

KEDUDUKAN BANK SYARIAH DALAM SISTEM PERBANKAN DI INDONESIA

Made Warka

*(Faculty of Law of Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya,
Email: warka@untag.ac.id)*

Erie Hariyanto

*(Jurusan Syariah STAIN Pamekasan, Jl. Raya Panglegur km. 04 Pamekasan,
Email: erie@stainpamekasan.ac.id)*

Abstrak: Perbankan merupakan elemen penting dalam pembangunan suatu negara. Fungsi bank sebagai lembaga intermediasi keuangan (*financial intermediary institution*) tersebut sangat menentukan bagi sukses tidaknya pembangunan ekonomi masyarakat pada suatu negara. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 belum spesifik dan kurang mengakomodasi karakteristik operasional Perbankan Syariah sehingga lahirlah UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Perbankan syariah adalah perbankan yang berdasarkan kepada prinsip syariah. juga berasaskan kepada demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian, harus mengandung nilai-nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan dan kemanfaatan.

Abstract: Banking is an important element in the development of a country. The function of the bank as that financial intermediary institution is crucial for the success or failure of community economic development in a country. Syariah Banking Regulation in Act No. 7 of the year 1992 as amended by Act No. 10 of the year 1998 was not specific and less accommodate of the operational characteristics of Syariah Banking so that was born the law of No. 21 of the Year 2008 concerning Syariah Banking. Syariah banking is banking that is based on Syariah principles. Also based to economic democracy and the precautionary principle, it should contain the values of justice, solidarity, equity and expediency.

Kata kunci: Kedudukan Bank Syariah; Sistem Perbankan Indonesia

PENDAHULUN

Bank syariah adalah sebuah badan usaha yang masuk dalam lingkup Lembaga Keuangan Syariah (LKS). Definisi LKS menurut Dewan Syariah Nasional adalah lembaga keuangan yang mengeluarkan produk keuangan syariah dan yang mendapat izin operasional sebagai lembaga keuangan syariah (DSN-MUI, 2003).¹ Definisi ini menegaskan bahwa ada dua unsur yang harus dipenuhi oleh suatu LKS, yaitu unsur kesesuaian dengan syariah Islam dan unsur legalitas operasi sebagai lembaga keuangan.

Adapun definisi perbankan syariah secara spesifik telah banyak diungkapkan oleh para tokoh dalam buku-buku literatur seputar perbankan dan lembaga keuangan syariah yang esensinya sama antara pendapat tokoh yang satu dengan yang lainnya. Salah satunya seperti yang diungkapkan oleh Muhammad, bank syariah adalah bank yang beroperasi dengan tidak megandalkan pada bunga. Bank Islam atau biasa disebut dengan bank tanpa bunga, adalah lembaga keuangan/perbankan yang operasional dan produknya dikembangkan berlandaskan pada Al-Qur'an dan Hadis Nabi SAW. Dengan kata lain, Bank Islam adalah lembaga keuangan yang usaha pokoknya memberikan pembiayaan dan jasa-jasa lainnya dalam lalu lintas pembayaran serta peredaran uang yang pengoperasiannya disesuaikan dengan prinsip syariat Islam.²

Dari penjelasan di atas, bank syariah dapat diartikan sebagai lembaga keuangan yang beroperasi berdasarkan pada prinsip syariah Islam, yakni dengan berpedoman pada Al-qur'an dan hadits. Kedua hal tersebut menjadi pijakan bagi perbankan syariah dalam menjalankan kegiatan operasionalnya, mengembangkan kegiatan usahanya lewat produk dan layanan yang ditawarkan kepada para nasabah serta sebagai pijakan juga untuk aspek-aspek lainnya berkenaan dengan bank syariah itu sendiri.

Secara filosofis, bank syariah adalah bank yang aktivitasnya meninggalkan masalah riba.³ hal ini sejalan dengan firman Allah dalam surat Al-Baqarah ayat 275:

... وَأَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَحَرَّمَ الرِّبَا ... ٢٧٥

¹ Rizal Yaya, *Akuntansi Perbankan Syariah: Teori dan Praktik Kontemporer*, et. Al. Jakarta: Salemba Empat, 2009, hal. 38.

² Muhammad, *Manajemen Dana Bank Syariah*, Yogyakarta: Ekonisia, 2004, hal. 1.

³ Amir Machmud, *Bank Syariah: Teori, Kebijakan dan Studi Empiris di Indonesia*, et. Al. t.t.: Erlangga, 2010, hal. 4.

Artinya: “ . . . Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba . . . ” (QS. Al-Baqarah [2] : 275).⁴

Menurut ensiklopedi Islam Indonesia, yang disusun oleh Tim Penulis IAIN Syarif Hidayatullah.

Ar-Riba atau ar-Rima makna asalnya ialah tambah, tumbuh, dan subur. Adapun pengertian tambah dalam konteks riba ialah tambahan uang atas modal yang diperoleh dengan cara yang tidak dibenarkan syara, apakah tambahan itu berjumlah sedikit maupun berjumlah banyak, seperti yang diisyaratkan dalam Al-Qur’an.⁵

Dengan demikian, penghindaran bunga yang dianggap riba merupakan salah satu tantangan yang dihadapi dunia Islam dewasa ini. Belakangan ini para ekonom Muslim telah mencurahkan perhatian besar guna menemukan cara untuk menggantikan sistem bunga dalam transaksi perbankan dan keuangan yang lebih sesuai dengan etika Islam.

Sebagai perbandingan, berikut adalah perbedaan antara bank konvensional yang berbasis bunga dengan bank syariah yang menggunakan sistem bagi hasil:⁶

Hal	Sistem Bunga	Sistem bagi Hasil
Penentuan besarnya hasil	Sebelumnya	Sesudah berusaha, sesudah ada untungnya
Yang ditentukan sebelumnya	Bunga, besarnya nilai rupiah	Menyepakati proporsi pembagian untung untuk masing-masing pihak, misalnya 50:50, 40:60, 35:65, dst
Jika terjadi kerugian	Ditanggung nasabah saja	Ditanggung kedua pihak, nasabah dan lembaga
Dihitung dari mana?	Dari dana yang dipinjam, fixed, tetap.	Dari untung yang bakal diperoleh, belum tentu besarnya
Titik perhatian proyek/usaha	Besarnya bunga yang harus dibayar	Keberhasilan proyek/usaha jadi perhatian bersama:

⁴ Departemen Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, t.t.: J-ART, 2005, hal. 48.

