

PERKEMBANGAN REGULASI PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA : PELUANG DAN TANTANGAN

Oleh : Neni Sri Imaniyati ¹⁾

Islamic banking is a financial institution that grew and developed in Indonesia since 16 years ago beginning with the establishment of Bank Muamalat Indonesia. This Banking system is regulated by the Law Nr. 21 of 2008 on Islamic Banking. This paper will examine the development of sharia banking regulation in Indonesia before and after the adoption of Act Nr. 21 of 2008. ? and how is the Opportunities and Challenges after the Law Nr. 21 Year 2008 come into force?. The Regulation of Islamic banking in Indonesia started from the Law Nr. 7 of 1992, it introduce the bank's profit-sharing principle. Law Nr. 10 of 1998 provides greater opportunities for growth and development of Islamic banking in Indonesia. However, the Islamic banking has distinct characteristics compared to conventional banking; in consequence, the special law for regulating Islamic banking is needed. Islamic Banking Law regulate Islamic bank more comprehensive than those in the law Nr. 10 of 1998. The Islamic banking Law provides a huge opportunity for the growth of Islamic banks. In addition to providing opportunities, Islamic Banking Law also provides a challenge for principals of national Islamic banks to compete with the foreign bankers who are interested in operating Islamic banking system in Indonesia.

Keywords :Regulation, Islamic Banking,challenging.

Pendahuluan

Sesuai dengan laju pertumbuhan ekonomi dan gerak pembangunan suatu bangsa, lembaga keuangan tumbuh dengan berbagai alternatif jasa yang ditawarkan. Lembaga keuangan yang merupakan lembaga perantara dari pihak yang memiliki kelebihan dana (*surplus of funds*) dengan pihak yang kekurangan dana (*lack of funds*), memiliki fungsi sebagai perantara keuangan masyarakat (*financial intermediary*)². Lembaga keuangan, sebagaimana halnya suatu lembaga atau institusi, pada hakekatnya berada di tengah-tengah masyarakat. Lembaga yang merupakan organ masyarakat merupakan sesuatu yang keberadaanya untuk memenuhi tugas sosial dan kebutuhan khusus masyarakat. Berbagai jenis lembaga ada dan dikenal dalam masyarakat masing-masing mempunyai tugas sendiri sesuai dengan maksud dan tujuan dari tiap lembaga yang bersangkutan³.

¹ Dosen tetap Fakultas Hukum UNISBA. Email; imaniyati@imaniyati@yahoo.com.

² Muchdarsyah Sinungan, *Uang dan Bank*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 111.

³ Sri Redjeki Hartono, *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001 hal. 4

Perbankan syariah merupakan institusi / lembaga keuangan yang tumbuh dan berkembang di Indonesia sejak 16 tahun yang lalu diawali dengan berdirinya Bank Muamalat Indonesia. Perkembangan bank syariah diikuti dengan berkembangnya lembaga keuangan syariah di luar struktur perbankan, antara lain Asuransi Takaful, Pasar Modal Syariah, Pegadaian Syariah, dan Baitul Maal wat Tamwil (BMT). Perkembangan bank syariah pada tiga tahun terakhir ini relatif sangat cepat. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator, baik indikator keuangan, seperti jumlah aktiva, dana pihak ketiga, volume pembiayaan, maupun dilihat dari kelembagaan, dan jaringan kantor bank.

Tulisan ini akan mengkaji bagaimana perkembangan regulasi perbankan syariah di Indonesia sebelum dan sesudah disahkannya UU No 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. ? dan bagaimana Peluang serta Tantangan bank syariah pasca lahirnya UU No. 21 Tahun 2008 ?

Pembahasan

a. Regulasi Perbankan Syariah Sebelum Lahirnya Undang-undang Perbankan Syariah

Keberadaan lembaga keuangan syariah merupakan sistem yang telah lama diharapkan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia, terutama umat Islam Indonesia. Umat Islam Indonesia merindukan layanan jasa keuangan dan perbankan yang sesuai dengan syariat Islam, khususnya berkaitan dengan pelanggaran praktik riba, jauh dari kegiatan yang spekulatif yang serupa dengan perjudian, ketidakjelasan, pelanggaran prinsip keadilan dalam bertransaksi, serta keharusan penyaluran pembiayaan dan investasi pada kegiatan usaha yang etis dan benar secara syariah.

