



J-HES

Jurnal Hukum Ekonomi Syariah

Volume 3 | Nomor 2 | Juli-Desember 2019
p-ISSN: 2549-4872 | e-ISSN: 2654-4970

RELEVANSI FATWA DALAM REGULASI PERBANKAN SYARIAH SEBAGAI LANDASAN OPERASIONAL PERBANKAN SYARIAH

Abdul Haris Simal

Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati Bandung | harissimal95@gmail.com

Abstrak

Perkembangan perekonomian di Indonesia melalui dunia perbankan kerap kali menjadi acuan. Olehnya itu, dalam operasionalnya dibutuhkan regulasi perbankan syariah, sebagaimana dapat dicermati dalam: Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, dan sampai pada akhirnya disahkan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Akan tetapi, dalam pelaksanaan operasional prinsip syariah, perbankan syariah memerlukan sebuah lembaga yang dapat mengawasi segala produknya. Sehingga dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah tepatnya pada pasal 26 secara tegas disebutkan bahwa bank syariah dalam operasional produknya wajib tunduk kepada fatwa DSN-MUI. Selain itu, untuk menjamin bahwa keterkaitan fatwa DSN-MUI dapat dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah, dijelaskan dalam pasal 5, dengan jelas bahwa kewenangan KPS bertugas menafsirkan dan memberikan masukan dalam rangka implementasi fatwa ke dalam Peraturan Bank Indonesia. Dengan demikian, dalam penulisan ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan perundang-undangan. Data diperoleh dari produk peraturan Perundang-undangan sebagai bahan hukum primer dan Bahan-bahan pustaka sebagai bahan hukum sekunder. Kemudian, penulis memulai dengan teknik analisis data.

Kata Kunci: Regulasi, Bank Syariah, Fatwa DSN-MUI.

Abstract

The economic development in Indonesia through the banking world is often a reference. Therefore, in its operations, Islamic banking regulations are needed, as can be seen in: Law No. 7 of 1992 concerning Banking, Government Regulation No. 72 of 1992 concerning Banks Based on the Profit Sharing Principle, Law No. 10 of 1998 concerning Banking, and until finally passed Law No. 21 of 2008 concerning Islamic Banking. However, in the implementation of Islamic principle operations, Islamic banking requires an institution that can oversee all of its products. So that in Act N.21 of 2008 concerning Islamic Banking precisely in article 26 it is explicitly stated that Islamic banks in their product operations must submit to the DSN-MUI fatwa. In addition, to ensure that the linkage of the DSN-MUI fatwa can be included in the legislation, Bank Indonesia Regulation Number 10/32 / PBI / 2008 concerning the Sharia Banking Committee, explained in article 5, clearly that the authority of the KPS is tasked with interpreting and provide input in the framework of implementing the fatwa in a Bank Indonesia Regulation. Thus, in this paper, the authors use qualitative research methods with a statutory approach. Data is obtained from the legislation product as primary legal material and library materials as secondary legal material. Then, the authors begin with data analysis techniques.

Keywords: Regulation, Islamic Bank, DSN-MUI Fatwa.

PENDAHULUAN

Kehadiran sistem perekonomian syariah Indonesia dalam kurun waktu dua dasawarsa terakhir berkembang sangat pesat. Hal tersebut terlihat dalam berbagai bidang bisnis seperti asuransi syariah, pegadaian syariah, pasar modal syariah dan perbankan syariah. Berdasarkan data pertumbuhan dan perkembangan perbankan syariah di Indonesia tidak mengherankan jika beberapa kalangan, terutama akademisi dan ekonom muslim menyorotnya, bahwa saat ini tidak ada alasan untuk

menolak penerapan perbankan dengan prinsip syariah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat (Nur Kholis, 2006: 169).

Sebagaimana diketahui bahwa bank merupakan lembaga perantara antara pihak-pihak yang memiliki kelebihan dengan pihak yang membutuhkan dana, serta berfungsi untuk memperlancar lalulintas keuangan yang berpijak pada falsafah kepercayaan bank terdiri dari bank berdasarkan prinsip konvensional dan bank berdasarkan prinsip syari'ah.

Fungsi utama bank adalah mempertemukan dua pihak atau lebih yaitu pihak yang membutuhkan dana (*borrower*) dan pihak yang mempunyai kelebihan dana (*saver*) (Krisna Wijaya, 2000: 46).

Olehnya itu, setelah dilakukannya pengamatan dan pengkajian tentang perbankan syariah beberapa tahun silam. Maka hadirilah inisiatif untuk mendirikan sekaligus melegalkan bank dengan sistem syariah, pengamatan dan pengkajian ini diawali pada Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, PP No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-undang No. 3 Tahun 2003 tentang Bank Indonesia yang merupakan perubahan atas Undang-undang No. 23 Tahun 1999.

