

LEGISLASI EKONOMI SYARIAH DI INDONESIA*

Oleh: **Agustianto****

Pengertian legislasi, adalah pembuatan undang-undang menjadi hukum positif, atau bisa juga dirumuskan dengan "pengundangan hukum normatif menjadi hukum positif". Istilah legislasi dalam bahasa arab disebut dengan *taqin*, bentuk masdar dari *qanun*. Qanun artinya Undang-Undang, sedangkan *taqin* artinya pengundangan atau pembuatan Undang-Undang. Materi hukum Islam yang terdapat dalam kitab-kitab fikih disebut hukum normatif. Ketika hukum fikih tersebut diundangkan oleh negara, maka disebut hukum positif yang dalam konteks hukum di Indonesia disebut hukum nasional. Memasukkan dan menetapkan ketentuan hukum fikih dalam Undang-Undang disebut legislasi (*taqin*). Dengan demikian, legislasi ekonomi syariah berarti membuat hukum ekonomi syariah menjadi Undang-Undang Nasional, seperti Undang-Undang Waqaf (UU No. 41 Tahun 2004), Undang-Undang Zakat No 38/1999, dan sebentar lagi Undang-Undang Perbankan Syariah yang secara khusus mengatur tentang perbankan syariah yang terpisah dari perbankan konvensional.

Di Indonesia legislasi hukum Islam mulai terwujud sejak tahun 1989, dengan diundangkannya Undang-Undang Peradilan Agama No. 7 tahun 1989. Legislasi di Indonesia juga telah terwujud dalam bidang perkawinan, waqaf, zakat, warisan, haji dan bank syariah dalam UU No. 10 tahun 1998. Meskipun Undang-Undang No. 10/1998, tidak khusus mengatur perbankan syariah, tetapi secara riil sistem perbankan syariah telah diatur dan akomodasi secara jelas dalam Undang-Undang tersebut.

Karena Undang-Undang No. 10/1998 tidak memadai, maka praktisi dan akademisi ekonomi Islam mendesak dan merumuskan RUU perbankan syariah yang terpisah dari Undang-Undang perbankan konvensional. Insya Allah dalam waktu dekat, RUU tersebut disahkan menjadi UU.

* Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Reformulasi Sistem Ekonomi Syariah dan Legislasi Nasional diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, Semarang 6-8 Juni 2006.

** Sekjen DPP Ikatan Ahli Ekonomi Islam Indonesia IAEI dan Dosen Pascasarjana Ekonomi dan Keuangan Syariah Universitas Indonesia

Ekonomi Syariah dan Penyelesaian Sengketa Syariah

Dalam lima tahun terakhir, perkembangan lembaga-lembaga keuangan syariah tumbuh pesat, seperti perbankan syariah, asuransi syariah, pasar modal dengan instrumennya obligasi dan reksadana syariah, pegadaian syariah, dana pensiun syariah, lembaga keuangan mikro syariah, dll.

Namun, jika terjadi perselisihan dalam kontrak bisnis syariah, kasusnya diselesaikan di Pengadilan Umum, bukan Pengadilan Agama. Memang dalam penegakan hukum di Pengadilan, selama ini, perkara-perkara yang menyangkut peralihan harta atau kebendaan dan perjanjian yang bersifat bisnis masih menjadi kewenangan Pengadilan Negeri, dikarenakan kewenangan Pengadilan Agama masih sangat terbatas. Pasal 49, UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama hanya menentukan bidang-bidang tertentu saja yang menjadi kewenangan (kompetensi absolut) Pengadilan Agama, yaitu bidang: Perkawinan, Kewarisan (yang meliputi juga wasiat dan hibah) dan Wakaf dan Shadaqah.

Karena itulah UU No. 7/1989 diamandemen pemerintah dan DPR dengan Undang-Undang yang baru yakni UU No 6/2006. Pada pasal 49 point i disebutkan dengan jelas bahwa Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang ekonomi syariah.

Dalam penjelasan UU tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan ekonomi syariah adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syariah, antara lain meliputi : a. Bank syariah, 2 Lembaga keuangan mikro syariah, c. asuransi syariah, d. reasuransi syariah, e. reksadana syariah, f. obligasi syari'ah dan surat berharga berjangka menengah syariah, g. sekuritas syariah, h. Pembiayaan syariah, i. Pegadaian syariah, dana pensiun lembaga keuangan syariah dan bisnis syariah.

