



JKAP
JURNAL KEBIJAKAN & ADMINISTRASI PUBLIK

Volume 18 Nomor 1 - Mei 2014

ISSN 0852-9213

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi — 2

Ekonomi Politik Penyelesaian Konflik Batas Daerah Antara Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon

Agung Firmansyah dan Kurnia Cahyaningrum Effendi — 4

Aksesibilitas Masyarakat Terhadap Pelayanan Pendidikan pada Sekolah RSBI/SBI

Tatik Ekowati — 20

Analisis Ekonomi Politik Sertifikasi Halal Oleh Majelis Ulama Indonesia

Lies Afronyati — 37

Politisasi Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara

La Ode Wahyuddin — 53

Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi

Lily Sri Ulina Peranginangin — 66

Dukungan Target Group Terhadap Zoning Regulation

Susi Ridhawati dan Indri Dwi Apriliyanti — 79

Indeks — 95

Panduan untuk Penulis — 98

Analisis Ekonomi Politik Sertifikasi Halal Oleh Majelis Ulama Indonesia

Lies Afroniyati

Peneliti The Wiratama Institute

afroniyati.lies@gmail.com

Abstract

In Indonesia, since 1989 Indonesia Ulama Council (locally called as MUI) has published halal certifications. Since the beginning, this council faces many problems, especially the ones related to authority and legitimacy. This is because MUI itself is not a government body that has legitimacy to publish halal certificates. The problem then becomes more complicated once the government of Indonesia has proposed the RUU JPH (draft bill of halal product guarantee). Here, RUU JPH intends to take halal certification legitimacy over from the MUI and give the authority to a government body. MUI in response refuses RUU JPH and persists to take halal certification as its authority. It then comes up a question why MUI persists to keep the authority. The history of halal certification started after Brawijaya University published a research result. The researcher, Tri Sutrisno, found a fact that many products in the market contain pork, one of products that are haram – forbidden for Muslim. All products that can be consumed meanwhile are called “halal”. This fact has made Moslem consumer panic. MUI in response to this case then initiated halal certification to protect Muslim consumer but it was not covered by law considering MUI not as a government body. However, MUI has ideological, political, and economical interests that can answer the question above.

Key words: Halal certification, Indonesian Ulama Council, political economy

Abstrak

Di Indonesia, sertifikasi halal diterbitkan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) sejak tahun 1989. Sejak awal penerbitannya, MUI banyak menemui masalah, utamanya menyangkut kewenangan dan legitimasi. Hal ini disebabkan tidak adanya produk hukum yang jelas tentang penyebutan MUI sebagai lembaga yang sah dalam penerbitan sertifikasi halal. Masalah yang dihadapi semakin beragam pasca runtuhnya Orde Baru. Kementerian Agama mengajukan Rancangan Undang-Undang Jaminan Produk Halal (RUU JPH) pada DPR RI yang dalam beberapa pasal meminta agar kewenangan penerbitan sertifikasi halal diambil alih dari MUI ke tangan kementerian tersebut. RUU tersebut mengundang kontroversi pada beberapa pihak yang bersikap pro dan kontra. Di sisi lain, ditemukan beberapa produk yang telah berlabel halal dari MUI tetapi mengandung DNA babi. MUI tetap pada pendiriannya untuk tetap menerbitkan sertifikasi halal. Sikap ini kemudian menimbulkan pertanyaan, ada kepentingan apa di balik upaya M–UI tetap mempertahankan sertifikasi halal? Sejarah munculnya kebijakan sertifikasi halal di Indonesia dimulai ketika penelitian milik Tri Sutrisno dari Universitas Brawijaya merilis fakta bahwa banyak produk yang beredar mengandung DNA babi. Penemuan tersebut menggemparkan masyarakat hingga mengganggu aktivitas perekonomian. MUI mengambil langkah inisiatif dengan menerbitkan sertifikasi halal sebagai solusi meredam isu sekaligus melindungi hak-hak umat Islam. Namun, inisiatif tersebut tidak disertai dengan dasar hukum sehingga terjadi perebutan kewenangan diantara badan-badan pemerintah. Namun, MUI sendiri mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu dengan tetap mempertahankan haknya menerbitkan sertifikasi halal

Kata Kunci: Ekonomi politik, Majelis Ulama Indonesia, sertifikasi halal

I. PENDAHULUAN

Adanya sertifikasi halal di berbagai negara, baik itu di negara Islam atau di negara non Islam, saat ini tidak lagi sebatas upaya perlindungan bagi umat Islam terhadap zat halal dan haram, tetapi melebar menjadi komoditas dagang.

Tujuan pelaksanaan program ini pada produk pangan, obat-obatan dan kosmetika adalah untuk memberikan kepastian kehalalan suatu produk, sehingga dapat menenteramkan batin bagi konsumernya (<http://infokito.wordpress.com>).

Pelanggaran atas ketidakpatuhan sertifikasi halal belum diatur secara perdata maupun pidana. Tetapi adanya sertifikasi halal menunjukkan terdapat perlindungan terhadap kepentingan umat Muslim yang mengarah pada hukum formal. Perlindungan dalam hukum formal menunjukkan kandungan hukum yang dibuat oleh agama telah tereduksi dan kurang kuat dalam mengatur hubungan yang lebih nyata dalam kehidupan bernegara. Tentunya fenomena tersebut bisa disebabkan oleh beberapa hal. Misalnya di negara-negara sekuler, nilai-nilai yang terkandung dalam agama tidak lagi menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan atau undang-undang. Sebab agama menjadi urusan personal atau urusan warga negaranya secara perorangan.

Namun nyatanya di negara-negara sekuler atau negara non Islam dalam beberapa tahun terakhir telah mencantumkan label halal pada produk-produknya. Sebut saja Australia¹, New Zealand, Singapura, Thailand², Perancis, Jepang, Kanada, Amerika Serikat, dan beberapa negara lain. Tentu saja negara Islam seperti Arab

Saudi dan negara-negara di Timur Tengah, Malaysia, dan Brunei Darussalam telah lama melakukan proteksi melalui sertifikasi halal.

Mengapa kemudian sertifikasi halal melebar menjadi komoditas dagang? *Pertama*, sertifikasi halal tidak bisa lagi berupa “bentuk kepercayaan” semata. Dengan kata lain, sertifikasi halal tidak lain adalah upayaantisipasi terhadap bentuk-bentuk penipuan atas kandungan halal dalam suatu produk. Misalnya dalam produk olahan daging yang sebagian oleh masyarakat muslim dianggap halal. Namun ketika diteliti lebih lanjut, daging olahan tersebut ternyata mengandung bahan atau proses yang tidak halal. Maka, dalam hal ini negara bertindak sebagai pengawas dengan menjadikan sertifikasi sebagai sarana yang diwajibkan kepada pengusaha.

Negara melaksanakan penertiban umum (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat. Dapat dikatakan, negara bertindak sebagai stabilisator (Budiardjo, 2003). Peran stabilisator ini dilakukan melalui instrumen sertifikasi halal yang diberlakukan pada dunia usaha.

Kedua, melihat pemberlakuan sertifikasi halal di negara-negara non-Islam tentu mengundang pertanyaan. Apakah fungsi sertifikasi halal di negara-negara non-Islam, jika umat Muslim di negara tersebut hanyalah kelompok minoritas? Jawabannya bisa dilihat dari berbagai perspektif. Namun kita tahu, bahwa negara-negara non Islam sebagian besar justru adalah negara-negara maju yang terletak di benua Eropa, Amerika Utara, dan Asia Timur.

¹ Australia mendatangkan jagal-jagal beragama Islam dari Pakistan dan Bangladesh untuk menyembelih sapi-sapi yang akan diekspor ke negara-negara Islam. Upaya tersebut dilakukan agar daging olahan industri Australia tetap dapat diterima oleh umat Islam

² Islam di Thailand, Perancis, Amerika Serikat dan negara-negara sekuler lain merupakan agama minoritas namun rata-rata menduduki posisi sebagai agama terbesar kedua sehingga menarik perhatian pemerintah terkait masalah halal-haram dan kepentingan lain. Lihat Arrow, 2009, Pusat Islam Thailand Kunjungi MUI (http://www.mui.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=94:pusat-islam-thailand-kunjungi-mui&catid=1:berita-singkat&Itemid=50).

Produk-produk dan hasil industri lebih banyak dipasarkan di negara-negara berkembang, yang sebagian besar adalah negara-negara Islam.³ Bila kemudian diketahui produk yang ditawarkan mengandung zat-zat haram, tentu akan ditolak mentah-mentah oleh umat Muslim.