⁵ Wirnyaningsih, *Bank dan Asuransi Islam di Indonesia*, et. Al. Jakarta: Kencana, 2005, hal. 25.

⁶ Muhammad, *Manajemen Dana Bank Syariah*, hal. 4. Baca juga Wirnyaningsih, *Bank dan Asuransi Islam di Indonesia*, hal. 49-50.

	nasabah/pasti diterima bank	nasabah dan lembaga
Berapa besarnya?	Pasti: (%) kali jumlah pinjaman yang telah pasti diketahui	Proporsi (%) kali jumlah untung yang belum diketahui = belum diketahui
Status hukum	Berlawanan dengan QS. Luqman : 34	Melaksanakan QS. Luqman : 34
Eksistensi	Diragukan oleh semua agama	Tidak ada yang meragukan keabsahannya

Aktivitas keuangan dan perbankan dapat dipandang sebagai wahana bagi masyarakat modern untuk membawa mereka kepada, paling tidak, pelaksanaan dua ajaran Al-Qur'an, yaitu:⁷

- a) Prinsip *At-Ta'awun*, yaitu saling membantu dan saling bekerja sama di antara anggota masyarakat untuk kebaikan, sebagaimana dinyatakan dalam Al-Qur'an:

.. وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ۚ

Artinya: “. . . dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. Dan bertakwalah kamu kepada Allah, sesungguhnya Allah amat berat siksa-Nya.” (QS. Al-Ma'idah [5] : 2)⁸

- b) Prinsip menghindari *Al Iktinaz*, yaitu menahan uang (dana) dan membiarkannya menganggur (*idle*) dan tidak berputar dalam transaksi yang bermanfaat bagi masyarakat umum, sebagaimana dinyatakan di dalam Al Qur'an:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا لَا تَاْكُلُوْا اَمْوَالِكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ اِلَّا اَنْ تَكُوْنَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوْا اَنْفُسَكُمْ اِنَّ اللّٰهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيْمًا (۲۹ ا)

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh

⁷ Zainul Arifin, *Dasar-Dasar Manajemen Bank Syariah*, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2005, hal. 11.

⁸ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, hal, 107.

dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu” (QS. An-Nisa’ [4] : 29).⁹

Perbankan merupakan elemen penting dalam pembangunan suatu negara. “Hal ini tercermin dalam pengertian perbankan secara yuridis, yaitu badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.”¹⁰ Fungsi bank sebagai lembaga intermediasi keuangan (*financial intermediary institution*) tersebut sangat menentukan bagi sukses tidaknya pembangunan ekonomi masyarakat pada suatu negara.

Kebijakan perbankan di Indonesia sejak tahun 1992 berdasarkan ketentuan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang kemudian diperkuat dengan UU Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan menganut sistem perbankan ganda (*dual banking system*). “*Dual banking system* maksudnya adalah terselenggaranya dua sistem perbankan (konvensional dan syariah secara berdampingan) yang pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku”.¹¹ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah (selanjutnya disebut UU Perbankan Syariah), ditegaskan asas perbankan syariah. Perbankan Syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berasaskan Prinsip syariah, demokrasi ekonomi, dan prinsip kehati-hatian.

Ketentuan dalam Pasal 2 Undang-Undang Perbankan syariah dapat diketahui secara jelas, bahwa perbankan syariah dalam melakukan kegiatan usaha diwajibkan berasaskan dan mengimplementasikan prinsip syariah. Perbankan syariah adalah perbankan yang berdasarkan kepada prinsip syariah. Mengenai pengertian prinsip syariah dikemukakan dalam ketentuan Pasal 1 angka (13) Undang-Undang Perbankan Syariah, yang mengartikan sebagai berikut:

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

⁹ *Ibid*, hal, 84.

¹⁰ Lihat pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790)

¹¹ Abdul Ghofur, *Perbankan Syariah di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2007, hal. 33

dinyatakan sesuai dengan syariah, antara lain pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil (*mudharabah*), pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal (*musharakah*), prinsip jualbeli 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*).

Berkenaan dengan pengertian prinsip syariah dalam perbankan syariah, dalam penjelasan umum atas UU Perbankan Syariah antara lain dikemukakan sebagai berikut: Sementara itu, untuk memberikan keyakinan pada masyarakat yang masih meragukan kesyariahan operasional Perbankan Syariah selama ini, diatur pula kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah meliputi kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur-unsur riba, maisir, gharar, haram, dan zalim.

Berdasarkan hal ini, maka mengandung arti, bahwa kegiatan usaha dan produk perbankan yang berasaskan prinsip syariah tersebut, antara lain adalah kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur-unsur seperti yang tersebut dalam Penjelasan atas Pasal 2 Undang-Undang Perbankan syariah, yaitu:

1. *riba*, yaitu penambahan pendapatan secara tidak sah (*batil*) antara lain dalam transaksi pertukaran barang sejenis yang tidak sama litas, kuantitas, dan waktu penyerahan (*fardhl*), atau dalam transaksi pinjam-meminjam yang mempersyaratkan Nasabah Penerima fasilitas mengembalikan dana yang diterima melebihi pokok pinjam karena berjalannya waktu (*nasi'ah*);
2. *maisir*, yaitu transaksi yang digantungkan kepada suatu keada yang tidak pasti dan bersifat untung-untungan;
3. *gharar*, yaitu transaksi yang objeknya tidak jelas, tidak dimiliki, tidak diketahui keberadaannya, atau tidak dapat diserahkan pada saat transaksi dilakukan kecuali diatur lain dalam syariah;
4. *haram*, yaitu transaksi yang objeknya dilarang dalam syariah;
5. *zalim*, yaitu transaksi yang menimbulkan ketidakadilan bagi pihak lainnya.

Sebelumnya, dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Bank Indonesia No.9/19/PBI/2007 sebagaimana diubah dengan Peraturan Bank Indonesia No. 10/16/PBI/2008 menegaskan hal yang sama, bahwa

dalam melaksanakan perbankan melalui kegiatan penghimpunan dana, penyaluran dana pelayanan jasa bank, Bank Syariah wajib memenuhi prinsip syariah. hal ini tentunya prinsip syariah yang wajib dipenuhi oleh Bank dimaksud bersumber pada Fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional (DSN). Dalam Undang-Undang Perbankan Syariah Pasal 1 angka (12) juga memberikan rumusan pengertian prinsip syariah, yaitu: Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan penetapan fatwa di bidang syariah.

