

KERANGKA YURIDIS KEPATUHAN SYARIAH DALAM OPERASIONAL PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA

Ja'far Baehaqi

Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang | Jl. Prof. HAMKA Kampus III Ngaliyan
Semarang 51357

jafarbaehaqi@walisongo.ac.id

Abstract: This article discusses several aspects of sharia compliance framework in the operational of sharia banking in Indonesia. The aspects are institutional, banking products, liquidity management and financial instrument. From the perspective of legal history, it is discovered that sharia legal compliance evolved from speculative and simplistic to articulate and perfectionist. Institutionally, the arrangement is oriented on structural strengthening and display of sharia identity. There is a tension between the aspiration of institutional development and the decrease of sharia compliance into certain degrees. From the aspect of business activity, sharia compliance is comprehensive by formulating Islamic law which is a reference and transforms it to legal framework as well as elaborates supervisory institution. As to liquidity management and financial instrument, instruments which is compatible with sharia character is elaborated.

Keywords: Legal framework, sharia compliance, sharia banking.

Abstrak: Artikel ini membahas tentang kerangka yuridis kepatuhan syariah dalam operasional perbankan syariah di Indonesia dari beberapa aspek, yaitu kelembagaan, kegiatan usaha dan pengelolaan likuiditas serta instrumen keuangan. Dengan pendekatan sejarah perundang-undangan ditemukan bahwa kerangka yuridis kepatuhan syariah mengalami perkembangan dari semula bersifat spekulatif dan simplistik menjadi bersifat artikulatif dan perfeksionis. Secara kelembagaan, pengaturan diorientasikan kepada penguatan struktur dan penampilan identitas kesyariahan. Di sini terdapat ketegangan antara tujuan pengembangan kelembagaan dan penurunan tingkat kepatuhan syariah hingga derajat tertentu. Dalam aspek kegiatan usaha, kepatuhan syariah telah komprehensif dengan memformulasikan hukum Islam yang menjadi acuan dan mentransformasikannya menjadi

bagian peraturan perundang-undangan, serta mengelaborasi lembaga pengawasan. Sedangkan dalam aspek pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan, telah dielaborasi instrumen-instrumen yang kompatibel dengan karakter kesyariahan bank syariah.

Kata kunci: Kerangka yuridis, kepatuhan syariah, perbankan syariah.

Pendahuluan

Ide dan gagasan perbankan syariah di Indonesia merupakan respon dari perkembangan ide dan gagasan terkait yang lebih dahulu ada di tingkat dunia yang semula dipelopori antara lain oleh M. Umer Chapra dan Muhammad Abdul Mannan. Sebagai ekonom yang dilatih dalam tradisi intelektual Barat, keduanya menekankan perlunya pendekatan Islam terhadap persoalan-persoalan ekonomi. Lewat berbagai buku dan aktivitasnya, Chapra,¹ secara sistematis mengkaji gagasan-gagasan dan prinsip-prinsip yang tertuang dalam tradisi Islam yang menurutnya dapat memenuhi premis intelektual bagi sebuah sistem ekonomi yang sehat. Chapra percaya bahwa suatu sistem moneter yang adil dapat ditegakkan hanya dengan prinsip-prinsip ekonomi Islam.² Mannan, sebagai salah seorang pemikir dan peletak dasar ekonomi Islam sebagai sebuah sistem, telah mengembangkan sebuah pendekatan metodologis bagi ilmu ekonomi Islam dan pada saat yang bersamaan juga mengembangkan sebuah pemikiran baru mengenai ekonomi Islam, baik sebagai sistem maupun sebagai disiplin ilmu pengetahuan. Secara praktis, Mannanlah yang telah merekomendasikan perlunya dibentuk institusi keuangan Islam berupa bank tanpa bunga

¹ Chapra adalah research advisor Islamic Research & Training Institute (IRTI) Islamic Development Bank (IDB) setelah sebelumnya bergabung dengan Central Institute of Islamic Research di Pakistan, mengajar ekonomi di berbagai universitas di Amerika Serikat, dan penasihat ekonomi pada Saudi Arabian Monetary Agency. Di antara bukunya yang terkait dengan sistem ekonomi Islam antara lain *The Economic System of Islam: A Discussion of Its Goals and Nature* (London, 1970), *Towards a Just Monetary System* (Leicester, 1985), *Islam and Economic Development* (1989), dan *Islam and The Economic Challenge* (Leicester, 1992).

² Zafar Ishaq Anshori, "Prakata" dalam M. Umer Chapra, *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, alih bahasa Ikhwan Abidin Basri (Jakarta: Gema Insani, 2000), xvi-xvii.

sebagai cikal bakal *Islamic Development Bank (IDB)*³ di mana ia menjadi salah satu eksponennya.⁴

Kemunculan perbankan syariah di dunia pada dekade 1960-an dan 1970-an dilatarbelakangi oleh banyak faktor. Menurut Saeed,⁵ di antara faktor-faktor yang penting adalah upaya para eksponen kebangkitan Islam dalam memahami hukum bunga sebagai riba, melimpahnya kekayaan minyak pada negara-negara muslim di kawasan Teluk, dan penerimaan terhadap interpretasi tradisional tentang riba untuk dipraktikkan oleh beberapa negara muslim sebagai bentuk kebijakannya.

Dengan demikian dapat dikemukakan di sini bahwa kemunculan perbankan syariah tidak bisa dipisahkan dari motivasi keagamaan. Ialah keyakinan akan keharaman bunga bank di satu sisi, dan keharusan untuk mengaplikasikan ajaran Islam secara keseluruhan termasuk di bidang ekonomi dan perbankan di sisi yang lain. Konsekwensinya adalah kepatuhan syariah merupakan bagian tidak terpisahkan dari perbankan syariah. Bahkan ia merupakan unsur terpenting dari perbankan syariah itu sendiri. Sebab, kepatuhan syariah merupakan unsur pembeda perbankan syariah dari perbankan konvensional. Dalam ungkapan yang lain,

³ Berdirinya IDB yang berpusat di Jeddah pada 1975 merupakan salah satu tonggak perkembangan perbankan syariah. Sebagai bank pembangunan yang menyerupai Bank Dunia (*World Bank*) dan Bank Pembangunan Asia (*ADB, Asian Development Bank*) IDB dibentuk oleh Organisasi Konferensi Islam (OKI) yang anggota-anggotanya adalah negara-negara Islam, termasuk Indonesia. IDB merupakan sebuah kasus (baca: preseden) di mana negara berperan instrumental dalam pembentukan sebuah bank syariah dengan modal yang cukup besar. Pemerintah Indonesia, seperti halnya pemerintah negara-negara anggota lainnya, termasuk pemegang saham dan Menteri Keuangan mendapatkan kedudukan di jajaran Dewan Gubernur. Berdirinya IDB ini kemudian memicu berdirinya bank-bank syariah di berbagai belahan dunia, termasuk di kawasan Eropa. M. Dawam Rahardjo, "Menegakkan Syariat Islam di Bidang Ekonomi," Kata Pengantar Adiwarmar A. Karim, *Bank Islam Analisis Fiqih dan Keuangan*, edisi ketiga (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), xx.

⁴ Salah satu karya monumental M.A. Mannan adalah *Islamic Economic: Theory and Practice* (Islamabad, 1970). Edisi berbahasa Indonesia diterjemahkan oleh M. Nastangin dengan judul *Teori dan Praktek Ekonomi Islam* (Yogyakarta: PT Dana Bhakti Wakaf, 1997) dan Potan Arif Harahap dengan judul *Ekonomi Islam: Teori dan Praktek* (Jakarta: Intermeda, 1997).

⁵ Abdullah Saeed, *Bank Islam dan Bunga Studi Kritis dan Interpretasi Kontemporer tentang Riba dan Bunga*, cetakan kedua (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 14-24.

tanpa kepatuhan syariah sebagai unsur inti, eksistensi perbankan syariah adalah nonsen.

Pada dasarnya relevansi kepatuhan terhadap hukum Islam terbatas pada aspek kegiatan usaha bank syariah saja. Tetapi dalam praktiknya di lapangan, kepatuhan terhadap hukum Islam juga relevan pada aspek kelembagaan maupun aspek pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan bank syariah. Hal demikian karena kedua aspek tersebut sangat berpengaruh bahkan sangat terkait dengan dengan aspek kegiatan usaha.

Di Indonesia, di mana kental dengan nuansa *civil law* di satu sisi dan pendekatan positivistik dalam berhukum di sisi yang lain, terlebih berkaitan dengan industri perbankan yang senantiasa mendapatkan banyak pengaturan, kepatuhan syariah mesti diatur sedemikian rupa sehingga menjamin pelaksanaannya oleh bank syariah. Tanpa pengaturan yang memadai, kepatuhan syariah tidak akan banyak berpengaruh dan mewarnai operasional perbankan syariah. Itu berarti perbankan syariah telah kehilangan unsur esensiilnya.

Isu tentang kepatuhan syariah senantiasa aktual di mana perbankan syariah dituntut untuk bersikap inovatif dan berorientasi pada bisnis, sebagaimana perbankan konvensional. Fakta ini mendorong perbankan syariah untuk mengambil posisi sedemikian rupa antara keharusan mengakomodasi tuntutan nasabah dan bisnis sebagaimana tersebut yang boleh jadi bertentangan dengan prinsip syariah dan keterikatan oleh apa yang disebut dengan kepatuhan syariah.⁶

Persoalannya adalah bagaimana kerangka yuridis kepatuhan syariah dalam operasional perbankan syariah di Indonesia? Makalah ini mencoba memberikan jawaban atas persoalan itu dengan menganalisis pengaturan yang berkaitan dengan aspek

⁶ Agus Triyanta, "Implementasi Kepatuhan Syariah dalam Perbankan Islam (Syariah) (Studi Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)," dalam *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, 212.

kelembagaan, aspek kegiatan usaha dan produk, dan aspek pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan bank syariah.

Hingga tahun 1991, yang berarti 46 tahun setelah kemerdekaan atau dua setengah abad setelah diperkenalkannya praktik perbankan konvensional di Indonesia oleh bangsa Belanda, hukum perbankan syariah belum juga disusun dan disahkan. Tonggak kelahiran hukum perbankan syariah di Indonesia terjadi pada 25 Maret 1992, ketika UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP) disahkan, yang sekaligus mengakhiri berlakunya UU Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan.

UUP mengintrodusir perbankan syariah yang basis operasionalnya tidak berdasarkan sistem bunga, melainkan kerjasama sesuai kesepakatan antara pihak bank dan nasabah. Sebagai landasan teknis operasionalnya, UUP ditindaklanjuti dengan disahkannya satu paket kebijakan yang terdiri dari Peraturan Pemerintah (PP) yaitu PP Nomor 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum (PPBU), PP Nomor 71 tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat (PPBPR), dan PP Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil (PPBBH).

Setelah enam tahun berlalu bersamaan dengan momentum terjadinya krisis moneter disahkan UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UUP Baru) pada 10 Nopember 1998. Tidak lama kemudian disahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI) menggantikan UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral sebagai satu paket kebijakan perbankan nasional. Dengan berlakunya UUP Baru regulasi, perizinan dan pengawasan perbankan, termasuk perbankan syariah beralih dari Pemerintah kepada Bank Indonesia.⁷ Konsekwensinya adalah, pengaturan perbankan tidak lagi berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keppres, atau yang sejenisnya, tetapi

⁷ Pasal 8 UUBI.

berubah dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia (PBI)⁸ yang kemudian diterjemahkan dan ditindaklanjuti secara teknis dengan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI). Demikian pula, Bank Indonesia dalam melakukan tugas pengendalian moneter tidak semata berdasar sistem konvensional yang berbasis bunga, tetapi juga mengelaborasi sistem perbankan syariah yang tidak berbasis bunga.⁹

Untuk mengatur hal teknis operasional diterbitkan satu paket peraturan yang terdiri dari SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/33/KEP/DIR tentang Bank Umum, SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah, SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/35/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat, dan SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat Syariah yang masing-masing tertanggal 12 Mei 1999.

Hampir bersamaan dengan itu dibentuk Dewan Syariah Nasional (DSN) oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada 1999¹⁰ yang berfungsi sebagai pemberi fatwa ekonomi syariah. Selanjutnya pada 24 Januari 2004 bertepatan dengan 5 Dzulhijjah 1424 MUI merilis Fatwa Nomor I Tahun 2004 tentang Bunga Bank¹¹ yang salah satu diktumnya mengatakan bahwa praktek pembungaan uang saat ini telah memenuhi kriteria riba yang terjadi pada masa Rasulullah SAW, yakni riba nasi'ah. Praktek pembungaan tersebut hukumnya adalah haram, baik dilakukan oleh bank, asuransi, pasar modal, pegadaian, koperasi dan lembaga keuangan lainnya maupun dilakukan oleh individu.

⁸ Sebelum diundangkannya UUBI, peraturan operasional itu berbentuk Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia. Setelah itu sebutan bagi peraturan dimaksud diubah menjadi Peraturan Bank Indonesia, yang dalam Pasal 1 angka 8 didefinisikan sebagai ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

⁹ Pasal 10 ayat (2) UUBI.

¹⁰ Rahmani Timorita Yulianti, "Pola Ijtihad Fatwa Dewan Syari'ah Nasional MUI tentang Produk Perbankan Syari'ah," dalam *Jurnal Ekonomi Islam La_Riba*, Volume 1, Nomor: 1, Juli 2007, 59.

¹¹ Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 2011), 436-445.

UUP Baru mengelaborasi Dewan Syariah Nasional (DSN) yang dibentuk oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) dengan fungsi utama mengawasi produk-produk lembaga keuangan syariah agar sesuai dengan syariah Islam. Untuk keperluan itu DSN membuat panduan produk keuangan syariah yang diambil dari sumber-sumber hukum Islam. Untuk menjalankan fungsi tersebut DSN mempunyai tugas dan kewenangan memastikan kesesuaian antara produk, jasa dan kegiatan usaha bank syariah dengan prinsip syariah.¹² DSN juga bertugas menetapkan anggota Dewan Pengawas Syariah (DPS) pada setiap lembaga keuangan syariah dan memberikan fatwa terkait kegiatan usaha dan produknya. Pengawasan produk-produk lembaga keuangan syariah dilaksanakan oleh DPS.¹³

Puncak perkembangan pengaturan perbankan syariah adalah disahkannya UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UU PbS) pada 16 juli 2008. Pasca pengesahan UU PbS pengaturan perbankan syariah bersifat terpisah dari perbankan konvensional, meskipun keterpisahan itu tidak bersifat mutlak. UU PbS merupakan *lex specialis*, sedangkan UU Nomor 10 Tahun 1998 (UUP Baru) adalah *lex generalis*nya. Dengan kata lain, hal-hal umum tentang perbankan diberlakukan baik terhadap perbankan konvensional maupun perbankan syariah. Hal demikian terdapat dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 sebagai hukum induk. Begitu pula hal-hal teknis operasional perbankan konvensional terdapat dalam UU tersebut, sedangkan hal-hal teknis operasional perbankan syariah diatur secara khusus dalam UU Nomor 21 Tahun 2008,

¹² Pasal 1 poin j dan Pasal 53 ayat (3) SK Direksi BI Nomor 32/33/KEP/DIR; Pasal 1 poin i, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 28, dan Pasal 31; SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR, Pasal 1 poin f, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 27, dan Pasal 30 SK Direksi Nomor 32/36/KE/DIR; dan berbagai produk perundangan terkait.

¹³ Munculnya banyak DPS di setiap lembaga keuangan syariah dikhawatirkan menimbulkan fatwa yang berbeda dari masing-masing DPS tersebut yang pada akhirnya akan membingungkan umat dan nasabah. Jadi kemunculan DSN dimaksudkan untuk menyatukan dan menyamakan persepsi, dan sekaligus membawahi DPS-DPS di setiap lembaga keuangan syariah di Indonesia. Baca lebih lanjut Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah dari Teori ke Praktik* (Jakarta: Gema Insani, 2001), 32 dan 235; dan Rahayu Hartini, "Kedudukan Fatwa MUI Mengenai Penyelesaian Sengketa Melalui Basyarnas Pasca Lahirnya UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama," Naskah Publikasi Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang Tahun 2007, 7.

meskipun secara prinsip telah pula diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 1998.

UUPbS memiliki dua kecenderungan utama:¹⁴ *Pertama*, undang-undang ini kental dengan nuansa mensyariahkan bank syariah. Hal ini terlihat dari ketentuan yang mengatur jenis dan kegiatan usaha, pelaksanaan prinsip syariah, dielaborasinya Komite Perbankan Syariah,¹⁵ diperkuatnya kedudukan Dewan Pengawas Syariah (DPS), dan dielaborasinya direktur kepatuhan dalam bank syariah. *Kedua*, undang-undang ini berorientasi pada stabilitas sistem perbankan dengan mengadopsi 25 prinsip pokok Basel untuk pengawasan perbankan yang efektif (*25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*).¹⁶ Hal ini terlihat dari ketentuan tentang perijinan, prinsip kehati-hatian, kewajiban pengelolaan risiko, pembinaan dan pengawasan, serta jaring pengaman sistem perbankan syariah.

Aspek Kelembagaan

Entitas bank syariah terdiri dari bank umum syariah (BUS), bank pembiayaan rakyat syariah (BPRS)¹⁷ dan unit usaha syariah (UUS). BUS dan BPRS dimungkinkan berasal dari perubahan bank

¹⁴ Adrian Sutedi, *Perbankan Syariah Tinjauan dan Beberapa Segi Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2009), 40-41. UU PbS secara umum berisi pedoman dan pengawasan pendirian dan operasi bank syariah. Ia mirip Akta Bank Islam Malaysia 1983. Perbedaannya terletak pada adanya pengaturan bentuk-bentuk produk dan akad, kebijakan pendirian bank syariah, peranan sosial bank syariah, pengadilan yang berkompeten, dan proses penyerapan fatwa dalam peraturan perundang-undangan. Baca Ahmad Hidayat Buang dan M. Cholil Nafis, "Peranan MUI dan Metodologi Istinbat Fatwa dalam Undang-Undang Perbankan Syariah di Indonesia," *Jurnal Pengurusan* 35(2012), 61.

¹⁵ Dielaborasinya Komite Perbankan Syariah diperdebatkan apakah keberadaannya benar untuk mensyariahkan bank syariah atau justru kontraproduktif.

¹⁶ Prinsip-prinsip ini disusun oleh Komite Pengawas Perbankan (*The Basel Commitee on Banking Supervision*) yang didirikan oleh gubernur bank sentral negara G-10 pada 1975. Lembaga ini terdiri dari wakil-wakil senior dari otoritas pengawas perbankan dan bank sentral dari Belgia, Kanada, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Luksemburg, Belanda, Swedia, Swiss, Inggris, dan Amerika Serikat. Lembaga ini biasa bertemu di The Bank for International Sttlments di kota Basel-Swiss yang merupakan lokasi tetap sekretariatnya. Totok Budisantoso dan Sigit Triandaru, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Edisi 2 (Jakarta: Salemba Empat, 2006), 17-20.

¹⁷ Akronim BPRS meskipun tetap, namun berbeda kepanjangannya dari periode sebelumnya. Istilah perkreditan tidak diberlakukan dan selanjutnya diganti dengan istilah pembiayaan sesuai dengan karakteristik kegiatan usaha dan produknya. Sedangkan untuk BPR konvensional istilah perkreditan masih dipertahankan, sehingga kepanjangannya adalah tetap, yaitu bank perkreditan rakyat.

umum dan bank perkreditan rakyat konvensional, di samping BUS dan BPRS yang sejak awal menjalankan kegiatan berdasarkan prinsip syariah. Sebagai entitas yang relatif baru secara kelembagaan bank syariah mendapatkan kebijakan *affirmative action*, yakni larangan perubahan dari syariah ke konvensional.¹⁸ Dengan demikian, perubahan kegiatan usaha bank hanya dimungkinkan dari kegiatan usaha konvensional kepada kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah dan tidak sebaliknya.