Di titik ini, pencantuman sertifikasi halal pada produk-produk dari negara maju dapat dikatakan sebagai upaya dari strategi perdagangan. Hal ini juga dilakukan sebagai upaya pertahanan atau memperbanyak jumlah konsumen di negara-negara yang dijadikan pemasaran.

Ketiga, adanya motif untuk mendapat keuntungan dari pemasaran produk halal. Menurut perkiraan Direktur *Global Food Research and Advisory Sdn Bhd*, Irfan Sungkar, di Kuala Lumpur, seperti dilansir dalam situs *halalguide.info* pada tahun 2007, industri halal dunia mencapai nilai lebih dari 600 miliar dolar AS dengan populasi pasar penduduk Muslim sendiri (*captive market*) sekitar 1,6 miliar orang (Firmansyah, 2010, <http://sacafirmansyah.wordpress.com>). Bagaimana dengan Indonesia?

Indonesia merupakan pasar yang sangat potensial untuk produksi dan distribusi barang-barang halal. Hal ini tidak terlepas dari jumlah umat muslim terbesar di dunia. Survei yang dilakukan oleh Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-Obatan, dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia (LP POM MUI) pada 2010 lalu menunjukkan bahwa kepedulian masyarakat terhadap produk halal meningkat. Tahun 2009 adalah sebesar 70 persen, lalu meningkat menjadi 92,2 persen di tahun 2010 (Puji, 2011, www.republika.co.id). Maka, sertifikasi halal di Indonesia tampak sebagai suatu kewajiban yang harus dipenuhi dan sebagai simbol untuk memenuhi kepentingan mayoritas umat Muslim.

Kehadiran sertifikasi halal diterima dengan tangan terbuka oleh masyarakat. MUI sendiri dianggap sebagai institusi keagamaan yang sah dan kredibel dalam mewakili kepentingan umat Islam. Pengawasan dilakukan oleh MUI meliputi produk-produk makanan (dan minuman), obat-obatan, dan kosmetika, melalui LP POM.

Dalam perkembangannya, sertifikasi halal berbentuk selebar kertas berisi pengakuan dari MUI, diteruskan dengan pencantuman tulisan Arab (حلال) dalam kemasan produk yang disebut dengan "label halal". Sementara, "sertifikasi halal" adalah fatwa tertulis MUI yang menyatakan kehalalan suatu produk sesuai dengan syariat Islam (Puji, 2011, www.republika.co.id).

Kepemilikan sertifikasi halal merupakan syarat agar dapat mencantumkan label halal sehingga dapat diketahui bahwa produsen memegang sertifikasinya. Selain itu, logo halal harus ditunjukkan kepada masyarakat luas agar diketahui halal tidaknya produk yang diedarkan.

Tulisan halal dengan aksara Arab pada dasarnya bukan berasal dari peraturan yang dikeluarkan oleh MUI, tetapi diinisiasi sendiri oleh para produsen. Hal tersebut sebagai kelanjutan dari diperolehnya sertifikasi halal. Sikap tersebut kemudian memengaruhi produsen-produsen yang lain, seolah-olah menjadi kesepakatan bersama untuk mencantumkan label halal dalam setiap produk yang beredar di pasaran. Tentunya pengusaha tidak ingin sia-sia bahwa produk yang dikeluarkan telah halal tanpa diketahui oleh masyarakat luas.

Label halal baru diwajibkan kepada pengusaha pada tahun 1996 (Dougall, 1996, <http://www.hamline.edu>). Peraturan ini muncul setelah dilihat pentingnya sertifikasi halal untuk melindungi kepentingan umat Islam di Indonesia. Produk-produk dari luar negeri pun harus diseleksi dan bagi yang lolos wajib mencantumkan label halal.

³ Sekalipun Indonesia bukanlah negara Islam namun memiliki jumlah penduduk Muslim terbesar di dunia dan merupakan negara yang menjadi sasaran pemasaran produk hasil negara-negara maju (non Islam).

Kenyataannya, label halal mudah sekali untuk dipalsukan. Beberapa produsen dan pengusaha diketahui tidak memiliki sertifikasi halal tetapi melabelkan simbol halal pada produknya. MUI sebagai lembaga sertifikasi halal merasa dirugikan, sehingga MUI pun menetapkan label halal secara resmi. Hal ini mulai diketahui publik sejak diterbitkannya Surat Keputusan Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-Obatan dan Kosmetik Majelis Ulama Indonesia tentang logo LP POM MUI bernomor surat SK10/Dir/LP POM MUI/XII/07 tahun 2007 (<http://www.halalmui.org>). Label halal dengan bertuliskan aksara Arab kini diubah tidak hanya bertuliskan halal dilengkapi dengan simbol resmi berbentuk bulat berwarna hijau dari MUI.

Pengubahan bentuk label halal ini pun tidak mengubah persoalan, karena masih banyak produk yang beredar memiliki label halal palsu, atau diperbanyak secara ilegal tanpa kepemilikan sertifikasi halal. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) RI pernah menemukan satu produk dendeng sapi hasil produksi suatu perusahaan di Surabaya ternyata mengandung suatu unsur babi. Padahal produknya telah “berlabel” halal dari LP POM MUI. Dengan uji sampel yang berbeda dengan BPOM Pusat, LP POM MUI Jawa Timur membantah temuan BPOM dengan menegaskan produk tersebut tidak mengandung unsur babi (Cholil *et. al*, 2009).

Dalam hal ini, MUI memang mempunyai beberapa kelemahan sebagai lembaga kontrol dan pengawasan atas peredaran produk halal di pasar. Fungsi kontrol dan pengawasan LP POM MUI tidak maksimal disebabkan tidak adanya perangkat lain yang menyertai. LP POM MUI tidak bisa berbuat lebih ketika terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh para pengusaha dengan memperbanyak label halal secara ilegal. LP POM MUI juga tidak bisa memaksakan semua produsen untuk mendaftarkan tiap produknya ke MUI. Hal ini dikarenakan tidak adanya sanksi atau hukuman

(baik secara perdata maupun pidana) yang jelas yang diatur dalam produk hukum, misal undang-undang atau pencabutan izin usaha.

Sebagai lembaga yang *concerned* dalam urusan keagamaan, MUI tidak mempunyai kapasitas yang maksimal untuk menguji tingkat kehalalan bahan-bahan dasar yang digunakan dan mengawasi jalannya proses produk dibuat dari awal, terutama produk makanan yang langsung didatangkan dari negara lain.

Polemik tersebut berkembang menjadi berbagai pertanyaan dan *stigma* negatif yang mengarah pada MUI. Selain disebut lemah dalam melakukan pengawasan produk halal, MUI juga dinilai tidak mempunyai otoritas atau wewenang. *Pertama*, hingga saat ini tidak ada peraturan khusus yang menyebutkan kewajiban bagi pengusaha memiliki sertifikasi halal. MUI dinilai berada di wilayah abu-abu yang tidak mempunyai dasar hukum dalam penetapan sertifikasi halal.

Pada dasarnya Indonesia sudah mempunyai beberapa regulasi yang bisa membantu melindungi umat Muslim dari produk haram. Seperti UU No. 7 tahun 1996 tentang Pangan, UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan Keputusan Menag RI No. 519 Tahun 2001 tentang Lembaga Pelaksana Pemeriksaan Pangan Halal. Ada pula Piagam Kerja Sama Departemen Kesehatan, Departemen Agama, dan MUI tentang Pelaksanaan Pencantuman Label Halal pada Makanan Tahun 1996 (berupa tulisan halal dalam huruf Arab seperti disebutkan di atas), dan lain-lain (Cholil *et. al*, 2009).

Kedua, bagaimana dengan otoritas yang dimiliki oleh MUI sendiri sebagai lembaga penyetap sertifikasi halal? MUI yang berisikan gabungan para ulama, bukan kesatuan organisasi dari pemerintah, tentu memiliki *prestise* tersendiri dalam menetapkan sertifikasi halal. Sebab dianggap menguasai hukum-hukum agama terkait ketentuan halal dan haram. Namun itupun belum memenuhi kepuasan dan belum menjelaskan dasar hukum yang terang

mengenai wewenang MUI. Jika kemudian yang menjadi dasar hanyalah kepercayaan atau legitimasi berdasar kemampuan penguasaan ilmu agama, akan terasa *absurd* bila MUI bergerak lebih jauh dalam urusan kenegaraan sekaligus dunia perdagangan.

