

3-31-2019

LEMBAGA QUASI NON GOVERNMENTAL ORGANIZATION (QUANGO) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA: MAJELIS ULAMA INDONESIA

Ali Abdilah

Dosen HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, aliabdillah@ui.ac.id

Rico Novianto

Faculty of Law Universitas Indonesia, riconovianto@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [Natural Resources Law Commons](#)

Recommended Citation

Abdilah, Ali and Novianto, Rico (2019) "LEMBAGA QUASI NON GOVERNMENTAL ORGANIZATION (QUANGO) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA: MAJELIS ULAMA INDONESIA," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 49: No. 1, Article 6.

DOI: 10.21143/jhp.vol49.no1.1913

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol49/iss1/6>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Hukum & Pembangunan by an authorized editor of UI Scholars Hub.

LEMBAGA QUASI NON GOVERNMENTAL ORGANIZATION (QUANGO) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA: MAJELIS ULAMA INDONESIA

Ali Abdillah *, Rico Novianto **

* Pengajar dan Peneliti Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia

* Mahasiswa Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Korespondensi: aliabdillah@ui.ac.id

Naskah dikirim: 23 Januari 2019

Naskah diterima untuk diterbitkan: 11 Maret 2019

Abstract

Quasi Non-Governmental Organization institution or Quango is not as well-known as other state institutions in Indonesia. However, it does not mean this institution does not exist in Indonesia. This article discusses the existence of Quango institution in Indonesian state institutions, especially Majelis Ulama Indonesia (MUI). This article explains the definition of Quango and the characteristics of Quango in several countries. Moreover, based on this article, it is believed that MUI can be classified as Quango in Indonesia state Institutions. To attain the expected result, this contribution employs normative legal studies by using some literature regarding Quango and its existence in some countries. Furthermore, this article also reviews some laws such as Law Concerning Halal Product Assurance, Law Concerning Sharia Bank, and some regulations and laws that have relation with the existence of MUI.

Keywords: State Institution, Quango, Indonesian Ulema Council.

Abstrak

Lembaga *Quasi Non Governmental Organization* atau yang biasa disebut sebagai *Quango* belum terlalu terdengar dalam khasanah lembaga negara di Indonesia. Namun bukan berarti lembaga tersebut tidak ada. Artikel ini mencoba mengulas mengenai keberadaan lembaga *Quasi Non Governmental Organization (Quango)* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dalam hal ini adalah Majelis Ulama Indonesia (MUI). Di dalam artikel ini dijelaskan mengenai pengertian *Quango* beserta dengan karakteristiknya dari berbagai negara. Kemudian, artikel ini juga mengkaji bahwa berdasarkan karakteristik *Quango* tersebut, MUI dapat diklasifikasikan sebagai salah satu *Quango* yang ada di Indonesia. Artikel ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan studi pustaka mengenai *Quango* dan pelaksanaannya di berbagai negara di dunia.

Kata kunci: Lembaga Negara, *Quango*, Majelis Ulama Indonesia.

I. Pendahuluan

Perkembangan lembaga negara di berbagai negara di dunia mengalami perkembangan yang sangat pesat. Doktrin *trias politica* yang dicetuskan oleh Montesquieu, yang beranggapan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering tidak relevan lagi untuk dijadikan satu-satunya rujukan.¹ Hal ini disebabkan perkembangan konsep lembaga negara sudah berkembang dan jenis-jenis lembaga negara tidak hanya berdasarkan pembagian kekuasaan seperti yang diungkapkan dalam teori *trias politica* saja. Namun terdapat lembaga negara lain yang biasa disebut sebagai lembaga negara penunjang.

Lembaga negara penunjang atau yang biasa disebut dengan *state auxiliary institutions*, merupakan lembaga yang menjalankan fungsi regulatif, administratif, atau fungsi yudisial, yang biasanya dipisahkan tetapi justru dapat dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru. Hal tersebut juga biasa disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*.²

Keberadaan lembaga negara penunjang tidak berada dalam salah satu cabang kekuasaan *trias politica* baik kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun kekuasaan kehakiman. Ada yang bersifat independen dan ada yang semi atau *quasi independent*, sehingga biasa juga disebut *independent agencies, quasi independent agencies, coporations, commitees, and commissions*.³ Beberapa ahli mengelompokkan *independent agencies* semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Namun beberapa ahli mengelompokkannya sebagai *the fourth branch of the government* seperti yang diungkapkan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp.

Jenis lembaga negara penunjang seperti yang disebutkan sebelumnya sangat bermacam-macam. Salah satu yang menarik adalah adanya konsep mengenai *Quasi Non Governmental Organization (Quango)*. Seperti namanya, *Quango* adalah *Non Governmental Organization (NGO)* atau lembaga swadaya masyarakat (LSM). Namun, *Quango* berbeda dengan NGO yang ada pada umumnya. *Quango* merupakan organisasi yang bukan merupakan bagian dari pemerintah namun bertindak sebagai lembaga publik karena tugasnya mengurus urusan publik dan didanai oleh publik atau bahkan oleh pemerintah, namun tetap independen.⁴

Perkembangan mengenai konsep lembaga negara tersebut juga terjadi di Indonesia. Salah satu lembaga yang kerap diperdebatkan kedudukannya adalah Majelis Ulama Indonesia (MUI). Sebab, selama ini masih adanya perbedaan pendapat karena MUI dianggap sebagai organisasi masyarakat (ormas) oleh

¹ Jimly Asshiddiqie. *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI. 2006 Hal 28.

² *Ibid.* hal 8

³ *Ibid.* hal 9.

⁴ Carsteen Greve, Matthew Flinders, and Sandra Van Thiel, *Quangos-What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective*, 1990. Blackwell Publishers: USA. ISSN 0952-1895. Hlm 130.

sebagian pemangku kebijakan tetapi pada kenyataannya memiliki kewenangan atribusi di bidang jaminan produk halal⁵ dan perbankan syariah.⁶

Lebih jauh, apabila kita ingin melihat posisi MUI dengan negara, dapat terlihat menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 151 Tahun 2014 Tentang Bantuan Pendanaan Kegiatan Majelis Ulama Indonesia, disebutkan bahwa MUI merupakan mitra pemerintah dalam penyelenggaraan program pembangunan pengembangan kehidupan yang islami.⁷ Hal tersebut menunjukkan bahwa adanya pengakuan MUI sebagai mitra pemerintah. Selain itu, sebagai lembaga, terdapat sebelas pasal di dalam UU Nomor 33 Tahun 2014 yang secara eksplisit menyebut MUI.⁸

Meskipun eksistensi MUI disebut di berbagai macam produk hukum seperti Undang-Undang Jaminan Produk Halal, Undang-Undang Perbankan Syariah, dan bahkan mendapatkan bantuan khusus dari pemerintah melalui Perpres No 151 Tahun 2014, MUI tetap menegaskan bahwa mereka adalah lembaga swadaya masyarakat.⁹ Hal ini tentu saja memberikan pertanyaan terhadap status kelembagaan MUI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Oleh karena itu, di dalam artikel ini penulis memiliki hipotesis bahwa MUI dapat diklasifikasikan sebagai *Quango*. Untuk menjawab hipotesis tersebut, artikel ini akan menjawab dua pertanyaan, yang pertama, bagaimanakah konsep *Quango* sebagai salah satu lembaga negara penunjang? Yang kedua, apakah MUI dapat diklasifikasikan ke dalam *Quango*?

Untuk menjawab kedua pertanyaan tersebut, artikel ini akan dibagi menjadi beberapa bagian. Yang pertama adalah penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan *Quasi Non Governmental Organization* ataupun *Quango*. Kemudian penjabaran mengenai MUI sebagai lembaga non pemerintah yang memiliki fungsi-fungsi pelayanan publik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Terakhir, setelah mengetahui definisi *Quango* dan posisi MUI dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dengan berbagai macam fungsi publik yang dapat dilakukan oleh MUI, akan dilakukan analisa untuk menjawab apakah MUI termasuk ke dalam definisi *Quango* atau tidak.

Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan studi pustaka mengenai *Quango* dan pelaksanaannya di berbagai negara di dunia. Kemudian artikel ini juga akan melakukan analisa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini, misalnya Undang-Undang Jaminan Produk Halal, Undang-Undang Perbankan Syariah, dan beberapa peraturan lainnya.

⁵ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal menyebutkan bahwa sertifikat halal yang didefinisikan sebagai pengakuan kehalalan suatu produk adalah berdasarkan fatwa halal tertulis dari MUI.

⁶ Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang No 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menyebutkan bahwa kegiatan usaha perbankan syariah harus tunduk kepada prinsip syariah berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh Majelis Ulama Indonesia.

⁷ Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Tentang Bantuan Pendanaan Kegiatan Majelis Ulama Indonesia*, PP No 151 Tahun 2014, LN Nomor 290 Tahun 2014

⁸ JPNN. *Status MUI Masih Dipertanyakan, Nih Penyebabnya*. <http://www.jpnn.com/news/status-hukum-mui-dipertanyakan-nih-penyebabnya?page=1> diakses pada tanggal 7 April 2017.

⁹ <http://mui.or.id/id/category/profile-organisasi/sejarah-mui/>, diakses pada tanggal 30 April 2018

II. *Quasi Non Governmental Organization (Quango)*

a. Latar Belakang Pembentukan *Quango*

Istilah *Quango* sendiri di Indonesia belum terlalu populer. Tidak ada satupun istilah "*Quango*" ataupun sejenisnya disebutkan secara eksplisit baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Istilah *Quango* merupakan istilah yang muncul dari luar Indonesia. Di Amerika Serikat, kemunculan *Quango* disampaikan oleh Alan Pifer di dalam tulisannya. Alan Pifer menyebutkan bahwa kemunculan *Quango* di Amerika Serikat pada tahun 1950an dianggap sebagai sebuah fenomena penting dalam ilmu pemerintahan.¹⁰ Kemunculan *Quango* di Amerika Serikat sendiri didasari oleh pemerintah Amerika Serikat baik melalui produk legislasi maupun dasar hukum lainnya. *Quango* memiliki wilayah kerja publik yang diketahui bahkan direstui oleh pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari mekanisme pendanaan *Quango* yang didanai oleh pemerintah baik seluruhnya atau sebagian.¹¹

Di Inggris, fungsi *Quango* sendiri sudah ada jauh sebelum kemunculannya di Amerika Serikat. Keberadaan *Quango* di Inggris dapat dilihat pada keberadaan lembaga "*the quasi-independent boards*" pada sekitar Abad 17 dan Abad 18. Pada masa itu, kelembagaan *the quasi-independent boards*" dibentuk untuk melakukan pelayanan publik namun tidak secara murni dilakukan oleh pemerintah.¹² Di Inggris sendiri, terminologi *Quango* seolah digunakan terhadap lembaga apapun dan untuk kepentingan yang bermacam-macam. Contoh *Quango* di Inggris seperti, *National Health Service Trusts*, *the Legal Aid Board*, *the British Broadcasting Corporation*, *the Fundholding Doctors*, *the Research Councils*, *the Sports Council*, dan masih banyak lagi.¹³ Dilihat dari berbagai macam lembaga tersebut, ada yang bergerak di bidang kesehatan, olahraga, bantuan hukum, dan berbagai macam bidang lain. Hal ini menunjukkan klasifikasi *Quango* di Inggris belum memiliki batasan yang jelas. Bahkan dapat juga diartikan lembaga apapun yang tidak jelas klasifikasinya apakah publik maupun privat, dapat dilabeli sebagai lembaga *Quango*.¹⁴

Ketidakjelasan pembatasan atas *Quango* sendiri menimbulkan permasalahan baik dalam hal pembatasan mengenai apa itu *Quango* sampai pada sejauh apa *Quango* memiliki wewenang dalam melaksanakan urusan publik. Setidaknya ada dua klasifikasi *Quango* di Inggris, yaitu dalam arti minimalis dan maksimalis.¹⁵ Pihak yang mengklasifikasikan *Quango* di Inggris dalam arti minimalis adalah pihak pemerintah di Inggris pada akhir tahun 1990an. Yang dimaksud dengan "minimalis" disini adalah menggunakan pengertian yang lebih sempit untuk mengklasifikasikan suatu lembaga termasuk *Quango* atau tidak. Pengklasifikasian minimalis disini mengartikan *Quango* sebagai *Non Departmental Public Bodies (NDPBs)*. Penggunaan klasifikasi

¹⁰ Alan Pifer, *The Quasi Nongovernmental Organization*, (New York: Carnegie Corporation of New York, 1967), hlm. 3.