UUS merupakan produk kebijakan *Islamic windows*¹⁹ yang dielaborasi untuk lebih memacu pertumbuhan dan perkembangan bank syariah sebagaimana dilakukan di Malaysia. Keinginan tersebut nampak dalam konsiderans Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 4/1/PBI/2002 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank konvensional Menjadi Bank umum Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank umum Konvensional (selanjutnya disebut PBI 4/1/PBI/2002) pada klausul menimbang huruf a dan b sebagai berikut:

“Dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa pelayanan perbankan syariah yang semakin meningkat, diperlukan jaringan kantor bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah yang lebih luas dan mudah dijangkau. Ketentuan mengenai bank umum yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah yang pada saat ini berlaku perlu disempurnakan untuk mendorong perkembangan jaringan kantor bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah.”

Kebijakan *Islamic window* merupakan implementasi dari Pasal 1 angka 3 UUP Baru yang memberikan legalitas bagi bank umum untuk melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah, baik dengan memilih salah satu maupun memilih keduanya secara sekaligus dan dalam

¹⁸ Pasal 5 ayat (7) dan (8) UUPbS.

¹⁹ Istilah *Islamic window* merupakan lawan dari *conventional window*. Kedua istilah itu tidak dipakai dalam peraturan perundang-undangan, tetapi lazim digunakan dalam artikel-artikel dan pustaka-pustaka tentang perbankan syariah. Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007), 157.

waktu yang bersamaan. Dalam konteks ini UUP Baru menyatakan bahwa bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.²⁰

Konsep *Islamic window* diartikan sebagai pelaksanaan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah oleh bank umum konvensional. *Islamic window* diperkenalkan oleh Pasal 6 huruf m UUP Baru dan kemudian secara teknis diatur dalam Bab XI Pasal 52 sampai dengan Pasal 62 Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/33/KEP/DIR tentang Bank Umum. Ketentuan yang mengatur tentang *Islamic window* dalam SK Direksi BI tersebut secara berturut-turut dicabut, diganti dan disempurnakan dengan PBI Nomor 4/1/PBI/2002, PBI Nomor 8/3/PBI/2006 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank umum Konvensional Menjadi Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank Umum Konvensional (selanjutnya disebut PBI 8/3/PBI/2006), dan PBI Nomor 9/7/PBI/2007 tentang Perubahan PBI Nomor 8/3/PBI/2006 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank Umum Konvensional (selanjutnya disebut PBI 9/7/PBI/2007).

Diterbitkannya PBI 8/3/PBI/2006 tidak saja menyempurnakan pengaturan tentang *Islamic window* sebagaimana dimaksud dalam paragraf di atas. Lebih dari itu, PBI 8/3/PBI/2006 juga mengadopsi praktik *Islamic window* dari Malaysia yang biasa disebut *office channelling*.²¹ *Office channelling* atau layanan syariah sebagaimana

²⁰ Pasal 1 angka 3 UU Nomor 10 Tahun 1998.

²¹ Di Malaysia *office channelling* dikenal dengan Skim Perbankan Islam (SPI) yang dikeluarkan pada 1993 oleh otoritas perbankan di sana. SPI dimaksudkan untuk memperkuat jaringan pelayanan perbankan syariah, menargetkan kenaikan *share market* perbankan syariah hingga 5 persen dan memperbanyak jenis layanan bank syariah. Untuk mendukung kebijakan itu dibentuk Majelis

diatur dalam Pasal 1 angka 20 adalah kegiatan penghimpunan dana yang dilakukan di kantor cabang dan atau kantor di bawah kantor cabang untuk dan atas nama kantor cabang syariah pada bank yang sama.²²

Praktek *office channelling* yang merupakan kerjasama antara bank syariah dan bank konvensional tidak melanggar prinsip syariah. Kecanggihan teknologi modern telah mampu membuat dana dari dua bank yang melakukan kerjasama itu terpisah. Dana yang diterima bank syariah langsung masuk ke rekeningnya tanpa terlebih dahulu singgah ke rekening bank konvensional. Prinsip dari *office channelling* tidak jauh berbeda dengan pemanfaatan ATM bank konvensional oleh nasabah bank syariah. Mekanisme seperti itu sudah memenuhi *syariah compliance*.²³

Diterapkannya kebijakan *dual system banking* yang memunculkan UUS sebagai salah satu entitas bank syariah pada satu sisi dan kebijakan yang membuka pintu dan memfasilitasi konversi bank konvensional menjadi bank syariah harus dibayar mahal dengan tidak bisa diterapkannya larangan pemakaian sumber dana yang diharamkan menurut prinsip syariah dalam rangka kepemilikan sebagaimana diterapkan pada periode UUP Baru.

Penasihat Syariah pada tingkat nasional dan pembentukan Jabatan Perbankan Islam dan Takaful pada Bank Negara Malaysia (BNM) selaku bank sentral. Dengan mengikuti SPI bank konvensional diperkenankan memberikan layanan produk dalam bentuk syariah dengan menggunakan prasarana dan instrumen yang sudah ditetapkan. SPI ini bersifat sukarela, namun pelaksanaannya tunduk pada ketentuan yang diatur BNM. BNM secara khusus memberikan *guide line* untuk hal tersebut, antara lain aturan pada BAFIA Pasal 32 yang tidak membenarkan bank melakukan investasi pada sektor usaha yang bersinggungan dengan barang haram seperti arak dan judi. Pasal 124 BAFIA juga mensyaratkan kepada bank konvensional yang memberikan layanan produk syariah untuk membuat unit atau divisi perbankan syariah. Moh. Rozaq Asyhari, "Sejarah Perkembangan Perbankan Malaysia," dalam http://rozaqasyhari.multiply.com/journal/item/3?&item_id=3&view:replies=reverse tanggal 15 Juni 2011, diakses pada 14 Maret 2017.

²² Ketentuan teknis mengenai layanan syariah lebih lanjut diatur dalam Pasal 38 dan Pasal 39 PBI 8/3/PBI/2006.

²³ H.M. Nadratuzzaman Hosen, dkk., *Menjawab Keraguan Umat Islam terhadap Bank Syariah* (Jakarta: Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah Publishing, 2007), 46-47. Versi elektroniknya bisa diakses pada www.pkes.org atau www.pkesinteraktif.com

PBI Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah maupun PBI Nomor 11/23/PBI/2009 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah membatasi larangan sumber dana dalam rangka kepemilikan BPRS hanya terkait dua hal, yaitu berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan, dan berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang. Berikut ini ketentuan yang dielaborasi kedua PBI tersebut.

Sumber dana yang digunakan dalam rangka kepemilikan bank dilarang:

- a. berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apapun dari bank dan/atau pihak lain; dan/atau
- b. berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang (*money laundering*).²⁴

Kebijakan *Islamic window* yang memunculkan UUS sebagai suatu entitas bank syariah merupakan kebijakan yang bersifat antara. Dengan kata lain, sejak awal telah disadari bahwa penyediaan layanan syariah pada bank konvensional merupakan kondisi yang tidak ideal. Oleh karena itu, UUPbS mengelaborasi pemisahan (*spin off*) UUS dari bank konvensional induknya.²⁵ Diharapkan pada saatnya nanti entitas bank syariah hanya ada dua, yaitu BUS dan BPRS.²⁶

Seperti halnya UUP Baru, UUPbS juga menghendaki bank syariah menampakkan identitas kesyariahnya dengan menambahkan kata “syariah” pada penulisan nama banknya, baik setelah kata “bank” atau setelah nama bank.²⁷ Demikian pula UUS wajib mencantumkan dengan jelas frase “Unit Usaha Syariah” setelah nama bank pada kantor UUS yang bersangkutan.²⁸ Di sini terdapat ironi bahwa kewajiban mencantumkan kata “syariah” hanya berlaku bagi bank syariah yang mendapatkan ijin setelah

²⁴ Pasal 15 PBI Nomor 11/3/PBI/2009 dan Pasal 13 PBI Nomor 11/23/PBI/2009.

²⁵ Pasal 16 UUPbS.

²⁶ Prinsip demikian dalam teori hukum Islam disebut *al-tadrij fi al-tasyri'* (penetapan hukum secara bertahap sesuai kesiapan adressat hukum).

²⁷ Pasal 5 ayat (4) UUPbS dan penjelasannya.

²⁸ Pasal 5 ayat (5) UUPbS.

berlakunya UUPbS.²⁹ Kriteria demikian selanjutnya diatur oleh PBI Nomor 11/3/PBI/2009.³⁰ Dikatakan ironi karena semua peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum disahkannya UUPbS mewajibkan pencantuman kata “syariah” tersebut.³¹ Dengan demikian, pemunculan kriteria tersebut dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (4) UUPbS adalah *a-historis* dan tidak relevan.

Keharusan mencantumkan frase “syariah” oleh bank syariah sebagaimana dimaksud disertai pula dengan keharusan pencantuman logo iB. Di sini terdapat keragaman substansi pengaturan maupun rumusannya. Terhadap BUS hanya dikenakan kewajiban pencantuman kata “syariah” saja. Itu pun dengan kriteria seperti telah disinggung di atas.³² Terhadap BPRS diwajibkan mencantumkan secara jelas frase “Bank Pembiayaan Rakyat Syariah” atau “BPR Syariah” atau “BPRS” pada penulisan namanya dan logo iB pada kantornya.³³ Hal yang sama juga diwajibkan terhadap UUS, yakni pencantuman secara jelas frase “Unit Usaha Syariah” setelah nama bank umum konvensional dan logo iB pada kantornya.³⁴ Sedangkan terhadap BUS hasil konversi bank konvensional diwajibkan mencantumkan secara jelas kata “syariah” pada penulisan namanya dan logo iB pada formulir, warkat, produk, kantor dan jaringan kantornya.³⁵

Keberadaan DPS semula merupakan lembaga independen namun berubah menjadi lembaga struktural yang harus dibentuk oleh bank syariah dengan kedudukan di kantor pusat. Mekanisme pengangkatan DPS sama seperti pengangkatan direksi dan

²⁹ Penjelasan Pasal 5 ayat (4) UUPbS.