Menurut Miranda Gultom⁴ sekurang-kurangnya terdapat lima faktor yang mendukung sistem ekonomi dan keuangan syariah di Indonesia. **Pertama**, Fatwa Majelis Ulama Indonesia bahwa bunga bank adalah riba dan haram. **Kedua**, trend kesadaran Umat Islam yang semakin meningkat, khususnya di kalangan

⁴ Miranda Gultom, Sambutan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia pada Seminar “Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia” BI, Jakarta 15 September 2005, hal. 3

masyarakat kelas menengah ke atas. **Ketiga**, sistem ekonomi syariah berhasil menunjukkan keunggulannya, teruji pada saat krisis ekonomi. Ketika bank-bank konvensional tumbang dan butuh suntikan dana pemerintah hingga ratusan trilyun, Bank Muamalat Indonesia, sebagai bank syariah pertama di Indonesia, mampu melewati krisis dengan selamat tanpa bantuan dana pemerintah sepeserpun. **Keempat**, UU Perbankan Syariah akan menjadi payung hukum bagi perbankan syariah di Indonesia. **Kelima**, tuntutan integrasi Lembaga Keuangan Syariah (LKS) yang saling menopang. Bank Syariah dapat menggunakan asuransi syariah untuk menutup risiko pembiayaan terhadap nasabahnya. Sebaliknya asuransi syariah dapat menyimpan dananya di Bank Syariah, pasar modal syariah, maupun reksadana syariah.

Pengertian Bank menurut Pasal 1 angka 2 UU No tahun 1998 tentang Perubahan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, adalah

” badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak”.

Di Indonesia, lembaga perbankan memiliki misi dan fungsi sebagai agen pembangunan (*agent of development*), yaitu sebagai lembaga yang bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.⁵

Sejak Indonesia merdeka, telah disusun tiga undang-undang yang mengatur tentang Perbankan, yaitu UU No 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan , dan UU No 10 tahun 1998 tentang Perubahan UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Selain peraturan dalam bentuk Undang-undang juga telah dikeluarkan berbagai Paket Kebijakan.⁶

⁵ Tujuan Perbankan Nasional seperti yang tertera dalam Pasal 2 UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998.

⁶ Menurut Edward W. Reed dan Edward K. Gill, dalam *Commercial Bank Prentice*, Hall, Inc. (penerjemah St. Dianjung), Bumi Aksara, Jakarta, 1995, hal. 29. Perbankan merupakan suatu bisnis yang paling banyak diatur. Sedikit saja bisnis yang diperiksa sesering dan seteliti ini oleh badan pengawas untuk menentukan apakah bank bekerja sesuai dengan berbagai hukum dan ketentuan administrasi.

Uraian ini akan mengkaji bagaimana regulasi perbankan syariah dari ketiga undang-undang tersebut di atas.

b. Periode Undang-undang No. 14 Tahun 1967

Pengaturan tentang perbankan di Indonesia sudah dimulai sejak zaman penjajahan Belanda. Untuk menertibkan praktik lembaga pelepas uang yang banyak terjadi waktu itu dikeluarkanlah pengaturan, baik dalam bentuk undang-undang (*wet*) maupun berupa surat-surat keputusan resmi dari pihak pemerintah. Di antara lembaga keuangan yang telah berdiri sejak zaman penjajahan tersebut, yaitu *De Javashe Bank N. V.*, tanggal 10 Oktober 1827⁷ yang kemudian dikeluarkan undang-undang *De Javashe Bank Wet* 1922⁸ Bank inilah yang kemudian menjadi Bank Indonesia, setelah melalui proses nasionalisasi pada Tahun 1951, dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 24 Tahun 1951 yang mulai berlaku tanggal 6 Desember 1951.

Sesudah Indonesia merdeka regulasi perbankan secara sistematis dimulai pada tahun 1967 dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan. Undang-undang ini mengatur secara komprehensif sistem perbankan yang berlaku pada masa itu. Namun demikian undang-undang ini belum mengatur tentang bank syariah.⁹

c. Periode Undang-undang No. 7 Tahun 1992

Dalam rangka penyempurnaan tata perbankan nasional, dikeluarkan UU No 7 Tahun 1992 sebagai pengganti UU No 14 Tahun 1967. Melalui UU No. 7 Tahun 1992 ditempuh langkah-langkah antara lain¹⁰:

⁷ Menurut J.E. Panglaykim – Pangestu, pada masa sebelum Perang Dunia II di Indonesia terdapat 8 bank devisa dan perdagangan, diantaranya 4 bank Belanda, 2 bank Inggris dan 2 bank Cina, yaitu ; *De Javasche Bank, Nederlandse Handel Maatschaappij, Nederlands Indische handelsbank, Escompto Bank, The Hongkong and Shanghai Banking Corporation, The Chartered Bank, Bank of China, Overseas Chinese Banking Corporation.*, *Perkembangan Industri Perbankan & Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) di Indonesia*, Andi Ofset, Yogyakarta, 1984. hal. 1.

⁸ Lihat Marhainis Abdul Hay, SH., *Hukum Perbankan* , Pradnya Paramita, Jakarta 1997, hal. 36.

⁹ Untuk lengkapnya konsep perbankan nasional pada masa itu dapat dibaca di Gemala Dewi, ”*Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2004), hal. 149-154.