¹¹ *Ibid.*,

¹² Carsten Greve, *et al.*, *Quangos-whats in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective*. An International of Policy and Administration, Vol 12, No.2, April 1999. Blackwell Publishers. UK. ISSN 0952-1895. Hlm 135

¹³ *Ibid.*, Hlm. 136

¹⁴ *Ibid.*,

¹⁵ *Ibid.*,

minimalis tentu saja memberikan keuntungan bagi pemerintahan Inggris karena *Quango* diartikan berada pada tingkat nasional saja. Dengan melakukan pengklasifikasian minimalis tersebut, pemerintah Inggris dapat melakukan klain telah melakukan efisiensi jumlah *Quango* sebanyak 45 persen.¹⁶

Sedangkan untuk pengklasifikasian secara maksimalis sendiri diungkapkan oleh Weir dan Hall. Menurut mereka, *Quango* tidak hanya terdapat pada tingkat nasional, namun sampai tingkat daerah, termasuk *Housing Associations, grant-maintained schools, police authorities*, dan berbagai lembaga lainnya di tingkat daerah.¹⁷ Dengan pengertian yang disampaikan oleh Weir dan Hall, setidaknya ada lebih dari 5000 *Quango* yang ada di Inggris.¹⁸

Sama seperti di Inggris, keberadaan *Quango* di Belanda memiliki sejarahnya sendiri. Mekanisme pemerintahan di Belanda memungkinkan pembuat peraturan untuk membentuk beberapa jenis lembaga, salah satunya adalah *Quango*.¹⁹ Perdebatan mengenai *Quango* di Belanda sendiri banyak berkulat pada perlu atau tidaknya memperkuat posisi *Quango* sebagai lembaga independen yang bergerak dalam lingkup yang spesifik.²⁰ Sebagian ahli berpendapat bahwa terdapat beberapa hal perlu diperhatikan apabila *Quango* di Belanda akan diperkuat kedudukannya, yaitu dalam hal kapasitas personal maupun kelembagaan dalam melakukan urusan pemerintahan, alur pertanggungjawaban, akuntabilitas, dan legitimasi. Namun, ahli yang lain juga berargumen bahwa permasalahan tersebut dapat diselesaikan menggunakan mekanisme peraturan di tingkat Uni Eropa.²¹

Jumlah *Quango* di Belanda sendiri terus bertambah. Terhitung pada tahun 1900 saja Belanda sudah memiliki 75 *Quango*. Salah satu *Quango* yang ada di Belanda adalah Universitas Leiden yang merupakan lembaga pendidikan bersifat *quasi autonomous public bodies*.²² Berdasarkan data *the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)*, jumlah *Quango* di Belanda mengalami peningkatan dari yang sebelumnya berjumlah 300 pada tahun 1960, menjadi 550 pada tahun 1993. Namun dikarenakan terjadi perdebatan mengenai efektivitas keberadaan *Quango* di Belanda, jumlah *Quango* pada tahun 2000 mengalami penurunan menjadi 431.²³

Melihat fenomena *Quango* di berbagai negara tersebut, dapat disimpulkan bahwa latar belakang munculnya organisasi tersebut di Amerika, Inggris, dan Belanda memiliki sejarahnya masing-masing dan berdasarkan kepentingan yang beragam.

b. Pengertian *Quango*

¹⁶ *Ibid.*,

¹⁷ *Ibid.*,

¹⁸ *Ibid.*,

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 134.

²⁰ R.A.J. Van Gestel, *et. al.*, *The Regulatory Powers of Quangos in the Netherlands: Are Trojan Horses Invading Our Democracy? Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.1 (May 2007), hlm 5

²¹ *Ibid.*,

²² *Ibid.*,

²³ *Ibid.*,

Pada dasarnya tidak terdapat satu definisi yang sama mengenai *Quango* yang diakui secara internasional. Di Indonesia sendiri, seperti yang sudah disampaikan sebelumnya, istilah *Quango* tidak dikenal secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Namun, beberapa ahli memberikan penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan *Quango*. Sandra Van Thiel menjelaskan definisi *Quango* atau *quasi autonomous non government* adalah sebagai berikut,

*“organizations which as their main task, are charged with the implementation of one or more public policies, and which are funded publicly but operate at arm’s length from the central government, without an immediate hierarchical relationship existing with a minister or a parent department”*²⁴

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan *Quango* adalah sebuah organisasi yang memiliki tugas utama untuk melaksanakan satu atau lebih fungsi kebijakan publik dan didanai oleh secara publik namun bekerja sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, tanpa memiliki hubungan hierarkis secara langsung dengan departemen atau kementerian yang ada di atasnya. Definisi lain dari *Quango* adalah lembaga yang menerima sebagian besar sumber dayanya dari dana masyarakat atau publik. Sumber daya manusia organisasi selalu menegaskan bahwa selama dukungan finansial mereka tanpa ikatan dan prioritas mereka sendiri dengan tidak mengikuti arahan dan didominasi oleh pemerintah sebagai donor, tidak akan menjadikan arahan donor menjadi sebuah masalah yang nyata.²⁵

Salah satu bentuk penting dari *Quango* adalah lembaga ini dikenal sebagai badan publik atau *public body*. Organisasi-organisasi tersebut dikenal di Inggris sebagai *British Non Departmental Public Bodies* dan Belanda sebagai *Dige Bestuursorganen* atau organ pemerintahan independen yang tidak memiliki keterikatan menjadi bagian dari pemerintah. Meskipun demikian, mereka didanai publik melalui alokasi anggaran, pajak atau *fees*. Di Belanda, badan publik dibiayai melalui anggaran pemerintah. Hal tersebut pada perkembangannya dapat diatur oleh negara atau badan publik.²⁶

Apabila memerhatikan dari sistem yang ada di Inggris, *Quango* dapat didefinisikan sebagai badan ataupun lembaga yang seluruhnya atau sebagian dibiayai oleh pemerintah atau kementerian dan yang bertindak dengan tingkat independensi yang besar dari pemerintah atau juga dikenal sebagai *Non-Departmental Public Bodies* (NDPB). Di Inggris, *Quango* dapat diklasifikasikan ke dalam empat bidang utama yaitu eksekutif, penasehat, pengadilan, dan dewan pengunjuk.²⁷

²⁴ Anthony Bertelli. *The Role of Political Ideology in the Structural Design of New Governance Agencies*. Wiley on behalf of the American Society for Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 66 No. 4 (Jul- Aug. 2006), pp 583-595.

²⁵ Natalie Stainberg, 2001. *Background paper of Congo, Quango, and Wild NGO*, <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31600.html>. diakses pada 9 Mei 2017.

²⁶ *Ibid.*,

²⁷ Dan Lewis. 2005. *The Essential Guide to British Quangos*. Center for Policy Study. Preface.

Meskipun terdapat beberapa definisi terkait *Quango*, penyeragaman definisi *Quango* bukanlah hal yang mudah. Dengan berbagai macam latar belakang yang dimiliki oleh berbagai negara, membuat suatu definisi *Quango* yang disepakati secara internasional bisa dibilang tidak mungkin. Namun, akan menjadi lebih mudah apabila melihat *Quango* sebagai sebuah perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, seperti *the Next Steps* di Inggris dan *Agentschappen* di Belanda. Yang dimaksud dengan perpanjangan tangan pemerintah disini adalah lebih spesifik dengan membuat lembaga di luar pemerintahan untuk melakukan urusan publik.²⁸

Di Belanda, definisi *Quango* sendiri dianggap kontroversial. Hal ini mengacu pada fakta bahwa definisi sering disesuaikan sesuai dengan kebutuhan mereka yang memiliki kepentingan khusus dalam mendesentralisasi kewenangan administratif.²⁹ *Quango* tidak tunduk kepada menteri dalam pengertian bahwa menteri tidak berhak memberikan instruksi khusus yang harus diikuti oleh lembaga ini.³⁰ Definisi lain termasuk bahwa *Quango* tidak melekat dalam demokrasi tradisional yang kompleks, karena tidak bertanggung jawab terhadap institusi demokratis yang dipilih dan representatif (parlemen atau DPR dewan kota atau DPRD).³¹

Meskipun demikian, *Quango* di tingkat nasional dapat digunakan untuk memantau dan menerapkan undang-undang di tingkat Eropa. Hal ini terbukti dengan jelas oleh lembaga otoritas persaingan di tingkat nasional. *Quango* juga sering bekerja sama dengan badan pembuat hukum di luar negeri dan menjadi bagian dari jaringan Eropa. Untuk menemukan solusi dari permasalahan definisi ini, perlu diketahui bahwa tidak hanya ada satu jenis *Quango*.

Dalam mengklasifikasikan *Quango*, setidaknya terdapat beberapa jenis organisasi yang bisa diklasifikasikan sebagai *Quango*, yaitu:³²

- 1) Agen kontrak atau *contract agencies* (contoh: *British Next Steps Agencies*),
- 2) Badan publik atau *public bodies* (contoh: *non departmental public bodies, the Dutch zelfstandige bestuursorganen* atau *ZBO*),
- 3) Organisasi sukarela atau amal, dan
- 4) Badan Usaha Milik Negara atau *State-owned enterprises* (BUMN atau SOEs).