Prinsip syariah itu prinsip hukum Islam yang didasarkan kepada fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan di bidang syariah. Lembaga yang berwenang menetapkan fatwa dibidang syariah itu adalah Majelis Ulama Indonesia (MUI), sedangkan pelaksanaan selama ini dilakukan oleh DSN-MUI.¹²

Berbeda dengan UU Perbankan pengaturan yang menyangkut asas ini, lebih menekankan pada frasa "berasaskan prinsip syariah". Hal tersebut sesuai dengan karakteristik dari perbankan syariah.¹³ Karakteristik Bank Syariah yang utama adalah adanya pelarangan riba dalam bentuk kegiatan apa pun. Dalam Bank Syariah tidak mengenal *time value of money*, perlakuan uang dalam bentuk bank Syariah hanya diperlakukan hanya sebagai alat pembayaran dan tidak diperkenankan sebagai alat komoditi atau untuk diperdagangkan. Oleh karena itu, Bank Syariah tidak pernah menghitung nilai dengan adanya perubahan waktu yang akan datang. Transaksi-transaksi yang dijalankan oleh Bank Syariah, juga tidak diperkenankan untuk mengandung unsur spekulatif, karena hal tersebut dikategorikan unsur judi.¹⁴

Perbankan konvensional bergerak disektor moneter, karena fungsi bank sebagai penghubung pihak yang kelebihan dana dari pihak yang kekurangan dana serta bank mengambil keuntungan dari seluruh beban yang dibayar kepada para deponan dengan pendapatan yang diterima dari debitur berkaitan dengan perdagangan uang. Hal ini berbeda dengan Bank Syariah, karena Bank Syariah tidak diperkenankan memperdagangkan uang, uang semata-mata hanya sebagai alat pembayaran saja. Bilamana ditelaah lebih mendalam tentang dan pola kerjanya, Bank Syariah banyak bergerak pada sektor riil, dibandingkan

¹² Abdurrahman,, hal. 7.

¹³ Arief R. Permana dan Anton Purba, *Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebansentralan Vol. 6 Nomor 2 Jakarta, 2008, hal 4

¹⁴ Wiroso, *Konsep Dasar Perbankan Syariah*, Jakarta: Badan Hukum Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, hal., 151-152

dengan sektor moneter, sebagian besar penyaluran dana dilakukan oleh Bank Syariah menggerakkan atau sangat terkait dengan sektor riil.¹⁵

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 Undang-Undang Perbankan Syariah dalam melaksanakan kegiatan usahanya tidak hanya berasaskan kepada prinsip syariah, tetapi juga berasaskan kepada demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian. Dengan berasaskan kepada asas demokrasi ekonomi, maka kegiatan usaha perbankan syariah harus mengandung nilai-nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan dan kemanfaatan. Nilai-nilai ini harus diterapkan dalam pengaturan perbankan yang didasarkan pada prinsip syariah yang disebut perbankan syariah. Hal ini merupakan salah satu upaya pengembangan sistem ekonomi berdasarkan nilai syariah dengan mengangkat prinsip-prinsipnya ke dalam sistem hukum nasional. Demikian pula dalam melakukan kegiatan usahanya, perbankan syariah harus berpedoman kepada pengelolaan perbankan yang sehat, kuat, dan efisien, sehingga dapat terwujudnya perbankan syariah yang sehat, tangguh, dan kompetitif.

Berbeda dengan tujuan perbankan pada umumnya yang menekankan pada meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak, maka tujuan perbankan syariah diarahkan dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan, dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Ketentuan dalam Pasal 3 Undang-Undang Perbankan Syariah bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan, dan pemerataan kesejahteraan rakyat.

Sementara itu, Penjelasan atas Pasal 3 Undang-Undang Perbankan Syariah menyatakan sebagai berikut: Dalam mencapai tujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, Perbankan Syariah tetap berpegang pada Prinsip Syariah secara menyeluruh (*kaffah*) dan konsisten (*istiqamah*). Dengan demikian jelas, bahwa tujuan dari perbankan syariah adalah menunjang pelaksanaan pembangunan (nasional dan daerah) yang diarahkan kepada terwujudnya peningkatan keadilan, kebersamaan, dan pemerataan kesejahteraan rakyat dalam kegiatan ekonomi. Oleh karena itu, implementasi prinsip syariah dalam kegiatan usaha perbankan syariah harus dilaksanakan secara *kaffah* dan *istiqamah*, sehingga dapat terciptanya keadilan, kebersamaan, dan pemerataan dalam kegiatan ekonomi.

¹⁵ *Ibid.*, hal 152

Tujuan perbankan syariah yang demikian ini sesuai dengan prinsip ekonomi syariah yang menekankan pada aspek kesatuan (*unity*), keseimbangan (*equilibrium*), kebebasan (*free will*), dan tanggung jawab (*responsibility*). Tidak berbeda dengan fungsi perbankan konvensional umum, perbankan syariah melakukan fungsi penghimpunan dan penyaluran masyarakat dalam rangka menjalankan fungsi bisnis (*tijarah*) sebagai lembaga intermediasi keuangan syariah. Ketentuan fungsi bisnis dari Bank Syariah dan UUS ini diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU Perbankan Syariah, yang menetapkan bahwa: Bank Syariah dan UUS wajib menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.

Berbeda dengan fungsi bank konvensional umum selaku pelaku bisnis yang mengejar keuntungan dan tidak mempunyai fungsi sosial, maka Bank syariah dan UUS memiliki dwifungsi di masyarakat. Walaupun berkewajiban menjalankan fungsi menghimpun dana dan menyalurkan dana kepada masyarakat, namun Bank Syariah dan UUS masih mempunyai fungsi lain yaitu fungsi sosial.¹⁶ Fungsi sosial keagamaan dari Bank Syariah dan UUS diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Perbankan Syariah yang menetapkan sebagai berikut:

1. Bank Syariah dan UUS dapat menjalankan fungsi sosial dalam bentuk lembaga baitul mal, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infak, sedekah, hibah, atau dana sosial lainnya yang menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat.
2. Bank Syariah dan UUS dapat menghimpun dana sosial yang berasal dari wakaf uang dan menyalurkannya kepada pengelola wakaf (*nazhir*) sesuai dengan kehendak pemberi wakaf (*wakif*).
3. Pelaksanaan fungsi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan di atas, selain menjalankan fungsi bisnis, perbankan syariah secara khusus juga menjalankan fungsi sosial (*tabarru'*) dalam bentuk lembaga *baitul mal*, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infak, sedekah, hibah, atau dana sosial lainnya yang menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat. Bank Syariah dan UUS juga dapat menghimpun dana sosial yang berasal dari wakaf uang dan menyalurkannya kepada pengelola wakaf (*nazhir*) sesuai dengan kehendak pemberi wakaf (*wakif*). Sesuai dengan Penjelasan atas Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Perbankan Syariah, Perbankan Syariah juga

¹⁶ Arief R. Permana dan Anton Purba, *Loc.cit.* hal 4

dapat menghimpun dana sosial lainnya, yaitu antara lain penerimaan bank yang berasal dari pengenaan sanksi terhadap nasabah (*ta'zir*). Dengan demikian, status Bank Syariah maupun Unit Usaha Syariah (UUS), selain sebagai perusahaan yang mencari keuntungan dan sekaligus sebagai badan sosial di masyarakat.¹⁷

Konsep perbankan syariah mengharuskan bank-bank syariah memberikan pelayanan sosial apakah melalui dana *qard* (pinjaman kebajikan) atau zakat dan dana sumbangan sesuai dengan prinsip-prinsip Islam. Di samping itu, konsep perbankan syariah juga mengharuskan bank-bank syariah untuk memainkan peran penting di dalam pengembangan sumber daya manusianya dan memberikan kontribusi bagi perlindungan dan pengembangan lingkungan. Fungsi ini juga yang membedakan fungsi bank syariah dengan bank konvensional. Walaupun hal ini ada dalam bank konvensional biasanya dilakukan oleh individu-individu yang mempunyai perhatian dengan hal sosial tersebut, tetapi dalam bank syariah fungsi sosial merupakan salah satu fungsi yang tidak dapat dipisahkan dengan fungsi-fungsi yang lain. Bank syariah harus memegang amanah dalam menerima zakat, infak dan sadaqah atau *qardhul hasan* dan menyalurkan kepada pihak-pihak yang berhak untuk menerimanya. Dalam melaksanakan fungsi sosial keagamaan tersebut, Bank Syariah dan UUS selain tunduk kepada Undang-Undang Perbankan Syariah, juga harus mengindahkan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan pelaksanaan fungsi sosial Bank Syariah dan UUS.

Kebijakan Pengembangan Perbankan Syari'ah di Indonesia

Perkembangan bank syariah di Indonesia dewasa ini berjalan dengan sangat pesat. Walaupun jumlah bank, jumlah kantor bank dan jumlah total aset bank syariah masih sangat kecil apabila dibandingkan dengan bank konvensional. Kita telah membuktikan bahwa perkembangan perbankan syariah yang pesat baru terjadi setelah diberlakukannya Undang-Undang Perbankan.

Dengan berlakunya Undang-Undang Perbankan tersebut telah memberikan dasar hukum yang lebih kokoh dan peluang yang lebih besar dalam pengembangan bank syariah di Indonesia. Undang-Undang Perbankan diharapkan dapat mendorong pengembangan jaringan kantor bank syariah yang dapat lebih menjangkau masyarakat yang membutuhkan di seluruh Indonesia. Dengan di berlakukannya Undang-

¹⁷ Arief R. Permana dan Anton Purba, *Loc.cit.* hal 137

Undang Perbankan, maka legalitas hukum bank baik dari aspek kelembagaan dan kegiatan usaha bank syariah telah diakomodir dengan jelas dan menjadi landasan yuridis yang kuat bagi perbankan dan para pihak yang berkepentingan. Undang-undang tersebut telah memberikan peluang yang semakin besar bagi berkembangnya bank-bank syariah.¹⁸

Berdasarkan kepada Undang-Undang Perbankan, telah diberlakukan beberapa pengaturan yang berkenaan dengan perbankan syariah. Bank Indonesia selaku otoritas perbankan mengeluarkan berbagai ketentuan yang mengatur perbankan syariah, baik aspek kelembagaan maupun aspek kegiatan usaha perbankan syariah serta hal lainnya yang berkenaan dengan praktik perbankan syariah. Sejak saat itu pengembangan perbankan syariah semakin meningkat pesat.

Adanya potensi jumlah penduduk muslim Indonesia yang mencapai ±85 % dari 227 juta penduduk Indonesia, memberikan kesempatan bagi perkembangannya secara pesat sektor perbankan syariah di Indonesia, dengan menyajikan alternatif instrumen keuangan dan perbankan kepada nasabah muslim Indonesia. Sejak saat itu, Pemerintah semakin serius dalam memberikan perhatian terhadap pertumbuhan bank Islam di Indonesia. Bank Islam tidak lagi dikesankan sebagai institusi yang dianaktirikan oleh pemerintah. Hal ini tercermin dari berbagai macam peraturan bank Islam, menyusul perubahan yang substansial terhadap peraturan hukum perbankan Indonesia.¹⁹

Sebagaimana diketahui, perbankan syariah sebagai salah satu sistem perbankan nasional memerlukan berbagai sarana pendukung agar dapat memberikan kontribusi yang maksimum bagi pengembangan ekonomi nasional. Salah satu sarana pendukung vital adalah adanya pengaturan yang memadai dan sesuai dengan karakteristiknya. Pengaturan tersebut di antaranya dituangkan dalam Undang-Undang Perbankan Syariah. Pembentukan Undang-Undang Perbankan Syariah menjadi kebutuhan dan keniscayaan bagi berkembangnya lembaga tersebut. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 belum spesifik dan kurang mengakomodasi karakteristik operasional Perbankan Syariah, di mana, di sisi lain pertumbuhan dan volume usaha bank syariah berkembang cukup pesat.

¹⁸ Arief dan Anton Pubo, *Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah*, Jakarta: Buletin Hukum dan Perbankan Kebanksentralan Volume 3 Nomor 1, 2005

¹⁹ Bank Indonesia, *Panduan Investasi Perbankan Syariah Indonesia*, Jakarta: Bank Indonesia, 2007, hlm. 9.