Dalam konteks regulasi perbankan syariah, sesungguhnya telah terjadi perubahan pasca beralihnya kewenangan pengaturan dan pengawasan perbankan dari Bank Indonesia (BI) kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pada tanggal 12 Juli 2017 melalui Peraturan Otoritas Jasa

Keuangan Nomor 39/POJK.03/2017 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia. Dijelaskan dalam pasal 18 bahwa saat Peraturan Otoritas Jasa Keuangan ini mulai berlaku, Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Jika sebelumnya bentuk regulasi perbankan adalah Peraturan Bank Indonesia (PBI). Namun demikian, selagi OJK belum mengeluarkan peraturan yang menggantikan, semua PBI masih berlaku mengikat dan harus dibaca sebagai Peraturan OJK (Ja'far Baehaqi, 2017: 2).

Setelah disahkannya Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah pada tanggal 6 Juli 2008 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Andi Mattalatta saat itu. UU Pbs merupakan salah satu capaian yang luar biasa untuk penguatan pengaturan perbankan syariah, yang sebelumnya diatur menyatu dalam Undang-undang Perbankan dan didominasi oleh warna konvensional. Dengan hadirnya UU Pbs secara legal formal perbankan syariah

telah benar-benar sejajar dengan perbankan konvensional dalam suatu kerangka *dual banking system*.

Sehingga demikian, dalam operasionalnya terdapat sistem kinerja yang berbeda antara perbankan syariah dan perbankan konvensional. Jika dicermati, implementasi kepatuhan syariah di perbankan syariah yang menjadi pembedanya. Akan tetapi, unsur tersebut disinyalir oleh (Agus Triyanta, 2009: 213) terdapat empat aspek dalam menganalisisnya, yaitu perkembangan perbankan Islam, kerangka kepatuhan syariah, dewan syariah, dan proses dalam memastikan kepatuhan syariah. Sedangkan menurut (Asrori S. Karni, 2010: 27-28) menjelaskan kepatuhan syariah memiliki tiga aspek, yaitu pemegang otoritas fatwa tentang prinsip syariah, proses positivisasi fatwa atau transformasi fatwa menjadi regulasi yang berkekuatan hukum yang mengikat, dan mekanisme pengawasan implementasi fatwa.

Alhasil, berkaitan dengan kepatuhan syariah dalam UU Pbs dan berbagai peraturan pelaksanaannya, memunculkan problem terutama dengan kerangka dan pemegang

otoritas fatwa. Pada satu sisi, dinyatakan bahwa kegiatan usaha, produk dan jasa bank syariah harus tunduk kepada prinsip syariah, yaitu prinsip hukum Islam berdasarkan fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI). Namun pada sisi yang lain, dinyatakan bahwa fatwa DSN-MUI harus dituangkan terlebih dahulu dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI).

Setelah ditelusuri oleh penulis berkenaan dengan UU Pbs, ditemukan dalam Pasal 26 ayat 2 UU Pbs secara eksplisit memberikan mandat pada DSN-MUI untuk mengeluarkan fatwa sebagai penjabaran prinsip syariah. Sekaligus pemberian mandat untuk memformulasikan hukum Islam lebih lanjut dalam bentuk fatwa. Selanjutnya ditemukan juga dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah, dijelaskan dalam pasal 5 ayat (1-2) dengan jelas bahwa kewenangan KPS bertugas menafsirkan dan memberikan masukan dalam rangka implementasi fatwa ke dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI No. 10/32/PBI/2008).

Olehnya itu, fatwa DSN-MUI diakui dan diamanatkan untuk menjabarkan prinsip syariah yang

merupakan unsur esensial dalam operasional perbankan syariah, sedangkan PBI diperintahkan untuk mengatur lebih lanjut implementasi fatwa DSN-MUI. Artinya, keduanya merupakan pengaturan lebih lanjut dan mendapatkan amanat dari UU Pbs. Dengan kata lain, baik DSN maupun BI merupakan regulator. DSN-MUI merupakan regulator khusus bidang hukum Islam, sedangkan BI merupakan regulator bidang pengawasan dan pengaturan perbankan syariah pada umumnya (M. Cholil Nafis, 2011: 96).

Dengan demikian, perbankan syariah dalam menyelenggarakan kegiatan usaha perbankan syariah harus berpedoman pada prinsip syariah. Prinsip Syariah yang dimaksud oleh UU Pbs ini tertuang pada Pasal 1 angka 12 yaitu "*Prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah*". Prinsip-prinsip hukum Islam yang dijadikan dasar penyelenggaraan kegiatan perbankan syariah ini ditentukan bahwa terdapat dalam fatwa yang dibuat oleh lembaga yang berwenang yakni DSN-MUI.