¹⁰ Penjelasan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

- (1) Penyederhanaan jenis bank, menjadi Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) serta memperjelas ruang lingkup dan batas kegiatan yang dapat diselenggarakannya;
- (2) Persyaratan pokok untuk mendirikan suatu bank diatur secara rinci, sehingga ketentuan pelaksanaan yang berkaitan dengan kegiatan perbankan lebih jelas dan lebih terarah;
- (3) Peningkatan perlindungan dana masyarakat yang dipercayakan pada lembaga perbankan melalui penerapan prinsip kehati-hatian dan pemenuhan ketentuan persyaratan kesehatan bank;
- (4) Peningkatan profesionalisme para pelaku di bidang perbankan;
- (5) Perluasan kesempatan untuk menyelenggarakan kegiatan bidang perbankan secara sehat dan bertanggungjawab sekaligus mencegah terjadinya praktek-praktek yang merugikan kepentingan masyarakat luas.

Selain penyempurnaan-penyempurnaan di atas, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, memperkenalkan sistem Perbankan Bagi Hasil. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 1 angka (12), Pasal 6 huruf (m), dan Pasal 13 huruf (c). Secara lengkap pasal-pasal tersebut berbunyi :

Pasal 1 angka (12)

“ Kredit 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 hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan.”¹¹

Ketentuan ini telah memberikan kemungkinan atau kesempatan kepada bank untuk memberikan kredit tanpa bunga kepada nasabah. Pengembalian dari nasabah kepada bank dapat berupa imbalan atau bagi hasil.

Pasal 6 tentang Usaha Bank Umum. Pasal 6 huruf (m) :

“ Menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah “

Pasal 13 tentang Usaha BPR. Pasal 13 huruf (c) :

“ Menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah “

Ketentuan tentang bagi hasil tersebut ditindaklanjuti dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.

¹¹ Kursif dari penulis

Pasal 2 ayat 1 PP tersebut menetapkan bahwa: "prinsip bagi hasil adalah prinsip bagi hasil berdasarkan syariat" (harus sesuai dengan syariat Islam).

Selanjutnya Pasal 6 PP tersebut secara tegas menetapkan : ⁸

- 1) *Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang kegiatan usahanya semata-mata berdasarkan prinsip bagi hasil, tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang tidak berdasarkan prinsip bagi hasil.*
- 2) *Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang kegiatan usahanya tidak berdasarkan prinsip bagi hasil, tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang berdasarkan prinsip bagi hasil.*

Ketentuan tersebut selanjutnya dijabarkan lebih lanjut dalam Surat Edaran Bank Indonesia yang pada pokoknya menetapkan hal-hal antara lain:⁹

- a. Bahwa bank berdasarkan prinsip bagi hasil adalah bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat yang dilakukan usaha semata-mata berdasarkan prinsip bagi hasil;
- b. Prinsip bagi hasil yang dimaksudkan adalah prinsip bagi hasil yang berdasarkan syariah;
- c. Bank berdasarkan prinsip bagi hasil wajib memiliki Dewan Pengawas Syariah (DPS); dan
- d. Bank umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang kegiatan usahanya semata-mata berdasarkan prinsip bagi hasil tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang berdasarkan prinsip bagi hasil. Sebaliknya, Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang melakukan usaha tidak dengan prinsip bagi hasil (konvensional), tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip bagi hasil.

Dari uraian di atas, tampak bahwa UU No 7 Tahun 1992, PP No 72 tahun 1992 dan beberapa Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) telah mulai mengatur tentang bank syariah walaupun tidak menggunakan istilah bank syariah akan tetapi menggunakan istilah " bank berdasarkan prinsip bagi hasil ".

d. Periode Undang-undang No. 10 Tahun 1998

Pada tanggal 10 Nopember 1998 telah diundangkan UU No. 10 Tahun 1998 tentang perubahan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Dalam UU No. 10 Tahun 1998 terdapat beberapa perubahan dan penyempurnaan yang bersifat substansial. Pokok-pokok penyempurnaan tersebut adalah sebagai berikut¹² :

¹² Penjelasan Umum UU No. 10 Tahun 1998 tentang perubahan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

- (1) Peralihan kewenangan dan pemberian izin kepada Bank Indonesia yang sebelumnya menjadi kewenangan Menteri Keuangan;
- (2) Perlunya konsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka pembentukan badan khusus¹³;
- (3) Peningkatan sanksi pidana atas pelanggaran rahasia bank;
- (4) Peningkatan peranan bank umum dalam melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah;
- (5) Ketentuan mengenai kemungkinan pemilikan bank asing sebagai mitra strategis dan pemegang saham bank umum;
- (6) Peranan Badan Pengawas Keuangan;
- (7) Pendefinisian lembaga penjamin simpanan;
- (8) Penegasan sifat sementara bagi badan khusus;
- (9) Pencantuman persyaratan analisis mengenai dampak lingkungan dalam perjanjian kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah;
- (10) Perubahan ancaman sanksi pidana berupa peningkatan ancaman hukuman.