Peran yang berlebihan tersebut bisa mengindikasikan ada pemaksaan yang nyata atas dasar ajaran keagamaan tertentu, yaitu Islam. Susetiwawan menilai Indonesia bukanlah negara Islam, karena itu perlu dilihat dengan cermat bentuk-bentuk pemaksaan atas nama agama (Hasil wawancara dengan Pengurus Wilayah Nahdlatul Ulama Provinsi D.I. Yogyakarta bidang Kebijakan Publik pada tanggal 22 Juni 2010). Terlebih, sedikit banyak peran MUI tumpang tindih dengan tugas Kementerian Agama, BPOM, Kementerian Kesehatan, dan beberapa lembaga pemerintah yang lain.

Persoalan tumpang tindih kewenangan tersebut membuat Kementerian Agama mengajukan Rancangan Undang-Undang Jaminan Produk Halal (RUU JPH)⁴ kepada DPR RI. Dalam RUU JPH, menteri agama berkewajiban melakukan pemeriksaan terhadap produk yang dimohonkan atau izin mendapat sertifikat halal. Ketentuan tersebut disebutkan dalam pasal 20 ayat 1, yang semakin diperkuat dalam ayat 3, yaitu dalam melakukan pemeriksaan menteri dapat menunjuk lembaga pemeriksa halal. Demikian pula dalam pasal 30 yang semakin menegaskan sertifikat halal diperoleh dari menteri agama.

Pengajuan RUU JPH menuai pro dan kontra. Kontra terbesar tentu saja datang dari MUI sendiri, yang merasa otoritasnya tercerabut. Bahkan MUI mengancam akan memboikot kegiatan pemerintah jika kewenangan menerbitkan sertifikasi produk halal dicabut dari lembaga ini (<http://www.mui.or.id>).

MUI bahkan berinisiatif untuk membuat pernyataan halal untuk nantinya mengimbangi langkah pemerintah dalam menerbitkan sertifikasi halal. Apabila sertifikasi halal dipegang oleh pemerintah, MUI khawatir aspek kesehatan akan lebih diutamakan daripada pertimbangan halal suatu bahan produk saat diperiksa. Bila hal tersebut terjadi, kepentingan umat Islam tidak lagi terjamin di masa depan.

Selain itu, pendapat kontra juga ditunjukkan secara terang-terangan berbagai *stakeholder*, antara lain dari Asosiasi Perusahaan Produk Halal Indonesia (APPHI), Asosiasi Pengusaha Pengimportir Daging (Aspidi), Pusat Informasi Produk Industri Makanan dan Minuman (PIPIMM), dan Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Indonesia (GAPMMI).

Energi perebutan terasa kuat dalam area penerbitan sertifikasi halal dan pengawasannya. Terlebih semakin dikuatkan dengan pro kontra RUU JPH dengan sikap yang ditunjukkan masing-masing pihak. Bila sudah demikian yang terjadi, halal tidaknya suatu produk bukan lagi prioritas utama dalam sertifikasi halal. Berbagai kepentingan lebih mendominasi dalam arena ketentuan agama. Terutama di dalam tubuh MUI sebagai aktor utama yang paling dekat dalam urusan halal haram.

Dengan melihat berbagai persoalan dan konflik, dapat ditarik rumusan pertanyaan, ada kepentingan apa di balik upaya MUI dalam mempertahankan sertifikasi halal? Pertanyaan tersebut akan menuntun pada titik temu dan menjelaskan pengaruh-pengaruhnya pada kebijakan penetapan sertifikasi halal. Sejak awal, MUI telah memegang kuasa hak penerbitan sertifikasi halal tetapi tidak dinaungi oleh payung hukum yang jelas. Meskipun dengan posisi yang lemah secara hukum, MUI berkeras untuk menjaga kewenangannya.

4 Rancangan Undang-Undang Jaminan Produk Halal (RUU JPH) yang terdapat pada konten situs www.wahidinstitute.org.

Di hadapan beberapa pihak, kedudukan MUI yang lemah tersebut dijadikan ajang untuk merebut kewenangan yang ada, sehingga semakin memperjelas adanya kepentingan yang menyertai dalam kebijakan sertifikasi halal, baik itu dalam kacamata ekonomi maupun politik.

II. TINJAUAN TEORI

II.1 Perspektif Ekonomi Politik

Martin Staniland pernah melemparkan sebuah pertanyaan, apakah ekonomi politik itu sebuah gaya, teori, atau masalah? Satu pertanyaan tersebut menghasilkan beragam jawaban. Tetapi tidak membuat ekonomi dan politik sebagai dua ilmu ataupun aliran yang terpisah. Satu pertanyaan tersebut justru mampu menghubungkan antara ekonomi dan politik terkait satu sama lain.

Staniland (2003) menegaskan politik dan ekonomi bertumpang tindih dan saling memengaruhi serta analisis teoritis hendaknya tidak sekadar memperhitungkannya namun juga didasarkan padanya, mengambil sebagai sebuah asumsi, dan menggunakan konsep-konsep yang memperterang hubungan tersebut. Selanjutnya, terdapat bagian sulit yaitu untuk menentukan “lingkup-lingkup tempat suatu fusi ekonomi dan politik dapat berlangsung”.⁵

Singkatnya, antara ilmu ekonomi (*economics*) dan ilmu politik (*politics*) memang berlainan yaitu dalam pengertian keduanya mempunyai alat analisis sendiri-sendiri yang bahkan memiliki asumsi yang berlawanan (Erani, 2009). Oleh karena itu ekonomi politik merupakan penggabungan antara bidang

ekonomi dan politik, menggabungkan dua fokus yang berbeda. Setidaknya, keduanya memiliki perhatian yang sama terhadap isu-isu sebagai berikut: mengorganisasi dan mengkoordinasi kegiatan manusia, mengelola konflik, mengalokasikan beban dan keuntungan, dan menyediakan kepuasan bagi kebutuhan dan keinginan manusia.

Berdasarkan pemahaman ini, pendekatan ekonomi politik mempertemukan antara bidang ekonomi dan politik (yang terbatas) untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Caporaso dan Levine mengembangkan penerapan pendekatan ekonomi terhadap politik menjadi tiga, yaitu teori pilihan publik, analisis ekonomi terhadap kebijakan dan analisis ekonomi terhadap institusi. Sedangkan pendekatan politik terhadap ekonomi menekankan pada prinsip bahwa politik akan berperan penting dalam pembuatan keputusan atau kebijakan (*decision maker*). Sekalipun pembuatan keputusan merupakan tugas pejabat eksekutif, yang seharusnya tidak terkontaminasi kepentingan-kepentingan politik tertentu, tetapi hasrat untuk berpolitik cenderung tidak bisa dihindari.

Oleh karena itu, asumsi yang digunakan dalam dimensi politik pembuatan kebijakan publik adalah upaya kolektif, bukan individual. Terkait dengan hal ini, menurut Erani (2009), implementasi dari kebijakan ekonomi politik selalu mempertimbangkan struktur kekuasaan dan sosial yang hidup dalam masyarakat, khususnya target masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Penggabungan kedua bidang tersebut dapat secara intensif menjelaskan bagaimana sistem kekuasaan dan pemerintahan dipakai sebagai instrumen atau alat untuk mengatur kehidupan sosial atau sistem ekonomi (Rachbini, 2002).

Menyinggung persoalan kepentingan MUI dalam kebijakan sertifikasi halal, masalah legitimasi dan *trust* pada lembaga keagamaan tersebut pada akhirnya juga menarik perhatian kita. Adanya tendensi kepentingan-kepentingan

⁵ Staniland dalam penjelasannya menekankan pentingnya fusi dengan mencantumkan pendapat Brown (1973) yaitu secara esensial diturunkan menjadi pernyataan bahwa satu disiplin harus mengambil alih ciri-ciri tertentu disiplin yang lain. Untuk itulah, fusi dibutuhkan untuk menjelaskan peran ekonomi dan politik satu sama lain dan saling memengaruhi.

tertentu yang bermain dan perebutan kekuasaan juga mengarahkan kita pada pertanyaan mengenai legitimasi dan *trust*. Artinya legitimasi dan *trust* dalam konsep ini merupakan implikasi atau dampak yang terjadi atas kuasa MUI dalam penerbitan sertifikasi halal. Legitimasi dan *trust* tersebut perlu dimaknai dari berbagai sisi, tidak hanya sebagai definisi yang tunggal.