Sandra van Thiel mendasarkan pengklasifikasian tersebut pada tiga aspek, yaitu pengaturan keuangan,³³ sejauh mana pertanggungjawaban kementerian berlaku, dan mekanisme pengendalian untuk kementerian. Menurut dia, jenis pekerjaan dari *Quango* tidak bisa dijadikan unsur pembeda

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Zijlstra 2004, p. 1980-1986. A similar definition can be found in article 124a of the General guidelines for legislative drafting in the Netherlands. These guidelines or so-called *Aanwijzingen voor de regelgeving* can be found on <<http://www.justitie.nl>>. dalam *Ibid.*

³⁰ art. 16 of the Act concerning liberalization of the *Informatie Beheer Groep* (IBG is, among other things, responsible for the management of student grants in the Netherlands), *Staatsblad* 2004, nr. 593. dalam *Ibid.*

³¹ Raad voor het Openbaar Bestuur 2003, p. 45. dalam *Ibid.*

³² Sandra van Thiel, *Trend in The Public Sector, Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organization*, *Journal of Theoretical Politics*, 16(2): 175-201. 2004

³³ *Ibid.*,

suatu *Quango* dikarenakan jenis pekerjaan tersebut bisa saja dikerjakan oleh berbagai macam jenis *Quango* tersebut.

c. Pendanaan *Quasi Non Governmental Organization (Quango)*

Dengan sistem yang terdapat di Inggris, *Quango* dapat didefinisikan sebagai badan-badan yang seluruhnya atau sebagiannya dibiayai oleh pemerintah atau kementerian dan yang bertindak dengan tingkat independensi besar dari pemerintah atau juga dikenal sebagai *Non-Departmental Public Bodies (NDPB)*.³⁴

Terdapat beberapa bidang *Quango* di Inggris yaitu pertama adalah *Quango* di bidang energi, contohnya adalah *The Energy Savings Trust* dan *Carbon Trust* yang ternyata memiliki tugas tumpang tindih karena keduanya berusaha mengurangi kontribusi Inggris dari pemanasan global dengan mengurangi emisi karbon dioksida dan mempromosikan energi terbarukan. Apabila diakumulasi anggaran setiap tahunnya mencapai 130 juta Euro. Usaha untuk duplikasi dan tujuan dari dua *Quango* tersebut kemungkinan akan menaikkan biaya implementasi kebijakan untuk wajib pajak.³⁵

Kedua, contohnya adalah *Quango* di bidang lingkungan, badan lingkungan eksekutif terkemuka Inggris adalah *The Countryside Agency*, *English Nature*, dan *Environment Agency*. Tujuan dari *Quango* tersebut terlihat pada *Public Bodies 2003 The Countryside Agency* "bertujuan untuk melestarikan dan meningkatkan keindahan alam pedesaan..." sementara *English Nature* mempromosikan konservasi kehidupan alam liar di Inggris" dan *the Environment Agency* berusaha untuk "melindungi dan memperbaiki lingkungan di Inggris dan Wales." Ketiga *Quango* tersebut memiliki tujuan yang serupa tetapi tidak jelas mengapa dipisah menjadi tiga badan publik dengan banyak kepentingan yang sama dengan tidak digabungkan dan dirasionalisasikan.³⁶

Contoh ketiga adalah *Quango* di bidang pariwisata. Pariwisata adalah industri keenam terbesar di Inggris yang memberikan kontribusi 76 miliar Euro pada tahun 2002 dan menggunakan setara dengan 6,1% populasi pekerja. Sebuah rekor dalam enam bulan pertama tahun 2004 ketika 12,5 juta turis mengunjungi Inggris. Beberapa contoh nama *Quango* di bidang pariwisata diantaranya *The British Tourist Authority*, *English Tourism Council*, *Northern Ireland Tourist Board*, *Visit Scotland*, dan *Wales Tourist Board*.³⁷

Terdapat hal menarik apabila kita melihat isu aktual dari *Quango* dalam jurnal-jurnal internasional. Hal tersebut adalah agenda reformasi dari lembaga tersebut. Agenda ini banyak digaungkan dan dituangkan di dalam jurnal internasional yang berasal sebagian besar dari negara Inggris. Salah satu ide yang ditawarkan adalah membuat desain organisasi yang akuntabel atau *organizational design accountability*.³⁸

³⁴ Dan Lewis. 2005. *The Essential Guide to British Quangos*. Center for Policy Study. Preface.

³⁵ Dan Lewis. 2005. *Ibid*. Hal 1

³⁶ *Ibid*

³⁷ *Ibid*

³⁸ Rae Andre. *Assessing the Accountability of Government- Sponsored Enterprises*. hal 277 Jstor

Bentuk organisasi tersebut umumnya dapat bersifat responsif atau tidak responsif terhadap misi organisasinya. Akan menjadi tidak responsif apabila elit dengan sengaja melakukan tindakan *top down* atau secara hierarkis dengan mendorong penyimpangan untuk menerapkan misi tersebut. Hal lain adalah pimpinan membatasi informasi dan tanggung jawab di antara karyawan yang sedang membangun norma sehingga terjadi respon yang kurang baik yang diterima oleh para karyawan.³⁹

Pada dasarnya isu terbesar dari *Quango* adalah tentang akuntabilitas dan bagaimana mendapatkan kepercayaan dari publik. Isu tersebut haruslah dijawab dengan membuat suatu mekanisme yang diketahui oleh masyarakat terutama para akademisi agar dapat menjawab keresahan yang timbul di masyarakat. Dengan begitu, nantinya akan timbul pertanggungjawaban dari *Quango* tentang lembaganya dan juga mendapatkan simpati dari para masyarakat sehingga isu reformasi ini dapat diselesaikan justru dari kalangan internal lembaga *Quango* itu sendiri.

d. Karakteristik *Quango*

Karakteristik dari *Quango* dapat dirumuskan menjadi tiga faktor penting. Faktor pertama adalah memiliki satu atau lebih pelaksanaan kebijakan publik ataupun sebagai perpanjangan tangan pemerintah. Seperti *Quango* di beberapa Eropa yang membantu mengatur sektor tertentu yaitu sektor ilmiah, hukum, dan riset. Setidaknya dalam sektor pendidikan dan kesejahteraan sosial menjadi *domain* dengan kebijakannya ditentukan oleh *Quango*. Bentuk pelayanan seperti *Copenhagen Airport* maupun *Danish Sport Association* di Denmark menjadi tanggung jawab yang diemban oleh *Quango*. Begitu pula di Inggris maupun Belanda, pelayanan negara yang penting sekalipun seperti pendidikan, kesehatan, maupun kesejahteraan sosial diberikan kepada *Quango*.

Faktor kedua adalah sebagian penerimaan lembaga tersebut merupakan dana publik, ini juga tergambar dari bagaimana *Quango* itu berjalan. Meskipun mendapatkan dana baik dari parlemen di negara seperti Inggris dan Belanda, tetap saja ruang gerak *Quango* independen dan tidak dapat diintervensi oleh pihak luar termasuk dari yang memberikan dana itu sendiri. Menariknya, perdebatan banyak terjadi di ruang parlemen Belanda dan Inggris menuntut akuntabilitas dan juga efisiensi dari *Quango*. Namun, hal itu sepertinya masih belum mendapatkan respon yang berarti. Pada dasarnya negara Denmark yang memberikan dana kepada *Quango* masih memiliki persamaan dengan negara lain di Uni Eropa yang sebagian besar dananya diberikan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah kepada *Quango*.

Faktor ketiga adalah tidak adanya hierarki dari kementerian. Hierarki ini dapat ditegaskan dimana saja seperti pada aturan pemerintah maupun pedoman dasar dari lembaga *Quango* itu sendiri. Seperti yang terlihat baik di Inggris, Denmark, maupun Belanda, semuanya senada bahwa lembaga tersebut tidak memiliki hubungan hierarki dengan kementerian yang ada di atasnya. Dampaknya jelas yaitu pemerintah tidak dapat memberikan perintah atau intervensi dari kebijakan yang dijalankan oleh *Quango*.

³⁹ Ermann dan Lundman, 2002 dalam *ibid*.

Ketiga faktor tersebut dapat dijadikan sebagai tolak ukur bagi negara - negara yang belum mengenal istilah *Quango*. Pendekatan dengan perbandingan negara penting agar dapat membantu menentukan arah dari lembaga tersebut dan memastikan pendekatan bagi lembaga tersebut. Hal ini karena tidak adanya aturan hukum maupun pendekatan teoritis yang memadai di suatu negara yang di sisi lain perkembangan lembaga di suatu negara tersebut bergerak lebih cepat dan bervariasi mengikuti perkembangan dan kebutuhan dari masyarakat tersebut.

III. MUI Sebagai Lembaga Non Pemerintah

a. Latar Belakang dan Sejarah Pembentukan MUI

Dalam buku Pedoman Dasar Majelis Ulama Indonesia pada bagian mukadimah disebutkan tentang latar belakang berdirinya Majelis Ulama Indonesia (MUI) adalah dilandaskan oleh Al Qur'an Surat Al Anbiya Ayat 92. Dijelaskan pada bagian mukadimah tersebut bahwa MUI ingin memberikan peran pada bangsa Indonesia. MUI menyadari keberadaannya sebagai pelayan umat (*khadimul ummah*), ahli waris para nabi (*waratsatul anbiya*), dan penerus misi yang diemban Rasulullah Muhammad SAW. MUI senantiasa memberikan peran-peran kesejarahan baik pada masa penjajahan, pergerakan kemerdekaan dan seluruh perkembangan dalam kehidupan kebangsaan melalui berbagai potensi dan ikhtiar kebajikan bagi terwujudnya masyarakat adil makmur yang diridhoi Allah SWT.⁴⁰

MUI juga menyebutkan bahwa menyadari peran dan fungsi ulama sebagai pemimpin umat harus lebih ditingkatkan, sehingga mampu mengawal dan mengarahkan umat Islam dalam menanamkan akidah, membimbing umat dalam menjalankan ibadah, menuntun umat berkelakuan yang baik agar terwujud masyarakat yang berkualitas (*khair ummah*).

MUI sendiri dibentuk dari hasil pertemuan atau musyawarah para ulama, cendekiawan dan zuama (aktivis keislaman) yang datang dari berbagai penjuru tanah air, antara lain meliputi 26 ulama yang mewakili 26 provinsi di Indonesia, sepuluh orang ulama yang merupakan unsur dari ormas Islam tingkat pusat, yaitu, NU, Muhammadiyah, Syarikat Islam, Perti, Al Washliyah, Math'laul Anwar, GUPPI, PTDI, DMI dan al Ittihadiyyah, empat orang ulama dari Dinas Rohani Islam, Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut dan Polri. Selain itu juga terdiri dari 13 orang tokoh/cendekiawan yang merupakan tokoh perorangan.⁴¹

Dari musyawarah tersebut, dihasilkan sebuah kesepakatan untuk membentuk wadah tempat musyawarah para ulama, *zuama* dan cendekiawan muslim yang tertuang dalam sebuah "Piagam Berdirinya MUI", yang ditandatangani oleh seluruh peserta musyawarah yang ditandatangani oleh 53 orang ulama, terdiri dari 26 ketua MUI tingkat provinsi, sepuluh ulama unsur organisasi Islam, empat ulama dari Dinas Rohaniah Islam dan 13 ulama yang bersifat perorangan. Musyawarah tersebut kemudian disebut Musyawarah Nasional Ulama I. Musyawarah ini diselenggarakan oleh sebuah panitia yang diangkat oleh Menteri Agama dengan Surat Keputusan No. 28 tanggal 1 Juli

⁴⁰ Majelis Ulama Indonesia. *Pedoman Dasar Majelis Ulama Indonesia*. Muqaddimah.