METODOLOGI PENELITIAN

Dalam penyajian karya tulis Relevansi Fatwa dalam Regulasi Perbankan Syariah Sebagai Landasan Operasional Perbankan Syariah di Indonesia, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan perundang-undangan. Data diperoleh dari produk peraturan Perundang-undangan sebagai bahan hukum primer dan Bahan-bahan pustaka sebagai bahan hukum sekunder. Kemudian, penulis memulai dengan teknik analisis data.

PEMBAHASAN

Regulasi Perbankan Syariah

Perbankan syariah merupakan sebuah lembaga ekonomi yang berkembang luas di Indonesia pada awal abad ke-20. Awal mula kegiatan perbankan syariah di Indonesia dilakukan oleh satu perusahaan perbankan, yakni Bank Muamalat Indonesia yang melakukan kegiatan perbankan dengan prinsip syariah secara menyeluruh, kegiatan perbankan syariah kemudian diikuti dengan pendirian Bank Umum Syariah (BUS) lainnya, pembentukan Unit Usaha Syariah (UUS) oleh Bank-bank

konvensional, dan pendirian Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS) (Yeni Salma Barlinti, 210: 224).

Akan tetapi, pengaturan kegiatan perbankan syariah pertama kali dimuat dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dengan menyebutkan istilah “*Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil*”, tanpa memberikan maksud yang lebih mendetail tentang definisi prinsip bagi hasil tersebut. Akan tetapi, menurut penulis, penyebutan bank berdasarkan prinsip bagi hasil ini merupakan salah satu bukti bahwa dikemudian hari akan dibentuk sebuah regulasi yang secara khusus mengatur operasional perbankan syariah.

Lebih lanjut, penyebutan definisi prinsip bagi hasil dimuat kembali dalam PP No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil yang dapat dicermati dalam Pasal 2 yakni, prinsip bagi hasil berdasarkan Syariah yang digunakan oleh bank berdasarkan prinsip bagi hasil, di antaranya: (a) menetapkan imbalan yang akan diberikan kepada masyarakat sehubungan dengan penggunaan/ pemanfaatan dana masyarakat yang dipercayakan

kepadanya; (b) menetapkan imbalan yang akan diterima sehubungan dengan penyediaan dana kepada masyarakat dalam bentuk pembiayaan baik untuk keperluan investasi maupun modal kerja termasuk kegiatan usaha jual beli; (c) menetapkan imbalan sehubungan dengan kegiatan usaha lainnya yang lazim dilakukan oleh bank dengan prinsip bagi hasil (Sofyan Al-Hakim, 2013: 18).

Kemudian hadirilah Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dalam Undang-undang No. 10 Tahun 1998 disebutkan istilah “*Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil*” yang kemudian diubah kedalam istilah “*Bank Berdasarkan Prinsip Syariah*”. Disebutkan definisi prinsip syariah dalam Pasal 1 angka 13 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 (*mudharabah*), pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal

(*musharakah*), prinsip jual beli barang dengan memperoleh keuntungan (*murabahah*), atau pembiayaan barang modal berdasarkan prinsip sewa murni tanpa pilihan (*ijarah*), atau dengan adanya pilihan pemindahan kepemilikan atas barang yang disewa dari pihak bank oleh pihak lain (*ijarah wa iqtina*).

Dalam upaya untuk melengkapi aturan-aturan hukum mengenai bank syariah kemudian Bank Indonesia mengeluarkan beberapa Surat Keputusan yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang Perbankan tersebut sebagai landasan operasional bagi bank syariah, misalnya SK Direksi BI No. 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah, dan SK Direksi BI No. 32/36/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah. Dalam rangka legalisasi kedua SK tersebut kemudian diganti dengan PBI No. 6/17/PBI/2004 tanggal 1 Juli 2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah dan Peraturan Bank Indonesia No. 6/24/PBI/2004 tanggal 14 Oktober

2004 tentang Bank Umum yang melaksanakan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah (Cik Basir, 2008: 4). Dalam PBI No. 6/24/PBI/2004 tentang bank umum yang melaksanakan kegiatan usaha Berdasarkan Prinsip Syariah, wajib ditempatkan DPS yang memiliki tugas untuk mengawasi penerapan syariah dalam kegiatan usaha bank tersebut. Tugas, wewenang, dan tanggung jawab DPS antara lain memastikan dan mengawasi kesesuaian kegiatan operasional bank terhadap fatwa yang dikeluarkan oleh DSN, dan mengkaji produk dan jasa baru yang belum ada fatwa untuk dimintakan fatwa kepada DSN (Pasal 27 ayat (1) PBI No. 6/24/PBI/2004)