Legitimasi diartikan sebagai kesesuaian suatu tindakan perbuatan dengan hukum yang berlaku, atau peraturan yang ada, baik peraturan hukum formal, etis, adat-istiadat maupun hukum kemasyarakatan yang sudah lama tercipta secara sah. Dari segi filosofis, legitimasi melibatkan pengertian kognitif, yang berarti penjelasan terhadap kenyataan, dan unsur normatif yang bersifat membenarkan. Artinya, tindakan yang muncul dalam konteks sosial tertentu telah mendapatkan penjelasan dan pembenaran dari lembaga-lembaga sosial melalui ideologi, dan tindakan tersebut merupakan kenyataan bagi individu.

Selain penjelasan dari segi filosofis, makna legitimasi juga erat kaitannya dengan wilayah agama. Terdapat kecenderungan legitimasi terkait kemampuan penguasaan ilmu agama, dan pengakuan legitimasi tersebut berasal dari penganut agama yang bersangkutan. Seseorang atau sekelompok orang yang telah menguasai ilmu agama akan mendapatkan tempat tertentu dalam suatu struktur sosial masyarakat, dan berarti seseorang atau sekelompok orang tersebut telah mendapat legitimasi.

Merujuk pada legitimasi pada wilayah agama ini, dapat dipahami bahwa secara psikologis, legitimasi berarti keyakinan bahwa penguasa layak dan berhak dipatuhi. Dalam definisi tersebut, legitimasi menjadi penting sebab mengarahkan pada kerelaan untuk patuh, ingat ada kepatuhan yang dilandasi oleh kerelaan. Pada kondisi yang demikian, penguasa akan bisa efektif dan mudah melakukan perannya.

Berbasis pada hal ini, legitimasi akhirnya sering dihubungkan pada konsep kekuasaan dan kewenangan. Terutama pada hubungan antara pemimpin dengan yang dipimpin, yang titik beratnya terletak pada reaksi yang dipimpin atas kewenangan yang dimiliki oleh pemimpinnya. Bila kemudian diskusi mengenai legitimasi ini dikaitkan pada politik, maka legitimasi diperlukan tidak hanya untuk mendukung aktivitas pemerintah semata, tetapi juga berfungsi untuk memberikan peluang terciptanya kegiatan-kegiatan politik bagi pihak-pihak selain pemerintah.

Legitimasi tidak berdiri secara mandiri. Legitimasi suatu kewenangan pada dasarnya juga diakibatkan oleh unsur kepercayaan (*trust*). *Trust* merupakan alasan mendasar bagi dukungan dan pengakuan terhadap kewenangan. Fukuyama (2002) mendefinisikan *trust* sebagai harapan-harapan terhadap keteraturan, kejujuran, dan perilaku kooperatif yang muncul dari dalam sebuah komunitas yang didasarkan pada norma-norma yang dianut bersama oleh anggota-anggota komunitas itu.

Norma-norma tersebut bisa didasarkan oleh ajaran-ajaran yang berasal dari Tuhan atau norma sekuler seperti standar-standar profesional dan kode perilaku. Pembahasan mengenai legitimasi dan *trust* tersebut secara teoritis dapat membantu dalam memahami dan menjelaskan legitimasi dan *trust* yang tercipta, baik dari pandangan MUI sendiri maupun di luar struktur organisasi MUI dalam kasus sertifikasi halal ini.

III. METODE PENELITIAN

Untuk bisa menjawab rumusan masalah yang ada dan menjelaskan peta-peta analisis ekonomi politik sertifikasi halal oleh MUI, perlu dilakukan langkah-langkah tertentu. Penelitian ini bersifat kualitatif, dipertajam melalui analisis data, yaitu dengan melakukan kategorisasi berbagai data dan argumen untuk menjelaskan model kebijakan sertifikasi jaminan produk halal.

Data yang diperoleh juga akan dipetakan berdasar urutan waktu, peristiwa, penentuan subjek dan tempat. Gunanya adalah untuk mendeskripsikan dengan baik kronologis yang terjadi dalam ekonomi politik sertifikasi halal. Berikutnya langkah yang perlu dilakukan adalah memahami latar belakang munculnya kebijakan sertifikasi halal dengan tujuan dapat mencerna berbagai permasalahan yang ada di dalamnya dan memahami lebih jauh lagi ada atau tidaknya tendensi motif politik dan kepentingan-kepentingan tertentu. Langkah terakhir adalah dengan mengkonstruksi model kebijakan yang ada, tepatnya dengan mendeskripsikannya secara tepat.

Pengumpulan data dilakukan melalui dokumen dari instansi, artikel, pendapat pakar atau *stakeholder* yang mempunyai kepentingan terhadap sertifikasi halal, dan komentar-komentar para kelompok kepentingan. Instansi dan dokumentasi yang dimaksud adalah MUI, RUU Jaminan Produk Halal yang diusulkan oleh Kementerian Agama, dan instansi-instansi lain yang masih terkait. Sedangkan artikel yang dijadikan rujukan dan penambahan wacana tidak lain adalah artikel-artikel yang dimuat di media massa. Baik itu di koran harian, majalah, jurnal, buku-buku, maupun di situs-situs internet.

Sedang *stakeholder* atau pihak-pihak yang mempunyai kepentingan terhadap sertifikasi halal tentunya MUI sendiri dan aktor-aktor yang erat kedudukannya dalam keterkaitan pelaksanaan sertifikasi halal, seperti para kelompok-kelompok agamawan (yang tergabung dalam organisasi berbasis agama) dan para pengusaha yang tergabung dalam APPHI, Aspidi, PIPIMM, dan GAPMMI.

Dengan kata lain, pengumpulan data juga ditempuh dengan melalui teknik wawancara (*interview*). Wawancara, dalam penelitian ini, merupakan perangkat untuk memproduksi pemahaman situasional (*situated understandings*) yang bersumber dari episode-episode interaksional khusus.

Metode ini sangat dipengaruhi oleh karakteristik personal dari peneliti, termasuk ras, kelas sosial, kesukaan, dan gender (Denzin dan Lincoln, 2009). Terlepas dari itu semua, diharapkan interpretasi dari pembacaan hasil wawancara tetap bisa memproduksi hasil yang objektif yang bisa diterima khalayak banyak.

Hasil wawancara digunakan sebagai pelengkap terhadap pandangan atas konflik yang terjadi. Mengingat sebagian wawancara tidak dapat dilakukan secara langsung (*face to face*) akibat kendala persyaratan birokrasi dan lamanya waktu dibutuhkan untuk memenuhi persyaratan, maka sebagian wawancara dilakukan melalui e-mail.

Pada akhirnya, wawancara melalui e-mail tidak menghasilkan jawaban yang memuaskan dari narasumber akibat keengganan atau ketidakterusterangan. Namun, tetap dengan terbatasnya data yang ada, data yang berhasil dikumpulkan selanjutnya diolah dan dipilah sesuai dengan kebutuhan penelitian. Sedang langkah berikutnya adalah analisis dan menyajikannya dalam bentuk deskripsi.

III. HASIL ANALISIS DAN DISKUSI

IV.1 Dinamisasi Ekonomi Politik Sertifikasi Halal

Majelis Ulama Indonesia, atau terkenal dengan singkatannya MUI, resmi berdiri pada 26 Juli 1975 di Jakarta. MUI adalah lembaga swadaya masyarakat yang mewadahi ulama, *zu'ama*, dan cendekiawan Islam di Indonesia untuk membimbing, membina, dan mengayomi kaum muslimin di seluruh Indonesia.

MUI berdiri sebagai hasil dari pertemuan atau musyawarah para ulama, cendekiawan dan *zu'ama* yang datang dari berbagai penjuru tanah air. Anggotanya meliputi dua puluh enam orang ulama yang mewakili 26 provinsi di Indonesia pada masa itu, sepuluh orang ulama yang merupakan unsur dari ormas-ormas Islam tingkat pusat yaitu, NU, Muhammadiyah,

Syarikat Islam, Perti, Al Washliyah, Math'laul Anwar, GUPPI, PTDI, DMI dan Al Ittihadiyyah. Ada juga empat orang ulama dari Dinas Rohani Islam, Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut dan POLRI serta tiga belas orang tokoh atau cendekiawan yang merupakan tokoh perorangan.