⁴¹ Profil MUI, sumber: www.mui.or.id, diakses tanggal 19 Juli 2017.

1975 yang kemudian diketuai oleh Letjen. Purn. H. Soedirman dan tim penasihat yang terdiri dari Prof. Dr. Hamka, K. H. Abdullah Syafe'i dan K. H. M. Syukri Ghazali.⁴² Dari latar belakang tersebut, dibentuklah MUI dari hasil musyawarah ke-1 Majelis Ulama Indonesia yang berlangsung pada tahun 1395 H/1975 M pada tanggal 17 Rajab 1395 H bertepatan dengan tanggal 26 Juli 1975 M di Jakarta.⁴³

Usaha pembentukan MUI dilakukan melalui proses yang panjang. Mulai dari pendekatan kepada tokoh-tokoh ulama, ormas-ormas Islam, pejabat pemerintah, cendekiawan dan majelis ulama yang sudah berdiri seperti di Jawa Barat, Sumatera Barat, dan Aceh. Usaha kuat setelah tercapainya kesepakatan para ulama dan pemimpin umat Islam pertemuan mubaligh se Indonesia pada tanggal 20-29 November 1979.

Ada beberapa dasar pemikiran mengapa MUI didirikan. Pertama, di berbagai negara terutama Asia Tenggara, saat itu sudah ada peran strategis yang diambil oleh dewan ulama atau majelis ulama atau *mufti* selaku penasihat tertinggi di bidang keagamaan. Kedua, sebagai lembaga yang mewakili umat Islam Indonesia, jika ada pertemuan ulama internasional atau bila ada tamu dari luar negeri yang ingin bertukar pikiran dengan ulama Indonesia. Ketiga, untuk membantu pemerintah dalam memberikan pertimbangan keagamaan dalam pelaksanaan pembangunan, serta sebagai jembatan penghubung dan penterjemah komunikasi antara pemerintah dan umat Islam. Keempat, sebagai wadah pertemuan dan silaturahmi para ulama seluruh Indonesia untuk mewujudkan ukhuwah Islamiyah. Kelima, sebagai wadah musyawarah bagi para ulama, *zuama*, dan cendekiawan muslim Indonesia untuk membicarakan permasalahan umat.⁴⁴

Para ulama dan cendekiawan muslim menyadari bahwa terdapat hubungan timbal balik yang saling memerlukan antara Islam dan Negara. Islam memerlukan Negara sebagai wahana mewujudkan nilai Islam seperti keadilan, kemanusiaan dan perdamaian. Sedangkan Negara memerlukan Islam sebagai landasan bagi pembangunan masyarakat yang maju dan berakhlak. Oleh karena itu, keberadaan organisasi para ulama dan cendekiawan muslim adalah suatu konsekuensi logis dan prasyarat bagi berkembangnya hubungan harmonis antara berbagai potensi untuk kemaslahatan seluruh rakyat Indonesia.⁴⁵

Selain itu kemajuan dan keragaman umat Islam di Indonesia dalam alam pikiran keagamaan, organisasi sosial dan kecenderungan aliran dan aspirasi politik sering mendatangkan kelemahan dan bahkan dapat menjadi sumber pertentangan dikalangan umat Islam sendiri. Akibatnya umat Islam dapat terjebak dalam egoisme kelompok yang berlebihan. Oleh karena itu kehadiran MUI makin dirasakan kebutuhannya, sebagai sebuah organisasi kepemimpinan

⁴² 20 Tahun Majelis Ulama Indonesia, (Jakarta: Sekretariat MUI, 1995), h. 13 dalam Andi Shofian Effendi, *Pengaruh Fatwa Majelis Ulama Indonesia Terhadap Proses Pengambilan Kebijakan Pemerintah Indonesia*. Jakarta:2011.

⁴³ *Ibid.*,

⁴⁴ Wakhid Kozin. *Studi Tentang Peran Majelis Ulama Indonesia Dalam Kerukunan Umat Beragama*. Tesis: Universitas Indonesia. 2004. hal 58.

⁴⁵ Wahid Kozin, *Op.cit.* hal 59 - 60

umat Islam yang bersifat kolektif dalam rangka mewujudkan silaturahmi demi kebersamaan umat Islam.⁴⁶

Jika melihat proses berdirinya MUI, banyak orang akan beranggapan bahwa MUI dipersiapkan pemerintah untuk kepentingannya. Tentunya ini tidak terlepas dari demikian besar perhatian pemerintah dari mulai menteri sampai presiden sendiri. Apabila dilihat secara seksama, MUI didirikan tidak murni dari umat Islam melainkan adanya campur tangan umat Islam dan pemerintah. Tidak mengherankan saat berdirinya, MUI mendapatkan tanggapan dan reaksi dari sebagian umat Islam karena keberadaan lembaga dikhawatirkan akan menguntungkan kepentingan pemerintah.⁴⁷

Dalam perjalanannya, MUI selalu didampingi pemerintah bahkan beberapa program MUI merupakan usulan pemerintah. Dilihat dari kepengurusannya, MUI dapat dikategorikan sebagai organisasi semi pemerintah. Hal tersebut terlihat dari jabatan sekretaris umum selama dua periode merupakan unsur pemerintah dari Departemen Agama. Terlebih, pada pertemuan penting, ditampilkan unsur pemerintah untuk memberikan pengarahan atau ceramah, misalnya Presiden, Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan Keamanan, dan lain lain.⁴⁸

b. MUI sebagai Wadah Umat Muslim Indonesia

Dengan membaca sejarah berdirinya MUI, dapat ditarik kesimpulan bahwa MUI adalah organisasi keulamaan yang bersifat independen. MUI tidak berafiliasi kepada salah satu aliran politik, mazhab atau aliran keagamaan Islam yang ada di Indonesia. Beberapa pihak mempertanyakan hubungan MUI dan pemerintah dikarenakan tidak adanya hierarki maupun kewenangan untuk menggerakkan ulama di daerah. Namun demikian, keberadaan MUI merupakan sebuah sejarah baru dalam usaha mewujudkan kesatuan umat Islam Indonesia dalam suatu forum tingkat nasional yang dapat menampung, menghimpun dan mempersatukan pendapat dan pikiran ulama atau umat Islam secara keseluruhan.

Dalam pedoman dasar MUI, disebutkan bahwa MUI merupakan organisasi yang memiliki beberapa fungsi. Fungsi pertama adalah sebagai wadah musyawarah para ulama, zuama dan cendekiawan muslim dalam mengayomi umat dan mengembangkan kehidupan yang Islami. Fungsi kedua adalah sebagai wadah silaturahmi para ulama, *zuama*, dan cendekiawan muslim untuk mengembangkan dan mengamalkan ajaran Islam dan menggalang *ukhuwah islamiyah*. Fungsi ketiga adalah sebagai wadah yang mewakili umat Islam dalam hubungan dan konsultasi antar umat beragama. Fungsi terakhir adalah sebagai pemberi fatwa kepada umat Islam dan pemerintah baik diminta maupun tidak diminta.⁴⁹

⁴⁶Majelis Ulama Indonesia. *Latar Kesejarahannya MUI di Indonesia*, sumber http://muidki.org/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=106. diakses pada tanggal 15 Juni 2011 dalam BPHN. *Laporan Akhir Penelitian Tentang Kedudukan Fatwa MUI Dalam Upaya Mendorong Pelaksanaan Ekonomi Syariah*. Hal 40.

⁴⁷ Didin Saepudin. 1987. *Kedudukan Majelis Ulama Indonesia di Tengah Umat Islam dan Pemerintah*. Skripsi. Universitas Indonesia. Jakarta. Hal 81,

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Pasal 4 Pedoman Dasar Majelis Ulama Indonesia.

Pada tataran organisasi, terlihat bagaimana MUI menjaga hubungan baik kepada organisasi yang menjadi bagian dari MUI maupun dengan *stakeholder* yang berhubungan dengan MUI. Pada Pedoman Dasar MUI menyebutkan bahwa hubungan organisasi yang pertama antara MUI pusat dengan MUI provinsi, MUI kabupaten/ kota, dan MUI kecamatan bersifat koordinatif, aspiratif, dan struktural administratif. Hal yang kedua adalah hubungan antara MUI dengan organisasi/kelembagaan Islam bersifat konsultatif dan kemitraan.⁵⁰

Selain itu, hubungan kerja dengan pihak di luar organisasi Islam yang menjadi bagian dari MUI juga diatur yaitu pertama mengadakan kerjasama dalam kebajikan dan taqwa dengan pemerintah dan mengadakan konsultasi serta pertukaran informasi secara timbal balik. Hubungan kerja yang kedua mengadakan kerjasama dengan tokoh-tokoh masyarakat, ulama, *zuama*, organisasi/lembaga Islam dalam memberikan bimbingan dan tuntunan serta pengayoman kepada masyarakat khususnya umat Islam. MUI mengadakan konsultasi dan pertukaran informasi secara timbal balik. Hal yang ketiga adalah mengadakan kerjasama dengan organisasi dan lembaga lainnya dalam mencapai tujuan dan usaha MUI. Hal yang terakhir adalah MUI tidak berafiliasi kepada salah satu organisasi sosial politik.⁵¹

Sejak MUI didirikan, kerjasama dengan pemerintah terus dilakukan. MUI selalu mengikutsertakan pemerintah menurut bidang masing-masing. Sebaliknya, MUI pun banyak diikutsertakan oleh pemerintah. Mulai dari kegiatan yang bersifat keagamaan maupun kegiatan yang bersifat sosial kemasyarakatan.⁵²

Hubungan dan kerjasama itu menunjukkan kesadaran MUI bahwa organisasi ini hidup dalam tatanan kehidupan bangsa yang sangat beragam, dan menjadi bagian utuh dari tatanan tersebut yang harus hidup berdampingan dan bekerjasama antar komponen bangsa untuk kebaikan dan kemajuan bangsa. Sikap MUI ini menjadi salah dianggap sebagai cara untuk mewujudkan Islam sebagai *rahmatan lil alamin* (Rahmat bagi Seluruh Alam).⁵³

c. Keanggotaan dan Struktur MUI

Meskipun dinamakan sebagai “Majelis Ulama”, komposisi kepengurusan MUI apabila ditelusuri sangat variatif yaitu terdiri dari ulama, umara, dan *zuama*. Hal ini membuat MUI dapat bertindak sebagai pemersatu berbagai kelompok, aliran, dan paham di kalangan umat Islam Indonesia. Dengan susunan kepengurusan seperti itu, MUI terhindar dari sekadar menjadi lembaga keulamaan.

Kepengurusan MUI sendiri dibentuk di tingkat pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Pengurus MUI di tingkat nasional terdiri dari: Pelindung, yaitu Presiden RI, Dewan Pertimbangan yang terdiri dari: menteri

⁵⁰ Pasal 9 Pedoman Dasar Majelis Ulama Indonesia.

⁵¹ Pasal 10 Pedoman Dasar Majelis Ulama Indonesia.

⁵² MUNAS III. Majelis Ulama Indonesia (Jakarta: 1985) hlm 203.