Melihat begitu besarnya dorongan dan dukungan dari masyarakat agar disusun Undang-Undang Perbankan Syariah yang terpisah oleh Undang-Undang Perbankan konvensional, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengajukan inisiatif penyusunan Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah, dan selanjutnya mendapat tanggapan positif dari Pemerintah, sehingga terbuka jalan untuk segera menyelesaikan RUU Perbankan Syariah, dan akhirnya setelah melalui pembahasan intensif Undang-Undang Perbankan Syariah berhasil diselesaikan. Dukungan yang begitu besar dari berbagai kalangan dapat dilihat dari proses penyusunan dan pembahasan daftar inventarisasi masalah RUU Perbankan Syariah yang dapat diselesaikan dalam waktu yang relatif singkat.

Pada hari Selasa tanggal 17 Juni 2008 dalam rapat paripurna DPR, akhirnya DPR menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan syariah untuk disahkan menjadi Undang-Undang Perbankan Syariah setelah diadakan perubahan dan penyempurnaan sebagaimana mestinya. Seperti diketahui berbeda dengan perbankan konvensional, perbankan syariah memiliki kekhususan, karenanya diperlukan aturan spesifik yang diatur secara khusus dalam suatu undang-undang tersendiri. Apalagi selama ini pengaturan perbankan syariah masih merujuk pada Undang-undang Perbankan umum dan aturan yang dibuat Bank Indonesia. Selain itu pengaturan tersendiri bagi Perbankan Syariah merupakan hal yang amat mendesak dilakukan, untuk menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip syariah, prinsip kesehatan bank bagi bank syariah, dan yang tidak kalah penting diharapkan dapat memobilisasi dana dari negara lain yang mensyaratkan pengaturan mengenai perbankan syariah dalam suatu undang-undang tersendiri.

Pengesahan Undang-Undang Perbankan Syariah dilakukan oleh Presiden pada hari Rabu tanggal 16 Juli 2008 sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, kemudian diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 94 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4867. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 ini diharapkan akan lebih menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi *stakeholders* dan sekaligus memberikan keyakinan kepada masyarakat dalam menggunakan produk dan jasa perbankan syariah.

Adanya dukungan seperangkat aturan yang memadai di bidang perbankan syariah, serta semakin bertambahnya instrumen keuangan syariah diharapkan akan semakin menarik investor/pelaku bisnis pada

khususnya dan masyarakat pada umumnya, sehingga perkembangan ekonomi syariah di Indonesia dapat berkembang lebih baik lagi. Terlebih di Indonesia yang penduduknya mayoritas muslim, memiliki potensi yang sangat besar untuk mendukung berkembangnya kegiatan ekonomi berdasarkan prinsip syariah, termasuk perbankan syariah. Hal ini mengingat negara-negara yang mayoritas nonmuslim saja, seperti di Inggris, Jerman, Amerika Serikat, dan Singapura, kegiatan perbankan syariah pada khususnya dan ekonomi syariah pada umumnya banyak diterapkan dan berkembang cukup baik. Oleh karena itu, persepsi yang keliru yang menganggap bahwa syariah hanya diperuntukkan bagi penduduk muslim. Dalam praktiknya pilihan bagi masyarakat dalam memilih layanan perbankan dan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang membatasi pelayanan bank syariah hanya untuk penduduk yang beragama muslim saja. Pada kenyataannya memang terdapat banyak kalangan nonmuslim yang menjadi nasabah bank syariah.

Dasar Hukum Regulasi Perbankan Syariah

Perbankan yang ada diawal-awal kemerdekaan sampai adanya deregulasi perbankan pada tahun 1988 merupakan bank yang secara keseluruhan mendasarkan pengelolaan pada prinsip bunga (*interest*). Seiring dengan banyaknya tuntutan masyarakat yang menghendaki suatu lembaga keuangan yang bebas dari bunga (*riba*), maka dibutuhkan upaya secara yuridis dan kelembagaan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut. Secara hukum telah terakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 yang secara implisit telah membuka peluang kegiatan usaha perbankan yang memiliki dasar operasional bagi hasil.

Berdasarkan UU Perbankan peraturan pelaksanaan mengenai Bank berdasarkan Prinsip Hasil atau Bank Berdasarkan Prinsip Syariah atau Perbankan Syariah diatur atau ditetapkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Ketentuan dalam Pasal 6 huruf (m) dan Pasal 13 huruf (c) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 menegaskan, bahwa Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat dapat menjalankan kegiatan usaha dengan menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Ketentuan ini di landasan hukum bagi pendirian Bank Berdasarkan Prinsip Bagi. Pengaturan mengenai Bank berdasarkan prinsip bagi Hasil di maksud lebih lanjut dituangkan dalam PP Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.

Namun seiring dengan lahirnya UU Perbankan, ketentuan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1992 tentang bank Umum sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan ketentuan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1998, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hal ini sesuai dengan amanat UU Perbankan yang menyatakan bahwa ketentuan pelaksanaan mengenai Bank dengan Prinsip Syariah ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Eksistensi Bank berdasarkan prinsip syariah yang dinyatakan dalam salah satu kegiatan usaha perbankan, yang dapat dijalankan oleh Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat, kendatipun dengan perumusan yang berbeda. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, berkaitan dengan kegiatan usaha Bank Umum, ketentuan dalam Pasal 6 huruf (m) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 menetapkan, bahwa: Bank Umum menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Demikian pula berkaitan dengan ketentuan dalam Pasal 13 huruf (c) UU Perbankan menetapkan, bahwa: menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Bank Berdasarkan Prinsip Syariah atau perbankan syariah dinyatakan pula dalam ketentuan Pasal 1 angka (3) UU Perbankan yang menetapkan, 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.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 1 angka (4) UU Perbankan yang menetapkan, bahwa: Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Dengan demikian, ketentuan dalam pasal-pasal UU Perbankan merupakan dasar hukum pengaturan dan eksistensi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan yang operasionalisasinya berdasarkan

sistem/prinsip syariah, yang secara rinci ketentuannya akan diatur lebih lanjut oleh Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan (syariah).²⁰

Berkaitan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1999, pemerintah telah mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun tentang Bank Umum sebagaimana telah beberapa kali diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1998, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat dan peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan prinsip Bagi Hasil. Sesuai dengan kewenangan yang diberikan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998, sebagai gantinya Bank Indonesia menetapkan peraturan pelaksanaan mengenai Bank Berdasarkan Prinsip syariah, masing-masing dalam:

1. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah kemudian diganti dan disempurnakan dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/35/PBI/2005;
2. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah, kemudian diganti dan disempurnakan dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/25/PBI/2006;
3. Peraturan Bank Indonesia 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, kemudian diganti dan disempurnakan dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/3/PBI/2006 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umuni 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 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/7/PBI/2007.²¹