Sehingga selang beberapa tahun perjalanan perbankan syariah pemerintah dengan kesepakatan bersama, mensahkan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah tepat pada tanggal 16 Juli 2008 yang secara khusus mengatur aktifitas operasional perbankan syariah namun tetap di bawah kontrol Bank Indonesia, sebagai induk semua bank di Indonesia (M. Syafi'i Antonio, 2005: 214). Adanya Istilah "*Bank Berdasarkan Prinsip*

Syariah” yang disebutkan dalam UU No. 10 Tahun 1998, kemudian diubah dengan istilah “*Bank Syariah*” oleh UU No. 21 Tahun 2008.

Dalam UU Pbs, menghendaki adanya Dewan Pengawas Syariah (DPS) disetiap bank yang menggunkan prinsip syariah, adapun tugas dan tanggungjawab Dewan Pengawas Syariah (DPS) adalah Dewan Pengawas Syariah yang selanjutnya disebut DPS adalah dewan yang bertugas memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS) agar sesuai dengan Prinsip Syariah. DPS merupakan lembaga kepanjangan tangan dari fatwa DSN-MUI di setiap perbankan syariah.

Olehnya itu, dalam memahami istilah “*Bank Syariah*” sebagaimana yang dijelaskan dalam UU Pbs bahwa *Bank Syariah* adalah Bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan Prinsip Syariah dan menurut jenisnya terdiri atas Bank Umum Syariah dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah. Sedangkan menurut, Dwi Suwikyo bahwa *Bank Syariah* merupakan salah satu instrumen yang digunakan untuk menegakkan aturan-

aturan ekonomi Islam sebagai bagian dari sistem ekonomi, lembaga tersebut merupakan bagian dari keseluruhan sistem sosial. Oleh karenanya, keberadaannya harus dipandang dalam konteks keseluruhan keberadaan masyarakat (manusia), serta nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan (Dwi Suwikyo, 2010: 1-2). Menyimak penjelasan tentang bank syariah di atas, menurut hemat penulis, bahwa pemerintah telah mengambil langkah yang sangat tepat. Pasalnya peran perbankan syariah secara operasional dan kelembagaannya diharuskan sejalan dengan prinsip-prinsip syariah.

Fatwa DSN-MUI

Fatwa berasal dari bahasa Arab, yang asal kata-Nya dari *afṭa - yuḥfi - iḥfta* (أَفْتَى - يَفْتِي - إِفْتَاءً), yang artinya kurang lebih adalah menjawab pertanyaan orang. Kata fatwa dengan makna menjawab pertanyaan kita temukan di dalam ayat al-Qur’an, di antaranya dalam surah Yusuf ayat 43, surah Al-Kahfi ayat 22, surah Shaffat ayat 11. Akan tetapi, pemahaman secara umum landasan hukum mengeluarkan fatwa dapat dilihat dalam al-Qur’an surah An-Nisa’ ayat

176 yang memiliki arti: *"Mereka meminta fatwa kepadamu (wahai Muhammad, mengenai kalalah), katakanlah: Allah memberi fatwa kepada kamu dalam perkara kalalah itu"* (Ahmad Hatta, 2011: 105). Sedangkan dalam hadits yang diriwayatkan oleh Musnad Ahmad Ibnu Hanbal: *"Barang siapa mengeluarkan fatwa tanpa kepastian (sumbernya), maka sesungguhnya dosanya ke atas orang-orang yang memberi fatwa."* Sementara menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata fatwa berarti: 1. Jawab (keputusan, pendapat) yang diberikan oleh mufti tentang suatu masalah; 2. Nasihat orang alim; pelajaran baik; petuah; (<https://kbbi.web.id/fatwa>).

Dengan demikian, fatwa DSN-MUI menurut hemat penulis adalah salah satu produk ijtihad yang dilakukan oleh suatu lembaga yang memiliki otoritas untuk menunjang dan menyelamatkan umat dari praktek yang tidak dianjurkan Islam secara tekstual maupun kontekstual.

Fatwa DSN-MUI merupakan salah satu bentuk/jenis fatwa yang dikeluarkan oleh MUI, karena dikeluarkan oleh DSN-MUI sehingga

disebut sebagai fatwa MUI. Namun penyebutan dimaksud, dapat menimbulkan kesalahpahaman dengan bentuk/jenis fatwa MUI yang dikeluarkan oleh Komisi Fatwa MUI lainnya. Sebagai lembaga fatwa yang sama-sama dibentuk oleh MUI dan secara keanggotaan juga melibatkan pengurus MUI (H.M. Atho Mudzhar, 2012: xxv-xxxv). DSN berbeda dengan Komisi Fatwa yang lainnya. Perbedaan itu dapat dilihat dari bidang fatwa MUI yang mencakup semua bidang sosial kemasyarakatan, yaitu aqidah dan aliran keagamaan, ibadah, sosial dan budaya, pangan, obat-obatan dan iptek. Sedangkan, DSN baru dibentuk pada Tahun 1999 untuk memfokuskan fatwanya terbatas pada ekonomi syari'ah semata.