MUI berdiri sebagai alat untuk memobilisasi dukungan umat Islam bagi kebijakan-kebijakan pembangunan yang diambil pemerintah. Program kerjanya mencakup tiga tujuan besar: memperkokoh kehidupan beragama, yang dipahami sejalan dengan Pancasila, sebagai landasan ketahanan nasional, partisipasi ulama dalam usaha pembangunan, dan pemeliharaan hubungan yang harmonis dengan agama-agama lain.

MUI juga mengeluarkan fungsi lain, mengeluarkan fatwa berbagai persoalan yang benar-benar bersifat keagamaan dan juga problem jaman modern, memberikan bimbingan kepada umat Islam dan melindunginya dari ajaran-ajaran sesat (mengutuk sekte-sekte menyimpang merupakan aktivitas favorit baik MUI pusat maupun cabangnya di tingkat provinsi).⁶ Sesuai dengan perkembangan kondisi Indonesia, menurut Bruinessen (1998), MUI sekarang tidak lagi melayani tujuan-tujuan yang langsung berkaitan dengan keamanan dan kemiliteran, namun tetap merupakan badan yang sangat politis.

Sertifikasi halal merupakan kebijakan yang mempunyai sejarahnya sendiri dan timbul sebagai penyelesaian isu besar dalam bidang agama sekaligus masalah ekonomi. Ketua MUI Hasan Basri mengatakan sertifikasi halal di

Indonesia dilatarbelakangi oleh penelitian Tri Sutrisno, dosen Universitas Brawijaya, bersama beberapa mahasiswanya terkait makanan yang ada di beberapa supermarket.

Dari hasil penelitian tersebut, ditemukan beberapa komponen bahan makanan yang mengandung unsur babi (Dougall, 1996, <http://www.hamline.edu>). Maka, tentu saja ketika hasil penelitian diangkat dan diumumkan kepada publik, masyarakat pun menjadi gempar.

Hasil penelitian bahkan berubah menjadi isu-isu yang tidak jelas sumbernya dan terus berkembang dalam sekian waktu. Beberapa daftar makanan yang tidak disebutkan dalam hasil penelitian pun ikut terkena imbasnya.

Di pasar-pasar tradisional, perputaran uang berhenti secara perlahan karena tidak ada kegiatan ekonomi yang berjalan dari konsekuensi keengganan masyarakat membelanjakan uangnya. Begitu pula yang terjadi pada pedagang makanan jadi seperti penjual mie dan bakso hingga sampai pada pemeran susu sapi. Masyarakat sudah sangat termakan oleh isu hingga pada lapisan yang paling bawah.

Fenomena tersebut tidak hanya terjadi di Malang (Jawa Timur) saja, tempat penelitian dilakukan, tetapi berimbas pada daerah-daerah yang lain, bahkan hingga ke seluruh pelosok Nusantara. Akibat panjangnya bisa dilihat dengan seksama, yaitu melumpuhkan kegiatan ekonomi nasional secara signifikan. Hasan Basri menyebut, perkembangan isu yang terjadi tidak terlepas dari pekerjaan gerilya politik (gerpol). Menurut Bruinessen (1998) terdapat dugaan adanya pihak-pihak yang melakukan gerilya politik terhadap produk-produk tersebut memiliki latar belakang politik.

Akibat kegemparan tersebut, para petinggi MUI pusat dan Dirjen Departemen Agama (Depag) pada November 1988 terbang ke Jawa Timur untuk mengadakan konferensi pers. Dalam konferensi pers tersebut, MUI menegaskan produk-produk di pasaran halal dan layak untuk dikonsumsi.

⁶ Dalam program kerja MUI tahun 1976 dan 1985, disebutkan dalam poin ketiga bahwa MUI akan mendukung pengembangan nilai-nilai Islam yang universal sembari tetap menghormati tradisi lokal, agama dan keyakinan lain, yakni aliran mistik sinkretik (hal 203). Program kerja tersebut kontras dengan tindakan nyata, sebab seringkali MUI mengeluarkan fatwa sesat bagi aliran-aliran kepercayaan ataupun pada kelompok umat Muslim yang menjalankan ajaran Islam dengan cara yang berbeda.

Setelah konferensi tersebut, tahun 1989 MUI mengadakan pertemuan untuk membahas persoalan. MUI berinisiatif mengambil jalan keluar dengan mendirikan LP POM MUI (di tahun yang sama) dan mengeluarkan pengumuman bahwa hanya beberapa merk produk saja yang mengandung babi (haram). Tidak ada kejelasan lebih lanjut dengan pihak mana saja MUI mengadakan pertemuan pada tahun 1989. Namun untuk mendirikan LP POM, MUI meminta bantuan pada Institut Pertanian Bogor (IPB) berupa laboratorium dan beberapa tenaga kerjanya untuk mengadakan penelitian lebih lanjut.

Ide untuk menerbitkan sertifikasi halal MUI di tahun 1989 sebenarnya telah menandai kontroversi di kalangan internal pemerintah. Pada awalnya tidak ada yang mempersoalkan mengenai wewenang MUI, namun ketika muncul UU Pangan No. 7 Tahun 1996, ternyata beberapa departemen dan pejabat negara mempertanyakan kembali keabsahan sertifikasi halal.

Bagi MUI, UU Pangan No. 7 Tahun 1996 salah satu pasalnya secara implisit telah menyebutkan pangan yang diproduksi atau dimasukkan ke Indonesia harus mempunyai label halal atau sekurang-kurangnya menunjukkan produk tersebut halal. Dengan demikian, UU tersebut menjadi dasar pembelaan awal MUI terhadap kewenangannya.

Sebelum adanya UU Pangan, Presiden Soeharto telah mengeluarkan Inpres No. 2 Tahun 1991 mengenai makanan halal kepada Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menkokesra). Melalui Instruksi presiden tersebut, tugas tersebut juga dilimpahkan kepada tujuh menteri termasuk Departemen Agama dan Departemen Kesehatan, serta delapan gubernur. Dengan merujuk pada Inpres tersebut, makanan halal berada di bawah koordinasi Menkokesra. Menkokesra selanjutnya menunjuk MUI untuk mengeluarkan sertifikasi halal.

Di sisi lain, pihak yang merasa keberatan dengan kewenangan MUI adalah Dirjen Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). BPOM merasa lebih mempunyai kewenangan secara sah sebab merupakan badan pemerintah. MUI sendiri menyatakan perlawanan dengan menyebutkan BPOM kurang baik kinerjanya dalam mengeluarkan sertifikasi halal. MUI khawatir kepada BPOM yang berisi birokrat dan tidak terlalu paham hukum halal dan haram akan lebih mempertimbangkan aspek kesehatan daripada kepentingan umat Muslim.

Selain birokratnya bisa berganti-ganti, bisa saja dari agama lain (Dougall, 1996 <http://www.hamline.edu>). Klaim kewenangan untuk mengeluarkan sertifikasi halal juga terjadi pada Menteri Koordinasi dan Produksi (Menko Prodis) dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag). Namun pada akhirnya, penerbitan sertifikasi halal tetap dipegang oleh MUI.

LP POM sendiri menetapkan prosedur yang harus dipenuhi oleh para pengusaha untuk mendapat sertifikasi halal. Untuk memprosesnya, produsen harus mengisi formulir yang disediakan MUI sebagai syarat agar produknya diteliti. Setelah formulir diperiksa, LP POM meneliti langsung ke lokasi pabrik atau tempat produksi barang dilakukan.

Dari hasil penelitian, LP POM merekomendasikan pada sidang untuk menentukan produk yang sedang diperiksa halal atau malah haram. Hasil sidang selanjutnya dilaporkan pada Komisi Fatwa MUI yang beranggotakan tiga puluh ulama dari berbagai organisasi masyarakat Islam di Indonesia. Komisi Fatwa, selayaknya cek dan ricek, melakukan evaluasi kembali dari hasil penelitian. Lalu hasil evaluasi di laporkan kembali pada MUI (Ketua MUI). Jika memang disetujui, sertifikasi halal akan diterbitkan untuk produk tersebut. Sertifikasi ditandatangani oleh pejabat MUI.⁷

⁷ Mulai dari Ketua LP POM, Ketua Komisi Fatwa, dan terakhir Ketua MUI

Sertifikasi dibuat dalam bahasa Indonesia, Arab, dan Inggris. Kebiasaan yang biasanya dilakukan oleh produsen makanan ketika menerima sertifikasi halal adalah mengundang wartawan atau media massa untuk meliput acara serah terima sertifikasi. Dengan begitu, berita diperolehnya sertifikasi bisa disaksikan oleh khalayak ramai. MUI sendiri menyatakan proses yang harus dilalui memang cukup panjang dan melelahkan karena halal dan haram menjadi hak Tuhan sehingga penentuannya tidak mudah.