²⁰ Rachman Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan Islam di Indonesia*, bandung: PT Citra Aditya Bakti, hal., 48

²¹ Rachman Usman, *op.cit* hal 67

Diakui bahwa tampaknya otoritas perbankan tengah berusaha mengembangkan infrastruktur untuk menciptakan sistem perbankan syariah. Infrastruktur ini sangat penting untuk menunjang eksistensi agar bank syariah dapat hidup dan bersaing dengan bank-bank konvensional. Sebelumnya infrastruktur penunjang ini dapat dikatakan tidak ada.²² Semula pengaturan mengenai produk-produk perbankan syariah didasarkan kepada Fatwa DSN-MUI yang secara yuridis tidak mempunyai kekuatan mengikat secara umum (terbatas pada orang yang meminta fatwa), maka ada pendapat bahwa fatwa tersebut hendaknya dijadikan sebagai hukum positif dengan jalan memasukkannya ke dalam peraturan perundang-undangan.²³ Mengingat kewenangan pengaturan terhadap bank secara teknis ada pada Bank Indonesia, karenanya ketentuan yang ada dalam Fatwa DSN itu tepat jika dimasukkan ke dalam Peraturan Bank Indonesia.

Agar para pihak perbankan dan pihak lainnya yang berkepentingan dengan perbankan syariah memiliki kesamaan cara pandang dengan produk-produk perbankan syariah sebagaimana telah difatwakan oleh DSN-MUI, maka oleh Bank Indonesia ditetapkan ketentuan yang mengatur mengenai akad penghimpunan dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bagi bank yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah sebagaimana termuat dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/46/PBI/2005 tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana Bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/19/2007 tentang Pelaksanaan Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 memang menjadi referensi bagi munculnya dua sistem perbankan di Indonesia (*dual banking system*), yakni bank yang dikelola dengan sistem bunga yang dikenal sebagai perbankan konvensional dan bank yang dikelola dengan sistem bagi hasil, lebih dikenal dengan istilah perbankan syariah. Pertumbuhan volume usaha perbankan syariah yang menakjubkan memang dimungkinkan karena berada/dimulai pada basis volume usaha yang relatif masih kecil, yang pada waktu tertentu, ketika mencapai titik optimum skala ekonomis, perlu mulai dipikirkan tentang *legal framework*-nya.

²² A. Setiadi, ..., hal 10

²³ Ahmad Fuad, ..., hal 165

Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang Perbankan Syariah akan memberi legitimasi paling akurat untuk berjalannya praktik perbankan syariah. Selain itu, kehadirannya juga akan menjadi daya dorong kepada pemerintah pusat dan daerah serta pihak-pihak lain untuk melaksanakan, sistem ekonomi dan perbankan syariah. Tanpa undang-undang, sosialisasi dan perkembangan perbankan syariah dinilai akan kurang efektif.

Kehadiran Undang-Undang Perbankan Syariah di Indonesia seharusnya tidak hanya sebagai kekuatan akselerator bagi industri perbankan syariah yang sedang tumbuh cepat, namun juga sebagai kekuatan transformatif bagi industri perbankan nasional secara keseluruhan agar lebih berorientasi kepada sektor riil dan beroperasi sesuai syariah sehingga mendorong terciptanya perekonomian yang sehat dan kuat. Keberadaan UU Perbankan Syariah diharapkan tidak hanya sekadar mempercepat perkembangan syariah sebagai alternatif, namun lebih dari itu menjadikan perbankan syariah sebagai solusi bagi perekonomian yang kuat dan dinamis.

Regulasi terhadap perbankan syariah di Indonesia harus memperhatikan beberapa hal krusial. Pertama, regulasi harus mampu mendukung kegiatan operasional perbankan syariah yang sehat dan sesuai dengan karakteristik operasionalnya. Kedua, regulasi harus mampu mendorong perkembangan bank syariah di masa depan. Regulasi harus mendukung terciptanya iklim yang kondusif untuk masuknya para pemain baru, termasuk pemain asing dan bank-bank konvensional yang sudah memiliki jaringan operasional yang luas atau mendorong aliansi strategis antara bank syariah dengan lembaga-lembaga keuangan lainnya guna mencapai skala ekonomis operasional. Ketiga, regulasi harus mampu memberi landasan dan menjawab ketiadaan institusi-institusi pendukung yang diperlukan bagi industri perbankan syariah, Dewan Syariah Nasional, Badan Arbitrase Syariah Nasional, Auditor syariah, Lembaga penjamin simpanan dan Pembiayaan syariah, Peradilan Agama, serta pusat informasi dan data keuangan syariah. Institusi pendukung yang lengkap, efektif, dan efisien berperan penting untuk memastikan stabilitas dan pengembangan perbankan syariah secara keseluruhan.

Sebagaimana diketahui Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah berasal dari usul inisiatif DPR, yang kemudian dipersandingkan dengan Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah yang disusun Pemerintah. DPR melalui Komisi XI pada tanggal 13 September 2005 menyampaikan keinginan mengajukan Rancangan Undang-Undang Usul

inisiatif Komisi XI DPR tentang Perbankan Syariah. Sesuai dengan putusan badan Musyawarah DPR pada tanggal 27 Oktober 2005, Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif Komisi XI DPR tentang Perbankan Syariah resmi menjadi usul inisiatif DPR.

Sebagai dasar pengajuan Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR tentang Perbankan Syariah seperti yang dikemukakan dalam surat lra XI DPR pada tanggal 13 September 2005, yaitu pertama, bahwa Undang-Undang Perbankan Syariah merupakan Rancangan Undang-Undang yang menjadi prioritas Nomor 14 dari DPR dalam tahun sidang 2004-2005; kedua, perbankan syariah terbukti memiliki peran yang sangat penting dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia yang berkeadilan, kestabilan dunia perbankan nasional; ketiga, bahwa perbankan yang mempunyai prinsip-prinsip syariah harus mendapatkan pengawasan yang lebih khusus sesuai dengan peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan keragu-raguan masyarakat dalam operasionalnya; dan keempat bahwa untuk memberikan landasan hukum yang kuat kepada seluruh pihak yang terkait dengan perbankan syariah diperlukan Undang-Undang perbankan Syariah. Adapun penggagas Rancangan Undang-Undang perbankan Syariah adalah Departemen Keuangan yang mendapat dukungan dari departemen Agama dan masyarakat ekonomi Islam