Amandemen ini membawa implikasi baru dalam sejarah hukum ekonomi di Indonesia. Selama ini, wewenang untuk menangani perselisihan atau sengketa dalam bidang ekonomi syariah diselesaikan di Pengadilan Negeri yang notabene belum bisa dianggap sebagai hukum syariah.

Dalam praktiknya, sebelum amandemen UU No 7/1989 ini, pene-gakkan hukum kontrak bisnis di lembaga-lembaga keuangan syariah

tersebut mengacu pada ketentuan KUH Perdata yang merupakan terjemahan dari Burgerlijk Wetboek (BW), kitab undang-undang hukum sipil Belanda yang dikondorsikan keberlakuannya di tanah Jajahan Hindia Belanda sejak tahun 1854 ini, sehingga konsep perikatan dalam Hukum Islam tidak lagi berfungsi dalam praktik formalitas hukum di masyarakat, tetapi yang berlaku adalah BW.

Secara historis, norma-norma yang bersumber dari hukum Islam di bidang perikatan (transaksi) ini telah lama memudar dari perangkat hukum yang ada akibat politik Penjajah yang secara sistematis mengikis keberlakuan hukum Islam di tanah jajahannya, Hindia Belanda.¹ Akibatnya, lembaga perbankan maupun di lembaga-lembaga keuangan lainnya sangat terbiasa menerapkan ketentuan Buku Ketiga BW (Burgerlijk Wetboek) yang sudah diterjemahkan.² Sehingga untuk memulai suatu transaksi secara syariah tanpa pedoman teknis yang jelas akan sulit sekali dilakukan.

Urgensi Kodifikasi

Masuknya, ekonomi syariah dalam wewenang absolut Peradilan Agama, menuntut adanya kodifikasi hukum ekonomi syariah yang lengkap agar hukum ekonomi syariah memiliki kepastian hukum dan para hakim memiliki rujukan standar dalam menyelesaikan kasus-kasus sengketa di dalam bisnis syariah. Dalam bidang perkawinan, warisan dan waqaf, kita telah memiliki KHI (Kompilasi Hukum Islam), sedangkan dalam bidang ekonomi syariah kita belum memilikinya. Untuk itulah kita perlu merumuskan Kodifikasi Hukum Ekonomi Islam, sebagaimana yang dibuat pemerintahan Turki Usmani bernama *Al-*

Kuangan Syariah Universitas Indonesia

- 1 Melalui teori *Receptie* yang dicetuskan oleh Snouck Hurgronje dimulai pengikisan keberlakuan hukum Islam yang mencapai puncaknya pada pengukuhkan teori tersebut dalam pasal 134 ayat 2, I.S. yang menyebutkan: "... akan tetapi sekedar tidak diatur secara lain dengan ordonansi, maka perkara perdata antara orang Islam dengan orang Islam, harus diperiksa oleh hakim agama, kalau dikehendaki oleh Hukum Adat". Ini berarti bila terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam, akan diselesaikan oleh hakim agama Islam apabila hukum Adat mereka menghendaki dan sejauh tidak ditentukan lain dengan suatu ordonansi. Hal ini berlaku pula terutama di dalam hukum kontrak (muamalah). Dari rumusan pasal tersebut berarti sejak saat itu bermulalah suatu masa di Tanah air kita para ahli dan Sarjana Hukum menganggap hukum Islam (termasuk hukum kontrak syariat), bukanlah hukum di Indonesia yang hampir sembilan puluh persen penduduknya beragama Islam ini. Lihat, H.M. Daud Ali, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1996), hal. 232. Lihat juga Gemala Dewi, *Gagasan Kodifikasi Hukum Perikatan Islam Guna Menunjang Pertumbuhan lembaga keuangan syariah di Indonesia*, IA EI, Jakarta, 2005.
- 2 Meskipun bentuk hukum BW tersebut sekarang ini telah bergeser menjadi hukum yang Semu tertulis, namun peraturan yang diwariskan oleh Penjajah Belanda tersebut hingga saat ini masih

Majallah Al-Ahkam al-'Adliyah yang terdiri dari 1851 pasal. Dengan demikian, himpunan hukum ekonomi syariah bukan dalam bentuk Kompilasi Hukum Islam.

Kodifikasi adalah himpunan berbagai peraturan menjadi undang-undang atau hal penyusunan kitab perundang-undangan³. Dalam sejarahnya, formulasi suatu hukum atau peraturan dibuat secara tertulis yang disebut *jus scriptum*. Dalam perkembangan selanjutnya lahirlah berbagai peraturan-peraturan dalam bentuk tertulis tersebut yang disebut *corpus juris*.⁴ Setelah jumlah peraturan itu menjadi demikian banyak, maka dibutuhkan sebuah kodifikasi hukum yang menghimpun berbagai macam peraturan perundang-undangan. Para ahli hukum dan hakim pun berupaya menguasai peraturan-peraturan itu dengan baik agar mereka bisa menyelesaikan berbagai macam persoalan hukum yang muncul di tengah masyarakat dengan penuh keadilan dan kemaslahatan.

Berdasarkan dasar pemikiran itu, maka hukum ekonomi syariah yang berasal dari fikih muamalah, yang telah dipraktikkan dalam aktifitas di lembaga keuangan syariah, memerlukan wadah perundang-undangan agar memudahkan penerapannya dalam kegiatan usaha di lembaga-lembaga keuangan syariah tersebut. Jadi dalam hal ini perlu Kitab-Undang-Undang ekonomi syariah, bukan dalam bentuk KHI.

Dalam pengambilan keputusan di Pengadilan Agama pun dalam bidang ekonomi syariah dimungkinkan adanya perbedaan pendapat. Untuk itulah tetap diperlukan adanya kepastian hukum sebagai dasar pengambilan keputusan di Pengadilan. Terlebih lagi dengan karakteristik bidang muamalah yang bersifat "elastis dan terbuka" sangat memungkinkan berfariasinya putusan-putusan tersebut nantinya yang sangat potensial dapat menghalangi pemenuhan rasa keadilan. Dengan demikian lahirnya Kodifikasi Hukum Ekonomi Syariah dalam sebuah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Islam menjadi sebuah keniscayaan.

Sebagaimana dimaklumi bahwa formulasi materi Kodifikasi Hukum Ekonomi Syariah tidak terdapat dalam Yurisprudensi di lembaga-lembaga peradilan Indonesia. Meskipun demikian, yurisprudensi dalam kasus

3 Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta, Balai Pustaka, 2002), hlm. 578.

4 Gemala Dewi, *Aspek-Aspek Hukum dalam Perbankan dan Asuransi Syariah di Indonesia*, Prenada, 2004, Jakarta, hlm. 67

yang sama bisa dirujuk sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip hukum ekonomi syariah. Artinya, keputusan hukum masa lampau itu difikihkan, karena dinilai sesuai dengan syariah.

Jadi pekerjaan para mujtahid ekonomi syariah Indonesia, bukan saja merumuskan hukum ekonomi baru yang berasal dari norma-norma fikih/syariah, tetapi bagaimana bisa memfikihkan hukum nasional yang telah ada. Hukum nasional yang bersumber dari KUH Perdata (BW), kemungkinan besar banyak yang sesuai syariah, maka materi dan keputusan hukumnya dalam bentuk yurisprudensi bisa ditaqrir atau diadopsi.

Konon KUH Perdata (BW) yang mengambil masukan dari Code Civil Perancis ini dalam pembuatannya mengambil pemikiran para pakar hukum Islam dari Mesir yang bermazhab Maliki.⁵ Sehingga tidak aneh apabila terdapat banyak kesamaan prinsip-prinsip dalam KUH Perdata dengan ketentuan fikih Muamalah tersebut⁶.

Selain itu, yurisprudensi putusan ekonomi syariah, mungkin juga bisa dicari dari penerapan hukum adat di dalam putusan pengadilan yang ada di negara kita yang sedikit banyak telah diinspirasi oleh ketentuan hukum Islam. Yang paling bagus adalah merujuk Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Islam yang pernah dibuat di zaman Kekhalifahan Turki Usmani yang disebut *Majalah Al-Ahkam Al-Adliyah*⁷ KUH Perdata

5 Code Napoleon di Perancis merupakan cikal bakal KUH Perdata (BW) Eropa modern sekarang ini sesungguhnya berpangkal pada 2 (dua) sumber yaitu Hukum Romawi dan Hukum Islam. Hukum Romawi itu terkenal dengan kodifikasi Justianus (483-565 M), yang sering disebut juga Codex Justianus atau Justinian Corpus Juris Civilis. Sedangkan Hukum Fikih Islam yang diambil oleh Napoleon itu adalah Kitab Fikih susunan Abdullah Asy-Syarqawi (1737-1812 M), ketika Napoleon menduduki Kairo. Syaithawi adalah Syaikhul Azhar (profesor) dan diminta oleh Napoleon membantu tim hukum Perancis yang diangkatnya, yaitu:

1. Portalis
2. Tronchet
3. Bigot de Peameneu dan
4. Malleville

Para sarjana Perancis yang turut Napoleon Bonaparte datang ke Mesir. Burgerlijk Wetboek Belanda itu yang berasal dari Perancis adalah hasil prestasi godokan tim Sarqawi itu. (lihat: M. Idris Ramulyo.

6 Beberapa pasal KUH Perdata yang sama dengan hukum Islam dapat dilihat antara lain:

- Pasal 874 hingga 1022 KUH Perdata (BW). Membicarakan wasiat dan hibah wasiat menyinggung prinsip-prinsip hukum fikih.
- Pasal 1666 sampai dengan pasal 1693 KUH Perdata (BW) membicarakan hibah yang persis sama dengan hibah menurut hukum Islam.
- Pasal 1730 sampai dengan 1739. tidak lain terjemahan bebas dan apa yang disebut dalam kitab fikih (hukum Islam) apa yang disebut Wadi'ah, seperti yang dimaksud dalam al-Qur'an surat an-Nisaa' ayat 58 (Q.S. IV:58) yang berbunyi: "Sesungguhnya Allah memerintahkan kamu mengembalikan titipan yang diserahkan kepada kamu dengan orang yang punya." *Ibid.*

7 Telah terdapat terjemahannya dalam Bahasa Indonesia dalam versi Mazhab Hanafi yang dibuat oleh Tim Penerjemah yang diketuai oleh Prof. H.A. Djazuli yang diterjemahkan ulang dari versi

Islam ini dapat dikembangkan dan diperluas bahasanya disesuaikan dengan perkembangan aktivitas perekonomian di zaman modern ini.

Selain itu, penyusunan Kodifikasi Hukum Ekonomi Syariah atau Hukum Perdata Islam, harus menggunakan ilmu ushul fiqh dan qawa'id fiqh. Disiplin ini adalah metodologi yurisprudensi Islam yang mutlak diperlukan para muftahid. Dengan demikian *maqashid syariah* perlu menjadi landasan perumusan hukum. Metode istihsan, urf, sadd zariah, dan pertimbangan-pertimbangan 'kemaslahatan' menjadi penting. Dengan demikian, diharapkan, selain akan dapat memelihara dan menampung aspirasi hukum serta keadilan masyarakat, Kodifikasi Hukum Ekonomi Syariah juga akan mampu berperan sebagai perekayasa (*social engineering*) masyarakat muslim Indonesia.

Secara teoritis penerapan Kodifikasi Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia ini dapat terwujud melalui peran penting pemerintah 'Political Will' Penguasa, sebagaimana telah diterapkan pada Kompilasi Hukum Islam yang ada sekarang ini. Secara skematis dapat dilihat pada bagan tentang "Pola Pikir Teoritis Kehadiran Kompilasi Hukum Perikatan Islam (KHPI) Dalam Hukum Indonesia" pada lembar lampiran.

Memfikhkan Hukum Nasional

Gagasan untuk memasukkan hukum ekonomi syariah ke dalam undang-undang tersendiri yang mengatur tentang perikatan secara nasional telah ada sejak dekade delapan puluhan.⁸ Namun hingga saat ini keinginan untuk mewujudkan terbentuknya Undang-undang tersebut belum terealisasi. Telah terkumpul beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) Hukum Perikatan Nasional dibuat oleh berbagai kalangan, namun hingga saat ini belum ada yang diajukan ke DPR untuk dibahas secara resmi. Mungkin dikarenakan masih belum dirasa perlu untuk membuat Undang-Undang tersendiri tentang hukum Kontrak Nasional sehingga

berbahasa Inggris dengan judul "*The Ottoman Courts manual (Hanafi)*" yang juga merupakan terjemahan dari bahasa Turki yang diterjemahkan oleh Fami al-Husaini. Buku terjemahan berbahasa Indonesia ini diberi judul : "Kitab-Undang-Undang Hukum Perdata Islam" yang diterbitkan oleh Kiblat Umat Press, Bandung, Cetakan Pertama tahun 2002.

- 8 Dalam seminar kecil tentang Asas-asas hukum Islam yang diadakan Badan Pembinaan Hukum Nasional tahun kegiatan 1982/1983 tanggal 25 Agustus 1982 terdapat pandangan para ahli hukum Islam dalam upaya menampung konsep hukum Islam mengenai kontrak yang kemudian dirumuskan asas-asasnya sehingga memudahkan pemasukkan unsur-unsur ajaran Islam tersebut ke dalam pembentukan Undang-undang Perikatan Nasional nantinya (Gemala Dewi, Gagasan Kodifikasi Hukum Perikatan Islam Guna Menunjang Pertumbuhan Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia, IAEI, Jakarta, 2005.

masih dibiarkan penggunaan KUH Perdata terjemahan dan BW produk Pemerintahan Kolonial Belanda tersebut.

Namun demikian sejalan dengan Bergeraknya waktu dan kebutuhan dalam praktis, ternyata banyak pasal-pasal dalam BW yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Hal ini diakibatkan baik oleh tantangan perkembangan teknologi dan jenis-jenis transaksi baru yang berasal atau lebih berkiblat ke sistem Common Law, dan terlebih lagi dengan munculnya lembaga-lembaga keuangan syariah yang membutuhkan kepastian hukum dalam penerapannya. Untuk itu perlu dipertimbangkan hal-hal yang dianggap perlu untuk diketahui menyangkut eksistensi Hukum Perikatan Islam itu sendiri dalam teori hukum kontrak di Indonesia sehingga memungkinkan terbentuknya kodifikasi Hukum Perikatan Islam itu.

Ide untuk mengkodifikasi Hukum Ekonomi Syariah atau Perikatan Islam dalam bentuk Undang-Undang Nasional tersebut dapat dilakukan dengan jalan mencari unsur-unsur universal yang terdapat dalam hukum kontrak bidang muamalah dan memadukannya dengan unsur-unsur yang sama yang diatur dalam KUH Perdata maupun Hukum Perikatan Adat, yang juga menjadi sumber hukum nasional. Hal ini ditujukan agar hukum fikih muamalah itu sendiri dapat diajukan sebagai acuan pengambilan keputusan dari lembaga peradilan yang ada yang berwenang menangani perkara yang berhubungan dengan kontrak dan hal-hal praktis lainnya sehingga fungsi hukum Islam sebagai *rahmatan lil alamin* dapat terwujud. Prinsip-prinsip ekonomi syariah dalam bertransaksi sebenarnya sudah menjadi acuan sejak lama dalam sejarah. Bahkan, sebagaimana disebut di atas, KUH Perdata (BW) banyak mengambil pemikiran para pakar hukum Islam dari Mesir yang bermazhab Maliki.

Terkait dengan 14 Undang-Undang

Penyelesaian sengketa hukum ekonomi Islam di Pengadilan Agama, tidak bisa diselesaikan melalui satu Undang-Undang, tetapi terkait dengan beberapa Undang-Undang lain, setidaknya terkait dengan 14 Undang-Undang, seperti Undang-Undang Kepailitan, Undang-Undang Pengadilan Niaga Syariah, Undang-Undang Arbitrase, Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang tentang Asuransi, Undang-Undang tentang Pegadaian, Undang-Undang No 10/1998 tentang Perbankan, Undang-Undang No 23/1999 tentang Bank Indonesia, Undang-Undang

tentang Waqaf, Undang-Undang tentang Zakat, Undang-Undang No. 17/2000 tentang PPN, dsb. Bahkan sangat terkait dengan Fatwa-fatwa DSN dan Peraturan Bank Indonesia (PBI).

Kita ambil sebuah contoh, dalam masalah hukum kepailitan, sementara Undang-Undang Kepailitan syariah belum ada. Ketika Undang-Undang kepailitan Syariah belum ada, maka Undang-Undang kepailitan yang ada diadopsi ke syariah. Inilah yang disebut memfikhikan hukum positif (hukum nasional). Jadi dalam konteks ini, paradigma kita bukan bagaimana hukum Islam menjadi hukum nasional, tetapi sebaliknya, yakni bagaimana hukum nasional masuk ke syariah. Dengan kata lain kita memfikhikan hukum nasional, sepanjang sesuai (tidak bertentangan) dengan prinsip-prinsip syariah.

Oleh karena hukum ekonomi syariah terkait dengan beberapa Undang-undang, maka seluruh undang-undang yang terkait itu harus diamandemen juga. Hal ini membutuhkan pekerjaan besar yang harus ditangani secara bertahap. Upaya amandemen belasan Undang-Undang yang terkait membutuhkan ijtihad kreatif dalam rangka legislasi Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia. Proyek besar ini menjadi tantangan besar bagi mujtahid Indonesia untuk menyuguhkan formulasi hukum ekonomi syariah yang adil, universal, mengandung masalah, dan relevan bagi kemajuan zaman.

Email: agusmingka66@yahoo.com HP 08126081708

Alamat: Program Pascasarjana UI, Jl. Salemba Raya No. 4

Gedung IASTH

It 4 Telp 3916376 - 3924713 Fax 3905893.

(www.iaei-pusat.org)