Adapun kepengurusan DSN-MUI melibatkan pemerintah dan unsur lainnya di antaranya: Badan Pelaksana Harian (BPH) sebagai perwakilan dari lembaga pemegang regulasi, yaitu Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan. Olehnya itu, dapat dipahami bahwa secara struktural MUI tidak termasuk dalam lembaga resmi negara, akan tetapi DSN-MUI didanai oleh pemerintah melalui Kementerian

Agama dan pada saat yang sama mendapatkan dukungan Negara (Qomarul Huda, 2012: 151-152).

Kehadiran DSN-MUI sebagaimana dikemukakan oleh Ma'ruf Amin, 2011: viii-ix) ialah sebagai tindak lanjut dari kondisi-kondisi sebagai berikut: a) Merespon ide regulator dalam hal ini Bank Indonesia, Kementerian Keuangan, dan Bapepam-LK. Fatwa biasanya dimaksudkan untuk mendorong pertumbuhan atau kehati-hatian bisnis pelaku usaha. b) Merespon ide pelaku usaha, yakni lembaga keuangan atau lembaga bisnis syariah. Fatwa yang ditetapkan biasanya untuk memenuhi permintaan pasar, proses *mirroring* (proses cermin/memodifikasi produk konvensional) yang banyak terjadi di Indonesia. c) Merespons ide Dewan Pengawas Syariah (DPS) untuk merinci implementasi fatwa DSN-MUI yang telah ada. d) Ide dari DSN-MUI sendiri setelah merujuk pada pendapat ulama yang terdapat dalam kitab-kitab fikih yang *mu'tabarah* untuk ditawarkan kepada pelaku bisnis.

Adopsi Fatwa dalam Peraturan Perundang-undangan

Dalam prakteknya, DSN-MUI sifatnya menunggu hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPS, kemudian melaporkan sekurang-kurangnya setiap 6 (enam) bulan kepada Direksi, Komisaris, DSN dan BI. Ketentuan lainnya dijelaskan pada Pasal 38 PBI No. 6/24/PBI/2004 bahwa apabila bank ingin mengeluarkan produk dan jasa baru, bank wajib menyampaikan permohonan persetujuan atas produk dan jasa baru yang akan dikeluarkan kepada BI dengan wajib melampirkan fatwa DSN.

Berkaitan dengan itu, Apabila penerapan fatwa DSN-MUI ke dalam PBI dalam konteks memberikan daya ikat fatwa, maka boleh dikatakan bahwa fatwa MUI tidak serta merta mempunyai daya ikat/berlaku. Dengan kata lain, fatwa DSN-MUI baru berlaku sebagai dasar bagi satu atau beberapa kegiatan usaha bank syariah ketika dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia.

Berlakunya ketentuan PBI No. 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran

Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah pada tanggal 17 Desember 2007 lalu. Ditegaskan bahwa: “*Dalam melaksanakan kegiatan penghimpunan dana, penyaluran dana, dan pelayanan jasa, Bank wajib memenuhi Prinsip Syariah.*” (PBI No. 9/19/PBI/2007). Prinsip Syariah yang wajib dipenuhi oleh Bank bersumber pada Fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional. Apabila ketentuan ini dilanggar, maka bank syariah tersebut akan dikenakan sanksi administratif sebagaimana dimaksudkan pada Pasal 52 ayat (2) Undang-undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dari Undang-undang No. 10 Tahun 1998. Sedangkan dalam Pasal 5 PBI No.9/19/PBI/2007 ditegaskan juga Bank yang tidak melaksanakan Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dikenakan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (2) Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 berupa: a. teguran tertulis; b. penurunan tingkat kesehatan Bank; c. penggantian pengurus; dan/atau; d. pembekuan kegiatan usaha tertentu,

baik untuk kantor cabang tertentu maupun untuk bank secara keseluruhan.

Sehingga demikian, seperti halnya hukum Islam pada umumnya, fatwa DSN-MUI merupakan hukum tidak tertulis. Bentuknya yang tertulis dengan formatnya yang khas bukan berarti hukum tertulis (A. Hamid S. Attamimi, 1996: 152-153). Sebagai hukum tidak tertulis keberlakuan fatwa DSN-MUI bersifat internal. Artinya, ketaatan orang kepadanya didasarkan pada keyakinan keagamaan yang ada pada dirinya oleh karena fatwa DSN-MUI merupakan bagian dari hukum Islam.

Fatwa DSN-MUI dapat berubah menjadi hukum tertulis dan ketaatan orang kepadanya bersifat eksternal manakala materinya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, yang menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdiri atas: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Undang-undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan

Presiden; f) Peraturan Daerah provinsi; dan g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut, dijelaskan dalam Pasal 8 UU PPP, terdapat berbagai macam peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Jenis peraturan perundang-undangan ini mencakup peraturan yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/ Kota, Bupati/Wali Kota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Akan tetapi, dalam penguatan fatwa DSN-MUI ke dalam Peraturan Perundang-Undangan melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor

10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 5 Peraturan Bank Indonesia, bahwa:

- (1) Tugas Komite adalah membantu Bank Indonesia dalam:
 - a. menafsirkan fatwa MUI yang terkait dengan perbankan syariah;
 - b. Memberikan masukan dalam rangka implementasi fatwa ke dalam Peraturan Bank Indonesia;
 - c. Melakukan pengembangan industri perbankan syariah;
- (2) Hasil pelaksanaan tugas Komite disampaikan kepada Bank Indonesia dalam bentuk rekomendasi Komite;

Berdasarkan perumusan itu, dapat dipahami dalam dua hal, di antaranya: *Pertama*, Otoritas Perumusan Prinsip Syariah. MUI menjadi otoritas satu-satunya yang disebutkan UU, dengan fungsi membuat fatwa tentang prinsip syariah. Alasannya, karena fatwa DSN-MUI bukan bagian sumber hukum dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang mengikat (Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safaat, 2006: 110).

Kedua, Tahap Pengawasan. Mekanisme pengawasan kepatuhan syariah diwujudkan dalam bentuk penyediaan divisi kontrol internal berupa DPS di setiap bank syariah. Peran DSN-MUI adalah memberi rekomendasi calon anggota DPS sebelum ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). DPS inilah yang merepresentasikan otoritas kepatuhan syariah dari DSN-MUI untuk diterapkan pada tiap bank syariah. DPS menjadi kepanjangan tangan DSN-MUI untuk memonitor implementasi fatwa.

Secara umum, model otoritas kepatuhan yang demikian itu merupakan peneguhan praktek yang sudah berjalan sebelum Undang-undang No. 21 Tahun 2008 lahir. DSN-MUI sudah lama memainkan peran penting dalam perjalanan perbankan syariah di Indonesia. Meskipun bukan badan hukum publik, bukan bagian lembaga negara, DSN-MUI pasca Undang-undang Pbs tersebut, diberi otoritas mengeluarkan ketentuan yang memberi kesan mengikat publik, sebagaimana layaknya badan hukum publik. Sebelum berlakunya Undang-undang No. 21 Tahun 2008, fatwa MUI

dalam perumusan regulasi tidak mengikat (Asrori S Karni, 2010: 2).

Analisis Teoritis

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis merasa perlu membuat suatu analisis yang diharuskan menjadi rujukan dan pemahaman kepada khalayak banyak tentang pandangan penulis, di antaranya: Berkenaan dengan regulasi perbankan syariah, sebenarnya menurut hemat penulis, awalnya bermula dari lokakarya Ulama mengenai Bank dan Bunga Bank di Cisarua pada tanggal 19–23 Agustus 1990 merekomendasikan perlunya mendirikan Bank tanpa bunga. Harapan itu secara yuridis mendapatkan respon melalui Undang-undang No. 7 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992. Dalam perundang-undangan disebut belum secara tegas disebutkan “Bank Syariah” yang ada sebutan “Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil”. Walau demikian, atas dukungan Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) termasuk para pengusaha muslim pada Tahun 1992 didirikanlah Bank Muamalat Indonesia (BMI). Kemudian pada tahun 1998 ditetapkan Undang-undang Nomor 10

tahun 1998 sebagai revisi dari UU Nomor 7 Tahun 1992 dengan adanya istilah pembiayaan Berdasarkan Syariah dan Prinsip Syariat belum disebut secara tegas (Muhammad, 2005:1).

Dalam upaya untuk melengkapi aturan-aturan hukum mengenai bank syariah kemudian dilakukan oleh Bank Indonesia dengan mengeluarkan beberapa Surat Keputusan yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang perbankan tersebut sebagai landasan operasional bagi bank syariah, misalnya SK Direksi BI No. 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah, dan SK Direksi BI No. 32/36/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah. Dalam rangka legalisasi kedua SK tersebut kemudian diganti dengan PBI No. 6/17/PBI/2004 tanggal 1 Juli 2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah dan Peraturan Bank Indonesia No. 6/24/PBI/2004 tanggal 14 Oktober 2004 tentang Bank Umum yang melaksanakan kegiatan usahanya

berdasarkan prinsip syariah (Cik Basir, 2008: 4).

Sehingga demikian, keberadaan perbankan syariah hadir tepatnya di Tahun 2008, dengan diundangkannya Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah pada tanggal 16 juli 2008 di Jakarta. Kehadiran perbankan syariah ini disinyalir akan berkembang sesuai zamannya. Berkaitan dengan segala bentuk operasional perbankan syariah, kelembagaan, dan produk perbankan syariah. Sebelum berlakunya Undang-undang No. 21 Tahun 2008, fatwa DSN-MUI sudah banyak yang diserap oleh regulator menjadi regulasi, tetapi formula penyerapannya tergantung kebijakan regulator. Ada fatwa yang diserap secara utuh, ada pula yang diserap secara parsial, dan ada juga yang diabaikan (Wahidudin Adams, 2000: 326). Akan tetapi, setelah disahkannya Undang-undang No. 21 Tahun 2008, mekanisme penyerapan fatwa yang demikian itu dirasakan sejalan dengan hakekat dasar fatwa sebagai produk hukum Islam yang tidak mengikat. Otoritas regulasi tidak terikat mematuhi fatwa. Semenjak

berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008.

Fatwa DSN-MUI dinyatakan menjadi rujukan resmi dalam penyusunan Peraturan Bank Indonesia tentang Prinsip Syariah ditemukan dalam pasal 26 Undang-undang Pbs sebagaimana diuraikan oleh penulis:

- (1) Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21 dan/atau produk dan jasa syariah, wajib tunduk kepada Prinsip Syariah;
- (2) Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) difatwakan oleh Majelis Ulama Indonesia;
- (3) Fatwa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia;
- (4) Dalam rangka penyusunan Peraturan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Bank Indonesia membentuk komite perbankan syariah;
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, keanggotaan, dan tugas komite perbankan syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia;

Olehnya itu, transformasi fatwa DSN-MUI ke dalam suatu perundang-undangan dilakukan oleh Komite Perbankan Syariah (KPS). Sehingga dalam penuangan fatwa DSN-MUI ke

dalam Peraturan Perundang-Undangan khususnya Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 5 Peraturan Bank Indonesia. Kemudian diperkuat lagi oleh Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 7. Akan tetapi, dalam pasal 8 Undang-undang PPP, terdapat berbagai macam peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Jenis peraturan perundang-undangan ini mencakup peraturan yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-

undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/ Kota, Bupati/Wali Kota, Kepala Desa atau yang setingkat. Dengan demikian, fatwa dalam regulasi perbankan syariah dianggap sebagai landasan operasional perbankan syariah itu sendiri.

Dengan demikian, penguatan fatwa DSN-MUI ke dalam suatu peraturan Perundang-Undangan dilakukan oleh Komite Perbankan Syariah atas anjuran Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah. Landasan peraturan Bank Indonesia inilah yang menjadikan fatwa DSN-MUI selain sebagai fatwa yang sifatnya tidak mengikat dapat berbalik mengikat ketika dicantumkan dalam peraturan Perundang-Undangan.

PENUTUP

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa regulasi perbankan syariah diawali dengan adanya Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dengan menyebutkan istilah "*Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil*". Selanjutnya, Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang Bank

Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil yang dapat dicermati dalam Pasal 2 yakni, prinsip bagi hasil berdasarkan Syariah yang digunakan oleh bank berdasarkan prinsip bagi hasil. Kemudian hadirilah Undang-undang No. 10 Tahun 1998, perubahan atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dalam Undang-undang No. 10 Tahun 1998 disebutkan istilah "*Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil*" yang kemudian diubah kedalam istilah "*Bank Berdasarkan Prinsip Syariah*".

Tidak cukup sampai disitu usaha pemerintah dalam memformalkan regulasi perbankan syariah. Kemudian, Bank Indonesia mengeluarkan beberapa Surat Keputusan yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang Perbankan sebagai landasan operasional bagi bank syariah. Misalnya: SK Direksi BI No. 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah, dan SK Direksi BI No. 32/36/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah. Dalam rangka legalisasi kedua SK tersebut kemudian diganti dengan PBI No. 6/17/PBI/2004 tanggal 1 Juli 2004

tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah dan Peraturan Bank Indonesia No. 6/24/PBI/2004 tanggal 14 Oktober 2004 tentang Bank Umum yang melaksanakan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah.