⁵³ Anwar Abbas, dkk, Pedoman Penyelenggaraan Organisasi Majelis Ulama Indonesia, Majelis Ulama Indonesia, 2010, hlm. 7 dalam A, Fariska, 2015. *Studi Analisis Sex Phone Menurut Fatwa MUI nomor 287 Tahun 2011 Tentang Pornografi dan Pornoaksi*. Unisnu: Jepara.

yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi MUI serta para ulama terkemuka dalam masyarakat yang diketahui Menteri Agama, Dewan Pimpinan MUI sebagai pengelola kegiatan sehari-hari yang terdiri dari ketua umum dan ketua-ketua, anggota yang terdiri dari kalangan ulama dan *zuama* yang mencerminkan unsur-unsur yang terdapat di dalam masyarakat, sekretaris umum dan sekretaris, serta bendahara umum. Pada MUI daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota, komposisi kepengurusan seperti ini juga diterapkan.⁵⁴

Dalam kepengurusan MUI terdapat komisi-komisi yaitu Komisi Fatwa dan Hukum, Komisi Ukhuwah Islamiyah, Komisi Kerukunan Antar Umat Beragama dan Komisi Ulama Umara, Komisi Pembangunan, Komisi Peranan Wanita, Komisi Pembinaan Generasi Muda dan Komisi Hubungan Luar Negeri. Untuk memperkuat komisi-komisi itu, dibentuk kelompok kerja atau kelompok ahli seperti kelompok kerja litbang, tim tenaga ahli, dan tim pelaksana forum komunikasi dan informasi dan tim konsultasi bidang *ukhuwah islamiyah*. Cendekiawan muslim juga tergabung dan berhasil mendirikan pusat-pusat pengkajian yang dipimpin beberapa cendekiawan.⁵⁵

Pusat-pusat pengkajian ini bernaung di bawah MUI antara lain: Pusat Kajian dan Pengembangan Usaha dan Ekonomi Rakyat, Pusat Dokumentasi dan Informasi masalah-masalah Agama dan Kemasyarakatan, Pusat Kajian Masalah-Masalah Pendidikan, Dakwah dan Kebudayaan, Dakwah dan Kebudayaan, Pusat Kajian Zakat dan Pengembangan Lembaga Keuangan, Pusat Kajian Agama dan Adat istiadat, Pusat Kajian Teknologi dan Pengembangan Masyarakat, Pusat Kajian Perguruan Tinggi dan Pesantren, Pusat Kajian masalah-masalah Kependudukan, Wanita dan Anak, Pusat Kajian Etika dan Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Pembangunan. Dengan diikutsertakannya kelompok-kelompok cendekiawan, peneliti, tenaga pengembang masyarakat dan lain-lain, maka MUI dapat berperan lebih maksimal.⁵⁶

Dalam melaksanakan program yang bersifat khusus/perintisan, Dewan Pimpinan MUI dapat membentuk Lembaga/Badan sesuai dengan kebutuhan. Lembaga/Badan terdiri dari: Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-obatan, Minuman dan Kosmetika (LP-POM), Dewan Syari'ah Nasional (DSN), Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS), Badan Penerbit MUI, Yayasan Dana Dakwah Pembangunan (YDDP), dan badan lain yang dianggap perlu.⁵⁷

Pengurus MUI dibentuk melalui sistem formatur yang dipilih dari Munas MUI. Tim formatur selanjutnya bersama Menteri Agama selaku Dewan Pertimbangan MUI, menyusun komposisi pengurus selengkapannya. Masa jabatan pengurus adalah 5 tahun. Susunan Pengurus MUI pusat dan MUI daerah terdiri dari: dewan penasihat, dewan pimpinan harian anggota pleno, komisi, dan lembaga.

Pembentukan pengurus MUI dilakukan oleh MUI Pusat dari musyawarah nasional MUI, di provinsi oleh musyawarah daerah provinsi, di kabupaten/kota oleh musyawarah daerah kabupaten/kota, di kecamatan oleh musyawarah kecamatan, di desa/kelurahan dapat dibentuk MUI desa/kelurahan. Untuk pemilihan pengurus dilaksanakan melalui formatur atau langsung.

⁵⁴ Wahid Kozin. *Op.Cit.* hal 63 - 64

⁵⁵ Wahid Kozin. *Op.Cit.* hal 63 - 64

⁵⁶ *Ibid.*,

⁵⁷ Pasal 5 Pedoman Rumah Tangga Majelis Ulama Indonesia.

Pengurus MUI baik pusat maupun daerah berhenti karena tiga hal yaitu yang pertama adalah meninggal dunia yang kedua adalah permintaan sendiri atau yang ketiga diberhentikan berdasarkan keputusan Dewan Pimpinan MUI.

Hal yang diatur dalam kepengurusan juga tentang pengisian lowongan antar waktu personalia pengurus MUI diputuskan oleh rapat paripurna atas usul Pimpinan Harian MUI baik tingkat pusat maupun daerah yang diputuskan oleh pimpinan harian atas usul rapat komisi. Ketentuan dasar harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang pertama adalah warga negara Indonesia yang sehat jasmani dan rohani, yang kedua adalah beragama islam, hal yang ketiga adalah taqwa kepada Allah SWT, hal yang keempat adalah mempunyai keahlian dibidang agama Islam dan/atau bidang ilmu pengetahuan, teknologi dan kemasyarakatan serta memiliki jiwa pengabdian kepada masyarakat dan agama Islam dan yang terakhir menerima Pedoman Dasar dan Pedoman Rumah Tangga, program kerja dan peraturan-peraturan MUI.⁵⁸

MUI juga memiliki perangkat berupa Dewan Pimpinan MUI berfungsi melaksanakan keputusan-keputusan munas, rapat kerja nasional, rapat koordinasi daerah, rapat pengurus paripurna dan keputusan-keputusan MUI lainnya dengan memperhatikan pertimbangan, nasihat dan bimbingan Dewan Penasihat MUI. Dewan Pimpinan MUI menjalankan tugas dan fungsinya secara kolektif dan berkewajiban untuk melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada munas yang berwenang mengukuhkan susunan pengurus MUI Provinsi dan Dewan Pimpinan MUI Provinsi berwenang mengukuhkan susunan pengurus MUI Kabupaten/Kota dan seterusnya secara berjenjang. Susunan Dewan Pimpinan MUI terdiri dari pertama ketua umum, wakil ketua umum dan ketua-ketua. Kedua adalah sekretaris umum dan sekretaris-sekretaris. Ketiga adalah bendahara umum dan bendahara-bendahara dan terakhir anggota pleno.

Selain di pusat, terdapat juga Dewan Pimpinan MUI daerah berfungsi melaksanakan keputusan-keputusan musyawarah daerah, rapat kerja daerah, rapat koordinasi daerah, rapat pengurus paripurna dan keputusan-keputusan MUI lainnya dengan memperhatikan pertimbangan, nasihat dan bimbingan Dewan Penasihat MUI daerah. Fungsi pertama yaitu menjalankan tugas dan fungsinya secara kolektif dan berkewajiban untuk melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada musda. Mengenai Susunan Dewan Pimpinan MUI daerah terdiri dari yang pertama ketua umum dan ketua-ketua, susunan yang kedua yaitu sekretaris umum dan sekretaris-sekretaris. susunan yang ketiga yaitu bendahara umum dan bendahara-bendahara serta anggota pleno.⁵⁹

Unsur ketiga yaitu pimpinan harian MUI berfungsi melaksanakan tugas Dewan Pimpinan MUI sehari-hari dan bertanggung jawab kepada Dewan Pimpinan MUI yang memiliki tugas pertama yaitu memimpin dan melaksanakan kegiatan MUI sehari-hari, kedua yaitu memberi pengarahan kepada komisi dan lembaga/badan serta menerima usul-usul dari komisi dan lembaga/badan, ketiga yaitu mengadakan kerjasama dengan berbagai pihak dalam melaksanakan program organisasi, keempat yaitu menyampaikan laporan secara periodik kepada rapat pengurus paripurna, dan dan terakhir adalah menyiapkan bahan-bahan musyawarah dan rapat kerja MUI.

⁵⁸ Pasal 1 Pedoman Rumah Tangga Majelis Ulama Indonesia.

⁵⁹ Pasal 3 Pedoman Rumah Tangga Majelis Ulama Indonesia.

Susunan Pimpinan Harian MUI pusat terdiri yang pertama ketua umum, wakil ketua umum, dan ketua-ketua, kedua adalah sekretaris umum dan sekretaris-sekretaris; dan dan yang terakhir bendahara umum dan bendahara-bendahara. Pimpinan harian MUI daerah memiliki susunan yang sama dengan pusat. Pada tataran internal, pimpinan harian mengadakan pembagian tugas dalam melaksanakan tujuan dan usaha secara kolegal.

Hal yang pertama ketua umum memimpin pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Pimpinan MUI secara keseluruhan, tugas yang kedua wakil ketua umum membantu dan mewakili ketua umum dalam menjalankan tugas sehari-hari untuk mengkoordinasikan berbagai pelaksanaan program kerja, tugas yang ketiga ketua-ketua membantu ketua umum dan mengkoordinasikan komisi-komisi sesuai dengan pembedangannya, tugas yang keempat sekretaris umum membantu ketua umum dan para ketua serta memimpin administrasi kesekretariatan MUI, tugas yang kelima yaitu sekretaris-sekretaris membantu sekretaris umum, tugas yang keenam bendahara umum membantu ketua umum dan para ketua untuk memimpin administrasi keuangan. Hal yang terakhir bendahara-bendahara membantu bendahara umum.⁶⁰ Dewan Pimpinan MUI mengakomodir para pengurus dari kalangan ormas Islam, kaum intelektual dan professional.⁶¹

IV. Majelis Ulama Indonesia Sebagai *Quasi Non Governmental Organization* (QUANGO)

a. Aspek Tugas dan Wewenang

Tugas dari MUI sendiri disebutkan dalam aturan internal yang dimiliki lembaga tersebut maupun apa yang diamanatkan oleh aturan perundang-undangan. Aturan internal tersebut terdapat dalam Pedoman Dasar MUI. Secara umum, dalam Mukadimah Pedoman Dasar MUI disebutkan bahwa MUI merupakan pewaris para nabi atau *waratsatul anbiya'* dan terdapat kesadaran bahwa kewajiban untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dengan cara yang baik dan terpuji adalah kewajiban bersama. Oleh karena itu, kepemimpinan umat Islam memiliki sifat kolektif merupakan kewajiban dalam rangka mewujudkan masyarakat madani dengan menekankan nilai persamaan, keadilan dan musyawarah.

Hal tersebut menjadikan MUI menjalankan peran dan fungsinya sebagai pemimpin umat yang untuk mengarahkan dan mengawal umat Islam dalam menanamkan akidah, membimbing umat dalam menjalankan ibadah, menuntun umat dalam mengembangkan akhlak yang baik sehingga terwujud masyarakat yang berkualitas.⁶²

Di dalam Pedoman Dasarnya, ada beberapa tugas utama yang dilakukan oleh MUI. Pertama adalah sebagai wadah musyawarah para ulama, *zuama* dan cendekiawan muslim dalam mengayomi umat dan mengembangkan kehidupan yang Islami. Kedua adalah sebagai wadah silaturahmi para ulama, *zuama* dan cendekiawan muslim untuk mengembangkan dan mengamalkan ajaran Islam

⁶⁰ Pasal 4 Pedoman Rumah Tangga Majelis Ulama Indonesia.

⁶¹ Anam, Thobib. 2015. *Kepengurusan MUI Pusat 2015 – 2020 resmi dikukuhkan*. Bima Islam. Jurnal Kegiatan Bulanan. Kementerian Agama.

⁶² Muqaddimah. *Pedoman Dasar*. Majelis Ulama Indonesia.

dan menggalang ukhuwah Islamiyah. Ketiga adalah sebagai wadah yang mewakili umat Islam dalam hubungan dan konsultasi antar umat beragama. Hal yang terakhir adalah sebagai pemberi fatwa kepada umat Islam dan pemerintah, baik diminta maupun tidak diminta.⁶³

Pemerintah memiliki peran tersendiri dalam hubungannya dengan MUI. Disebutkan bahwa MUI merupakan mitra pemerintah dalam penyelenggaraan program pembangunan pengembangan kehidupan yang islami.⁶⁴ Status hubungan tersebut semakin menguatkan bahwa MUI didukung pemerintah dalam menjalankan tugas yang telah ditetapkannya.

Kewenangan juga diberikan kepada MUI melalui UU pada beberapa aspek tertentu. Diantaranya adalah pada sertifikat halal yang didefinisikan sebagai pengakuan kehalalan suatu produk yang dikeluarkan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH) berdasarkan fatwa halal tertulis yang dikeluarkan oleh MUI.⁶⁵ Penetapan kehalalan produk dikeluarkan MUI dalam bentuk keputusan penetapan halal produk.⁶⁶

Selain di bidang sertifikasi halal, MUI juga mendapatkan kewenangan yang diberikan di bidang ekonomi syariah. Hal yang dimaksud dengan perbankan syariah adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang perbankan syariah, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.⁶⁷ Prinsip syariah itu sendiri adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.⁶⁸

MUI secara struktural memiliki sebuah lembaga di bawahnya yang memiliki tugas tersendiri yang dinamakan Dewan Syariah Nasional atau DSN. Tugas DSN adalah menjalankan tugas MUI dalam menangani masalah-masalah yang berhubungan dengan ekonomi syariah, baik yang berhubungan dengan aktivitas lembaga keuangan syariah ataupun yang lainnya. Pada prinsipnya, pembentukan DSN dimaksudkan oleh MUI sebagai usaha untuk efisiensi dan koordinasi para ulama dalam menanggapi isu-isu yang berhubungan dengan masalah ekonomi dan keuangan.

Disamping itu, DSN diharapkan dapat berperan sebagai pengawas, pengarah dan pendorong penerapan nilai-nilai dan prinsip-prinsip ajaran Islam dalam kehidupan ekonomi. Oleh sebab itu, DSN berperan secara proaktif dalam menanggapi perkembangan masyarakat Indonesia di bidang ekonomi dan keuangan.⁶⁹

Fatwa DSN dibutuhkan dalam hal pengaturan yang terkait sebagai berikut yaitu pembuatan atau pengembangan produk baru, yang meliputi seluruh produk bank, baik asset, *liabilities* dan *services*.⁷⁰ Selain itu, terdapat

⁶³ Pasal 4. *Pedoman Dasar*. Majelis Ulama Indonesia.

⁶⁴ Pasal 2. Peraturan Presiden Nomor 151 Tahun 2014 Tentang Bantuan Pendanaan Kegiatan Majelis Ulama Indonesia.

⁶⁵ Pasal 1 huruf 10 Undang-Undang No 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal.

⁶⁶ Pasal 10 ayat (2) *Ibid*.

⁶⁷ Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah,

⁶⁸ Pasal 1 angka (12), *Ibid*.

⁶⁹ *Ibid*. Hlm 82

⁷⁰ Instrumen Penelitian: Wawancara Responden/Informan dengan PT. Bank Syariah Mandiri; PT. Bank

produk di luar bank yang masih terkait dengan bank, seperti asuransi, pasar modal, pegadaian serta instrumen-instrumen syariah.⁷¹ Penghimpunan dana dan penyaluran pembiayaan⁷² seluruh kegiatan operasional perbankan syariah.⁷³ Terdapat juga lembaga arbitrase syariah nasional yang ada sekarang bukan dibentuk oleh pemerintah tetapi oleh MUI yaitu Basyarnas.⁷⁴

Beberapa fakta tersebut menunjukkan bahwa MUI memiliki satu atau lebih pelaksanaan kebijakan publik yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah terutama dalam hal ini tergambar dari pemberian fatwa. Hal tersebut tergambar pada bidang perbankan syariah maupun juga sertifikasi halal. Hal ini merupakan atribusi dari UU No 21 Tahun 2008 dan UU Nomor 33 Tahun 2014 yang memenuhi salah satu karakteristik MUI sebagai *quango*.

b. Aspek Pendanaan

Pada Pedoman Dasar MUI disebutkan dua sumber dana yang diterima oleh MUI yaitu berasal dari bantuan masyarakat dan pemerintah yang tidak mengikat dan usaha-usaha lain yang sah dan halal.⁷⁵ Pemerintah sendiri secara berkala memberikan dananya kepada MUI meskipun pada tahun 2015 dana tersebut sempat terhambat karena persoalan perubahan regulasi dan penundaan oleh Kementerian Agama.

Namun, diatur pada Perpes 151 Tahun 2014 bahwa untuk kelancaran pelaksanaan peranan MUI sebagai mitra pemerintah, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat memberikan bantuan pendanaan kegiatan MUI.⁷⁶ Bantuan pendanaan kepada MUI Pusat dibebankan pada kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang agama dan bantuan pendanaan kepada MUI Provinsi dan Kabupaten/Kota dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah melalui satuan kerja perangkat daerah yang ditunjuk oleh kepala daerah.⁷⁷

Apabila kita melihat realita di lapangan, maka akan tergambar fenomena perolehan dana yang diperoleh pemerintah pusat kepada MUI setelah adanya peraturan tersebut. Pemerintah pada bulan Oktober 2015 belum mencairkan bantuan anggaran untuk MUI sebesar tiga miliar rupiah. Dana itu seharusnya diperuntukan sebagai dana operasional pengurusan sertifikasi halal sejak 2014. Alokasi bantuan pemerintah tiga miliar rupiah bermula sejak era pemerintahan

BJB Syariah; PT. Bank Tabungan Negara Unit Usaha Syariah. dalam BPHN. *Laporan Akhir Penelitian Hukum Tentang Kedudukan Fatwa MUI Dalam Upaya Mendorong Pelaksanaan Ekonomi Syariah*.

⁷¹ Instrumen Penelitian: Wawancara Responden/Informan dengan PT. Bank Syariah Mandiri. *Ibid*

⁷² Instrumen Penelitian: Wawancara Responden/Informan dengan PT. Bank BJB Syariah; PT. Bank

Danamon Indonesia Unit Usaha Syariah. *Ibid*.hal 58

⁷³ Instrumen Penelitian: Wawancara Responden/Informan dengan PT. Bank BNI Syariah; PT. Bank Mega

Syariah.*Ibid*. hal 58

⁷⁴ Instrumen Penelitian: Wawancara Responden/Informan dengan PT. Bank BJB Syariah. *Ibid*. Hlm 63

⁷⁵ Pasal 12. Pedoman Dasar Majelis Ulama Indonesia.

⁷⁶ Pasal 3. Peraturan Presiden 151 Tahun 2014

⁷⁷ *Ibid*. Pasal 4 ayat (1) dan (2).

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Saat itu, MUI beraudiensi dengan Presiden SBY untuk mengajukan dana penyelenggaraan operasional MUI sebesar tiga puluh miliar rupiah.⁷⁸

Pemerintah dan MUI lalu menyepakati anggaran untuk lembaga itu sebesar sepuluh miliar rupiah. Akan tetapi seiring penerapan kebijakan anggaran di semua lembaga dan kementerian, dana bantuan dipangkas 70 % menjadi tiga miliar rupiah. Dana bantuan itu tersendat mulai tahun 2014 karena dinilai tidak ada dasar hukumnya. Lalu terbit Peraturan Presiden Nomor 151 Tahun 2014 yang membolehkan negara memberikan bantuan pendanaan kepada MUI. Akan tetapi belakangan terjadi perubahan kebijakan. Pada tahun anggaran 2015, pemerintah menggelontorkan dana bansos sesuai pengajuan program kegiatan, bukan dalam bentuk uang tunai langsung. Hal ini diperburuk oleh kondisi transisi kepemimpinan pada akhir 2014 dimana bantuan dari pemerintah ditunda, sehingga praktis dana MUI yang dijanjikan tidak kunjung keluar.⁷⁹

Walaupun sempat memiliki kendala dari dana pemerintah, potensi pemasukan MUI dari masyarakat terutama sertifikasi halal cukup menarik. Sertifikasi halal cakupannya juga berlaku bagi rumah potong hewan dan restoran. Untuk restoran sertifikasi dihitung berdasarkan jumlah outlet. Biayanya mulai dari Rp 1 juta untuk satu outlet, hingga Rp 12 juta untuk restoran yang memiliki 31-35 outlet.⁸⁰ Darisini tergambar pendanaan MUI itu sendiri memang sudah mandiri, meski mendapat dari pemerintah tetapi justru MUI sendiri sudah memiliki pendanaannya sendiri.

Pada tingkat kabupaten/kota, seperti yang telah ditentukan oleh Peraturan Presiden, maka walikota atau bupati dapat memberikan dana kepada MUI. Contohnya pada Kabupaten Banyuwangi yang memberikan bantuan alokasi dana hibah untuk kegiatan Dewan Pimpinan MUI Kabupaten Banyuwangi Tahun Anggaran 2016 sebagai berikut: Penerima dana hibah adalah Ketua Umum Dewan Pimpinan MUI Kabupaten Banyuwangi bernama Mohammad Yamien. Alokasi Dana Hibah tersebut sebesar Rp2.605.000.000,00 (dua milyar enam ratus lima juta rupiah).⁸¹ Selain itu, Dewan Pimpinan MUI Kota Bandung juga mendapatkan dana hibah dari Pemerintah Kota Bandung. Dari proposal yang diajukan dengan nilai total Rp 4.500.000.000, diturunkan anggaran hibah sebesar Rp 4.000.000.000.⁸²

Meskipun dibantu pemerintah, terdapat dua agenda besar MUI yang tetap berjalan tanpa bantuan pemerintah yaitu acara Peringatan Tahun Baru Hijriyah 1 Muharram pada Oktober 2014 di Istora Senayan Jakarta dan Kongres Umat Islam Indonesia di Yogyakarta pada Februari 2015. MUI tetap berjalan

⁷⁸ Muhammad Arief Hidayat, Reza Fajri. *MUI Mengeluh Anggaran Sering Tersendat*. <http://www.viva.co.id/berita/nasional/629143-mui-mengeluh-anggaran-sering-tersendat> Diakses pada tanggal 22 Juli 2017.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Reja Hidayat. *Remang – Remang Dana Sertifikasi Halal*. Diakses pada tanggal 22 Juli 2017. <https://tirto.id/remang-remang-dana-sertifikasi-halal-9di>

⁸¹ Keputusan Bupati Banyuwangi Nomor 188/113/KEP/429.011/2016 Tentang Penetapan Penerima dan Alokasi Dana Hibah Untuk Kegiatan Dewan Pimpinan Majelis Ulama Indonesia Kabupaten Banyuwangi Tahun Anggaran 2016.