Biaya untuk mendapatkan sertifikasi halal berkisar antara Rp 2,5 juta hingga Rp 5 juta per item produk. Sehingga bisa diperhitungkan berapa biaya yang harus dikeluarkan oleh produsen untuk semua total barang yang diproduksi. Namun, kemungkinan biaya tersebut akan bertambah, misalnya akibat penyesuaian kondisi ekonomi, kurs mata uang, dan sebagainya.

Terkait dengan biaya, MUI telah membuat peraturan yang tegas bahwa tim auditor LP POM tidak diperkenankan menerima pembiayaan materi dari proses sertifikasi halal ataupun melakukan pungutan liar. Produsen hanya boleh menyediakan tempat menginap, makan, dan transportasi bagi tim selama berada di lokasi pembuatan produk.

Biaya tersebut tidak diberikan dalam bentuk tunai. Aturan MUI juga menyebutkan tidak diperkenankan memberikan uang lelah kepada tim auditor, walaupun disertai dalih rasa terima kasih atau alasan-alasan yang lain.

Dengan melihat latar belakang munculnya sertifikasi halal yang tidak lagi sebatas upaya perlindungan bagi umat Islam tetapi telah melebar menjadi komoditas dagang. Hal ini membuktikan dengan kepemilikan sertifikasi halal akan mendatangkan keuntungan-keuntungan tertentu. Baik itu secara ekonomi, politik, sosial, ataupun pada bidang-bidang yang lain.

Pada saat yang sama, keuntungan yang diperoleh atas hasil pemasaran berbagai produk halal di dunia maupun di Indonesia bisa menjadi salah satu alasan bahwa kepentingan yang bermain berada di arena ekonomi. Jika dirunut lebih jauh lagi, berdasarkan kronologi munculnya kebijakan sertifikasi halal dan dengan mengamati pula sejarah adanya MUI, sertifikasi halal menyimpan kepentingan-kepentingan bersifat politis. Hal ini dikarenakan sertifikasi halal dapat dikaitkan dengan pertarungan kekuatan (*power*) ataupun ideologi. Oleh karena itu, dalam menguraikan kepentingan yang ada dalam sertifikasi halal akan dibagi menjadi tiga motif, di antaranya ideologi, ekonomi, dan politik.

Dari segi ideologi, secara garis besar, sertifikasi halal adalah kebijakan yang bersifat *protective regulatory* dalam melindungi kepentingan hak-hak keagamaan. Dalam perspektif yang demikian, umat Islam di Indonesia sebagai kelompok mayoritas mendapat perlindungan yang nyata dari negara.

Umat Islam sangat diuntungkan dikarenakan faktor ideologi yang dipegangnya. Tetapi bagi pihak lain, sertifikasi halal dinilai hanya melindungi kepentingan umat Islam tanpa menghiraukan pemeluk agama lain di Indonesia. Terlebih, pengajuan RUU JPH oleh Kementerian Agama akan semakin menyudutkan hak keberagaman di Indonesia. Kementerian tersebut akan dinilai hanya condong pada umat Islam sebagai mayoritas.

Kementerian Agama yang seharusnya menaungi semua kepentingan hak keagamaan yang ada di Indonesia dianggap tidak menjalankan perannya secara maksimal. Maka, terjadilah penolakan terhadap sertifikasi halal. Sedangkan bagi MUI menilai sertifikasi halal sesuai amanat perundang-undangan, negara berkewajiban memberikan perlindungan terhadap warga negaranya untuk memperoleh produk dan mengonsumsi pangan halal sebagai hak beragama dan berkeyakinan.

Dengan melihat persoalan pertarungan ideologi tersebut, baik MUI maupun pihak-pihak yang menentangnya menggunakan dasar yang sama tetapi dimaknai secara berbeda. Bagi pihak yang menentang, negara harus menjamin kehidupan keberagaman. Sertifikasi halal adalah bentuk nyata yang menghambat terwujudnya keberagaman tersebut. Sebaliknya bagi MUI, negara harus menjamin perlindungan hak keagamaan umat Islam. Sikap demikian tidak hanya didasari oleh kepentingan umat Islam sendiri, tetapi sebagaimana MUI merupakan institusi yang berdiri atas nama Islam, memang sewajarnya menyatakan demikian.

Terlepas dari kepentingan untuk mempertahankan kewenangannya dalam menerbitkan sertifikasi halal, bagaimanapun MUI menilai sertifikasi halal bersifat penting dan harus tetap diselenggarakan. Dalam pertarungan ideologi tersebut, seolah menjadi kemenangan bagi MUI sebab memang kenyataan menunjukkan penyelenggaraan sertifikasi halal masih berlangsung hingga sekarang. Sedang wacana yang diusung oleh pihak-pihak yang menolak sertifikasi halal tidak banyak terdengar lagi gaungnya dalam ranah publik.

Dari segi kepentingan ekonomi, sertifikasi halal menjadi instrumen untuk meraup keuntungan yang besar. Sebuah survei yang diadakan oleh LP POM MUI menunjukkan sertifikasi halal seratus persen meningkatkan omset penjualan (<http://www.halalmui.org>).

Bagaimana dengan MUI sendiri terkait motif ekonomi atau keuntungan? Apabila diajukan pertanyaan yang demikian, maka ada suatu tendensi seolah MUI memperoleh keuntungan secara materi terkait dengan kewenangannya dalam penerbitan sertifikasi halal. Tendensi yang demikian sulit untuk dibuktikan, sebabnya tidak lain karena tidak ditemukan bukti-bukti secara langsung.

Dalam sebuah survei yang diadakan oleh *Transparency International* Indonesia (TII), seperti yang ditulis oleh Hutasoit (2009, <http://antimui.wordpress.com>), MUI menjadi salah

satu lembaga yang paling sering menerima suap. Dugaan suap-menyuap ini lebih banyak dilakukan untuk pengurusan sertifikasi halal dan hal ini diungkapkan oleh manajer riset dan kebijakan TII, Frenky Simandjuntak.

Sebanyak 177 responden yang diwawancarai adalah perusahaan makanan dan kosmetik dan sebesar 10 persen dari keseluruhan responden mengaku pernah dimintai uang terkait urusan proses sertifikasi halal mereka. Survei kuantitatif ini dilakukan pada September hingga Desember 2008 di 50 kota yang terdiri dari 33 ibukota provinsi ditambah 17 kota besar. Survei tersebut juga menyebutkan suap menyuap merupakan inisiatif pejabat publik (aparatur MUI).

Akibat iklim yang diciptakan demikian, mau tidak mau pelaku usaha harus mengikuti kemauan tersebut. Namun dari satu survei tersebut belum ditemukan survei yang membuktikan hal yang sama atau saling memperkuat. Sehingga tidak bisa menjadi jaminan hasil kebenaran temuannya.

Permintaan uang yang disebutkan dalam survei tersebut marak dilakukan disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, hingga sekarang belum ada payung hukum atau peraturan yang jelas yang mengatur harga sertifikasi per item produk. Hal ini menyebabkan tidak adanya standarisasi biaya sehingga menimbulkan celah bagi MUI atau pihak tertentu dalam menentukan harga perolehan sertifikasi halal secara sepihak.

Kedua, tendensi korupsi diduga lebih banyak terjadi saat pemeriksaan di lapangan. Di sinilah dugaan adanya pungutan di luar biaya resmi menguat. Penyediaan fasilitas yang kemudian diwujudkan dalam bentuk "rupiah" tentunya tidak sama antara pengusaha yang satu dengan yang lain, sebab tidak diatur dengan jelas.

Kondisi demikian semakin menguatkan temuan survei tersebut benar adanya. Terlebih tidak adanya transparansi yang jelas di dalam LP POM atau MUI sendiri mengenai penggunaan

biaya sertifikasi yang diajukan oleh pengusaha. Secara rasional, biaya-biaya tersebut memang menjadi pemasukan baik bagi MUI sebagai institusi maupun individu yang tergabung di dalamnya.

Hingga saat ini, belum ditemukan total penerimaan pemasukan yang diterima oleh MUI secara keseluruhan terkait penerbitan sertifikasi halal, atau setidaknya dalam kurun waktu satu tahun. Tetapi bisa diperhitungkan secara mandiri berapa minimal yang diterima apabila satu produk yang akan diuji dihargai Rp2,5 juta. Barangkali melihat keuntungan-keuntungan yang diterima MUI inilah, menjadikan area sertifikasi halal sebagai area yang “lahan basah” dan diperebutkan oleh banyak pihak, tidak terkecuali Kementerian Agama.