Pembahasan Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah di DPR II dengan Pendapat Fraksi-fraksi DPR yang disampaikan dalam paripurna DPR pada tanggal 27 September 2005, yang selanjutnyadiseraahkan kepada Komisi XI DPR. Penjelasan DPR dan Tanggapan atas Rancangan Undang-Undang Inisiatif DPR tentang perbankan Syariah disampaikan dalam Rapat Kerja pada tanggal 21 Maret 2008. Dari Fraksi DPR yang ada, Fraksi Partai Damai Sejahtera merupakan satu-satunya Fraksi DPR yang menolak melanjutkan pembahasan Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah, dengan alasan tidak sesuai dengan kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Indonesia adalah negara Pancasila, bukan berdasarkan agama tertentu. Demikian pula dalam Pendapat Akhir pada tanggal 17 Juni 2008, Fraksi Partai Damai Sejahtera tetap menolak Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah untuk disahkan menjadi Undang-Undang, dengan alasan bahwa seharusnya sebuah undang-undang yang berlaku umum tidak memasukkan prinsip-prinsip kelompok tertentu saja ke dalam sistem hukum nasional di negara tercinta Indonesia ini, sehingga akan berimplikasi dualisme hukum, agar tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dari konsiderans "menimbang" sebagaimana termuat dalam UU Perbankan Syariah, dapat diketahui dasar pemikiran pembentukan legislasi perbankan syariah ini, yang didasarkan pada pertimbangan, yaitu:

1. dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional untuk mencapai terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi, perlu dikembangkan sistem ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan yang sesuai dengan prinsip syariah;
2. adanya kebutuhan masyarakat Indonesia akan jasa-jasa perbankan syariah yang semakin meningkat;
3. perbankan syariah memiliki kekhususan dibandingkan dengan perbankan konvensional dan,
4. pengaturan mengenai perbankan syariah di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 belum spesifik, sehingga perlu diatur secara khusus dalam suatu undang-undang tersendiri.

Dikemukakan pula dasar pemikiran legislasi perbankan syariah ini. Penjelasan Umum atas UU Perbankan Syariah, menyatakan, bahwa:

Perbankan syariah sebagai salah satu sistem perbankan nasional memerlukan berbagai sarana pendukung agar dapat memberikan kontribusi yang maksimum bagi pengembangan ekonomi nasional. Salah satu sarana pendukung vital adalah adanya pengaturan yang memadai dan sesuai dengan karakteristiknya. Pengaturan tersebut di antaranya dituangkan dalam Undang-Undang Perbankan Syariah. Pembentukan Undang-Undang Perbankan Syariah menjadi kebutuhan dan keniscayaan bagi berkembangnya lembaga tersebut. Pengaturan mengenai Perbankan Syariah dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 belum spesifik dan kurang mengakomodasi karakteristik operasional Perbankan Syariah, di mana, di sisi lain pertumbuhan dan volume usaha Bank Syariah berkembang cukup pesat.

Dengan demikian, pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 ini dimaksudkan untuk mengakomodasi karakteristik operasional perbankan syariah, sehingga tercipta landasan atau payung hukum yang kuat bagi pengaturan eksistensi dan esensi kelembagaan,

kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usaha perbankan syariah. Pengaturan tersendiri bagi perbankan syariah ini dimaksudkan untuk menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip syariah, prinsip kesehatan bank bagi Bank Syariah, dan yang tidak kalah penting diharapkan dapat memobilisasi dana dari negara lain yang mensyaratkan pengaturan terhadap Bank Syariah dalam undang-undang tersendiri.

Sebelum terbentuknya UU Perbankan Syariah, praktik operasionalisasi perbankan syariah berdasar kepada UU Perbankan umum sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 serta regulasi Bank Indonesia berupa Peraturan dan Surat Edaran Bank Indonesia. Pengaturan mengenai perbankan syariah dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 belum spesifik, sehingga perlu diatur secara khusus dalam suatu undang-undang tersendiri, yakni sebagaimana termuat dalam UU Perbankan Syariah.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008, maka ada dua macam peraturan perbankan, yaitu Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Bank Syariah. Hubungan kedua undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Perbankan sebagai peraturan umum (*lex generalis*) dan Undang-Undang Bank Syariah sebagai peraturan khusus (*lex specialis*). Hal ini berarti untuk mendirikan bank syariah tidak lagi mendasarkan Undang-Undang Perbankan, tetapi mengikuti peraturan dalam Undang-Undang Bank Syariah. Apabila terhadap hal-hal yang belum diatur dalam Undang-Undang Bank Syariah, maka berlaku Undang-Undang Perbankan (*lex specialis derogat legi generali*).

Kiranya untuk peraturan perbankan perlu kiranya dibuat dengan mengikuti sistem pembentukan undang-undang. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 sesungguhnya adalah peraturan pokok perbankan Undang-undang organik). Dengan adanya Undang-Undang Bank Syariah menimbulkan kesan bahwa Undang-Undang Perbankan seolah-olah sebagai Undang-Undang Bank Konvensional atau bahkan kesan sebaliknya, negara kita belum mempunyai Undang-Undang Bank Konvensional. Istilah bank konvensional sendiri tidak ada di dalam Undang-Undang perbankan, dan baru muncul istilah tersebut di dalam Undang-Undang Bank Syariah. Mungkin masalah ini tidak begitu dipersoalkan, karena tidak mengganggu kelancaran praktik perbankan.

Namun dari sisi ilmu pengetahuan hukum perlu dibenahi agar tidak membingungkan masyarakat yaitu dengan mengikuti sistem pembentukan undang-undang. Jadi yang dimaksudkan adalah, dengan melihat ketentuan perbankan yang maka susunan peraturannya adalah Undang-Undang Perbankan, Undang-Undang Bank Konvensional dan Undang-Undang Bank Syariah. Mengapa demikian, karena bank konvensional juga perlu diatur secara teliti atau lebih mendalam.

