itu dapat dikesampingkan.

²⁷⁴<http://kbbi.web.id/teori>, diaksesl pada tanggal 31 Mei 2023 Pukul 06.28 WIB.

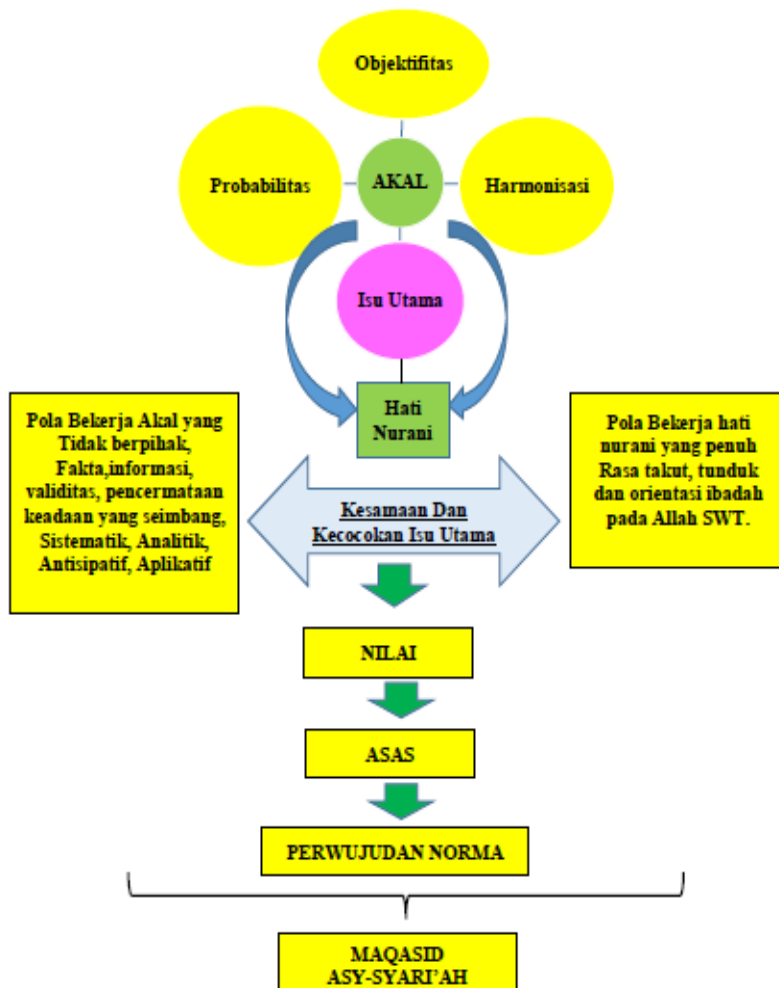
²⁷⁵Sugiyono, *Metode Penulisan Manajemen*, (Bandung: Alfabeta. 2013) hlm 117.

²⁷⁶Jim Stewart and Victoria Harte, *What is theory*, Leeds Metropolitan University, Leeds, UK, and Sally Sambrook Bangor University, Bangor UK, *Journal of European Industrial Training* 35(3), 2011, hlm. 222.

kepada data-data, fenomena-fenomena serta dibangun pada kesimpulan untuk menjelaskan keadaan atau sesuatu fenomena tersebut. Sehingga penulis dalam kesempatan ini menaruh gagasan sistem fungsional sebagai bagian dalam kerangka teori.

Adapun alur berpikir atau cara bekerja teori sistem fungsional antara lain memadukan fungsi akal sehat dan hati nurani manusia yang telah diaktifkan dan dioptimalisasi fungsinya. Ukuran optimalisasi fungsi akal sehat diuji oleh beberapa *variable* antara lain objektifitas atau berpikir yang tidak subjektif atau tidak berpihak, probabilitas dengan cara melakukan identifikasi peluang hukum atau situasi kenyataan sosial yang memungkinkan untuk mewujudkan kebijakan hukum, harmonisasi adalah menghasillkan suatu kebijakan hukum yang bisa diterima oleh masyarakat, tanpa menimbulkan turbelensi hukum dengan hukum yang telah ada, dan terhadap hasil olah berpikir kritis demikian, maka akan mendapatkan isu utama. Begitu pula dengan hati nurani yang diisi dengan penuh ketakutan dan orientasi ibadah kepada Allah *Subhanahu wa ta'ala*.

Atas optimalisasi fungsi dan hati nurani maka instrumen kebijakan hukum yang dihasilkan memiliki legitimasi atas asas dan tujuan nilai luhur yang ingin dicapai. Selain itu, dengan pola kerja sistem fungsional tersebut, maka instrumen kebijakan hukum bisa lebih terbantu untuk mencapai *Maqasid-Asy Syari'ah* yang murni. Lebih lanjut di bawah ini penulis berikan ilustrasi gambar cara bekerja teori sistem fungsional.



Gambar 1. *Teknis Implementasi Teori Sistem Fungsional pada Maqasid Asy-Syari'ah*

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.

Penelitian disertasi ini bersifat kualitatif. Adapun konsep dasar penelitian kualitatif adalah

“penelitian untuk mengeksplorasi dan memahami makna-makna yang oleh sejumlah individu atau kelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan”.²⁷⁷

Perbedaan penelitian kualitatif dengan penelitian kuantitatif adalah bahwa penelitian kualitatif berangkat dari data, memanfaatkan teori yang ada sebagai bahan penjelasa dan berakhir dengan sebuah teori. Menurut Moleong yang pendapatnya dikutip oleh Abdul Fattah Nasution menjelaskan bahwa penelitian kualitatif bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada satu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Konteks metode penelitian kualitatif ini secara sederhana membantu pihak yang meneliti dalam membaca situasi, keadaan, data, menyajikan, analisa, kesimpulan sampai kepada perwujudan usulan baru atau konsep baru yang ditawarkan.²⁷⁸

Cara kerja metode penelitian kualitatif dalam penelitian disertasi ini selain melibatkan sumber normatif doktrinal (referensi buku hukum Islam, buku hukum, sejarah hukum, dan buku dokumentasi hukum sebagai data-data kualitatif), juga melibatkan wawancara kepada Tokoh muslim Nasional di Indonesia, juga organisasi DSN MUI (Majelis Ulama Indonesia) terkhusus ditujukan kepada Ketua DSN MUI atau melalui DSN Institute,

²⁷⁷Adhi Kusumastuti dan Ahmad Mustamil Khoiron, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Semarang: Lembaga Pendidikan Sukarno Pressindo, 2019), hlm. 2.

²⁷⁸ Abdul Fattah Nasution, M.Pd, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung:Harva Creative, Januari,2023), hlm. 34.

BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) Republik Indonesia sebagai representasi Pemerintah (eksekutif) yang bertugas merancang arah visi kebijakan hukum pemerintah Republik Indonesia, beberapa Fraksi partai di DPR RI seperti Fraksi PDI Perjuangan sebagai Partai yang sudah 2 (dua) kali periode pemerintahan sebagai pemenang, Fraksi PAN sebagai partai dengan basis politik Keislaman yang perannya tidak pernah absen sejak kelahirannya di masa reformasi sampai dengan saat ini.

Proses pengumpulan dan penggalian informasi ini dilakukan dengan mengkombinasikan metode teknik dokumentasi dan juga teknik wawancara. Seluruh hasil dari penggalian informasi dari informan penulisan akan dikorelasikan dengan teori-teori dan kaidah yang digunakan dalam rencana penulisan ini untuk didapatkan hasil jawaban yang sesuai dan menjawab atas rumusan masalah yang diteliti.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian disertasi telah dilakukan dengan beberapa pendekatan antara lain :

1. Pendekatan yuridis normatif. Pendekatan ini digunakan untuk menelaah konstruksi hukum materil serta aturan-aturan terkait lainnya yang berkaitan dengan gagasan penulisan disertasi. Dengan pendekatan ini diharapkan dapat mengungkap posisi ekonomi syariah dalam sistem ekonomi nasional, kedudukan hukum DSN MUI dalam sistem pengawasan ekonomi syariah di Indonesia dan bagaimana seharusnya respon hukum terhadap situasi tersebut;
2. Pendekatan Hukum Islam (fikih). Pendekatan ini digunakan sebagai inti dari penulisan Disertasi yakni untuk mengelaborasi sudut pandang teori *Maqasid Asy-Syariah* atas gagasan dalam penulisan disertasi ini. Dengan pendekatan ini diharapkan dapat menjawab pertanyaan ilmiah penulisan agar sesuai dengan tujuan dari Hukum Islam sebagaimana *Maqasid Asy-Syariah*;

3. Pendekatan Psikologi Profetik. Pendekatan ini digunakan oleh penulis untuk dapat memperkuat dasar terbentuknya gagasan sistem fungsional yang digunakan dalam disertasi ini.

C. Tempat atau lokasi penelitian

Hasil penelitian ini dilakukan di beberapa tempat antara lain :

1. DPR RI Fraksi PAN (Partai Amanat Nasional), dan Fraksi PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) di Jakarta Selatan DKI Jakarta;
2. DSN Institusi DSN MUI di Jakarta Pusat DKI Jakarta;
3. BPHN Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, di Jakarta Timur, DKI Jakarta;
4. Posko Rumah Aspirasi Anggota DPR RI Pokja Komisi 8 My Esty Wijayanti di Sleman Yogyakarta;
5. Rumah pribadi Dr. Ali Masykur Musa, M.Si.,M.H di Jakarta Timur DKI Jakarta;

D. Informan Penelitian

Narasumber yang menjadi informan dalam hasil wawancara penelitian disertasi ini antara lain :

1. Dr. Ali Masykur Musa, M.Si.,M.H, tokoh Muslim Indonesia, mantan Anggota DPR RI periode 1999 – sampai dengan terakhir menjabat tahun 2009, Anggota BPK RI periode tahun 2009-2014;
2. Ahmad Haris (Bagian Perencanaan Hukum Nasional BPHN Kementerian Hukum dan Ham RI);
3. Halimatur Ruhiah, S.E.I, Tenaga Ahli Fraksi Partai Amanat Nasional Komisi XI, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia);
4. Yusran Isnaini, S.H.,M.Hum, Tenaga Ahli Fraksi Partai Amanat Nasional Komisi III DPR RI;
5. Dr. Subkhi Ridho, MA, Tenaga Ahli Anggota DPR RI Komisi 8 My Esty Wijayanti.

6. Dr. Oni Sahroni, Lc.,M.A, sebagai Anggota dan ahli ekonomi Islam di DSN MUI.

E. Teknik Penentuan Informan

Penentuan informan dalam penelitian disertasi ini dilakukan dengan menyesuaikan kebutuhan data penulis dengan konteks penelitian disertasi, khususnya dalam hal upaya menyusun gagasan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI. Sehingga informan atau narasumber dalam wawancara ini merupakan informan yang relevan dan kontekstual dengan penelitian penulis. Secara detail alasan penentuan informan penulis uraikan sebagai berikut :

1. Tokoh muslim yang dipilih oleh penulis merupakan intelektual muslim nasional yang memahami dan menjadi tokoh nasional dalam bidang ekonomi syariah. Selain itu juga beliau sebagai pelaku sejarah yang mengerti substansi perancangan peraturan perundang-undangan seperti Perbankan Syariah dan Surat Berharga Syariah Negara selama narasumber bekerja sebagai Anggota DPR RI Periode 1999-2004 dan juga 2004-2009;
2. BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI sebagai representatif penyelenggara negara (eksekutif) yang mengerti, memahami serta pelaku yang mengkonsep arah pembangunan kebijakan hukum oleh pemerintah;
3. DPR RI dalam hal ini menggunakan narasumber dari fraksi PAN komisi III tentang Hukum dan juga komisi XI di bidang keuangan dan perbankan, sekaligus identitas partai PAN sebagai partai berbasis agama Islam. Sedangkan PDIP selain karena partai pemenang untuk 2(dua) periode pemerintahan, juga fokus penulis pada narasumber fraksi PDIP di Komisi VIII DPR RI bidang Agama sehingga bisa diperoleh arah pembangunan kebijakan hukum oleh legislatif;
4. DSN MUI (DSN Institut) sebagai objek penelitian penulis.

F. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan cara melakukan pengumpulan referensi literatur yang berkaitan dan juga dokumen-dokumen hukum yang diperoleh dari sumber antara lain :

1. Dokumentasi, berupa Undang-Undang tentang Perbankan Nomor 7 Tahun 1992 Jo Nomor 10 Tahun 1998, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Jo Peperpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Lebih lanjut, penulis menggunakan sumber dokumentasi berupa Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara Jo Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara, Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2016 tentang Komite Nasional Keuangan Syariah, Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2020 tentang Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah, Naskah Akademik RUU Ekonomi Syariah, RUU Tentang Perekonomian Nasional, dokumen DPHN (Dokumen Pembangunan Hukum Nasional) BPHN Kemenkumham RI, Risalah rapat perancangan undang-undang Perseroan Terbatas oleh DPR RI, dan masterplan ekonomi syariah 2019-2024 oleh Bapenas RI. Studi referensi dokumentasi ini ini dimaksudkan agar penelitian ini lebih komprehensif dan tajam pada pola analisisnya. Selain lebih condong kepada studi pustaka dan dokumen hukum lainnya, hasil dari studi ini mampu menjawab permasalahan secara deskriptif sekaligus sebagai alat bantu untuk mengkonstruksikan kerangka teori yang digunakan. Secara ringkas, studi ini akan mengambil beberapa dokumen seperti

buku, jurnal, Peraturan Perundang-undangan, dan lain-lain, juga bisa berbentuk gambar, tulisan atau karya-karya seseorang sesuai dengan kebutuhan atau keperluan.²⁷⁹

2. Wawancara, menggunakan narasumber dari kategori Eksekutif seperti BPHN Kemenkumham RI, Legislatif seperti Fraksi-Fraksi Partai DPR RI, dan juga Tokoh muslim nasional. Dari keseluruhan hasil analisis secara kualitatif tersebut, menghasilkan jawaban penelitian sesuai pertanyaan dalam penelitian.

G. Keabsahan Data

Data yang diperoleh oleh penulis dalam disertasi ini dilakukan dengan penyajian sumber-sumber referensi yang dapat dipertanggungjawabkan, selain itu juga dengan menyajikan keterangan hasil wawancara narasumber yang telah dilakukan konfirmasi kebenaran isi oleh narasumber yang bersangkutan.

Adapun untuk melakukan pengabsahan data, penulis menggunakan triangulasi metode dan triangulasi sumber data. Triangulasi metode dilakukan dengan cara membandingkan informasi atau data dengan cara yang berbeda, sebagaimana penelitian kualitatif. Peneliti menggunakan wawancara bebas dan wawancara terstruktur atau sistematis, untuk mendapatkan kebenaran data yang diberikan oleh informan. Dengan melakukan pengesahan data atau melakukan validasi bahan data berarti bahan data yang telah terkumpul dapat menggambarkan realitas yang ingin diungkapkan oleh peneliti.²⁸⁰

H. Teknik Analisis Data Penelitian

Analisis data yang telah diperoleh penulis dilakukan secara induktif, artinya pengambilan kesimpulan bertolak dari fakta-fakta

²⁷⁹ Ibrahim, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2015), hlm. 68-69.

²⁸⁰ Suratman & Philips Dillahm *Metode Penelitian Hukum*, Cet.IV (Bandung :Alfabeta, 2020), hlm. 135.

husus yang diperoleh di lapangan dan bukan dari teori tertentu. Teknik analisis data secara induktif ini sejalan dengan karakteristik penulisan kualitatif yakni untuk menyusun teori baru dan bukan menguji hipotesis atau kebenaran/kemampuan suatu teori dalam memecahkan suatu masalah. Proses induktif lebih mampu menemukan kenyataan ganda yang terdapat dalam data, dan dapat menguraikan latar serta dapat membuat keputusan-keputusan mengenai dapat tidaknya ditransfer pada latar yang lain. Selain itu, analisis secara induktif juga dapat membuat hubungan antar penulis dan informan terbuka dapat dikenal dan akuntabel.²⁸¹

Selain itu teknik analisis dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif sebagaimana diperkenalkan oleh Milles dan Huberman. Analisis penelitian kualitatif Milles dan Huberman adalah teknis analisis dengan cara terus menerus, dimulai dengan pengumpulan data, dilanjutkan dengan reduksi data, dan penyajian data dalam uraian singkat untuk bisa dilakukan penarikan kesimpulan dan verifikasi data. Reduksi data merupakan bentuk analisis yang mempertajam, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga tercapai kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi, serta agar dapat diambil suatu tindakan. Langkah terakhir analisis yang dikemukakan Miles dan Huberman adalah dengan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Dalam proses ini, penulis melakukan penarikan kesimpulan dan verifikasi terus menerus, untuk menemukan kebenaran data yang bisa dipertanggungjawabkan.²⁸²

²⁸¹ Zuchri Abdussamad, *Metode Penulisan Kualitatif*, (Syakir Media Pres, Cetakan I, 2021), hlm. 85.

²⁸² Miles dan Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1992), hlm. 16.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Arah Kebijakan Hukum Oleh Penyelenggara Negara (Eksekutif dan Legislatif) Dalam Pengawasan Praktik Ekonomi Syariah dan Relasinya Dengan DSN MUI

Untuk menjawab rumusan masalah pertama dari penelitian ini, pada ulasan pertama penulis menyajikan arah kebijakan hukum oleh penyelenggara negara, khususnya mengenai sistem pengawasan ekonomi syariah. Instrumen kebijakan hukum merupakan instrumen yang dihasilkan melalui proses politik atau dapat dikatakan sebagai produk politik oleh karena ada relasi penting antara kebijakan hukum dengan politik atau politik dengan kebijakan itu sendiri. Menurut Noam Chomsky,

“The Public is not to see where power lies, how it shapes policy and for what aends. Rather people are to hate and fear oe another.”²⁸³

Maksud dari kutipan tersebut adalah bahwa kehadiran setiap kebijakan hukum tidak hadir dengan sendirinya, melainkan ada intervensi kepentingan yang dinamakan politik. Sejalan dengan pendapat tersebut, Miro Cerar dalam artikelnya menjelaskan :

“Law and politics as social phenomena are two emanations of the same entity (a monistic ontological conception), regarding which their separate existence I only a consequence of a human dualistic or pluralistic perception of the world (a dualistic ontological conception).”²⁸⁴

Sehingga atas hal tersebut, menurut penulis bahwa politik inilah yang akan mewarnai ke mana arah kebijakan hukum itu akan

²⁸³Noam Chomsky, *Democracy Life*:. Index on Censhorship 26 (No3) hlm. 56.

²⁸⁴Miro Cerar, *The Relationship Between Law and Politics*, Annual Survei Of International & Comparative Law, Volume 15m, Issue 1, Hlm 2, <http://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvei/vol15/iss1/3>. Diakses pada tanggal 17 Juni 2023, Pukul 01.50 WIB,

berjalan. Karena politik memberikan pengaruh warna terutama dari faktor keadaan atau kehendak politik kepada produk kebijakan hukum.

Pada uraian sub bab ini perkenankan penulis menyajikan sesuai dengan metode analisis secara induktif. Metode analisis ini melakukan deskripsi atas hasil penelitian baik dari hasil data atau dokumen, dan diuraikan secara apa adanya. Hal ini juga berlaku terhadap hasil informasi wawancara yang diperoleh oleh penulis.

Adapun dari hasil penelitian dan kajian bahan data dokumen, penulis menyimpulkan bahwa konteks pengawasan ekonomi syariah secara formal legalistik dan dikaitkan dengan kelembagaan DSN MUI, dimulai sejak adanya kelahiran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan Jo Peraturan Bank BI Nomor 6/24/PBI.2004 dimana peran Dewan Pengawas Syariah sebagai bagian dari DSN-MUI mulai difungsikan secara formal legalistik, yang sebelumnya peran pengawasan perbankan syariah dilakukan oleh Bank Indonesia. Setelahnya baru Dewan Pengawas Syariah memperoleh legitimasi hukum lebih kuat dalam bentuk undang-undang sejak adanya peraturan perundang-undangan mengenai Perseroan Terbatas, yakni Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007.²⁸⁵ Sesuai dengan ketentuan di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bahwa kelahiran undang-undang ini memiliki 2 fungsi yakni melindungi dan mempercepat perkembangan perekonomian nasional serta penggantian undang-undang Perseroan Terbatas yang lama.²⁸⁶

²⁸⁵ Meski secara formalistik pengawasan ekonomi syariah oleh DPS baru mendapatkan momentum formalisasinya pada Undang-Undang PT Nomor 40 Tahun 2007, namun secara formalisasi hukum yang tidak berbentuk Undang-Undang, kehadiran formalisasi DPS sudah ada di atur dalam Peraturan BI Nomor 6 /24/PBI/2004. Tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

²⁸⁶ Pada bagian menimbang (politik hukum) Undang-Undang Perseroan Terbatas tertuang alasan pemikiran lahirnya UU ini antara lain :

a.bahwa perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan,

Sedangkan konteks mengenai pengawasan ekonomi syariah disinggung pada ketentuan pasal 109 yang berbunyi :

Ayat (1) : Perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah selain mempunyai Dewan Komisaris wajib mempunyai Dewan Pengawas Syariah;

Ayat (2) : Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ahli syariah atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia. dan

Ayat (3) : Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Perseroan agar sesuai dengan prinsip syariah.²⁸⁷

Adapun yang menjadi alasan mengapa penulis dalam hal ini menyimpulkan bahwa kelahiran Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007, merupakan momentum diformalisasikannya instrumen dari DSN MUI yang bernama Dewan Pengawas Syariah ke dalam bentuk undang-undang, oleh karena Dewan Pengawas Syariah sebelumnya hanya diatur dalam

berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, perlu didukung oleh kelembagaan perekonomian yang kokoh dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat;

b.bahwa dalam rangka lebih meningkatkan pembangunan perekonomian nasional yang sekaligus memberikan landasan yang kokoh bagi dunia usaha dalam menghadapi perkembangan perekonomian di era globalisasi pada masa mendatang, perlu didukung oleh suatu undang-undang yang mengatur tentang perseroan terbatas yang dapat menjamin terselenggaranya iklim dunia usaha yang kondusif;

c.bahwa perseroan terbatas sebagai salah satu pilar pembangunan perekonomian nasional perlu diberikan landasan hukum untuk lebih memacu pembangunan nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;

d.bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diganti dengan undang-undang yang baru;

e.bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas;

²⁸⁷ Isi Pasal 109 UU Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

bentuk Peraturan Bank Indonesia, bukan dalam bentuk undang-undang secara langsung, selain itu juga keberadaan Dewan Pengawas Syariah pertama kali hadir secara *de facto* berdasarkan fakta berdirinya Bank Muamalah Indonesia di Indonesia sejak tahun 1991.

Sejarah hukum ini penulis temukan secara jelas dalam dokumen pendapat akhir Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) mengenai Rancangan Undang-Undang Perseroan Terbatas di tahun 2007 yang isinya antara lain :

Keberadaan Dewan Pengawas Syariah yang pertama kali tercantum dalam anggaran dasar PT Bank Muamalat Indonesia (BMI). BMI ini didirikan atas prakarsa Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada tahun 1991. BMI adalah bank umum pertama yang menjalankan usahanya berdasarkan prinsip syariah, sungguh berdirinya BMI menandai lahirnya sistem ekonomi syariah di Indonesia. Sistem ekonomi syariah diyakini mampu menjawab problematika ekonomi masyarakat mengatasi berbagai masalah ekonomi nasional.²⁸⁸

BMI menjadi lokomotif yang menarik cepat kegiatan ekonomi syariah pada semua cabangnya. Disamping perbankan syariah, telah hadir lembaga-lembaga keuangan mikro syariah, asuransi syariah, reasuransi syariah, reksadana syariah, perusahaan sekuritas syariah, pegadaian syariah, dana pensiun syariah, perhotelan syariah, UKM Syariah. Munas VII/2005 MUI (menguatkan rekomendasi Rakernas 2004) mendesak pemerintah untuk segera memberlakukan *dual economic system* dalam menyelenggarakan kebijakan ekonomi nasional.²⁸⁹

Pada kesempatan ini perkenankan kami secara khusus memberi penghargaan apresiasi kepada Pemerintah dan semua fraksi yang telah menyetujui usul kami memasukkan

²⁸⁸Pendapat Akhir Fraksi PPP Rancangan Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas, Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas, (Jakarta : Buku 1, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2008), Hlm. 57.

²⁸⁹*Ibid*, Hlm.57.

Dewan Pengawas Syariah dalam RUU ini. Puji syukur kepada Tuhan, Alhamdulillah. Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah selain mempunyai Dewan Komisaris wajib mempunyai Dewan Pengawas Syariah. Dewan Pengawas Syariah terdiri atas seorang ahli syaria atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia. Dewan Pengawas Syariah bertugas memberi nasehat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan perseroan agar sesuai dengan prinsip syariah. Ketentuan ini memberi kepastian hukum sekaligus landasan hukum legalitas keberadaan Dewan Pengawas Syariah yang sudah berjalan selama ini.²⁹⁰

Melalui sejarah hukum ini ada beberapa poin utama yang bisa diambil bahwa sebelum berlakunya Undang-Undang Perbankan Nomor 7 Tahun 1992 Jo Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004, dan diperkuat kedudukannya dalam bentuk Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Dewan Pengawas Syariah telah hadir terlebih dahulu secara *de facto*, seiring bersamaan dengan kelahiran Bank Muamalat Indonesia dan juga Dewan Syariah Nasional yang lahir berdasarkan Surat Keputusan Majelis Ulama Indonesia di tahun 1991. Selain itu di dalam dokumen pendapat akhir Fraksi PPP tersebut, didapatkan informasi penting bahwa isu mengenai dorongan agar pemerintah meresmikan ide *dual sistem* ekonomi di Indonesia merupakan desakan hasil Munas MUI VII/2005, dimana hasil Munas MUI tersebut menguatkan rekomendasi Rakernas di tahun 2004. Sehingga menurut penulis ide *dual system* ekonomi di Indonesia bukan merupakan ide yang lahir bersamaan dengan berdirinya Indonesia sebagai negara sebagaimana seluruh pondasi ide dan aturan penyelenggaraan Indonesia tertuang di dalam UUD 1945.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang perseroan Terbatas, juga terdapat undang-undang

²⁹⁰*Ibid*, Hlm. 58.

bernuansa pengawasan ekonomi syariah yakni Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah, dimana istilah posisi seperti Dewan Pengawas Syariah kembali diulas pada Bab V tentang Pemegang Saham Pengendali, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas Syariah, Direksi dan Tenaga Kerja Asing.²⁹¹

Selain itu juga ada Undang-Undang lain yang bernuansa pengawasan ekonomi syariah yakni pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara. Kehadiran undang-undang ini secara khusus untuk mengatur instrumen keuangan syariah yang diperlukan khususnya pada sektor surat berharga yang secara teknis pengaturannya berbeda dengan instrumen keuangan konvensional.

Ada hal menarik di dalam Undang-Undang tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) ini, dimana isu pengawasan ekonomi syariah nasional tidak secara spesifik membahas peranan DSN MUI, bahkan Dewan Pengawas Syariah juga tidak disinggung secara langsung, namun hanya berfokus kepada kelembagaan Majelis Ulama Indonesia secara umum.²⁹²

²⁹¹Pada konteks Bab V Undang-Undang Perbankan Syariah, perihal Dewan Pengawas Syariah secara spesifik diatur dalam Bagian Ketiga Pasal 32 yang menjelaskan beberapa hal antara lain, Pasal 32 :

Ayat 1 :

Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk di Bank Syariah dan Bank Umum Konvensional yang memiliki UUS;

Ayat 2 :

Dewan Pengawas Syariah diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham atas Rekomendasi Majelis Ulama Indonesia;

Ayat 3 :

Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 bertugas memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan Prinsip Syariah.

Ayat 4 :

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.

²⁹²Di dalam Pasal 25 UU SBSN dijelaskan bahwa : Dalam rangka penerbitan SBSN, Menteri meminta fatwa atau pernyataan kesesuaian SBSN terhadap prinsip-prinsip syariah dari lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah. Lebih lanjut pada penjelasan Pasal 25 UU SBSN dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “lembaga yang memiliki

Di dalam penjelasan Pasal 25 Undang-Undang SBSN, terlihat jelas bahwa arah pengawasan praktik ekonomi syariah nasional memiliki peluang untuk menghadirkan lembaga alternatif selain dari Majelis Ulama Indonesia, yang ditetapkan oleh pemerintah dan juga bisa menerbitkan fatwa syariah. Peraturan ini menurut penulis bisa menimbulkan multi penafsiran dan cenderung tidak ada kepastian hukum. Persepsi keraguan dan ketidakpastian hukum dalam ketentuan mengenai Pasal 25 ini telah dijawab dan telah dipertegas soal kepastian hukumnya oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan putusan MK Nomor : 100/PUU-XX/2022.²⁹³

Apabila melihat lebih dalam mengenai ketentuan Pasal 25 UU SBSN tersebut, maka arah pengaturan pengawasan ekonomi syariah nasional masih berfokus kepada sektor instrumen keuangan khususnya pada sektor keuangan syariah. Belum ada pembahasan peranan Majelis Ulama Indonesia, atau melalui Dewan Syariah Nasional yang mengarah kepada penguatan kedudukan hukumnya.

Dokumen lain yang dapat menjadi informasi penting, dan menjelaskan arah pembangunan hukum di Indonesia, khususnya dalam sektor pengawasan ekonomi syariah dapat dilihat juga dari Dokumen Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional sejak tahun 2015-2019 yang dikeluarkan oleh Badan Pembinaan Hukum

kewenangan dalam menetapkan fatwa di bidang syariah” adalah Majelis Ulama Indonesia atau lembaga lain yang ditunjuk Pemerintah.

²⁹³Di dalam putusan MK Nomor 100/PUU-XX/2022 dihasilkan sebuah pertimbangan hukum penting oleh Majelis Hakim Konstitusi bahwa kehadiran Majelis Ulama Indonesia sebagai lembaga yang menerbitkan fatwa di bidang syariah sudah tepat, sedangkan frasa dalam Pasal 25 UU SBSN yang memberikan peluang agar dikeluarkannya fatwa syariah yang ditunjuk oleh Pemerintah, justru tetap memberikan kepastian hukum oleh karena pengeluaran fatwa syariah hanya dilakukan oleh atas permintaan dari pemerintah. Sehingga selama Majelis Ulama Indonesia yang ditunjuk oleh Pemerintah dalam menerbitkan fatwa syariah, maka hal tersebut sudah sesuai dan berkepastian hukum, termasuk dalam hal apabila pemerintah bertanya dan menunjuk lembaga lain, maka ketentuan Pasal 25 ini sudah sesuai sebagai legitimasi, sepanjang lembaga lain yang menerbitkan fatwa syariah tersebut berdasarkan permintaan dari pemerintah. Dan hal ini tidak bertentangan dengan Konstitusi Republik Indonesia Pasal 28 D Ayat (1), Pasal 28 E Ayat (1) dan Ayat (2) serta Pasal 29 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945.

Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia atau selanjutnya dapat disebut dengan DPHN yang dikeluarkan oleh BPHN Kemenkumham. Berdasarkan kepada dokumen tersebut, yang menjadi program prioritas penyelenggara negara dalam konteks pembangunan hukum ke depan dan penulis kerucutkan khusus untuk sektor hukum dan ekonomi antara lain :

1. Pembangunan hukum pidana dengan menyelesaikan hukum-hukum induknya seperti KUHP dan KUHPA, harmonisasi pengaturan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi; pembangunan hukum perdata dengan melakukan pembaharuan hukum perjanjian atau hukum kontrak, penyusunan ketentuan penyelesaian perdata dengan nilai kecil (small claim court); berkaitan dengan dengan keamanan dan pertahanan dengan menyelesaikan masalah perbatasan antar daerah, antara masyarakat dan antar negara; melakukan penyederhanaan regulasi untuk mengurangi peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan kelebihan peraturan perundang-undangan (over regulation);
2. Pembangunan hukum yang berkaitan dengan pembangunan bidang ekonomi adalah hukum yang mengarahkan terwujudnya ketahanan pangan, dan ketahanan energi, ketersediaan infrastruktur dan pengembangan jasa.²⁹⁴

Sehingga dalam pembacaan “radar” arah dokumen perencanaan pembangunan hukum di tahun 2015-2019, penulis simpulkan tidak ada ketentuan hukum yang direncanakan oleh penyelenggaraan negara dalam hal ini pemerintah (eksekutif) untuk memasukkan isu sektor pengawasan ekonomi syariah seperti penguatan kedudukan hukum DSN MUI.