Dari segi politik, motif politik atau kekuasaan bisa dikatakan merupakan motif yang terasa kuat dalam sertifikasi halal. Yaitu terjadinya perebutan kewenangan atas otoritas penerbitan sertifikasi halal. Paling jelas terasa adalah di antara MUI dan Kementerian Agama yang ditampilkan dalam pengajuan RUU JPH. Arena perebutan lain tentunya dipertarungkan oleh pihak-pihak yang merasa diuntungkan dengan adanya sertifikasi halal tersebut. Namun sosok sentralnya tetap melekat pada MUI sebagaimana pihak yang menerbitkan sekaligus pihak yang terserang.

IV.2 Implikasi terhadap Legitimasi

Sedikit banyak usaha MUI dalam mempertahankan penerbitan sertifikasi halal didukung perkembangan identitas dan simbol-simbol Islam yang menguat pasca Reformasi. Meskipun sedari awal, hak penerbitan sertifikasi halal mengalami kontroversi terus menerus, tetapi dukungan terhadap adanya sertifikasi halal terus tergalang. Sedang MUI sebagai pihak yang menerbitkan sertifikat mendapat posisi khusus yang menguntungkan dari publik. Simbolisasi Islam yang menguat dalam budaya kultural Indonesia semakin memungkinkan untuk tumbuh suburnya produk halal.

Syarat agar bisa disebut produk halal adalah kepemilikan sertifikasi halal dari MUI. Dengan demikian, otoritas MUI diakui dan didukung. Meskipun tanpa disadari bagi publik, terutama pihak-pihak yang sangat menekankan gaya hidup Islami, kewenangan atau legitimasi MUI dalam sertifikasi halal tidaklah penting. Pokok persoalan yang diutamakan terletak pada sertifikasi halal sebagai pemenuhan hak-hak umat Islam.

Bila menilik pada Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999, Menteri Agama mempunyai kewenangan untuk menetapkan pedoman dan tata cara pemeriksaan terhadap pernyataan (keterangan atau tulisan) halal. Selanjutnya melalui SK Menteri Agama Nomor 519 Tahun 2001 tentang Lembaga Pelaksana Pemeriksaan Pangan Halal yang secara implisit menunjuk MUI sebagai badan standarisasi halal.

Artinya, berdasar kekuatan peraturan tersebut, MUI mendapat legitimasi secara hukum. Bahkan Menteri Agama telah sah mengakui MUI sebagai badan penerbit sertifikasi halal. Namun peraturan tersebut ditolak dengan alasan keabsahan yang diragukan oleh beberapa pihak, meskipun hingga saat ini SK Menteri Agama tersebut belum dicabut. SK Menteri Agama dianggap tidak cukup untuk menjamin otoritas MUI sebagai badan penerbit sertifikasi halal yang sah.

SK Menteri Agama juga semakin menurun kekuatannya ketika Kementerian Agama mengajukan RUU JPH kepada DPR RI yang jelas menunjuk badan penerbit sertifikasi baru, yaitu BPOM. Kondisi demikian membuat MUI tidak bisa menjelaskan dasar hukum yang pasti terkait otoritas penerbitan sertifikasi halal. Padahal kekuatan hukum merupakan faktor yang paling kuat dalam menjelaskan persoalan legitimasi dan kewenangan MUI, selain ditentukan pula oleh dukungan proses politik yang ada. Sehingga dapat dikatakan dalam kacamata hukum, MUI tidak mempunyai legitimasi dan kewenangan yang sah terkait penerbitan sertifikasi halal.

Apakah selanjutnya otoritas penerbitan sertifikasi halal oleh MUI dinilai sebagai tindakan ilegal secara hukum? Inilah persoalan yang perlu dicerna dengan baik. Baik MUI ataupun institusi lain yang akan menerbitkan sertifikasi halal tetap akan menemui persoalan masalah kewenangan. Penyebabnya tidak lain adalah produk hukum yang tidak jelas mengenai insitusi yang ditunjuk secara sah dalam undang-undang untuk menerbitkan sertifikasi halal.

Oleh karena itu, langkah pertama untuk mengatasinya adalah pencantuman dengan jelas institusi tertentu sehingga legal dan sah secara hukum. Produk hukum akan menjadi landasan yang kuat dan menepis ambiguitas terhadap persoalan legitimasi dan kewenangan.

V. PENUTUP

Dengan mengamati kronologis munculnya institusi yang bernama Majelis Ulama Indonesia dan dilanjutkan dengan kronologi kebijakan sertifikasi halal di Indonesia, sedikit banyak telah memberikan banyak cerita di balik upaya perlindungan hak-hak keagamaan umat Islam. Terutama yang telah diperankan oleh MUI selama kurang lebih dua dasawarsa.

Berbagai analisis yang ditampilkan juga menunjukkan sertifikasi halal tidak lagi menjadi ranah hukum agama, tetapi melebar dalam komodifikasi dagang. Meskipun pada awalnya ditampilkan sebagai instrumen yang tepat bagi umat Islam. Negara-negara sekuler pun berkomitmen serius untuk turut memproduksi barang-barang halal, dan terkadang justru lebih terjamin ketimbang produksi yang dilakukan oleh negara-negara Islam.

Berkaitan sertifikasi halal oleh MUI dan situasi masyarakat Indonesia yang dibuktikan dengan kronologi munculnya kebijakan sertifikasi halal di Indonesia dan perkembangannya hingga sekarang menunjukkan kebijakan ini lebih banyak dicampuri tindakan-tindakan bersifat politis. Kenyataan juga menunjukkan kehadiran sertifikasi halal tidak sepenuhnya diterima oleh berbagai kalangan. Dengan alasan

sertifikasi halal akan menghambat kehidupan keberagaman di Indonesia dan menyudutkan hak-hak umat beragama lainnya. Namun di satu sisi menguntungkan umat Islam, dan bahkan terasa mengistimewakannya.

Pernyataan tersebut dibantah MUI, bagaimanapun juga sertifikasi halal dibutuhkan di negeri ini untuk menjadi menjamin hak umat Islam, sebagai kelompok mayoritas. MUI juga bersikeras untuk tetap memegang hak penerbitan sertifikasi halal dari pihak lain. Meskipun dalam beberapa kasus ditemukan ketidakprofesionalan MUI dalam menyelenggarakan sertifikasi halal. Tentunya dari arena perebutan kekuasaan tersebut, antara MUI dan pihak lain mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu terkait dengan adanya sertifikasi halal, seperti yang telah dibahas sebelumnya.

Secara negatif, kita bisa memahami kepentingan yang dikejar adalah kepentingan yang bersifat eksklusif atau demi memenuhi kepentingan kelompok sendiri. Dalam pengertian ini, MUI juga bisa dikatakan eksklusif mengingat alasan-alasan yang digunakan selama ini hanya untuk melindungi kepentingan umat Islam semata.

Persoalan legitimasi—terutama dasar hukum atas insitusi sertifikasi halal—menjadi konflik yang pelik bagi MUI. Inilah yang harus kita perhatikan bersama. Rasionalitasnya, jika pemerintah memang mendukung langkah MUI sebagai institusi yang sah, harus segera disahkan undang-undang yang mengatur dengan jelas. Undang-undang yang dimaksud yaitu mengenai kewajiban produsen dalam menjamin kehalalan produk yang dihasilkan dan MUI ditunjuk dengan tegas sebagai lembaga penerbit sertifikasi halal yang sah.

Hal ini akan membawa dampak yang menepis anggapan soal legalitas otoritas MUI. Di samping semakin menjamin hak-hak umat Islam secara optimal, tanpa mengaburkan hak-hak umat beragama lain. MUI sendiri juga harus melakukan banyak perbaikan. Misalnya, lebih teliti, konsisten dan transparan dalam proses

pengurusan produk halal. Beberapa produk yang terbukti mengandung bahan haram tetapi berlabel halal menjadi bukti kuat inkonsistensi MUI. Meskipun bisa jadi hak tersebut adalah hasil ulah oknum-oknum nakal. Ke depan, MUI harus terus meningkatkan sumber daya institusinya.