Dari konsiderans menimbang serta Penjelasan Umum atas Undang-dang Nomor 21 Tahun 2008, dapat diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 ini dapat disebut dengan "Undang-Undang (tentang) Perbankan Syariah". Hal-hal yang diatur dalam Undang-Undang Perbankan Syariah tersebut, dapat dikelompokkan ke dalam XIII Bab dan dituangkan dalam 70 Pasal serta 16 Bagian, yang cakupan materi sistematikanya sebagai berikut. Pada prinsipnya, sistematika pengaturan perbankan syariah sebagai mana termuat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tidak jauh berbeda dengan sistematika pengaturan perbankan sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, yakni antara lain meliputi :(1) asas, tujuan dan fungsi (2) perizinan, bentuk badan hukum; jenis dan kegiatan usaha; (3) rahasia bank; (4) pembinaan dan pengawasan bank; dan (5) dengan beberapa perbedaan prinsip di dalamnya khusus yang menyangkut aspek syariah. Selain itu, dalam Undang-Undang Perbankan Syariah terdapat pengaturan baru, yaitu mengenai tatakelola, prinsip kehati-hatian dan pengelolaan risiko, penyelesaian sengketa; Komite Perbankan Syariah; *self liquidation*, serta perluasan kewenangan pengawasan Bank Indonesia.

Di samping perlu segera disiapkan penyusunan Peraturan Bank Indonesia yang baru, juga Bank Indonesia perlu segera melakukan penyesuaian terhadap beberapa Peraturan Bank Indonesia yang berlaku saat ini dengan materi UU Perbankan Syariah. Sementara itu, masalah penerapan tata kelola sesuai syariah akan berada di bawah pengawasan MUI. Ke depannya, MUI akan memiliki perwakilan di Bank Indonesia sebagai Dewan Pengawas Syariah. Sehubungan dengan itu, ketentuan dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 menegaskan:

Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, segala ketentuan mengenai Perbankan Syariah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah

diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790) beserta peraturan pelaksanaannya dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.

Berdasarkan kepada ketentuan dalam Pasal 69 UU Perbankan Syariah ini, berarti selama ketentuan mengenai perbankan syariah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 beserta dengan peraturan pelaksanaannya tidak bertentangan dengan UU Perbankan Syariah, masih dinyatakan tetap berlaku, dengan mengadakan penyesuaian seperlunya sampai diganti, dicabut atau disesuaikan berdasarkan UU Perbankan Syariah. Dengan segera tersusunnya peraturan pelaksanaan dalam Peraturan Bank Indonesia, keberadaan UU Perbankan Syariah beserta peraturan pelaksanaannya, yang didukung dengan komitmen oleh para pemangku kepentingan, maka diharapkan akan dapat mendorong industri perbankan syariah berkembang secara cepat, sehat dan amanah.

Dengan telah diberlakukannya UU Perbankan Syariah yang merupakan landasan hukum bagi kegiatan usaha perbankan syariah di Indonesia, maka diharapkan dapat mendorong perkembangan perbankan syariah, khususnya dalam peningkatan pelayanan perbankan, baik dari sisi jumlah bank maupun jaringan pelayanan, sehingga peranan perbankan syariah sebagai salah satu pilihan di samping perbankan konvensional, dapat meningkat dengan pangsa yang cukup signifikan dibanding perbankan konvensional.

Selain itu, dalam rangka mendukung infrastruktur pengembangan perbankan syariah, Bank Indonesia juga melakukan pengembangan terhadap berbagai instrumen moneter dan pasar uang perbankan syariah baik pada waktu di bawah UU Perbankan maupun berdasarkan kepada UU Perbankan Syariah sebagaimana yang termuat dalam berbagai regulasi Bank Indonesia antara lain sebagai berikut.

1. Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/7/PBI/2004 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia, sebagai pengganti Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/9/PBI/2000 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia.
2. Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/5/PBI/2007 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah, sebagai pengganti Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/8/PBI/2000 tentang Pasar Uang

Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/26/2005.

3. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/11/PBI/2008 tentang Sertifikat Dank Indonesia Syariah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mink Indonesia Nomor 12/18/PBI/2010.
4. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/36/PBI/2008 tentang Operasi Moneter Syariah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/17/PBI/2010
5. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Padanaan Jangka Pendek Bagi Bank Umum Syariah, sebagai pengganti Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/3/2003 tentang Fasilitas pembiayaan Jangka Pendek Bagi Bank Syariah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/23/PBI/2005.
6. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/29/PBI/2009 tentang Fasilitas padanaan Jangka Pendek Bagi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.
7. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/30/PBI/2009 tentang Fasilitas Likuiditas Intrahari Berdasarkan Prinsip Syariah, sebagai pengganti Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/24/PBI/2005 tentang Fasilitas Likuiditas Intrahari Bagi Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah.

PENUTUP

Perbankan merupakan elemen penting dalam pembangunan suatu negara. Fungsi bank sebagai lembaga intermediasi keuangan (*financial intermediary institution*) tersebut sangat menentukan bagi sukses tidaknya pembangunan ekonomi masyarakat pada suatu negara. Bank konvensional oleh beberapa kalangan dianggap tidak mampu menjawab tantangan ekonomi umat. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 belum spesifik dan kurang mengakomodasi karakteristik operasional Perbankan Syariah sehingga lahirlah UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Perbankan syariah adalah perbankan yang berdasarkan kepada prinsip syariah. juga berasaskan kepada demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian, harus mengandung nilai-nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan dan kemanfaatan. Berbeda dengan UU Perbankan pengaturan yang menyangkut asas ini, lebih menekankan pada frasa "berasaskan prinsip syariah". Hal tersebut sesuai dengan karakteristik dari perbankan syariah dan diharapkan dapat menjawab tantangan ekonomi di Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

- Amir Machmud, *Bank Syariah: Teori, Kebijakan dan Studi Empiris di Indonesia*, et. Al. t.t.: Erlangga, 2010.
- Anshori, Abdul Ghofur, *Perbankan Syariah di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2007
- Arifin, Zainul, *Dasar-Dasar Manajemen Bank Syariah*, Jakarta, Pustaka Alvabet, 2005.
- Bank Indonesia, *Panduan Investasi Perbankan Syariah Indonesia*, Jakarta: Bank Indonesia, 2007
- Departemen Agama, *Al-Quran dan Terjemahnya*.
- Muhammad, *Lembaga Keuangan Kontemporer*, yogyakarta: UII Press, 2000
- Muhammad, *Manajemen Dana Bank Syariah*, Yogyakarta: Ekonisia, 2004.
- Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Islam di Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002
- Rizal Yaya, *Akuntansi Perbankan Syariah: Teori dan Praktik Kontemporer*, et. Al. Jakarta: Salemba Empat, 2009
- Wirdayaningsih, *Bank dan Asuransi Islam di Indonesia*, et. Al. Jakarta: Kencana, 2005
- Wiroso, *Konsep Dasar Perbankan Syariah*, Jakarta: Badan Hukum Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta.