



BAB II
LANDASAN TEORITIK KEDUDUKAN DAN IMPLIKASI HUKUM
SURAT KEPUTUSAN MENTERI AGAMA

A. Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia

Dalam Hukum Tata Negara Klasik terdapat dua pilar Hukum Tata Negara, yakni organisasi negara dan warga negara, selanjutnya dalam organisasi negara diatur tentang bentuk negara dan sistem negara termasuk di dalamnya pembagian negara (alat perlengkapan negara). Adapun yang dimaksud dengan alat perlengkapan negara ialah lembaga-lembaga permanen yang mempunyai berbagai fungsi, yaitu: fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudisial.¹ Ketika alat perlengkapan negara (lembaga permanen negara) dihubungkan dengan UUD 1945 hasil amendemen, maka ditetapkan 4 kekuasaan yaitu:

¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kencana, 2010), 175-176.

Pertama, Kekuasaan Legislatif, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang tersusun atas: 1). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 2). Dewan Perwakilan Daerah (DPD); *Kedua*, Kekuasaan Pemerintahan Negara (Eksekutif), yaitu Presiden dan Wakil Presiden, serta Menteri-menteri; *Ketiga*, Kekuasaan Kehakiman (Yudisial), meliputi: 1). Mahkamah Agung (MA) dan 2). Mahkamah Konstitusi (MK); *Keempat*, Kekuasaan Eksaminatif (Inspektif), yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); dan *Kelima*, Lembaga Negara Bantu, yaitu Komisi Yudisial (KY).²

Kekuasaan pertama yakni kekuasaan legislatif, yang mana sistem lembaga perwakilan rakyat di Indonesia pra-amandemen UUD 1945 menganut sistem (*unicameral*) dengan menjadikan MPR sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Hal ini menyebabkan terjadinya ketimpangan antar lembaga negara lainnya, karena MPR dapat memberikan justifikasi kepada semua lembaga negara. Akibatnya tiga kekuasaan lembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) menjadi semu. Tetapi dalam sidang umum MPR 2001 menghasilkan amandemen UUD 1945 yang mengembalikan eksistensi kekuasaan lembaga negara ke dalam sistem (*bicameral*). Perubahan yang paling mendasar ialah terjadi pada pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “Kedaulatan ditangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, dalam perubahan ketiga menjadi: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.” Sehingga

² Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum*, 176.

MPR tidak lagi menjadi supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang terdiri atas DPR dan DPD.

Perubahan di atas mengakibatkan terjadinya perubahan pada tugas serta kewenangan MPR, terutama dalam hal kedudukan presiden. Kewenangan ini tidak lagi dimiliki oleh MPR karena kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Dasar. Dalam pasal 3 Undang-undang Dasar 1945 menetapkan tugas MPR yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

Setelah amandemen UUD 1945, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengalami perubahan, fungsi legislasi yang awalnya berada ditangan presiden, maka setelah amandemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah ke DPR, hal ini tertuang dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR” menjadi “presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.” Hal ini berakibat kepada hilangnya dominasi presiden dalam pembentukan perundang-undangan, yang selanjutnya berpindah kepada DPR. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang memiliki fungsi antara lain: 1) fungsi legislasi yaitu fungsi untuk membentuk undang-undang yang dibahas bersama presiden untuk menghasilkan persetujuan bersama, 2) fungsi anggaran yaitu fungsi untuk

menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan DPD, 3) fungsi pengawasan yaitu fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, undang-undang, dan peraturan pelaksanaan lainnya.

Kekuasaan kedua yakni kekuasaan eksekutif (pemerintahan negara). Pemerintahan dapat diartikan dalam arti sempit dan luas, ketika pemerintahan diartikan dalam arti luas maka meliputi keseluruhan fungsi yang terdapat dalam negara, yakni fungsi membentuk undang-undang (legislatif), fungsi melaksanakan undang-undang (eksekutif), dan fungsi mengadili (yudikatif). Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit yaitu pemerintahan yang hanya berkenaan dengan fungsi eksekutif saja. Menurut W. Ansley Wynssses kekuasaan eksekutif adalah sebagai kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintah dan mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

UUD 1945 menentukan bahwasanya kekuasaan eksekutif dilakukan oleh presiden, yang dinyatakan dalam pasal 4 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar” dan “Dalam melaksanakan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang wakil Presiden.” Selanjutnya dalam menjalankan kewajiban pemerintahan, presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Hal ini sesuai dengan pasal 17 UUD 1945. Menteri-menteri negara

diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan setiap menteri memimpin Departemen Pemerintahan.³

Pada dasarnya UUD 1945 tidak pernah menyebutkan suatu badan sebagai kumpulan menteri-menteri. Hanya dijelaskan dalam pasal 17 UUD 1945 mengenai menteri tanpa kualifikasi lebih lanjut. Dewan menteri atau kabinet adalah suatu alat pemerintahan yang timbulnya berdasarkan konvensi ketatanegaraan. Lain halnya dengan pendapat Ismail Suny yang menyatakan, meskipun kabinet adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang sesungguhnya, tetapi menteri-menteri tidak memiliki kedudukan hukum sebagai anggota kabinet dan dalam teori hukum mereka hanyalah “*servant of crown*” atau pembantu pada sebuah kekuasaan dan kepada siapa kekuasaan eksekutif tersebut dibebankan.

Dalam konteks sistem pemerintahan presidensial, menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden, sehingga menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden. Namun demikian menteri-menteri negara bukanlah pegawai tinggi biasa, tetapi mempunyai kedudukan sebagai pemimpin departemen. Dalam hal demikian, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya.⁴

Kekuasaan kehakiman (yudisial) merupakan kekuasaan yang menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945. Selain itu kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu prinsip penting pada negara hukum. Prinsip ini menghendaki kekuasaan kehakiman yang terbebas dari campur tangan pihak

³ Pasal 17 UUD 1945 pasca kemerdekaan.

⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum*, 209.

mana pun dan dalam bentuk apapun. Amandemen UUD 1945 membagi kekuasaan kehakiman dalam tiga bagian, yaitu: Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).

MA sebagai salah satu kekuasaan kehakiman memiliki tugas dan kewenangan antara lain sebagai berikut:

1. Memeriksa dan memutus permohonan kasasi, sengketa tentang kewenangan mengadili (kewenangan yurisdiksi), dan permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
2. Memutus permohonan kasasi terhadap putusan pengadilan tingkat banding atau tingkat terakhir dari semua lingkup peradilan.
3. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Lembaga negara selanjutnya adalah Mahkamah Konstitusi yang mana merupakan lembaga negara yang terbentuk setelah amandemen UUD 1945. Fungsi utama dari MK adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten dan menafsirkan konstitusi atau Undang-undang. MK memiliki kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Sebagaimana MK, Komisi Yudisial (KY) juga merupakan lembaga negara yang terbentuk setelah adanya amandemen UUD 1945. KY mempunyai peranan yang sangat penting dalam ketatanegaraan RI, yakni: mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim agung, melakukan pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku para hakim. Persoalan KY lebih lanjut diatur dalam pasal 24B UUD 1945 pasca amandemen yang selanjutnya dijabarkan dalam pasal 13 undang-undang nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (yang selanjutnya disebut dengan UUKY), bahwa dalam kedudukannya sebagai lembaga negara komisi yudisial diberi kewenangan antara lain:

1. Mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR;
2. Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Kekuasaan eksaminatif menurut UUD 1945 dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal ini dijelaskan lebih lanjut dalam pasal 23E, 23F, dan 23G UUD 1945 pasca amandemen. Keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sehingga untuk menertibkan keuangan negara maka sangat diperlukan sebuah lembaga yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN.

BPK memiliki tugas serta kewenangan sebagai berikut:

1. Memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara yang kemudian hasilnya disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD.
2. Memeriksa semua pelaksanaan APBN dan
3. Memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara.

Selain BPK, terdapat Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) yang mempunyai keterkaitan dengan BPK dalam hal pengelolaan keuangan negara. KPK bukanlah lembaga negara tetapi merupakan komisi independen yang mempunyai visi “mewujudkan Indonesia yang bebas korupsi” dengan visi yang cukup sederhana ini KPK mempunyai sebuah tekad kuat untuk menuntaskan segala permasalahan yang berkaitan dengan KKN.

B. Tinjauan Umum Keputusan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Ketetapan

Ketetapan tata usaha negara pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana Jerman Otto Meyer, dengan istilah *verwaltungsakt*, sedangkan di negeri belanda, van Vollenhoven dan C.W. van der pot memperkenalkannya dengan istilah *beschikking*. Selanjutnya di Indonesia istilah *beschikking* pertama kali diperkenalkan oleh WF. Prins. Sebagian lain menerjemahkan istilah *beschikking* dengan “ketetapan” seperti E. Utrecht, Bagir Manan, Sjachran Basah, Indroharto sedangkan WF. Prins, Philipus M. Hadjon, SF. Marbun menerjemahkannya dengan “keputusan”.

Dalam konteks Indonesia Istilah yang digunakan ialah keputusan, karena istilah ketetapan memiliki pengertian teknis yuridis yaitu sebagai

ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam. Meskipun demikian, pembahasan selanjutnya akan menggunakan istilah ketetapan, agar membedakan dengan keputusan yang sudah memiliki pengertian khusus yakni sebagai keputusan yang bersifat umum dan mengikat atau sebagai peraturan perundang-undangan.⁵

Menurut H.D van Wijk, ketetapan merupakan keputusan pemerintahan untuk hal-hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan dijadikan instrument pemerintahan yang utama. Sedangkan dikalangan para sarjana terdapat perbedaan dalam mendefinisikan ketetapan. *Pertama*, ketetapan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk melaksanakan hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hukum baru, mengubah atau menghapus hubungan hukum yang ada. *Kedua*, ketetapan merupakan suatu tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan yang ditujukan pada peristiwa konkret. *Ketiga*, *beschikking* adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum. *Keempat*, *beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan kewenangan yang luar biasa.

Sehingga dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwasanya ketetapan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh

⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), 144-145.

organ pemerintahan yang bersifat individual (tidak mengikat secara umum) yang dibuat berdasarkan kewenangan hukum publik dan berakibat hukum.

2. Unsur-unsur Ketetapan⁶

Berdasarkan beberapa definisi yang dikemukakan oleh para sarjana di atas maka sesungguhnya *beschikking* memiliki beberapa unsur di dalamnya, yakni:

- a. pernyataan kehendak sepihak;
- b. dikeluarkan oleh organ pemerintahan;
- c. didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik;
- d. ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa konkret dan individual dan
- e. bermaksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi.

Sedangkan berdasarkan pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986, ketetapan didefinisikan sebagai, “suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata,” sehingga berdasarkan definisi tersebut timbul beberapa unsur dalam sebuah ketetapan, yakni:

- a. penetapan tertulis;
- b. dikelurkan oleh Badan/ Pejabat TUN;
- c. berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

⁶ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, 148.

- d. bersifat konkret, individual, dan final;
- e. menimbulkan akibat hukum;
- f. seseorang atau badan hukum perdata;

3. Macam-macam Ketetapan

Secara teoritis terdapat beberapa macam ketetapan yang dikenal dalam hukum administrasi negara, antara lain sebagai berikut:

a. Ketetapan *Deklaratoir* dan Ketetapan *Konstitutif*

Ketetapan *deklaratoir* adalah ketetapan yang tidak mengubah hak maupun kewajiban yang ada, hanya sekedar menegaskan hak dan kewajiban tersebut. Sedangkan ketetapan *konstitutif* adalah ketetapan yang menimbulkan suatu hak yang baru terhadap seseorang. Terdapat beberapa sifat dalam ketetapan *konstitutif* antara lain seperti: meletakkan kewajiban untuk melakukan sesuatu, mengenakan sesuatu, memberikan status pada seseorang, lembaga, atau perusahaan, mengizinkan sesuatu yang sebelumnya tidak diizinkan, menyetujui atau membatalkan berlakunya ketetapan organ yang lebih rendah (pengesahan) atau (pembatalan).⁷

b. Ketetapan *Eenmalig* dan Ketetapan yang Permanen

Ketetapan *eenmalig* adalah ketetapan yang hanya berlaku sekali atau sesaat, atau sering disebut dengan ketetapan yang bersifat kilat (*vluchtige beschikking*), sedangkan ketetapan permanen adalah ketetapan yang memiliki masa berlaku yang relatif lama.

⁷ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, 164.

c. **Ketetapan Positif dan Ketetapan Negatif**

Ketetapan positif sama halnya dengan ketetapan konstitutif yang mana ketetapan ini menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang dikenai ketetapan, sedangkan sebaliknya yaitu ketetapan negatif adalah ketetapan yang tidak menimbulkan perubahan keadaan hukum yang telah ada. Contoh ketetapan negatif seperti pernyataan tidak berkuasa, pernyataan tidak diterima atau penolakan.

d. **Ketetapan yang Bebas dan yang Terikat**

Ketetapan bebas dan terikat ini berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat pembuat ketetapan, sehingga ketetapan yang bersifat bebas adalah ketetapan yang didasarkan pada kewenangan bebas atau kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi. Sedangkan ketetapan yang bersifat terikat adalah ketetapan yang didasarkan pada kewenangan pemerintah yang bersifat terikat, yang berarti ketetapan tersebut hanya melaksanakan ketentuan yang telah ada tanpa ada ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan mengeluarkan ketetapan.⁸

4. Syarat-syarat Pembuatan Ketetapan

Terdapat beberapa persyaratan yang harus diperhatikan dalam pembuatan sebuah ketetapan, hal ini sangat perlu diperhatikan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum dan memiliki kekuatan hukum untuk

⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, 166-167.

dilaksanakan. Syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam pembuatan ketetapan ini mencakup syarat material dan syarat formal. Syarat-syarat material antara lain terdiri sebagai berikut:

- a. Organ pemerintahan yang membuat ketetapan harus memiliki kewenangan.
- b. Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan tertentu.
- c. Ketetapan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis, seperti paksaan, penipuan, atau suap, karena sebuah ketetapan merupakan suatu pernyataan kehendak.
- d. Ketetapan harus dapat dilaksanakan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, isi serta tujuan harus sesuai dengan isi dan tujuan dari peraturan dasarnya.

Syarat-syarat formal dari sebuah ketetapan antara lain sebagai berikut:

- a. Ketetapan harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya ketetapan tersebut.
- b. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya ketetapan itu harus diperhatikan.

C. Tinjauan Umum Tentang Kedudukan, Fungsi Serta Tugas Kementerian Agama⁹

Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama, dapat diketahui tentang kedudukan, fungsi serta tugas Kementerian Agama. Dalam BAB I pasal 1 dijelaskan bahwasanya Kementerian Agama berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang dipimpin oleh Menteri Agama. Selanjutnya dalam pasal 1 dijelaskan pula bahwasanya Kementerian Agama memiliki tugas menyelenggarakan urusan di bidang keagamaan dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara. Sedangkan dalam melaksanakan tugas sebagaimana tersebut di atas, Kementerian Agama menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

1. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang keagamaan.
2. Pengelolaan barang milik/ kekayaan Negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agama.
3. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agama.
4. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervise atas pelaksanaan urusan Kementerian Agama di daerah.
5. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.
6. Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat samapi ke daerah.

⁹ Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama.

Pada poin selanjutnya dalam BAB II dijelaskan tentang struktur organisasi Kementerian Agama yang dalam hal ini guna mengetahui tentang bagian yang menangani hisab rukyat dalam menetapkan awal bulan Qamariyah, sehingga dapat diketahui kewenangan Kementerian Agama dalam menetapkan awal bulan Qamariyah melalui Keputusan Menteri Agama. Susunan organisasi Kementerian Agama terdiri atas 10 unit kerja, yakni:

1. Sekretariat Jenderal
2. Direktorat Jenderal Pendidikan Islam
3. Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah
4. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam
5. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Kristen
6. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Katolik
7. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Hindu
8. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Buddha
9. Inspektorat Jenderal
10. Badan Penelitian dan Pengembangan serta Pendidikan dan Pelatihan

Dalam 10 unit kerja Kementerian Agama di atas memiliki tugas serta fungsi masing-masing, dimana dari 10 unit tersebut yang mempunyai tugas maupun kewenangan dalam pembinaan masyarakat Islam adalah Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, yang mana tugasnya adalah merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis dibidang bimbingan

masyarakat Islam. Terdapat susunan organisasi dalam Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam yang terdiri atas:

1. Sekretariat Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam;
2. Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah;
3. Direktorat Penerangan Agama Islam;
4. Direktorat Pemberdayaan Zakat; dan
5. Direktorat Pemberdayaan Wakaf.

Pada kelima bagian di atas yang sangat erat kaitannya dalam menetapkan awal bulan Qamariyah adalah Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah, yang mana di dalamnya mencakup subdirektorat yang lebih spesifik menangani urusan tersebut. Susunan Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah terdiri atas:

1. Subdirektorat Kepenghuluan;
2. Subdirektorat Pemberdayaan Kantor Urusan Agama;
3. Subdirektorat Kemasjidan;
4. Subdirektorat Produk Halal;
5. Subdirektorat Pembinaan Syariah; dan
6. Subbagian Tata Usaha Direktorat.

Pada lima poin subdirektorat di atas yang perlu menjadi perhatian penting adalah Subdirektorat Pembinaan Syariah, yang mana mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, dan bimbingan teknis serta evaluasi dibidang

pembinaan syariah. Sehingga dari tugas yang tersebut di atas maka Subdirektorat Pembinaan Syariah menyelenggarakan fungsinya sebagai berikut:

1. Penyiapan perumusan kebijakan dibidang penyuluhan dan pengembangan syariah, pembinaan faham keagamaan dan hisab rukyat.
2. Penyiapan pelaksanaan kebijakan dibidang penyuluhan dan pengembangan syariah, pembinaan faham keagamaan dan hisab rukyat.
3. Penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria dibidang penyuluhan dan pengembangan syariah, pembinaan faham keagamaan dan hisab rukyat.
4. Penyiapan bimbingan teknis dan evaluasi penyuluhan dan pengembangan syariah, pembinaan faham keagamaan da hisab rukyat.

Oleh karenanya Subdirektorat Pembinaan Syariah dan Hisab Rukyat terdiri dari beberapa seksi bagian dengan tugasnya sebagai berikut:

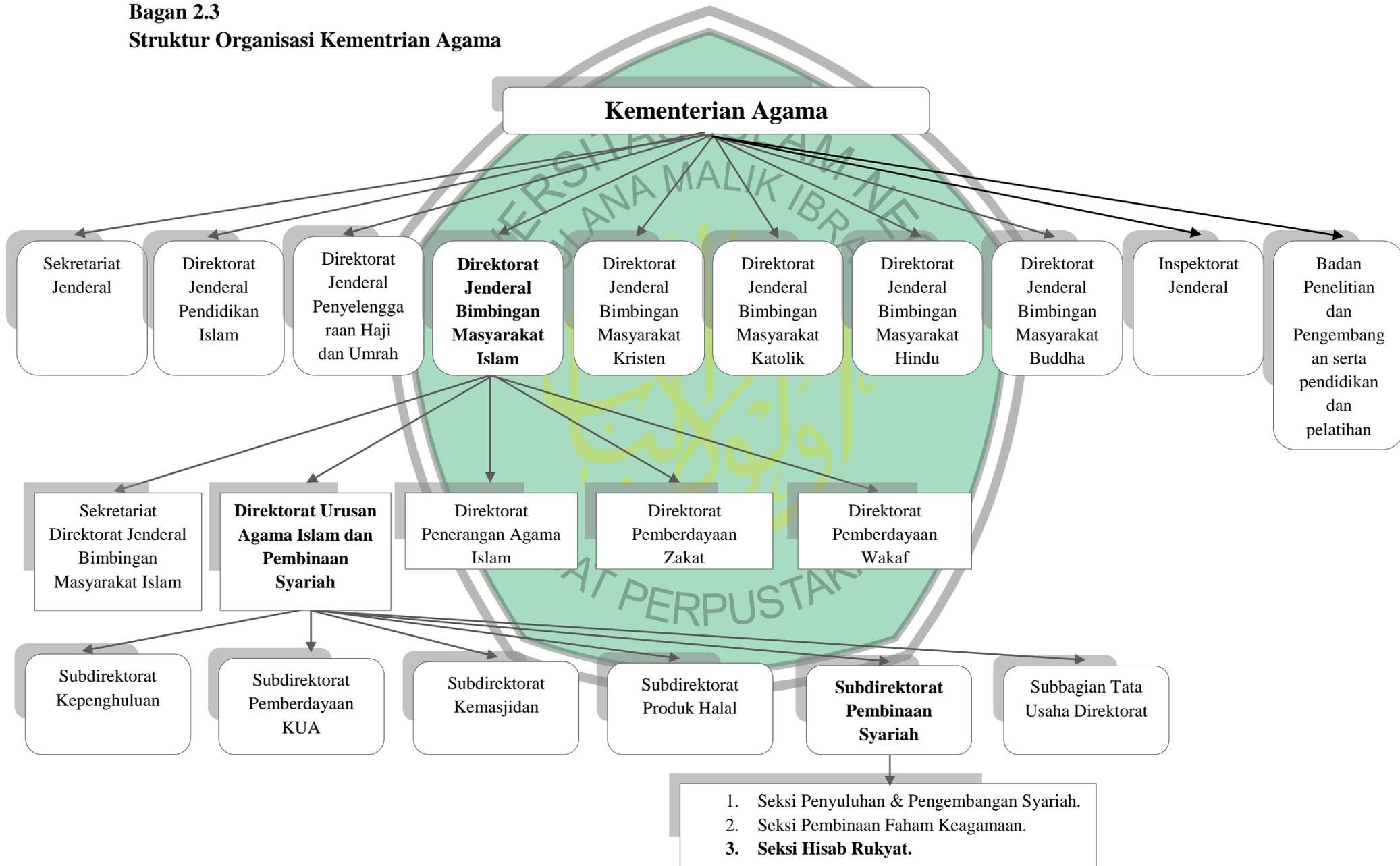
1. Seksi Penyuluhan dan Pengembangan Syariah mempunyai tugas melakukan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, dan bimbingan teknis serta evaluasi pembinaan penyuluhan dan pengembangan syariah.
2. Seksi Pembinaan Faham Keagamaan mempunyai tugas melakukan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, dan bimbingan teknis serta evaluasi pembinaan faham keagamaan.

3. Seksi Hisab Rukyat mempunyai tugas melakukan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, dan bimbingan teknis serta evaluasi pembinaan hisab rukyat.

Maka Seksi Hisab Rukyat yang dinaungi oleh Subdirektorat Pembinaan Syariah jelas mempunyai wewenang dalam merumuskan hingga mengeluarkan keputusan dalam bentuk penetapan awal bulan Qamariyah yang menjadi pedoman umat Islam di Indonesia dalam melaksanakan hari-hari besar seperti hari raya idul fitri maupun hari raya idul adha'. Struktur organisasi Kementerian Agama dapat digambarkan dalam sebuah bagan sebagai berikut:



Bagan 2.3
Struktur Organisasi Kementerian Agama



D. Tinjauan Umum Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

1. Teori Hierarki

Sebelum memasuki pembahasan tentang hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, terdapat beberapa teori hierarki yang perlu dibahas terlebih dahulu. Teori hierarki atau teori jenjang hukum yang digunakan dalam penelitian kali ini bertujuan untuk memahami jenjang kedudukan Keputusan Menteri Agama dalam struktur peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Menurut Hans Kelsen bahwasanya norma-norma hukum yang terdapat dalam hierarki (tata susunan) peraturan perundang-undangan berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, yang bersumber dan berdasar kepada norma yang lebih tinggi yang berujung kepada Norma Dasar atau disebut juga dengan *Grundnorm*.¹⁰ Norma Dasar menjadi norma tertinggi dalam sebuah sistem norma, yang pada dasarnya norma ini merupakan norma dasar yang ditetapkan terlebih dahulu oleh suatu masyarakat tertentu yang kemudian dijadikan “gantungan” atau landasan bagi norma-norma yang berada di bawahnya. Teori ini dikenal dengan teori “*stufentheorie*.”

Teori yang dikemukakan selanjutnya adalah dari salah seorang murid Hans Kelsen yakni Hans Nawiasky, yang mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang dalam norma. Menurut Hans Nawiasky bahwasanya

¹⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1 (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), 41.

selain norma berjenjang dan berlapis juga berkelompok-kelompok yang terdiri dari empat kelompok besar yaitu: *Staatsfundamentalnorm*, *Staatsgrunesetz*, *Formell Gesetz* dan *Verordnung & Autonome Satzung*.¹¹ Teori jenjang norma ini kemudian dikenal dengan teori “*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*.”

Adapun perbedaan kedua teori ini yakni dalam teori Hans Kelsen belum mengklasifikasikan norma jenjang hukum kedalam bagian-bagian yang lebih spesifik dan pembahasan tentang jenjang teori masih terlalu *general*, sedangkan Hans Nawiasky sudah mengelompokkan teori jenjang tersebut kedalam bagian-bagian yang lebih spesifik dan menghubungkan teori tersebut dengan suatu negara.

Beberapa teori jenjang norma hukum di atas menunjukkan bahwasanya sebuah norma hukum atau sebuah peraturan perundang-undangan itu berlapis-lapis, sehingga norma yang lebih rendah berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, begitu juga seterusnya norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi hingga berakhir pada Norma Dasar atau yang disebut dengan *Grundnorm*.

¹¹ Yakni Norma Fundamental Negara, Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara, Undang-Undang Formal, dan Aturan Pelaksana & Aturan Otonom, baca Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1*, 45.

2. Sejarah Peraturan Perundang-undangan Sejak Zaman Hindia Belanda Hingga Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pada zaman Hindia Belanda, bentuk peraturan perundang-undangan meliputi lima tingkatan:

- a. Undang-Undang Dasar Kerajaan Belanda;
- b. Undang-Undang Belanda atau *wet*;
- c. *Ordonantie*;¹²
- d. *Regerings*;¹³ dan
- e. Peraturan Daerah swatantra ataupun daerah swapraja.

Sedangkan pada masa penjajahan Jepang, pemerintahan sipil diduduki oleh Penguasa Militer (*Gunseikan*) dan sejak 1 September 1943 diduduki oleh *Seikosikikan*. Sehingga terdapat dua peraturan perundang-undangan yang dikenal yakni *Osamu Kanrei* yaitu peraturan yang dikeluarkan oleh *Gunseikan* dan *Osamu Seirei* yaitu peraturan yang dikeluarkan oleh *Seikosikikan*. Kedua bentuk peraturan tersebut kemudian diundangkan dalam Lembaran *Kanpo*.¹⁴

Pasca kemerdekaan sebelum ditetapkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat berbagai peraturan yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasca Proklamasi 17 Agustus 1945, hingga sekarang

¹² Adalah sebuah peraturan yang ditetapkan oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda bersama-sama dengan Dewan Rakyat.

¹³ Adalah peraturan pemerintah yang ditetapkan oleh Gubernur Jenderal untuk melaksanakan undang-undang atau *wet*.

¹⁴ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), 52.

terjadi 4 kali pergantian Undang-undang Dasar, yaitu: 1) Undang-undang Dasar 1945; 2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat; 3) Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia; dan 4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen, dengan empat kali perubahan.¹⁵

Dalam UUD 1945 (sebelum terjadi perubahan) tidak menjelaskan secara detail tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Hanya menegaskan bahwa Presiden memiliki kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.

Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) yang berlaku sejak 27 Desember 1949, menegaskan tentang bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah sebagai berikut: Undang-Undang Federal, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Sedangkan dalam UUDS yang berlaku sejak 17 Agustus 1950, bentuk peraturan berubah kembali menjadi: Undang-Undang, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Hanya terdapat perubahan dalam penyebutan untuk peraturan perundang-undangan tersebut, karena bentuk peraturan dalam UUD bersifat *enunsiatif* yang berarti tidak menutup kemungkinan untuk mengatur bentuk-bentuk lain yang lebih rinci sesuai dengan kebutuhan.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1950 tentang jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, dinyatakan bahwa jenis-jenis peraturan pemerintah pusat ialah: undang-undang dan peraturan

¹⁵ Yuliandri, *Asas-asas*, 69.

pemerintah pengganti undang-undang (perpu), peraturan pemerintah, dan peraturan menteri. Selanjutnya dalam Surat Presiden Nomor 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959, dikeluarkan pula bentuk-bentuk peraturan yang lain, yaitu: penetapan presiden, peraturan presiden, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan menteri dan keputusan menteri.

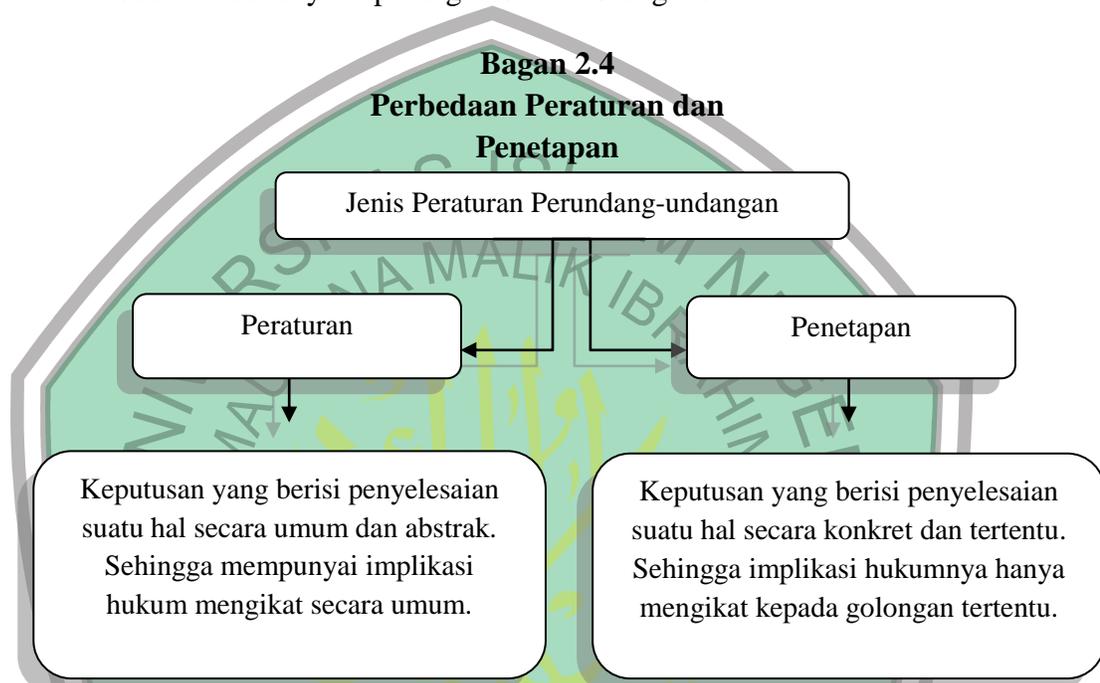
Pascakemerdekaan Republik Indonesia, berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 peraturan perundang-undangan yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan kembali. Peraturan perundang-undangan terdiri atas: 1) peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam pasal 22, dan peraturan pemerintah dalam pasal 5 ayat 2. Tetapi pada faktanya, dijumpai beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku pasca kemerdekaan, seperti: Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Penetapan Pemerintah, Maklumat Pemerintah, Maklumat Presiden (Wakil Presiden).¹⁶

Perlu diperhatikan terdapat perbedaan antara putusan yang bersifat *beschikking* atau dalam bentuk penetapan (keputusan) dan putusan-putusan yang berbentuk mengatur atau *regeling* yang biasa tertuang dalam peraturan yang sifatnya mengikat secara umum.¹⁷ Adapun yang dimaksud dengan peraturan merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general* yang bersifat mengikat umum (berlaku secara umum) yang mana mengatur hal-hal yang

¹⁶ Yuliandri, *Asas-asas*, 52.

¹⁷ Yuliandri, *Asas-asas*, 54.

bersifat umum. Sedangkan keputusan dalam bentuk penetapan hanya untuk hal-hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum). Perbedaan keduanya dapat digambarkan sabagai berikut:¹⁸



Selanjutnya terjadi kekacauan antara satu bentuk peraturan dengan peraturan lainnya, bahkan bertentangan dan menyimpang dari isi UUD 1945. Sehingga diperlukan peraturan yang secara tegas mengatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Pada tahun 1966, dikeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966, yakni tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar 1945.

¹⁸ Bahan Ajar Hukum Administrasi Negara.

- b. Ketetapan MPR.
- c. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Keputusan Presiden/ Intruksi Presiden.
- f. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya, seperti: Peraturan Menteri, dan Intruksi Menteri.

Selanjutnya dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, terjadi perubahan pada tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, adapun tata urutannya sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- c. Undang-undang (UU).
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).
- e. Peraturan Pemerintah (PP).
- f. Keputusan Presiden (Keppres).
- g. Peraturan Daerah (Perda).

Setelah proses amandemen keempat Undang-undang Dasar 1945, DPR mengajukan RUU tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, hingga dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004. Adapun jenis hierarki peraturan

perundang-undangan tertuang dalam pasal 7 ayat 1 yang mana tata susunan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah.

Bahwasanya masih terdapat banyak kekurangan dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2004, yang kemudian disempurnakan lagi dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011. Adapun jenjang peraturan perundang-undangan negara RI adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

E. Tinjauan Umum Tentang Hisab Awal Bulan Qamariyah Serta Otoritas Pemerintah Dalam Penetapan Awal Bulan Qamariyah.

1. Pengertian Awal Bulan Qamariyah

Kata bulan dalam bahasa Arab selalu identik dengan kata *al-syahr* atau *al-syuhrah* yang berarti kemasyhuran dan kesombongan, seperti disebutkan dalam sebuah hadits Nabi, “*Barangsiapa memakai pakaian dengan kesombongan (syuhrāh) maka Allah akan memberi pakaian kehinaan*”. Sedangkan *al-syâhr* dalam bahasa Inggris disebut *lunar*, yakni benda langit yang menjadi satelit bumi. Menurut Ibn Sayid, *al-syahr* adalah satuan waktu tertentu yang sudah terkenal dari beberapa hari, yang dipopulerkan dengan bulan karena qamar itu sebagai tanda memulai dan mengakhiri bulan. Dalam pengertian ini, bulan Qamariyah berarti perhitungan bulan yang didasarkan pada sistem peredaran bulan mengelilingi bumi.¹⁹

Antara benda-benda langit yang dianggap penting dalam Ilmu falak adalah matahari, bumi serta bulan, karena peredaran ketiga benda langit tersebut mempengaruhi penentuan awal bulan, bilangan tahun, dan waktu shalat. Peredaran bulan mengelilingi bumi menjadi pedoman dalam penetapan awal bulan Qamariyah sedangkan peredaran bumi mengelilingi matahari menjadi pedoman awal waktu shalat serta penentuan bulan *syamsiyah*. Sebagaimana termaktub dalam Al-Qur’an yang menjelaskan bahwasanya

¹⁹ Moh. Murtadho, *Ilmu Falak Praktis* (Malang: UIN-Malang Press, 2008), 216.

perjalanan waktu-waktu di bumi ini ditandai dengan peredaran benda-benda langit, seperti matahari dan bulan.

هُوَ الَّذِي جَعَلَ الشَّمْسَ ضِيَاءً وَالْقَمَرَ نُورًا وَقَدَرَهُ مَنَازِلَ لِتَعْلَمُوا عَدَدَ
السِّنِينَ وَالْحِسَابَ ۗ مَا خَلَقَ اللَّهُ ذَلِكَ إِلَّا بِالْحَقِّ ۗ يُفَصِّلُ الْآيَاتِ لِقَوْمٍ
يَعْلَمُونَ

“Dia-lah yang menjadikan matahari bersinar dan bulan bercahaya dan ditetapkan-Nya manzilah-manzilah (tempat-tempat) bagi perjalanan bulan itu, supaya kamu mengetahui bilangan tahun dan perhitungan (waktu). Allah tidak menciptakan yang demikian itu melainkan dengan hak. Dia menjelaskan tanda-tanda (kebesaran-Nya) kepada orang-orang yang mengetahui.”²⁰

Terdapat dua pergerakan yang sangat penting pada bulan, yakni rotasi dan revolusi bulan. Rotasi bulan adalah peredaran bulan pada porosnya dari arah barat ke timur, sedangkan revolusi bulan adalah peredaran bulan mengelilingi bumi dari arah barat ke timur. Waktu berotasi bulan memerlukan waktu yang sama dengan satu kali berevolusi mengelilingi bumi. Oleh karenanya waktu berotasi dan berevolusi sama, sehingga permukaan bulan yang menghadap bumi relatif sama. Satu kali putaran penuh revolusi bulan memerlukan waktu rata-rata 27 hari 7 jam 43,2 menit. Periode ini disebut juga dengan waktu bulan sidiras (*Sideris month*) yang disebut dengan *Syâhr Nujumi*. Tetapi dalam menetapkan awal bulan Qamariyah bukan waktu sidiras yang digunakan, akan tetapi waktu bulan sinodis (*synodic month*) atau disebut juga dengan *syâhr iqtirani*, yaitu waktu yang tempuh bulan dari posisi sejajar

²⁰ QS. Yunus (10): 5.

antara matahari, bulan dan bumi ke posisi sejajar sebelumnya. Adapun waktu yang dibutuhkan untuk waktu bulan sinodis adalah 29 hari 12 jam 44 menit 2,8 detik atau digenapkan 29,531 hari.²¹ Perhitungan awal bulan Qamariyah dihitung sejak matahari terbenam sedangkan bulan Qamariyah dihitung sejak *ijtimâ'* atau terjadinya penampakan *hilal*. Periode dari *ijtimâ'* ke *ijtimâ'* berikutnya sering disebut dengan waktu bulan sinodis. Masa antara dua *ijtimâ'* tersebut sering disebut dengan usia bulan yang hakiki.

Dari beberapa pemahaman di atas maka menimbulkan berbagai persepsi yang berbeda dikalangan organisasi kemasyarakatan tentang pengertian awal bulan Qamariyah. Menurut madzhab hisab awal bulan Qamariyah adalah ketika hilal di atas ufuk pada saat matahari terbenam sedangkan madzhab ruk'yah memberi ketentuan awal bulan Qamariyah apabila hilal di atas ufuk pada waktu matahari terbenam dan dapat dirukyat atau dilihat. Dalam hal ini Kementerian Agama mempunyai metode tersendiri dalam menetapkan awal bulan Qamariyah yaitu *imkân al-ruk'yah* dengan prinsip batasan dapat dirukyatnya hilal yaitu 2° di atas ufuk yang merupakan batasan minimal.

2. Metode Penetapan Awal Bulan Qamariyah

Terdapat dua metode dasar dalam penetapan awal bulan Qamariyah, yakni metode hisab dan metode rukyat. Kedua metode tersebut memiliki sasaran yang sama yaitu *hilâl*. Metode hisab adalah cara menentukan awal

²¹ Moh. Murtadho, *Ilmu Falak Praktis*, 218.

bulan Qamariyah dengan menggunakan perhitungan atas peredaran benda-benda langit, yakni bumi, bulan dan matahari. Pada mulanya metode hisab hanya sebagai alat bantu dalam pelaksanaan *ru'yah al-hilal*, tetapi seiring perkembangan ilmu pengetahuan hisab digunakan untuk memperkirakan posisi hilal saat melakukan rukyat di ufuk sebelah barat pada saat matahari terbenam, bahkan hisab dijadikan metode dalam penentuan awal bulan Qamariyah.²²

Sedangkan rukyat menurut bahasa berasal dari bahasa Arab yakni *râ'a-yârâ-ra'yan* yang berarti melihat, mengerti, menyangka, menduga dan mengira. Selanjutnya rukyat menurut istilah adalah melihat hilal pada saat matahari terbenam pada tanggal di akhir bulan, yaitu tanggal 29 bulan Qamariyah. *Ru'yâh al-hilal* dapat dilakukan dengan mata telanjang (secara langsung) atau dengan menggunakan alat tertentu (*ru'yâh al-hilal bil fi'li*). Ketika hilal sudah dapat dirukyat sejak matahari terbenam maka sudah dapat dipastikan bahwa sudah masuk bulan baru, begitu juga sebaliknya ketika hilal tidak berhasil dirukyat maka malam itu dan keesokan harinya masih merupakan bulan yang sedang berjalan sehingga umur bulan tersebut disempurnakan menjadi 30 hari atau dikenal dengan istilah *istikmâl*.

Tetapi seiring dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dalam bidang Ilmu falak maupun Ilmu astronomi muncul berbagai aliran-aliran yang mengusung berbagai kreteria yang mendampingi kedua madzhab tersebut,

²² Moh. Murtadho, *Ilmu Falak Praktis* 221.

sehingga metode penetapan awal bulan Qamariyah menjadi sangat bervariasi, seperti: *hisab urfi*, *hisab hâqiqi*, *hisab hâqiqi tâqribi*, *hisab hâqiqi tâhqiqi*, dan *hisab hâqiqi dâdzqiqi*.

3. Dasar Hukum Metode Hisab dan Metode Rukyat

Dua metode dasar dalam penetapan awal bulan Qamariyah yakni hisab dan rukyat memiliki dasar hukum yang termaktub dalam Al-Qur'an dan hadits. *Pertama*, bahwa Allah SWT menyatakan bahwa hilal sebagai penentu waktu dan saat pelaksanaan ibadah haji yang termaktub dalam surat Al-Baqarah ayat 189.

يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْأَهْلِ قُلْ هِيَ مَوَاقِيتُ لِلنَّاسِ وَالْحَجِّ

“Mereka bertanya kepadamu tentang bulan sabit. Katakanlah: "Bulan sabit itu adalah tanda-tanda waktu bagi manusia dan (bagi ibadat) haji.”²³

Kedua, Allah SWT menegaskan bahwasanya Allah telah menetapkan manzilah-manzilah bagi peredaran bulan, sehingga umat muslim dapat mengetahui bilangan tahun dan perhitungan waktu-waktunya, yakni dalam surat Yunus ayat 5, ayat ini menjadi dasar hukum bagi madzhab hisab.

هُوَ الَّذِي جَعَلَ الشَّمْسَ ضِيَاءً وَالْقَمَرَ نُورًا وَقَدَرَهُ مَنَازِلَ لِتَعْلَمُوا عَدَدَ السِّنِينَ وَالْحِسَابَ مَا خَلَقَ اللَّهُ ذَلِكَ إِلَّا بِالْحَقِّ يُفَصِّلُ الْآيَاتِ لِقَوْمٍ

يَعْلَمُونَ ﴿٥﴾

²³ QS. Al- Baqarah: 189.

“Dia-lah yang menjadikan matahari bersinar dan bulan bercahaya dan ditetapkan-Nya manzilah-manzilah (tempat-tempat) bagi perjalanan bulan itu, supaya kamu mengetahui bilangan tahun dan perhitungan (waktu). Allah tidak menciptakan yang demikian itu melainkan dengan hak. Dia menjelaskan tanda-tanda (kebesaran-Nya) kepada orang-orang yang mengetahui.”²⁴

Ketiga, bahwa Allah menyatakan barang siapa yang menyaksikan hilal pada akhir bulan sya’ban maka menandakan masuknya awal bulan Ramadhan dan diwajibkan berpuasa.

شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ هُدًى لِّلنَّاسِ وَبَيِّنَاتٍ مِّنَ الْهُدَىٰ
وَالْفُرْقَانِ ۚ فَمَن شَهِدَ مِنْكُمُ الشَّهْرَ فَلْيَصُمْهُ ۗ

“(Beberapa hari yang ditentukan itu ialah) bulan Ramadhan, bulan yang di dalamnya diturunkan (permulaan) Al Quran sebagai petunjuk bagi manusia dan penjelasan-penjelasan mengenai petunjuk itu dan pembeda (antara yang hak dan yang bathil). Karena itu, Barangsiapa di antara kamu hadir (di negeri tempat tinggalnya) di bulan itu, Maka hendaklah ia berpuasa pada bulan itu.”²⁵

Beberapa petunjuk di ataslah yang dijadikan dasar dalam menetapkan awal bulan Qamariyah yang kemudian lahir berbagai metode penetapan awal bulan Qamariyah, yaitu *ru’yâh al-hilal*, *istikmâl*, dan *hisab*.²⁶

4. Otoritas Pemerintah Dalam Penetapan Awal Bulan Qamariyah²⁷

Guna memahami otoritas pemerintah dalam menetapkan awal bulan Qamariyah, perlu kiranya memahami beberapa aspek yang melatarbelakanginya, antara lain seperti: aspek pemerintahan, ruang lingkup kewenangan aplikasi pendapat pemerintah, mekanisme penetapan awal bulan

²⁴ QS. Yusuf: 5.

²⁵ QS. Al- Baqarah: 185.

²⁶ Moh. Murtadho, *Ilmu Falak Praktis*, 232.

²⁷ M. Nur Hidayat, *Otoritas Pemerintah Dalam Penetapan Awal Bulan Qamariyah Perspektif Yusuf Qadhawi*, Skripsi Sarjana, (Malang: Universitas Islam Negeri Malang, 2012).

Qamariyah, dan keputusan pemerintah yang dalam hal ini dikeluarkan melalui Keputusan Menteri.

Aspek pertama yakni aspek pemerintahan yang mana Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik dan menganut sistem demokrasi dalam memilih kepala Negara. Sehingga rakyat secara langsung dapat memilih kepala Negara melalui proses pemilihan umum. Selanjutnya Kementerian Agama sebagai lembaga Negara yang bertugas membantu presiden dalam menyelenggarakan tugasnya pemerintahan khususnya dalam bidang keagamaan memiliki andil dalam penetapan awal bulan Qamariyah.²⁸ Atas dasar hukum bahwa Kementerian Agama berada di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden, yang tertuang dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 10 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama.

Analisis selanjutnya yakni ditinjau dari aspek ruang lingkup kewenangan aplikasi pendapat pemerintah. Penetapan awal bulan Qamariyah merupakan persoalan yang sudah menjuru keranah *ijtihâdi*, maka tidak dianggap keliru ataupun salah ketika pemerintah ikut serta dalam menetapkan awal bulan Qamariyah karena sudah termasuk ke dalam ruang lingkup ijtihad pemerintah, dan ruang lingkup pendapat pemerintah. Selain itu, setiap organisasi keagamaan memiliki metode dalam menetapkan awal bulan Qamariyah, seperti madzhab rukyat yang selalu identik dengan Nahdlatul

²⁸ M. Nur Hidayat, *Otoritas Pemerintah*, 65.

Ulama dan madzhab hisab yang selalu identik dengan Muhammadiyah. Begitu juga dengan pemerintah yang memiliki metode dalam menetapkan awal bulan Qamariyah yakni dengan *imkân al-ru'yah*.

Aspek yang perlu diperhatikan selanjutnya adalah mekanisme penetapan awal bulan Qamariyah yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam menetapkan awal bulan Qamariyah, pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama bermusyawarah dengan semua pihak baik ormas-ormas Islam maupun tim ahli yang memiliki kapasitas maupun kapabilitas dalam menetapkan awal bulan Qamariyah, sehingga keputusan yang dihasilkan benar-benar merupakan keputusan yang demokratis, karena mempertimbangkan pendapat dari berbagai pihak.

Aspek terakhir ialah keputusan pemerintah. Ketika terjadi perbedaan ijihad antara organisasi satu dengan yang lainnya maka hal yang harus dilakukan adalah keluar dari permasalahan yang dipertentangkan dan kemudain mencari jalan keluar dan menghindarkan diri dari perbedaan tersebut. Hal ini berdasarkan kaidah *ushul al-fiqh* yang berbunyi:

حُكْمُ الْحَاكِمِ فِي مَسَائِلِ الْإِجْتِهَادِ يَرْفَعُ الْخِلَافَ

*“Hukum yang diputuskan oleh Hakim dalam masalah-masalah ijihad menghilangkan perbedaan pendapat.”*²⁹

²⁹ Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah yang Praktis* (Jakarta: Kencana, 2006), 154.

Maka metode *imkân al-ru'yat* menjadi jalan tengah yang diterapkan oleh pemerintah dalam menetapkan awal bulan Qamariyah guna menjembatani perbedaan yang terjadi. Sehingga sekiranya keputusan yang ditetapkan oleh Menteri Agama mendatangkan kemaslahatan bagi masyarakat awam, karena pasti akan menimbulkan kebingungan bagi mereka yang tidak begitu paham tentang perbedaan dalam menetapkan awal bulan Qamariyah yang sering terjadi di kalangan ormas-ormas Islam.

Setelah ditinjau dari beberapa aspek di atas maka dapat disimpulkan bahwasanya pemerintah melalui Kementerian Agama Republik Indonesia mempunyai otoritas penuh dalam menetapkan awal bulan Qamariyah, yang berarti pemerintah berhak menetapkan jatuhnya awal bulan Qamariyah, sedangkan keputusan yang dikeluarkan oleh ormas-ormas Islam lainnya hanya berupa *ikhbâr* kepada anggota organisasi tersebut, yang mana keputusan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat kepada umat Islam.³⁰

³⁰ M. Nur Hidayat, *Otoritas Pemerintah*, 72.