Selain perubahan tersebut di atas, pada undang-undang ini terdapat beberapa perubahan yang memberikan peluang yang lebih besar bagi pengembangan perbankan syariah di Indonesia. Undang-undang ini memberikan penegasan terhadap konsep perbankan Islam dengan mengubah penyebutan "Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil" pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, menjadi "Bank Berdasarkan Prinsip Syariah". Juga terdapat penguatan kedudukan Hukum Islam bidang perikatan dalam tatanan hukum positif. Pasal 1 ayat (13) ini menyebutkan sebagai berikut:

"prinsip syariah adalah aturan perjanjian berdasarkan Hukum Islam antara bank dengan pihak lain untuk menyimpan 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 (musyarakah), 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')".

Masalah yang diatur undang-undang ini selain berupa penegasan terhadap eksistensi Perbankan Syariah di Indonesia juga menyangkut kelembagaan dan

¹³ Seperti halnya pembentukan BPPN.

operasional Bank Syariah. Secara keseluruhan permasalahan hukum tersebut antara lain meliputi:¹⁴

1. macam bank syariah,
2. pendirian bank syariah,
3. konversi bank konvensional menjadi bank syariah,
4. pembukaan Kantor Cabang, yang meliputi sisi keuangan dan modal kerja,
5. badan Pengawas Syariah dan Dewan Syariah Nasional (DPS), yang menyangkut mengenai fungsi DPS sebagai Penasihat, Mediator, dan Perwakilan,
6. kegiatan usaha dan produk-produk bank syariah,
7. pengawasan Bank Indonesia terhadap bank syariah,
8. sanksi-sanksi pidana dan administratif.

Pemberlakuan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998¹⁵ ini merupakan momen pengembangan perbankan syariah di Indonesia. Undang-undang tersebut membuka kesempatan untuk pengembangan jaringan perbankan syariah, antara lain melalui izin pembukaan Kantor Cabang Syariah (KCS) oleh bank konvensional. Dengan kata lain, bank konvensional dapat melakukan kegiatan

¹⁴ Sebagai pelaksanaan dari undang-undang ini, kemudian diikuti dengan dikeluarkannya sejumlah ketentuan pelaksanaan dalam bentuk Surat Keputusan (SK) Direksi Bank Indonesia yang memberikan landasan hukum yang lebih kuat dan kesempatan yang luas bagi pengembangan perbankan syariah di Indonesia. Pada masa awal sebagai pengaturan lebih lanjut tentang ketentuan operasional bank berdasarkan prinsip syariah dikeluarkan SK Direksi BI No. 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah, dan SK Direksi BI No. 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah. Kedua SK tersebut kemudian diganti dengan Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 6/24/PBI/2004 tanggal 14 Oktober 2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan PBI No. 6/17/PBI/2004 tanggal 1 Juli 2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan PBI No. 6/17/PBI/2004 tanggal 1 Juli 2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah.

¹⁵ Pada periode ini juga telah diatur mengenai ketentuan kliring instrumen moneter dan pasar uang antarbank. Di dalam penjelasan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia telah diamanatkan, bahwa untuk mengantisipasi perkembangan prinsip syariah, maka menjadi tugas dan fungsi BI untuk mengakomodasi prinsip tersebut. Untuk mengatur kelancaran lintas penyebaran antarbank serta pelaksanaan Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah (PUAS), telah dikeluarkan peraturan tersendiri sehubungan dengan sifat khusus dari sistem perbankan syariah. Di antara peraturan tersebut antara lain: Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 2/4/PBI/2000 Tanggal 11 Februari 2000 tentang Kliring bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah Bank Umum Konvensional, PBI No. 2/7/PBI/2000 Tanggal 23 Februari 2000 tentang Giro Wajib Minimum (GWM), yang kemudian khusus tentang perbankan syariah diatur lebih lanjut oleh PBI No. 6/21/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi bank umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan PBI No. 2/8/PBI/2000 Tanggal 23 Februari 2000 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah. Demikian pula untuk mengatur tentang pengelolaan likuiditas Bank Islam, Bank Indonesia telah mengeluarkan PBI No. 2/9/PBI/2000 tanggal 23 Februari 2000 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI) dan ketentuan tentang Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek bagi Bank Islam (FPJPS) pada PBI No. 5/3/PBI/2003 yang dikeluarkan pada tanggal 4 Februari 2003. Selain itu, agar profitabilitas pengelolaan dana bank-bank Islam dapat ditingkatkan, Bank Indonesia telah melakukan koordinasi dengan instansi pemerintah yang terkait, yaitu Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan Nonbank, Direktorat Jenderal Asuransi, Bapepam, dan sebagainya.

usaha berdasarkan prinsip syariah. Landasan dan kepastian hukum yang kuat bagi para pelaku bisnis serta masyarakat luas ini meliputi:

- a. Pengaturan aspek kelembagaan dan kegiatan usaha dan Bank Islam sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998. Pasal tersebut menjelaskan, bahwa Bank Umum dapat memilih untuk melakukan kegiatan usaha berdasarkan sistem konvensional atau berdasarkan prinsip syariah atau melakukan kedua kegiatan tersebut. Dalam hal bank umum melakukan kegiatan usaha berdasarkan syariah, maka kegiatan tersebut dilakukan dengan membuka satuan kerja dan kantor cabang khusus, yaitu Unit Usaha Syariah dan Kantor Cabang Syariah. Sedangkan, BPR harus memilih kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah saja, atau berdasarkan sistem konvensional saja.
- b. Bank umum konvensional yang akan membuka kantor cabang syariah wajib melaksanakan:
 - 1) Pembentukan Unit Usaha Syariah (UUS);
 - 2) Memiliki Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang ditempatkan oleh Dewan Syariah Nasional (DSN); dan
 - 3) Menyediakan modal kerja yang disisihkan oleh bank dalam suatu rekening tersendiri atas nama UUS yang dapat digunakan untuk membayar biaya kantor dan izin-izin berkaitan dengan kegiatan operasional maupun nonoperasional Kantor Cabang Syariah (KCS).

Namun demikian, pada periode Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 ini juga dapat dilihat adanya beberapa permasalahan hukum yang masih harus¹⁶ diatur lebih lanjut dalam pengaturan tersendiri yang perlu dipertimbangkan dalam regulasi perbankan nasional yang akan datang. Masalah-masalah tersebut, antara lain adalah sebagai berikut:

1. Bank syariah tunduk pada dua sistem hukum yang berbeda.
2. Eksistensi Dewan Pengawas Syariah.
3. Pengawasa bank syariah masih berdasarkan pendekatan konvensional.
4. Bank Sentral memakai standar *interest*.
5. Belum memadainya peraturan pelaksanaan bank Syariah.
6. Hukum Perdata tetap menjadi acuan dalam dokumentasi dan *legitimasi*.

Dari masalah-masalah tersebut, masih dirasakan pentingnya dikeluarkan ketentuan tersendiri tentang Sistem Perbankan Syariah. Untuk itulah maka

¹⁶ Di Malaysia, sebelum Bank Syariah pertama lahir, UU Perbankan Syariah sudah dibuat.

diupayakan pembuatan Rancangan Undang-Undang tersendiri tentang Perbankan Syariah.¹⁰ Pada masa ini operasional perbankan syariah masih mengacu pada ketentuan fatwa Majelis Ulama Indonesia. Kedudukan fatwa belum mendapat pengakuan yang kuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, sehingga dalam pengaturan ke depan, perlu pula dipertimbangkan pengukuhan kedudukan fatwa dalam tata urutan perundang-undangan Indonesia.

e. Pengaturan Bank Syariah melalui UU No 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Peluang dan Tantangannya.

Perbankan Syariah menunjukkan fenomena yang perkembangannya telah mengejutkan para pengamat perbankan konvensional. Bank – bank besar dari negara non muslim telah memasuki pasar perbankan Islam dengan membuka *Islamic Window*, seperti City Bank, Manhattan Bank, ANZ Bank dan Jardine Fleming telah membuka *Islamic window* agar dapat berkiprah memberikan jasa – jasa perbankan Islam. Sahril Sabirin mengatakan bahwa pengalaman selama krisis ekonomi masa lalu memberikan suatu pelajaran berharga bahwa prinsip *risk sharing* (berbagi risiko) atau *profit and loss sharing* (bagi hasil) merupakan prinsip yang dapat meningkatkan ketahanan satuan – satuan ekonomi.¹⁷ Pertumbuhan lembaga keuangan syariah di Indonesia (LKS) di Indonesia lebih tinggi dibanding dengan pertumbuhan LKS di Malaysia. Gubernur Bank Indonesia Burhanuddin Abdullah menegaskan pertumbuhan perbankan syariah di Indonesia mencapai 50 %. Sementara di Malaysia dan di negara lain sekitar 15 – 20 %.¹⁸

Perbankan Syariah sebagai salah satu sistem perbankan nasional memerlukan berbagai sarana pendukung agar dapat memberikan kontribusi yang maksimum bagi perekonomian nasional. Salah satu sarana pendukung vital adalah adanya pengaturan yang memadai dan sesuai dengan karakteristiknya. UU

¹⁷ Sutan Remy Syahdaeni. *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Perbankan Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999, hlm. xvii

¹⁸ Republika, 13 April 2004.

perbankan yang telah ada dirasakan masih kurang mengakomodir karakteristik operasional bank syariah.

Untuk menjamin kepastian hukum bagi *stakeholder*, memberikan keyakinan kepada masyarakat dalam menggunakan produk dan jasa bank syariah, menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip Syariah, prinsip-prinsip kesehatan Bank Syariah dan terutama untuk memobilisasi dana dari negara lain yang mensyaratkan pengaturan terhadap Bank Syariah dalam undang-undang tersendiri, sangat mendesak disusun dan diundangkannya UU Perbankan Syariah.

Setelah melalui proses yang cukup panjang, tanggal 7 Mei 2008 DPR telah mensahkan UU No 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. UU ini terdiri dari XIII Bab, 70 pasal. Undang-undang ini mengatur mengenai :

- a. Jenis Usaha Bank Syariah;
- b. Ketentuan pelaksanaan syariah;
- c. Kelayakan usaha;
- d. Penyaluran dana bank syariah;
- e. Larangan bagi bank syariah dan Unit Usaha Syariah;
- f. Kepatuhan Syariah

Kedudukan Undang-undang Perbankan Syariah adalah merupakan *lex specialis* dari UU Perbankan. Hal ini dikarenakan UU Perbankan Syariah merupakan undang-undang yang khusus mengatur perbankan syariah sedangkan UU Perbankan mengatur perbankan secara umum, baik perbankan syariah maupun perbankan konvensional. Salah satu asas perundang-undangan adalah *lex specialis derogat lex generalis*, yaitu undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum. Dengan demikian jika dalam UU Perbankan Syariah ada pengaturan yang berbeda dengan yang diatur dalam UU Perbankan, maka bagi Perbankan Syariah undang-undang yang digunakan adalah UU Perbankan Syariah.

Beberapa pengaturan tentang bank syariah pada UU Perbankan dan UU Perbankan Syariah.

Pengaturan tentang	UU Perbankan	UU Perbankan Syariah
Beberapa Pengertian		
Pengertian Bank Konvensional	Tidak ada	Pasal 1 angka 4 ” Bank yang menjalankan kegiatan usahanya secara konvensional dan menurut jenisnya terdiri dari atas Bank Umum Konvensional dan Bank Perkreditan Rakyat”.
Pengertian Bank Syariah	Tidak ada	Pasal 1 angka 7 ” Bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan Prinsip Syariah dan menurut jenisnya terdiri dari atas Bank Umum Syariah dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah”.
Prinsip Syariah	Pasal 1 angka 13 ” Prinsip syariah adalah perjanjian berdasarkan hukum Islam antara bank dan pihak lain untuk menyimpan dana 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),”	Pasal 1 angka 12 ” Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah”.
Akad	Tidak ada	Pasal 1 angka 13 ” akad adalah kesepakatan antara Bank Syariah atau UUS dan pihak lain

		yang memuat adanya hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak sesuai dengan Prinsip Syariah ”.
Macam-macam simpanan dan investasi	Pasal 1	Pasal 1 disertai dengan jenis akadnya sesuai prinsip syariah.
Asas Perbankan		
Asas Perbankan	Pasal 2 “ Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian”.	Pasal 2 “ Perbankan Syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berasaskan prinsip syariah, demokrasi ekonomi, dan prinsip kehati-hatian”.
Perizinan		
Izin usaha Bank Umum, BPR, pembukaan kantor cabang	Pasal 16 dan Pasal 17 Izin usaha diberikan oleh Pimpinan Bank Indonesia.	Pasal 5 dan Pasal 6 Izin Usaha dan UUS diberikan oleh Pimpinan Bank Indonesia.
Bentuk Badan Hukum		
Bentuk Badan Hukum Bank Umum, BPR	Pasal 21 (1): Bentuk hukum Bank Umum dapat berupa Perseroan Terbatas, Koperasi atau Perusahaan Daerah. Pasal 21(2) : Bentuk hukum BPR dapat berupa Perusahaan Daerah, Koperasi, Perseroan Terbatas, Bentuk lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.	Pasal 7 : Bentuk badan hukum Bank Syariah adalah Perseroan Terbatas. (<i>dengan demikian, bentuk badan hukum Bank Umum Syariah dan BPRS harus Perseroan Terbatas</i>)
Usaha Bank Umum dan BPR / BPRS		
Usaha bank umum	Pasal 16 dan 17 : Bank Umum dapat melakukan 18 macam usaha	Pasal 19 dan 20 : BUS dapat melakukan 32 macam usaha. UUS dapat melakukan 21 macam usaha

BPR/ BPRS	Pasal 13 : BPR dapat melakukan 4 macam usaha.	Pasal 21 : BPRS dapat melakukan 5 macam usaha
Larangan bagi Bank Umum dan BPR		
Bank Umum	Pasal 10 : bank Umum dilarang melakukan usaha penyertaan modal, melakukan usaha perasuransian, melakukan usaha lain sebagaimana yang dimaksud Pasal 6 dan Pasal 7	Pasal 24 : BUS dan UUS dilarang melakukan kegiatan usaha yang bertentangan dengan prinsip syariah, kegiatan jual beli secara langsung di pasar modal, penyertaan modal kecuali yang ditetapkan dalam Pasal 20 ayat (1) huruf b dan huruf c, kegiatan usaha perasuransian kecuali sebagai agen pemasaran produk asuransi syariah.
BPR	Pasal 14 : BPR dilarang menerima simpanan berupa giro, dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran, melakukan kegiatan valuta asing, penyertaan modal, melakukan usaha perasuransian, melakukan usaha lain sebagaimana yang dimaksud Pasal 13.	Pasal 25 : BPRS dilarang melakukan kegiatan usaha yang bertentangan dengan prinsip syariah, menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran, melakukan kegiatan valuta asing, penyertaan modal, melakukan usaha perasuransian, melakukan usaha lain sebagaimana yang dimaksud Pasal 21.
Penggabungan, peleburan, pengambilalihan		
Penggabungan, peleburan, pengambilalihan	Tidak ada	Pasal 17 : (1) Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Bank Syariah wajib terlebih dahulu mendapat izin dari Bank Indonesia.

		(2) Dalam hal terjadi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Bank Syariah dengan bank lainnya, bank hasil Penggabungan, Peleburan tersebut wajib menjadi Bank Syariah. (3) Ketentuan mengenai Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Bank Syariah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Struktur Organisasi		
Pemegang saham pengendali	Tidak ada	Pasal 27
Dewan Komisaris dan Direksi	Pasal 38 dan Pasal 39	Pasal 28 s.d. Pasal 31
Dewan Pengawas Syariah	Tidak ada	Pasal 32 (1) Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk oleh Bank Syariah dan Bank umum konvensional yang memiliki UUS.
Good Corporate Governace		
GCG/Tata Kelola	Tidak diatur secara khusus dalam pasal tertentu	Pasal 34
Penyelesaian Sengketa		
Alternatif penyelesaian sengketa	Tidak ada	Pasal 55 (1) penyelesaian sengketa perbankan syariah dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama; (2) dalam hal para pihak telah memperjanjikan penyelesaian sengketa selain sebagaimana

		dimaksud pada ayat (1), penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi akad; (3) penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksudkan ayat (2) tidak boleh bertentangan dengan Prinsip Syariah.
Sanksi		
Pidana	Pasal 46 s.d. Pasal 51	Pasal 59 s.d. Pasal 66
Administratif	Pasal 52 dan Pasal 53	Pasal 56 s.d. Pasal 58 - Tidak melaksanakan prinsip syariah - Melanggar rahasia bank (+sanksi pidana) - Tidak memberikan keterangan

Walaupun beberapa pakar perbankan syariah dan para ulama menyampaikan beberapa kekurangan dan kelemahan UU Perbankan Syariah namun lahirnya UU Perbankan Syariah memberikan peluang yang sangat besar bagi perkembangan bank syariah di Indonesia. Hal-hal yang membuka peluang besar pangsa perbankan syariah sesuai UU tersebut adalah: ¹⁹

- a. Bank Umum Syariah dan Bank Perkreditan Rakyat tidak dapat dikonversi menjadi Bank Konvensional, sementara Bank Konvensional dapat dikonversi menjadi Bank Syariah (Pasal 5 ayat 7);
- b. Penggabungan (*merger*) atau peleburan (*akuisisi*) antara Bank Syariah dengan Bank nonSyariah wajib menjadi Bank Syariah (Pasal 17 ayat 2);
- c. Bank Umum Konvensional yang memiliki Unit Usaha Syariah (UUS) harus melakukan pemisahan (*spin off*) apabila UUS mencapai asset paling sedikit 50% dari total nilai asset bank induknya; atau 15 tahun sejak berlakunya UU Perbankan Syariah (Pasal 68 ayat 1)

¹⁹ Mrtza Gamal, <http://asia.groups.yahoo.com/group/ekonomi-islami/surveys>

- d. Dimungkinkannya warga negara asing dan/atau badan hukum asing yang tergabung secara kemitraan dalam badan hukum Indonesia untuk mendirikan dan/atau memiliki Bank Umum Syariah (Pasal 9 ayat 1 butir b). Pemilikan pihak asing tersebut dapat secara langsung maupun tidak langsung melalui pembelian saham di bursa efek Pasal 14 ayat (1).
- e. UU Perbankan Syariah juga memberikan peluang aktivitas usaha bank syariah yang lebih banyak dan beragam dibandingkan bank konvensional. Terdapat usaha-usaha yang bisa dilakukan oleh sebuah bank umum syariah dan tidak dapat dilakukan oleh bank konvensional (Pasal 19 s.d 21). Dengan demikian, perbankan syariah dapat menawarkan jasa-jasa lebih dari yang ditawarkan oleh investment banking, karena jasa-jasa bank syariah merupakan suatu kombinasi yang dapat diberikan oleh *commercial bank, finance company, dan merchant bank*.
- f. Kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh sebuah Bank Umum Syariah (BUS) lebih luas dibandingkan dengan Unit Usaha Syariah (UUS) dari sebuah bank konvensional.
- g. Selain usaha komersial, bank syariah dapat pula menjalankan fungsi sosial dalam bentuk: lembaga baitul mal, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infak, sedekah, hibah, atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat (Pasal 4 ayat 2); dan menghimpun dana sosial dari wakaf uang dan menyalurkannya kepada lembaga pengelola wakaf (nazhir) sesuai kehendak pemberi wakaf (wakif) (Pasal 4 ayat 3).

UU Perbankan Syariah, di samping memberikan peluang usaha yang lebih beragam bagi bank syariah dan kemungkinan untuk percepatan pertumbuhan perbankan syariah ke depan, juga memiliki tantangan persaingan yang lebih tajam. Tantangan tersebut antara lain :²⁰

²⁰ Merza Gamal, *Ibid*.

- a. Bagi pelaku bank syariah nasional dengan lahirnya UU Perbankan Syariah adalah adanya pembebasan kepemilikan bank umum syariah oleh badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan/atau badan hukum asing secara kemitraan secara langsung (Pasal 9) maupun melalui bursa efek merupakan tantangan yang sangat besar bagi warganegara dan badan hukum Indonesia dalam kepemilikan bank syariah ke depan;
- b. Ketentuan tentang pembebasan penggunaan tenaga kerja asing (Pasal 33 ayat (1)) dapat merupakan tantangan besar bagi warganegara Indonesia sebagai pengelola dan atau pekerja di perbankan Syariah;
- c. Tantangan lainnya adalah prinsip syariah yang menjadi dasar produk/jasa perbankan syariah dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia oleh Komite Perbankan Syariah berdasarkan fatwa Majelis Ulama Indonesia (Pasal 26). Hal ini dapat membatasi produk/jasa yang dapat dilakukan perbankan syariah di Indonesia. Suatu produk/jasa perbankan syariah yang dapat dilakukan perbankan syariah di dunia internasional bisa saja tidak dapat dilakukan di Indonesia;
- d. Ketentuan tentang calon pemegang saham pengendali (memiliki saham lebih dari 25% atau kurang dari 25% tetapi dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian perusahaan secara langsung ataupun tidak langsung) wajib lulus uji kemampuan dan kepatutan dari Bank Indonesia (Pasal 27), juga merupakan sebuah tantangan karena hal ini akan membatasi para pemodal untuk memiliki bank Syariah;
- e. Penyelesaian sengketa perbankan syariah dapat dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama atau jalur lain sepanjang telah diperjanjikan dalam akad (Pasal 55) merupakan

tantangan bagi bank syariah untuk memilih jalur yang tepat dalam setiap akad perjanjian untuk menyelesaikan sengketa di kemudian hari, mana yang bisa diserahkan kepada Peradilan Agama dan mana yang diserahkan kepada lembaga lain.

Dari uraian di atas, tantangan bagi Perbankan Syariah harus ditanggapi dengan spirit untuk meningkatkan kualitas Perbankan Syariah Nasional, Hal ini baik berkaitan dengan Sumber Daya Manusia (pemilik Bank, pemegang saham pengendali, karyawan) maupun produk perbankan syariah. Hal ini dikarenakan produk perbankan syariah harus sesuai dengan Fatwa Majelis Ulama, walaupun produk tersebut digunakan secara internasional.

Penutup

Simpulan.

Regulasi perbankan syariah di Indonesia dimulai dalam UU No 7 Tahun 1992 dengan menggunakan istilah bank berdasarkan prinsip bagi hasil. UU No 10 tahun 1998 memberikan peluang yang lebih besar untuk tumbuh dan berkembangnya perbankan syariah di Indonesia. Namun demikian karena perbankan syariah memiliki karakteristik yang khas dibandingkan dengan perbankan konvensional, maka diperlukan adanya undang-undang yang khusus mengatur perbankan syariah.

UU Perbankan Syariah mengatur lebih komprehensif tentang bank syariah. UU ini memberikan peluang yang sangat besar untuk pertumbuhan bank syariah. Selain memberikan peluang, UU Perbankan Syariah juga memberikan tantangan bagi para pelaku bank syariah nasional agar dapat berkompetisi dengan bankir asing yang berminat terjun dalam perbankan syariah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hay, Marhaenis,. *Hukum Perbankan*, Pradnya Paramita, Jakarta 1997.
- Dewi,Gemala, *Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2004.
- Gamal, Mirza, <http://asia.groups.yahoo.com/group/ekonomi-islami/surveys>
- Gultom, Miranda, Sambutan Deputi Gubernur Senior Bank Indonesia pada Seminar “*Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia*” BI, Jakarta 15 September 2005.
- Hamid, Lutfi, *Jejak – jejak Ekonomi Syariah*, Senayan Abadi Publishing, Jakarta, 2003.
- Hartono, Sri Redjeki, *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Panglaykim – Pangestu, *Perkembangan Industri Perbankan & Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) di Indonesia*, Andi Ofset, Yogyakarta, 1984.
- Reed, Edward dan Edward K. Gill, dalam *Commercial Bank Prentice*, Hall, Inc. penerjemah St. Dianjung), Bumi Aksara, Jakarta, 1995,
- Syahdaeni, Sutan Remy, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Perbankan Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999.
- Sinungan, Muchdarsyah, *Uang dan Bank*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.