BAB III

KONDISI POLITIK HUKUM NASIONAL PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2008 TENTANG PERBANKAN SYARIAH

A. Hakikat Politik Hukum Nasional

1. Definisi Politik Hukum Nasional

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *rech* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya ahkam), yang berarti putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan, hukuman dan lain-lain. Sedangkan *politiek* dalam bahasa Indonesia berarti politik. Politik dalam bahasa Arab disebut *siyasah* yang kemudian dimaknai sebagai siasat (muslihat, taktik, tindakan, kebijakan, akal) untuk mencapai suatu tujuan atau maksud² dalam bahasa Indonesia. Dalam kamus bahasa Belanda kata *politiek* mengandung arti "*beleid*" yang dalam bahasa Indonesia memiliki arti kebijakan (*policy*). Dengan demikian politik hukum berarti kebijakan hukum yang disampaikan oleh yang berwenang atau berkuasa untuk itu.

Sedangkan secara terminologi ada beberapa ahli yang mendefinisikan politik hukum, diantaranya menurut Padmo Wahjono

¹Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hal.19.

²Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, cetakan ke empat, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hal.935.

politik hukum adalah kebijakan yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku dimasa datang (ius costituendum).³ Menurut Teuku Muhammad Radhie politik hukum adalah kebijaksanaan yang berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya, atau sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya (ius constitutum) dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun (ius constituendum).⁴

Sedangkan menurut Soedarto politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekpresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Serta menurut Satjipto Rahardjo politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.

Berdasarkan definisi para ahli tersebut, maka penulis menyimpulkan definisi atau pengertian dari politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau

³Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal.9.

⁴Ahmad Mualidi, *Politik Hukum...*, hal.3.

⁵Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik* ..., hal.28.

⁶Ahmad Mualidi, *Politik Hukum*..., hal.3.

dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (world-view), sosio-kultural, dan political will dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu Negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

Sistem hukum nasional merupakan kesatuan hukum dan perundang-undangan yang terdiri dari banyak komponen yang saling bergantung, yang dibangun untuk mencapai tujuan negara dengan berpijak pada dasar dan cita hukum negara yang terkandung di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945.⁷

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia. Penegasan keduanya sebagai sumber politik hukum nasional didasarkan pada dua alasan yaitu:

⁷Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakkan...*, hal.22.

- a. Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia.
- b. Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak berabadabad yang lalu.

Tatanan hukum nasional Indonesia harus mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara.
- Mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan.
- c. Sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi.
- d. Bersifat rasional yang mencakup rasionalitas efisiensi, rasionalitas kewajaran, rasionalitas kaidah, dan rasionalitas nilai.
- e. Aturan prosedural yang menjamin transparansi, yang memungkinkan kajian rasional terhadap proses pengambilan putusan oleh pemerintah.
- f. Responsif terhadap perkembangan aspirasi ekspektasi masyarakat.⁸

⁸Bernard Arief Sidharta, *Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hal.212.

2. Konsep Politik Hukum Nasional

Politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain sebagai kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, ia juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* diatas.⁹

Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah "alat" yang bekerja dalam "sistem hukum" tertentu untuk mencapai "tujuan" Negara atau "cita-cita" masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu, pembahasan mengenai politik hukum nasional harus didahului dengan penegasan tentang tujuan negara. ¹⁰

Dari uraian di atas dapat disebutkan bahwa objek ilmu politik hukum adalah hukum, yaitu hukum yang berlaku diwaktu lalu, yang berlaku sekarang, maupun hukum yang seharusnya berlaku dimasa yang akan datang. Sedangkan yang dipakai untuk mendekati atau mempelajari objek politik hukum adalah praktis ilmiah bukan teoritis ilmiah. Dengan kata lain dengan adanya politik hukum, eksistensi hukum menunjukkan eksistensi politik hukum di Negara tertentu.¹¹

Ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut: 12

⁹Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik...*, hal.51.

¹⁰Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal.17.

¹¹*Ibid.*, hal.10.

¹²Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik* ..., hal.50.

- a. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum.
- d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum.
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan dan telah ditetapkan.
- f. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu Negara.

Enam masalah itulah yang seterusnya akan menjadi wilayah telaah dari politik hukum. Dalam hal ini, politik hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses-proses yang tercakup dalam enam wilayah kajian itu dapat menghasilkan sebuah *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat.¹³

3. Karateristik Politik Hukum Nasional

Adapun karakteristik politik hukum ialah kebijakan atau jalan yang akan dicapai oleh politik hukum nasional dalam masalah

¹³*Ibid.*, hal.52.

pembangunan hukum nasional sebagai bentuk dari penggumpalan kehendak-kehendak rakyat.