³⁰ Pasal 13 ayat (2) PBI Nomor 11/3/PBI/2009.

³¹ Misalnya Pasal 12 SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR junto Pasal 12 PBI Nomor 6/24/PBI/2004 (BUS), Pasal 12 SK Direksi BI Nomor 32/36/KEP/DIR junto Pasal 12 PBI Nomor 6/17/PBI/2004 (BPRS), Pasal 50 SK Direksi Nomor 32/33/KEP/DIR junto Pasal 9 PBI Nomor 4/1/PBI/2002 (BUS konversi dari bank umum konvensional), dan Pasal 55 SK Direksi Nomor 32/33/KEP/DIR junto Pasal 14 dan 24 PBI Nomor 4/1/PBI/2002 (UUS).

³² Pasal 13 PBI Nomor 11/3/PBI/2009.

³³ Pasal 11 PBI Nomor 11/23/PBI/2009.

³⁴ Pasal 7 PBI Nomor 11/10/PBI/2009 tentang Unit Usaha Syariah.

³⁵ Pasal 16 PBI Nomor 11/15/PBI/2009 Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah.

komisaris, yakni melalui rapat umum pemegang saham (RUPS) atas rekomendasi MUI.³⁶ Dengan demikian kedudukan DPS dalam struktur bank syariah lebih kuat dari sebelumnya ketika DPS ditetapkan oleh DSN.³⁷

Sejalan dengan kebijakan penguatan DPS, kelembagaan perbankan syariah diperkuat pula dengan mengelaborasi direktur kepatuhan.³⁸ Direktur kepatuhan bank syariah bertugas untuk memastikan kepatuhan bank syariah terhadap pelaksanaan ketentuan Bank Indonesia dan perundang-undangan lainnya. Pentingnya direktur kepatuhan bagi bank syariah adalah tiada satupun operasional bank, termasuk bank syariah yang lepas dari peraturan perundang-undangan, baik yang diterbitkan oleh Bank Indonesia instansi yang lain. Peraturan-peraturan perundangan tersebut di dalamnya memuat kebijakan-kebijakan tertentu sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangan institusi. Tidak dipatuhinya peraturan-peraturan itu, sedikit atau banyak, berakibat tidak tercapainya tujuan diambilnya kebijakan-kebijakan terkait. Oleh karena itu dielaborasinya direktur kepatuhan adalah untuk meminimalisir tidak dijalankannya kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh regulator, dalam hal ini utamanya Bank Indonesia.

Aspek Kegiatan Usaha

Kegiatan usaha bank syariah pada dasarnya sama dengan bank konvensional, hanya cara dan proses pelaksanaan kegiatan usahanya yang berbeda. Sebagaimana pada bank konvensional, pada bank syariah juga dibedakan antara kegiatan usaha yang boleh dilaksanakan oleh bank umum syariah dengan kegiatan usaha yang boleh dilaksanakan oleh bank pembiayaan rakyat syariah. Dengan demikian, kecuali dalam hal cara dan proses, kegiatan usaha yang diperbolehkan bagi bank umum syariah adalah sama dengan

³⁶ Pasal 32 ayat (2) UUPbS.

³⁷ Pasal 31, 32 dan 33 PBI Nomor 6/24/PBI/2004; dan Pasal 31 ayat (2), Pasal 31 ayat (5), dan Pasal 32 PBI Nomor 6/17/PBI/2004.

³⁸ Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUPbS. Anehnya, perintah/keharusan adanya direktur kepatuhan itu hanya ditindaklanjuti dalam PBI yang mengatur BUS, sedangkan PBI yang mengatur BPRS tidak menindaklanjutinya. Pasal 30 ayat (1), (2), dan (3) PBI Nomor 11/3/PBI/2009.

kegiatan usaha yang diperbolehkan bagi bank umum konvensional. Begitu pula, kecuali dalam hal cara dan proses, kegiatan usaha yang diperbolehkan bagi bank pembiayaan rakyat syariah adalah sama dengan kegiatan usaha yang diperbolehkan bagi bank perkreditan rakyat konvensional.

Semula, kegiatan usaha bank, termasuk bank syariah, dibedakan antara bank umum dengan bank perkreditan rakyat. Kegiatan bank umum dielaborasi dalam Pasal 6, 7, dan 10 UUP, sedangkan kegiatan usaha bank perkreditan rakyat dielaborasi dalam Pasal 13 dan 14 UUP.

Suatu bank umum syariah tidak harus melakukan semua kegiatan usaha sebagaimana dimaksud Pasal 6 dan 7 UUP, akan tetapi dapat memilih jenis usaha yang sesuai dengan keahlian dan bidang usaha yang ingin dikembangkannya.³⁹ Demikian pula suatu bank pembiayaan rakyat syariah (BPRS) tidak harus melakukan semua kegiatan usaha sebagaimana dimaksud Pasal 13 UUP, namun bisa saja hanya melakukan sebagian kegiatan usaha tersebut. Khusus BPRS, adanya pembatasan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud Pasal 14 UUP dimaksudkan agar BPRS melakukan kegiatan sesuai dengan tujuan pembentukannya, yaitu melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan.⁴⁰

Daftar kegiatan usaha bank, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, 7, dan 13 UUP, lebih diperuntukkan bagi bank konvensional dan terkesan dipaksakan keberlakuannya bagi bank syariah. Dengan kata lain, daftar kegiatan usaha dalam kedua pasal tersebut belum seluruhnya bersifat operasional bagi bank syariah. Dengan karakteristik produknya yang harus sesuai dengan hukum Islam, bank syariah akan mengalami kesulitan melakukan kegiatan-kegiatan usaha sebagaimana tersebut dalam daftar itu. Melakukan kegiatan-kegiatan usaha itu tanpa mentransformasikannya terlebih dahulu hingga sesuai hukum Islam, akan berakibat hilangnya karakter syariah pada bank yang bersangkutan.

³⁹ Penjelasan Pasal 6 UUP.

⁴⁰ Penjelasan Pasal 14 UUP.

Meskipun UUP menghendaki perbankan syariah beroperasi berdasarkan prinsip hukum Islam, namun kepastian tentang hukum Islam yang mana dan meliputi produk/jasa apa saja tidak diatur. Dalam praktek berbagai pilihan produk yang ditawarkan oleh bank syariah tidak disertai dengan peraturan yang jelas dan definitif. UUP merasa cukup dengan menentukan kegiatan bank syariah didasarkan pada prinsip hukum Islam, tanpa menjelaskan -dan apalagi merumuskan-- yang mana dan seperti apa. Kenyataan ini berakibat pada tiadanya kepastian, oleh karena hukum Islam secara historis dan sosiologis mengenal berbagai aliran pemikiran/madzhab, antara lain yang dominan adalah Syafi'i, Hanafi, Maliki, dan Hambali. Hukum Islam dalam satu aliran pemikiran/madzhab pun seringkali terjadi perbedaan, sebagai akibat perbedaan waktu, tempat dan latar sosial yang melingkupi.⁴¹ Begitupun, hukum Islam yang dikembangkan oleh masing-masing madzhab mengambil bentuk yang beragam, antara lain kitab fikih, fatwa, putusan pengadilan dan produk perundang-undangan,⁴² yang masing-masing mempunyai karakter dan daya laku yang berbeda satu sama lain.

Akibatnya, operasional bank syariah tidak imun dari unsur-unsur yang dilarang seperti perjudian, ketidakpastian/keraguan, bunga dan kebatilan.⁴³ Padahal kemunculan perbankan syariah

⁴¹ Perbedaan pemikiran hukum Islam, baik yang lintas madzhab maupun dalam satu madzhab tidak berarti bahwa hanya satu yang benar, sedangkan yang lain salah. Berbagai macam pemikiran hukum Islam itu diakui validitasnya sepanjang mengacu pada sumber otoritatif yang sama, yaitu al-Qur'an dan sunnah. Bahkan perbedaan pemikiran hukum Islam itu dinilai sebagai rahmat, karena memungkinkan orang/sekelompok orang untuk memilih secara bebas mana yang lebih sesuai dan memberi kemashlahatan. Masalahnya adalah ketika pilihan yang hendak diambil itu akan diterapkan/diberlakukan secara kolektif, baik berdasarkan kewilayahan/ territorial maupun ikatan kebersamaan. Di sini diperlukan keseragaman guna menjamin ketertiban dan kepastian. Baca, misalnya, Abu al-Mawahib Abdul Wahhab bin Ahmad bin Ali al-Anshari al-Sya'rani, *Al-Mizân al-Kubrâ* (Semarang: Thoha Putra, t.t.), Volume I, 7.

⁴² M. Atho Mudzhar, *Membaca Gelombang Ijtihad: Antara Tradisi dan Liberasi* (Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998), 91-93.

⁴³ Seperti diakui oleh Ascarya, perbankan syariah Indonesia belum dapat sepenuhnya sesuai dengan ketentuan syariah karena berbagai kendala yang dihadapi. Ascarya, *Akad dan Produk Bank Syariah*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), 214.

merupakan kritik dan anti tesis terhadap perbankan konvensional terkait terdapatnya unsur-unsur yang dilarang itu dalam operasionalnya, bukan terkait fungsinya sebagai lembaga intermediasi.⁴⁴

Perubahan dari UUP menjadi UUP Baru banyak membawa perubahan yang berarti terkait pengaturan kegiatan usaha bank syariah. *Pertama*, menghapus satu nomonklatur kegiatan usaha bank yang terdapat dalam Pasal 6 huruf k UUP.⁴⁵ Kegiatan usaha yang tidak lagi diperkenankan dilakukan oleh bank adalah melakukan pembelian agunan melalui pelelangan dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank. Dihapuskannya kegiatan usaha ini tidak berarti bahwa bank umum tidak boleh membeli agunan. UUP Baru tetap memperbolehkan hal tersebut, akan tetapi ia mereposisinya dari semula merupakan kegiatan usaha yang berkonotasi mencari keuntungan menjadi sebatas hak dan wewenang dalam rangka menarik kembali dana yang telah dikucurkan kepada nasabah debitur ketika nasabah debitur tidak bisa memenuhi kewajibannya. Begitu pun bank tidak bisa melakukannya secara serta merta, melainkan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan.⁴⁶

Kedua, UUP Baru merubah formulasi kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah bagi bank umum pada Pasal 6 huruf m.⁴⁷ Perubahan meliputi:

⁴⁴ Abdul Ghofur Anshori, "Perkembangan Hukum, Kelembagaan dan Operasional Perbankan Syariah di Indonesia," Makalah disampaikan pada kuliah Perdana Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan FH UGM, Multimedia Room FH UGM Yogyakarta, tanggal 14 Juni 2008, 1.