⁸² Sabilulungan. *Hibah dan Dana Bansos Online Majelis Ulama Indonesia Kota Bandung*. Diakses pada 22 Juli 2017 <http://sabilulungan.bandung.go.id/detail/654>.

seperti biasanya menjalankan tugas-tugas pokoknya sebagai majelis ulama tertinggi di Indonesia meski tanpa bantuan dari pemerintah.⁸³

Ketiadaan dana dari pemerintah tergambar pada pendanaan MUI Sumatera Barat. Pada Februari 2017 diberitakan bahwa Kantor MUI Sumbar ditutup. Gusrizal Gazahar melalui akun media sosialnya mengatakan kantornya tutup mulai Februari 2017 karena tidak ada bantuan anggaran operasional dari Pemprov Sumbar. Bantuan anggaran itu telah dihentikan sejak 2015 sehingga MUI kesulitan melaksanakan kegiatan. Dua orang tenaga administrasi yang biasa membantu sekretariat MUI Sumbar juga terpaksa dirumahkan.⁸⁴

MUI Sumbar akhirnya memakai banyak cara lain untuk dapat menjalankan operasionalnya. Dana dari masyarakat pun dibuka dan dengan sumbangan masyarakat diterima dana sekitar 269 juta rupiah. Selain itu, MUI Sumbar selama masa tersebut menggunakan kantor di Masjid Nurul Iman yang menjadi tempat berkantor selama sementara waktu. Tidak dalam waktu lama, MUI Sumbar tercatat menerima Waqaf Tanah dari Bapak H. Herman Nawas dan Keluarga. Tanah tersebut direncanakan untuk dapat membangun gedung MUI yang baru setelah tutupnya gedung MUI Sumbar sebelumnya.⁸⁵

Faktor kedua dari karakteristik *quango* adalah MUI sebagian penerimaan dana nya merupakan dana publik, ini juga tergambar dari bagaimana *quango* itu berjalan. Hal ini tergambar baik di pusat berdasarkan PP No 151 Tahun 2014 maupun juga Perda yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Selain itu MUI juga bisa mandiri dengan sebagian dananya dikumpulkan di luar pemerintah.

c. Tidak adanya hubungan kelembagaan antara negara dengan MUI

Pada dasarnya, sebagai lembaga yang independen, MUI tidak memiliki laporan pertanggungjawaban kepada pihak tertentu untuk disetujui ataupun disahkan. Akan tetapi, harus diingat bahwa sebagian dana yang didapatkan oleh MUI berasal dari APBN/APBD. Penggunaan dana APBN ini berasal dari anggaran Kementerian Agama (Kemenag). Untuk kepentingan pertanggungjawaban keuangan, setiap tahun MUI melibatkan akuntan publik untuk mengaudit, termasuk dana sertifikasi halal. MUI dan LPPOM (Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-obatan, dan Kosmetika) MUI diaudit baik internal maupun eksternal. Laporan audit tersebut tentunya menimbulkan sebab akibat, apabila memang laporan audit kepada Kemenag bermasalah, bisa jadi

⁸³ Bilal Ramadhan. *Ini Penjelasan Menag Terkait Dana Untuk MUI*. Diakses pada tanggal 22 Juli 2017. <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/13/nl3hxf-ini-penjelasan-menag-terkait-dana-untuk-mui>.

⁸⁴ Teguh Firmansyah. *Kantor MUI Sumbar Tutup Tak Punya Anggaran, Ini Solusi Pemda*. Diakses pada tanggal 22 Juli 2017. <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/17/02/09/ol3hfw377-kantor-mui-sumbar-tutup-tak-punya-anggaran-ini-solusi-pemda>.

⁸⁵ Buya Gusrizal Gasrahar. *Buya Gusrizal Gasrahar: Alhamdulillah Kepedulian Umat Bangkit, MUI Sumbar Dapat Tanah Wakaf*. <https://www.kabasurau.co.id/buya-gusrizal-gazahar-alhamdulillah-kepedulian-umat-bangkit-mui-sumbar-dapat-tanah-wakaf/>. Diakses pada tanggal 22 Juli 2017.

penyebabnya adalah MUI. Bila audit tidak bermasalah, maka tentunya anggaran yang diberikan kepada MUI tidak bermasalah.⁸⁶

Pada laporan pertanggungjawaban di daerah, tentunya juga mengikuti aturan yang diberikan pada APBD. Contohnya di Kota Bandung, dalam rangkaian laporan pertanggungjawaban dana hibah yang diberikan Pemerintah Kota Bandung, dituliskan mengenai Surat Pernyataan Tanggung Jawab Permohonan Belanja Hibah yang ditandatangani oleh Prof. Dr. KH. Miftah Faridl sebagai Ketua Umum MUI Kota Bandung. Dikatakan bahwa untuk memenuhi tujuan transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana belanja hibah bahwa, sebagai bentuk tanggung jawab penuh baik formal maupun materiil atas penggunaan belanja hibah yang diterima. Belanja hibah yang sesuai dengan rencana penggunaan proposal yang telah disetujui. Jangka waktu laporan pertanggungjawaban belanja hibah paling lambat 1 (satu) bulan setelah kegiatan atau 10 Januari tahun anggaran berikutnya.⁸⁷

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, MUI merupakan mitra pemerintah dalam penyelenggaraan program pembangunan pengembangan kehidupan yang islami.⁸⁸ Hal ini dapat terlihat pada UU Jaminan Produk Halal dan Perpres Tentang Pendanaan MUI. Baik pemerintah maupun MUI itu sendiri memang secara eksplisit mengatakan bahwa tidak adanya hubungan hierarki antara MUI dengan Kementerian Agama.

Faktor ketiga dari karakteristik *Quango* adalah tidak adanya hierarki dari kementerian. Meskipun sejak awal pendirian hingga hari ini hubungan pemerintah dan MUI sangat dekat, tetapi peraturan perundangan mengatakan bahwa hubungan pemerintah dengan MUI merupakan mitra pemerintah. Selain dalam hubungan pendanaan sebagai donor dengan penerima donor, tidak ada hierarki kelembagaan dengan kementerian manapun yang memiliki garis hierarki atas MUI.

V. Kesimpulan

Salah satu produk hukum dari MUI yaitu fatwa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan umat Islam. Sejak 1975, MUI hadir untuk menjawab permasalahan umat muslim melalui fatwa MUI yang sudah mengalami banyak perkembangan dari mulai pendiriannya hingga hari ini. Dari mulai menjawab pertanyaan seputar hal fundamental seperti ibadah dan akidah hingga hari ini menjadi bagian tidak terpisahkan dalam kebijakan negara dalam hal perbankan syariah, sertifikasi halal dan industri maupun pariwisata halal.

Pemahaman tentang sistem kelembagaan negara di Indonesia dapat dikatakan cukup terbatas, meski sudah banyak terjadi perubahan semenjak era reformasi. Salah satunya adalah tentang pemahaman kelembagaan dari Majelis Ulama Indonesia (MUI). Apabila kita teliti lebih jauh, maka MUI dapat digolongkan sebagai lembaga *quasi non governmental organization* atau *quango*,

⁸⁶ Nur Aivanni. *MUI Diminta Transparan*. <http://mediaindonesia.com/news/read/85312/mui-diminta-transparan/2016-12-31>. Diakses pada tanggal 22 Juli 2017.

⁸⁷ Majelis Ulama Indonesia Kota Bandung. *Surat Pernyataan Tanggung Jawab Permohonan Belanja Hibah*. Bandung: 2016.

⁸⁸ Pasal 2. Peraturan Presiden Nomor 151 Tahun 2014 Tentang Bantuan Pendanaan Kegiatan Majelis Ulama Indonesia.

hal ini dapat terlihat dari tiga aspek, yaitu tugas dan wewenang, pendanaan, dan hubungan dengan pemerintah.

Meskipun posisi MUI dapat dikategorikan sebagai *Quango*, namun kategorisasi tersebut tidak banyak dikenal oleh masyarakat. Oleh karena itu, posisi MUI sebagai *Quango* dalam struktur kelembagaan negara di Indonesia perlu diperjelas dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Selain itu, penting juga untuk mengkaji lembaga selain MUI yang memiliki karakteristik seperti *Quango*, agar keberadaan *Quango* di dalam struktur kelembagaan di Indonesia dapat diidentifikasi dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang – Undangan

- Indonesia, *Undang – Undang No 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah*, Lembaran Negara Nomor Tahun 2004
- Indonesia, *Undang – Undang No 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal*, Lembaran Negara Nomor 295 Tahun 2014.
- Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Tentang Bantuan Pendanaan Kegiatan Majelis Ulama Indonesia*, Lembaran Negara Nomor 290 Tahun 2014
- Indonesia. *Peraturan Presiden No 83 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agama*. Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 68.

Buku

- Abbas, Anwar. dkk, *Pedoman Penyelenggaraan Organisasi Majelis Ulama Indonesia*. Majelis Ulama Indonesia, 2010,
- Ali, M. Daud. *Sistem Ekonomi Islam, Zakat dan Wakaf*, Jakarta: UI Press, 1988.
- Anshori, Abdul Ghofur. 2007, *Perbankan Syariah di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Asshiddiqie, Jimly. *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Budiarjo. Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 1997.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell. 1960.
- Maksum, Muhammad. *Peran Fatwa DSN Dalam Menjawab Perkembangan Produk Keuangan Syariah*. Logos. 1995
- Mannan, Muhammad. *Ekonomi Islam, Teori dan Praktik*, Jakarta: PT. Intermasa, 1992
- Nafis, M Cholil. *Teori Hukum Ekonomi Syariah*, UI Press, Jakarta, 2011.
- Pengajar, Mata Kuliah Ilmu Negara. *Ilmu Negara*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2012

- Saeed, Abdullah. *Islamic Banking and Interest: A Studi of Riba*, terj. (Jakarta: Paramadina, 2004)
- Vogel, Frank dan Hayes, Samuel. *Islamic Law and Finance: Religion, Risk, and Return*, terj. (Bandung: Nusamedia, 2007), cet. ke-1 Syarifuddin. Amir. *Ushul Fiqh*. jilid 2. Cet III. Ciputat. Logos. 2005.
- Wahid, Abdurahman. *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kaitannya Dengan Kehidupan Beragama Dan Berkepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam Pancasila Sebagai Ideologi*. Jakarta: Perum Percetakan RI. 1991
- Wahjono, Padmo. *Kuliah – Kuliah Ilmu Negara*, cet.1. Jakarta: Indo-Hill-Co, 1996.

Jurnal dan Karya Ilmiah

- Abas, Zainul. *Fatwa MUI dan Kajian Hukum di Indonesia*. Kementrian Agama RI: Jakarta. 2012.
- Abdillah. Masyukri. *Hubungan Antara Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi*. UIN Syarif Hidayatullah: Jakarta 2013. *Journal Ahkam*, Vol. XIII No. 2, Juli 2013
- Abdul Ghofur Anshori. *Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dan Implikasinya bagi Praktik Perbankan Nasional*. *Jurnal Ekonomi Islam*. Vol II No. 2 Desember 2008.
- Amin, Maruf. “Fatwa Halal Melindungi Umat dari Kerugian yang Lebih Besar”, *Jurnal Halal*, No.103 Th. XVI Jakarta: LPPOM MUI, 2013.
- Amin, Mar’uf. Fokus, “Mendamba Vaksin Meningitis Halal”, *Jurnal Halal*, No.78 Th. XII. Jakarta: LPPOM MUI, 2009.
- Anshori. Abdul Ghofur. *Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dan Implikasinya bagi Praktik Perbankan Nasional*. *Jurnal Ekonomi Islam*. Vol II No. 2 Desember 2008
- Azhary. Tahir. *Negara Hukum*. Jakarta: Kencana 2010.
- Bertelli. Anthony. *The Role of Political Ideology in the Structural Design of New Governance Agencies*. Wiley on behalf of the American Society for Public Administration. *Public Administration Review*, Vol Vol. 66 No. 4 Jul- Aug. 2006.
- Brian, Hogwood. *The Growth of Quangos: Evidance and Explanations*. In Rindley, E. And D. Wilson, eds. *The Quango Debate*. Oxford: OUP. 1995.
- Greve. Carsteen. *Exploring The Grey Zone: Quangos in Denmark. The Stakeholder* 1. 1997
- Greve, Carsteen, Flinders, Mathew and Van Thiel, Sandra. *Quangos-What’s in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective*. Blackwell Publishers: USA. ISSN 0952-1895. 1990
- Effendi, Andi Shofian. *Pengaruh Fatwa Majelis Ulama Indonesia Terhadap Proses Pengambilan Kebijakan Pemerintah Indonesia*. Jakarta:2011.
- Kozin. Wakhid. *Studi Tentang Peran Majelis Ulama Indonesia Dalam Kerukunan Umat Beragama*. Tesis: Universitas Indonesia. 2004.
- Lewis, Dan. *The Essential Guide to British Quangos*. Center for Policy Study. Preface. 2005.

- Nasional, Badan Pengkajian Hukum. *Laporan Akhir Penelitian Tentang Kedudukan Fatwa MUI Dalam Upaya Mendorong Pelaksanaan Ekonomi Syariah*. Jakarta. Kementrian Hukum dan HAM. 2014.
- Maulia, Siti Musdah. "Fatwa Majelis Ulama Indonesia", Jauhar Volume 4, No.2 Desember 2003.
- Pera, Marcelio. *Kant on Politics, Religion, and Secularism*. Universal Rights in a World of Diversity: Political Academy of Social Sciences. Acta 17 2012.
- Saepudin, Didin. 1987. *Kedudukan Majelis Ulama Indonesia di Tengah Umat Islam dan Pemerintah*. Skripsi. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Sani, Arsul. *Fatwa MUI dalam Legislasi di Indonesia*. disampaikan pada seminar LKIH FHUI "Masih perlukah fatwa MUI?" di Auditorium Djokoseotono FHUI, Februari 2017.
- Smith, Donald Eugen. *Religion and Political Development*, Boston: Little Brown and Company, 1970
- Tahuda, A Gunawan. *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Jakarta 2012
- Thobib, Anam. 2015. *Kepengurusan MUI Pusat 2015 – 2020 resmi dikukuhkan*. Bima Islam. Jurnal Kegiatan Bulanan. Kementrian Agama.
- Van Gestel, R.A.J. Ph. Eijlander & Peter, J.A.F. *The Regulatory Powers of Quangos in the Netherlands: Are Trojan Horses Invading Our Democracy? Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.1. 2007.
- Van Thiel, Sandra. 2004. *Trend in The Public Sector, Why Politicians Prefer Quasi- Autonomous Organization*. London, Thousand Oak, CA and New Delhi
- Yanggo, T Huzaemah. *Urgensi Fatwa Zaman Sekarang*, Jakarta: Prosiding Seminar LKIH FHUI. 2017.

Seminar

- Arto, Mukti. *Fatwa MUI Sebagai Sumber Penentuan Hukum Dalam Putusan Hakim*. disampaikan pada seminar LKIH FHUI "Masih perlukah fatwa MUI?" di Auditorium Djokoseotono FHUI, Februari 2017.
- Yanggo T. Huzaemah. *MUI dan Penetapan Fatwa*, disampaikan pada seminar LKIH FHUI "Masih perlukah fatwa MUI?" di Auditorium Djokoseotono FHUI, Februari 2017.
- Sani, Arsul. *Fatwa MUI dalam Legislasi di Indonesia*. disampaikan pada seminar LKIH FHUI "Masih perlukah fatwa MUI?" di Auditorium Djokoseotono FHUI, Februari 2017.
- Arifin Muchtar Zainal. *Keterangan Ahli Sidang Mahkamah Konstitusi 13 September 2017*. Jakarta. Mahkamah Konstitusi. 2017.

Website

- Aivanni. Nur. *MUI Diminta Transparan*. diakses pada tanggal 18 Juli 2017. <http://mediaindonesia.com/news/read/85312/mui-dimintatransparan/2016-12-13>
- Amrullah, Amri. *Kedudukan dan Sikap Keagamaan MUI Penting Untuk Selamatkan RI*. Diakses pada tanggal 12 November 2017. <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam->

- nusantara/17/02/01/okohku396-kedudukan-pendapat-dan-sikap-keagamaan-mui-penting-untuk-selamatkan-nkri
- Fau, Nirmala Theodora. *Memburu Potensi Wisatawan Muslim Dunia*. Diakses pada tanggal 7 November 2017 pukul 22.49. <http://validnews.co/Memburu-Potensi-Wisatawan-Muslim-Dunia-V0000294>.
- Firmansyah, Teguh. *Kantor MUI Sumbar Tutup Tak Punya Anggaran, Ini Solusi Pemda*. Diakses pada tanggal 22 Juli 2017. <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/17/02/09/ol3hfw377-kantor-mui-sumbar-tutup-tak-punya-anggaran-ini-solusi-pemda>.
- Gasrahar, Buya Gasrahar. *Buya Gusrizal Gasrahar: Alhamdulillah Kepedulian Umat Bangkit, MUI Sumbar Dapat Tanah Wakaf*. Diakses pada tanggal 22 Juli 2017. <https://www.kabasurau.co.id/buya-gusrizal-gazahar-alhamdulillah-kepedulian-umat-bangkit-mui-sumbar-dapat-tanah-wakaf/>
- Hidayat, Muhammad Arief. dan Reza, Fajri. *MUI Mengeluh Anggaran Sering Tersendat*. Diakses pada tanggal 22 Juli 2017. <http://www.viva.co.id/berita/nasional/629143-mui-mengeluh-anggaran-sering-tersendat>.
- Hidayat, Reza. *Remang-Remang Dana Sertifikasi Halal*. Diakses pada tanggal 22 Juli 2017. <https://tirto.id/remang-remang-dana-sertifikasi-halal-9di>
- Indonesia, Bisnis. *Indonesia Borong 12 Penghargaan Wisata Halal Dunia*. Diakses pada tanggal 7 November 2017. <http://industri.bisnis.com/read/20161208/12/610485/indonesia-borong-12-penghargaan-wisata-halal-dunia>
- Indonesia. Majelis Ulama. Profil MUI pada <http://mui.or.id/index.php/2009/05/08/profil-mui/> diunduh pada tanggal 27 Februari 2017 pukul 19.28
- Indonesia, Majelis Ulama. *Profil MUI*, diakses tanggal 19 Juli 2017. www.mui.or.id.
- Indonesia Majelis Ulama. *Sejarah LPPOM MUI*.diakses pada tanggal 2 Oktober 2017 pukul 16.45 <http://halaljateng.or.id/statis-8/sejarah.html>
- International, HPA. *Sejarah LPPOM MUI dan Sertifikasi Halal di Indonesia*. Diakses pada tanggal 2 Oktober 2017 pukul 16.46. <http://hpainternational.id/sejarah-lppom-mui-dan-sertifikasi-halal-di-indonesia>.
- Kompas. *Indonesia Peringkat Ketiga Destinasi Halal Dunia*. Diakses pada tanggal 7 November 2017 pukul 22.00 <http://travel.kompas.com/read/2017/05/03/140700727/indonesia.peringkat.ketiga.destinasi.halal.dunia>.
- Keuangan, Otoritas Jasa. *Sejarah Perbankan Syariah*. diakses pada tanggal 25 September 2017 pukul 10.21 <http://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/tentang-syariah/Pages/Sejarah-Perbankan-Syariah.aspx>
- Kumparan. *Pendapat dan Sikap Keagamaan Lebih Tinggi dari Fatwa*. Diakses pada tanggal 12 November 2017. <https://kumparan.com/pranamyadewati/pendapat-dan-sikap-keagamaan-mui-lebih-tinggi-dari-fatwa>.

- Merdeka, Rakyat. *Kemenperin Bikin Kawasan Industri Halal*. Diakses pada tanggal 10 Oktober 2017 pukul 14.20. <http://www.kemenperin.go.id/artikel/14913/Kemenperin-Bikin-Kawasan-Industri-Halal>.
- Online, Hukum. *Fatwa DSN Merupakan Hukum Positif yang mengikat* <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c675fd06e150/fatwa-dsn-merupakan-hukum-positif-mengikat>, diunduh pada tanggal 4 April 2016 pukul 14.48.
- Online, Hukum. *Ganti Nama*. diakses pada tanggal 7 November 2017 <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4c5f69bb8ae89/ganti-nama>
- Ramadhan, Bilal. *Ini Penjelasan Menag Terkait Dana Untuk MUI*. Diakses pada tanggal 22 Juli 2017. <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/13/nl3hxf-ini-penjelasan-menag-terkait-dana-untuk-mui>.
- Republika. *Perempuan Islam Berjilbab Didenda di Prancis*. diakses pada tanggal 6 Oktober 2017. http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/08/160823_dunia_prancis_muslimah
- Republika. *Wisata Halal Tumpuan Pariwisata Indonesia*. Diakses pada tanggal 10 Oktober 2017 pukul 14.21. <http://www.republika.co.id/berita/kolom/fokus/17/05/15/oq0023374-wisata-halal-tumpuan-pariwisata-indonesia>.
- Sabilulungan. *Hibah dan Dana Bansos Online Majelis Ulama Indonesia Kota Bandung*. Diakses pada 22 Juli 2017 <http://sabilulungan.bandung.go.id/detail/654>.
- Stainberg, Natalie. 2001. *Background paper of Congo, Quango, and Wild NGO*, diakses pada 9 Mei 2017. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31600.html>.
- Sulung Lahitani Mardinata. *11 Negara yang melarang penggunaan hijab*. Diakses pada tanggal 8 Oktober 2017 pukul 22.21 <http://citizen6.liputan6.com/read/2159949/11-negara-yang-melarang-penggunaan-hijab>