Apabila memperhatikan rumusan politik hukum nasional dalam TAP MPR No. IV/MPR/1978 butir (c) yang berbunyi:

Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional, dengan antara lain mengadakan pembaharuan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.¹⁴

Penjelasan yang serupa juga terdapat pada TAP MPR No. II/MPR/1983 butir (c): "Meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum nasional dalam rangka pembaharuan hukum, dengan antara lain mengadakan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat". ¹⁵

Hal ini berarti bahwa UU *dual banking system* adalah buah dari rujukan berbagai UU Perbankan, mulai dari UU No. 7 Tahun 1992, UU No. 10 Tahun 1998, UU No. 23 Tahun 1999, UU NO.21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Selain itu, tak jauh berbeda dengan redaksi yang terdapat pada TAP MPR No. II/MPR/1998 butir (c), yaitu:

Dalam rangka pembangunan hukum perlu lebih ditingkatkan upaya pembaruan hukum secara terarah dan terpadu, antara lain kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu

_

¹⁴Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik...*, hal.55.

 $^{^{15}}Ibid.$

serta penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan, serta tingkat kesadaran masyarakat.¹⁶

Terlihat jelas pada TAP MPR No.IV/MPR/1978, TAP MPR No.II/MPR/1983 dan TAP MPR No.II/MPR/1988 dipaparkan secara sekilas bahwa bentuk pembaharuan yang dilakukan adalah kodifikasi dan unifikasi.

Dalam kaitannya dengan politik hukum dan Undang-undang selalu terdapat kodifikasi dan unifikasi dimana kodifikasi berasal dari bahasa Inggris yakni *codification*, yaitu pembukuan hukum dalam artian menghimpun aturan-aturan hukum yang sejenis ke dalam satu buku hukum baik secara tuntas maupun secara parsial, termasuk juga didalamnya pembuatan peraturan tentang bidang-bidang tertentu.¹⁷

Secara singkat dan jelasnya kodifikasi atau kompilasi adalah pembukuan bahan-bahan hukum secara lengkap dan tuntas dalam buku hukum. Kodifikasi akan memberikan kepastian hak kepada individu anggota masyarakat.

Adapun kodifikasi memiliki dua prinsip, yakni prinsip kodifikasi terbuka dan prinsip kodifikasi parsial. Prinsip kodifikasi terbuka yakni bahwa dimungkinkan selain ada kitab-kitab Undangundang terdapat aturan yang *independent* (berdiri sendiri). Prinsip ini

_

¹⁶Ibid.

¹⁷Mulyana W. Kusumah, *Perspektif*, *Teori*..., hal.28.

membuka kemungkinan untuk mengatur sesuatu yang diakibatkan oleh suatu perkembangan baru atau suatu perubahan, tetapi tidak ada pengaturannya dalam kodifikasi yang bersangkutan. Misalnya pada Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Prinsip kodifikasi parsial yakni didalam melaksanakan kodifikasi sesuatu cabang hukum pokok, kodifikasi hukum tersebut dilakukan mengenai bagian-bagian tertentu saja. Kodifikasi dilakukan hanya pada bagian-bagian yang tergolong hukum "netral" dan tidak termasuk hukum yang berkenaan dengan kesadaran budaya atau kepercayaan agama. Misalnya pada prinsip transaksi jual beli secara syariah.

Adapula yang dimaksud dengan unifikasi hukum adalah upaya membuat suatu aturan hukum yang berlaku untuk segenap Negara dan segenap kalangan masyarakat untuk bidang-bidang yang memungkinkan dilakukannya unifikasi. Selama ini unifikasi dianggap sebagai adanya satu kesatuan materi hukum di seluruh wilayah Nusantara sebagai kesatuan hukum nasional. Umumnya unifikasi masih dilakukan di tempat atau daerah tertentu.

Pada saat ini, pemerintah Indonesia belum bisa mengoptimalkan Undang-undang Perbankan Syariah secara substansial. Hal ini dikarenakan kurang adanya dukungan dari pihak pemerintah sendiri terutama dukungan anggaran untuk perkembangan sistem Perbankan Syariah. Mayoritas lembaga keuangan atau institusi

syariah menggunkan dana swadaya. Selain itu sistem Perbankan Syariah belum berkembang maksimal karena masih diterapkan sistem ekonomi kapitalis. Perbankan syariah mampu menjadi tujuan politik hukum nasional karena hal itu sebagai suatu alat atau sarana yang dicapai Negara untuk mewujudkan cita-cita bangsa yang lebih besar. ¹⁸

B. Dinamika Politik Hukum di Indonesia dalam Pembentukan Undangundang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

1. Politik Hukum Pasca Kemerdekaan

Kesadaran untuk menerapkan hukum Islam di Indonesia untuk kalinya pada masa kemerdekaan diawali dengan pertama ditandatanganinya Piagam Jakarta (Gentleman's Agreement) antara pimpinan nasionalais sekuler dan nasionalis Islam pada tanggal 22 Juni 1945 yang dalam dasar "ketuhanan" diikuti dengan pernyataan "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemelukpemeluknya". ¹⁹ Akan tetapi dengan pertimbangan untuk persatuan dan kesatuan bangsa akhirnya rumusan tersebut mengalami perubahan pada tanggal 18 Agustus 1945 yang rumusan sila pertamanya menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa.²⁰

Dalam perjalanan sejarah kenegaraan kita, piagam Jakarta muncul lagi dalam konsideran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tentang kembali pada UUD 1945. Dalam konsideran Dekrit Presiden tersebut

¹⁸Imam Syaukani, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2006), hal.59.

¹⁹Abdul Ghofur, *Politik Hukum Legislasi Undang-undang Perbankan Syariah*, (Semarang: Rasail Media Group, 2014), hal. 89.

²⁰Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 89.

ditetapkan: "Bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dalam konstitusi tersebut".²¹

Kata "menjiwai" secara negatif berarti bahwa tidak boleh dibuat dalam peraturan perundang-undangan dalam negara Republik Indonesia yang bertentangan dengan syariat Islam sebagai pemeluknya. Secara positif berarti bahwa para pemeluk Islam diwajibkan menjalankan syariat Islam. Untuk itu harus dibuat undang-undang yang akan memperlakukan hukum Islam dalam hukum nasional.

Konflik Islam dan politik muncul kembali ketika Orde Baru menerapkan kebijakan politik yang menempatkan Islam dalam posisi marjinal di pentas politik nasional. Hal ini pada gilirannya telah melahirkan berbagai ketegangan antara Islam dan negara. Selama masa orde baru, dinamika hubungan Islam dan negara mengalami pergeseran yang bersifat antagonistic, resiprokal (timbal balik) kritis sampai akomodatif. Keadaan negara yang kuat memainkan pengaruh ideologi politik sampai ke tingkat masyarakat bawah telah berlawanan dengan sikap reaktif kalangan Islam sehingga melahirkan konflik ideologi dan sekaligus menempatkan Islam sebagai oposisi.

²¹Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 90.

Pada tahap hubungan resiprokal kritis (1982-1985), kaum aktivis muslim berupaya merefleksikan kembali cara pandang mereka dan menampilkan sisi intelektualitas dalam percaturan politik Indonesia. Pada tahap ini pilihan-pilihan rasional-pragmatis telah melahirkan saling pengertian akan berkepentingan akan kepentingan Islam dan pemerintah. Dalam kurun waktu 1982-1985 sebagai kalangan Islam mulai menerima asas tunggal sebagai landasan ideologi.²²

Pada tahap hubungan akomodatif (1986-1998), hubungan Islam dan negara terasa lebih harmonis di mana umat Islam telah masuk sebagai bagian dan sistem politik elit dan birokrasi. Pola hubungan akomodatif ini sangat terasa berupa tersalurkannya aspirasi umat Islam untuk membangun tatanan sosial, politik, ekonomi dan budaya yang berakar pada nilai-nilai luhur Islam serta budaya bangsa yang dibingkai dalam falsafah integralistik Pancasila dan UUD 1945.²³

Ketika hubungan Islam dan negara pada tahap antagonistik lebih banyak peristiwa yang memunculkan pola hubungan yang tidak harmonis berupa konflik ideologis. Jika sebelumnya pada masa orde lama, Islam lebih nampak mengkristal dalam bingkai organisasi politik masyumi, tegas berhadapan dengan ideologi nasionalis sekuler dan ekstrim kiri PKI, pada masa orde baru Islam terbelah dan terpecah-pecah dari bingkai masyumi. Hal ini terjadi karena kebijakan ketat

²²Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 91.

 $^{^{23}}Ibid$

pemerintahan orde baru dalam merespon munculnya kembali kuatnya ideologi Islam politik. Hubungan politik yang tidak harmonis itu berdampak luas. Puncaknya akses para aktivis politik Islam ke koridor kekuasaan menyusut drastis dan posisi politik mereka merosot terutama sepanjang 25 tahun pemerintahan orde baru.²⁴

Islam politik telah menjadi sasaran kecurigaan ideologis. Oleh negara, para aktivis Islam politik sering dicurigai sebagai anti terhadap ideologi negara Pancasila. Para pemimpin politik Islam pada awal orde baru ini merasakan bahwa harapan mereka agar posisi kaum muslimin bisa berkembang lebih baik dibandingkan periode orde lama ternyata tidak menjadi kenyataan. Yang ditemui adalah semakin terdesaknya aspirasi mereka akibat berbagai tekanan politik negara.

Pada fase ini aspirasi umat Islam di dalam mendapatkan hakhak perundang-undangan dan hukum tampak mengalami kendala. Hal ini bisa dilihat dari peristiwa saat dilegislasikannya Undang-undang No. 1 Tahun 1974 yang kemudian disusul dengan PP No. 9 Tahun 1975 demikian pula dengan penetapan wakaf dalam PP No. 28 Tahun 1977. Termasuk kehendak umat Islam untuk dilegislasikannya RUU Peradilan Agama bagi penyelenggraan peradilan Islam di Indonesia.

Harapan-harapan semacam ini kemudian menjadi kenyataan. Meskipun cita-citanya yang paling tinggi, yakni terbinanya hubungan politik yang harmonis dan saling melengkapi antara Islam dan negara

.

²⁴Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 92.

mungkin belum sepenuhnya berhasil terwujud, ada beberapa isyarat penting yang mengindikasikan masuknya kembali Islam politik negeri ini. Tanpa transformasi intelektual tersebut, sulit dibayangkan bahwa tanggapan-tanggapan akomodatif akan muncul.

2. Politik Hukum Era Reformasi

Pasca runtuhnya rezim politik Orde Baru era Soeharto di tahun 1998, negara Indonesia memasuki era baru yang disebut dengan Era Reformasi atau Orde Reformasi. Ciri dari era reformasi ini adalah terjadinya fase liberalisasi politik. Fase ini secara teoritis sebagai fase transisi dari otoritarisme menuju demokratis.²⁵

Perpindahan kekuasaan dari presiden Soeharto kepada wakil presiden B.J. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998 telah membawa perubahan yang berarti dalam sistem politik di Indonesia. Pada tingkat makro, perubahan tersebut terlihat dengan adanya transformasi sistem hukum Indonesia yang sebelumnya bercorak otoriter ke arah yang demokratis. Setidaknya, pintu menuju arah demokratisasi lebih terbuka lebar saat itu.

Terjadinya perpindahan kekuasaan pada saat itu memang terkesan mendadak dan tidak terencana. Salah satu hal yang membuat perubahan negara yang awalnya sangat kuat berubah menjadi negara yang rentan secara ekonomi maupun politik yaitu terjadinya krisis ekonomi antara tahun 1997-1998. Namun, apabila dicermati, jatuhnya

²⁵Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 95.

pemerintahan Soeharto tidak semata-mata disebabkan oleh krisis ekonomi tersebut. Tetapi lebih kepada puncak akumulasi gerakan sosial politik menuju demokrasi yang pernah dilakukan sebelumnya.

Jatuhnya pemerintahan orde baru yang sering dianggap sebagai awal reformasi ini segera diikuti oleh tuntutan pencabutan aturanaturan politik yang bertentangan dengan demokrasi. Sistem pemerintahan yang sentralisasi segera diganti dengan pemerintahan yang desentralisasi dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pers diberi kebebasan untuk memberi informasi secara bebas dan terbuka tanpa intervensi dari aparat pemerintah dan keamanan. Pemilihan umum juga dilakukan secara bebas. Mulai dari pemilihan presiden dan wakilnya hingga bupati dan gubernur atau kepala daerah dilakukan secara langsung. Rakyat pun telah berpartisipasi dan terbukti berhasil dalam ikut serta terlibat dalam proses demokrasi. 26

Mengingat sentralisasi kekuasaan merupakan masalah utama di dalam sistem politik Indonesia pada masa lalu, maka ketika reformasi menguat hal ini menjadi perhatian yang serius. Para pelaku reformasi berusaha mengatasi masalah ini melalui desain kelembagaan (institusional design) yang berada pada lembaga politik dengan kekuasaan. Supaya kekuasaan yang ada itu tidak cenderung mengarah kepada sistem yang otoriter, gagasan utama di dalam desain

²⁶Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 97.

kelembagaan itu adalah bagaimana melakukan pembagian pemisahan terhadap lembaga-lembaga yang memiliki kekuasaan.²⁷

Secara konseptual ada empat pilar reformasi yang semestinya menjadi acuan dalam pembaharuan bidang hukum. Pertama, mewujudkan kembali pelaksanaan demokrasi dalam segala perikehidupan bermasyaraat, berbangsa dan bernegara. Dalam demokrasi, rakyat adalah sumber sekaligus yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus diri mereka sendiri. Setiap kekuasaan harus bersumber dan tunduk pada kehendak dan kemauan rakyat. Kedua, mewujudkan kembali pelaksanaan prinsip negara berdasarkan atas hukum. Hukum adalah penentu awal dan akhir segala kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang benar dan adil bagi setiap orang. Ketiga, pemberdayaan rakyat di bidang politik, ekonomi, sosial dan lain-lain sehingga terwujud kehidupan masyarakat yang mampu menjalankan tanggung jawab dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Keempat, mewujudkan kesejahteraan umum dan kemakmuran sebesar-besarnya atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakvat.²⁸

Sehingga dalam era reformasi yang harus ditekankan adalah empat hal tersebut, yaitu pelaksanaan demokrasi, penerapan negara hukum, pemberdayaan rakyat dan perwujudan kesejahteraan umum. Dalam konteks inilah, umat Islam memiliki peluang untuk

-

²⁷Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 99.

²⁸Abdul Ghofur, *Politik Hukum...*, hal. 100.

mengaplikasikan prinsip-prinsip syariah dalam konstelasi sistem hukum di Indonesia. Seperti memiliki ruang yang lebih luas dalam memperjuangkan implementasi prinsip syariah dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Oleh karena itu, sejak bergulirnya era reformasi tahun 1998 banyak peraturan perundang-undangan yang mengakomodir nilai-nilai syariah. Adapun diantaranya Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Undang-undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Undang-undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Undang-undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan Undang-undang No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.²⁹

Hal tersebut bukan berarti pada masa orde baru tidak pernah muncul aturan perundang-undangan yang berdasarkan syariat Islam. Dapat kita lihat ke belakang bahwa ada beberapa hal penting yang berkaitan dengan bentuk akomodatif pemerintahan orde baru seperti dibelakukannya Undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan

-

²⁹Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 100-102.

Agama dan lahirnya Kompilasi Hukum Islam tahun 1991. Meskipun dengan nuansa politik yang berbeda dengan era reformasi ini.

Fenomena undang-undang yang berdasarkan prinsip syariah merupakan dampak dari perubahan sistem politik kenegaraan dan pemerintahan. Banyaknya undang-undang yang bernuansakan hukum Islam di Indonesia pada era reformasi menunjukkan bahwa keinginan masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam ini sangat besar dalam menjadikan hukum Islam sebagai hukum positif. Hal ini terjadi karena kebijakan politik dan hukum pemerintahan pada era ini memungkinkan terjadinya positivasi hukum Islam ke dalam tatanan hukum positif di Indonesia dan salah satu contoh adalah terbentuknya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Meskipun tidak selalu mendapat dukungan cukup kuat dari seluruh umat Islam sendiri, upaya untuk memperjuangkan berlakunya hukum Islam secara formal senantiasa muncul pada hampir setiap tahapan sejarah perkembangan bangsa Indonesia. Perbedaan strategi dan pemahaman apa hukum Islam itu dan bagaimana memperjuangkannya dalam kehidupan bermasyarakat bersumber dari pilihan tentang pemaknaan harfiah dan penyerapan nilai atas teks-teks al-Qur'an dan al-Sunnah. Akan tetapi, hampir dapat dipastikan bahwa dua strategi pembumian prinsip-prinsip syariah menerima kehadiran legislasi undang-undang tentang perbankan syariah ini. Namun masalahnya adalah apakah implementasinya nanti akan sesuai dengan

prinsip-prinsip syariah yang berimplikasi pada terwujudnya kemaslahatan umat atau hanya sekedar formalitas. Ini yang seharusnya dibuktikan oleh para ekonom Islam khusunya para pelaku perbankan syariah.

3. Politik Hukum Era Demokratis

Hukum Islam bersumber dari dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari agama Islam yang terdiri dari aqidah, syariah dan akhlaq. Apabila dilihat dari kerangka dasar agama Islam tersebut, secara formal hukum Islam merupakan salah satu tiang penegak agama Islam yaitu sisi syariah. Pengaturan hukum Islam dari segi materinya menjangkau mengenai ketentuan tentang pribadi, sosial, ekonomi dan politik. Dalam arti formal, sumber hukum Islam meliputi al-Qur'an dan Hadist Nabi. Sedangkan dalam arti materiil, meliputi al-Qur'an, Hadist dan Ijtihad. Lembaga ijtihad digunakan apabila al-Qur'an dan Hasdist tidak menjelaskan secara rinci. Dalam bentuk praktisnya ijtihad adalah buku (kitab hukum), peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan dan konsensus ulama.³⁰

Pembangunan hukum nasional di Indonesia adalah membangun tata hukum Indonesia yang bersumber pada kepribadian bangsa Indonesia sendiri yang mana corak khas sebagai salah satu aspek kebudayaan Indonesia. pembentukan peraturan perundangundangan di samping haruslah memenuhi asas dan norma tertentu,

.

³⁰Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 104.

maka pembahasannya adalah penciptaan hukum baru dalam arti umum yang mana kegiatannya dapat berupa perumusan aturan-aturan umum, yaitu dapat berupa penambahan ataupun perubahan atas aturan-aturan yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu memahami dinamika positivasi hukum Islam di Indonesiaa harus dipahami pula tentang konsep pemberlakuan hukum Islam dalam konteks *nation-state* di Indonesia.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, di mana persoalan mendasar bangsa harus didasarkan pada kesepakatan warganya, maka positivasi hukum merupakan suatu hal yang niscaya. Namun apabila positivasi diterapkan terhadap hukum Islam maka persoalannya akan menjadi lebih kompleks. Karena sesungguhnya positivasi yang sesungguhnya didasarkan pada pengalaman Barat memiliki sudut pandang berbeda dengan hukum Islam. Terdapat tiga perbedaan mendasar yang membuat positivasi hukum Islam sulit untuk dilaksanakan.

Pertama, positivasi hukum Barat digagas terkait dengan upaya pemisahan antara hukum dan moral, sementara hukum Islam sepanjang sejarahnya justru menganggap antara keduanya merupakan suatu kesatuan yang tidak boleh dipisahkan. Kedua, berdasarkan pengalaman masyarakat Barat, positivasi mengandung paradigma bahwa hukum adalah buatan para penguasa. Sedangkan hukum Islam memandang bahwa hukum adalah titah Allah dan hanya Allah yang berhak

membuat hukum. *Ketiga*, positivasi hukum Barat mensyaratkan adanya demokrasi dan partisipasi aktif masyarakat, sehingga hukum yang telah diundangkan itu harus terus dikotrol oleh masyarakat. Sementara landasan teoritis hukum Islam tidak ditemukan konsepsikonsepsi baru seperti demokrasi, *civil society*, konstitusionalisme, pluralisme dan konsepsi baru yang lainnya, sehingga positivasi menuntut adanya rekontruksi internal hukum Islam.³¹

Sehingga dalam hal ini, umat Islam harus lebih kreatif agar hukum Islam mampu menjadi hukum positif yang dilegalkan oleh seluruh elemen negara. Melalui positivasi tersebut, maka hukum Islam dapat dikodifikasikan menjadi hukum nasional dan dapat dilaksanakan di dunia modern. Kodifikasi tersebut juga harus selalu ditinjau kembali agar sesuai dengan perkembangan masyarakat. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah merupakan salah satu contoh hasil kreativitas masyarakat.

C. Latar Belakang Politik Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Sejak digagasnya sebuah Bank Islam yang bersih dari sistem riba (*usury-interest*) pada tingkat internasional ternyata perkembangan bank Islam cukup menggembirakan. Di Indonesia sendiri atas prakarsa MUI bersama kalangan pengusaha umat Islam sejak tahun 1992 telah beroperasi sebuah bank syariah yang bernama Bank Muamalat Indonesia yang

.

³¹Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 106-107.

mengacu pada PP No. 72 tentang Bank Bagi Hasil. Respon pemerintah bisa kita rasakan dengan dilegislasinya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Hal ini menunjukkan bahwa pemberlakuan hukum Islam di bidang muamalat dapat dikatakan telah mempunyai kedudukan tersendiri.

Latar belakang politik atas pembentukan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah adalah sebagai berikut:

1. Berubahnya Paradigma Politik Islam di Indonesia

Reformasi tahun 1998 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sejak terjadinya reformasi tersebut, UUD 1945 yang dakral justru mengalami desakralisasi. Gagasan perubahan UUD 1945 menjadi tuntutan yang tidak bisa dielakkan lagi. Secara filosofis, pentingnya perubahan UUD 1945 disebabkan oleh dua hal, yaitu pertama karena UUD 1945 merupakan moment opname dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat itu dan yang kedua bahwa UUD 1945 disusun oleh manusia yang secra kodratnya tidak akan pernah sampai pada tingkat kesempurnaan. Sedangkan dari aspek historis, UUD 1945 sedari pembuatannya bersifat sementara dan secara yuridis para perumus UUD 1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD 1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya

di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan.

Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) berlangsung dalam empat tahap, yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001 dan perubahan keempat tahun 2002. Perubahan ini telah membawa perubahan besar dalam ketatanegaraan Indonesia.³²

Munculnya Orde Reformasi membawa implikasi yang cukup penting terhadap relasi antara agama dan politik. Pada masa pemerintahan orde baru, wacana dan kebijakan dikembangkan adalah bahwa Indonesia itu bukan negara sekuler dan juga bukan negara teokrasi. Dalam konsep demikian, pengelolaan negara tidak didasarkan pada agama tertentu. Sebaliknya, Indonesia juga bukan negara sekuler yang memisahkan secara tajam antara agama dan negara. Meskipun demikian, secara politik kecenderungan adanya sekularisasi agama pada masa pemerintahan orde baru cukup kuat. Hal ini terlihat dari adanya pelanggaran partai-partai yang secara khusus didasarkan pada agama tertentu, meskipun masih diperbolehkan adanya partai yang memiliki pijakan orientasi spiritual di dalam programnya.

h dul Chafun Dalitik II.

³²Abdul Ghofur, *Politik Hukum* ..., hal. 208.

Hanya dalam waktu beberapa bulan pasca kejatuhan Soeharto, sudah lebi dari seratus partai politik didirikan. Hal ini wajar karena tingkat kemajemukan masyarakat berikut kepentingan-kepentingan yang ada di dalamnya cukup tinggi. Secara politik, kemajemukan demikian terkekang kuat sejak pemerintahan Soeharto dan berlanjut pada masa orde baru. Karena itu, ketika kalangan itu memudar akibat proses demokrasi, kelompok yang ada di dalam masyarakat memiliki kesempatan yang leluasa untuk mendirikan partai politik.

Pada tahun 1998 dan 1999 partai-partai Islam muncul bagai jamur di musim hujan. Dari beberapa partai Islam yang ada, hanya ada 21 partai yang bisa mengikuti pemilu 1999 dan 8 partai pada tahun 2004. Munculnya pertain politik bercorak Islam ini tidak terlepas dari pandangan sebagian kaum muslimin bahwa dalam kaitannya dengan kehidupan sosial politik, Islam memberikan garis besar di mana umat Islam berkewajiban melakukan dakwah *amar ma'ruf nahi munkar*. Untuk mengemban misi tersebut, ditentukan agar umat melakukannya dengan berjamaah, sebab dengan kekuatan jamaah akan jauh efektif untuk menegakkan misi tersebut.

Diantara partai-partai yang bercorak Islam yang ada tersebut terdapat partai yang memiliki cara pandang berbeda di

³³Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 217.

.

dalam memahami relasi Islam dan politik, khususnya berkaitan dengan upaya memperjuangkan nilai-nilai Islam ke dalam kehidupan bernegara. Meluasnya gerakan Islam yang hendak mewujudkan simbol-simbol Islam secara legal formal merupakan wujud dan kesadaran syariat yang selama ini sulit terartikulasikan. Fenomena ini bukanlah sebuah gejala politik yang baru sama sekali, melainkan telah muncul jauh sebelum Indonesia merdeka.

Yang jelas, persoalan umat kini bukan pada tataran nilainilai normatif keagamaan, melainkan bagaimana makna-makna normative dari teks itu dapat ditransformasikan dalam kehidupan sosial politik. Hal ini dianggap penting mnegingat makin dominannya nilai-nilai konsumerisme, materialisme hedonisme yang berlebihan sehingga hegemoni makna kehidupan yang religious terganti oleh makna kehidupan yang diproklamasikan oleh kalangan kapitalis-barat yang material bahkan menjadi trend kehidupan modern termasuk di kalangan umat Islam.

2. Perubahan Sistem Hukum di Indonesia Pasca Reformasi

Hukum nasional Indonesia dituntut merupakan hukum yang dapat diterima oleh semua warga negara tanpa melihat pada asal keturunan dan agama sebagaimana yang diinginkan dalam konsepsi Wawasan Nusantara di bidang hukum.³⁴ Kebijakan dalam

³⁴Abdul Ghofur, *Politik Hukum*..., hal. 220.

penentuan hukum baku dalam pembuatan hukum nasional dapat berdasarkan dari bahan mana saja asalkan serasi dengan kebutuhan hukum seluruh rakyat Indonesia. Untuk itu dalam menyusun tata hukum baru dapat digunakan bahan hukum adat, hukum Islam dan hukum Barat.

Di sisi lain, berbicara mengenai arah pembaharuan hukum nasional tidak dapat dilepaskan dari kebijakan politik hukum nasional. Kebijakan politik hukum nasional dilandaskan pada keinginan untuk melakukan pembenahan sistem dan politik hukum yang dilandasi oleh 3 (tiga) hal, antara lain supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan penegakan hukum dengan caracara yang tidak bertentangan dengan hukum.

Untuk mendukung pembenahan sistem dan politik hukum tersebut, telah ditetapkan sasaran politik hukum nasional yaitu terciptanya suatu sistem hukum nasional yang adil, konsekuen dan tidak diskriminatif serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi dan kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, professional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan.

Dengan ditetapkannya UU No. 10 Tahun 2004 yang disahkan oleh DPR RI dan Presiden RI pada tanggal 22 Juni 2004 sebagai pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan

dapat dinyatakan bahwa sistem norma hukum Indonesia mengalami evolusi hierarki peraturan perundang-undangan.

Pada bagian konsideran "menimbang" UU No. 10 Tahun 2004 dijelaskan, pembentukan perundang-undangan merupakan salah satu syarat pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila di dukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Kuatnya Eksistensi Hukum Islam dalam Perkembangan Politik
 Hukum di Indonesia

Reformasi hukum merupakan salah satu amanat penting dalam rangka pelaksanaan agenda reformasi nasional. Di dalamnya tercakup agenda penataan kembali berbagai institusi hukum dan politik mulai dari tingkat pusat sampai daerah.

Secara instrumental, banyak ketentuan perundangundangan Indonesia yang telah mengadopsi berbagai materi Hukum Islam ke dalam hukum nasional. Secara sosiologis empirik praktek penerapan hukum Islam di tengah masyarakat terus berkembang dan bahkan makin lama makin meningkat dan meluas ke sektor kehidupan hukum yang sebelumnya belum diterapkan menurut ketentuan hukum Islam. Perkembangan ini bahkan berpengaruh pula terhadap pendidikan hukum di tanah air sehingga kesepakatan dan penyebaran kesadaran mengenai eksistensi hukum Islam itu di Indonesia semakin meningkat dari waktu ke waktu.

Sehubungan dengan itu, perlu ditelaah mengenai berbagai aspek perkembangan eksistensi Hukum Islam itu dalam kaitannya dengan pelaksanaan agenda reformasi hukum nasional yang sekarang tengah berlangsung. Di satu sisi, Hukum Islam perlu dijadikan objek penelaahan sehingga agenda pembaharuan atau reformasi hukum nasional juga mencakup pengertian pembaharuan terhadap hukum Islam itu sendiri. Tetapi di sisi lain, sistem Hukum Islam itu sendiri dapat berperan penting dalam rangka pelaksanaan agenda reformasi hukum nasional sebagai keseluruhan. Artinya, dalam keseluruhan pengertian sistem Hukum Nasional yang diharapkan akan menjadikan hukum sebagai satu kesatuan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Upaya untuk memperjuangkan hukum Islam ke dalam hukum nasional dalam arti hukum positif untuk memenuhi kebutuhan rakyat Indonesia merupakan pemikiran tersendiri bagi kalangan muslim. Meskipun disadari bahwa pembentukan hukum Islam yang perlu dijadikan hukum nasional adalah hukum yang pelaksanaannya memerlukan bantuan kekuasaan Negara dan berkorelasi dengan ketertiban umum. Beberapa contoh hukum Islam yang perlu dijadikan hukum nasional yang membutuhkan

dukungan negara antara lain hukum yang berkaitan dengan pernikahan, perbankan syariah, kekuasaan kehakiman dan lain-lain.

Konfigurasi pembentukan hukum Islam ke dalam hukum nasional memperlihatkan bahwa pembentukan hukum berkaitan erat dengan politik. Undang-undang dalam realitasnya tidak hanya sebagai produk yuridis tetapi juga sebagai produk politik. Dengan demikian dapat dipahami bahwa hukum adalah hasil dari pertikaian kepentingan dan opini. Oleh karena itu, logika yang bisa ditarik adalah hukum Islam bisa menjadi hukum nasional selama didukung oleh kondisi politik yang memungkinkan untuk hal tersebut.

Sejak bergulirnya era reformasi, peraturan perundang-undangan yang mengakomodir nilai-nilai Hukum Islam yang telah ditetapkan dalam bentuk undang-undang diantaranya adalah Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Undang-undang No. 23 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Undang-undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Terbentuknya undang-undang yang bernuansa syariat Islam ini diakui atau tidak merupakan dampak dari perubahan sistem politik yang dulunya ototarian berubah menjadi demokratis. Sistem pemerintahan yang sebelumnya sentralik berubah menjadi desentralik. Dan sebagai konsekuensi perubahan politik ini, keberadaan hukum di era reformasi mengalami perubahan yang cukup mendasar yang secara tidak langsung akan memberikan peluang bagi perkembangan Hukum Islam dan legislasi Hukum Islam khususnya serta dapat dikembangkan bahwa dalam konteks kehidupan bernegara konfigurasi demokratis memberi peluang bagi perkembangan hukum Islam di Indonesia.