²⁹⁴Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, “Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019”, dikutip dari <https://bphn.go.id/data/documents/PPHN2014.pdf>, pada hari Minggu, Tanggal 15 Oktober 2023, Jam 20.40 WIB.

Setelah dari hal tersebut, keberpihakan penyelenggara negara atas pengawasan praktik ekonomi syariah, penulis coba telusuri dengan menggali kembali satu persatu dokumen pembangunan hukum dari BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional). Sebagai badan negara yang bertugas melakukan inventarisasi dan telaah atas pembangunan hukum Indonesia di masa mendatang, maka upaya penulis untuk mencoba memulai pemaparan sumber arah kebijakan hukum pemerintah berawal dari Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) yang disusun dan dikeluarkan oleh BPHN RI, merupakan pilihan yang tepat.

Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) merupakan dokumen yang berisi prediksi arah pembangunan hukum ke depan yang diperoleh dari hasil analisis dan evaluasi hukum. Dokumen ini digunakan sebagai salah satu acuan bagi pembangunan hukum Indonesia untuk terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan berdasar pada Undang-Undang Dasar Negara 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Di dalam DPHN tergambar visi, misi, permasalahan, tantangan agenda, dan strategi pembangunan hukum nasional yang menjadi proyeksi kerangka regulasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional periode berikutnya dan juga dapat dijadikan arah mata angin peraturan perundang-undangan yang akan dikeluarkan oleh Pemerintah berkelanjutan. Sehingga diharapkan pembangunan hukum ke depan oleh penyelenggara negara dapat terus berjalan mengikuti pondasi tujuan yang diharapkan.²⁹⁵

Terhadap hasil evaluasi dan rencana pembangunan hukum untuk periode kerja tahun 2016-2017 di dalam Dokumen Pembangunan Hukum Nasional, terdapat 3 (tiga) tema klaster hukum yang mendapatkan rekomendasi pembangunan hukum baik untuk dilakukan revisi atau perubahan serta penguatan materi

²⁹⁵Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan HAM RI, “*Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Analisis dan Evaluasi Hukum Tahun 2016-2017*”, Hlm. 1 ,dikutip dari https://bphn.go.id/data/documents/buku_dphn_cetak.pdf, 15 Oktober 2023, Jam 21.33.

hukum yang akan dilakukan oleh Pemerintah (eksekutif) dan DPR RI (Legislatif) ke depan, antara lain rekomendasi pembangunan hukum yang bertemakan klaster sebagai berikut :

Pertama, Rekomendasi Pembangunan Hukum Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan dan Pemerintahan, *Kedua*, Rekomendasi Pembangunan Hukum Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, Perdagangan dan Infrastruktur, *Ketiga*, Rekomendasi Pembangunan Hukum Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, serta *Keempat* Rekomendasi Pembangunan Hukum Bidang Sosial Budaya. Dikarenakan penelitian ini berfokus kepada Dewan Syariah Nasional yang faktanya merupakan pembahasan pada sektor pengawasan ekonomi syariah, maka penulis akan menggali peraturan perundang-undangan apa saja yang masuk dalam sorotan penyelenggara negara untuk dilakukan evaluasi sebagai bahan visi pembangunan hukum ke depan yang sesuai dengan agenda pembangunan penyelenggara negara, khususnya pada penguatan sistem pengawasan ekonomi syariah.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang eksis dan masuk bahan evaluasi hukum di dalam DPHN BPHN RI terbitan tahun 2016-2017, khususnya tentang bidang ekonomi, keuangan, industri, perdagangan dan infrastruktur yang perlu dievaluasi dan diperkuat (revitalisasi) keberadaannya antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
4. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Desain Industri;
5. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung;
6. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan;

7. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN;
8. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial;
9. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris;
10. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang;
11. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan
12. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri;
13. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian;
14. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal;
15. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas;
16. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 Tentang Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM);
17. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata;
18. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan;
19. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK);
20. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;
21. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun;
22. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
23. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme;
24. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Perindustrian;

25. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan;
26. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pemberian Tanah dan Ganti Kerugian;
27. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
28. Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1999 Tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan siap Bangun Yang Berdiri Sendiri;
29. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah;
30. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol;
31. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung;
32. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Sistem Pelatihan Kerja Nasional;
33. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan;
34. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasioal, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017;
35. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api;
36. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar;
37. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
38. Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 Tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar;
39. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang;

40. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025;
41. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik;
42. Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata;
43. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Ketelitian Peta Rencana Tata Ruang;
44. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah;
45. Peraturan Pemerintah Nomor 88 Tahun 2014 Tentang Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman;
46. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2015 Tentang Pembangunan Sumber Daya Industri;
47. Peraturan Pemerintah Nomor 142 Tahun 2015 Tentang Kawasan Industri;
48. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana telah beberapa kali diubah dan perubahan terakhir kali dengan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
49. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2014 Tentang Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisata;
50. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2014 Tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisata;
51. Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Koordinasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Tingkat Nasional;

52. Peraturan Presiden Nomor 105 Tahun 2015 Tentang Kunjungan Kapal Wisata (yacht) Asing ke Indonesia;
53. Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Bebas Visa Kunjungan;
54. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sistem Standarisasi Kompetensi Kerja Nasional;
55. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Penetapan Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia;
56. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Sistem Pelatihan Kerja Nasional di Daerah;
57. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor : 31 Tahun 2013 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing dan Pengembangan Tenaga Kerja Indonesia Pada Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi;
58. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing;
59. Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Usaha Pariwisata;
60. Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata.²⁹⁶

Terhadap seluruh peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka ketentuan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya memuat secara eksplisit mengenai pengawasan ekonomi syariah melalui kelembagaan Dewan Pengawas Syariah, tentunya hanya ada di dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Pasal 109 Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3). Meskipun di dalam analisa dan evaluasi rekomendasi

²⁹⁶ *Ibid.*

pembangunan hukum tersebut salah satunya memuat mengenai Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas, namun di dalam usulan evaluasi hukumnya ternyata tidak memuat mengenai pembahasan atau penguatan pengawasan ekonomi syariah terutama terkait dengan kedudukan hukum Dewan Pengawas Syariah.

Sedangkan analisa dan rekomendasi pembangunan hukum BPHN Kemenkumham RI untuk DPHN periode terbitan tahun 2016-2017 untuk Undang-Undang Perseroan Terbatas memuat beberapa hal sebagai berikut :

1. Di dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas perlu memperjelas bahwa perseroan terbatas bukan merupakan badan hukum yang merupakan “persekutuan modal” yang didirikan berdasarkan “perjanjian”. Sehingga ada penguatan kedudukan hukum perjanjian diperlukan sebagai landasan pendirian sebuah entitas PT;
2. Perlu dipikirkan kembali keberadaan organ Dewan Komisaris sebagai kewajiban organ yang harus ada dalam Perseroan Terbatas untuk melakukan pengawasan dalam perseroan terbatas sebagai organ yang “tentatif/pilihan”, diadakan apabila diperlukan dan dianggap perlu oleh para pendiri/pemegang saham dalam perseroan;
3. Perlu juga untuk memperjelas bahwa perseroan terbatas tidak harus didirikan oleh 2 orang atau lebih karena pengaturan demikian mengandung inkonsistensi pengaturan yang menyulitkan penegakannya. Evaluasi ini menjadikan pendirian Perseroan Terbatas tidak lagi terbatas pada syarat minimal 2 orang atau lebih dalam proses pendirian PT;
4. Perlu mempertegas penegakan hukum atas pelanggaran/ penyimpangan hukum terhadap penyetoran modal saham yang dilakukan setelah para pihak melakukan penandatanganan akta pendirian dan anggaran dasar perseroan terbatas dihadapan notaris;
5. Perlu ada ketentuan yang mempertegas terkait pemeriksaan yang dilakukan pada BUMN PT dengan memperhatikan

ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

6. Perlu memberikan kemudahan pendirian usaha besaran modal dasar perseroan paling sedikit Rp. 50.000.000,- yang wajib ditempatkan dan disetor penuh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) atau sebesar Rp. 12.500.000,- oleh sebagian masyarakat yang menghendaki adanya wadah usaha khususnya untuk usaha kecil dan usaha UKM dirasakan “cukup berat”;
7. Perlu kesadaran bahwa dimungkinkan para pendiri atau pemegang saham melakukan penilaian sendiri terhadap benda selain uang yang dipergunakan untuk penysetoran modal saham adalah tidak mempunyai dasar yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum;
8. Perlu peningkatan kesadaran bahwa tanggung *jawab sosial dan lingkungan* tidak hanya dibebankan bagi perseroan yang menjalankan kegiatan usaha yang berkaitan dengan sumber daya alam melainkan terhadap semua perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya juga diberikan beban yang sama untuk melakukan perbuatan tanggung jawab sosial agar kehadirannya akan lebih berdampak kepada masyarakat, khususnya masyarakat tidak mampu. Di dalam evaluasi ini terlihat adanya pengembangan kewajiban CSR yang juga dibebankan kepada seluruh sektor usaha PT, yang diharapkan ke depannya PT memberikan dampak positif bagi peningkatan kontribusi pemenuhan kebutuhan masyarakat.²⁹⁷

Selanjutnya mengenai rekomendasi dan analisis hukum pada DPHN BPHN Kemenkumham RI terbitan tahun 2018 yang dikeluarkan oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional BPHN Kemenkumham RI, juga tidak memuat evaluasi dan analisis untuk sector pengawasan ekonomi syariah khususnya mengenai kedudukan hukum DSN MUI. Kesimpulan ini penulis dapatkan berdasarkan rekomendasi untuk pengubahan Undang-Undang

²⁹⁷ *Ibid.*

Perseroan Terbatas, namun rekomendasi pembangunan hukum di sektor perseroan terbatas tersebut tidak satupun menyentuh sektor pengawasan ekonomi syariah.²⁹⁸

Sedangkan untuk DPHN terbitan tahun 2019 dengan sub judul (Kajian Awal Grand Desain Pembangunan Hukum Nasional) yang dikeluarkan oleh BPHN Kemenkumham RI, dijelaskan bahwa *Grand* Desain Pembangunan Hukum Nasional ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJPN 2005-2025). Namun karena perspektif pembangunan hukum yang dikonstruksikan dalam dokumen ini untuk proyeksi sepuluh tahun ke depan, maka *grand* desain ini sebenarnya untuk mengantisipasi perkembangan dan kemajuan masyarakat ke depan pasca RPJPN 2005-2025.²⁹⁹

Secara khusus mengenai evaluasi dan arah pembangunan hukum di bidang ekonomi, keuangan, industri, perdagangan dan infrastruktur. DPHN 2019 ini memuat beberapa hal antara lain :

1. Perdagangan lintas negara;
2. Peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menuju Holding;
3. Pendirian Perseroan Terbatas Tunggal dan Pentingnya Pengaturan Mengenai *Beneficial Ownership*;
4. Pemberian Akses Data Perseroan Dalam Upaya Perlindungan Investor Minoritas;
5. Perlindungan Konsumen Pada E-Commerce;
6. Ijin Smelter Pada Sektor Minerba;
7. Kontrak Karya di Sektor Minerba;
8. Pembiayaan Modal Ventura Dalam Rangka Meningkatkan EKonomi Kreatif;
9. Jaminan Fiducia Dalam Menunjang Akses Perkreditan;
10. Redefinisi Kategori UMKM Dalam Pembiayaan Usaha;

²⁹⁸ Badan Pembangunan Hukum Nasional, "Dokumen Pembangunan Hukum Nasional 2018", dikutip dari https://bphn.go.id/data/documents/rekomendasi_ae.pdf, 15 Oktober 2023, Jam 21.54 WIB.

²⁹⁹ Pokja Penyusunan DPHN 2019, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (Kajian Awal Grand Desain Pembangunan Hukum Nasional), Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan HAM, Jakarta, 2019, hlm. V.

11. Pemberdayaan Lembaga Keuangan Mikro;
12. Pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan Bagi Lembaga Keuangan Mikro;
13. Hubungan Kerja Dalam Peraturan Ketenagakerjaan;
14. Pengaturan Outsourcing Tenaga Kerja;
15. Penjualan Terhadap E-Commerce;
16. Perpajakan Terhadap E-Commerce;
17. Kepastian Hukum Pelaksanaan Penagihan Pajak; dan
18. Pengaturan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);³⁰⁰

Seluruh sektor rekomendasi dan pembangunan hukum ke depan pada Dokumen Pembangunan Hukum Nasional terbitan tahun 2019 tersebut, tidak ada satupun yang menyinggung tentang pengawasan ekonomi syariah ataupun tentang Lembaga Dewan Pengawas Syariah atau penguatan kedudukan hukum Dewan Syariah Nasional secara umumnya.

Alasan penulis memilih Dokumen Pembangunan Hukum Nasional atau DPHN akan penulis jelaskan berdasarkan penjelasan di dalam analisa dan evaluasi hukum di dalam DPHN terbitan Tahun 2020 yang dikeluarkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Ham. Dokumen ini menurut BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI adalah sebuah *grand design* yang tersaji dan merupakan pijakan atau pondasi awal di dalam menyusun *grand design* yang komprehensif, sehingga ke depan masih dibutuhkan *grand design* selanjutnya. Proses penyusunan *Grand Design* Pembangunan Hukum Nasional ini telah memperhatikan berbagai masukan dari para pakar hukum dalam proses diskusi, baik yang dilakukan secara terfokus melalui forum (FGD) maupun melalui acara seminar. Hal menarik dalam rencana pembangunan hukum nasional ke depan yang disusun pada tahun 2020 ini bisa dilihat secara gradual tahapan dan fokus pembangunan hukum per lima tahun.

³⁰⁰*Ibid*, hlm 248-298.

Adapun yang dimaksud dengan fokus pembangunan hukum yang dibuat untuk periode per lima tahun, antara lain berikut :

1. Tahap I (2025-2029) : berlandaskan pada aspek nilai (*value*) masyarakat terhadap hukum yang ada pada masa pembangunan hukum sebelumnya, maka target prioritas pembangunan hukum tahap I diprioritaskan pada pembangunan budaya hukum aparatur pemerintahan (budaya hukum internal). Fokus pada target ini adalah menghasilkan kelembagaan hukum pemerintahan yang berbudaya hukum dan antikorupsi. Di samping target prioritas, pada tahap ini juga perlu melanjutkan pembenahan kelembagaan di bidang hukum sehingga efektif dan efisien dalam penataan regulasi dan pembinaan hukum secara nasional sebagaimana dicanangkan dalam RPJMN Tahap 2020-2024;
2. Tahap II (2030-2034) : pada tahap ini bukan lagi hanya pembangunan hukum internal aparatur pemerintahan, melainkan juga budaya hukum eksternal seluruh masyarakat. Pada tahap ini juga sudah dimulai pembangunan dan pembenahan sarana dan prasarana hukum yang efisien dan responsive dengan perkembangan teknologi;
3. Tahap III (2035-2039) : pada tahap ini pembangunan dan pembenahan sarana dan prasarana hukum yang efisien dan responsif dengan perkembangan teknologi. Teknologi digunakan untuk mendukung proses pembentukan hukum yang lebih memfasilitasi partisipasi masyarakat secara lebih luas dengan kompleksitas perkembangannya;
4. Tahap IV (2040-2045) : pada tahap ini fokus pembangunan hukum adalah memantapkan pembangunan hukum, baik substansi, struktur maupun sarana dan prasarana yang saling mendukung satu sama lain. Sehingga ke depannya penguatan di dalam struktur hukum ini menurut penulis memberikan

peluang untuk terwujudnya kelenbagaan baru, yang bisa menjawab tantangan yang diperlukan di masa mendatang.³⁰¹

Tahapan dan fokus prioritas pembangunan hukum Indonesia dalam desain 5 tahunan tersebut menunjukkan adanya gambaran secara makro mengenai kondisi masa depan hukum di Indonesia. Meskipun sektor ekonomi syariah, pengawasan dan kelembagaannya seperti Dewan Pengawas Syariah dan Dewan Syariah Nasional tidak disebutkan secara langsung dalam desain pembangunan hukum nasional tersebut, namun menurut penulis masih ada potensi dan peluang pengaturan sektor pengawasan ekonomi syariah melalui regulasi hukum di Indonesia tanpa mengesampingkan tujuan dari rencana jangka panjang pembangunan hukum Indonesia ke depan.

Sedangkan untuk DPHN terbitan tahun 2021 yang dikeluarkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, memuat beberapa target arah dan strategi pembangunan hukum nasional antara lain : pembangunan substansi hukum, pembangunan kelembagaan hukum, pembangunan budaya hukum, serta pembangunan sarana dan prasarana hukum dan yang terakhir adalah pendidikan hukum. Karena pembahasan disertasi penulis berfokus pada sektor Pengawasan Ekonomi Syariah, maka penulis mencoba untuk melakukan analisis apa yang dimaksud dari rencana pembangunan kelembagaan hukum dalam desain pembangunan hukum oleh Pemerintah (BPHN RI) di dalam DPHN tahun 2021.³⁰²

Di dalam UU RPJPN diuraikan arah dari pembangunan struktur hukum yaitu:

Pembangunan struktur hukum diarahkan untuk memantapkan dan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum profesi hukum dan badan peradilan sehingga aparaturnya mampu melaksanakan tugas dan

³⁰¹Badan Pembinaan Hukum Nasional, “*Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*”, Jakarta. 2020, hlm. 156-157.

³⁰²Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021*, (Jakarta: 2021), hlm. 111-112..

kewajibannya secara professional. Kualitas dan kemampuan aparatur hukum dikembangkan melalui peningkatan kualitas dan profesionalisme melalui sistem pendidikan dan pelatihan dengan kurikulum yang akomodatif terhadap setiap perkembangan pembangunan serta pengembangan sikap aparatur hukum yang menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran, keterbukaan dan keadilan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta bertanggung jawab dalam bentuk perilaku yang teladan.³⁰³

Dalam konteks tersebut di atas, maka menurut penulis masih terbuka peluang desain pembangunan hukum ke depan untuk membentuk sebuah kelembagaan baru di Pemerintahan Indonesia. Setidaknya terdapat 3 aspek yang perlu dilihat ketika terdapat usulan pembentukan lembaga baru yang dapat juga dijadikan acuan dalam melakukan penataan kelembagaan :

1. Aspek kesesuaian yang mencakup hal-hal apakah usulan kerangka kelembagaan telah sesuai dengan tujuan/sasaran pembangunan nasional (RPJMN) ? apakah usulan kerangka kelembagaan negara telah sesuai dengan kebijakan kerangka kelembagaan? Konteks ini penting untuk menjaga agar perwujudan kelembagaan baru dapat sesuai dengan kebutuhan kontekstual.
2. Aspek urgensi mencakup hal-hal sebagai berikut : apakah usulan kerangka kelembagaan berdampak pada pencapaian target pembangunan ? apakah usulan kelembagaan merupakan amanat peraturan perundang-undangan ?
3. Aspek kelayakan mencakup hal-hal sebagai berikut : apakah usulan kerangka kelembagaan tidak tumpang tindih dengan kelembagaan yang ada? Apakah usulan kerangka kelembagaan berdampak kepada efisiensi pelaksanaan pembangunan ? apakah usulan kerangka kelembagaan memperpendek rantai birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan ? apakah usulan kerangka kelembagaan berdampak langsung dan positif

³⁰³*Ibid.*

terhadap masyarakat ? Apakah usulan kerangka kelembagaan realistis untuk diselesaikan (maksimal 3 tahun pertama RPJLMN 2020-2024) ? apakah usulan kerangka kelembagaan didukung dengan kelengkapan dokumen pendukung hasil kajian dan analisis biaya dan manfaat (*cost & benefit analysis/CBA*), yang dimana keseluruhan hal ini diukur secara detail untuk menghasilkan format kelembagaan baru yang efisien namun efektif dalam penyelenggaraan negara.³⁰⁴

Menurut hasil rekomendasi DPHN BPHN Kemenkumham RI terbitan tahun 2021 atas rencana pembangunan hukum di Indonesia, dalam konteks penataan lembaga negara ke depan, maka kelembagaan negara harus senantiasa diletakkan dalam kerangka sistem hukum nasional dengan pendekatan fungsi serta selalu sejalan dengan ruang lingkup politik hukum nasional. Dalam konteks penyelenggaraan negara dan pemerintahan, lembaga negara terbagi atas lembaga negara ketatanegaraan, lembaga negara administratif, lembaga negara *auxiliary* dan lembaga negara *ad hoc*.³⁰⁵

Sedangkan untuk rencana pembangunan hukum berdasarkan dokumen pembangunan hukum nasional yang disusun dalam DPHN terbitan tahun 2022, BPHN Kemenkumham RI lebih berfokus kepada pembinaan hukum di daerah. Sehingga tidak membahas secara konteks makro nasional perihal pengawasan ekonomi syariah.

Melengkapi hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam konteks penelusuran dokumen pembangunan hukum nasional BPHN Kementrian Hukum dan HAM RI, penulis mendapatkan suatu informasi yakni :

Bahwa sampai dengan saat ini masih belum ada usulan atau permintaan datang dari Kementrian Keuangan atau Kementrian Agama soal pengaturan pengawasan ekonomi syariah di Indonesia. Perlunya usulan permintaan dari

³⁰⁴*Ibid*, hlm. 113-114.

³⁰⁵*Ibid*, hlm.115.

Kementrian Keuangan atau Kementrian Agama mengingat peran BPHN Kementrian Hukum dan HAM RI hanya berperan dalam hal penyiapan atau perancangan perundang-undangan yang terkait bidang hukumnya saja perihal bidang lain (spesifik) disiapkan oleh pemrakarsa (kementrian sesuai bidangnya) dan fungsi BPHN Kementrian Hukum dan HAM RI adalah menerima usulan perencanaan suatu rancangan undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan presiden dari Kementrian Pemrakarsa atau pengusul untuk disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia. Semisal persoalan ekonomi syariah, maka perencanaan didasarkan pada usulan atau inisiatif dari Kementrian Keuangan sedangkan dalam hal aspek penerapa prinsip ekonomi syariah dalam perekenomian, maka berdasarkan usulan atau inisiatif dari Kementrian Agama.³⁰⁶

Selain penelusuran berdasarkan kepada dokumen rencana pembangunan hukum nasional yang diterbitkan oleh BPHN Kementrian Hukum dan HAM Republik Indonesia periode tahun 2016 sampai dengan tahun 2022, penulis juga mencermati pergerakan arah kebijakan hukum oleh eksekutif untuk memperoleh gambaran arah kebijakan hukum perihal pengawasan ekonomi syariah di Indonesia. Adapun yang diperoleh oleh penulis antara lain Pemerintah dalam hal ini lembaga Presiden telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2016 tentang Komite Nasional Keuangan Syariah.

Secara garis besar Peraturan Presiden mengenai Komite Nasional Keuangan Syariah ini dalam bagian konsiderannya memuat maksud antara lain :

1. Bahwa dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi nasional dan mendorong percepatan pengembangan sektor keuangan syariah, perlu memperkuat koordinasi, sinkronisasi

³⁰⁶Wawancara Dengan Bapak Ahmad Haris dari Bagian Perencanaan Hukum Nasional di Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Tanggal 21 Maret 2023.

- dan sinergi antara otoritas, kementerian/lembaga dan pemangku kepentingan lain di sektor keuangan syariah;
2. Bahwa dalam rangka memperkuat koordinasi, sinkronisasi dan sinergi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu membentuk suatu komite nasional di sektor keuangan syariah;
 3. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Komite Nasional Keuangan Syariah. Namun dalam alasan politik hukum dilahirkannya Komite Nasional Keuangan Syariah ini menurut Penulis hanya berfokus pada sektor penguatan teknis operasional keuangan syariah tanpa melihat sisi bagaimana pengawasannya khususnya penguatan pengawasannya.³⁰⁷

Secara deskriptif penulis mencoba jabarkan isi di dalam Pasal 4 Peraturan Presiden tentang Komite Nasional Keuangan Syariah ini yang menjelaskan bahwa KNKS menyelenggarakan fungsi antara lain sebagai berikut :

1. Adanya pemberian rekomendasi arah kebijakan dan program strategis pembangunan nasional di sektor keuangan syariah;
2. Lembaga melakukan koordinasi penyusunan dan pelaksanaan rencana arah kebijakan dan program strategis di sektor keuangan syariah;
3. Perumusan dan pemberian rekomendasi atas penyelesaian masalah di sektor keuangan syariah; dan
4. Pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan arah kebijakan dan program strategis di sektor keuangan syariah. Menurut penulis peran dari lembaga ini tetap tidak juga ditemukan adanya upaya eksplisit penguatan kedudukan hukum DSN MUI atau perlunya pembentukan sistem pengawasan ekonomi syariah yang lebih efektif ke depan.³⁰⁸

³⁰⁷ Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2016 Tentang Komite Nasional Keuangan Syariah.

³⁰⁸ *Ibid*, Pasal 4.

Lebih lanjut untuk menjalankan fungsi tersebut, maka KNKS memerlukan struktur yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Dewan Pengarah, dan Manajemen Eksekutif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.³⁰⁹ Sedangkan berdasarkan Pasal 6 Perpres Tentang KNKS tersebut, menjelaskan bahwa pimpinan KNKS adalah Presiden Republik Indonesia sebagai Ketua, namun untuk operasionalnya dibantu oleh Wakil Presiden sebagai Wakil Ketua.³¹⁰ Di dalam Pasal 7 menjelaskan untuk struktur Dewan Pengarah terdiri beberapa anggota antara lain :

1. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian;
2. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
3. Menteri Keuangan;
4. Menteri Agama;
5. Menteri Badan Usaha Milik Negara;
6. Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah;
7. Ketua Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan;
8. Gubernur Bank Indonesia;
9. Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan;
10. Ketua Umum Majelis Ulama Indonesia. Terlihat disini posisi MUI justru tidak ditempatkan sebagai sentral namun hanya sebagai jabatan pelapis yang paling bawah. Menurut penulis susunan struktur seperti ini merupakan hal yang tidak tepat.³¹¹

Lebih lanjut dalam hal struktur jabatan, untuk mendukung kelancaran dari menjalankan fungsi kelembagaan, menteri sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) huruf b Perpres Nomor 91 Tahun 2016 Tentang KNKS, dapat merangkap sebagai Sekretaris Dewan Pengarah.³¹² Secara teknis operasional, kelembagaan KNKS ini dijalankan oleh manajemen eksekutif yang terdiri dari Direktur Eksekutif, Sekretariat dan Unit Kerja. Sesuai

³⁰⁹ *Ibid*, Pasal 5.

³¹⁰ *Ibid*, Pasal 6.

³¹¹ *Ibid*, Pasal 7.

³¹² *Ibid*, Pasal 7 Ayat (1) huruf b.

ketentuan dalam Pasal 18, KNKS ini dipilih dari hasil seleksi dan diangkat dari unsur tenaga profesional yang bekerja penuh waktu.³¹³ Sedangkan berdasarkan Pasal 24 Peraturan Presiden tentang KNKS ini, seluruh operasional kerja dari lembaga KNKS didukung dari pembebanan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹⁴

Pada perjalanannya, keberlakuan Peraturan Presiden ini digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah. Sama dengan Peraturan Presiden sebelumnya yakni Nomor 91 Tahun 2016, Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2020 ini juga mengatur mengenai keuangan syariah namun juga kepada aspek ekonomi syariahnya. Tujuan dari Peraturan Presiden ini dapat dilihat dalam bagian konsiderannya yang menjelaskan :

1. Bahwa dalam rangka peningkatan pembangunan ekosistem dan keuangan syariah guna mendukung pembangunan ekonomi nasional, perlu dilakukan perubahan Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah;
2. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah.³¹⁵

Peraturan Presiden tentang Komite Nasional Keuangan dan Ekonomi Syariah ini secara deskriptif penulis coba uraikan ruang lingkupnya yakni :

1. Pengembangan industri produk halal;
2. Pengembangan industri keuangan syariah;
3. Pengembangan dana sosial syariah;

³¹³ *Ibid*, Pasal 18.

³¹⁴ *Ibid*, Pasal 24.

³¹⁵ Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah.

4. Pengembangan dan perluasan kegiatan usaha syariah.³¹⁶

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2020, Komite Nasional Keuangan dan Ekonomi Syariah mempunyai tugas utama yakni mempercepat, memperluas, dan memajukan pengembangan ekonomi dan keuangan syariah dalam rangka Ketahanan Ekonomi Nasional.³¹⁷ Selanjutnya di dalam Pasal 5 untuk menjalankan tugasnya tersebut, Komite Nasional Keuangan dan Ekonomi Syariah menyelenggarakan fungsi antara lain :

1. Pemberian rekomendasi arah kebijakan dan program strategi pembangunan nasional di sektor ekonomi dan keuangan syariah;
2. Pelaksanaan koordinasi, sinkronisasi, dan sinergitas penyusunan dan pelaksanaan rencana arah kebijakan dan program strategis pada sektor ekonomi dan keuangan syariah;
3. Perumusan dan pemberian rekomendasi atas penyelesaian masalah di sektor ekonomi dan keuangan syariah; dan
4. Pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan arah kebijakan dan program strategis di sektor ekonomi dan keuangan syariah. Menurut penulis fungsi lembaga ini menunjukkan adanya gerak aktif inisiatif pemerintah atas pergerakan dan pengembangan ekonomi syariah di Indonesia.³¹⁸

Struktur di dalam Komite Nasional Keuangan dan Ekonomi Syariah berdasarkan pada Pasal 6 terdiri dari Pimpinan, Sekretaris merangkap anggota, Anggota, Manajemen Eksekutif, dan Sekretariat KNEKS.³¹⁹ Sama dengan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2016 tentang Komite Nasional Keuangan Syariah, jabatan Pimpinan yang terdiri dari Ketua dan Wakil dijabat oleh Presiden Republik Indonesia dan juga Wakil Ketua dijabat oleh Wakil

³¹⁶ *Ibid*, Pasal 2.

³¹⁷ *Ibid*, Pasal 4.

³¹⁸ *Ibid*, Pasal 5.

³¹⁹ *Ibid*, Pasal 6.

Presiden Republik Indonesia, yang dibantu oleh menteri sebagai Sekretaris KNEKS sebagaimana isi dari Pasal 8.³²⁰ Selanjutnya Pasal 9 menjelaskan siapa saja yang menjadi anggota yakni terdiri dari :

- a. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian;
- b. Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan;
- c. Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi;
- d. Menteri Agama;
- e. Menteri Perindustrian;
- f. Menteri Perdagangan;
- g. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
- h. Menteri Badan Usaha Milik Negara;
- i. Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
- j. Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif;
- k. Gubernur Bank Indonesia;
- l. Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan;
- m. Ketua Umum Majelis Ulama Indonesia; dan
- n. Ketua Umum Kamar Dagang dan Industri.³²¹

Sama halnya dengan Lembaga Komite Nasional Keuangan Syariah, pada Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah juga operasional ditunjang oleh Direktur Eksekutif dari unsur tenaga profesional yang bekerja penuh waktu. Selain itu untuk beban pendanaan operasional KNEKS juga dibebankan pada APBN dan/atau sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Perpres tentang KNEKS.³²²

Di dalam praktiknya KNEKS melakukan kajian dan menyerahkan hasil kajiannya kepada Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Kehadiran lembaga seperti KNKS dan juga lembaga

³²⁰ *Ibid*, Pasal 8.

³²¹ *Ibid*, Pasal 9.

³²² *Ibid*, Pasal 27.

seperti KNEKS. Terhadap hal ini, menurut penulis menunjukkan adanya gerak inisiatif aktif penyelenggara negara dalam mengatur gerak ekonomi syariah. Bahkan di dalam jabatan struktur kelembagaan tersebut, nampak Majelis Ulama Indonesia tidak menempati kedudukan jabatan strategis, hanya menjadi sub organ.

Selanjutnya penulis juga menyajikan hasil lain dalam penelitian mengenai arah kebijakan hukum pemerintah pada dokumen *Masterplan* Ekonomi Syariah Indonesia tahun 2019-2024 yang diterbitkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Di dalam dokumen *Masterplan* Ekonomi Syariah Indonesia tahun 2019-2024 tersebut, tertuang visi ekonomi syariah di Indonesia, antara lain dengan mempertimbangkan perubahan-perubahan yang terjadi baik secara lokal maupun global. Dalam dokumen tersebut, isinya juga menjelaskan cita-cita Indonesia 2045. Visi Indonesia 2045 adalah Indonesia yang berdaulat, maju, adil dan makmur. Oleh karenanya visi yang ingin dicapai dengan adanya *masterplan* ini adalah menjadikan Indonesia yang mandiri, makmur dan madani dengan menjadi pusat ekonomi syariah terkemuka dunia.³²³

Perumusan visi ini juga didasari oleh keinginan untuk menjadikan industri halal dan ekonomi syariah sebagai penopang perekonomian nasional, serta menjadi bagian penting dalam mewujudkan aspirasi bangsa sebagai negara yang adil, makmur, dan berdaulat. Selain itu, visi ekonomi syariah di Indonesia berlandaskan pada nilai keislaman, prinsip-prinsip dasar ekonomi syariah, serta potensi yang dimiliki oleh ekonomi syariah Indonesia saat ini.³²⁴

Untuk mewujudkan visi ekonomi syariah di Indonesia tersebut, maka strategi utama yang dibangun oleh pemerintah dalam dokumen *Masterplan* Ekonomi Syariah 2019-2024 tersebut

³²³Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024*, (Jakarta : Cetakan Pertama), hlm 36.

³²⁴*Ibid.*

adalah *pertama*, melalui penguatan rantai halal dengan membuat klaster makanan halal dan minuman halal, klaster pariwisata halal, klaster fesyen muslim, klaster media dan rekreasi halal, klaster farmasi dan kosmetik halal, klaster energi terbarukan. *Kedua*, Penguatan Keuangan Syariah seperti klaster perbankan syariah, klaster pasar modal syariah, klaster jaminan sosial, zakat dan wakaf, *Ketiga*, Penguatan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), *Keempat*, Penguatan Ekonomi Digital, *Kelima*, Ekosistem Pendukung dengan penguatan soal literasi, sumber daya manusia, dan riset pengembangan serta membahas soal peluang dan tantangan Klaster fatwa, regulasi dan Tata Kelola, serta perlu dilakukannya *quick wins* Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia.

Penulis dalam hal ini juga menyajikan temuan lainnya mengenai kebijakan hukum yang mengatur soal pengawasan ekonomi syariah, dan hal kebijakan hukum tersebut penulis temukan dalam Undang-Undang Cipta Kerja sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Cuplikan soal Dewan Syariah Nasional hanya disebutkan 1 kali pada konteks tentang Koperasi Syariah.³²⁵ Disebutkan kembali perihal Dewan Pengawas Syariah dan juga Dewan Syariah Nasional di dalam Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang) Nomor 2 Tahun 2022, masih dalam konteks tentang Koperasi Syariah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja.

Produk hukum lainnya yang penulis temukan bukan mengenai DSN MUI, namun fokus kepada Dewan Pengawas Syariah yakni pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. Di dalam Undang-Undang PT Nomor 40 Tahun 2007, Dewan Pengawas

³²⁵Di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Pasal 44 ayat 1 menjelaskan bahwa Koperasi dapat menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah. Sedangkan ayat 2 menjelaskan koperasi sebagaimana dimaksud ayat 1 harus mempunyai dewan pengawas syariah. Dan pada ayat 5 dijelaskan bahwa Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud ayat (2) selanjutnya mendapatkan pembinaan atau pengembangan kapasitas oleh Pemerintah Pusat dan/atau DSN MUI.

Syariah sebagai bagian dari Dewan Syariah Nasional memiliki tugas dan fungsi untuk pengawasan terhadap penyelenggaraan kegiatan perusahaan/badan hukum, serta memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.

Dalam sub bab ini, penulis juga menyajikan hasil inventarisasi peraturan-peraturan yang berkaitan dengan sektor ekonomi syariah dan analisis peraturan-peraturan tersebut sebagai sebuah kebijakan hukum, untuk mendapatkan informasi penting yang berkaitan dengan pengawasan ekonomi syariah di Indonesia. Adapun hasil inventarisasi peraturan yang berkaitan dengan Ekonomi Syariah di Indonesia³²⁶tersebut antara lain :

Tabel 1. Jenis Peraturan yang Berkaitan dengan Syari'ah

No	Sektor/Undang-Undang	Jenis Peraturan Berkaitan Syariah	Keterangan Mengenai Pengawasan Ekonomi Syariah dan DSN
1	UU Perbankan Syariah	Peraturan pelaksana hanya berupa Peraturan Bank Indonesia, OJK dan Surat Edaran Bank Indonesia	Tidak ada aturannya
2	UU Pasar Modal	Peraturan pelaksana hanya berupa POJK.	Tidak ada aturannya
3	UU Surat Berharga Syariah Negara	Peraturan pelaksana hanya berupa POJK	Tidak ada aturannya
4	UU Perasuransian	Peraturan Pelaksana oleh PMK dan Peraturan Ketua Bapepam	Peraturan Ketua Bapepam-LK Nomor : PER-08/BL/2011 tentang Bentuk dan Tata Cara Penyampaian Laporan Hasil Pengawasan Dewan Pengawas

³²⁶ Handi Risza, *Laporan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ekonomi Syariah Untuk Komite Nasional Keuangan Syariah*, Desember, 2019, hlm. 23 – 47. Tampilan data pada bagian keterangan merupakan hasil olahan dari Penulis.

			Syariah pada Perusahaan Asuransi atau Perusahaan Reasuransi Yang Menyelenggarakan Seluruh atau Sebagian Usahanya dengan Prinsip Syariah
5	UU Dana Pensiun	Peraturan Pelaksana berupa POJK, PMK dan Peraturan Bapepam	Tidak ada aturannya
6	PP Tentang Lembaga Pembiayaan	Peraturan Pelaksana berupa Peraturan Ketua Bapepam, dan SEOJK	➤ Peraturan Ketua Bapepam-LK Nomor PER-04/BL/2007 Tentang Akad-Akad yang digunakan dalam kegiatan perusahaan pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah ➤ SEOJK No. 2/SEOJK.5/2016 tentang Tingkat Kesehatan keuangan Pembiayaan Syariah.
7	UU Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia	Peraturan Pelaksana hanya pada PMK	Tidak ada aturannya
8	UU Tentang Penjaminan	Peraturan Pelaksana hanya pada POJK	Tidak ada aturannya
9	Pegadaian Syariah	Peraturan pelaksana hanya pada POJK	Tidak ada aturannya
10	Permodalan Ventura Syariah	Peraturan pelaksana hanya pada PMK dan POJK	Tidak ada aturannya

11	UU tentang Lembaga Keuangan Mikro	Peraturan pelaksana pada PP, dan POJK	Tidak ada aturannya
12	Teknologi Keuangan	Peraturan Pelaksana pada POJK, PBI dan Fatwa DSN-MUI	Fatwa DSN-MUI 117/DSN-MUI/II.2018 tentang Layana Pembiayaan Berbasis Teknologi Informasi Berdasarkan Prinsip Syariah.
13	UU tentang Pengelolaan Zakat	Peraturan Pelaksana pada PP, PMA dan SK Dewan Pertimbangan BAZNAS	Tidak ada aturannya
14	UU Tentang Pariwisata	Peraturan Pelaksana pada PP, Peraturan Menteri, perda dan Fatwa DSN-MUI, Pergub Riau.	Fatwa DSN-MUI 108/DSN-MUI/X/2016/Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pariwisata Berdasarkan Prinsip Syariah.
15	UU Tentang Perindustrian	Peraturan Pelaksana Pada PP	Tidak ada aturannya
16	Food & Beverage seperti UU tentang Jaminan Produk Halal, UU Tentang Pangan dan UU tentang Perlindungan Konsumen	Hanya pada Peraturan Pemerintah (PP)	Tidak ada aturannya
17	Media dan Rekreasi Halal Seperti UU Perfilman, UU Penyiaran, UU Pers dan UU ITE	Peraturan pelaksana oleh Peraturan Menteri	Tidak ada aturannya

18	Ekonomi Syariah Digital	Peraturan pelaksana pada PBI, Fatwa DSN-MUI.	➤ Fatwa DSN-MUI NO. 116/DSN-MUI/IX/2017 tentang Uang Elektronik Syariah; ➤ Fatwa SN-MUI NO. 117/DSN-MUI/II/2018 Tentang Layanan Pembiayaan Berbasis Teknologi Informasi Berdasarkan Prinsip Syariah.
19.	Farmasi dan kosmetik halal seperti pada UU Jaminan Produk Halal, UU Narkotika, UU Kesehatan, UU Psikotropika dan UU Obat Keras	Peraturan pelaksana pada PP, Permenkes, Peraturan Kepala BPOM.	Tidak ada aturannya
20	Logistik Halal seperti pada UU Tentang Perkeretaapian	-	Tidak ada aturannya

Selain mengenai kebijakan hukum yang secara tidak langsung terkait dengan pengawasan ekonomi syariah yang telah diinventarisir oleh penulis tersebut, maka lebih lanjut penulis menyajikan rencana kebijakan hukum yang penulis temukan dalam prolegnas DPR RI (Program Legislasi Nasional DPR RI). Penulis menemukan bahwa pada program legislasi nasional DPR RI ditemukan ada RUU Ekonomi Syariah yang masuk dalam daftar

program legislasi nasional. Namun dalam praktiknya sampai dengan penelitian ini dilakukan, RUU Ekonomi Syariah yang merupakan usulan DPR RI ini belum ada naskah akademik dan draftnya, sehingga belum dapat dilakukan pembahasan.³²⁷

Meskipun belum pernah ada pembahasan atas RUU EKonomi Syariah di DPR RI, namun penulis mendapatkan konsep Naskah Akademik yang disusun oleh Perwakilan Partai PKS (Partai Keadilan Sejahtera) yang dibuat untuk ditujukan kepada Komite Nasional Keuangan Syariah.³²⁸

Di dalam naskah akademik tersebut diperoleh gambaran mengenai arah pengaturan Rancangan Undang-Undang Ekonomi Syariah ini meliputi :

1. Memperkuat peran dan kontribusi ekonomi syariah dengan menetapkan suatu rencana induk yang komprehensif dan integratif tentang ekonomi syariah sehingga diharapkan akan menghasilkan kebijakan yang terintegrasi atau menurut penulis rencana induk ini merupakan payung besar untuk menjadi pedoman kebijakan hukum selanjutnya mengenai ekonomi syariah;
2. Memperkuat kelembagaan K/L dengan membentuk jalur koordinasi yang tegas sehingga koordinasi mengenai ekonomi syariah menjadi lebih dan tepat sasaran;
3. Mewujudkan kepastian berusaha dan kemudahan dalam menjalankan usaha bagi pelaku ekonomi syariah memberikan perspektif baru kepada masyarakat sehingga muncul perubahan *mindset* tentang ekonomi syariah melalui kurikulum pendidikan memberikan insentif khusus bagi pelaku ekonomi syariah;

³²⁷Hasil wawancara dengan Halimatur Ruhiyah, S.E.I Tenaga Ahli Fraksi Partai Amanat Nasional Komisi XI, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada hari Selasa Tanggal 30 Mei 2023 di Fraksi Partai PAN DPR RI.

³²⁸Naskah Akademik RUU Ekonomi Syariah, Disusun oleh Handi Risza yang berprofesi sebagai Dosen, Ekonomi, dan juga politisi DPP PKS sebagai Juru Bicara Bidang Ekonomi Partai PKS.

4. Mewujudkan pembangunan SDM ekonomi syariah yang tangguh sebagai pelaku ekonomi syariah yang akan membawa kemajuan dan pengembangan ekonomi syariah di Indonesia;
5. Memperkuat keberpihakan pemerintah kepada pelaku ekonomi syariah, terutama ekonomi syariah pemula termasuk pemberdayaannya melalui instrument-instrumen kebijakan;
6. Mendukung aktifitas ekonomi syariah sebagai bentuk dukungan pemerintah dan pemerintah daerah pada pelaku ekonomi syariah;
7. Menciptakan sistem informasi tentang ekonomi syariah yang valid sehingga aktifitas ekonomi syariah dapat disinergikan dengan tahapan pembangunan nasional; dan
8. Meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan salah satunya melalui instrument ekonomi syariah di Indonesia. Pada point 8 ini menunjukkan adanya penegasan ulang bahwa ekonomi syariah merupakan salah satu instrumen penting perwujudan kesejahteraan masyarakat.³²⁹

Berdasarkan kepada arah pengaturan tersebut diperoleh gambaran mengenai ketentuan materi yang akan diatur dalam RUU EKonomi Syariah dan penulis coba deskripsikan antara lain memuat :

BAB I	: Ketentuan Umum;
BAB II	: Kedudukan Ekonomi Syariah Dalam Perekonomian Nasional
BAB III	: Peran Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Lembaga Negara;
BAB IV	: Rencana Induk Ekonomi Syariah;
BAB V	: Ekosistem Ekonomi Syariah;
BAB VI	: Penguatan Industri Ekonomi Syariah;
BAB VII	: Infrastruktur Pendukung
BAB VIII	: Sistem Informasi Ekonomi Syariah;
BAB IX	: Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah
BAB X	: Ketentuan Peralihan;

³²⁹Handi Risza, Naskah Akademik...hlm 65.

BAB XI : Ketentuan Penutup. Terhadap seluruh bab tersebut dapat menjadi proyeksi susunan RUU Ekonomi Syariah di Indonesia ke depan.³³⁰

Untuk melengkapi pembahasan mengenai bagaimana arah kebijakan hukum mengenai pengawasan ekonomi syariah dan juga relasinya dengan kedudukan hukum DSN MUI, penulis mendapatkan informasi dari sudut pandang Fraksi DPR RI Partai Amanat Nasional yang menjelaskan bahwa sampai dengan saat ini belum pernah ada pembahasan mengenai kebijakan hukum yang spesifik mengarah kepada pengawasan praktik ekonomi syariah dan juga DSN MUI. Namun terhadap segala bentuk peraturan perundang-undangan yang akan mengarah kepada penguatan isu pengawasan ekonomi syariah, Partai Amanat Nasional selalu mendukung dan ikut mendorong sebagai partai yang berbasis pada keIslaman.³³¹

Begitu juga halnya hasil wawancara dengan Fraksi DPR RI PDIP, bahwa narasumber menyatakan belum pernah ada pembahasan atau pengaturan secara spesifik mengenai kebijakan hukum yang mengarah kepada pengawasan praktik ekonomi syariah di Indonesia atau terkait dengan kedudukan hukum DSN MUI. Bahkan hasil dari prolegnas tahun 2022 tidak ada RUU Ekonomi Syariah masuk di dalamnya. Lebih lanjut narasumber menyampaikan bahwa yang diutamakan oleh Fraksi PDIP adalah menjamin keberlangsungan pelaksanaan syariat atau praktik keagamaan umat Muslim di Indonesia sepanjang tidak mengarah kepada upaya menjadikan negara Indonesia sebagai negara Islam. Pancasila sudah menjadi titik temu bersama Indonesia sebagai negara yang menjamin keberlangsungan setiap warganya dalam

³³⁰*Ibid*, Hlm. 69.

³³¹Hasil wawancara dengan Bapak Yusran Isnaini, S.H., M.Hum., Tenaga Ahli Komisi 3 di DPR RI Pada Tanggal 13 April 2023.

menjalankan ajaran agamanya khususnya untuk umat Islam dalam menjalankan prinsip syariah di sektor ekonomi.³³²

Berdasarkan kepada seluruh hasil deskriptif penelitian tersebut, penulis menarik kesimpulan bahwa arah kebijakan hukum penyelenggara negara terhadap pengawasan praktik ekonomi syariah dan relasinya dengan DSN MUI, secara substansi dan langsung hanya dimuat pada peraturan perundang-undangan tertentu yakni pada Undang-Undang Perbankan Nomor 7 Tahun 1992 Jo Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/14/PBI/2004 tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah, dilanjutkan dengan penguatan kedudukan hukum DPS semula tidak langsung dalam bentuk undang-undang menjadi lebih kuat kedudukan hukumnya di dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Meskipun kehadiran undang-undang Perseroan Terbatas memuat keberadaan Dewan Pengawas Syariah, namun tidak diberikan amanat diperlukannya peraturan pelaksana. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Jo Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Jo Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja, serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.³³³

Terhadap seluruh undang-undang tersebut, penulis menilai bahwa substansinya hanya sebatas pada penyampaian legitimasi formalisasi kehadiran Dewan Pengawas Syariah, tidak membahas atau menuntaskan soal sektor pengawasan ekonomi syariah di Indonesia. Di sisi lain pemerintah melalui pembentukan Komite

³³²Hasil Wawancara dengan Dr. Subkhi Ridho, MA Tenaga Ahli Anggota DPRI RI Komisi 8 My Esty Wijayanti (Pimpinan Pokja 8 DPRI RI), Tanggal 07 Mei 2023 di Yogyakarta.

³³³Keseluruhan peraturan perundang-undangan hasil pencermatan penulis tersebut hanya memuat mengenai fungsi Dewan Pengawas Syariah, berikut pihak lembaga yang mengkoordinir Dewan Pengawas Syariah.

Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah terkesan sangat semangat mengambil peran otoritas agama untuk mengejar pembangunan nasional dengan kontribusi instrumen ekonomi syariah sebagaimana tertuang dalam pengaturan hukum Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah serta *Masterplan* Ekonomi Syariah Indonesia tahun 2019-2024.³³⁴

Pada konteks inilah penulis menyimpulkan sumber pelanggaran kelemahan konstruksi kedudukan hukum DSN MUI sampai dengan saat ini. Adapun mengenai konteks realitas urgensi kehadiran peran penyelenggara negara menghadirkan kebijakan hukum mengenai pengawasan ekonomi syariah, akan penulis analisis dengan teori negara hukum dan teori kewenangan.

Terhadap hasil deskripsi penelitian mengenai arah kebijakan hukum pengawasan ekonomi syariah di Indonesia dan dikaitkan dengan DSN MUI, penulis melihat ada ketidaksinkronan antara semangat memajukan ekonomi syariah di Indonesia dengan perkembangan substansi regulasi hukumnya. Terlebih lagi apabila pembicaraannya berfokus kepada pengawasan praktik ekonomi syariah. Penulis menilai bahwa sebagai sebuah negara hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945, seharusnya Indonesia sebagai sebuah negara juga mengatur mengenai pengawasan praktik ekonomi syariah.

Perspektif ini penulis bangun berdasarkan konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia adalah Teori Negara Hukum Pancasila, sebagaimana Muhammad Tahir Azhari mengutip pendapat Oemar Senoadji yang menyatakan bahwa negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan negara hukum Pancasila,

³³⁴Pemerintah di era Presiden Jokowi dan Wakil Presiden Ma'aruf Amin terlihat sangat berupaya mewujudkan perencanaan dan kebijakan mengenai ekonomi syariah, namun melupakan esensi penting berupa pengawasan ekonomi syariah yang sudah mulai meluas ruang lingkungannya.

dan konsep ini yang paling ideal bagi Indonesia sampai dengan saat ini.³³⁵

Untuk lebih memperdalam mengenai konsep negara hukum Pancasila ini, penulis mencoba untuk mengambil sisi lain dari perspektif ilmiah Muhammad Tahir Azhari yakni interelasi konsep negara hukum dengan Pancasila dan yang akan menjadi ciri khas dari negara hukum di Indonesia.

Apabila mengacu alasan lahirnya suatu negara. Peran suatu negara memiliki 2 hal penting yang melekat dalam cita hidup individu di zaman alamiah, yakni kebebasan dan kemerdekaan. Munculnya kekuasaan yang terlembaga dalam bentuk negara memungkinkan kebebasan dan kemerdekaan itu lebih terjamin. Bahkan Fahri Hamzah mengutip dalam buku *Second Treatise of Government*, Locke menegaskan bahwa kekuasaan yang tidak mampu menjamin kedua hal tersebut, dipandang patut untuk dibubarkan. Kekuasaan negara yang kuat adalah kekuasaan yang mempertahankan hak alamiah individu, khususnya menjaga dan melindungi kebebasan individu dan apa yang mereka miliki. Ia tidak boleh menyentuh kreatifitas rasional individu untuk mengembangkan dirinya, bahkan juga pada urusan privasi mereka. Sehingga terdapat perbedaan domain yang menjadi urusan negara dan urusan individu.³³⁶

Sejalan dengan tugas negara tersebut, Vito Tanzi pernah menyatakan dalam tulisannya mengenai kebutuhan sebuah negara yakni

Human being are social animals, as s consequence they tend to aggregate in groups. Aggregation generates markets and the need for social institutions.as a societies become more complex and as the groups that constitute them become larger and less homogenous, the state must assume

³³⁵ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum....* hlm. 93.

³³⁶ Fahri Hamzah, *Negara, Pasar* hlm. 12-13.

additional responsibilities if it wishes to promote fully the welfare of the individuals that comprise it.³³⁷

Sehingga ada nuansa kehadiran negara untuk memberikan perlindungan atas hal eksis yang sudah berjalan di masyarakat, termasuk dalam hal sektor ekonomi yang semula bertumpu kepada kepentingan individu menjadi kolektif.

Pendapat ini sejalan dengan maksud didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Paragraf ke Empat, yang menjelaskan :

...kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar Kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.³³⁸

Apabila merujuk kepada maksud didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut, dapat dilihat bahwa peran negara lebih mengarah kepada aspek jaminan perlindungan hak bagi warga negara, sebagaimana konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Locke.

³³⁷ Vito Tanzy, *The Role of The State and The Quality Of The Public Sector*, IMF Working Paper WP/00/36, 2000, hlm. 3.

³³⁸ <https://www.mkri.id/public/content/info umum/regulation/pdf/UUD45%20ASLI.pdf>. Diakses pada tanggal 07 Juni 2023, Pukul 00.06 WIB.

Frase melindungi dalam kalimat “melindungi segenap bangsa Indonesia” menjadi pondasi utama dari didirikannya Indonesia dalam bingkai konsep negara. Realisasi dari tujuan negara hukum ini bisa diejawantahkan ke dalam pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh organ penyelenggara negara yakni salah satunya dan yang utama adalah Presiden Republik Indonesia.³³⁹

Membahas kewenangan suatu penyelenggara negara tentu tidak lepas dari kajian teori politik hukum. Hukum dianggap sebagai tujuan dari politik agar ide-ide hukum atau *rechtsidee* seperti kebebasan, keadilan, kepastian dan sebagainya ditempatkan dalam hukum positif dan pelaksanaan sebagian atau keseluruhan dari ide hukum itu merupakan tujuan sekaligus merupakan alat dari politik. Politik mempergunakan hukum positif (peraturan perundang-undangan) untuk mencapai tujuannya dalam arti merealisasikan ide-ide hukum tersebut. Politik dapat mengarahkan dan membentuk masyarakat kepada tujuan untuk memecahkan masalah kemasyarakatan, di mana politik adalah aspek dinamis dan hukum merupakan aspek yang statis. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberlakuan hukum harus melibatkan adanya restu politik atau dapat dikatakan adanya political *will* dari penyelenggara negara. Tanpanya hukum akan tidak dapat berlaku dan hanya menjadi cita-cita ideal yang berlaku di dalam pemikiran semata.³⁴⁰

Berdasarkan kepada pemaparan teori kewenangan tersebut, maka sesungguhnya penyelenggara negara memiliki kewenangan untuk menempatkan praktik ekonomi syariah nasional dalam koridor atau posisi yang seharusnya, terutama dalam upaya membenahi aspek pengawasan ekonomi syariah yang sistemnya sampai saat ini masih terkesan timpang menurut penulis.

³³⁹Di dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 menjelaskan : Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

³⁴⁰ Salim H.S dan Erlis Septian Nurbani, *Penerapan Teori....* Hlm. 185.

Sedangkan relasinya dengan DSN MUI, penulis melihat seluruh hasil deskripsi arah kebijakan hukum penyelenggara negara selama ini mengarah kepada ketidakpastian hukum konstruksi pengawasan praktik ekonomi syariah. Hal ini dapat dilihat dari adanya upaya seolah memaksakan kehendak penyelenggara negara untuk menjadikan ekonomi syariah sebagai *dual system* pada sistem ekonomi nasional, yang sebenarnya menurut penulis ide tersebut bukan originalitas asli dari sistem ekonomi di Indonesia.³⁴¹

Menurut analisis penulis, desain posisi sistem ekonomi syariah seperti yang dicanangkan oleh penyelenggara negara dalam konteks kontemporer tidak lahir sebagai original sistem ekonomi yang disepakati oleh *founding father* di Indonesia.³⁴² Sebagai negara dengan konsep perlindungan dan penjaminan hak bagi seluruh warga negaranya, pemikiran *dual economy* sistem ini menurut penulis dapat berujung kepada potensi perpecahan tubuh pluralisme agama di Indonesia. Hal ini dikarenakan dari sisi agama – agama lain yang diakui di Negara Indonesia juga memiliki kesetaraan hak hukum untuk sistem ekonominya diformal legalisasikan.

Kekeliruan dalam sudut pandang ini berdampak pula kepada ketidakefektifan sektor konstruksi pengawasan ekonomi syariah yang sampai dengan saat ini hanya berfokus pada sektor keuangan (bukan ekonomi syariah secara menyeluruh) melalui Dewan Pengawas Syariah dibawah pembinaan Pemerintah atau

³⁴¹ Istilah double/dual ekonomi system ini penulis temukan pada cuitan twitter Wakil Presiden Republik Indonesia, KH. Ma'ruf Amin pada tanggal 17 Mei 2020 Pukul 10. 45 WIB yang menyatakan “Sebagai negara yang menganut dual economy system, ekonomi syariah dan konvensional harus saling bersinergi dan tidak dibenturkan satu dengan yang lain”. Selain itu juga ditemukan pada hasil Munas VII/2005 MUI (menguatkan rekomendasi Rakernas 2004) mendesak pemerintah untuk segera memberlakukan dual economic system dalam menyelenggarakan kebijakan ekonomi nasional”.

³⁴² Di dalam Pasal 33 Ayat (1) UUD 1945 pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia menepakati bahwa sistem ekonomi di Indonesia adalah berdasarkan asas kekeluargaan.

DSN MUI.³⁴³ Dampak lainnya yang muncul atas kekeliruan sudut pandang dalam melihat sistem ekonomi nasional, yakni tidak sinkronnya percepatan gerak ekonomi syariah di Indonesia dengan regulasinya yang tertinggal. Hal ini terlihat dari isu pengawasan praktik ekonomi syariah tidak menjadi topik bahasan dari rencana pembangunan hukum nasional Indonesia dan juga *masterplan* ekonomi syariah di Indonesia.

Penulis menilai bahwa corak warna sistem ekonomi nasional di Indonesia bukanlah *dua/double track economy system*, melainkan sistem ekonomi nasional yang tunggal, namun terbuka.³⁴⁴ Terbuka yang dimaksud oleh penulis dalam hal ini adalah terbuka juga untuk mengakomodir praktik sistem ekonomi berbasis agama seperti Islam (Ekonomi Syariah) dan hal tersebut dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 Ayat (2).

Persepsi ilmiah bahwa sistem ekonomi nasional di Indonesia berdasarkan kepada asas kekeluargaan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 juga dituangkan secara tidak

³⁴³ Sebagaimana contoh dalam UU dan Perpu Cipta Kerja mengenai Dewan Pengawas Syariah di dalam Koperasi Syariah yang dibina oleh Dewan Syariah Nasional atau Pemerintah merupakan bentuk kegamangan dan kebingungan pemerintah dalam hal ini terhadap pengaturan pengawasan praktik ekonomi syariah.

³⁴⁴ Landasan perekonomian Indonesia yakni Pasal 33 Ayat 1, Ayat 2, Ayat 3, dan Ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen yang berbunyi sebagai berikut :

- 1) perekonomian disusun sebagai perjuangan bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan;
- 2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- 3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- 4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional

langsung dalam RUU tentang Sistem Perekonomian Nasional yang diusulkan oleh DPD RI.³⁴⁵

Secara objektif harus diakui bahwa keberadaan agama lebih dulu dibandingkan dengan kehadiran negara Indonesia, bahkan warga negara Indonesia yang beragama (khususnya muslim) telah menjalankan kehidupan berdasarkan syariat beragama termasuk sektor ekonominya. Hal ini dapat dilihat pada kerajaan Islam di Indonesia periode abad ke -15 hingga abad ke-19 merupakan media yang tepat untuk melihat dan memahami bagaimana kerajaan Islam menjalankan prinsip Islam dalam aspek ekonomi dan keuangan.³⁴⁶

Di dalam konteks ini maka sebenarnya masyarakat muslim sudah dapat menjalankan syariat agamanya jauh sebelum adanya campur tangan negara yang dinamakan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun dengan adanya kesepakatan untuk bersama mendirikan negara Indonesia dalam satu kontrak sosial yang dinamakan Pancasila dan turunannya yakni UUD 1945, maka seharusnya warna kebijakan hukum penyelenggara negara lebih

³⁴⁵ Pengusul oleh DPD RI Tahun 2015 Tanggal 2 Februari 2015, sasaran yang ingin diwujudkan dalam RUU Sistem Perekonomian Nasional ini adalah: “mewujudkan perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Di dalam demokrasi ekonomi harus memuat partisipasi masyarakat dalam tiga level sekaligus yang *pertama*, adalah bahwa seluruh anggota masyarakat harus terlibat dalam proses produksi, tidak diperbolehkan harus dihindari kegiatan produksi itu dilakukan hanya oleh sebagian masyarakat, seluruh masyarakat terlibat di dalam kegiatan produksi. *Kedua*, bahwa partisipasi harus dimaknai juga bahwa masyarakat turut menikmati hasil produksi nasional. Ada kenyataan bahwa mereka terlibat dalam kegiatan produksi, misalnya sebagai pekerja, tetapi hasil dari produksi itu mereka tidak mendapatkan atau bahkan dalam pengertian yang lebih moderat, mereka hanya mendapatkan bagian yang sedikit. Dan yang terakhir, partisipasi dalam demokrasi ekonomi dimaknai bahwa seluruh anggota masyarakat harus turut memiliki modal maupun faktor produksi yang lainnya. Tidak diperbolehkan faktor produksi itu mengerucut di dalam satu kelompok masyarakat.

³⁴⁶ Ferry Syarifuddin, Ali Sakti, *Praktik Ekonomi dan Keuangan Syariah Oleh Kerajaan Islam di Indonesia*, (Depok : RajaGrafindo Persada, Cetakan Pertama, 2020), Hlm. 559.

mengarah kepada perlindungan hak warga negara dari potensi dan penyimpangan praktik ekonomi syariah di masyarakat atau dalam penelitian Disertasi ini penulis berikan istilah mutualisme protektif terbatas. Dengan konsep mutualisme protektif terbatas inilah bukti kehadiran negara dalam memberikan perlindungan hak dari potensi pengrusakan wajah agama Islam dengan menggunakan bisnis atas nama syariah. Tentunya output dari perlindungan ini pun juga akan mengarah kepada perwujudan kesejahteraan umum bagi masyarakat muslim Indonesia.

Oleh karena itu kehadiran instrumen hukum untuk memberikan kepastian kedudukan hukum bagi lembaga yang berfungsi melakukan pengawasan praktik ekonomi syariah di Indonesia seperti melakukan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dengan tanpa mendekonstruksi keberadaan Majelis Ulama Indonesia ke depan, merupakan hal yang sangat urgensi sebagai pilihan sebuah negara hukum Pancasila.

B. Tanggung Jawab dan Kewenangan DSN MUI Dalam Konteks Pelaksanaan Pengawasan Praktik Ekonomi Syariah di Indonesia

Terhadap sub bab ini, sebagai awalan penulis menyajikan secara deskriptif mengenai tanggung jawab dan kewenangan DSN dalam konteks pelaksanaan pengawasan praktik ekonomi syariah di Indonesia, yang merupakan hasil wawancara dengan DSN-MUI. Isi dari hasil wawancara tersebut penulis ulas secara sistematis dengan terlebih dahulu menjelaskan sejarah terwujudnya DSN-MUI, Tanggung jawab dan Kewenangannya, relasi kolaborasinya dengan pemerintah serta gagasan untuk reformat kelembagaan. Keseluruhannya penulis sajikan secara deskriptif sebagai berikut :

Sejarah terwujudnya DSN-MUI berdasarkan kepada :

1. Hasil lokakarya Ulama tentang Reksadana Syariah yang diselenggarakan MUI Pusat pada tanggal 29-30 Juli 1997 di Jakarta merekomendasikan perlunya sebuah lembaga yang menangani masalah-masalah yang berhubungan dengan aktifitas lembaga keuangan syariah (LKS);

2. Majelis Ulama Indonesia (MUI) mengadakan rapat Tim pembentukan Dewan Syariah Nasional (DSN) pada tanggal 14 Oktober 1997;
3. Dewan Pimpinan MUI menerbitkan SK No. Kep-754/MUI/II/1999 tertanggal 10 Februari 1999 tentang Pembentukan Dewan Syariah Nasional MUI;
4. Dewan Pimpinan MUI mengadakan acara ta'aruf dengan pengurus DSN-MUI tanggal 15 Februari 1999 di Hotel Indonesia, Jakarta;
5. Pengurus DSN-MUI untuk pertama kalinya mengadakan Rapat Pleno I DSN-MUI tanggal 1 April 2000 di Jakarta dengan mengesahkan Pedoman Dasar dan Pedoman Rumah Tanggal DSN-MUI.³⁴⁷

Adapun relasinya dengan Ekonomi Syariah, maka kehadiran dari Dewan Syariah Nasional (DSN-MUI) ini dibentuk dalam rangka mewujudkan aspirasi umat Islam mengenai masalah perekonomian dan mendorong penerapan ajaran Islam dalam bidang perekonomian/keuangan yang dilaksanakan sesuai dengan tuntutan syariat Islam. Pembentukan DSN-MUI merupakan langkah efisiensi dan koordinasi para ulama dalam menanggapi isi-isu yang berhubungan dengan masalah ekonomi /keuangan. Berbagai masalah/kasus yang memerlukan fatwa akan ditampung dan dibahas bersama agar diperoleh kesamaan pandangan dalam penanganannya oleh masing-masing Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang ada di lembaga keuangan syariah. Kehadiran dari DSN-MUI juga untuk mendorong penerapan ajaran Islam dalam kehidupan ekonomi dan keuangan, DSN-MUI akan senantiasa dan berperan secara proaktif dalam menanggapi perkembangan masyarakat Indonesia yang dinamis dalam bidang ekonomi dan keuangan (sebagaimana dikutip oleh narasumber dari PO MUI No. 11 Tahun 2021 Tentang AD ART DSN-MUI).³⁴⁸

³⁴⁷ Hasil wawancara dan jawaban narasumber oleh Dr. Oni Syahroni Pakar Ekonomi Islam Dewan Syariah Nasional, Tanggal 03 Mei 2023.

³⁴⁸ *Ibid.*

Di dalam operasionalnya, tanggung jawab DSN-MUI antara lain :

1. Menetapkan fatwa atas sistem kegiatan, produk, dan jasa LKS, LBS dan LPS lainnya;
2. Mengawasi penerapan fatwa melalui DPS di LKS, LBS dan LPS lainnya;
3. Membuat pedoman implementasi fatwa untuk lebih menjabarkan fatwa tertentu agar tidak menimbulkan multi penafsiran pada saat diimplementasikan di LKS, LBS dan LPS lainnya;
4. Mengeluarkan Surat Edaran (Ta'limat) kepada LKS, LBS dan LPS lainnya;
5. Memberikan rekomendasi calon anggota dan/atau mencabut rekomendasi anggota DPS pada LKS, LBS dan LPS lainnya;
6. Memberikan rekomendasi Calon ASPM dan/atau mencabut rekomendasi ASPM;
7. Menerbitkan pernyataan kesesuaian syariah bagi produk dan ketentuan yang diterbitkan oleh Otoritas terkait;
8. Menerbitkan pernyataan kesesuaian syariah atas sistem kegiatan, produk, dan jasa di LKS, LBS dan LPS lainnya;
9. Menerbitkan sertifikat kesesuaian syariah bagi LBS dan LPS lainnya yang memerlukan;
10. Menyelenggarakan program sertifikasi keahlian Syariah bagi LKS, LBS dan LPS lainnya;
11. Melakukan sosialisasi dan edukasi dalam rangka meningkatkan literasi keuangan, bisnis, dan ekonomi syariah; dan
12. Menumbuhkembangkan penerapan nilai-nilai Syariah dalam kegiatan perekonomian pada umumnya dan keuangan pada khususnya.

Sedangkan kewenangan yang dimiliki oleh DSN-MUI antara lain :

- 1) Memberikan peringatan kepada LKS, LBS, LPS lainnya untuk menghentikan penyimpangan dari fatwa yang diterbitkan oleh DSN-MUI;
- 2) Merekomendasikan kepada pihak yang berwenang untuk mengambil tindakan apabila peringatan tidak diindahkan;
- 3) Membekukan dan/atau membatalkan sertifikat Syariah bagi LKS, LBS dan LPS lainnya yang melakukan pelanggaran;

- 4) Menyetujui atau menolak permohonan LKS, LBS dan LPS lainnya mengenai usul penggantian dan/atau pemberhentian DPS pada lembaga yang bersangkutan;
- 5) Merekomendasikan kepada pihak yang terkait untuk menumbuhkembangkan usaha bidang keuangan, bisnis dan ekonomi syariah; dan
- 6) Menjalin kemitraan dan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dalam maupun luar negeri untuk menumbuhkembangkan usaha bidang keuangan, bisnis dan ekonomi syariah.³⁴⁹

Seluruh jawaban narasumber tersebut dikutip oleh narasumber melalui PO MUI No. 11 Tahun 2021 tentang AD ART DSN-MUI. Untuk konteks kolaborasi atau sinergitas antara DSN-MUI dengan Pemerintah, narasumber menyampaikan bahwa salah satu bentuk sinergi tersebut adalah DSN-MUI melakukan kajian dan telaah terhadap pertanyaan yang diajukan oleh regulator terhadap produk atau kebijakan terkait keuangan syariah. Sinergi ini menghasilkan kebijakan dan regulasi yang tidak hanya mempertimbangkan aspek market, resiko tetapi juga aspek syariah. Selain itu untuk kebutuhan reformat kelembagaan DSN-MUI, narasumber menyampaikan bahwa reformasi kelembagaan itu alami dan dibutuhkan di Dewan Syariah Nasional-MUI sebagai salah satu lembaga di Majelis Ulama Indonesia, dan hal itu sudah memiliki mekanisme yang telah disediakan, dimana MUI yang mencermati dan menelaah kebutuhan organisasi di lingkungan atau unit yang ada di bawahnya jenis reformat apa yang dibutuhkan.³⁵⁰

Sedikit berbeda dengan pembahasan mengenai Dewan Syariah Nasional namun masih relevan, dalam hal ini penulis juga menyajikan tugas Majelis Ulama Indonesia sebagai badan besar dari Dewan Syariah Nasional. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 65/PUU-XIX/2021 sebagaimana dikutip melalui Putusan Mahkamah Konstitusi di tahun 2022, Mahkamah

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ *Ibid.*

Konstitusi memberikan penafsiran tersendiri mengenai tugas dari Majelis Ulama Indonesia yaitu :

Bahwa MUI yang merupakan wadah para ulama, zu'ama dan cendekiawan muslim adalah lembaga yang berkompeten menjawab dan merespon permintaan fatwa, pertanyaan dari pemerintah, lembaga atau organisasi sosial mengenai masalah keagamaan dan kemasyarakatan. Pemberian atau penetapan fatwa (mustafti) baik secara pribadi, organisasi masyarakat, atau pemerintah. Dalam menetapkan fatwa di bidang keuangan syariah, hal ini dilakukan secara kolektif oleh suatu lembaga yang dinamakan Dewan Syariah Nasional (DSN) MUI. Tugas DSN MUI adalah untuk menetapkan fatwa atas sistem, kegiatan, produk dan jasa di lembaga keuangan, bisnis, dan ekonomi syariah. Selain dilakukan secara kolektif oleh DSN MUI, penetapan fatwa dalam hal tertentu melibatkan tenaga ahli yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas. Adapun DSN MUI ini diisi oleh para ulama, praktisi, dan para pakar yang memenuhi kualifikasi tertentu di bidang fiqh, Ushul Fiqh, Fiqh Muqorin, keuangan, bisnis, perekonomian syariah, dan berkemampuan dalam penetapan hukum (istinbath hukum). Produk hukum yang dihasilkan oleh DSN MUI kemudian ditetapkan sebagai fatwa MUI yang didasarkan pada Al-Qur'an, Sunnah (Al-Hadis), Ijma, dan Qiyas serta dalil lain yang kokoh (mu'tabar). Tegasnya penetapan fatwa MUI dilakukan oleh para ahli yang memenuhi kualifikasi mujtahid dan dilakukan secara kolektif. Fatwa DSN MUI bersifat responsif, proaktif dan antisipatif. Persyaratan, sifat, metode serta prosedur hasil yang akan bermanfaat bagi kemaslahatan umum (maslahatul ammah) dan sesuai dengan intisari ajaran agama Islam (Maqasid Asy-Syariah).³⁵¹

Melalui keterangan narasumber mengenai tanggung jawab dan kewenangan yang dimiliki oleh DSN MUI tersebut, sesungguhnya secara substansi fungsi DSN MUI untuk pengawasan ekonomi syariah sudah sangat baik untuk mengawal

³⁵¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 100/PUU-XX/2022, hlm. 53.

praktik ekonomi syariah di Indonesia, terlebih lagi ditunjang kepastian peranannya yang diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi dimana menerangkan bahwa Majelis Ulama Indonesia melalui Dewan Syariah Nasional merupakan lembaga yang paling kompeten dalam menerbitkan fatwa syariah, karena domain otoritas agama. Selanjutnya penulis melakukan analisis terhadap tanggung jawab dan kewenangan DSN MUI serta problematika hukumnya dengan teori kewenangan dalam pusaran otoritas agama dan otoritas negara.

Berdasarkan analisis penulis, ada beberapa poin yang menjadi catatan dalam problematika hukum dari pemaparan deskriptif tanggung jawab dan kewenangan DSN MUI. Catatan tersebut antara lain :

- a. Tidak ada kedudukan hukum yang setara dengan peraturan perundang-undangan menjadikan segala bentuk tanggung jawab dan kewenangan dari Dewan Syariah Nasional MUI yang ideal dalam pengawasan ekonomi syariah tersebut menjadi tidak imperatif, tidak integratif dan tidak tuntas bagi perlindungan dan keamanan para pelaku usaha yang ingin menjalankan usaha syariah di Indonesia. Alhasil *output* penyimpangan praktik ekonomi syariah berpotensi besar terus terjadi dan juga dengan mudahnya oknum-oknum pelaku usaha akan menggunakan istilah syariah di dalam unit bisnis demi semata-mata menarik *market* umat Muslim yang besar jumlah penduduknya di Indonesia;³⁵²
- b. Tidak ada sinkronisasi dan interelasi peraturan hukum yang bisa dilakukan dari seluruh rangkaian *masterplan* ekonomi syariah di Indonesia yang disusun oleh Komite Nasional Keuangan dan Ekonomi Syariah (Kementrian Perencanaan Pembangunan

³⁵² Sebagaimana contoh dalam UU PT Nomor 40 Tahun 2007 Pasal 109 yang tidak mengatur peraturan pelaksana tentang eksistensi Dewan Pengawas Syariah, sehingga berpotensi akan banyak PT dengan basis usaha syariah tapi tidak menjalankan pendiriannya dan operasionalnya sesuai amanat dalam UU PT Pasal 109 tentang harus adanya Dewan Pengawas Syariah.

Nasional/Bappenas) dengan tanggung jawab dan kewenangan dari Dewan Syariah Nasional. Bahkan kedudukan Majelis Ulama Indonesia dalam sudut pandang hukum hanya menjadi sub organ saja (Ketua umum MUI sebagai anggota KNKES), yang berarti potensi hanya kecil peran dari DSN-MUI untuk memperkuat produk hukum fatwa dan kelembagaannya apabila dikaitkan dengan isu ekonomi syariah ;

- c. Belum ada upaya pengembangan ruang lingkup tanggung jawab dan kewenangan pengawasan ekonomi syariah DSN-MUI ke arah sektor *real* ekonomi syariah seperti yang saat ini juga masuk kepada ruang lingkup non jasa keuangan. Sehingga terkesan DSN-MUI tidak bisa mengikuti gerak cepat perkembangan ekonomi syariah global dan lokal yang nyatanya sudah mulai bervariasi dan komprehensif ke arah non perbankan dan non keuangan.

Dengan sudut pandang bahwa negara harus melindungi segenap bangsa Indonesia termasuk bagi umat muslim dalam menjalankan syariatnya, maka berdasarkan kewenangan kekuasaan hukum yang dimiliki oleh penyelenggara negara, DSN-MUI bisa dibantu rekonstruksi kedudukan hukumnya ke dalam format yang lebih efektif, integratif, imperatif, tuntas namun juga kolaboratif. Berdasarkan kepada konsep Hukum Tata Negara, gagasan tersebut bisa terwujud dengan mengaplikasikan kewenangan negara yang dideskripsikan sebagai “*rechtmacht*” (kekuasaan hukum).³⁵³

Melalui kekuasaan hukum tersebut, maka penyelenggara negara bisa membuat keberadaan umat Muslim dalam menjalankan syariatnya menjadi lebih tenang dan ada kepastian hukum oleh karena ditunjang dengan adanya hasil rekonstruksi kedudukan hukum lembaga seperti DSN-MUI yang memiliki otoritas dan kapasitas dalam pengawasan praktik ekonomi syariah di Indonesia atau mekanisme lain yang diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan untuk mendukung substansi pengawasan

³⁵³Philipus M. Hadjon. *Tentang Wewenang*, Yuridika, Volume No. 5 & 6, Tahun XII, September – Desember, 1997, hlm. 1.

praktik ekonomi syariah di Indonesia. Kekuasaan hukum oleh penyelenggara negara (pemerintah) dalam hal ini dapat dilihat secara eksplisit dalam Konstitusi.³⁵⁴

Kewenangan yang dimiliki oleh Presiden tersebut merupakan pondasi penting untuk menjalankan misi penyelamatan wajah agama dari potensi penyimpangan praktik ekonomi syariah oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, dengan melakukan rekonstruksi kedudukan hukum DSN-MUI menjadi lebih memiliki berkepastian hukum.

Keberadaan DSN-MUI di Indonesia tentunya tidak luput dari adanya gejala penolakan oleh segelintir masyarakat, khususnya dalam konteks kewenangannya memproduksi fatwa yang hanya berpusat kepada DSN-MUI. Berdasarkan hasil dua perkara yang muncul dan berakhir di Mahkamah Konstitusi yakni pada perkara Nomor 65/PUU-XIX/2021) dan (Nomor 100/PUU-XX/2022) yang diajukan oleh pemohon kepada MK dimana substansi permohonannya mempertanyakan kedudukan Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah. Pemohon dalam hal ini berpandangan bahwa pengaturan norma prinsip syariah oleh MUI bertentangan dengan UUD 1945, namun Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap kedua permohonan tersebut memutuskan menolak permohonan untuk seluruhnya dan mengembalikan kewenangan fatwa di bidang syariah secara tegas kepada DSN MUI.³⁵⁵

³⁵⁴Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Selain itu juga Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

³⁵⁵ Putusan yang menolak permohonan dan memperkuat peranan DSN MUI salah satunya dapat dilihat dalam bagian pertimbangan putusan Nomor 65/PUU/XIX/2021 yang salah satunya adalah :

Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berkesimpulan norma Pasal 1 angka 12 dan Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 21/2008 sama sekali tidak menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum sebagaimana didalilkan pemohon. Bahkan keberadaan

Pertimbangan hukum Mahkamah Konsitusi ini dibangun atas dasar perbedaan otoritas antara negara dengan agama, dimana negara tidak memiliki otoritas untuk menentukan dan menetapkan

norma *a quo* telah ditempatkan secara tepat dan proporsional ihwal penentuan prinsip syariah dan pemuatannya dalam peraturan perundang-undangan. Proporsionalitas tersebut dapat dijelaskan karena menyangkut substansi prinsip syariah ditentukan berdasarkan fatwa MUI sebagai salah satu pemegang otoritas yang diakui oleh umat Islam Indonesia serta diberikan mandate oleh negara. Sedangkan pemuatan fatwa tersebut ke dalam bentuk hukum peraturan perundang-undangan dilakukan oleh organ yang mewakili otoritas negara di bidang jasa keuangan atau perbankan syariah, *in casu* BI/OJK. Prinsip syariah yang ditetapkan melalui fatwa dan dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa, dalam hal ini DSN MUI, justru merupakan bentuk jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum bagi umat Islam yang menginginkan kehidupan ekonomi yang dijalankan sesuai dengan syariah Islam sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945. Negara dalam hal ini memberikan jaminan bahwa prinsip syariah yang mendasari pembentukan peraturan perbankan syariah merupakan hasil fatwa para ulama yang tergabung dalam MUI dengan kemampuan khusus di bidang masing-masing yang berasal dari berbagai organisasi dengan latar belakang yang berbea dan juga masukan dari tim ahli di bidang perbankan, ekonomi, akuntansi, pasar modal, asuransi, BI, OJK, hukum, maupun Mahkamah Agung. Sehingga dalam menetapkan fatwa telah dilihat dari berbagai sudut pandang, hal ini memberikan kepastian hukum dan keamanan bagi *stakeholder* dalam melaksanakan kegiatan perbankan syariah. Pembentukan undang-undang dalam hal ini telah menempatkan sesuatu pada posisi yang seharusnya yaitu menyerahkan penetapan prinsip syariah kepada para ulama yang ahli di bidang syariah kemudian menuangkan prinsip tersebut dalam peraturan perundang-undangan (PBI/POJK) agar prinsip syariah hasil fatwa para ulama tersebut dapat berlaku dan mengikat secara umum. Penetapan prinsip syariah melalui fatwa oleh DSN MUI yang kemudian dituangkan dalam PBI atau POJK merupakan perwujudan bahwa negara mengakui, menghormati, melindungi dan memfasilitasi umat Islam dalam menjalankan ibadahnya sesuai dengan keyakinannya sebagaimana termuat dalam Pasal 29 UUD 1945. Dengan demikian, dalil permohonan Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas ketentuan Pasal 1 angka 12 UU 21/2008 sepanjang frasa “berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah” dan inkonstitusional ketentuan Pasal 26 Ayat (1) UU 21/2008 sepanjang frasa “prinsip syariah”, inkonstitusionalitas norma Pasal 26 Ayat (2) UU N21/2008 sepanjang frasa “prinsip Syariah” sebagaimana dimaksud ayat (1) difatwakan oleh Majelis Ulama Indonesia” serta inkonstitusionalitas Pasal 26 ayat (3) UU 21/2008 adalah tidak beresalan menurut hukum.

hukum agama, namun harus dikembalikan kepada otoritas agama yakni Majelis Ulama Indonesia.³⁵⁶

Berdasarkan kepada 2 (dua) Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, penulis menilai isi kedua putusan tersebut tetap tidak terdapat ada penguatan secara langsung terhadap kedudukan hukum DSN MUI di sistem pengawasan ekonomi syariah. Sehingga celah hukum untuk melakukan rekonstruksi kedudukan hukum kelembagaan DSN MUI menurut penulis masih berpeluang untuk diangkat tanpa menegasikan perbedaan penting domain otoritas negara dan otoritas agama.

C. Tawaran Konsep/Gagasan Rekonstruksi Kedudukan Hukum Dewan Syariah Nasional ke Depan Apabila Ditinjau dari Sudut Pandang Maqasid Asy-Syariah

1. Kelembagaan Seperti Dewan Syariah Nasional di Beberapa Negara

Sebelum masuk kepada hal teknis mengenai penawaran gagasan baru dalam disertasi ini, perkenalkan penulis menyajikan kelembagaan seperti MUI atau DSN MUI di beberapa negara. Pemaparan ini menurut penulis penting untuk disajikan dengan tujuan untuk menghasilkan suatu pandangan bahwa gagasan rekonstruksi kedudukan hukum Dewan Syariah Nasional yang diusulkan oleh penulis merupakan hasil modifikasi atas gagasan sudah pernah ada atau merupakan hasil gagasan bentukan baru atau awal.

a. Dewan Agama Islam di Negara Malaysia

Di Malaysia, pada masing-masing negeri terdapat Dewan Agama Islam yang memiliki fungsi utama untuk membantu dan memberi nasihat kepada sultan mengenai segala persoalan yang menyangkut agama negara-negara bagian dan adat-istiadat melayu. Dalam menangani persoalan-persoalan yang ada, Dewan Agama Islam pada umumnya

³⁵⁶Asep Supyadillah, *Dinamika Otoritas Aspek Syariah di Indonesia Dalam Dua Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2022*, hlm.25.

dapat mengeluarkan fatwa. Selain Dewan Agama Islam, di masing-masing negara bagian juga terdapat pejabat agama tertinggi yaitu *Mufti* yang memiliki tugas utama untuk mengeluarkan fatwa atau membantu Departemen Urusan Agama.

Kedudukan *mufti* pada beberapa negara bagian merupakan hak prerogative Sultan, sedangkan di beberapa negara bagian-bagian lainnya diangkat oleh Sultan atas nasihat Dewan Penasihat Sultan atau Dewan Agama. Pada tahun 1968, terbentuk Dewan Nasional Urusan Islam melalui konferensi Para Sultan. Dalam Dewan Nasional Urusan Islam ini terdapat Komisi Ulama yang dikenal dengan Komisi Fatwa yang anggotanya terdiri dari *mufti-mufti* semua negara-negara bagian yang menjadi anggota Dewan Nasional Urusan Islam dan lima ulama lain yang ditunjuk oleh Yang di-Pertuan Agung. Fatwa yang telah diumumkan di lembaran negara bersifat mengikat untuk seluruh warga muslimnya. Bahkan di dalam Enakmen Pentadbiran Hukum Syarak (enakmen induk) ditentukan bahwa fatwa berlaku di setiap negeri yang memiliki jawaban kuasa fatwa. Fatwa memiliki kekuasaan hukum yang kuat dan mengikat setelah dilakukan pengumuman melalui lembaran negara.³⁵⁷

Selain itu dalam konteks perbankan syariah di Malaysia, dimana harus memili Dewan Pengawas Syariah, diatur dalam Islamic Banking Act 1983 yang menjelaskan : “Fungsi Syariah Supervisory Board adalah to advise the bank on the operations of its banking business in order to ensure that they do not involve any element that is not approved by the religioun of Islam.”³⁵⁸

b. Majelis Ugama Islam Singapore di Negara Singapura

Di Singapura terdapat mufti yang *ex-offiicio* juga termasuk anggota Majelis Ugama Islam Singapura (MUIS) yang dibentuk berdasarkan undang-undang dan diangkat oleh Presiden. Salah satu tugas *mufti* dan MUIS adalah

³⁵⁷Yeni Salma Barlinti, *Kedudukan Fatwa...* hlm. 453-454.

³⁵⁸*Ibid*, hlm. 455.

memberikan nasehat kepada Presiden Singapura untuk hal-hal yang terkait dengan agama Islam. Ketentuan mengenai Hukum Islam yang terhimpun dalam *The Administration Of Muslim Law Act* (AMLA) ditentukan bahwa pada tingkat banding, the appeal board berfungsi untuk mengontrol putusan yang dikeluarkan oleh The Syariah Court. Untuk itu, The Appeal Board dapat menggunakan fatwa yang ditetapkan oleh The Majelis Ugama Islam Singapura (MUIS) sebagai bahan pertimbangan untuk memutuskan perkaranya.³⁵⁹

Sedangkan untuk konteks perbankan syariah di Singapore masih menggunakan sistem yang mengindung kepada Bank Konvensional, dengan mekanisme Bank Konvensional dapat menjalankan unit usaha syariah setelah memperoleh persetujuan dari Monetary of Authority Singapore (MAS).³⁶⁰

c. **Shariah Supervisory Board di Negara Mesir**

Berdasarkan kepada *Law No. 48/1977* dimana waktu itu di Mesir bersamaan dengan berdirinya Faisal Bank, maka bersamaan pula dibentuknya Shariah Supervisory Board yang berfungsi untuk memberikan nasihat (fatwa) dan mereview penerapan syariah pada bank. Fatwa yang terbit di Mesir merupakan hasil produk dari para *mufti* yang tergabung dalam lembaga fatwa sebagai lembaga negara. fatwa-fatwa ini bukanlah sebagai undang-undang yang bersifat mengikat bagi warga negaranya, tetapi dijadikan pedoman diantaranya oleh hakim-hakim dalam menyelesaikan perkara yang ditanganinya.³⁶¹

Atas beberapa perbandingan dengan 3 negara tersebut di atas, terlihat bahwa kehadiran negara untuk memberikan pengaturan terhadap kelembagaan yang berisikan para *mufti* begitu kuat. Meski dengan peran dan fungsinya yang sedikit berbeda, namun dari 3 negara tersebut memiliki kesamaan pada konteks

³⁵⁹*Ibid*, hlm, 456.

³⁶⁰*Ibid*.

³⁶¹*Ibid*.

kewenangan dimana negara memberikan ruang kehadiran kelembagaan seperti *Sharia Supervisory Board* dalam balutan hukum Malaysia, serta menjadikan produk fatwanya mengikat bagi seluruh umat Muslim. Sedangkan pada Negara Singapura fatwa diperlukan untuk keperluan dan permintaan nasihat dari kepala Negara. Selain itu pada negara Mesir yang faktanya juga mayoritas Muslim, ternyata tidak menjadikan fatwa sebagai produk hukum Islam yang bersifat mengikat bagi warga negaranya.

Berdasarkan hal tersebut, penulis ingin menyampaikan bahwa posisi rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI yang akan dikenalkan oleh penulis mengambil posisi yang berbeda dari 3 negara tersebut. Adapun perbedaan gagasan rekonstruksi kedudukan hukum yang akan diperkenalkan oleh penulis antara lain :

- a. Menghasilkan kelembagaan negara baru, dalam balutan peraturan perundang-undangan dan tidak mendekonstruksi keberadaan DSN MUI sebagai rumah besar Umat Islam di Indonesia;
- b. Kolaborasi mutualisme protektif terbatas antara negara dengan agama tanpa mencampurkan masing-masing otoritas, dan semangat ini berdasarkan orientasi kepada perlindungan hak beragama oleh Negara kepada warga negara;
- c. Menciptakan kedudukan hukum dengan fungsi pengawasan yang dapat berdampak kepada pengawasan sektor ekonomi syariah yang meluas tidak hanya pada sektor perbankan dan lembaga keuangan non perbankan, namun juga kepada bidang bisnis syariah (non jasa keuangan).

Berdasarkan kepada hal tersebut, maka gagasan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI yang diulas oleh penulis merupakan gagasan pemikiran yang masih baru, bukan hasil modifikasi atas yang pernah ada di negara-negara lain.

2. Analisa Teori Hubungan Agama dan Negara, Teori Kelembagaan Negara terhadap Peranan Fatwa Syariah Dewan Syariah Nasional MUI dalam Sistem Pengawasan Ekonomi Syariah Nasional

Pemaparan di dalam sub bab ini perlu penulis juga sajikan sebelum masuk kepada teknis penjabaran mengenai gagasan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI, oleh karena dalam konteks sub bab ini penulis melihat rencana rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI tidak akan luput dari pembahasan tentang Fatwa Syariah yang senyatanya merupakan produk dari kelembagaan itu sendiri.

Fatwa sendiri secara etimologi merupakan jawaban mengenai suatu kejadian (peristiwa) yang merupakan bentukan dari kata *al-fataa* (pemuda) dalam usianya dan sebagai kiasan (metafora) atau *isti'arah*, sebagaimana dikatakan Zamakhsyari dalam *al-kasysyaf*. Kata fatwa telah diadopsi dalam kehidupan masyarakat Indonesia, sehingga pengertian fatwa dalam KBBI adalah keputusan atau pendapat yang diberikan oleh mufti tentang suatu masalah. Keberadaannya sangat berpengaruh terhadap upaya penuntasan terhadap persoalan yang sedang terjadi di sosial masyarakat.³⁶²

Secara terminologi, pengertian fatwa adalah menerangkan hukum *syara'* dalam suatu persoalan sebagai jawaban dari suatu pertanyaan, baik si penanya itu jelas identitasnya atau tidak, baik perorangan atau kolektif. Pengertian fatwa juga terdapat dalam *Concise Encyclopedia Of Islam* oleh Cyrill *Religious doctrine or law made by a recognized authority, called a mufty*. Jika diterjemahkan secara sederhana, fatwa adalah pendapat atau keputusan yang bersifat hukum dan berkenaan dengan doktrin atau hukum Agama yang diterbitkan oleh kekuasaan yang diakui oleh negara yang disebut mufti.³⁶³

³⁶² Muhammad Syukri Albani Nasution, Rahmat Hidayat Nasution, *Filsafat Hukum Islam*, ... hlm. 8

³⁶³ *Ibid.*

Terhadap pengertian-pengertian Fatwa tersebut, Ma'ruf Amin sebagaimana pendapatnya dikutip oleh Yeni Salman Barlinti, menjelaskan terdapat dua hal penting di dalam fatwa, yaitu :

- a. Fatwa bersifat responsif. Artinya bahwa fatwa merupakan jawaban hukum (*legal opinion*) yang dikeluarkan setelah adanya suatu pertanyaan atau permintaan fatwa (*based on demand*). Pada umumnya fatwa dikeluarkan sebagai jawaban atas pertanyaan yang merupakan peristiwa atau kasus yang telah terjadi atau nyata. Seorang pemberi fatwa (mufti) boleh untuk menolak memberikan fatwa atas pertanyaan tentang peristiwa yang belum terjadi, berdasarkan hadis yang diriwayatkan oleh Achmad dari Ibnu Umar : (jangan kalian menanyakan peristiwa yang belum terjadi karena Umar RA (pernah) melarang hal tersebut). Walaupun begitu, seorang mufti tetap disunnahkan untuk menjawab pertanyaan seperti itu, sebagai langkah hati-hati agar tidak termasuk orang yang menyembunyikan ilmu. Pada konsep ini, maka keterbukaan fatwa terhadap pertanyaan yang sifatnya baru sebatas potensi merupakan hal yang memungkinkan untuk dapat dikeluarkan;
- b. Dari segi kekuatan hukum, fatwa sebagai jawaban hukum (*legal opinion*) tidaklah bersifat mengikat orang yang meminta fatwa (*mustafti*), baik perorangan, lembaga, maupun masyarakat luas tidak harus mengikuti isi atau hukum yang diberikan kepadanya. Hal ini disebabkan bahwa fatwa tidaklah mengikat sebagaimana putusan pengadilan (*qadha'*). Bisa saja fatwa seorang mufti di suatu tempat berbeda dengan fatwa mufti lain di tempat yang sama. Namun demikian, apabila fatwa ini kemudian diadopsi menjadi keputusan pengadilan, dan hal ini lazim terjadi, maka barulah ia memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Terlebih lagi jika ia diadopsi menjadi hukum positif/regulasi suatu wilayah tertentu. Keberadaan fatwa disini menemukan jalan keluar untuk dapat bersifat imperatif, meskipun penjabaran konsep ini belum spesifik jenis

hukum positif apa saja yang memungkinkan menjadikan fatwa bersifat imperatif.³⁶⁴

Terhadap pengertian fatwa tersebut, maka dapat dirangkum unsur-unsur dalam proses pemberian fatwa, yaitu :

- a. *Al ifta* atau *alfutya*, yaitu kegiatan menerangkan hukum syara' (fatwa) sebagai jawaban atas pertanyaan yang diajukan;
- b. *Mustafti*, yaitu individu atau kelompok yang mengajukan pertanyaan atau meminta fatwa;
- c. *Mufti*, orang yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut atau orang yang memberikan fatwa;
- d. *Mustafti fih*, yaitu masalah, peristiwa, kasus atau kejadian yang ditanyakan status hukumnya;
- e. Fatwa, artinya jawaban hukum atas masalah, peristiwa, kasus atau kejadian yang ditanyakan.³⁶⁵

Terhadap unsur-unsur yang menjadi karakteristik fatwa tersebut, maka penulis dalam hal ini mencoba menganalisis posisi fatwa terhadap sistem pengawasan ekonomi syariah nasional. Sebagaimana telah penulis sampaikan di dalam latar belakang, bahwa isu tentang ekonomi, termasuk ekonomi syariah, sektor pengawasannya merupakan isu yang berkaitan dengan turut sertanya peran penyelenggara negara, oleh karena berkaitan langsung dengan upaya perwujudan cita-cita suatu negara yakni menghadirkan kesejahteraan.

Di Indonesia lembaga yang berwenang dalam menerbitkan fatwa syariah terkhusus ekonomi syariah merupakan kewenangan DSN (Dewan Syariah Nasional) Majelis Ulama Indonesia, namun fungsi atas fatwa ekonomi syariah yang dikeluarkan oleh DSN MUI, hanya berdampak kepada pihak yang mengajukan pertanyaan, atau dengan kata lain fatwa tersebut belum tentu

³⁶⁴ Yeni Salma Barlinti, *Kedudukan Fatwa...*, hlm. 55.

³⁶⁵ *Ibid*, hlm. 56.

berdampak dan mengikat kepada pihak publik sebagai pelaku praktik ekonomi syariah.³⁶⁶

Indonesia dengan jumlah penduduk umat Islam yang dominan, menurut penulis diperlukan keberadaan lembaga DSN MUI yang memiliki fungsi pengawasan yang mengikat, khususnya terhadap sektor praktik ekonomi syariah nasional. Fungsi ini menurut penulis harus melibatkan peran serta negara agar bisa menghasilkan sistem pengawasan yang tuntas sampai kepada penegakan hukumnya.

Lebih lanjut berdasarkan teori yang penulis konstruksikan dalam penelitian ini mengenai hubungan agama dan negara yakni mutualisme protektif terbatas, maka bisa dijelaskan bahwa negara dalam konteks ini hanya berperan sebagai pihak yang melindungi dan membantu bagaimana otoritas agama yang dikelola oleh Majelis Ulama Indonesia dapat lebih optimal dan berdampak fungsinya terhadap pengawasan praktik ekonomi syariah nasional.

Selain itu, dengan mendasarkan kepada kepada teori hubungan agama dan negara mutualisme protektif terbatas, maka menurut penulis kehadiran kelembagaan baru yang bisa menjadi katalisator penguat kedudukan hukum DSN MUI sudah menemukan momentum urgensinya. Penyelenggara negara memerlukan organ negara sebagai alat negara untuk membantu negara dalam mewujudkan cita-cita negara yakni kesejahteraan melalui instrumen ekonomi khususnya ekonomi syariah. Selain itu mengapa lembaga negara sebagaimana dimaksud oleh penulis harus berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan, agar segala bentuk peraturan hukum yang dikeluarkannya dapat mengikat kepada publik.³⁶⁷

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ Posisi kelembagaan baru yang akan memperkuat kedudukan hukum DSN MUI dalam sistem pengawasan ekonomi syariah akan diposisikan sebagai lembaga negara penunjang atau sekunder (*auxiliary state organs*), Dody Nur Andriyan, Hukum Kelembagaan... hlm. 4.

Hal ini berdasarkan salah satu pengertian organ atau lembaga negara menurut Jimly Ashidique yang dikutip oleh Haerumah Hayadi dan AD Basniwati dan Sofwan bahwa

“Organ atau negara dalam arti yang lebih sempit lagi, yaitu organ atau lembaga negara hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UUD atau oleh peraturan yang lebih rendah.”³⁶⁸

Oleh karena itu untuk membantu mewujudkan gagasan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam konteks peraturan perundang-undangan, diperlukannya kelembagaan baru berdasarkan peraturan perundang-undangan yang akan diulas dalam analisa berikutnya yang disajikan dalam sudut pandang teori sistem fungsional dan *Maqasid Asy-Syariah*.

3. Analisa Teori Sistem Fungsional, Teori Rekonstruksi dan Teori *Maqasid Asy-Syari'ah* atas Gagasan Melakukan Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI

Teori sistem fungsional ini digunakan oleh penulis agar dapat menjadi jembatan bagi terwujudnya penjagaan realisasi *Maqasid Asy-Syari'ah*. Penulis tidak menjadikan teori sistem fungsional sebagai pendekatan sebagaimana pendekatan-pendekatan atau metode seperti *qiyas*, *istihsan*, *masalih al-mursalah*, *'Urf*. Namun keberadaan teori sistem fungsional ini justru kehadirannya mencoba untuk melengkapi dan memperkuat pendekatan-pendekatan yang sudah ada seperti tersebut di atas, demi tercapainya penjagaan kemurnian realisasi *Maqasid Asy-Syari'ah* dan minim diferensiasi pendapat.

Sebelum melakukan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI, penulis akan menyajikan praktik teori sistem fungsional ini ke dalam gagasan Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI dalam upaya mencapai realisasi *Maqasid Asy-Syariah* sebagai

³⁶⁸Haeruman Jayadi, AD. Basniwati, Sofwan, *Lembaga-lembaga...hlm.* 247.

sebuah tujuan. Adapun teknis penggunaan teori sistem fungsional pada penelitian ini, penulis uraikan sebagai berikut :³⁶⁹

Tabel 2. Cara Kerja Optimalisasi Fungsi Akal

Optimalisasi Fungsi Akal		
1	Objektifitas	➤ Jumlah penduduk Umat Muslim di Indonesia yang dominan; ➤ Syariah dijadikan sebagai pedoman hidup umat Islam dunia termasuk Indonesia; ➤ Unit usaha syariah berkembang tidak hanya pada sektor perbankan dan lembaga keuangan perbankan, tapi juga kepada jasa non keuangan; ➤ Ekonomi Syariah sebagai instrumen penting perwujudan kesejahteraan rakyat Indonesia; ➤ Peraturan hukum mengenai pengawasan ekonomi syariah dalam UU PT Nomor 40 Tahun 2007 Pasal 109 tidak terdapat peraturan pelaksana, berdampak banyak perusahaan berbentuk PT atau di luar Undang-Undang PT yang menjalankan usaha dengan basis syariah tidak dalam pengawasan yang baik; ➤ Potensi kejahatan pidana baru di sektor klaster ekonomi syariah; ➤ Potensi pengrusakan wajah Agama Islam akibat banyaknya penyimpangan praktik ekonomi syariah; ➤ Tidak ada aturan hukum yang impresif (mengikat) atas pelanggaran ekonomi syariah oleh para pelaku ekonomi syariah untuk seluruh sektor bisnis syariah;

³⁶⁹ Hasil olahan oleh Penulis.

2	Isu Utama	➤ Belum ada sistem pengawasan ekonomi syariah yang imperatif, integratif dan tuntas dalam balutan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pelayanan negara kepada penjagaan keselamatan agama.
3	Harmonisasi	➤ Jangan sampai domain otortias agama diambil oleh negara, dan jangan sampai tidak memberlakukan prinsip mutualisme protektif terbatas; ➤ Peraturan perundang-undangan yang berinisiatif dari penyelenggara negara baik Presiden Republik Indonesia atau Legislatif DPR RI mengenai pengawasan praktik ekonomi syariah; ➤ Penguatan peran dan posisi Majelis Ulama Indonesia terkhususnya fatwa syariah agar dapat mengikat kepada pelaku ekonomi syariah dengan legitimasi hukum yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang penyusunan peraturan perundang-undangan; ➤ Tidak ada pertentangan yuridis baik formal maupun non formal; ➤ Memiliki nilai luhur yang dituju, Asas-asas, dan juga menghasilkan norma,
4	Probabilitas	➤ Telah dikaji berdasarkan kepada pola berpikir ilmiah yang dapat dipertanggung-jawabkan; ➤ Memperoleh legitimasi berdasarkan ruang hukum yang memungkinkan seperti kewenangan Presiden, Lembaga Legislatif DPR RI berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 5 Ayat 1 UUD 1945; ➤ Keinginan seluruh rakyat Indonesia akan kesejahteraan melalui instrumen ekonomi salah satunya adalah ekonomi syariah yang aman (berlaku universal)/sesuai kepada tujuan cita-cita Negara yakni perwujudan kesejahteraan umum; ➤ Keadilan sebagai sasaran utama ketepatan maksud hadirnya hukum ini.

Optimalisasi Fungsi Hati Nurani

1	Hati Nurani	➤ Rasa takut kepada Allah Subhanahu Wata 'ala, dan ingin beribadah hanya berorientasi kepada kehendak Allah Subhanahu Wata 'ala; ➤ Rasa ingin terhindar dari keburukan, kejahatan dan penyimpangan praktik ekonomi syariah; ➤ Rasa ingin menyelamatkan wajah agama Islam dari oknum-oknum yang menyalahgunakan istilah syariah dalam konteks ekonomi untuk kepentingan pribadinya yang tidak beritikad baik; ➤ Rasa ingin negara tercapai kepada perwujudan cita-citanya menjadi negara dengan rakyat sejahtera, salah satunya melalui instrumen ekonomi syariah; ➤ Kepentingan populasi yang ingin diselamatkan dibandingkan kepentingan pribadi atas nama agama. Karena ekonomi Islam sejatinya memang dapat bermanfaat dan digunakan oleh umat beragama lain; ➤ Perlu adanya tindakan tegas, mengikat dan berdasarkan kepada hukum atas potensi dan realitas penyimpangan praktik ekonomi syariah di Indonesia.
2	Isu Utama	➤ Belum ada sistem pengawasan ekonomi syariah yang imperatif, menyeluruh dan efektif aplikatif dalam balutan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk kehadiran pelayanan negara kepada keselamatan agama.

Pertemuan keselarasan dan keserasian antara optimalisasi fungsi akal dan juga optimalisasi fungsi hati nurani ini khususnya pada memandang isu utama, menjadikan inkubasi pemikiran hukum yang akan membantu mengantarkan kepada penjagaan

realisasi tujuan *Maqasid Asy-Syari'ah* yang murni dan minim differensiasi pendapat.

Lebih lanjut perkenankan penulis untuk melanjutkan pemaparan mengenai tawaran konsep rekonstruksi kedudukan hukum Dewan Syariah Nasional-MUI dalam perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah*. Penulis akan mengarahkan rekonstruksi ini kepada penguatan atas konstruksi DSNI MUI dalam sistem pengawasan ekonomi syariah yang telah ada. Sehingga bisa didapatkan posisi konstruksi yang tepat dalam sistem pengawasan ekonomi syariah.³⁷⁰

Arah rekonstruksi kedudukan hukum yang dimaksud oleh penulis adalah dengan membentuk kelembagaan baru yang bernama Badan Pengawas Ekonomi Syariah atau disingkat menjadi BPES,³⁷¹ menjadi sebuah hasil format kelembagaan yang bernaung di bawah peraturan perundang-undangan tentang Pengawasan Ekonomi Syariah.

Untuk mewujudkan format kelembagaan tersebut, penulis melakukan kajian dengan mengadopsi format lembaga yang serupa dan dapat menjadi rujukan antara lain seperti Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH).³⁷² Dalam prakteknya lembaga BPJPH didirikan dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2015 tentang Kementrian Agama. Di dalam Peraturan Presiden tersebut tertuang susunan baru organisasi di

³⁷⁰ Nurhidayat (ed), *Rekonstruksi Ilmu...* hlm.133.

³⁷¹ Konsekuensi atas hadirnya kelembagaan baru ini, maka peran atau fungsi utama DSN-MUI dalam hal pengawasan ekonomi syariah, bisa terserap ke dalam lembaga baru BPES.

³⁷² Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal lahir atas mandat Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal, Pasal 5 Ayat 3 “Untuk melaksanakan penyelenggaraan JPH sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk BPJPH yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Di dalam ayat (5) dijelaskan bahwa “Badan Penyelenggaraan Jaminan Produk Halal mempunyai tugas, fungsi dan susunan organisasi BPJPH diatur dalam Peraturan Presiden”.

Kementrian Agama serta fungsi-fungsi yang dijalankan oleh BPJPH di bawah koordinasi Kementrian Agama.³⁷³

Fungsi dari BPJPH ini juga dapat berperan sampai dengan tingkat daerah apabila diperlukan. Sebagaimana tertera di dalam Pasal 48 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2015 tentang Kementrian Agama, dijelaskan struktur dari BPJPH.³⁷⁴ Keberadaan BPJPH sebagai amanat UU Jaminan Produk Halal sekaligus dapat menjadi inspirasi untuk membentuk badan baru yang dapat bertugas untuk melakukan fungsi pengawasan praktik ekonomi syariah di Indonesia.³⁷⁵

Secara konseptual normatif, gagasan ini memungkinkan untuk diwujudkan apabila melihat kewenangan dan kekuasaan Presiden yang diberikan mandat oleh UUD 1945.³⁷⁶ Sebagaimana analogi contoh dibentuknya BPJPH (Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal), dan dibentuknya KNEKS (Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah) berdasarkan kepada Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2020 yang dahulunya

³⁷³Meski telah menjawab amanat dari Undang-Undang tentang Jaminan Produk Halal, namun keberadaan BPJPH justru disinggung dan dibentuk dalam Peraturan Presiden khusus tentang Kementrian Agama. Bahkan di bagian landasan yuridis tidak mengatur kehadiran BPJPH merupakan mandat dari perintah undang-undang tentang Jaminan Produk Halal.

³⁷⁴Antara lain dipimpin oleh Kepala Badan, Sekretaris Badan yang terdiri dari Kelompok Jabatan Fungsional dan Badan Keuangan dan Umum, di bawahnya terdapat Kepala Pusat Registrasi dan Sertifikasi Halal dengan mengkoordinir Kelompok Jabatan Fungsional, Kepala Pusat dan Pengawasan Jaminan Produk Halal dengan mengkoordinir Kelompok Jabatan Fungsional serta Kepala Pusat Kerjasama dan Standarisasi Halal dengan mengkoordinir pula Kelompok Jabatan Fungsional. Sumber dari website BPJPH <https://bpjph.halal.go.id/detail/struktur-organisasi>, diakses pada tanggal 08 Juni 2023, Pukul 12.40.

³⁷⁵Gagasan Badan baru yang dinamakan Badan Pengawasan Ekonomi Syariah, di dalamnya sudah memuat pengawasan untuk sektor ekonomi Perbankan, Non Perbankan seperti lembaga keuangan serta sektor ekonomi non jasa keuangan.

³⁷⁶BAB III UUD 1945 Perubahan Terakhir tentang Kekuasaan Pemerintah Negara : Pasal 4 (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar; Pasal 5 (1)Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

menggantikan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2016 tentang Komite Nasional Keuangan Syariah.

Apabila melihat pada bagian landasan yuridis pada kedua perpres tersebut, maka terlihat adanya kewenangan dan kekuasaan pemerintah (Presiden Republik Indonesia) dalam mengatur KNKS dan KNEKS sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat 1 dan Pasal 5 Ayat 1 UUD 1945 yang telah dijelaskan sebelumnya.

Tentunya pembentukan badan pengawas ekonomi syariah ini juga harus melihat pengalaman historis terbentuknya BPJPH (Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal) yang sebenarnya sebelum dilegalformalkan, bahwa urusan mengenai penyelenggara jaminan halal atas produk juga telah ada esistensinya di bawah naungan Majelis Ulama Indonesia sebagai badan *non state*. Namun dengan adanya Undang-Undang Tentang Jaminan Produk Halal, menjadikan penjaminan produk halal sebagai bukti kehadiran negara sebagai pelindung atas warga negaranya dan memiliki kepastian hukum.³⁷⁷

Mengenai upaya mendetailkan rekonstruksi kedudukan hukum DSN-MUI yang dihasilkan dalam penelitian ini, penulis sempat melakukan wawancara dengan tokoh muslim Indonesia yang bernama Ali Masykur Musa. Menurut narasumber menjelaskan bahwa :

Di Indonesia diperlukan badan lain seperti OJK sebagai bentuk representasi kedudukan ekonomi syariah yang merupakan sub ekonomi nasional. Karena *double track* tersebut, maka sistem harus dilengkapi dengan instrumen hukum yang sesuai dengan track syariah itu sendiri. Sehingga menurutnya pengawasan dari Ekonomi Syariah yang juga selama ini dijalankan oleh OJK (secara normatif),

³⁷⁷ Bagian konsideran UU Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal poin b menjelaskan : “ bahwa untuk menjamin setiap pemeluk agama untuk beribadah dan menjalankan ajaran agamanya, negara berkewajiban memberikan perlindungan dan jaminan tentang kehalalan produk yang dikonsumsi masyarakat”. Hal ini menunjukkan adanya semangat negara untuk memberikan jaminan perlindungan hukum agar terfilter produk halal yang beredar di masyarakat, khususnya masyarakat muslim.

maka harus diberikan kepada Dewan Syariah Nasional. Bahkan menurutnya, oleh karena DSN merupakan lembaga *non state*, maka tidak cukup untuk mengemban amanah tersebut, harus ada pengawasan ekonomi syariah dalam legitimasi berwujud Undang-Undang, seperti perlu adanya lembaga seperti Dewan Pengawas Ekonomi Syariah dengan legitimasi UU Pengawasan Ekonomi Syariah.³⁷⁸

Selain itu, menurut narasumber Ali Masykur Musa,tersebut bahwa :

Pola kerjanya bisa mengadopsi pola kerja seperti Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal yang tetap memberikan otoritas penetapan fatwa pada MUI (quasi pelaksana uu), sedangkan BPJPH hanya untuk bagian administrasi mengenai sertifikasi halalnya.³⁷⁹ Sedangkan mengenai gambaran struktur, Dr. Ali Masykur Musa, S.H.,M.SI memberikan gambaran struktur bisa saja seperti struktur di dalam BPJPH.³⁸⁰

Namun sebelum sampai kepada perwujudan ide seperti itu, menurut narasumber, DSN-MUI bisa memperkuat kedudukan hukum peranannya dalam pengawasan ekonomi syariah di Indonesia dengan cara DSN-MUI harus join regulasi dengan OJK (masa transisi). Kalau DPR-RI setuju, maka diregulasikan dan konstruksi seperti ini bisa berjalan. Ke depan pengaturan mengenai susunan organisasi dan struktur dari Dewan Pengawas Syariah sendiri untuk menentukan siapa yang akan menduduki jabatan struktur, OJK bisa memberikan rekomendasi kepada MUI (*legal open policy*).³⁸¹

³⁷⁸ Hasil wawancara dengan Dr. Ali Masykur Musa, S.H.,M.SI pada tanggal 17 Mei 2022 di Kediaman Dr. Ali Masykur Musa, SH.,MSI, Jakarta Timur.

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ Struktur organisasi dipimpin oleh Kepala Badan, Sekretaris Badan, dan dibantu oleh Jabatan Jabatan setara Kepala Pusat yang mengkoordinir kelompok jabatan fungsional, *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*

Hampir satu pemikiran dengan narasumber Ali Masykur Musa tersebut, dalam sudut pandang BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) Kementerian Hukum dan HAM RI saat wawancara narasumber dari BPHN sependapat bahwa perlu adanya lembaga tersendiri di luar dari OJK yang bertindak mengawal atau mengawasi gerak ekonomi syariah di Indonesia.

Inisiasi undang-undang yang membahas mengenai pengawasan ekonomi syariah dapat saja terjadi, apabila ada delegasi dari peraturan perundang-undangan lain yang perlu dijalankan, atau berdasarkan usulan masyarakat. BPHN Kementerian Hukum dan Ham RI dapat mengajukan pembentukan lembaga baru pada kementerian Pemrakarsa untuk membentuk peraturan tersebut, namun inisiasi tetap ada pada kementerian pemrakarsa. Dengan adanya beberapa kementerian yang memiliki kewenangan bidang terkait yang akan diatur dalam peraturan, maka dapat diusulkan kepada beberapa kementerian tersebut dan dalam praktiknya yang akan dipilih adalah kementerian yang siap baik secara SDM maupun anggarannya. Meskipun terhadap pembentukan diprakarsai oleh 1 (satu) kementerian, namun dalam penyusunannya selalu dihimbau untuk jangan menyusun sendiri dan harus melibatkan kementerian terkait. Hal ini mengingat adanya pelaksanaan prosedur (panitia antar Kementerian) yang mewajibkan adanya paraf dari Kementerian atau lembaga terkait dan hal ini adalah teknis prosedural yang harus dijalankan dalam teknis administrasi pemerintahan.³⁸²

Mengenai pembentukan lembaga baru dan legitimasinya dalam wujud peraturan perundang-undangan, Ahmad Haris menyampaikan pendapatnya dalam wawancara bahwa pengaturan hukum sekelas Peraturan Presiden lebih efisien waktu, namun pengaturannya tidak menjangkau kepada sanksi hukum seperti pidana sebagaimana undang-undang. Sehingga apabila akan mengatur sanksi hukum seperti pidana, harus diatur dalam bentuk

³⁸²Wawancara dengan Ahmad Haris Bagian Perencanaan Hukum Nasional BPHN Kementerian Hukum dan Ham RI, tanggal 21 Maret 2023.

peraturan perundang-undangan seperti undang-undang. Pemilihan baju hukum juga harus mempertimbangkan ruang lingkup pengaturan dan materi muatan dari peraturan tersebut.

Lebih lanjut Ahmad Haris juga menyampaikan bahwa apabila gagasan rekonstruksi kedudukan hukum Dewan Syariah Nasional diatur dalam Peraturan Perundang-undangan seperti Perpres (Peraturan Presiden), maka untuk pola bekerjanya perpres ini harus ada kolaborasi dengan Kementerian Agama sebagai kementerian terkait perihal pengaturan Perpresnya, termasuk bisa berkolaborasi dengan Kementerian Keuangan sebagai pihak terkait, karena berkaitan dengan isu ekonomi. Perpres tergantung pada bidangnya (sesuai dengan organisasi dan tata kerja kementerian). Secara operasional proses pembentukannya, Perencanaan Perpres selain ke BPHN (melalui program penyusunan Peraturan Presiden yang dilakukan pada akhir dan dirilis awal tahun) bulan Oktober-November dapat juga dilakukan melalui setneg dengan ijin prakarsa (di pertengahan tahun), bisa langsung minta izin Presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Jo Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan juga ada Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang mekanisme perencanaan peraturan perundang-undangan.³⁸³

Atas hasil wawancara dengan 2 narasumber tersebut, penulis dalam hal ini melihat ada 3 peluang yang berpotensi untuk “ditembus” dalam menghadirkan pengawasan praktik ekonomi syariah yang berlegitimasi peraturan perundang-undangan. Namun penulis memilih untuk legitimasi undang-undang sebagai wadah usulan badan baru yang akan dibentuk³⁸⁴

³⁸³*Ibid.*

³⁸⁴Di dalam Rancangan Undang-Undang tersebut sudah termaktub perlindungan untuk sektor ekonomi perbankan, lembaga keuangan non perbankan serta sektor ekonomi lainnya di luar dari perbankan dan lembaga keuangan.

Meskipun berpotensi untuk dilakukan, namun gagasan ini harus dikorelasikan dengan konteks asli \sistem ekonomi di Indonesia yang menurut penulis sistem ekonomi tunggal namun terbuka, bukan *dual system economy*.³⁸⁵

Penulis berpendapat bahwa dengan bermindsetkan *dual economy sistem* atau *double track economy* sistem, maka pola tersebut bertentangan dengan konstitusi khususnya pasal 29 Ayat (2), dimana negara seharusnya menempatkan diri untuk memberikan jaminan perlindungan hak bagi seluruh agama atau dengan kata lain peranan negara kepada agama adalah mutualisme protektif terbatas.³⁸⁶

³⁸⁵Prof. KH. Ma'ruf Amin Wapres Republik Indonesia dan Juga Dr. Ali Masykur Musa SH.,M.Si berpendapat bahwa di Indonesia menganut *dual system economi* atau istilah lainnya adalah *double track economi system*.

³⁸⁶Pemikiran mengenai cara pandang ekonomi agama-agama lain di Indonesia tidak dipungkiri juga eksis berdasarkan ajaran keyakinannya. Seperti contoh beberapa agama di Indonesia seperti agama Budha memiliki cara pandang Ekonomi Buddhis yang merupakan cara pendekatan spiritual dan filosofis untuk mempelajari ekonomi. dalam pandangannya, ekonomi buddhis bertujuan untuk menghilangkan kebingungan tentang apa yang berbahaya dan apa yang bermanfaat dalam berbagai kegiatan manusia yang melibatkan produksi dan konsumsi barang dan jasa, yang pada akhirnya berusaha mewujudkan manusia yang dewasa secara etis. Tujuan lain dari ideologi ini adalah untuk menemukan sebuah jalan tengah antara masyarakat yang muniri duniawai dan masyarakat konvensional yang statis (Wikipedia diakses tanggal 09 Juni 2023 Pukul 00.39, di agama lain seperti Hindu, memiliki cara pandang tersendiri mengenai ekonomi. Sistem perekonomian Hindu dibangun di atas landasan dharma. Dimaknai sebagai “tidak menyakiti ataupun membunuh” dharma sebagai landas bangun suatu perekonomian akan melahirkan sebuah sistem perekonomian yang dijiwai oleh nilai moral dan etika/kemanusiaan yang tinggi, tidak akan membutuhkan banyak aturan untuk mengendalikan persaingan ataupun eksploitasi konsumen karena etika itu sendiri yang akan mengambil alih fungsi control (Dr. I Njoman Suwidjana, M.A.,M.H, Gerakan Ekonomi Hindu, Bali Post Portal Berita, Rabu 15 Mei 2019, diakses pada tanggal 09 Juni 2023 Pukul 00.43 WIB. Konsep Ekonomi Kristem diatur merupakan ekonomi yang berorientasi pada Allah. Sebagai wakil Allah di bumi, manusia sebagai makhluk paling istimewa diberi kuasa atas bumi (termasuk hewan, tumbuhan, hasil alam) untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia dan bersamaan dengan itu manusia diberi tanggung jawab untuk mengelola dan memelihara alam dengan tujuan untuk memuliakan Allah sebagai Sang Pencipta dan demi kebaikan manusia dan segenap ciptaan (Kitab Kejadian1:26, 28-30;2:15) dalam artikel Lusiana. Atas hal tersebut Indonesia tidak cocok apabila dinyatakan memiliki dual system economi

Dengan adanya konsep tersebut, maka menurut penulis perspektif *dual/double system economy* sama halnya dengan mendestruksi ekonomi tunggal namun terbuka yang dianut oleh Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 Ayat (1) UUD 1945. Konsep terbuka inilah yang dimaknai sebagai bentuk penting akomodatif dan protektif terhadap hadirnya sistem ekonomi alternatif bernuansa agama seperti ekonomi syariah salah satunya.

Sehingga berdasarkan hal tersebut, apabila dikaitkan dengan ide merekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam bentuk gagasan UU Pengawasan Ekonomi Syariah yang mengamankan lahirnya lembaga seperti BPES³⁸⁷, maka akan menghasilkan lembaga baru hasil dari peleburan fungsi pengawasan ekonomi syariah DSN-MUI. Gagasan ini menurut penulis merupakan ide yang akomodatif serta *receiptable* dengan sistem ekonomi nasional yang tunggal terbuka dimiliki oleh Indonesia.

Berikut juga dengan susunan struktur organisasinya, fungsi dan pola kerjanya seperti contoh yang sudah ada yakni BPJPH namun tetap perlu ada modifikasi dan penyesuaian merupakan ide atau terobosan akomodatif menurut penulis. Selain itu bagaimana halnya dengan RUU Ekonomi Syariah yang telah dimasukkan dalam prolegnas DPR RI sebagai usulan dari DPR RI khususnya Fraksi PKS, apakah badan pengawas ekonomi syariah perlu dimasukkan dalam RUU tersebut sehingga dapat menjadi payung hukum besar (*omnibus law*) atas ruu yang berkaitan dengan sektor

karena sama halnya dengan menegaskan keberadaan agama lain dengan sistem ekonomi yang turut pula diyakininya sendiri serta berpotensi menuntut kesamaan legalisasi formal pengaturannya.

³⁸⁷ BPES ini didirikan berdasarkan Undang-Undang Pengawasan Ekonomi Syariah, dibentuk dengan Peraturan Presiden, dengan kedudukan berada di bawah Kementerian Keuangan, serta jabatan pimpinan Badan diangkat berdasarkan kepada Keputusan Presiden sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dan juga Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 32 Tahun 2021 Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.

ekonomi syariah, merupakan pertimbangan lain yang menarik untuk penulis analisis.

Istilah dari *Omnibus* sendiri memiliki makna yang bisa mengakomodir dari keseluruhan hukum atau lebih spesifik artinya adalah hukum untuk semua.³⁸⁸ Sedangkan dari sumber lain menurut Bryan A. Garner menjelaskan Omnibus Law adalah :

Omnibus bill is a single bill containing various distinct matters, usu, drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provisions. Omnibus bill is a bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as on omnibus judgeship bill covering all proposals for new judgeships or an omnibus crime bill dealing with different subjects such as new crime and grams to state for crime control.³⁸⁹

Dengan kewenangannya tersebut di atas, maka Undang-Undang Omnibus Law ini dapat bertindak untuk mengatur, mengubah beberapa undang-undang sekaligus dalam satu gerbong dengan istilah bus. Menurut penulis apabila RUU Ekonomi Syariah yang sudah masuk dalam prolegnas tersebut memuat hal seperti badan pengawas ekonomi syariah, maka tidak akan efektif oleh karena tujuan dan sifat pengaturannya yang berbeda.

RUU Ekonomi Syariah yang diusulkan oleh DPRI RI tersebut, menurut penulis terkesan memiliki semangat seperti pengaturan aktif perkembangan ekonomi syariah nasional ke depan, namun secara substansi melupakan jaminan perlindungan sebagaimana maksud dalam teori mutualisme protektif terbatas. Oleh karena itu tidak akan cocok apabila dipertemukan dengan gagasan Undang-Undang tentang Pengawasan Ekonomi Syariah sebagaimana yang diulas oleh penulis dalam sub bab ini.

³⁸⁸Satjipto Rahardjo, *Hukum Masyarakat & Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 1987) hlm. 29.

³⁸⁹Bryan A Garner, ed, *Black's Law Dictionary*, (Minnesota, West Publishing Co, 2004), hlm. 175.

Undang-Undang Tentang Pengawasan Ekonomi Syariah yang dimaksud oleh penulis dalam bab ini berpijak kepada prinsip jaminan perlindungan hak hukum, terutama atas potensi terjadinya penyimpangan praktik ekonomi syariah di Indonesia. Realisasi dari teori mutualisme protektif terbatas tersebut, juga menghadirkan gagasan undang-undang tentang sistem pengawasan ekonomi syariah yang tidak mereduksi atau mendekonstruksi kedudukan penting DSN MUI.³⁹⁰ Hal penting lainnya dalam penerapan teori mutualisme protektif terbatas di dalam gagasan ini adalah fungsi BPES akan fokus kepada aspek pengawasan serta penegakan hukumnya yang mendasarkan kepada penegakan Peraturan BPES hasil transformasi fatwa ekonomi syariah DSN MUI. Penegakan atas peraturan BPES ini dapat berupa sanksi administratif sampai dengan sanksi keras seperti denda.

Selain itu, usulan gagasan mengenai pembentukan Badan Pengawas Ekonomi Syariah melalui undang-undang menurut penulis juga bisa dijalankan tanpa harus keberadaan fungsi utama pengawasan ekonomi syariah DSN MUI dileburkan kepada Badan Pengawas Ekonomi Syariah yang dibentuk. Kedua lembaga tersebut yakni BPES dan juga DSN MUI bisa berjalan bersama menjalankan fungsi pengawasan sebagaimana pola kerja antara DSN-MUI dengan OJK (Otoritas Jasa Keuangan). Selain itu fungsi penagakannya juga dijalankan secara kolaboratif dengan keputusan kolektif DSN MUI dengan BPES untuk memberikan sanksi administratif sampai dengan denda atas pelanggaran peraturan BPES hasil transformasi fatwa ekonomi syariah DSN MUI.

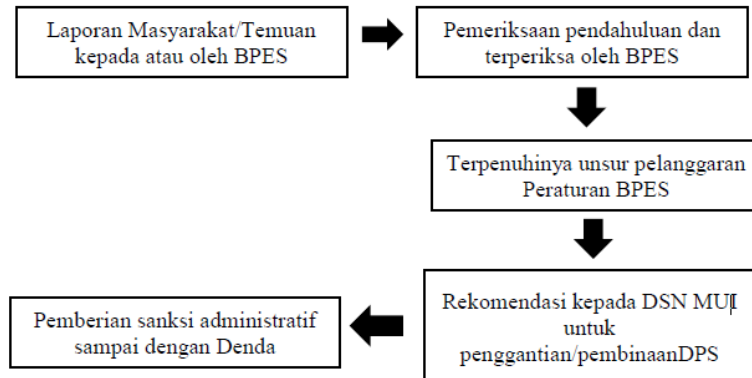
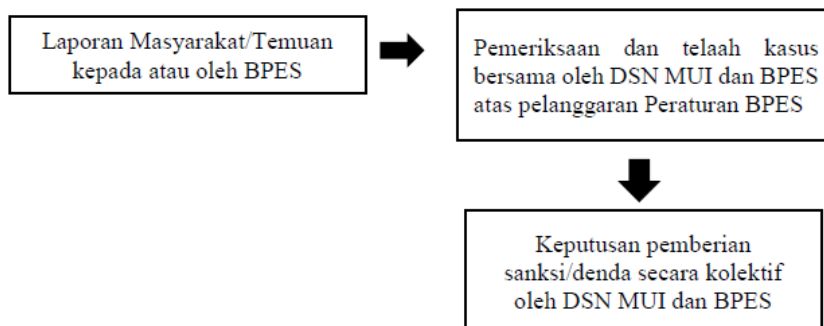
Pentingnya melakukan transformasi fatwa ekonomi syariah DSN MUI ke dalam Peraturan BPES, merupakan hal penting untuk

³⁹⁰ Indikator kebijakan hukum ini tidak mendekonstruksi DSN MUI yakni dengan tidak menggantikan dan menghilangkan keseluruhan peran dari DSN MUI, melainkan hanya menyerap fungsi pengawasannya baik secara keseluruhan atau kolaboratif.

menjadikan sistem pengawasan ekonomi syariah dalam gagasan ini tuntas.³⁹¹

Di dalam hasil analisis ini, penulis juga menyajikan pola detail penegakan hukum atas peraturan BPES yang akan dijalankan oleh BPES atau BPES kolaboratif dengan DSN MUI berdasarkan gagasan Undang-Undang Tentang Pengawasan Ekonomi Syariah. Adapun uraian skema penegakan hukum atas pelanggaran peraturan BPES adalah sebagai berikut :

³⁹¹ Sesuai ketentuan Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan segala perubahannya, dijelaskan bahwa yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan antara lain : peraturan 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 dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Di dalam ayat 2 nya substansinya menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud ayat 1 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Selain itu transformasi fatwa syariah ke dalam Peraturan Badan Pengawas Ekonomi Syariah, menjadikan fatwa syariah tersebut dapat lebih mengikat (imperatif) dan berkontribusi positif terhadap pengembangan dan pengawasan ekonomi syariah di Indonesia.

Alternatif Pertama :³⁹²*Gambar 2. Teknis Penegakan Peraturan PPES oleh BPES***Alternatif Kedua :³⁹³***Gambar 3. Teknis Penegakan Peraturan BPES kolaborasi antara DSN MUI dan BPES*

Selain 2 alternatif gagasan tersebut di atas, untuk dapat melakukan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI, maka menurut penulis melalui kewenangan Presiden Republik Indonesia atau DPR RI berdasarkan UUD 1945, dapat dibentuk pula undang-undang yang berkaitan dengan profesi syariah yakni Undang-Undang tentang Dewan Pengawas Syariah. Tujuan dihadapkannya

³⁹² Penebalan oleh penulis.

³⁹³ Penebalan oleh penulis.

undang-undang ini, menjadikan Dewan Pengawas Syariah sebagai profesi syariah yang dikelola oleh organisasi DSN MUI. Hasil dari gagasan undang-undang ini akan mengantarkan kepada sistem pengawasan ekonomi syariah di Indonesia yang lebih efektif, oleh karena melalui undang-undang ini, profesi Dewan Pengawas Syariah akan diprioritaskan penguatannya dalam aspek kompetensi intelektual dan moral dalam balutan amanah atau perintah undang-undang. Selain itu, kehadiran undang-undang ini diharapkan dapat menjadi jalan cepat perbaikan dan perkembangan pengawasan praktik ekonomi syariah yang sudah sangat bervariasi. Ketiga usulan penulis tersebut berfokus kepada intervensi negara dalam pengawasan, bukan kepada pengaturan yang inisiatif aktif atas geliat ekonomi syariah.

Terakhir sebelum penulis menguji 3 opsi dari gagasan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI menurut *Maqasid Asy-Syari'ah*. Menurut penulis seluruh 3 alternatif gagasan tersebut akan optimal apabila kekosongan hukum dalam peraturan pelaksana Pasal 109 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas secara paralel segera dilakukan revisi. Usulan penulis terhadap revisi yang harus dilakukan adalah, bahwa setiap perusahaan berbentuk perseroan terbatas yang menjalankan dan memilih bidang usaha dengan prinsip nilai syariah, maka harus memiliki Dewan Pengawas Syariah rekomendasi dari DSN-MUI.

Hasil akhir yang diharapkan dari praktik ide ini adalah, ketentuan revisi Pasal 109 Undang-Undang Perseroan Terbatas ke depannya akan ditunjang pula dengan peraturan teknis pelaksana seperti Peraturan Pemerintah dan juga sampai dengan Peraturan Menteri Hukum dan Ham Republik Indonesia mengenai ketentuan pendirian Perseroan Terbatas.

Dengan konsep ini maka seluruh pihak yang akan menjalankan bisnis syariah dalam naungan badan hukum Perseroan Terbatas, tidak akan luput dari kewajiban administrasi yang diminta oleh pihak Notaris sebagai pihak yang menyusun dan membuatkan akta pendirian perseroan. Konsep ini juga akan

membantu dalam menghadirkan sistem pengawasan ekonomi syariah yang lebih efektif.

Selanjutnya terhadap seluruh gagasan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI ini menurut penulis patut untuk diuji kembali dengan perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah* agar menghasilkan kepada output instrumen kebijakan hukum yang efektif dan berkeadilan dari sudut pandang tujuan hukum Islam. *Maqasid* sendiri merupakan istilah yang jamak dari kata *maqsud* yang berarti tuntutan, kesengajaan atau tujuan, sehingga orientasi dari *Maqasid* ada kepada orientasi bertujuan.³⁹⁴

Apabila mengacu kepada *Maqasid Asy-Syari'ah* tidak akan terlupakan peletak dasar pengembangan *Maqasid Asy-Syari'ah* yakni Imam al-Ghazali. al-Ghazali berpendapat bahwa relasi yang terbangun antara syariat dengan *istislah* sangat erat sekali. Musholi sebagaimana mengutip pendapat Al-ghazali dalam kitab Al-ghazali, *Al-Mustafsa Min Ilm al-Usul* Jilid I, menjelaskan bahwa

Maslahat menurut al-Ghazali adalah memelihara agama, agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Kelima macam masalah di atas bagi al-ghazali berada pada skala prioritas dan urutan yang berbeda jika dilihat dari tujuannya, yaitu peringkat pokok/primer (*dharuriyat*), Kebutuhan/Sekunder (*hajjiyat*), pelengkap/tersier (*tahsiniyat*).³⁹⁵

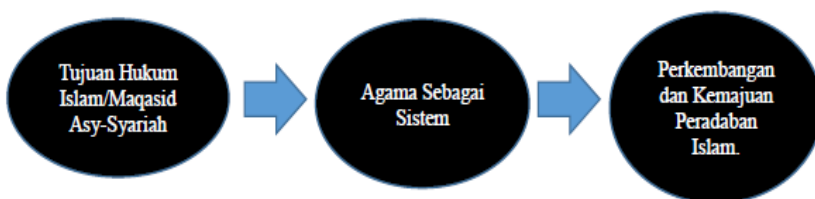
al-Ghazali memandang dalam spektrum yang lebih luas bahwa definisi masalah bisa dipersepsikan sebagai ungkapan yang asal maknanya adalah menarik kemanfaatan atau menolak kesulitan. Namun bukan itu saja yang dikehendaki oleh al-Ghazali. Mengambil manfaat dan menolak kesengsaraan adalah tujuan makhluk. Sementara kebaikan makhluk adalah menghasilkan tujuan-tujuan mereka. Masalah dalam pandangan al-Ghazali

³⁹⁴Hans Wehr, *A Dictionary of Modern Written Arabic*, J Milton Cowan (ed), (London : MacDonald & Evans LTD, 1980), hlm. 767.

³⁹⁵Musolli, *Maqasid Asy-Syariah : Kajian Teoritis dan Aplikatif Pada Isu-Isu Kontemporer*, AT-Turas, Volume V, No. 1 Januari-Juni 2018, hlm. 66.

adalah harus tetap menjaga tujuan syariah (*Maqasid Asy-Syariah*).³⁹⁶

Penulis menilai bahwa syariah adalah final dan sebuah ketentuan pasti, sehingga syariah dijadikan sebagai parameter sebuah tujuan akan menghasilkan kepada kemaslahatan atau tidak. Perkenankan dalam penelitian penulis mencoba untuk sedikit menyelami dalamnya pemikiran Al-ghazali tentang *Maqasid Asy-Syariah*, dalam bentuk ulasan *flow chart*.³⁹⁷



Gambar 4. Ilustrasi Agama Sebagai Sistem dan Dampaknya Berdasarkan Pemikiran *Maqasid Asy Syari'ah* oleh Imam Al Ghazali

Berdasarkan hal tersebut, menurut penulis pemikiran *Maqasid Asy-Syari'ah* Imam al-ghazali menanamkan pondasi kepada pemikiran berikutnya yang memandang bahwa agama adalah sistem. Maka setiap produk turunan dari agama yang bersifat hukum dan bertujuan menjawab permasalahan yang dialami manusia tidak boleh menghasilkan instabilitas sistem bahkan kontradiksi dengan sistem yakni agama Islam itu sendiri. Berkaca pada hal tersebut, ada disertasi dari Zezen Zainal Mutaqin yang membahas soal batasan kekerasan dalam Hukum Islam, yang menggunakan teori snowballing.³⁹⁸

Dalam teori tersebut menjelaskan bagaimana evolusi hukum Islam bisa adaptif, berkembang dan menjadikan peradaban Islam terdepan karena hukum Islam berhasil mencerabut akar

³⁹⁶ *Ibid*, Hlm. 67.

³⁹⁷ Olahan menurut Penulis.

³⁹⁸ Zezen Zaenal Mutaqin, *Restraining Violence In The Classical Islamic Juristic Discourses*, S.J.D Dissertasion, University Of California Los Angeles School Of Law.2021.

dirinya dari budaya arab. Tanpa meninggalkan sistem itu sendiri yakni Agama Islam (Al-Qur'an dan Hadis).

Pondasi penanaman pemikiran bahwa Agama adalah sebuah sistem, menurut penulis merupakan hasil dari pemikiran al-Ghazali yang juga sebagai seorang pemikir filsafat. Selain seorang filsuf, al-Ghazali juga sebagai seorang tokoh Islam yang hendak mengkritik filsafat dan menunjukkan kelemahan-kelemahan serta kejanggalan-kejanggalannya, yaitu hal-hal yang berlawanan dengan agama. Menurut al-Ghazali, lapangan filsafat ada enam, yaitu matematika, logika, fisika, metafisika (Ketuhanan), Politik dan Etika.³⁹⁹

Lebih lanjutnya, ciri-ciri al-Ghazali dalam memberikan batasan dan definisi bahwa agama adalah sistem terlihat pada pemikirannya yang melihat bahwa perubahan pada objek ilmu tidak membawa perubahan dalam ilmu, karena ilmu adalah suatu tambahan atau pertalian dengan zat. Artinya lain daripada zat, sehingga jika terjadi pada perubahan tersebut, maka Dzat Tuhan tetap dalam keadaannya. Sebagaimana halnya ketika ada orang berdiri di sebelah kanan kita, kemudian ia pindah di sebelah kiri kita, maka sebenarnya dia bukan kita.⁴⁰⁰

Sehingga kristalisasi pemikiran tersebut membawa penulis kepada sebuah penguatan perspektif bahwa *Maqasid Asy-Syari'ah* yang ditanamkan dan diajarkan oleh al-Ghazali merupakan upaya perwujudan maslahat dalam sudut pandang agama sebagai sebuah tujuan, sebagaimana contoh pengertian maslahat sebagaimana dimaksud oleh Al-ghazali tersebut yang berkonvergensi dalam 5 kutub sesungguhnya bermuara kepada perwujudan 1 perlindungan kemaslahatan, yakni agama Islam.

Selain itu penekanan *Maqasid Asy-Syari'ah* yang didekati dengan sudut pandang sistem, dikenalkan juga oleh Jasser Auda

³⁹⁹Ahmad Hanafi, *Pengantar Filsafat Islam*, (Yogyakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 137-143.

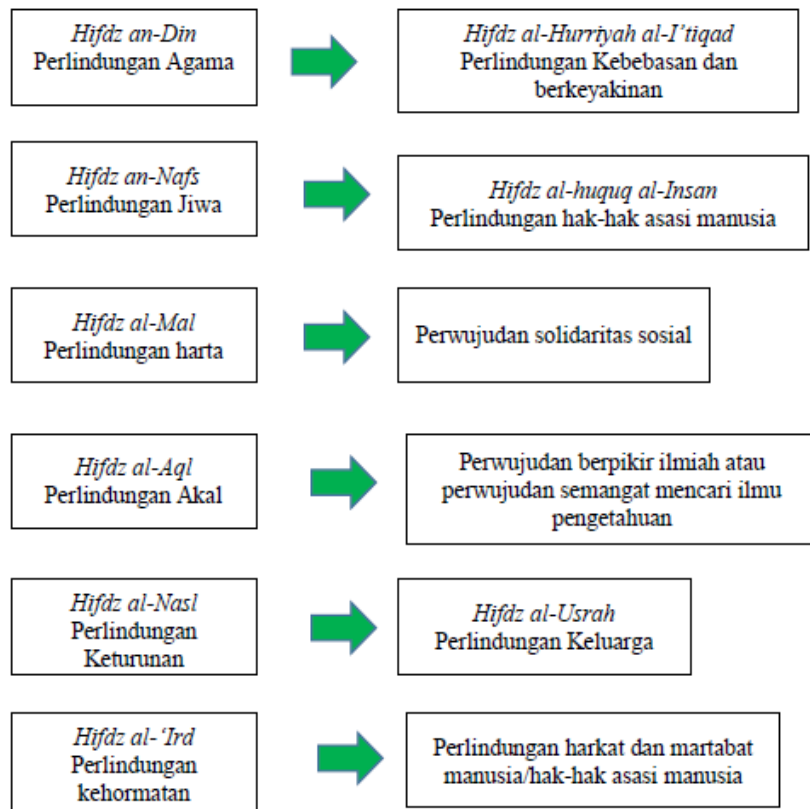
⁴⁰⁰Amroeni Drajat, *Filsafat Islam*, (Jakarta: PT. Gelora Aksara Pratama), hlm. 51-55.

namun dalam bahasan yang sedikit berbeda. Bahwa dengan pendekatan sistem dan sifat khasnya yang saling terhubung satu sama lain, menyeluruh, memiliki tujuan, sampai dengan terbuka, Jasser Auda berpendapat bahwa *Maqasid Asy-Syari'ah* harus memperluas dampaknya tidak hanya kepada individu namun juga kepada masyarakat secara luas.

...Jasser Auda mencoba memperluas agar syariah Islam mampu memainkan peran positif dalam mewujudkan kemaslahatan umat manusia dan mampu menjawab tantangan-tantangan zaman kekinian, maka cakupan dan dimensi teori Maqasid seperti yang telah dikembangkan pada hukum Islam klasik harus diperluas, yang semula terbatas pada kemaslahatan individu, harus diperluas dimensinya mencakup wilayah yang lebih umum daripada wilayah individu, menjadi wilayah masyarakat atau umat manusia dengan segala tingkatannya yang memiliki banyak peluang pengembangan dimensi kemaslahatan.⁴⁰¹

Selanjutnya pola perluasan dimensi teori *Maqasid Asy-Syari'ah* oleh Jasser Auda dari hasil pendekatan sistem digambarkan sebagai berikut :

⁴⁰¹ Retna Gumanti, *Maqasid...*, hlm. 114.



Gambar 5. Perluasan Dimensi *Maqasid Asy Syari'ah* oleh Jaseer Auda

Atas pemikiran perluasan dimensi realisasi *Maqasid asy-Syari'ah* tersebut, penulis melihat bahwa sisi persamaan antara perluasan pemaknaan *Maqasid Asy-Syari'ah* Imam al-Ghazali dengan Jasser Auda ada pada titik temu dimana menjadikan titik uji validitas maqasid harus dikembalikan kepada teks utama yakni al-Qur'an dan Hadis atau Agama Islam itu sendiri sebagai sistem. Dengan kata lain, titik temu kedua versi *Maqasid Asy-Syariah* al-ghazali dengan Jasser Auda adalah pada satu poin nilai yang dinamakan sikap etis *religious*. Yang dimaksud dengan etis *religious* dalam hal ini adalah sikap etis pada diri pribadi manusia yang bersesuaian dengan sudut pandang agama, dan memandang

agama sebagai tataran normatif yang ditujukan bagi kebaikan umat manusia untuk di dunia dan di akhirat.⁴⁰²

Umumnya para ahli agama Islam lebih mendefinisikan agama sebagai “ketetapan Ilahi yang membimbing orang-orang yang berpikiran sehat ke arah kebaikan-kebaikan atas pilihan mereka sendiri baik secara batin dan lahir. Definisi ini melihat agama sebagai suatu kerangka atau tataran normatif yang memberikan bimbingan dan pengarahan kepada manusia untuk mencapai kebajikan hidup. Tidak jauh berbeda dengan definisi para alim ulama Islam, putusan Tarjih juga menegaskan bahwa Agama ialah apa yang disyariatkan Allah dengan perantara Nabi-NabiNYA, berupa perintah-perintah dan larangan-larangan serta petunjuk-petunjuk untuk kebaikan manusia di dunia dan di akhirat.”⁴⁰³

Pada konteks inilah penulis kembali meyakinkan dan menegaskan kembali bahwa Agama Islam adalah sistem, maka perluasan dimensi apapun baik era klasik, menengah maupun kontemporer terhadap realisasi *Maqasid Asy-Syari’ah*, akan berdampak kepada pengembangan dan kemajuan peradaban Islam sebagaimana pola ilustrasi yang di bangun berdasarkan teori *snowball*, apabila masalahat menurut Agama Islam atau mencapai etis *religious* dijadikan tolak ukur uji validitas.

Konteks ini juga relevan apabila fokus *Maqasid Asy-Syari’ah* al-ghazali dan Jasser Auda yang menghasilkan kesamaan dalam hal menciptakan etis *religious* dalam penelitian ini, dikaitkan dengan *Maqasid Al-Mu’amalat Al-Maliyyah*, maka nilai etis *religious* tersebut sebagai sasaran akan menampilkan kekokohnya agar dapat memiliki dampak positif dari diri pribadi

⁴⁰² etis *religious* untuk menghasilkan kebaikan dunia dan akhirat bagi umat manusia menurut penulis adalah esensi keadilan yang ingin dicapai dalam suatu nilai produk hukum ideal, atau sebagaimana yang dituju dalam usulan penelitian ini.

⁴⁰³Syamsul Anwar, *Manhaj Tarjih Muhammadiyah*, dikutip dari <https://tarjih.or.id/wp-content/uploads/2020/09/Manhaj-Tarjih-oleh-Prof.-Syamsul-Anwar.pdf>, pada hari Senin 16 Oktober 2023, Jam 23.51. WIB.

kepada tubuh sosial masyarakat (tidak hanya individu) dalam pengaturan interaksi ekonomi dan hak kebendaan.

Mu'amalat Maliyyah sendiri memiliki 2 tujuan besar yakni:

- a. agar manusia memperoleh manfaat dengan cara memenuhi kebutuhan baik terkait makanan, obat (layanan kesehatan), pakaian, dan semua yang dibutuhkan manusia guna melangsungkan kehidupan dan keberlanjutannya; dan
- b. meneguhkan ikatan moral persaudaraan pihak-pihak dalam mu'amalat maliyyah dan mencegah terjadinya perpecahan dan sekat-sekat sosial; karenanya, dilarang melakukan penipuan (*ghisysy*), *gharar*, dan *tahayul ila al-riba*; karena penipuan, *gharar*, dan *hilah-ribawiyyah* merupakan sarana (*wasilah*) yang dapat menghilangkan persaudaraan, dan menjauhkan diri dari kasih sayang dan sikap saling memahami.⁴⁰⁴

Dua tujuan tersebut selaras dengan struktur manusia; yaitu manusia hidup terdiri atas dua unsur: unsur fisik (*jasad*) dan unsur jiwa (*ruh*). Dalam hal ruh terpisah dari badan, manusia tersebut termasuk makhluk-mati. Oleh karena itu, kebutuhan hidup manusia dapat dibedakan menjadi dua: kebutuhan jasad (*madiyyah*) dan kebutuhan ruh (*adabiyyah*). Kebutuhan jasad manusia adalah makan, minum, pakaian, dan tempat tinggal guna melangsungkan hidup di dunia; sementara kebutuhan ruh manusia adalah persaudaraan, moralitas, kepekaan-sosial, toleran, kasih sayang, dan terhindar dari sikap gelisah (*hamm*), sedih (*hazan*), serakah, tidak pernah merasa cukup, dan tidak ridha atas ketentuan Allah.⁴⁰⁵

Pada konteks ini, penulis menilai bahwa kehadiran gagasan dalam penelitian ini selain bertujuan kepada realisasi *Maqasid Asy-Syari'ah*, maka konteks realisasi nilai etis *religious* di masyarakat, juga mendorong kepada upaya kristalisasi *maqasid al-mu'amalat al maliyyah* yang mengatur mengenai hubungan manusia atas

⁴⁰⁴ Nur al-Din, *Al-Maqasid Al-Syariah*...Hlm. 45-46, sebagaimana dikutip oleh Jaih Mubarak dalam rancangan buku.

⁴⁰⁵ *Ibid*, hlm. 46, Sebagaimana dikutip oleh Jaih Mubarak dalam rancangan buku.

kebendaan dan interaksi atas dasar ekonomi dan berdampak pada realisasi nilai kerukunan dan harmonisasi tubuh sosial masyarakat. Dampak besar yang diperoleh atas realisasi gagasan ini menurut penulis akan membantu terwujudnya cita-cita negara Indonesia menjadikan rakyatnya sejahtera.

Berdasarkan kepada hal tersebut di atas, maka pola berpikir Maqasid Asy-Syariah Imam al-Ghazali dengan Jasser Auda menurut penulis terdapat persamaan tujuan untuk menghasilkan sikap pribadi manusia yang etis *religious*.

Apabila mengkaji mengenai maslahat dalam konteks jiwa, akal, keturunan dan harta berikut dengan seluruh perkembangan dimensinya, maka seluruh hal ini sesungguhnya sudah ada dalam Agama itu sendiri (Agama Islam). Realisasi sikap pribadi manusia yang etis *religious* apabila dikaitkan dalam sektor interaksi ekonomi dalam masyarakat, maka dapat berdampak meluas pada tubuh sosial sebagaimana dimaksud dalam *Maqasid Al-Mu'amalat Al-Maliyyah*.

Konteks pemikiran ini dikaitkan atau dianalisa dengan rencana gagasan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah*, maka sesungguhnya gagasan ilmiah ini harus berorientasi kepada perwujudan kebaikan kepada manusia, fungsi dan cita-cita negara sejahtera, dalam konteks tubuh sosial masyarakat sebagaimana juga cita-cita yang dimaksud dalam *Maqasid Al-Mu'amalat Al-Maliyyah*, sehingga diharapkan nilai keadilan bisa tercapai.

Konsep ini bisa dihasilkan penulis, tentunya dengan juga melibatkan jembatan sistem fungsional yang mempertemukan optimalisasi fungsi akal (objektifitas, isu utama, harmonisasi dan probabilitas) dengan fungsi hati nurani (rasa takut, tunduk dan orientasi ibadah kepada Allah SWT) yang produksi kebijakan hukumnya dihasilkan oleh manusia yang sejatinya adalah makhluk agama. Sehingga orientasi produksi kebijakan hukumnya akan mengarah kepada kehendak yang diinginkan agama.

Persepektif berbeda ini penulis gunakan, agar memberikan sentuhan sedikit berbeda dengan penelitian lain yang melihat dan hanya mencocokkan gagasan penelitiannya dengan salah satu dari atau keseluruhan dari 5 kutub *Maqasid Asy-Syari'ah*. Sehingga terjadi kecocokan atas 5 kutub atau beberapa kutub (namun tidak menegasikan kutub lainnya).

Inspirasi yang diambil dari hal ini adalah bagaimana penulis harus mengangkat isu atau gagasan rekonstruksi kedudukan hukum Dewan Syariah Nasional menjadi sebuah tawaran konsep gagasan hukum yang konstruktif, aplikatif, proyektif, akomodatif, serta solutif namun tidak menghilangkan sisi adaptifnya yang universal, bukan justru menghasilkan kebijakan yang destruktif dan memunculkan turbulensi dan disharmonisasi hukum.⁴⁰⁶

Dari sisi tujuan, dengan merekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI dalam perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah* dan juga spesifiknya mengarah kepada *Maqasid Al-Mu'amalat Al-Maliyyah*, maka gagasan dalam penelitian ini akan menghasilkan kebijakan hukum yang lebih jelas dan memperkuat posisi fungsi pengawasan praktik ekonomi syariah, berdasarkan prinsip keadilan, kepastian dan lain-lain.⁴⁰⁷

Penulis melihat bahwa rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam wujud baik Undang-Undang dengan menjadikan fungsi utama pengawasannya melebur dalam Badan Pengawas Ekonomi Syariah di bawah Kementerian Keuangan atau kolaborasi fungsi utama pengawasan bersama antara DSN MUI dengan BPES,

⁴⁰⁶ Pentingnya untuk menjaga rumusan gagasan ini menjadi rumusan yang tidak destruktif oleh karena mempositivisasi gagasan hukum yang berkaitan dengan Syariah akan berpotensi terhadap isu sinisme legalisme agama. Bagaimana isu sinisme legalisme agama ini merupakan isu klasik di Indonesia yang menganggap bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan Islam dan Syariah tidak perlu sampai kepada formalitas hukum, protes-protes ini terjadi beberapa ketentuan hukum Kompilasi Hukum Islam, UU Perbankan Syariah, Perda-Perda Syariah dan lain-lain.

⁴⁰⁷ Hasil wawancara dengan Dr. Ali Masykur Musa, SH.,M.SI 13 Mei 2022 di Kediaman Narasumber.

atau alternatif ketiga dengan melakukan pembentukan undang-undang yang mengatur profesi syariah seperti Dewan Pengawas Syariah, ketiga usulan tersebut memiliki kedudukan yang penting dan sama-sama bertujuan dan berorientasi kepada tujuan sistem pengawasan ekonomi syariah yang komprehensif, dan menghasilkan maslahat untuk melindungi agama dari upaya oknum-oknum yang ingin merusak citra agama Islam melalui penyimpangan praktik ekonomi syariah yang dapat merugikan materi orang lain.

Meskipun Indonesia sebagai negara hukum yang menganut sistem *Civil Law*, dimana segala bentuk ketentuan harus diatur dalam positivisasi hukum, sedangkan diketahui bahwa konsep dalam sistem tersebut identik selalu tertinggal dengan perkembangan masyarakat. Namun dengan gagasan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam wujud Undang-Undang Pengawasan Ekonomi Syariah atau Undang-Undang Dewan Pengawas Syariah, tidak akan mereduksi atau mendekonstruksi kelembagaan DSN MUI tersebut yang senantiasa terus berkembang mengikuti zaman dan kebutuhan masyarakat.⁴⁰⁸

Selain daripada itu dengan menggunakan perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah*, penelitian ini juga ingin menggagas jawaban baru atas tidak pernah jelasnya kekuatan imperatif hukum Fatwa MUI di Indonesia.

Penulis dalam hasil penelitian ini juga akan mengenalkan pola join regulasi baru antara MUI dengan Badan Pengawas Ekonomi Syariah di Indonesia, yakni dengan amanat dari UU Pengawasan Ekonomi syariah, bahwa segala bentuk produk hukum

⁴⁰⁸Seperti adagium *het recht hink achter de feiten aan* yang artinya hukum itu selalu tertinggal oleh perkembangan masyarakat, jadi harus selalu diperbaiki. Karakteristik Islam melalui hukumnya tidak cocok dengan adagium ini, karena positivisasi hukum Islam tanpa mempertimbangkan objektifitas kebutuhan dan posisi Islam sebagai salah satu agama di Indonesia, akan berpotensi mereduksi Agama Islam itu sendiri yang nantinya akan terkesan selalu tertinggal dari masyarakat, dan yang otomatis berdampak kepada mereduksi maslahat sebagaimana yang dimaksud dalam Maqasid Asy-Syariah Al-ghazali.

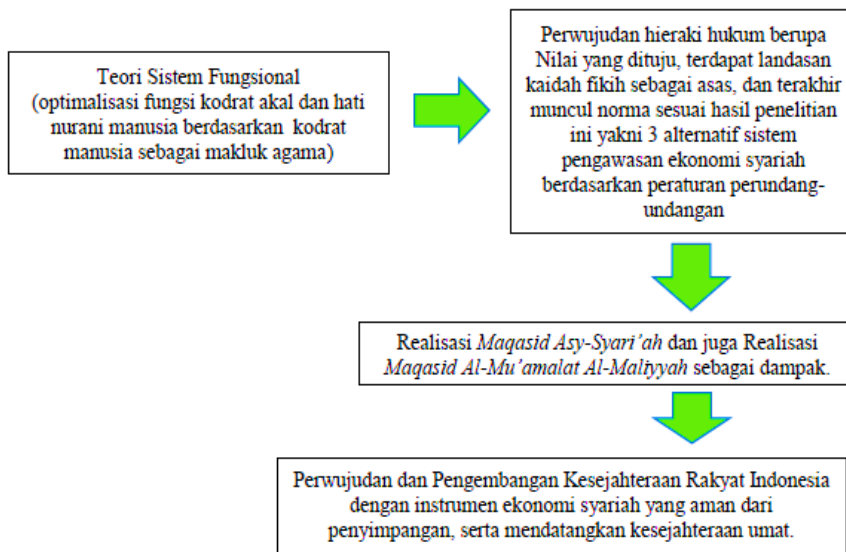
yang dikeluarkan oleh Badan Pengawas Ekonomi Syariah di Indonesia, akan berlaku sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan sebagaimana produk hukum seperti peraturan bank Indonesia, peraturan OJK dan lain-lain.

Sebelum penulis mengakhiri ulasan dalam penelitian ini, penulis menekankan kembali bahwa sesungguhnya *Maqasid Asy-Syari'ah* ini akan lebih terbantu realisasinya apabila di dalam penerapan sistem fungsional perumusan gagasan hukum tersebut mampu menghasilkan hierarki hukum⁴⁰⁹, yakni terdapat Nilai Keadilan sebagai hirarki tertinggi yang dituju, terdapat landasan asas hukum atau kaidah fikih yakni *La Yunkiru Tagayyur Al-Ahkam Bitagayyur Al-Azman wa Al-Ahwal* yang artinya tidak diingkari berubahnya sebuah hukum disebabkan karena berubahnya zaman dan keadaan, serta kaidah fikih *dar'u al mafasid muqaddamun 'ala jalbi al-maslahih* yang artinya menolak sesuatu yang lebih besar mafsadatnya (sesuatu bersifat negatif) lebih diutamakan daripada melaksanakan sesuatu yang bersifat masholih (sesuatu bersifat positif), tetapi kadarnya tidak lebih besar daripada mafsadat yang ditimbulkan, dan terakhir norma atau peraturan sebagai gagasan hasil penelitian yang penulis usulkan.

Perkenankan lebih lanjut penulis memperjelas peranan sistem fungsional ini kepada realisasi *Maqasid Asy-Syari'ah* dengan keterangan alur gambar sebagai berikut:⁴¹⁰

⁴⁰⁹ Yang dimaksud dengan hirarki hukum oleh penulis adalah bahwa instrumen kebijakan hukum harus mampu menjawab beberapa elemen yang harus ada dalam peraturan perundang-undangan yakni tujuan berupa nilai, asas-asas dan juga norma sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sampai yang terakhir kali yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

⁴¹⁰ Hasil olahan oleh Penulis.



Gambar 6. Peranan Sistem Fungsional Terhadap *Maqasid Asy syari'ah* dan Dampaknya

Secara konseptual ilmiah, apabila optimalisasi fungsi akal dan fungsi hati nurani tidak mendasarkan kepada kodratnya sebagai makhluk beragama (perspektif Agama Islam), maka kebijakan hukum yang dibuat tidak akan mencapai kepada tujuan *Maqasid Asy-Syar'iah* yang murni, tidak berkeadilan dan tidak tepat sasaran karena tidak menjadikan agama Islam yang merupakan sistem sebagai tolak ukur uji validitas.

Melalui pendekatan sistem fungsional dimana pertemuan akal berdasarkan kepada uji validitas terhadap objektifitas, isu utama, harmonisasi dan probabilitas dengan hati nurani berdasarkan parameter rasa takut kepada Allah *Subhanahu Wata'ala*, maka gagasan penelitian ini penulis yakini akan berujung kepada tujuan maslahat berdasarkan Agama Islam, yang memuat etis *religious* pada sikap pribadi manusia sebagaimana dimaksud oleh *Maqasid Asy-Syari'ah* al-ghazali dan juga Jasser Auda, dan berdampak kepada terwujudnya kerukunan dan harmonisasi sosial masyarakat (*Maqasid Al-Mu'amalat Al-*

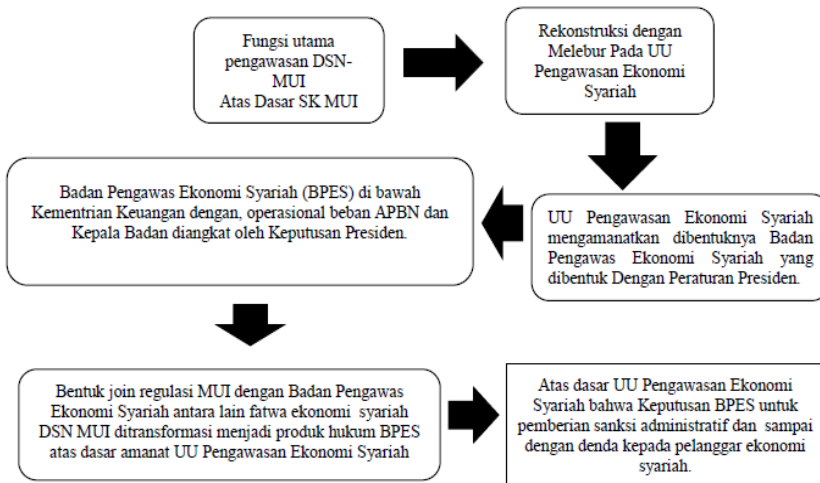
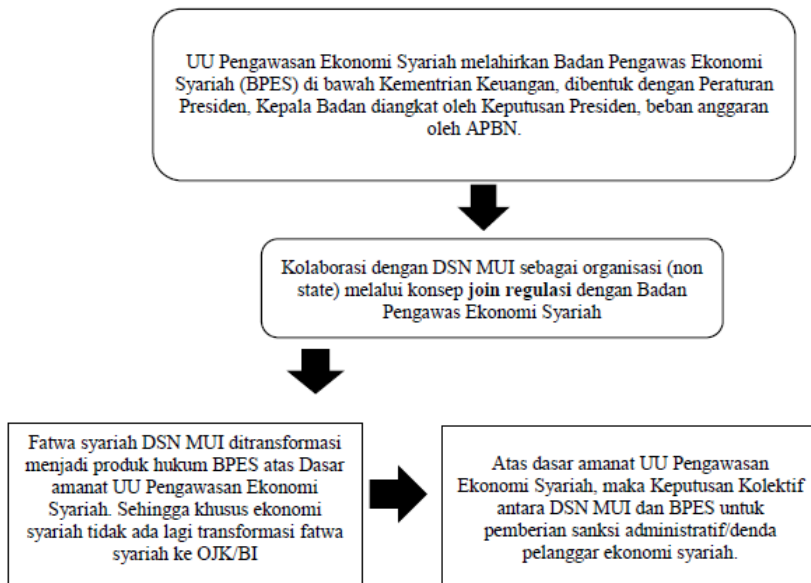
Maliyyah), kemajuan ekonomi syariah, kesejahteraan seluruh Rakyat Indonesia, terwujudnya cita-cita negara sejahtera (*welfare state*).

Lebih lanjut, di dalam disertasi ini penulis juga meyakini bahwa usulan penulis telah memenuhi maksud *Maqasid Asy-Syari'ah* oleh karena berdasarkan tinjauan *Sukut al-Shari'*. Yang dimaksud dengan *Sukut al-Shari'* sendiri dapat penulis jelaskan sebagaimana pendapat dalam referensi buku Abdul Helim antara lain:

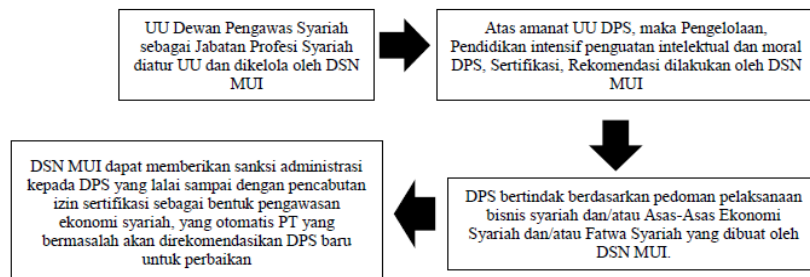
Dalam beberapa persoalan yang terjadi, terkadang tidak ditemukan ketentuan hukum yang mengaturnya. Posisi inilah yang disebut dengan *sukut al-shari'* (diamnya *shari'*) terhadap hukum suatu persoalan. Kaitannya dengan *Maqasid al-shari'ah*, disebutkan bahwa apapun yang dilakukan untuk menguatkan dan mempertahankan posisi *maqasid al-shari'ah*, maka langkah yang dilakukan itulah yang dimaksud sebagai maksud syarak. Begitu juga setiap kajian yang dilakukan bersesuaian atau sejalan dan tidak bertentangan dengan *maqasid al-shari'ah*, maka kajian tersebut dan hasilnya adalah sebagai melakukan kehendak syarak.⁴¹¹

Adapun alur rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI sebagai norma ke depan yang dimaksud oleh penulis dalam uraian disertasi ini akan penulis uraikan dalam wujud gambaran *flow chart* sebagai berikut :

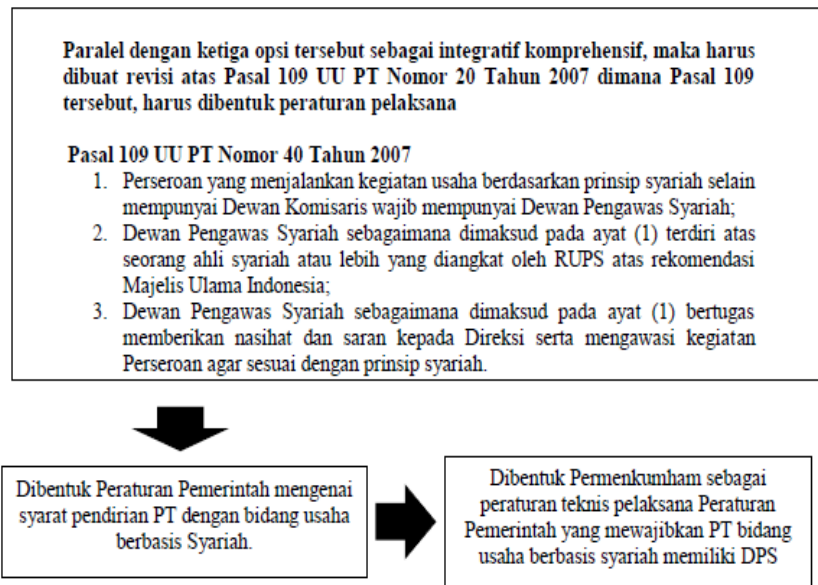
⁴¹¹ Abdul Helim, *Maqasid Al-Shari'ah versus Usul Al-Fiqh : Konsep dan Posisinya dalam Metodologi Hukum Islam*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Cetakan Kedua, Januari 2023), hlm. 36.

Alternatif pertama⁴¹²*Gambar 7 Alternatif Pertama Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI***Alternatif Kedua :⁴¹³***Gambar 8. Alternatif Kedua Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI*⁴¹² Penebalan oleh penulis.⁴¹³ Penebalan oleh penulis.

Alternatif Ketiga :⁴¹⁴



Gambar 9 Alternatif Ketiga Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI



Gambar 10 Tindakan Paralel atas Seluruh Alternatif Rekonstruksi Kedudukan Hukum DSN MUI

⁴¹⁴ Penebalan oleh Penulis

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Akhirnya penulis telah sampai pada tahap kesimpulan dari Disertasi ini. Adapun kesimpulan yang bisa penulis rangkum dari hasil penelitian ini antara lain :

1. Arah kebijakan hukum penyelenggara negara dalam konteks pengawasan ekonomi syariah dan dikaitkan dengan DSN MUI, pertama kali secara formal legalisasi teridentifikasi sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan Jo Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah, dimana peran DPS dari DSN MUI sudah diakui namun tidak secara langsung oleh undang-undang. Lalu kedudukan hukum DPS sebagai instrumen dari DSN MUI lebih diperkuat berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007 khususnya terletak pada Pasal 109. Alasan kelahiran dari pasal 109 ini merupakan inisiasi dan usulan dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan DPR RI oleh karena adanya Bank Muamalat Indonesia sebagai perbankan syariah di Indonesia sekaligus sebagai momentum pengembangan awal ekonomi syariah di Indonesia. Setelah kelahiran Undang-Undang PT Nomor 40 Tahun 2007 tersebut, arah kebijakan hukum penyelenggara negara tidak ada satupun yang mengarah kepada evaluasi, dan penguatan lembaga pengawasan ekonomi syariah seperti DSN MUI yang merupakan lembaga utama dari Dewan Pengawas Syariah. Termasuk sejak penyelenggara negara dalam hal ini Pemerintah (Eksekutif) aktif berusaha memajukan ekonomi syariah melalui pembentukan lembaga Komite Nasional Keuangan Syariah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2016 dan diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 28

Tahun 2020 tentang Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah, namun tetap tidak ditemukan adanya penguatan pengawasan ekonomi syariah di Indonesia. Selain itu arah kebijakan hukum penyelenggara negara dalam hal pengawasan ekonomi syariah, secara langsung hanya ditemukan pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. Seluruh kebijakan hukum peraturan perundang-undangan tersebut lebih mengarah kepada peran Dewan Pengawas Syariah pada lembaga keuangan. Bahkan dengan adanya RUU Ekonomi Syariah usulan DPR RI juga tidak ada pembahasan mengenai penguatan konstruksi sistem pengawasan ekonomi syariah ke depan. Upaya penguatan keberadaan DSN-MUI selanjutnya hanya ditemukan dalam sektor yuridis dimana berdasarkan hasil putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XIX/2021 dan juga putusan Nomor 100/PUU-XX/2022 yang memperkuat kedudukan DSN-MUI sebagai satu-satunya yang berwenang atas mengeluarkan fatwa syariah. Meskipun tidak menjawab isu penguatan sistem pengawasan ekonomi syariah, namun menurut hasil penelitian penulis, seluruh arah kebijakan hukum penyelenggara negara yang tidak mengarah kepada penguatan konstruksi pengawasan ekonomi syariah tersebut berdasarkan kepada orientasi sudut pandang *dual/double track sistem* ekonomi di Indonesia. Sudut pandang *dual/double track sistem* ini yang sepertinya menggerakkan pemerintahan Indonesia untuk mengatur ekonomi syariah secara inisiatif aktif, dan hal ini yang menjadikan konstruksi sistem pengawasan ekonomi syariah oleh DSN MUI seperti jalan sendirian dan timpang. Menurut penulis, Indonesia menganut Ekonomi Sistem Tunggal

(berdasarkan Pasal 33 UUD 1945) namun terbuka untuk menerima sistem ekonomi alternatif (berbasis keagamaan) berdasarkan kepada Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945 yang memungkinkan untuk agama-agama di Indonesia menjalankan sistem ekonomi sesuai keyakinan agama yang dianutnya. Oleh karena itu kebijakan hukum penyelenggara negara di Indonesia dalam sektor ekonomi syariah seharusnya berorientasi kepada perlindungan hak hukum dengan pendekatan mutualisme protektif terbatas, sehingga bisa menghasilkan konstruksi sistem pengawasan ekonomi syariah yang lebih tepat sasaran;

2. Tanggung jawab dan kewenangan khususnya dalam konteks pengawasan sistem pengawasan ekonomi syariah dari DSN MUI sebagai sebuah konstruksi sudah mengakomodir hal-hal yang diperlukan sebagai sebuah lembaga yang bergerak di bidang pengawasan. Seluruh pekerjaan pengawasan secara komprehensif seperti pemberian izin usaha syariah sampai dengan pencabutan izin usaha syariah bahkan urusan sertifikasi syariah sudah menjadi bagian dari kelembagaan DSN MUI. Namun seluruh tanggung jawab dan kewenangan tersebut sebagai sebuah konstruksi tersebut tidak akan optimal dan tampak timpang apabila tidak diperkuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan lebih berdampak imperatif, integratif, dan tuntas sebagai sebuah sistem pengawasan ekonomi syariah. Menurut penulis situasi inilah yang menjadikan problematika hukum dari konstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam sistem pengawasan ekonomi syariah, dan sudah saatnya untuk dilakukan rekonstruksi kedudukan hukum;
3. Tawaran bentuk gagasan rekonstruksi kedudukan hukum DSN MUI dalam perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah* di penelitian ini adalah menjadikan fungsi utama pengawasan ekonomi syariah DSN MUI melebur kepada badan BPES (Badan Pengawas Ekonomi Syariah) sebagai organisasi kementerian di bawah Kementerian Keuangan dengan ide dasar hukum pembentukan

Undang-Undang Pengawasan Ekonomi Syariah, atau DSN MUI secara kolaboratif bersamaan dengan BPES dalam pengawasan ekonomi syariah. Selain itu transformasi Fatwa DSN MUI kedalam Peraturan Badan Pengawas Ekonomi Syariah diperlukan sebagai alat penegakan atas pengawasan praktik ekonomi syariah di Indonesia baik BPES bergerak sendiri atau secara kolaboratif dengan DSN MUI. Sedangkan untuk opsi ketiga yakni pembentukan Undang-Undang Dewan Pengawas Syariah sebagai profesi syariah yang dikelola oleh DSN MUI dengan tujuan untuk penguatan dan peningkatan intelektual dan moral praktisi Dewan Pengawas Syariah. berikut paralel dengan revisi pasal 109 UU PT agar memiliki peraturan pelaksana. Ketiga opsi ini menurut perspektif *Maqasid Asy-Syari'ah* Imam al-ghazali dan Jasser Auda yang telah ditunjang dengan analisa teori sistem fungsional akan mendukung terwujudnya sikap etis *religious* bagi pribadi pribadi pelaku ekonomi syariah. Relasinya dengan kepentingan umat manusia dalam tubuh sosial, maka apabila *Maqasid Asy-Syari'ah* dalam hasil penelitian ini diarahkan kepada masyarakat ekonomi, maka akan mewujudkan *Maqasid Al-Mu'amalat Al-Maliyyah*. Perwujudannya akan berdampak pada harmonisasi perilaku seluruh umat manusia sebagai sistem tubuh sosial, dan berdampak menghadirkan percepatan perwujudan cita-cita negara yakni menghadirkan kesejahteraan umum melalui instrumen ekonomi syariah yang aman.

B. Implikasi Penelitian

Implikasi penelitian dalam disertasi ini antara lain :

1. Mengembalikan sudut pandang ilmiah bahwa sudut pandang *dual system economy* bukanlah sistem ekonomi yang tepat berdasarkan Pasal 33 Ayat (1) UUD 1945. Sehingga kedudukan sistem ekonomi syariah seharusnya diposisikan sebagai sistem ekonomi alternatif yang diakui dalam sistem ekonomi nasional dan dilindungi oleh Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945. Dengan mengembalikan sudut pandang ilmiah mengenai

sistem ekonomi yang dianut di Indonesia, diharapkan terhadap kajian hukum, pengembangan dan perumusan kebijakan hukum ekonomi syariah akan lebih tepat dan berorientasi kepada pengawasan ekonomi syariah yang lebih efektif;

2. Menghasilkan sudut pandang baru mengenai teori hubungan agama dan negara semula diksi akomodatif dan akomodatif parsial sebagaimana pernah dikenalkan oleh Aziz Thaba dan Bachtiar Effendy menjadi teori baru mutualisme protektif terbatas yang memposisikan negara wajib memberikan perlindungan pelaksanaan hak, namun terbatas pada tidak intervensi kepada domain otoritas agama. Konsep ini lebih relevan dengan sistem ekonomi nasional serta sesuai dengan karakter asli relasi hubungan agama dan negara di Indonesia. Dasar cara kerja teori mutualisme protektif terbatas ini bersumber dari refleksi penulis atas titik taut Pasal 33 Ayat (1) UUD 1945 dan juga Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945 sebagai sebuah titik temu kehadiran dan fungsi negara terhadap agama di Indonesia, khususnya mengenai pelaksanaan ekonomi berbasis agama;
3. Menghasilkan pola penelitian terkait sistem pengawasan ekonomi syariah dengan 3 pendekatan interdisipliner yakni pendekatan Yuridis Normatif, Hukum Islam (fikih), dan juga Psikologi profetik. Sehingga usulan dalam menjawab isu penelitian menjadi lebih komprehensif dan solutif.
4. Pola sistem pengawasan ekonomi syariah yang integratif, imperatif dan tuntas, sehingga komprehensifitas pengawasan ekonomi syariah dapat lebih baik dan menunjang perkembangan, penguatan ekonomi syariah;
5. Sistem fungsional teori sebagai jembatan baru yang dapat mengantarkan kepada realisasi *Maqasid Asy-Syari'ah* yang murni dan minim dari differensiasi pendapat, oleh karena cara kerja teori ini dihasilkan berdasarkan mengaktifkan fungsi akal dan dioptimalisasi berdasarkan beberapa variabel uji seperti objektivitas, harmonisasi, probabilitas dan isu utama serta

melibatkan hati nurani yang penuh ketakwaan kepada Allah *Subhanahu wa ta'ala*. Sehingga mampu menghasilkan norma kebijakan hukum yang berpijak kepada kaidah hukum dan nilai keadilan sebagai sebuah orientasi yang sekehendak dan memperkuat *Maqasid Asy-Syari'ah* yang murni.

C. Rekomendasi/Saran Penelitian

1. Hasil penelitian disertasi ini dapat menjadi rekomendasi penting bagi penyelenggara negara baik Presiden Republik Indonesia, DPR RI agar mengevaluasi kembali arah kebijakan hukum ekonomi syariah saat ini yang tidak sesuai dengan karakter asli sudut pandang hubungan agama dan negara di Indonesia. Sehingga dikemudian hari diharapkan peran penyelenggara dalam instrumen kebijakan hukum ekonomi syariah tidak masuk ke dalam domain otoritas agama, namun instrumen kebijakan hukum yang ada harus memperkuat otoritas agama yang ada;
2. Hasil penelitian disertasi ini dapat menjadi rekomendasi penting bagi institusi DSN MUI agar dapat menjadi sumber pertimbangan dalam mengajukan usulan aspirasi kepada penyelenggara negara seperti Presiden Republik Indonesia dan/atau DPR RI, dengan harapan untuk memperkuat kedudukan hukum DSN MUI dalam sistem pengawasan ekonomi syariah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- A.Garner, Bryan, 1999, *Black' Law Dictionary*, ST. Paul Minn: West Group.
- A. Garner, Bryan ed, 2004, *Black's Law Dictionary*, Minnesota, West Publishing Co.
- Abdurâziq, Mustafâ, 1944, *Tamhid li Tarikh al-Falsafah*, Al-Qahirah: Matba'ah Lajnah al- Ta'lif wa al-tarjamah.
- Abdussamad, Zuchri, 2021, *Metode Penulisan Kualitatif*, Syakir Media Pres, Cetakan I.
- Agung, Prabowo, Bagya, dan Jasri Bin Jamal, "Peranan Dewan Pengawas Syariah Terhadap Praktik Kepatuhan Syariah Dalam Lembaga keuangan syariah di Indonesia", dikutip dari <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/7641/6657> pada hari Senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.30 WIB.
- Al Fasiri, Mawar, Jannati, "Pandangan Masyarakat mengenai ekonomi syariah", dikutip dari <https://www.syekhnurjati.ac.id/jurnal/index.php/inklusif/article/view/1265>, pada hari selasa tanggal 31 Januari Pukul 07.00 WIB.
- Al Hasan, Fahadil Amin, "Penyelenggaraan Parawisata Halal di Indonesia (Analisis Fatwa DSN-MUI tentang Pedoman Penyelenggaraan Pariwisata Berdasarkan Prinsip Syariah)", *Jurnal Al Ahkam*, JURNAL ILMU SYARIAH DAN HUKUM Vol. 2, Nomor 1, Januari-Juni 2017 ISSN: 2527-8169 (P); 2527-8150 (E)., dikutip dari <https://ejournal.uinsaid.ac.id/index.php/al-ahkam/article/view/699/240>, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023 Pukul 23.00 WIB.
- Alder, John 1989, *Constitutional and Administrative law*, London : The Macmillan Press LTD.

- Alimandan, 2011, *Sosiologi Perubahan Sosial* Jakarta: Prenada.
- Al-kailani Ibrahim, Abd al-Rahman, 2000, *Qawaid al-Maqasid inda al-Imam al-Shatibi*: ‘Ardan wa Dirasatan wa Tahlilan, Damishq: Dar al-Fikr.
- al-Khadimi, Nur al-Din Mukhtar, 2003, *al-Maqashid al-Syari’ah*, Riyadh: Kunuz Isybiliyya, lihat Ayub, al-Syeikh Hasan, 2003, *Fiqh al-Mu’amalat al-Maliyyah fi al-Islam*, Kairo: Dar al-Salam.
- al-Raysuni, Ahmad, 2009, *Muhadarât fi Maqasid al-Shari’ah*, Cetakan I, (Al-Qahirah : Dar-al-Salam.
- Anwar, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedudukan Dalam UUD 1945 (pasca perubahan), Implikasi dan Implementasi Pada Lembaga Negara*, Malang: Intrans Publishing, 2011.
- Anwar, Syamsul, “Manhaj Tarjih Muhammadiyah”, dikutip dari <https://tarjih.or.id/wp-content/uploads/2020/09/Manhaj-Tarjih-oleh-Prof.-Syamsul-Anwar.pdf>, pada hari Senin 16 Oktober 2023, Jam 23.51. WIB.
- Ashidiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi.
- Atmosudirjo, S, Prajudi, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Auda, Jasser, 2007, *Maqasid Al-Shariah As Philosohy Of Islamic Law A System Approach*, London : The Internasional Institute Of Islamic Thought.
- Azhari, Muhammad, Tahir *Negara Hukum (Suatu tudi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta : Kencana.
- Azmi Rizky Anisa1, Azmi, 2021, dkk, *Pengaruh Kurangnya Literasi serta Kemampuan dalam Berpikir Kritis yang Masih*

Rendah dalam Pendidikan di Indonesia, Current Research in Education: Conference Series Journal Vol. 01 No. 01 Tahun 2021 Paper 006.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2014, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan HAM RI, 2017, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Analisis dan Evaluasi Hukum Tahun 2016-2017*, Jakarta.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, 2020, Jakarta.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021*, 2021, Jakarta.

Bagus Hadikusuma, Ki, “Islam dan negara dalam perumusan dasar negara Indonesia (1945-1953)”, Qisthi Faradina Ilma Mahanani, dikutip <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/eltarikh>, Vol 1, No 2 (2020), pada hari senin tanggal 30 Januari 2023 pada pukul 22.00 WIB.

Boczek, Michal, 2019, *The State Of Law Or The Law Of The State*, (Serbia : Scientific Papers Of Silesian University Of Technology Organization And Management Series No. 140.

Budiarjo, Miriam 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Budiarjo, Miriam, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT. Gramedia, Jakarta.

Buku I, , 2008, *Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, Jakarta : Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Cerar, Miro, “The Relationship Between Law and Politics”, Annual Survei Of International & Comparative Law, Volume 15m, Issue 1, Hlm 2, <http://digitalcommons.law.ggu.edu/>

[annlsurvei/vol15/iss1/3](https://annlsurvei.vol15/iss1/3). Diakses pada tanggal 17 Juni 2023, Pukul 01.50 WIB.

Chomsky, Noam, “Democracy Life”, *Index on Censorship* 26 (No3).

Darmawan, Dadang, “Model relasi islam dan negara di Indonesia”, dikutip dari https://journal.uinsgd.ac.id/index.php/Religious/article/view/2214/pdf_19, Pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023. Pukul 23.00 WIB.

Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

Dewantara, Jagad, Aditya, et.al., 2019, *Pancasila as Ideology and Characteristics Civic Education in Indonesia*, “Internasional Journal for Educational and Vocational Studies I, No. 5.

Drajat, Amroeni, 2006, *Filsafat Islam*, Jakarta : PT. Gelora Aksara Pratama).

Duguit, Leon, 1917, *The Law And The State*, Harvard Law Review, Nov. 1917, (USA : Vol. 31, No. 1.

Effendy, Bachtiar 2011, *Islam dan Negara Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta : Democracy Project Yayasan Abad Demokrasi, 2011.

El-Gandur, Achmad, 2006, *Perspektif Hukum Islam : Sebuah Pengantar*, Yogyakarta : Pustaka Fahima.

Faisol, Muhammad, 2012, *Pendekatan Sistem Jasser Auda Dalam Hukum Islam Ke arah Fiqh Post Postmodernisme*, Malang : UIN Raden Intan Lampung, Volume 6 No. 1, 2012.

Fox, Jonathan, Marie Einsentein, and Jori Brelawski, 2022, “*State Support for Religion and Social Trust*”, Political Studies.

Friedmann, W, 1994, *Teori dan Filsafat hukum; Idealisme Filosofis dan Problema keadilan*, jilid II Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

- Fudin, Hanif, 2022, Aktualisasi Checks and Balances Lembaga Negara: Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, No.1.
- Ghazali, Imam, Masykur, LC, DKK, 2014, *Almumayyaz Al-Qur'an Tajwid Warna Transliterasi Per Kata Terjemah Per Kata*, Bekasi : Cipta Bagus Segara, 2014.
- Gibbons, Hugh "The Purpose Of Law", Purpose Law.pdf. www.biologyofflaww.org. July .2013, Hlm. 1. Diakses pada tanggal 17 Juni 2023 pukul 00.58 WIB.
- Gozzi, Gustavo, 2007, *Rechtsstaat And Individual Rights in German Constitutional History*, Chapter 5, The Rule Of Law (History, Theory and Criticism, Law and Philosophy Library 80, Springer, Netherland.
- Gumanti, Retna, Maqasid A;-Syariah Menurut Jasser Auda (Pendekatan Sistem Dalam Hukum Islam), *Jurnal Al-Himayah*, Volume 2, No.1,(1 Maret 2018).
- H.S, Salim, dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penulisan Tesis dan Disertasi*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Habibaty, Diana, Mutia, "Peranan fatwa DSN MUI terhadap hukum positif indonesia", dikutip dari <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/125/pdf>, pada hari Senin tanggal 30 Januari 2023 Pada Pukul 23.00 WIB.
- Hamzah, Fahri, 2010, *Negara, Pasar dan Rakyat (Pencarian Makna, Relevansi dan Tujuan)*, Cetakan Kedua, Yayasan Faham Indonesia.
- Hanafi, A, 1995, *Pengantar dan sejarah Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Hanafi, Ahmad, 1976, *Pengantar Filsafat Islam*, Yogyakarta: Bulan Bintang.

Handida, Rahmawati, Deylla & Maimun Sholeh, “Pengaruh tingkat pengetahuan, kualitas layanan, dan tingkat literasi keuangan syariah terhadap pengambilan keputusan masyarakat muslim menggunakan produk lembaga keuangan syariah di daerah istimewa Yogyakarta”, dikutip dari <https://journal.uny.ac.id/index.php/jep/article/view/23743/pdf>, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023 Pada Pukul 23.00 WIB.

Hasanah, Neneng, 2021, *Panorama Maqasid Asy-Syariah*, Bandung : CV Media Sains Indonesia.

<http://kbbi.web.id/teori>, diakses pada tanggal 31 Mei 2023 Pukul 06.28 WIB

<https://kbbi.web.id/objektif>, diakses pada tanggal 22 Juni 2023 pukul 21.31 WIB.

<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/literasi-menjadi-tantangan-pertumbuhan-ekonomi-dan-keuangan-syariah/>, data tahun 2021 diakses pada tanggal 06 Mei 2022.

<https://www.mkri.id/public/content/infoumum/regulation/pdf/UUD45%20ASLI.pdf>. Diakses pada tanggal 07 Juni 2023, Pukul 00.06 WIB.

Hudi, Moh, 2018, *Kedudukan Dan Tanggung Jawab Presiden Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia*, Mimbar Yustisia Vol. 2 no. 2.

Ibrahim, 2015, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta,

Isharyanto, 2015, *Hukum Kelembagaan Negara, Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Surakarta : Cetakan 1, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2015.

Isharyanto, 2016, *Politik Hukum*, Surakarta : CV Kekata Group.

Ismail, Idris,” Penyerapan Fatwa DSN MUI (DSN-MUI) Dalam Sistem Peraturan Perundangan (Kajian Fiqh Siyasah)”,dikutip dari <https://repository.uin-suska.ac.id/>

22122/5/ 5.%20% 2820174HK-S3%29 Abstrak.pdf pada hari senin Tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

Ismatullah, Deddy dan Asep A. Sahid Gatara, 2007, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif*, Bandung : Pustaka Setia,

Isra, Saldi, 2013, Hubungan Presiden dan DPR, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3.

J.G, 2007, *Welfare State and Welfare State Theory* (Denmark : Alborg Centre for comparative Welfare Studies, Institut for Ekonomi, Politik, Of Forvaltning, CCWS Working Paper, Aalborg Universitet).

Jayadi, Haeruman AD. Basniwati, Sofwan, 2022, Lembaga-Lembaga Negara Sederajat Dalam Struktur Kelembagaan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Kompilasi Hukum* Volume 7 No. 2.

Jayanti, Kurnia, Firmanda dan Mohammad Ghozali, “Penerapan Sistem Ekonomi Syariah Di Negara Minoritas Muslim”, dikutip dari file:/// C:/Users/HP/Downloads/3555-11856-1-PB%20(2).pdf, pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023, Pukul 23.00 WIB.

Junaidi, Ahmad, 2021, *Maqasid Al-Shari'ah & Hukum Islam*, Depok : Pena Salsabila.

Jureid, “Ekonomi Syariah Sebagai Alternatif Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat Pada Era Covid-19”, dikutip dari <https://jurnal.pancabudi.ac.id/index.php/jepa/article/view/910/861>, pada hari Senin Tanggal 31 Januari 2023 Pukul 08.00 WIB.

Kamsi, H, 2012, Paradigma Politik Islam, *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta : UIN SUKA, Vol 2, No. 1.

Kar, Sujit 2017, *The President Of India-Power & Position*, Kolkata.

Kelsen, Hens, 2007, *General Theory Of Law and State*, Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum

Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik, Jakarta : Terjemahan Sumardi, Bee Media Indonesia.

Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024, (Jakarta : Cetakan Pertama).

Khisni, H.A, “Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional (Studi Ijithad Hakim Peradilan Agama Tentang Pengembangan Hukum Kewarisan Dalam Kompilasi Hukum Islam dan Kontribusinya Terhadap Hukum Nasional)”, dikutip dari [file:///C:/Users/HP/Downloads/DISERTASI%2057%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/DISERTASI%2057%20(1).pdf), pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

Khosyi'ah, Siah, “Keadilan distributif atas pembagian harta bersama dalam perkawinan bagi keluarga Muslim di Indonesia”, dikutip dari [file:///C:/Users/HP/ Downloads/hasanudin,+Journal+manager,+3-+Keadilan+Distributif+-+Siah+Khosyi'ah.pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/hasanudin,+Journal+manager,+3-+Keadilan+Distributif+-+Siah+Khosyi'ah.pdf), pada hari senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 22.00 WIB.

Kuntowijoyo, 2013, *Pengantar Ilmu Sejarah*, Yogyakarta : Tiara Wacana.

Kusdarini, Eny, 2011, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Yogyakarta : UNY Press.

Levandri, Vidia, “Pengaturan kewenangan Dewan Syariah Nasional Dalam Membuat Fatwa tentang Asuransi Syariah Menurut Hukum Positif Indonesia”, *Jurnal Ilmiah*, dikutip dari <http://eprints.unram.ac.id/5326/1/Jurnal%20Vidia%20Levandri.pdf>, pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

Linbeck, Assar, 2006, *The Welfare State Background, achievements, problems*, Stockholm Sweden : Research Institute Of Industrial Economics, IFN Working Paper No. 662.

- M. Gaffar, Janedri, 2008, *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, (Jakarta : disampaikan pada acara Diklat Kepemimpinan Tk. II Angkatan XXII Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia).
- M. Hadjon, Philipus, 1997, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Volume No. 5 & 6, Tahun XII.
- MacIntyre, Alasdair, 1978, “*Objectivity in Morality and Objectivity in Science*” dalam H Tristram Englehardt. Jr. and Daniel Callahan (eds.) *Moral, Science and Society*, (New York: The Hastings Center Institute of Society. ethics and the Life Science).
- Madjid, Nurcholis, 1994, *Kontekstualisasi Doktrin Islam Dalam Sejarah*, Jakarta : Paramadina.
- Madjid, Nurcholis, 2008, *Islam, Doktrin dan Peradaban*, Jakarta : Cetakan VI: PT Dian Rakyat.
- Madjid, Nurcholis, 2019, *Karya Lengkap Nurcholis Majid (Keislaman, Keindonesiaan dan Kemodernan*, Jakarta : Cetakan Pertama, Nurcholis Madjis Society (NCMS).
- Madjid, Nurcholis, 2020, *Ibn Taimiyah Tentang Falsafah dan Falsafah*, Jakarta Selatan : Nurcholis Majid Society (NCMS).
- Mahadi, 1969 *Pengaruh Piagam Jakarta Terhadap Pelaksanaan Perkawinan*, dalam Majalah Lembaga Pembinaan Hukum Nasional, No. 3 Tahun II.
- Mahzumar, 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung: Nusa Media.
- Maksum, Muhammad, “Fatwa DSN MUI dalam merespon produk-produk ekonomi syariah tahun 2000-2011 (Studi Perbandingan Dengan Fatwa Majelis Penasihat Syariah Bank Negara Malaysia)”, dikutip dari <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/>

35928, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

Manan, 2000, *Bagir Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah. Makalah Bandung, Seminar Nasional Fakultas Hukum UNPAD, BANDUNG.*

Mapuna, Hadi, Daeng, “Islam dan Negara”, dikutip dari https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al_daulah/article/view/4872/4360, pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023 Pada pukul 21.30 WIB.

Marbun SF, dkk, 2011, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*, Yogyakarta : UII Press.

Marzuki, Soeparman, 2010, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia (HAM) Di Indonesia Pada Era Reformasi (Studi Tentang Penegakan Hukum HAM Dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu)*, Yogyakarta : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.

Matta, Anis 2014, *Gelombang Ketiga Indonesia*, Jakarta : The Future Institute.

Matta, Anis 2022, *Kepada Bangsa Kepada Rakyat Visi Perjuangan Indonesia Mengatasi Krisis*, Yogyakarta : Poestaka Rembug.

Maududi, Abul A’la, 1967, *Towards Understanding Islam*, Pakistan : 12TH Edition, Akhaq Husain Islamic Publication Limited.

MD, Mahfud, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-6.

Meny, Yves dan Andree Knapp, 1988, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, Oxford : Oxford University Press.

Miles dan Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press).

- Mochtar, Zainal, Arifin, 2016, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, Cetakan ke-1.
- Molan, T, Michael, 2003, *Constitutional Law: The Machinery Of Government*, London : 4 Edition, Old Bailey Press.
- Montesquieu, Charles De Secondat, Baron d. 1989, *The Spirit Of Laws* (c.1748). Translated and edited by Anne Cohler, Basia Miller, Harod Stone, New York: Cambridge University Press.
- Muhajirin, Maudhunati, Sururi, 2022, "Gagasan Maqashid Syari'ah Menurut Muhammad Thahir bin al-'asyur serta Implementasinya dalam Ekonomi Syariah", *J-HES: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Volume 06. Nomor 02.
- Muhammadiyah, Hilmi, 2015, *The relation between religion and State in Indonesia*, Asian Social Science, Vol. 11, No. 28. Canada, Canadian Center Of Science And Education.
- Mujkic, Asim 2015, *Book Chapter An Introduction To Political Will, (Sarejevo Bosnia and Herzegovina : A Short Introduction Case Study-Bosnia And Herzegovina*, Fridrich-Ebert-Stiftung (FES) Kupreska.
- Muliadi, Ahmad, 2013, *Politik Hukum*, Padang : Akademika.
- Munaf, Yusri, 2014, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, Pekanbaru : Marpoyan Tujuh, Cetakan pertama.
- Musa, Masykur, Ali, 2011, *Nasionalisme Di Persimpngan Pergumulan NU dan Paham Kebangsaan Indonesia*, Jakarta : Erlangga.
- Musahadi, 2001, "Rekonstruksi dan Reintepretasi Teks Dalam Penelitian Naskah", *Jurnal jarlit BIMASUCI*, No. 14.
- Musolli, 2018, Maqasid Asy-Syariah : Kajian Teoritis dan Aplikatif Pada Isu-Isu Kontemporer, *AT-Turas*, Volume V, No. 1.

- Mustamil Khoiron, Ahmad, Adhi Kusumastuti, 2019, *Metode Penelitian Kualitatif*, Semarang: Lembaga Pendidikan Sukarno Pressindo.
- Musyafah, Ayu, Aisyah, 2019, *Perkembangan Perekonomian Islam Di Beberapa Negara Di Dunia*, Vol. 4 No. 1 February, Semarang, Diponegoro Private Law Review.
- Mutaqin, Zezen, Zaenal, 2021, *Restraining Violence In The Classical Islamic Juristic Discourses, S.J.D Dissertasion*, University Of California Los Angeles School Of Law.
- Muttaqin, Zainal, 2021, "Formalization Of Islamic Law in Indonesia In The Framework of Social Engineering Theory By Roscou Pound", *El-Mashlahah : Scientific Journal of Sharia*, Volume 11, No.2, Palangkaraya, Faculty IAIN Palangka Raya.
- Nasution, Buyung, Adnan, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2010), Hlm. 33-40.
- Nasution, Fattah, Abdul, M.Pd, 2023, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Harva Creative.
- Nur Andriyan, Dody, 2019, *Hukum Kelembagaan Negara (Dinamika Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Ilmu, Cetakan 1.
- Nurhidayati (ed.), 2000, *Rekonstruksi Ilmu Manajemen Islam : Sebuah Perjalanan Panjang*, Semarang : Unissula Press.
- Nurtjahjo, Hendra, 2006, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia : Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*.
- Oniszgżuk, Jerzy, "The Concept of The State of Law", *Studia z Polityki Publicznej* 2(2(6)), (June 2015), dikutip dari https://www.researchgate.net/publication/338736096_The_concept_of_the_State_of_Law. Pada tanggal 25 Desember 2022 Pukul 02.39 WIB.

- Pakpahan, Muchtar, 1994, *DPR RI Semasa Orde Baru*, Cetakan Kedua, PT Karya Unipress.
- Pakpahan, Muchtar, 2010, *Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta Pusat : PT Bumi Intitama Sejahtera.
- Paton, G.W. 1951, *A Text book of Jurisprudence*, London : Oxford University Press, 2nd.Ed.
- Peraturan Presden Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah;
- Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2016 Tentang Komite Nasional Keuangan Syariah;
- Philips Dillah & Suratman, *Metode Penelitian Hukum*, Cet.IV (Bandung :Alfabeta, 2020).
- Pokja Penyusunan DPHN 2019, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (Kajian Awal Grand Desain Pembangunan Hukum Nasional), Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan HAM, Jakarta, 2019, Hlm. V.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XIX/2021.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 100/PUU-XX/2022.
- Rahardjo, Satjipto, 1987, *Hukum Masyarakat & Pembangunan*, Bandung : Alumni.
- Rasjidi, Lily, 1990, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung : Citra Aditya.
- Rasyid, Muhammad, Ryaas, 2007, *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Cet : 6 Jakarta : Mutiara Sumber Widya.
- Risza, Handi, 2019, *Laporan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ekonomi Syariah Untuk Komite Nasional Keuangan Syariah*.

Rulanda, Sija, Putra Zulfi Diane Zaini, Melisa Safitri, “Kedudukan Hukum Pengawas Bank Syariah yang dilakukan oleh otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan DSN MUI (DSN-MUI)”, *Jurnal Supremasi (Jurnal Ilmiah Hukum)*, unisbablitar, dikutip dari <https://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/supremasi/article/view/1148/871>, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

Sadzali, Ahmad, 2018, *Relasi Agama dan Negara (Teokrasi-Sekuler-Tamyiz)*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Islam Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Salma Barlinti, Yeni, Kedudukan fatwa Dewan Syariah Nasional dalam sistem hukum nasional di Indonesia = The Existence of Fatwa of National Board of Syariah on National Legal System in Indonesia”, *disertasi UI*, dikutip dari <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20280504&lokasi=lokal>, Pada hari senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

Saputra, Anri Meia Rospita, dkk, 2019, Qalbu Dalam Kajian Psikologis Islam, *Al-Fikra : Jurnal Ilmiah Keislaman* Vol. 18 No. 1, Januari – Juni, Riau, UIN SUSKA.

Sari, Annisa, Arifka, 2018, “Peran Otoritas Jasa Keuangan Dalam Mengawasi Jasa Keuangan Di Indonesia”, *Jurnal Hukum*, Vol. 1.

Sarip, Diana Fitriana, dan Elya Kusuma Dewa, “Mendudukan fatwa majelis ulama indonesia sebagai doktrin perundang-undangan”, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* Vol 16 No.3 - September 2019 : 289-298, dikutip dari <https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/513/pdf>, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023 pada Pukul 22.00 WIB.

Scheltema, M. 1989, “*De Rechstaat*” dalam J.W.M. Engels, et.al, *De Rechstaat Herdacht*, W.E.J.Tjeenk Willink-Zwole.

- SF Marbun, Moh. Mahfud MD, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty, Cetakan Keempat.
- Simorangkir, JCT, dkk, 2008, *Kamus Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Sirry, Mu’Nim, 2022, *Koeksistensi Islam-Kristen Ngobrol Sejarah dan Teologi Di Era Digital*, Yogyakarta : SUKA PRESS.Yogyakarta.
- Sisworo, Soerjono, Dirdjo 1983, *Sosiologi Hukum: Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial* Jakarta: CV. Rajawali.
- Sitompul, Martahan, 1989, *NU dan Pancasila*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Soekanto, Soerjono, 1975, *Beberapa permasalahan dalam kerangka pembangunan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Penerbit UI. 1975.
- Steward, Jim and Victoria Harte, 2011, *What is theory*, Leeds Metropolitan University, Leeds, UK, and Sally Sambrook Bangor University, Bangor UK, *Journal of European Industrial Training* 35(3).
- Stoker, Gery, 1991, *The Politic of Local Government*, London: The MacMillan Press.
- Sudirman, “Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil, Telaah terhadap Kedudukan dan Hubungan, Presiden dengan Lembaga Negara Yang Lain Dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945”, *Paper*, dikutip dari <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/526/515>, pada 17 Oktober 2023, Jam 01.58 WIB.
- Sudjana, Eggi, 2002, *Islam Fungsional*, Jakarta : Taghyiir Press.
- Sugiyono, 2013, *Metode Penulisan Manajemen*, Bandung: Alfabeta.

Sularno, M, “Syariat Islam dan Upaya Pembentukan Hukum Positif di Indonesia”, dikutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/42562-ID-syariat-islam-dan-upaya-pembentukan-hukum-positif-di-indonesia.pdf>, pada hari senin tanggal 30 Januari 2023, Pukul 21.00 WIB.

Sultoni, Hasan, “Peranan Dewan Pengawas Syariah Pada Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia”, dikutip dari <https://123dok.com/document/ye13rgrz-peran-dewan-pengawas-syariah-lembaga-keuangan-syariah-indonesia.html>, pada hari Selasa Tanggal 31 Januari Pukul 07.00 WIB.

Susi Dwi Harijanto, Susi, Pidato disampaikan dalam Acara Sosialisasi Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Wartawan se Indonesia,(Bogor : Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi, 28 Februari 2018).

Sutopo, Uwarman, “Dialektika Fatwa dan Hukum Positif di Indonesia : Meneguhkan urgensi dan posisi fatwa di Masyarakat Muslim di Indonesia”, dikutip dari <https://jurnal.iainponorogo.ac.id/index.php/justicia/article/view/1435/961>, pada tanggal 30 Januari 2023 Pukul 21.30 WIB.

Syafrina, Nova dan Sudarmin Manik, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Masyarakat Non Muslim Menabung Di Pt. Bank Syariah Mandiri, JEBI (*Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam*)-Volume 3, Nomor 1, Januari-Juni 2018, dikutip dari https://library.unismuh.ac.id/uploaded_files/temporary/DigitalCollection/ZDBhNTMxMWFkOTU5MmFkNGEwYjJkMDc5NDZjNWRIYjVmMGE2ODM4MQ=.pdf, pada hari selasa tanggal 31 Januari 2023 Pukul 08.00 WIB.

Syarifuddin, Ferry, Ali Sakti, 2020, *Praktik Ekonomi dan Keuangan Syariah Oleh Kerajaan Islam di Indonesia*, Depok : RajaGrafindo Persada, Cetakan Pertama.

- Syarifudin, Amir, 2011, *Ushul Fiqh*, Jilid 1, Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Syaukani, Imam, A. Ahsin Thohari, 2013, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta : Rajawali Pers.
- Tamanaha, Brian Z, 2006, "*Law as a Means to and End*, (UK : Cambridge University Press The Edinburg Building, Cambridge.
- Tanzy, Vito, 2000, *The Role Of The State and The Quality Of The Public Sector*, IMF Working Paper WP/00/36.
- Tira Nur Fitria, Tira, "Bisnis Jual Beli Online (Online Shop) Dalam Hukum Islam Dan Hukum Negara", dikutip dari [file:///C:/Users/HP/Downloads/99-179-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/99-179-1-SM%20(1).pdf), pada hari senin Tanggal 30 Januari 2023 Pukul 22.00 WIB.
- Turner, Bryan S, 2011, *Religion in Liberal and Authoritarian State*, diedit dalam *Religion and The State : A Comparative Sociology*, UK and USA : Anthem Press.
- Ulumudin, Moh, Ahmad Insya'Ansori, "Kedudukan Fatwa MUI Dan Lembaga Fatwa Di Indonesia", dikutip dari [file:///C:/Users/HP/Downloads/habib,+Kedudukan+Fatwa+MUI+Dan+Lembaga+Fatwa+Di+Indonesia.+Ok%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/habib,+Kedudukan+Fatwa+MUI+Dan+Lembaga+Fatwa+Di+Indonesia.+Ok%20(2).pdf), pada hari senin tanggal 30 Januari 2023 Pada Pukul 23.00 WIB.
- Ulurrosyad, Muhammad, Faizun, Prabowo Yudo Jayanto, "Faktor-Faktor dalam menggunakan E-Money (Gopay) pada masyarakat Muslim di Semarang. Moneter: *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*", dikutip dari <file:///C:/Users/HP/Downloads/7634-22017-2-PB.pdf>, pada Senin tanggal 30 Januari 2023 Pukul 21.30 WIB.
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Perbankan Nomor 7 Tahun 1992.

- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara;
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah;
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan;
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas;
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Jo Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja;
- Van Pretoria, Universiteit, (South Africa, Chapter 3), dikutip dari <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/25724/03chapter3.pdf?sequence=4>, diakses pada tanggal 25 Desember 2022 Pukul 03.12 WIB.
- Wahid, Abdurrahman, 2011, *Islamku, Islam Anda, Islam Kita, Agama Masyarakat Negara Demokrasi*, Jakarta : Project Yayasan Abad Demokrasi.
- Wehr, Hans, 1980, *A Dictionary of Modern Written Arabic*, J Milton Cowan (ed), (London : MacDonald & Evans LTD, 1980).
- Wijaya, Aksin, 2020, *Menatap Wajah Islam Indonesia*, Yogyakarta, IRCiSoD.
- Winanmo, Nur, Basuki, 2008, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta, Laksbang Mediatama.
- Witasari, Aryani, 2016, “Perspektif Teori Kewenangan Dewan Pengawas Syariah (DPS) Dalam Rangka Penegakan Prinsip-Prinsip Syariah Pada Lembaga Perbankan Syariah”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume III No. 1.

Yamani, Zaki, Ahmad, 1978, *Syariat Islam Yang Kekal dan Persoalan Masa Kini (Naskah Asli Dalam Bahasa Arab dengan Judul Asy'Syari'atul Khalidat Wa Musykilatul 'ASR*, Jakarta : Cetakan Kedua, Lembaga Studi Ilmu Kemasyarakatan, Intermasa.

Yatim, Badri, 1997, *Historiografi Islam*, Jakarta: Logos Wawancara Ilmu.

Zuhdi, Ahmad, “Positivisasi fatwa DSN MUI (dsn-mui) dalam sistem hukum Indonesia”, dikutip dari <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/91361> pada hari Senin Tanggal 30 Januari 2023 Pukul 21.00 WIB.

Lampiran I Surat Permohonan Ijin Pra Penelitian



FAKULTAS
ILMU AGAMA ISLAM

Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II YOGYAKARTA
Telp dan Fax (0274) 523637

PROGRAM STUDI
HUKUM ISLAM
PROGRAM DOKTOR

Website : doctorate.islamic.uii.ac.id
Email: dhi@uii.ac.id

Nomor : 28/Kaprodi.HI-S3/90/Prodi.HI-S3/II/2022

Hal : Permohonan Izin Pra Penelitian

Kepada Yang Terhormat:

Bapak Dr. Ali Masykur Musa, M.Si., M.Hum

di-

Tempat

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Program Studi Hukum Islam Program Doktor Fakultas Ilmu Agama Islam
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Yogyakarta menyatakan bahwa:

NAMA	: Lucky Omega Hasan
NIM	: 20933005
Prodi	: Doktor Hukum Islam
KONSENTRASI	: Hukum Ekonomi Syariah
NO HP	: 081311641565

adalah Mahasiswa Program Studi Hukum Islam Program Doktor Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia dan saat ini yang bersangkutan sedang dalam proses Penelitian Disertasi dengan judul: **"REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DEWAN SYARIAH NASIONAL DALAM WUJUD UNDANG-UNDANG BERDASARKAN PERSPEKTIF MAQASHID SYARIAH"**

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon kepada Bapak/Ibu untuk memberikan Izin kepada yang bersangkutan guna melakukan Pra Penelitian.

Demikian permohonan ini disampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 17 Februari 2022

Ketua Prodi,



M. Yusdani, M.Ag

Lampiran II Surat Ijin Penelitian



FAKULTAS
ILMU AGAMA ISLAM
Gedung K.H.A. Wahid Hasyim, Lantai 2
Kampus Terpadu Uli Jl. Kaliurang KM 14.5
Sleman Yogyakarta 55584

PROGRAM STUDI
HUKUM ISLAM
PROGRAM DOKTOR
Website : doctorate.islam.uii.ac.id
Email : dhi@uii.ac.id

Nomor: 42/Kaprodi.HIPD-S3-FLAI/20/HIPD-S3/V/2023 Yogyakarta, 12 Mei 2023
Hal : Permohonan Izin Penelitian

Kepada Yang Terhormat:
Tenaga Ahli Fraksi PAN
d/a Komisi XI DPR RI
di-

Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan Jakarta 10270 - Indonesia.

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Program Studi Doktor Hukum Islam Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta menyatakan bahwa:

Nama : **Lucky Omega Hasan**
NIM : **20933005**
Prodi : **Doktor Hukum Islam**
No. Hp : **0813-1164-1565**
Promotor : **Prof. Dr. Jaih Mubarak, SE., MH., M.Ag**
Co Promotor : **Dr. Drs. Yusdani, M.Ag.**

adalah Mahasiswa Program Studi Doktor Hukum Islam Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia dan saat ini yang bersangkutan sedang dalam proses penyusunan Disertasi dengan judul: **"REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DEWAN SYARIAH NASIONAL PERSPEKTIF MAQASHID SYARIAH"**.

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon kepada Bapak/Ibu untuk memberikan izin kepada yang bersangkutan guna mengadakan Penelitian di lembaga yang Bapak/Ibu pimpin.

Demikian surat permohonan ini, atas perhatian dan kerjasamanya disampaikan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb



Prodi,
Akhmad Budiwati, SHI., MSI.



FAKULTAS
ILMU AGAMA ISLAM
Gedung K.H.A. Wahid Hasyim, Lantai 2
Kampus Terpadu Ull JI. Kaliurang KM 14.5
Sleman Yogyakarta 55584

PROGRAM STUDI
HUKUM ISLAM
PROGRAM DOKTOR
Website : doctorate.islam.uii.ac.id
Email: dhi@uii.ac.id

Nomor: 42/Kaprodi.HIPD-S3-FIAI/20/HIPD-S3/V/2023 Yogyakarta, 12 Mei 2023
Hal : Permohonan Izin Penelitian

Kepada Yang Terhormat:
Tenaga Ahli Fraksi PDIP
d/a Komisi XI DPR RI
di-

Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan Jakarta 10270 - Indonesia.

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Program Studi Doktor Hukum Islam Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta menyatakan bahwa:

Nama : **Lucky Omega Hasan**
NIM : **20933005**
Prodi : **Doktor Hukum Islam**
No. Hp : **0813-1164-1565**
Promotor : **Prof. Dr. Jaih Mubarak, SE., MH., M.Ag**
Co Promotor: **Dr. Drs. YUSDANI, M.Ag.**

adalah Mahasiswa Program Studi Doktor Hukum Islam Jurusan Studi Islam Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia dan saat ini yang bersangkutan sedang dalam proses penyusunan Disertasi dengan judul: **"REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DEWAN SYARIAH NASIONAL PERSPEKTIF MAQASHID SYARIAH"**.

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon kepada Bapak/Ibu untuk memberikan izin kepada yang bersangkutan guna mengadakan Penelitian di lembaga yang Bapak/Ibu pimpin.

Demikian surat permohonan ini, atas perhatian dan kerjasamanya disampaikan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb



Prodi,

Dr. H. H. Budiwati, SHI., MSI.



FAKULTAS
ILMU AGAMA ISLAM
Gedung K.H.A. Wahid Hasyim, Lantai 2
Kampus Terpadu UJI Jl. Kaliurang KM 14.5
Sleman Yogyakarta 55584

PROGRAM STUDI
HUKUM ISLAM
PROGRAM DOKTOR
Website: doctorate.uin-suka.ac.id
Email: ibrahim@uin-suka.ac.id

Nomor : 22/Kaprodi.HIPD-S3-FIAI/10/HIPD-S3/II/2023

Hal : Permohonan Izin Penelitian

Kepada Yang Terhormat:
Kepala BPHN RI

di-

Tempat

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Program Studi Hukum Islam Program Doktor Fakultas Ilmu Agama Islam
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Yogyakarta menyatakan bahwa:

Nama	: Lucky Omega Hasan
NIM	: 20933005
Prodi	: Doktor Hukum Islam
Konsentrasi	: Hukum Islam
No Hp	: 0813-1164-1565

adalah Mahasiswa Program Studi Hukum Islam Program Doktor Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia dan saat ini yang bersangkutan sedang dalam proses Penelitian Disertasi dengan judul: **"REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DEWAN SYARIAH NASIONAL PERSPEKTIF MAQASHID SYARIAH"**

Sehubungan dengan hal tersebut, kami mohon kepada Bapak/Ibu untuk memberikan Izin kepada yang bersangkutan guna melakukan Penelitian di lembaga yang Bapak/Ibu pimpin.

Demikian permohonan ini disampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 27 Pebruari 2023

Kaprodi HIPD



Dr. Ageng Budiwati, SHI., MSI

6/3
ms
ndry MS

Lampiran III. Surat Koreksi Disertasi



FAKULTAS
ILMU AGAMA ISLAM
Gedung K.H.A. Wahid Hasyim, Lantai 2
Kampus Terpadu UII Jl. Kaliurang KM 14.5
Sleman Yogyakarta 55584

PROGRAM STUDI
HUKUM ISLAM
PROGRAM DOKTOR
Website: doctorate.islamic.uii.ac.id
Email: dh@uii.ac.id

SURAT KETERANGAN

111/Kaprodi.HukumIslam.S3/10/Prodi.HukumIslam.S3/XI/2023

Program Studi Hukum Islam Program Doktor Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta menerangkan bahwa disertasi yang disusun,

Nama : Lucky Omega Hasan
NIM. : 20933005
Konsentrasi : Doktor Hukum Islam
Judul : **REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI DALAM SISTEM PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH PERSPEKTIF MAQĀṢID ASY-SYARĪ'AH**

Telah dikoreksi oleh Tim Koreksi Prodi HIPD dalam *aspek Bahasa Indonesia sesuai EYD, transliterasi dan kaidah penulisan menurut Buku Pedoman Penulisan Disertasi HIPD JSI FLAI UII*. Naskah disertasi terlampir.

Demikian surat keterangan ini dibuat, untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 16 November 2023

Ketua Prodi



Dr. Anisah Budiwati, SHI., MSI

Lampiran IV. Surat Keterangan Plagiasi



FAKULTAS
ILMU AGAMA ISLAM

PROGRAM STUDI
DOKTOR
HUKUM ISLAM

Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II YOGYAKARTA
Telp dan Fax (0274) 523637

Website: doctorate.islamiciui.ac.id
Email: dhi@uii.ac.id

SURAT KETERANGAN HASIL CEK PLAGIASI**No: 11/Perpus/HIPD/X/2023***Assalamu'alaikum War. Wab.*

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Lucky Omega Hasan

Nomor Induk Mahasiswa : 20933005

Konsentrasi : Doktor Hukum Islam

Dosen Promotor : Prof. Dr. Jaih Mubarak, SE., MH., M.Ag

Fakultas/Prodi : Prodi Hukum Islam Program Doktor FIAI UII

Judul Disertasi :

**REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DSN-MUI DALAM SISTEM
PENGAWASAN EKONOMI SYARIAH PERSPEKTIF MAQASID ASY-SYARI'AH**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses cek plagiasi menggunakan
Turnitin dengan hasil kemiripan (similarity) sebesar **11% (sebelas persen)**.

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Wassalamu'alaikum War. Wab.

Yogyakarta, 30 Oktober 2023

Dr. Anisah Budiwati, S.H.I., M.S.I.

11.Lucky Omega Hasan.S3.REKON...



REKONSTRUKSI KEDUDUKAN HUKUM DEWAN SYARIAH
NASIONAL MAJELIS ULAMA INDONESIA PERSPEKTIF
MAQASHID SYARIAH (Gagasan Arah Baru Sistem Pengawasan
Ekonomi Syariah di Indonesia)

ORIGINALITY REPORT

11 %	12 %	2 %	6 %
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	www.kompas.com Internet Source	2 %
2	aliboron.wordpress.com Internet Source	2 %
3	vdocs.cz Internet Source	2 %
4	repositori.uin-alauddin.ac.id Internet Source	2 %
5	pusdik.mkri.id Internet Source	1 %
6	pustaka-prima.com Internet Source	1 %
7	www.bi.go.id Internet Source	1 %
8	e-jurnal.unisda.ac.id Internet Source	1 %
9	repository.unsri.ac.id Internet Source	1 %
10	core.ac.uk Internet Source	1 %

CURRICULUM VITAE



INFORMASI PRIBADI :

Nama : Lucky Omega Hasan, S.H.,M.H.

Telp : 081311641565.

Email : lucky.omega.hasan@gmail.com.

TTL : Bandung, 10 Oktober 1987.

Anggota Keluarga :

1. Istri : Anggita Dian Cahyani, S.H.,M.H;
2. Anak : - Raffasya Daffa El Shahbaz;
- Kiara Arsyila Sheeva
3. Orang Tua :
 - a. H. Manudin Hasan, S.E;
 - b. Hj.Meitty Margaretha Lumempouw (almh);
 - c. Imelda Hasan, S.H.
4. Mertua : H. Sugiyanto, ST;
Hj. Dewi Kuntari.

RIWAYAT PENDIDIKAN FORMAL :

No	Nama Institusi Pendidikan	Tahun
1	SD Kanisius Kintelan I Yogyakarta	1999
2	SMPN 1 Jambi	1999-2001
3	SMPN 16 Yogyakarta	2001-2003
4	SMA Taman Madya IP Yogyakarta	2003-2005
4	Jurusan Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian UGM	2005-2007
5	Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII	2007-2011
6	Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum UII	2011-2013
7	Program Doktor Hukum Islam Fakultas Ilmu Agama Islam UII	2020-Sekarang

RIWAYAT PENDIDIKAN NON FORMAL :

No	Nama Institusi Pendidikan	Tahun
1	LEGAL AUDITOR TERSERTIFIKASI BADAN NASIONAL SERTIFIKASI PROFESI OLEH ASAHI DAN UNIV. TARUMANEGARA	2016
2	PENDIDIKAN KURATOR DAN PENGURUS KEPAILITAN PKPU OLEH HKPI	2017
3	BEASISWA PROGRAM KADER PEMIKIR ISLAM INDONESIA “Mencari Kader Penerus Cak Nur” Batch 1	2022

PENGALAMAN PEKERJAAN :

NO	PERIODE	INSTITUSI	JABATAN
1	2010-2014	Pusdiklat Laboratorium Fakultas Hukum UII	Staf Laboratorium Kemahiran Hukum
2	2012-2014	Erlan Nopri & Partners	Advokat Magang
3	2014-2015	Anggraeni & Partners	Middle Associates
4	2015-2015	LBH Street Lawyer	Pembela Publik
4	2016-Sekarang	LOH & Partners	Advokat / Founder Attorney
5	2016-2020	Fakultas Hukum Universitas Azzahra Jakarta	Dosen Tetap
6	2020-Sekarang	Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia	Dosen Tidak Tetap
7	2022-Sekarang	Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia	Dosen Tidak Tetap
8	2021-Sekarang	The Australian Consortium For In Country Indonesian Studies (ACICIS)	Host Organisation Mentor

9	2024-Sekarang	LABH (Lembaga Advokasi dan Bantuan Hukum) Perkumpulan Tamansiswa	Wakil Ketua

KARYA BUKU

No	JUDUL	TAHUN TERBIT	KETERANGAN
1	Islam Substansi Bagi Generasi	2021	Karya Sendiri
2	Pemikiran Islam Nurcholis Madjid	2022	Buku Bersama

PRESTASI MENGAJAR :

1. Favorite Lecturer Internasional Student Colloquium 2021 Award Fakultas Hukum UII.

Demikian informasi data pribadi ini saya sampaikan. Terima kasih.

Lucky Omega Hasan, S.H.,M.H.

LAMPIRAN - LAMPIRAN