⁴⁵ Pasal 6 huruf k berbunyi, "Membeli melalui pelelangan agunan, baik semua maupun sebagian, dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya."

⁴⁶ Ketentuan itu dituangkan dalam Pasal 12A ayat (1) yang selengkapya berbunyi, "Bank umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal nasabah debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya."

⁴⁷ Pasal 6 huruf m berbunyi, "menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan prinsip syariah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia."

- a. Pemakaian istilah yang dipakai dari prinsip bagi hasil menjadi prinsip syariah;
- b. Kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah diperluas, tidak hanya terbatas pada kegiatan pembiayaan tetapi juga kegiatan yang lain;
- c. Kegiatan usaha ini semula dimaksudkan hanya untuk bank umum syariah, namun kini diperbolehkan pula untuk bank umum konvensional;⁴⁸ dan
- d. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan semula ditetapkan oleh Pemerintah dalam bentuk Peraturan Pemerintah kemudian diubah menjadi ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Ketiga, UUP Baru merubah formulasi kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah bagi bank perkreditan rakyat syariah (BPRS) pada Pasal 13 huruf c.⁴⁹ Perubahan formulasi kegiatan usaha BPRS hampir sama dengan perubahan formulasi kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah pada bank umum, hanya saja kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah ini tidak boleh dilaksanakan oleh BPR konvensional. Dengan kata lain, ketentuan mengenai kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah tidak mengalami perubahan dari UUP ke UUP Baru. Antara BPR dan BPRS masih dipertahankan adanya garis demarkasi yang ketat, di mana yang satu tidak diperbolehkan memasuki wilayah yang lain dan sebaliknya. UUP Baru membatasi BPR pada kegiatan usaha konvensional dan BPRS pada kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah.

Keempat, seperti halnya UUP, UUP Baru mengatur secara rinci kegiatan usaha bank konvensional pada peraturan perundang-undangan selevel Undang-Undang (UU), dan mengatur secara global kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah serta mendelegasikan kewenangan perinciannya pada peraturan

⁴⁸ Sebagaimana secara eksplisit dikemukakan dalam penjelasan Pasal 6 huruf yang berbunyi, "Bank umum yang melakukan kegiatan usaha secara konvensional dapat juga melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah"

⁴⁹ Pasal 13 huruf c berbunyi, "menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia."

perundang-undangan di bawah level UU. Namun, berbeda dari periode UUP yang pendelegasian pengaturan secara rinci mengenai kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah tidak dilakukan oleh PP, pada periode UUP Baru pendelegasian kewenangan mengatur secara rinci kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah dilaksanakan secara komprehensif oleh SK Direksi BI dan kemudian digantikan oleh PBI.

Kelima, UUP Baru meninggalkan istilah kredit bagi bank syariah. Sebagai gantinya, UUP Baru mengintrodusir istilah pembiayaan berdasarkan prinsip syariah untuk bank syariah. Konsekwensinya adalah imbalan atau bagi hasil keuntungan sebagai basis operasional bank syariah yang dalam UUP diatur menyatu dengan bunga sebagai basis operasional bank konvensional dalam definisi kredit, dalam UUP Baru keduanya diatur secara terpisah. Kredit sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 adalah:

Penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Sedangkan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 12 adalah:

"Penyediaan uang atau tagihan yang dipersamakan dengan itu berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai untuk mengembalikan uang atau tagihan tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil."

Keenam, UUP Baru memberikan kerangka yuridis prinsip syariah sebagai pola atau bentuk operasional bagi kegiatan usaha yang dilaksanakan oleh bank syariah. Kerangka yuridis ini penting karena salah satu kegiatan usaha bank syariah adalah melakukan penyertaan modal, yaitu dalam bentuk transaksi *musyâarakah* yang oleh Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 14 huruf c dilarang dilakukan oleh bank umum syariah maupun bank perkreditan rakyat syariah.

Sebab, penyertaan modal itu dilakukan oleh lembaga pembiayaan yang notabene bukan merupakan lembaga bank yang tunduk pada UU Perbankan (lama maupun baru).⁵⁰

Kerangka yuridis prinsip syariah diatur dalam Pasal 1 angka 13 UUP Baru yang berbunyi:

“Prinsip syariah adalah aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam antara bank dan pihak lain untuk penyimpanan dana dan atau pembiayaan kegiatan usaha, atau kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan syariah, antara lain pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil (*mudhârabah*), pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal (*musyârahah*), prinsip jual beli barang dengan memperoleh keuntungan (*murâbahah*), atau pembiayaan barang modal berdasarkan prinsip sewa murni tanpa pilihan (*ijârah*), atau dengan adanya pilihan pemindahan kepemilikan atas barang yang disewa dari pihak bank oleh pihak lain (*ijârah wa iqtinâ*).”

Dengan demikian, legalitas kegiatan usaha bank syariah yang sebagian identik dengan kegiatan usaha lembaga pembiayaan telah mantap dengan adanya Pasal 1 angka 13 UUP Baru tersebut. Dengan kata lain, secara yuridis tidak ada lagi persoalan tentang kegiatan usaha bank syariah terkait bentuk dan macamnya. Artinya bank syariah adalah bank, meskipun menjalankan usaha yang sebagiannya sama dengan kegiatan usaha lembaga pembiayaan oleh karena, betapa pun demikian, ia melaksanakan fungsi intermediasi keuangan sebagaimana layaknya sebuah bank. Ialah menghubungkan dua pihak yang saling membutuhkan, yaitu pihak surplus (penabung) dan pihak defisit (peminjam).

Kegiatan usaha bank syariah yang telah diperkenalkan UUP Baru kemudian dijabarkan lebih lanjut oleh SK Direksi Bank Indonesia. Terkait kegiatan usaha bank umum syariah diatur lebih lanjut dalam SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah dan kemudian disempurnakan oleh PBI Nomor

⁵⁰ Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, 131-132.

6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

Kegiatan usaha BPRS semula diatur lebih lanjut dalam SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/Dir tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat Syariah dan kemudian diubah dan disempurnakan oleh PBI Nomor 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah. Kegiatan usaha BPRS secara prinsip hanya meliputi penghimpunan dana dari masyarakat dan penyaluran kembali kepada masyarakat yang membutuhkan. Peran BPRS sebagai *bait al-mâl* yang semula diperkenalkan SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/Dir dihapus oleh PBI Nomor 6/17/PBI/2004.

Kegiatan usaha Unit Usaha Syariah (UUS) tidak diatur secara jelas apakah mengikuti BUS atau BPRS. Baik dalam SK Direksi BI Nomor 32/33/KEP/DIR tentang Bank Umum, PBI Nomor Nomor 2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum, maupun PBI Nomor 4/1/PBI/2002 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank Umum Konvensional sama sekali tidak menyinggung kegiatan usaha UUS. Kegiatan usaha UUS baru disebut oleh PBI Nomor 8/3/PBI/2006 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank Umum Konvensional. Pasal 40 ayat (2) PBI Nomor 8/3/PBI/2006 menyatakan:

“Pengaturan mengenai kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah berpedoman pada ketentuan kegiatan usaha sebagaimana diatur dalam PBI tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.”

Dengan demikian, kegiatan usaha UUS mengacu pada Pasal 36, 37 dan 38 PBI Nomor 6/24/PBI/2004 sebagaimana telah dikemukakan pada paragraf terdahulu. Demikian pula, dari

ketentuan itu dipahami bahwa UUS meskipun wujudnya adalah unit usaha, namun secara kelembagaan dianggap sama seperti induknya, yaitu bank umum sehingga tunduk pada peraturan perundang-undangan tentang bank umum.

Perubahan kegiatan usaha bank syariah dari SK Direksi BI ke PBI secara substansi merupakan respon dari fatwa-fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI atau disebut DSN saja). Sejak pertama kali dibentuk pada tahun 1999 DSN baru mulai mengeluarkan fatwa pada 1 April 2000 dan hingga PBI Nomor 6/24/PBI/2004 ditetapkan tanggal 14 Oktober 2004 telah empat puluh empat fatwa dikeluarkan baik tentang ekonomi, keuangan maupun perbankan Islam. Dari fatwa-fatwa tersebut hampir semuanya, yakni empat puluh satu fatwa terkait dengan perbankan syariah.⁵¹ Sisanya yang tiga masing-masing terkait dengan asuransi syariah,⁵² asuransi haji⁵³ dan pasar modal.⁵⁴

Meskipun kegiatan usaha bank syariah yang dielaborasi oleh Bank Indonesia selaku regulator dalam PBI telah mengakomodir fatwa DSN-MUI, akan tetapi teknis pelaksanaan kegiatan usaha dan pengeluaran produk/jasa itu sebagaimana yang diuraikan dalam fatwa tidak disertakan. Meski demikian bank syariah diwajibkan mengikuti fatwa DSN. Bahkan tiada suatu pun produk bank syariah yang boleh dikeluarkan tanpa fatwa DSN.⁵⁵ Sedangkan untuk memastikan kesesuaian kegiatan operasional bank syariah dengan fatwa DSN adalah termasuk tugas, wewenang dan tanggung jawab DPS.

UUPbS memberikan kepastian hukum terkait kegiatan usaha bank syariah, baik BUS, UUS maupun BPRS. Jaminan diberikan

⁵¹ Tentang fatwa-fatwa DSN-MUI baca "Kumpulan Fatwa Dewan Syariah Nasional MUI," diakses dari <http://www.halalguide.info/2010/01/13/kumpulan-fatwa-dewan-syariah-nasional-mui/> pada 16 Agustus 2010.

⁵² Fatwa Nomor 21/DSN-MUI/X/2001 tentang Pedoman Umum Asuransi Syariah.

⁵³ Fatwa Nomor 39/DSN-MUI/X/2002 tentang Asuransi Haji.

⁵⁴ Fatwa Nomor 40/DSN-MUI/X/2003 tentang Pasar Modal dan Pedoman Umum Penerapan Prinsip Syariah di Bidang Pasar Modal.

⁵⁵ Pasal 38 ayat (2) PBI Nomor 6/24/PBI/2004 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e PBI Nomor 6/17/PBI/2004.

tidak saja dengan mengelaborasi berbagai macam kegiatan usaha bank syariah sehingga sama dan sejajar dengan kegiatan usaha bank konvensional yang dinyatakan dalam UUP maupun UUP Baru, melainkan juga dengan memperkenalkan asas-asas dari kegiatan usaha bank syariah yang antara lain adalah asas prinsip syariah,⁵⁶ larangan kegiatan usaha yang bertentangan dengan prinsip syariah,⁵⁷ kewajiban tunduk kepada prinsip syariah.⁵⁸

Asas prinsip syariah dalam kegiatan usaha bank syariah berarti bahwa kegiatan usaha yang dilaksanakan bank syariah tidak mengandung unsur riba, maisir, gharar, haram, dan zalim. Prinsip syariah yang harus selalu mendasari kegiatan usaha bank syariah adalah fatwa hukum Islam yang dikeluarkan oleh DSN-MUI. Disebutkannya MUI sebagai institusi yang berwenang mengeluarkan fatwa hukum Islam yang menjabarkan prinsip syariah dalam UUPbS⁵⁹ tidak berpengaruh terhadap eksistensi DSN-MUI. Dengan kata lain, fatwa-fatwa DSN-MUI yang telah dikeluarkan sebelum UUPbS disahkan dan sejauh ini telah ditransformasikan dalam PBI maupun fatwa-fatwa yang dikeluarkan sesudah disahkannya UUPbS tetap menjadi acuan penjabaran prinsip syariah.⁶⁰ Dalam konteks ini DSN merupakan representasi MUI, sebagaimana DPS merepresentasikan DSN-MUI dalam kewenangan menangani masalah kepatuhan syariah (*syariah compliance*).⁶¹

Berbeda dengan periode sebelumnya, kegiatan usaha-kegiatan usaha yang diperbolehkan untuk dilaksanakan bank syariah telah definitif dinyatakan dalam rumusan pasal-pasal peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang (UU), yakni UUPbS. Pada periode UUP Baru kegiatan usaha bank syariah

⁵⁶ Pasal 2 UUPbS.

⁵⁷ Pasal 24 ayat (1), ayat (2), dan Pasal 25 huruf a UUPbS.

⁵⁸ Pasal 26 ayat (1) UUPbS.

⁵⁹ Pasal 26 ayat (2) dan penjelasan umum UUPbS.

⁶⁰ Khotibul Umam, "Legislasi Fikih Ekonomi Perbankan: Sinkronisasi Peran Dewan Syariah Nasional dan Komite Perbankan Syariah," *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 24, Nomor 2, Juni 2012, 361.

⁶¹ Bandingkan dengan Penjelasan umum UUPbS.

dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UU, yakni Peraturan Bank Indonesia (PBI). Pada satu sisi hal demikian membawa implikasi bahwa dasar hukum kegiatan usaha bank syariah lebih rendah dari pada dasar hukum kegiatan usaha bank konvensional yang diatur dalam pasal-pasal UUP Baru. Pada sisi yang lain diaturnya kegiatan usaha bank syariah dalam PBI membawa implikasi dari sisi sifat dinamis yang melekat padanya. Sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf-paragraf terdahulu, perubahan kegiatan usaha bank syariah dari SK Direksi Bank Indonesia ke beberapa PBI terkait selama periode pematangan adalah bukti adanya sifat dinamis dimaksud.

Kegiatan usaha-kegiatan usaha bank syariah sebagaimana diatur UUPbS dibedakan antara BUS, BPRS dan UUS. Kegiatan usaha BUS lebih luas dan lebih banyak macamnya daripada kegiatan usaha UUS maupun BPRS dan kegiatan usaha UUS lebih luas dan lebih macamnya daripada kegiatan usaha BPRS.

Akad-akad yang diperlukan dalam melakukan kegiatan usaha-kegiatan usaha tersebut dan bahkan sebagian dari kegiatan usaha itu sendiri telah dijelaskan pengertiannya secara rinci oleh UUPbS.⁶² Namun demikian, Bank Indonesia segera menindaklanjutinya dengan menerbitkan satu paket kebijakan yang terdiri dari dua PBI terkait guna mengatur pelaksanaan prinsip syariah dalam operasional bank syariah dan mekanisme pengeluaran produk dan jasa bank syariah, yaitu PBI Nomor 10/16/PBI/2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah dan PBI Nomor 10/17/PBI/2008 Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

PBI Nomor 10/16/PBI/2008 menegaskan tiga hal penting terkait pelaksanaan prinsip syariah. *Pertama*, kegiatan usaha

⁶² Penjelasan Pasal 19 dan 20 UUPbS. Hal ini sejalan dengan kewajiban bank syariah untuk menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat (fungsi intermediasi keuangan) sebagaimana dinyatakan Pasal 4 ayat (1) UUPbS.

penghimpunan dana, penyaluran dana dan pelayanan jasa bank berdasarkan prinsip syariah yang dilakukan oleh bank syariah, sebagaimana dielaborasi UUPbS, merupakan jasa perbankan.⁶³ Penegasan ini penting karena kegiatan usaha yang dijalankan bank syariah, terutama dalam penyaluran dana sering dikritik beberapa pihak sebagai kegiatan usaha non perbankan.⁶⁴ Kritik itu pada akhirnya sampai pada aspek lembaga bank syariah itu sendiri yang dianggap lebih tepat disebut sebagai lembaga keuangan non bank. Dengan penegasan itu pula PBI tersebut seolah mengingatkan bahwa kegiatan usaha bank syariah itu merupakan pelaksanaan dari fungsi intermediasi yang wajib dilakukan oleh bank, termasuk bank syariah.

Kedua, PBI Nomor 10/16/PBI/2008 menegaskan bahwa bank syariah wajib memenuhi prinsip syariah dalam melaksanakan kegiatan usahanya,⁶⁵ sebagaimana difatwakan oleh Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia. Sebab, pelaksanaan prinsip syariah itulah ciri khas, karakteristik dan sekaligus alasan dasar bagi keberadaannya. Tanpa disertai pelaksanaan prinsip syariah bank syariah tidak ada bedanya dengan bank konvensional, selain hanya nama dan tampilan lahir. Itu berarti, maksud dan tujuan dari eksistensinya tidak tercapai.

Ketiga, pelaksanaan prinsip syariah sebagaimana difatwakan DSN-MUI itu dianggap belum cukup. Oleh karena itu PBI Nomor 10/16/PBI/2008 mengelaborasi ketentuan pokok hukum Islam antara lain keadilan dan keseimbangan, kemaslahatan, dan universalisme⁶⁶ guna menjabarkan lebih lanjut pengertian prinsip

⁶³ Pasal 2 ayat (1) PBI Nomor 10/16/PBI/2008..

⁶⁴ Dalam konteks ini produk murabahah merupakan salah satunya. Oleh para pengkritiknya, produk ini karena karakter adanya transaksi jual beli di dalamnya dianggap lebih tepat dilaksanakan oleh lembaga pembiayaan bukan bank. Padahal produk ini selalu mendominasi produk-produk yang dikeluarkan bank syariah.

⁶⁵ Pasal 2 ayat (2) PBI Nomor 10/16/PBI/2008..

⁶⁶ Pasal 2 ayat (3) PBI Nomor 10/16/PBI/2008. Adil (*'adl*) artinya menempatkan sesuatu hanya pada tempatnya, dan memberikan sesuatu hanya pada yang berhak serta memperlakukan sesuatu sesuai posisinya. Keseimbangan (*tawâzun*) artinya keseimbangan aspek material dan spiritual, aspek privat dan publik, sektor keuangan dan sektor riil, bisnis dan sosial, dan aspek pemanfaatan dan kelestarian.

syariah yang dikemukakan UUPbS. Pada saat yang bersamaan PBI Nomor 10/16/PBI/2008 juga mengingatkan bahwa formalitas tindakan lahir yang mewujud dalam berbagai transaksi perbankan syariah kadang tidak menggambarkan kondisi batin yang sesungguhnya.⁶⁷

Apa yang diatur dalam PBI Nomor 10/16/PBI/2008 itu kemudian dicoba diperjelas pada tataran yang lebih operasional dan aplikatif dengan PBI Nomor 10/17/PBI/2008. PBI ini mengatur tentang perizinan dan pelaporan produk bank syariah. Dengan PBI ini bank syariah tidak bisa secara bebas menjual produknya kepada masyarakat, baik dalam bentuk penghimpunan dana, penyaluran dana maupun pelayanan jasa bank tanpa terlebih dahulu melaporkan rencana pengeluaran produk dimaksud kepada Bank Indonesia.⁶⁸ Apabila Bank Indonesia memberikan penegasan tiadanya keberatan, maka bank syariah boleh mengeluarkan produk dimaksud. Sebaliknya, jika Bank Indonesia tidak memberikan penegasan, maka bank syariah tidak dapat mengeluarkan produk tersebut.⁶⁹

Produk-produk bank syariah yang rencana pengeluarannya harus dilaporkan terlebih dahulu itu telah dikodifikasikan oleh Bank Indonesia yang diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran bank Indonesia Nomor 10/31/DPbS tanggal 7 Oktober 2008 perihal Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah. Kodifikasi produk perbankan syariah hanya memuat empat belas macam produk,

Kemaslahatan (*mashlahah*) artinya segala bentuk kebaikan yang berdimensi duniawi dan ukhrawi, material dan spiritual, individual dan kolektif serta harus memenuhi tiga unsur yakni kepatuhan syariah (halal), bermanfaat dan membawa kebaikan (*thayyib*) dalam apek secara keseluruhan yang tidak menimbulkan kemudharatan. Universalisme (*'alamiyah*) artinya dapat dilakukan oleh, dengan, dan untuk semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) tanpa membedakan suku, agama, ras dan golongan, sesuai dengan semangat kerahmatan semesta.

⁶⁷ Sebab, dalam hubungan keseharian antar manusia terutama sekali dalam dunia ekonomi dan bisnis, sebagaimana dikemukakan oleh banyak kitab fikih, banyak terjadi *hilah* atau rekayasa tindakan/transaksi yang dimaksudkan sekedar untuk memenuhi syarat formal.

⁶⁸ Pasal 2 ayat (1) PBI Nomor 10/17/PBI/2008.

⁶⁹ Pasal 3 ayat (2) dan (4) PBI Nomor 10/17/PBI/2008.

yang dikelompokkan dalam bidang penghimpunan dana, penyaluran dan pelayanan jasa.⁷⁰

Aspek Pengelolaan Likuiditas dan Instrumen Keuangan

Hingga hampir satu dekade beroperasinya perbankan syariah pengelolaan likuiditas dan penggunaan instrumen keuangan oleh bank syariah mengikuti praktek bank konvensional. Regulasi terkait belum ada yang secara spesifik diperuntukkan bagi bank syariah. Dengan kata lain regulasi tentang pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan hanya diperuntukkan bagi bank konvensional dan bank syariah dipaksa mengikutinya. Oleh karena itu giro wajib minimum (GWM) bank syariah ditetapkan oleh Bank Indonesia berdasarkan amanat Pasal 30 poin b UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang berbasis pada bunga. Demikian pula pada instrumen keuangan yang lain, yaitu SBI, pasar uang antar bank dan fasilitas pendanaan jangka pendek.

Disahkannya UUP Baru dan UUBI membawa perubahan baru terkait pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan bank syariah. Seperti telah dikemukakan dalam paragraf terdahulu, kedua produk legislasi itu tidak saja mengalihkan otoritas pengaturan, perizinan dan pengawasan perbankan dari Pemerintah kepada Bank Indonesia, melainkan juga memberikan legitimasi kepada Bank Indonesia untuk melakukan tugas pengendalian moneter tidak semata berdasar sistem konvensional yang berbasis bunga, tetapi juga mengelaborasi sistem perbankan syariah yang tidak berbasis bunga.⁷¹

Dalam hal ini Bank Indonesia telah mengeluarkan regulasi tentang instrumen keuangan dan pasar uang antar bank bagi bank syariah untuk terlaksananya fungsi pengelolaan likuiditas secara efisien dan menguntungkan sesuai dengan karakteristik usaha yang dijalankan. Instrumen keuangan dimaksud antara lain adalah Giro Wajib Minimum (GWM), Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI,

⁷⁰ Bank Indonesia, *Kodifikasi Produk Perbankan Syariah* (ttp.: Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2008).

⁷¹ Pasal 10 ayat (2) UUBI.

selanjutnya diganti Serifikat Bank Indonesia Syariah/SBIS), Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah (PUAS), dan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah (FPJPS). Sedangkan akad-akad yang dielaborasi adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Akad yang Dielaborasi dalam Instrumen Keuangan Perbankan Syariah

No.	Jenis Instrumen	Akad
1	GWM	<i>Wadi'ah; Mudhârabah</i>
2	SWBI/SBIS	<i>Wadi'ah; Ju'âlah</i>
3	PUAS	<i>Mudhârabah</i>
4	FPJPS	<i>Mudhârabah</i>

Ketentuan tersebut merupakan amanah dari UU Bank Indonesia yang merupakan bagian dari paket UU Perbankan. Dalam konteks ini UUBI mengelaborasi pembiayaan berdasarkan prinsip syariah⁷² dan mengamanatkan kepada BI untuk mengambil kebijakan pengendalian moneter berdasarkan prinsip syariah di samping berdasarkan cara konvensional.⁷³ Bahkan lebih luas dari itu, dalam rangka mengantisipasi perkembangan perbankan syariah tugas dan fungsi Bank Indonesia perlu mengakomodasi prinsip-prinsip syariah.⁷⁴ Dengan demikian, kecuali dalam hal pengaturan dan pengawasan bank, dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran,⁷⁵ Bank Indonesia harus mengakomodasi prinsip-prinsip syariah.

Beberapa PBI yang diterbitkan oleh Bank Indonesia terkait pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan antara lain:

1. PBI Nomor 2/7/PBI/2000 tanggal 23 Pebruari 2000 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah;

⁷² Pasal 1 angka 7 UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

⁷³ Pasal 10 ayat (2) dan 11 UUBI.

⁷⁴ Penjelasan umum UUBI.

⁷⁵ Pasal 8 UUBI.

2. PBI Nomor 6/21/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah;
3. PBI Nomor 8/23/PBI/2006 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.
4. PBI Nomor 2/9/PBI/2000 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia;
5. PBI Nomor 6/7/PBI/2004 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia;
6. PBI Nomor 10/11/PBI/2008 tentang tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah.
7. PBI Nomor 2/8/PBI/2000 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah;
8. PBI Nomor 7/26/PBI/2005 tentang Perubahan PBI Nomor 2/8/PBI/2000 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah;
9. PBI itu digantikan PBI Nomor 9/5/PBI/2007 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah;
10. Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/1/PBI/2012 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/5/PBI/2007 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah;
11. PBI Nomor 5/3/PBI/2003 tentang Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek bagi Bank Syariah;
12. PBI Nomor 7/23/PBI/2005 tentang Perubahan PBI Nomor 5/3/PBI/2003 tentang Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek bagi Bank Syariah.

Dikeluarkannya beberapa PBI tentang hal yang sama, di mana PBI yang satu menggantikan PBI lain yang muncul sebelumnya, menunjukkan dinamisnya pengaturan tentang GWM, SBIS, PUAS dan FPJPS. Penggantian/perubahan itu sesungguhnya bersifat tambal sulam dan penyempurnaan terhadap PBI-PBI terkait yang telah ada sebelumnya. Perubahan PBI tentang GWM, misalnya, hanya berkaitan dengan besarnya dan tidak terkait dengan

materi kepatuhan syariah. Demikian pula perubahan PBI tentang SBIS hanya terkait dengan pengenaan sanksi terhadap bank syariah yang melakukan transaksi SBIS yang dinyatakan batal dan sama sekali tidak terkait dengan pelaksanaan prinsip syariah.

Perubahan PBI tentang PUAS terutama terkait mekanisme transaksinya dalam rangka mendorong dan mengembangkan PUAS itu sendiri.⁷⁶ Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/1/PBI/2012 mengintrodusir bank asing dan perusahaan pialang pasar uang rupiah dan valuta asing dalam ketentuan umumnya. Perubahan substansial PBI Nomor 14/1/PBI/2012 hanya terkait peserta PUAS, mekanisme PUAS dan sanksi bagi BUS dan UUS yang melanggar ketentuan. Dengan diintrodusirnya bank asing maka peserta PUAS adalah BUS, UUS, bank konvensional, dan bank asing.⁷⁷ Sebagai peserta PUAS kedudukan bank asing dipersamakan dengan bank konvensional, yakni hanya dapat melakukan penempatan dana. Sedangkan BUS dan UUS dapat melakukan penempatan dana maupun penerimaan dana sekaligus.⁷⁸

Sedangkan perubahan PBI tentang FPJPS berkaitan dengan pelaksanaan prinsip syariah, yakni akad yang dipakai dalam pemberian FPJPS dan tingkat imbalan yang diterima Bank Indonesia atas setiap FPJPS yang diberikan kepada BUS atau BPRS. Akad yang dipergunakan dalam pemberian FPJPS oleh Bank Indonesia kepada BUS atau BPRS adalah akad *mudhârabah*.⁷⁹ Cuma masalahnya adalah definisi *mudhârabah* yang dielaborasi tidak merujuk kepada fatwa DSN-MUI, berbeda dengan definisi yang sama dalam PBI terdahulu. *Mudhârabah* di sini didefinisikan sebagai perjanjian antara pemilik dana dengan pengelola dana untuk memelihara likuiditas.⁸⁰

Dalam konsideran menimbang fatwa DSN-MUI Nomor 07/DSN-MUI/IV/2000 *mudhârabah* didefinisikan sebagai akad

⁷⁶ Konsideran klausul menimbang PBI Nomor 14/1/PBI/2012.

⁷⁷ Pasal 2 ayat (1) PBI Nomor 14/1/PBI/2012.

⁷⁸ Pasal 2A PBI Nomor 14/1/PBI/2012.

⁷⁹ Pasal 3 PBI Nomor 11/24/PBI/2009 dan Pasal 3 PBI Nomor 11/29/PBI/2009.

⁸⁰ Pasal 1 angka 9 PBI Nomor 11/24/PBI/2009 dan Pasal 1 angka 9 PBI Nomor 11/29/PBI/2009.

kerjasama suatu usaha antar dua pihak di mana pihak pertama menyediakan seluruh modal, sedang pihak kedua bertindak selaku pengelola, dan keuntungan usaha dibagi di antar mereka sesuai kesepakatan yang dituangkan dalam kontrak.

Jika mengacu pada fatwa DSN-MUI tersebut, definisi *mudhârabah* dalam PBI Nomor 11/24/PBI/2009 maupun PBI Nomor 11/29/PBI/2009 tidak utuh karena tanpa disertai dengan mekanisme pembagian keuntungan. Agaknya Bank Indonesia sebagai regulator dan pada saat yang bersamaan juga menjadi salah satu pihak dalam transaksi *mudhârabah* pemberian FPJPS ini merasa jengah dan tidak nyaman jika harus menyebut mekanisme pembagian keuntungan dalam definisi *mudhârabah*. Bank Indonesia melihat bahwa FPJPS ini bukan modal untuk usaha, tetapi hanya untuk pengelolaan likuiditas (baca: memenuhi kewajiban GWM). Oleh karena itu, peruntukan dana dalam definisi *mudhârabah* disebut secara eksplisit demikian. Sayangnya, dalam menetapkan imbalan atas setiap FPJPS Bank Indonesia mengikuti pola imbalan akad *mudhârabah*, yang dihitung berdasarkan jumlah pokok FPJPS, tingkat realisasi imbalan, nisbah bagi hasil bagi hasil sebesar sembilan puluh persen dan jumlah hari kalender penggunaan FPJPS.⁸¹

Dengan demikian telah terjadi inkonsistensi antara definisi, mekanisme dan pola penetapan imbalan. Jika peruntukan dana FPJPS adalah pemenuhan GWM, kenapa memakai akad *mudhârabah*? Kenapa tidak memakai akad *wadî'ah*, misalnya, seperti halnya PUAS yang menurut fatwa DSN-MUI Nomor 37/DSN-MUI/X/2002 dimungkinkan menggunakan akad *wadî'ah*.⁸²

Penutup

Kerangka hukum aspek kepatuhan syariah dalam perbankan syariah di Indonesia mengalami perkembangan yang dinamis ditinjau dari beberapa segi. *Pertama*, secara umum perkembangan terjadi dari semula bersifat spekulatif dan simplistik menjadi

⁸¹ Pasal 15 ayat (2) dan (3) PBI Nomor 11/24/PBI/2009 dan Pasal 15 ayat (2) dan (3) PBI Nomor 11/29/PBI/2009.

⁸² Di samping kemungkinan memakai akad *mudhârabah*, *musyârahah*, *qardh* dan *al-sharf*.

bersifat artikulatif dan perfeksionis. Artinya, semula aspek kepatuhan syariah cukup dipenuhi dengan diintrodukirnya DPS dengan tugas menentukan boleh tidaknya suatu produk/jasa dipasarkan atau suatu kegiatan dilakukan. Selanjutnya DPS difungsikan semata pada tugas pengawasan kepatuhan syariah, sedangkan sebagai acuan kegiatan usaha adalah fatwa DSN-MUI yang telah diserap dalam peraturan perundang-undangan, baik secara umum/prinsip maupun secara selektif/detail fatwa per fatwa. Pada perkembangan terakhir untuk memastikan dipenuhinya kepatuhan syariah diintrodukir direktur kepatuhan, di samping reposisi DPS dari lembaga independen menjadi bagian dari struktur organisasi bank syariah.

Kedua, secara kelembagaan dihilangkan pembedaan secara kategoris/dikotomis antara bank syariah dengan bank konvensional melalui kebijakan *Islamic window* dan kemudian disusul kebijakan *office channelling*. Atas argumen bahwa keharaman harta tidak bersifat dzatnya tetapi karena cara memperolehnya dan kenyataan kemajuan teknologi telah memungkinkan pemisahan harta haram dari harta halal secara elektronik, maka bank konvensional bisa menjalankan usaha berdasarkan prinsip syariah melalui Unit Usaha Syariah. Bahkan kemudian dimungkinkan pembukaan counter/layanan syariah pada kantor bank konvensional yang mempunyai UUS lewat *office channelling*. Dengan demikian bank syariah terdiri dari BUS, UUS dan BPRS. Identitas bank syariah semakin ditunjukkan melalui keharusan pemuatan logo "iB". di samping keharusan mencantumkan frase "syariah" pada nama bank. Secara kelembagaan pula diintrodukir KPS sebagai lembaga *ad hoc* yang ditugasi untuk menindaklanjuti fatwa DSN-MUI guna dituangkan dalam PBI.

Ketiga, dalam aspek kegiatan usaha hukum ekonomi Islam merupakan acuan bagi pelaksanaan kegiatan usaha, pengeluaran produk dan jasa yang ditawarkan bank syariah. Rincian kegiatan usaha bank syariah telah diatur dalam SK Direksi BI dan kemudian ditransformasikan ke dalam PBI. Demikian pula dielaborasi prinsip

syariah yang notabene ketentuan pokok yang memuat pola-pola perjanjian berdasarkan hukum ekonomi Islam. Selanjutnya untuk menjabarkan prinsip syariah dielaborasi DSN-MUI. Kecuali mendapatkan kewenangan untuk mengeluarkan fatwa ekonomi syariah, DSN-MUI juga mendapatkan kewenangan mengangkat DPS pada bank syariah. Kewenangan yang terakhir ini kemudian berubah menjadi hanya memberikan rekomendasi. Dengan demikian, hukum ekonomi Islam yang menjadi acuan bank syariah adalah fatwa DSN-MUI, bukan fatwa DPS masing-masing bank syariah.

Keempat, dalam aspek pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan telah dielaborasi instrumen-instrumen yang mirip dan ada padanannya dengan instrumen-instrumen yang disediakan untuk perbankan konvensional, yaitu GWM bank syariah, SWBI/SBIS, PUAS dan FPJPS. Hal itu sebagai kelanjutan diberikannya kewenangan kepada BI untuk melaksanakan kebijakan moneter berdasarkan prinsip syariah. Instrumen-instrumen tersebut mengakomodir prinsip syariah dengan mengacu pada fatwa DSN-MUI. Akad-akad yang dipergunakan adalah *wadī'ah* (GWM, SWBI/SBIS), *ju'âlah* (SWBI/SBIS), dan *mudhârabah* (GWM, PUAS dan FPJPS).

Daftar Pustaka

- Anshori, Abdul Ghofur. "Perkembangan Hukum, Kelembagaan dan Operasional Perbankan Syariah di Indonesia," Makalah disampaikan pada kuliah Perdana Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan FH UGM, Multimedia Room FH UGM Yogyakarta, tanggal 14 Juni 2008.
- Anshori, Zafar Ishaq. "Prakata" dalam M. Umer Chapra, *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, alih bahasa Ikhwan Abidin Basri. Jakarta: Gema Insani, 2000.
- Antonio, Muhammad Syafi'i. *Bank Syariah dari Teori ke Praktik*. Jakarta: Gema Insani, 2001.

- Ascarya. *Akad dan Produk Bank Syariah*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.
- Asyhari, Moh. Rozaq. "Sejarah Perkembangan Perbankan Malaysia," dalam diakses dari [http://rozaqasyhari.multiply.com/journal/item/3?&item_id=3&view:replies=reverse](http://rozaqasyhari.multiply.com/journal/item/3?&item_id=3&view:replies=reversehttp://rozaqasyhari.multiply.com/journal/item/3?&item_id=3&view:replies=reverse) diakses tanggal 15 Juni 2011.
- Bank Indonesia. *Kodifikasi Produk Perbankan Syariah* (ttp.: Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2008.
- Buang, Ahmad Hidayat dan M. Cholil Nafis. "Peranan MUI dan Metodologi Istinbat Fatwa dalam Undang-Undang Perbankan Syariah di Indonesia," *Jurnal Pengurusan* 35. (2012).
- Budisantoso, Totok dan Sigit Triandaru. *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*. Edisi 2, Jakarta: Salemba Empat, 2006.
- Hartini, Rahayu. "Kedudukan Fatwa MUI Mengenai Penyelesaian Sengketa Melalui Basyarnas Pasca Lahirnya UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama". Naskah Publikasi Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang Tahun 2007.
- Hosen, M. Nadrattuzaman, dkk. *Menjawab Keraguan Umat Islam Terhadap Bank Syariah*. Jakarta: Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah Publishing, 2007.
- Karim, Adiwarmarman A. *Bank Islam Analisis Fiqih dan Keuangan*. Edisi ketiga, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Kumpulan Fatwa Dewan Syariah Nasional MUI, diakses dari <http://www.halalguide.info/2010/01/13/kumpulan-fatwa-dewan-syariah-nasional-mui/> pada 16 Agustus 2010.
- Majelis Ulama Indonesia. *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia*. Jakarta: Erlangga, 2011.
- Mannan, M.A. *Ekonomi Islam: Teori dan Praktek*, terj. Potan Arif Harahap, Jakarta: Intermedia, 1997.
- _____. *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, terj. M. Nastangin dari *Islamic Economic: Theory and Practice*. Yogyakarta: PT Dana Bhakti Wakaf, 1997.

- Mudzhar, M. Atho. *Membaca Gelombang Ijtihad: Antara Tradisi dan Liberasi*. Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998.
- Saeed, Abdullah. *Bank Islam dan Bunga Studi Kritis dan Interpretasi Kontemporer tentang Riba dan Bunga*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007.
- Sutedi, Adrian. *Perbankan Syariah Tinjauan dan Beberapa Segi Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2009.
- Sya'rani (al-), Abu al-Mawahib Abdul Wahhab bin Ahmad bin Ali al-Anshari. *Al-Mizân al-Kubrâ*. Semarang: Tho'ha Putra, t.t., Volume I.
- Triyanta, Agus. "Implementasi Kepatuhan Syariah dalam Perbankan Islam (Syariah) (Studi Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)," *Jurnal Hukum*, No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009.
- Umam, Khotibul Umam. "Legislasi Fikih Ekonomi Perbankan: Sinkronisasi Peran Dewan Syariah Nasional dan Komite Perbankan Syariah," *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 24, Nomor 2, Juni 2012.
- Yulianti, Rahmani Timorita. "Pola Ijtihad Fatwa Dewan Syari'ah Nasional MUI tentang Produk Perbankan Syari'ah," *Jurnal Ekonomi Islam La Riba*, Volume I, Nomor. 1, Juli 2007.
- www.pkes.org
www.pkesinteraktif.com