Sehingga pada akhirnya pemerintah dengan kesepakatan bersama, mensahkan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah tepat pada tanggal 16 juli 2008 yang secara khusus mengatur aktifitas operasional perbankan syariah namun tetap di bawah kontrol Bank Indonesia, sebagai induk semua bank di Indonesia.

Sedangkan Fatwa DSN-MUI merupakan salah satu bentuk/jenis fatwa yang dikeluarkan oleh MUI dapat berubah menjadi hukum tertulis dan ketaatan orang kepadanya bersifat eksternal manakala materinya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, sebagaimana dapat diamati dalam pasal 5 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah. Kemudian diperkuat oleh yang menurut Pasal 7 dan pasal 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adams, Wahidudin. "Pola Penyerapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia dalam Peraturan Perundang-Undangan 1975-1977". *Disertasi* (UIN Jakarta, 2000).
- Al-Hakim, Sofyan. "Perkembangan Regulasi Perbankan Syariah di Indonesia". *Jurnal Ijtihad: Wacana Hukum Islam dan Kemanusiaan* Vol. 13 No. 1 (Juni 2013).
- Amin, KH. Ma'ruf. 2011. "Pengantar" dalam M. Cholil Nafis. *Teori Hukum Ekonomi Syari'ah Kajian Komprehensif tentang Teori Hukum Ekonomi Islam, Penerapannya dalam Fatwa Dewan Syari'ah Nasional dan Penerapannya ke dalam Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: UI Press.
- Antonio, M. Syafi'I. 2005. *Bank Syariah Antara Teori Ke Praktek*. Jakarta: Gema Insani.
- Attamimi, A. Hamid S. 1996. "Kedudukan Kompilasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional Suatu Tinjauan dari Sudut Teori Perundang-undangan Indonesia," dalam Amrullah Ahmad, dkk. (eds.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Mengenang 65 Tahun Prof. Dr. Busthanul Arifin*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Baehaqi, Ja'far. "Paradoks Fatwa Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia Dalam Regulasi Hukum Perbankan Syari'ah dan Alternatif Solusinya". *Jurnal Al-Ahkam*, Vol. 27 No.1 (April 2017).

- Barlinti, Yeni Salma. 2010. *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Basir, Cik. 2008. *Penyelesaian Sengketa Bank Syariah*. Jakarta: Kencana.
- Dewan Syariah Nasional MUI. 2014. *Himpunan Fatwa Keuangan Syariah Dewan Syariah Nasional MUI*. Jakarta: Erlangga.
- Hatta, Ahmad. 2011. *Tafsir Quran Per Kata*. Jakarta: Magfirah Pustaka.
- Huda, Qomarul. "Otoritas Fatwa dalam Konteks Masyarakat Demokratis: Tinjauan atas Fatwa MUI Pasca Orde Baru", dalam Nahar Nahrawi, dkk. (eds.). *Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan*. Cet. II; Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2012.
- Karni, Asrori S. 2010. "*Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syari'ah (Syari'ah Compliance) dalam Regulasi Perbankan Syari'ah*", Tesis (Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2010).
- Kholis, Nur. 2006. "Penegakan Syariah Islam di Indonesia (Perspektif Ekonomi)". *Jurnal Hukum Islam*. Yogyakarta.
- Mudzhar, H.M. Atho. 2012. "*Fatwa sebagai Objek Kajian Hukum Islam dan Sumber Sejarah Sosial*". Prolog dalam Nahar Nahrawi, dkk. (eds.), *Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan*. Cet. II; Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2012.
- Muhammad. 2005. *Bank Syariah Problem dan Prospekt Perkembangan di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 39/POJK.03/2017 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.
- Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.
- Suwiknyo, Dwi. 2010. *Jasa-jasa Perbankan Syariah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Syam, H.M. Ichwan. dkk. (peny.). *Tanya Jawab Seputar Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia* (ttp.: Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia, 2010 M/1431 H), h. 7; Ichwan Syam, dkk. (eds.), *Direktori Syari'ah Indonesia/Sharia Directory of Indonesia* (Jakarta: Dewan Syari'ah Nasional MUI, 2011), h. 3; dan Rahmani Timorita Yulianti, "Pola Ijtihad Fatwa Dewan Syari'ah Nasional MUI tentang Produk Perbankan Syari'ah". *La_Riba Jurnal Ekonomi Islam*. Vol. I No. 1 (Juli 2007).
- Triyanta, Agus. "*Implementasi Kepatuhan Syari'ah dalam Perbankan Islam (Syari'ah) (Studi Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)*". *Jurnal Hukum* Vol. 16 No. Edisi Khusus (Oktober 2009).
- Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Wijaya, Krisna. *Reformasi Perbankan Nasional*. Jakarta: Harian Kompas, 2000.