Sertifikasi halal sendiri bila memang dimanfaatkan untuk komodifikasi dagang bukanlah suatu kesalahan. Karena dalam globalisasi seperti sekarang, instrumen-instrumen (seperti sertifikasi halal) seringkali digunakan untuk politisasi dagang. Namun, kembali lagi pada nilai-nilai manusia yang beretika. Politisasi dagang hendaknya tetap memperhatikan terpenuhinya hak-hak umat, selain tetap membawa dampak yang positif bagi kemajuan perekonomian Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

- Arrow. 2009. Pusat Islam Thailand Kunjungi MUI. http://www.mui.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=94:pusat-islam-thailand-kunjungi-mui&catid=1:berita-singkat&Itemid=50. 28 April 2010.
- Bruinessen, Martin van. 1998. *Rakyat Kecil, Islam dan Politik*. Yayasan Bentang Budaya. Yogyakarta.
- Budiardjo, Miriam. 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Cholil, Suhadi, Zainal Abidin Bagir, Mustaghfiroh Rahayu, Budi Asyhari. 2009. *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2009*. Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross Cultural Studies/CRCS). Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Denzin, Norman K. dan Yvonna S Lincoln. 2009. *Handbook of Qualitative Research*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Dougall, John Mac. 1996. Ketua MUI KH. Hasan Basri: "Kalau Umat Islam Tenteram, Negara Ini Tenteram". <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1996/12/23/0038.html>. 20 Juli 2010.
- Erani, Ahmad Yustika. 2009. *Ekonomi Politik Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Faturochman. 1999. Mengkaji Soal Legitimasi Pemerintah. <http://fatur.staff.ugm.ac.id/file%20/KORAN%20-%20%20Mengkaji%20Soal%20Legitimasi%20%20Pemerintah.pdf>. 8 Mei 2010.
- Firmansyah, Saca. 2010. Tantangan dan Peluang Industri Berbasis Halal. <http://sacafirmansyah.wordpress.com/2010/06/22/tantangan-dan-peluang-industri-berbasis-halal/>. 1 November 2010.
- Fukuyama, Francis. 2002. *Trust: Kebijakan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. Kalam. Yogyakarta.
- Halal MUI. 2010. Apakah Sertifikasi Halal Meningkatkan Omset Penjualan Produk?. http://www.halalmui.org/index.php?option=com_poll&id=21%3Aapakah-sertifikat-halal-meningkatkan-omset-penjualan-produk-&lang=en. 21 Februari 2011.
- Hutasoit, Moksa. 2009. Survei TII: MUI Sering Disuap. <http://antimui.wordpress.com/2009/01/21/survei-tii-mui-sering-disuap/>. 27 Juli 2010.
- Infokito. 2007. Pedoman Sertifikat Halal. <http://infokito.wordpress.com/2007/09/16/pedoman-sertifikasi-halal/>. 27 April 2010
- MUI. 2009. MUI Ancam Boikot Pemerintah. http://www.mui.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=125:muiancambikotpemerintah&catid=1:berita-singkat&Itemid=50. 28 April 2010
- Nuwen. 2010. Teori Sosiologi dan Antropologi. <http://nie07independent.wordpress.com/teori-sosiologi-dan-antropologi/>. 8 Mei 2010.

- Puji, Siwi Tri. 2011. 50 Persen Produk Halal Impor Berasal dari Cina. <http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/info-halal/11/01/07/157117-50-persen-produk-halal-impor-berasal-dari-china>. 21 Januari 2011.
- Pustaka.ut.ac.id. 2008. Filsafat Ilmu Pemerintahan. http://pustaka.ut.ac.id/puslata/online.php?menu=bmpshort_detail_2&ID=416. 8 Mei 2010.
- Rachbini, Didik J. 2002. *Ekonomi Politik: Paradigma dan Teori Pilihan Publik*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Staniland, Martin. 2003. *Apakah Ekonomi Politik itu? Sebuah Studi Sosial dan Keterbelakangan*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Wahid Institute. 2009. Rancangan Undang-Undang Jaminan Produk Halal (RUU JPH). <http://www.wahidinstitute.org/files/docs/Rancangan%20UU%20Produk%20Halal.PDF>. 7 Juli 2010.

PANDUAN UNTUK PENULIS

Redaksi Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP) mengundang pembaca untuk mengirimkan tulisan untuk dimuat di jurnal ini. Ketentuan penulisan naskah adalah sebagai berikut.

1. Naskah dapat berupa hasil penelitian, artikel berisi pemikiran dan penilaian terhadap buku, yang belum dan tidak akan dipublikasikan dalam media cetak lain.
2. Naskah harus asli, bukan jiplakan, dan tidak mengandung unsur plagiarisme.
3. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris baku dengan intisari dalam Bahasa Inggris DAN Bahasa Indonesia. Intisari tidak lebih dari 250 kata dengan disertai 3-5 istilah kunci (*keyword*).
4. Naskah berupa ketikan asli atau *soft copy* dengan panjang antara 15 sampai 25 halaman. Diketik di kertas ukuran A4, Times New Roman font 12, spasi ganda.
5. Judul diusahakan cukup informatif dan tidak terlalu panjang, judul yang terlalu panjang harus dipecah menjadi judul utama dan anak judul.
6. Naskah ditulis dengan sistematika jelas yaitu Pendahuluan, Tinjauan Teori, Metode Penelitian, Hasil Analisis dan Diskusi, Penutup (terdiri dari Kesimpulan dan Saran). Penomoran sistematika menggunakan huruf Romawi.
7. Naskah ditulis dengan menggunakan pedoman ilmiah (judul, karangan, judul tabel, daftar pustaka, kutipan, dll), mengikuti panduan pengutipan yang benar.
8. Penulisan daftar pustaka mengikuti aturan APA-Harvard, ditulis dalam urutan abjad secara kronologis:
 - a. Untuk buku: nama pengarang. tahun terbit. *judul*. edisi. nama penerbit. tempat terbit.
Contoh:
Hicman, G.R dan Lee, D.S. 2001. *Managing Human Resources in The Public Sectors: A Share Responsibility*. Harcourt Collage Publisher. Forth Worth.
 - b. Untuk karangan dalam buku: nama pengarang. tahun. judul karangan. *judul buku*. nama editor. halaman permulaan dan akhir karangan.
Contoh:
Mohanty, P. K. 1999. Minicapality Decentralization and Governance: Autonomy, Accountability and Participation. *Decentralization and Local Politics*. Editor S.N. Jan and P.C. Marthur. Sage Publication. New Delphi. 212-236.
 - c. Untuk karangan dalam jurnal/majalah: nama pengarang. tahun. judul karangan. *judul jurnal/majalah*. volume(nomor). halaman permulaan dan halaman akhir karangan.
Contoh:
Dwiyanto, Agus. 1997. Pemerintahan yang Efisien, Tanggap dan Akuntabel: Kontrol atau Etika?. *JKAP*. 1(2): 1-4.
 - d. Untuk karangan dalam pertemuan: nama pengarang. tahun. judul karangan. *nama pertemuan*. tempat pertemuan. waktu.
Contoh:
Utomo, Warsito. 2000. Otonomi dan Pengembangan Lembaga di Daerah. *Seminar Nasional Professional Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*. Jurusan Administrasi Negara, FISIPOL UGM. Yogyakarta. 29 April 2000.

KETENTUAN BERLANGGANAN

Kami ingin mengajak Anda untuk menjadi pelanggan Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP). JKAP terbit dua kali setahun dengan harga satuan Rp40.000,- (belum ongkos kirim).

Hubungi kami di (0274) 563825, isi dan fax form di bawah ini beserta bukti pembayaran ke (0274) 589655 atau kirim melalui e-mail ke igpa@ugm.ac.id. Pembayaran dapat ditransfer ke Bank Mandiri Cabang UGM No. Rek. 1370092054119.

Paket Langganan	Harga Langganan Pulau Jawa	Harga Langganan Luar Pulau Jawa
1 tahun	Rp80.000,- (gratis ongkos kirim)	Rp80.000,- (diskon ongkos kirim 50%)
2 tahun	Rp160.000,- (gratis ongkos kirim)	Rp160.000,- (diskon ongkos kirim 50%)
3 tahun	Rp320.000,- (gratis ongkos kirim)	Rp320.000,- (diskon ongkos kirim 50%)

Ya, Saya mau menjadi pelanggan JKAP.

Nama :
Instansi :
Jabatan :
Alamat :
E-mail :
Telepon : (Rumah)
(Kantor)

Pesan Sekarang.

Transfer ke Bank Mandiri No. Rek. 1370092054119

Dari Bank :
No. Rekening :
Tgl/bln/thn :