

JAMINAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG EKSISTENSI LEMBAGA KEUANGAN SYARI`AH DI INDONESIA

Muhammad Amin Suma*

Abstract

The author of this article explains that Islamic economics system actually has developed in Indonesia. But because of Dutch Colonized era and the government after, Islamic economics system has been marginalized in Indonesia. In the beginning of 1990s, Islamic economics particularly in monetary system that indicates the operating of Bank Muamalat Indonesia (BMI-Muamalat Bank of Indonesia) in 1992, Lembaga Keuangan Syari`ah (LKBS-Syariah Finance Institution), and Lembaga Keuangan Syari`ah Non Bank (LKSBB-Non-Bank Syariah Finance Institution). These institutions emerge at the time when economic crisis happen in Indonesia. According to the writer of the article the growth of Islamic economics institutions in Indonesia gives hopes. But the problem in the context of those is the legislations that regulate the institution do not appear yet.

A. Mukaddimah

“Kebangkitan kembali” sistem ekonomi Islam di Indonesia khususnya dalam hal lembaga keuangan, biasa dihubungkan dengan pendirian Bank Muamalat Indonesia (BMI) 11 tahun yang lalu, tepatnya pada tahun 1992. Sejak itu, bank-bank syari`ah yang lainpun (Bank Umum maupun

* Penulis, selain sebagai guru besar pada Fakultas Syari`ah dan Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta serta beberapa Pascasarjana lainnya, adalah juga Ketua Dewan Pengawas Syari`ah (DPS) PT. MAA. Asuransi di Jakarta.

Bank Perkreditan Rakyat) kian tahun semakin tumbuh dan berkembang di berbagai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Turut menyertai lembaga keuangan Islam/Syari`ah dalam bentuk perbankan adalah lembaga-lembaga keuangan Islam/Syari`ah non bank yang juga berkembang pesat.

Sejak di awal-awal pendirian bank Islam/bank Syari`ah, di Indonesia -- bahkan di negara-negara Islam manapun -- pada mulanya memang banyak pihak yang merasa skeptis terhadap kemungkinan bank syari`ah mampu bersaing dengan bank-bank konvensional yang selama ini telah teramat kuat menguasai dunia perbankan. Seperti dikemukakan Salihin Hasan, "Ada golongan yang bertanya apakah Bank Islam dapat maju dan sukses tanpa melanggar hukum Syari`ah karena bagi mereka semua kegiatan bank adalah riba. Ada juga yang berpendapat bahwa dalam kondisi dan sistem ekonomi keuangan seperti sekarang ini, tidak mungkin melakukan kegiatan perbankan yang sesuai dengan kaidah-kaidah Syari`ah.

Pendapat-pendapat semacam ini tentu disebabkan karena sudut pengamatannya adalah dari arah yang berbeda, baik mengenai usaha-usaha dan kegiatan perbankan maupun prinsip-prinsip syari`ah yang dijadikan pedoman."¹

(Lembaga Penelitian IAIN Jakarta, 1988, 154). Menurut Salihin Hasan, "Pertanyaan-pertanyaan ini memang wajar timbul dalam masyarakat kita karena di satu pihak golongan yang mengenal hukum-hukum syari`at tidak mempunyai latar-belakang perbankan dan sebaliknya banker dan pengusaha-pengusaha kita juga belum mengenal hukum-hukum syari`at."²

Kini pertanyaan di atas relative telah terjawab/bisa diatasi antara lain dengan berbagai pertemuan antara fuqaha (ahli-ahli hukum Islam) di satu pihak dengan para bankir di pihak lain. Apakah itu melalui institusi formal seperti pendidikan tinggi yang membuka fakultas/program studi ekonomi Islam, maupun dengan cara training-training/kursus-kursus intensif yang dilaksanakan sejumlah lembaga.

Tapi, persoalan yang dihadapi masyarakat perbankan Islam khususnya dan masyarakat lembaga-lembaga keuangan Syari`ah umumnya, tidak berhenti sampai di sini. Karena, belakangan tampil kembali sejumlah pertanyaan berkenaan dengan eksistensi lembaga-lembaga keuangan

¹ Salihin Hasan. 1998. 'Mobilisasi dana Umat Melalui Usaha-Usaha Perbankan Islam Untuk Menunjang Pembangunan', dalam *Kajian Islam Tentang Masalah Kontemporer* (Jakarta: Lembaga Penelitian IAIN Jakarta). h. 154.

² *Ibid.*

syari`ah terutama kelangsungannya dalam program jangka panjang. Satu di antara pertanyaan yang dimaksudkan seperti tersirat dari proposal pengelola Jurnal Hukum Islam "Al-Mawarid" ialah adakah lembaga keuangan Syari`ah di Indonesia telah mempunyai jaminan hukum yang kuat ?

Keadaan akan semakin menjadi rumit ketika jaminan perundang-undangan ini dihubungkan tidak semata-mata dengan lembaga keuangan syari`ah dalam bentuk bank, akan tetapi juga lembaga keuangan Syari`ah dalam bentuk non bank. Sebab, seperti diketahui, lembaga keuangan itu -- termasuk lembaga keuangan Syari`ah -- lazim dibedakan ke dalam dua jenis yakni: bank dan non/bukan bank. Mengingat satu dan lain hal, terutama keterbatasan halaman yang tersedia, maka tulisan ini akan lebih banyak difokuskan pada persoalan perundang-undangan perbankan Syari`ah daripada perundang-undangan tentang lembaga keuangan Syari`ah non bank.

Selain karena baru Perbankan Syari`ah yang secara eksplisit tertuang dalam perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dibandingkan dengan Lembaga Keuangan Syari`ah yang bukan bank, juga terutama pengenalan terhadap perundang-undangan perbankan Syari`ah akan memberikan pengetahuan dan wawasan tersendiri bagi Lembaga Keuangan Syari`ah Bukan Bank (LKSBB) yang kehadirannya lebih belakangan dibandingkan dengan kehadiran Perbankan Syari`ah yang telah mendahuluinya.

B. Sekilas Tentang Lembaga Keuangan dan Jenis-Jenisnya

Sebelum membahas lebih jauh tentang Lembaga Keuangan Syari`ah (LKS), sungguh bukan tidak pada tempatnya jika dalam tulisan ini lebih dulu dikemukakan perihal lembaga keuangan yang telah lama dikenal dalam lembaga keuangan konvensional. Sebab, disadari atau tidak, praktek lembaga keuangan Syari`ah khususnya perbankan pada dasarnya hanya merupakan modifikasi atau penyesuaian belaka dari sistem dan praktek bank konvensional dengan memasukkan unsur-unsur dan prinsip-prinsip hukum Islam (Syari`ah) ke dalamnya.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1967 Tentang Perbankan, yang dimaksud dengan lembaga keuangan ialah "Semua badan yang melalui kegiatan-kegiatannya di bidang keuangan, menarik uang dari dan menyalurkannya kepada masyarakat". "Menurut Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 792 Tahun 1990, lembaga keuangan diberikan batasan sebagai semua badan yang kegiatannya bidang keuangan, melakukan penghimpunan dan penyaluran dana kepada

masyarakat terutama guna membiayai investasi perusahaan.”³

Lembaga keuangan – termasuk Lembaga Keuangan Syari`ah (LKS) seperti akan diurai nanti – lazim dibedakan ke dalam dua jenis lembaga keuangan yakni: bank dan non bank. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998, ialah: “Bank 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”⁴

Sedangkan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) ialah: “Semua badan yang melakukan kegiatan di bidang keuangan, yang secara langsung atau tidak langsung menghimpun dana terutama dengan jalan mengeluarkan kertas berharga dan menyalurkannya ke dalam masyarakat, terutama guna membiayai investasi perusahaan-perusahaan.”⁵

Yang tergolong ke dalam Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) ialah terutama Lembaga Pembiayaan (Sewa Guna Usaha, Modal Vnetura, Pembiayaan Konsumen, Jasa Anjak Piutang dan Kartu Plastik), Perusahaan Asuransi, Perusahaan Dana Pensiun, Perusahaan Pegadaian dan Pasar Modal. Dibandingkan dengan Lembaga Keuangan Bank (LKB) yang usianya dapat dikatakan telah demikian lama, Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) baru mulai banyak didirikan dalam tahun 1970-an dengan tujuan utama “Untuk mendorong pengembangan pasar uang dan pasar modal serta membantu membantu permodalan perusahaan-perusahaan, terutama pengusaha golongan ekonomi lemah”.⁶

Secara umum, kegiatan utama Lembaga Keuangan Bukan Bank adalah menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat. Hanya saja, satu hal yang perlu diingat di sini ialah bahwa lembaga keuangan bukan bank tidak menghimpun dana secara langsung dari masyarakat berupa simpanan seperti tabungan, giro dan deposito. Lembaga Keuangan Bukan Bank hanya menghimpun dana secara tidak langsung terutama melalui kertas berharga jangka menengah dan panjang, serta juga dalam bentuk pinjaman/kredit dan penyertaan.⁷

³ Y. Sri Susilo, Sigit Triandaru dan A. Totok Budi Santoso, (selanjutnya ditulis Y. Sri Susilo). 2000. *Bank dan Lembaga Keuangan Lain* (Jakarta: Salemba Empat). h. 2-3.

⁴ Thomas Suyatno. et. all. 2001. *Kelembagaan Perbankan* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama). h. 1.

⁵ *Ibid.* h. 13.

⁶ *Ibid.* h. 12.

Secara lebih rinci, perbedaan antara lembaga keuangan dalam bentuk bank dengan lembaga keuangan bukan bank seperti dipetakan Y. Sri Susilo dan kawan-kawan adalah sebagai berikut:⁸

| Kegiatan | Lembaga Keuangan | |
|-------------------|---|---|
| | Bank | Bukan Bank |
| Penghimpunan dana | <ul style="list-style-type: none">• Secara langsung berupa simpanan dana masyarakat (tabungan; giro; deposito), dan | <ul style="list-style-type: none">• Hanya secara tidak langsung dari masyarakat (terutama melalui kertas berharga; dan bisa juga dari penyertaan, pinjaman/ kredit dari lembaga lain) |
| | <ul style="list-style-type: none">• Secara tidak langsung dari masyarakat (kertas berharga; penyertaan; pinjaman/ kredit dari lembaga lain. | |
| Penyaluran dana | <ul style="list-style-type: none">• Untuk tujuan modal kerja, investasi, konsumsi | <ul style="list-style-type: none">• Terutama untuk tujuan investasi |
| | <ul style="list-style-type: none">• Kepada badan usaha dan individu | <ul style="list-style-type: none">• Terutama kepada badan usaha |
| | <ul style="list-style-type: none">• Untuk jangka pendek, menengah, dan panjang. | <ul style="list-style-type: none">• Terutama untuk jangka menengah dan panjang. |

C. Lembaga Keuangan Syari`ah

Mengacu kepada definisi lembaga keuangan di atas, dapatlah dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan lembaga keuangan syari`ah ialah lembaga keuangan yang dalam melaksanakan akad (transaksi) ekonominya terutama menarik dan menyalurkan uang dari dan kepada masyarakat menggunakan sistem syari`ah atau hukum Islam. Dikatakan terutama dalam menarik dan menyalurkan uang dari dan kepada masyarakat, mengingat "Dalam kenyataannya, kegiatan lembaga keuangan bisa [juga] diperuntukkan bagi investasi perusahaan, kegiatan konsumsi, dan kegiatan distribusi barang dan jasa."⁹

Akan halnya Lembaga Keuangan Konvensional (LKK), Lembaga Keuangan Syari`ah/Islam yang dalam banyak hal sesungguhnya memang dapat dikatakan sama atau hanya mengikuti Lembaga Keuangan Konvensional -- kecuali dalam hal bentuk akad (transaksi) dan asas pencarian/perolehan keuntungannya yang berbeda -- juga mengenal

⁷ Y. Sri Susilo. *op. cit.* h. 128.

⁸ *Ibid.* h. 3.

⁹ *Ibid.* h. 3.

pemilahan lembaga keuangan ke dalam dua macam yakni: Lembaga Keuangan Syari`ah dalam bentuk bank dan Lembaga Keuangan Syari`ah yang bukan bank.

Ditinjau dari segi imbalan atau jasa atas penggunaan dana, baik berupa simpanan maupun pinjaman, bank dapat dibedakan ke dalam dua kelompok yakni: Bank Konvensional dan Bank Syari`ah. Bank Konvensional adalah bank yang dalam melaksanakan aktivitasnya terutama menghimpun dan menyalurkan dana memberikan dan mengenakan imbalan (keuntungan) berdasarkan sistem bunga dalam bentuk persentase tertentu dari dana untuk suatu periode tertentu. Sedangkan bank Syari`ah/bank Islam adalah bank yang dalam aktivitasnya terutama menghimpun dan menyalurkan dana memberikan dan mengenakan imbalan (keuntungan) atas asas bagi hasil dan jual-beli.

Pemilahan bank ke dalam Bank Konvensional dan Bank Islam/Syari`ah ini secara eksplisit atau sekurang-kurangnya secara implisit terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998. Dalam Undang-Undang ini antara lain disebutkan: "Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syari`ah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran". Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syari`ah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran".¹⁰

Bunyi Undang-Undang ini secara tersurat memang tidak menyatakan bahwa Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat dibedakan ke dalam Bank Umum Konvensional (BUK) dan Bank Umum Syari`ah (BUS) atau Bank Perkreditan Rakyat Konvensional (BPRK) dan Bank Perkreditan Rakyat Syari`ah (BPRS); akan tetapi, secara tersurat (eksplisit) jelas-jelas memberikan memberikan hidline bagi sebuah bank untuk melaksanakan kegiatan usaha perbankannya itu secara konvensional (dengan sistem bunga) atau berdasarkan Prinsip Syari`ah (bagi hasil/jual-beli).

Dalam kenyataannya, sejak dasawarsa 1990-an, di Indonesia memang terdapat tiga macam jenis bank dilihat dari segi pelaksanaan kegiatan usahanya. Yaitu: (i) bank yang dalam melaksanakan kegiatan usahanya murni Konvensional seperti bank-bank Konvensional yang lumayan banyak jumlahnya (ii) bank yang melaksanakan kegiatan usahanya murni

¹⁰ Baca Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan, Bab I, pasal 1 ayat 3 dan 4.

berdasarkan Prinsip Syari`ah seperti Bank Muamalat Indonesia (iii) bank yang dalam melaksanakan kegiatan usahanya pada satu sisi membuka bank berdasarkan sistem Konvensional, tetapi pada saat yang bersamaan, juga menyediakan bank yang berdasarkan Prinsip Syari`ah seperti Bank BNI Syari`ah, Bank BRI Syari`ah, Bank IFI Cabang Syari`ah, Bank Bukopin Syari`ah, Bank Jabar Syari`ah, Bank Syari`ah Mandiri (BSM) dan lain-lain.

Bank-bank tersebut tidak hanya memiliki jenis Bank Perkreditan Rakyat (BPR), akan tetapi juga memiliki Bank Umum. Khusus untuk Bank Mandiri yang sangat terkenal dengan Bank Syari`ah Mandiri (BSM)-nya misalnya, kini telah memiliki layanan di 17 Propinsi.¹¹

Belum lagi menyimak Bank-bank Syari`ah lainnya yang berkembang cukup baik sungguhpun mungkin tidak sepesat dan sprogresif pertumbuhan dan perkembangan BSM. Perkembangan cukup pesat perbankan Syari`ah di Indonesia bukan diberikan oleh sembarang orang, melainkan justru oleh pihak yang sangat berkompeten dalam hal ini.

Riawan Amin, Dirut Bank Muamalat Indonesia misalnya dengan tegas menyatakan bahwa: "Perbankan Syari`ah adalah solusi bagi sistem perbankan nasional." Baginya, krisis multidimensional yang menimpa negeri ini sejak pertengahan 1997 merupakan potret kegagalan perbankan konvensional dalam menjalankan perannya.¹²

Pendapat serupa dinyatakan Gubernur Bank Indonesia, Syahril Sabirin. Menurutnya, "Perkembangan perbankan Syari`ah yang pesat serta pelajaran yang diberikan oleh krisis keuangan yang terjadi 1997, telah memunculkan harapan pada sebagian masyarakat bahwa pengembangan ekonomi Syari`ah merupakan suatu solusi bagi peningkatan ketahanan ekonomi nasional."¹³

Sungguhpun pernyataan kedua pelaku perbankan di atas tidak bermaksud memberikan jawaban terhadap pertanyaan yang disimpulkan Salihin Hasan seperti dikutipkan pada bagian pendahuluan tulisan ini, namun sekurang-kurangnya skeptisisme sebagian orang terhadap kemampuan Lembaga Keuangan Syari`ah pada umumnya dan Perbankan Syari`ah pada khususnya, paling sedikit telah berkurang walaupun belum terjawab secara memuaskan. Permasalahan berikutnya sekarang, adakah Lembaga Keuangan Syari`ah khususnya Perbankan telah memiliki jaminan hukum yang kuat dalam konteks perundang-undangan Indonesia ? Guna

¹¹ *Republika*. 17 Mei 2003. h. 2.

¹² *Modal*. No. 3/1 Januari 2003. h. 10.

¹³ *Republika*. 17 Mei 2003. h. 2.

menjawab pertanyaan ini perlu ditelusuri lebih jauh tentang hukum perbankan Indonesia khususnya yang dalam bentuk undang-undang.

D. Perbankan Syari`ah dalam Konteks Hukum Perbankan Indonesia

Menurut Muhamad Djumhana, "Hukum Perbankan adalah sebagai kumpulan peraturan hukum yang mengatur kegiatan bank yang meliputi segala aspek, dilihat dari segi esensi, dan eksistensinya, serta hubungannya dengan bidang kehidupan yang lain."¹⁴

Dari rumusan ini dapat dikemukakan bahwa pengaturan dibidang perbankan, akan meliputi banyak hal. Yang terpenting di antaranya ialah: Dasar-dasar perbankan, kedudukan hukum pelaku di bidang perbankan, kaidah-kaidah perbankan tentang etika perbankan, struktur organisasi dan arah perekonomian serta hubungan antara satu hal dengan hal yang lainnya.¹⁵

Namun demikian dalam konteks pengertiannya yang sempit dan sederhana, terutama dihubungkan dengan kata hukum dalam arti undang-undang tertulis seperti yang umum dikenal belakangan ini, dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan Hukum Perbankan Indonesia (HPI) ialah hukum atau tepatnya undang-undang yang mengatur masalah-masalah perbankan yang berlaku sekarang di Indonesia. Inherent di dalamnya Bank Syari`ah yang tengah menjadi obyek kajian utama dalam tulisan ini.

Jika pembentukan Bank Muamalat Indonesia (BMI) tahun 1992 sebagai Bank Syari`ah pertama disetujui sebagai titik awal dari sejarah kebangkitan kembali ekonomi Islam di Indonesia seperti pernah disinggung pada bagian awal tulisan ini, maka sejak tahun tersebut hingga sekarang terdapat dua Undang-Undang Tentang Perbankan, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998. Membandingkan dua Undang-Undang ini, terutama dilihat dari sudut pandang kehadiran Perbankan Syari`ah, dapat difahami bahwa kehadiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 yang sifatnya mengubah dan sekaligus memperbarui

¹⁴ Muhamad Djumhana. 2000. *Hukum Perbankan di Indonesia* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti). h. 3.

¹⁵ *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, jelas di antara dasar pemikiran yang latar-belakanginya antara lain ialah untuk memberikan tempat atau paling tidak mengakomodir kehadiran bank Syari`ah yang belum terakses secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992.

Kesimpulan ini antara lain dapat ditelusuri dari beberapa perubahan bunyi pasal yang ada dalam kedua Undang-Undang tersebut. Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 misalnya menetapkan bahwa salah satu bentuk usaha bank adalah "menyediakan pembiayaan dan atau melakukan kegiatan lain berdasarkan Prinsip Syari`ah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia" melalui Surat Keputusan tertanggal 12 Mei 1992. "Pokok-pokok ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia memuat antara lain:

1. Kegiatan usaha dan produk-produk Bank berdasarkan Prinsip Syari`ah;
2. Pembentukan dan tugas Dewan Pengawas Syari`ah;
3. Persyaratan bagi pembukaan Kantor Cabang yang melakukan kegiatan usaha secara konvensional untuk melakukan kegiatan usaha berdasarkan Prinsip Syari`ah."¹⁶

Pasal ini merupakan revisi terhadap masalah yang sama pada UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan pasal 6 huruf m yang menetapkan bahwa salah satu bentuk usaha bank umum adalah 'menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah'. Perubahan tersebut pada dasarnya menyangkut tiga hal, yaitu:

- a. istilah 'prinsip bagi hasil' diganti dengan 'Prinsip Syari`ah', meskipun esensinya tidak berbeda;
- b. ketentuan rinci semula ditetapkan dengan 'Peraturan Pemerintah' kemudian diganti dengan ketentuan Bank Indonesia;
- c. UU yang lama hanya menyebutkan prinsip bagi hasil dalam hal penyediaan dana saja, sedangkan UU yang baru menyebutkan prinsip bagi hasil dalam hal penyediaan dana dan juga dalam kegiatan lain. Kegiatan lain bisa diterjemahkan dalam banyak hal yang mencakup penghimpunan dan penggunaan dana.¹⁷

Memperhatikan kata 'bagi hasil' yang notabene bahasa Indonesia asli dan kata-kata 'Prinsip Syari`ah' yang merupakan serapan dari kata baku hukum Islam di satu pihak, serta jangka waktu yang relatif cukup lama yakni sekitar 6 tahun (1992-1998), mengisyaratkan peran efektif asas pembentukan dan penerapan hukum secara evolusioner yang dalam istilah

¹⁶ Y. Sri Susilo. *op. cit.* h. 109.

¹⁷ *Ibid.*

sejarah hukum Islam lazim dikenal dengan sebutan asas at-tadrij fit-tasyri'. Asas ini tidak lain dan tidak bukan adalah merupakan tuntunan dari Al-Qur'an yang dalam menurunkan ayat-ayat hukum bahkan ayat-ayat lainnya dilakukan secara bertahap sedikit demi sedikit.

Dalam mencermati naskah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan, juga dapat menarik kesimpulan bahwa secara umum dan substantif, eksistensi Perbankan Syari'ah telah terjamin secara hukum dan perundang-undangan. Alasannya, karena pengakuan akan keberadaan dan posisi Bank Syari'ah dalam UU. No. 7 Th. 1992 yang semula belum begitu kuat, diperkuat dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Perbankan Indonesia. Yang terpenting di antara isinya seperti diringkaskan Wahyu Dwi Agung: "Antara lain memberi wewenang kepada Bank Indonesia untuk melakukan pembinaan, pengawasan dan pengembangan serta melakukan pengelolaan moneter melalui Perbankan Syari'ah dengan menggunakan instrument yang sesuai dengan Prinsip Syari'ah."¹⁸

Hanya saja dalam prakteknya memang diakui masih terdapat sejumlah persoalan yang belum diatur dalam perundang-undangan tersebut semisal keberadaan Dewan Pengawas Syari'ah (DPS) dalam lingkungan Perbankan Syari'ah. Padahal, keberadaan DPS dalam lingkungan Perbankan Syari'ah justru dianggap sangat urgen. Signifikansi keberadaan Dewan Pengawas Syari'ah itu bukan semata-mata karena dihubungkan dengan masyarakat Perbankan Syari'ah dan tugas utama DPS sebagai perpanjangan tangan Dewan Syari'ah Nasional (DSN) untuk mengawasi sesuai tidaknya praktek perbankan yang bersangkutan dengan Prinsip Syari'ah yang telah difatwakan DSN, akan tetapi juga lebih disebabkan keberadaan DPS itu pada dasarnya merupakan salah satu hal yang diamanatkan Undang-Undang Tentang Perbankan.

Selain memberikan jaminan perlindungan atas keberadaan Perbankan Syari'ah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 juga di dalamnya termaktub sejumlah instruksi yang baik langsung maupun tidak langsung memberikan wewenang kepada lembaga-lembaga atau bahkan masyarakat terkait untuk mengembangkan Prinsip Syari'ah dalam lingkungan Perbankan Syari'ah. Perhatikan misalnya bunyi ayat 13 pasal 1 Undang-Undang tersebut seperti dikutipkan di bawah ini:

"Prinsip Syari'ah adalah aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam antara bank dan pihak lain untuk penyimpanan dana dan atau

¹⁸ Baca dan perhatikan UU. No. 10 Th. 1998 Ttg. Perbankan, terutama pasal 1 ayat 7 dan pasal 11 ayat (1) dan (2).

pembiayaan kegiatan usaha, atau kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan syari`ah, 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').

Hemat penulis, naskah pasal 1 ayat 13 UU. No. 10 Tahun 1998 di atas pada satu sisi memberikan jaminan bagi pemberlakuan hukum muamalah Islam terutama dalam hal akad (transaksi) apapun yang melibatkan pihak Bank Syari`ah dengan pihak lain (orang atau badan hukum). Terutama berkenaan dengan ihwal akad penyimpanan dana, pembiayaan kegiatan usaha, dan kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan Syari`ah. Kata 'kegiatan lainnya' memberikan kemungkinan bagi pengembangan produk perbankan Syari`ah di luar yang telah disebutkan Undang-Undang ini sepanjang akad/transaksi dan lain-lainnya itu benar-benar sesuai dengan hukum Islam atau Syari`ah.

Diktum lain dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan yang memberikan jaminan keberadaan dan kiprah Perbankan Syari`ah di Indonesia ialah Bagian Umum dari Penjelasan Undang-Undang tersebut yang antara lain menegaskan: "Sementara itu, peranan bank yang menyelenggarakan kegiatan usaha berdasarkan Prinsip Syari`ah perlu ditingkatkan untuk menampung aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, Undang-Undang ini memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk mendirikan bank yang menyelenggarakan kegiatan usaha berdasarkan Prinsip Syari`ah, termasuk pemberian kesempatan kepada Bank Umum untuk membuka kantor cabangnya yang khusus melakukan kegiatan berdasarkan Prinsip Syari`ah."¹⁹

Dalam pada itu hukum materil dari jenis-jenis usaha ekonomi yang tersurat dalam teks Undang-Undang di atas, memang dapat dikatakan sama sekali tidak diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan. Juga belum/tidak dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Apalagi dengan hukum materil dari jenis-jenis usaha ekonomi Perbankan Syari`ah lainnya yang tidak tertulis dalam naskah Undang-Undang di atas semisal al-ba`i bis-salam (pembelian dengan penyerahan barang kemudian/sale on future delivery), al-bai` bitstsamanil-ajil (penjualan dengan pembayaran kemudian/

¹⁹ Baca Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan, bagian Penjelasan Umum, alinea ketujuh.

deferred sale and instalment sale), dan lain-lain sebagainya. Belum lagi berbincang ihwal jenis-jenis usaha ekonomi keungan dan perbankan yang terdapat dalam hukum bisnis Islam (fiqh mu`amalah) yang demikian banyak jumlahnya.

Untuk mengantisipasi kekosongan hukum materiil di bidang ekonomi Perbankan Syari`ah inilah tampaknya Majelis Ulama Indonesia (MUI) lebih-kurang lima tahun yang lalu (1999) membentuk Dewan Syari`ah Nasional (DSN) yang di antara tugas pokok dan wewenangnya adalah: "mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan keungan dan produk keungan syari`ah, serta sekaligus mengawasi penerapan fatwa yang telah dikeluarkannya."²⁰

Sejak mulai aktif bertugas hingga sekarang, Dewan Syari`ah Nasional telah menghasilkan puluhan fatwa tentang keungan Syari`ah baik itu yang berkenaan dengan Lembaga Keuangan Perbankan Syari`ah maupun dalam hubungannya dengan Lembaga –Lembaga Keuangan Syari`ah Bukan Bank.

E. LKSBB Dalam Konteks Perundang-Undangan Indonesia

Berbeda dengan Lembaga Keuangan Bank (LKB) -- kecuali Perbankan Syari`ah -yang pada umumnya telah berumur panjang, Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) di Indonesia rata-rata masih berusia muda dalam artian belum lama tumbuh dan berkembang. Seperti dikemukakan sebagian pemerhati Lembaga Keuangan, Lembaga Keuangan Bukan Bank [di Indonesia] mulai banyak didirikan dalam tahun 1972 atau lebih tepatnya tahun 1970-an. "Tujuannya untuk mendorong pengembangan pasar uang dan pasar modal serta membantu permodalan perusahaan-perusahaan, terutama pengusaha golongan ekonomi lemah."²¹

Mengingat golongan ekonomi lemah di Indonesia kebanyakan adalah orang-orang beragama Islam, dan dimungkinkan pendirian beberapa Lembaga Keuangan Bukan Bank yang dalam melakukan kegiatan usahanya berdasarkan Prinsip Syari`ah, maka pada paroh kedua dasawarsa 1990-an, berdirilah beberapa Lembaga Keuangan Syari`ah Bukan Bank terutama dalam bentuk Asuransi Syari`ah di samping Permodalan Syari`ah.

Sayangnya, hingga dewasa ini belum ada Undang-Undang yang secara khusus atau spesifik mengatur Lembaga Keuangan Syari`ah baik

²⁰ Untuk mengetahui lebih-jauh tentang tugas dan wewenang Dewan Syari`ah Nasional (DSN), lihat antara lain Lampiran II Surat Keputusan Majelis Ulama Indonesia, No. Kep. 754/MUI/II/1999).

²¹ Thomas Suyatno. *et. all. op. cit.* h. 12.

itu Lembaga Keuangan Bank Syari`ah dan lebih-lebih Lembaga Keuangan Syari`ah Bukan Bank. Tapi berlainan dengan Lembaga Keuangan Bank Syari`ah yang telah diatur dalam Undang-Undang meskipun bersama-sama dengan Bank Konvensional, Lembaga Keuangan Syari`ah Bukan Bank dapat dikatakan sama sekali belum ada Undang-Undang yang secara legal-formal mengatur LKSBB. Termasuk di dalamnya Undang-Undang Tentang Asuransi Syari`ah yang jika dibandingkan dengan Lembaga Keuangan Non Bank lainnya di Indonesia, keberadaan Asuransi Syari`ah (AS) relatif jauh lebih banyak²²

Hingga dewasa ini, perihal usaha perasuransian diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1992 Tanggal 11 Februari 1992 Tentang Usaha Perasuransian. Berbeda dengan UU. No. 7 Th. 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU. No. 10 Th. 1998 yang secara eksplisit mengakui dan bahkan menjamin eksistensi Perbankan Syari`ah, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian memang sama sekali tidak menyinggung soal kemungkinan keberadaan Asuransi Syari`ah. Namun demikian, juga tidak lalu harus difahami bahwa Undang-Undang ini menafikan kemungkinan pembentukan usaha perasuransian yang berdasarkan Prinsip Syari`ah.

Alasannya, selain karena Asuransi Syari`ah memang belum ada pada saat Undang-Undang ini disusun, juga pada dasarnya tidak ada halangan bagi Asuransi Syari`ah untuk mematuhi semua isi Undang-Undang tersebut. Apalagi tatkala dihubungkan dengan tujuan asuransi yang seperti diuraikan Abdulkadir Muhammad yakni untuk: (i) pengalihan resiko (ii) pembayaran ganti kerugian (iii) pembayaran santunan dan (iv) kesejahteraan anggota.²³

Bahkan sebaliknya, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 yang melalui pasal 9 memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk memberi izin usaha setiap pihak yang melakukan usaha perasuransian, selama ini dapat dikatakan relatif tidak mengalami hambatan berarti dalam hal perizinan Asuransi Syari`ah. Pertumbuhan Asuransi Syari`ah, menurut prakiraan Adiwarmar Karim (Presiden Direktur Karim Business Consulting (KBC), industri asuransi syari`ah akan mengalami booming pada tahun 2003.²⁴

²² Di antara Asuransi yang beroperasi dengan Prinsip Syari`ah (hukum Islam) ialah: PT. Syarikat Takaful Indonesia, PT. MAA Asuransi Syari`ah, PT. Asuransi Jiwa Prinsipal Egalita Indonesia, PT. A.J. Asih Great Eastern Divisi Syari`ah, PT. Asuransi Syari`ah Mubarakah dan lain-lain. Termasuk Asuransi Bumi Putera dan Bringin Life yang kini juga telah membuka divisi/cabang Asuransi Syari`ah.

²³ Abdulkadir Muhammad. 1999. *Hukum Asuransi Indonesia* (Bandung: Aditya Bakti). h. 12-16.

²⁴ *Republika*. 3 Mei 2003. h. 2.

Jika saja dianalogkan dengan latar-belakang dan pemikiran filosofis dari keberadaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan yang perubahannya dilakukan antara lain untuk mengakomodir keberadaan Bank Syari`ah dan dalam rangka demokratisasi ekonomi Indonesia, maka keberadaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian memang sudah mendesak untuk dirubah dan diganti. Selain karena Undang-Undang ini tidak sesuai lagi dengan tuntutan demokratisasi usaha perasuransian, secara defacto di Indonesia usaha perasuransian Syari`ah kian waktu semakin tumbuh dan keberadaannya dapat dikatakan sama sekali tidak mengganggu keberadaan Asuransi Konvensional dan apalagi mengganggu stabilitas perekonomian Indonesia. Malahan sebaliknya, kehadiran Asuransi Syari`ah semakin menopang dan memperkuat ekonomi Nasional secara keseluruhan.

Namun demikian, bagaimanapun kehadiran undang-undang yang mengatur atau sekurang-kurangnya secara eksplisit mengakui eksistensi Asuransi Syari`ah di Indonesia, tetap mutlak diperlukan. Demikian juga dengan Undang-Undang yang mengatur perihal Lembaga Keuangan Syari`ah Bukan Bank selain Asuransi seperti: Lembaga Pembiayaan, Perusahaan Dana Pensiun, Perusahaan Pegadaian, dan Pasar Modal yang dalam lingkungan Lembaga Keuangan Konvensional Bukan Bank umumnya mengacu kepada:

- a) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1952 Tentang Bursa (Lembaran Negara No. 67 Tahun 1952);
- b) Surat Keputusan Menteri Keuangan No. Kep. 38/MK/IV/1972 tanggal 18 Januari 1972 tentang Perubahan dan Tambahan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. Kep. 792/MK/IV/12/1970 tanggal 7 Desember 1970.²⁵

Akan halnya Asuransi Syari`ah, Lembaga Keuangan Syari`ah Bukan Bank lainnya juga belum memiliki Undang-Undang yang menjamin eksistensinya, apakah itu secara umum seperti diatur dalam peraturan perundang-undangan di atas, dan lebih-lebih yang secara khusus mengatur sendiri-sendiri perihal internal setiap Lembaga Keuangan Syari`ah Bukan Bank. Namun kenyataannya beberapa Lembaga Keuangan Syari`ah Bukan Bank seperti PT. Permodalan Nasional Madani Invesment Management dan PT Reksadana Syari`ah Invesment Management juga telah berpraktek di Indonesia.

Keterlambatan Undang-Undang yang mengatur ihwal LKSBB pada umumnya dan LKBS pada khususnya tampak membawa hikmah tersendiri

²⁵ Thomas Suyatno. et. all. *op. cit.* h. 12-13.

bila dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat internasional. Sebab, dalam kenyataannya dalam era globalisasi dan era informasi sekarang ini dalam mana hubungan antara Negara yang satu dengan Negara yang lain lebih-lebih ketika menghadapi hal-hal yang dianggap sama, sedikit banyak akan turut berpengaruh bagi pembentukan suatu undang-undang. Tidak terkecuali undang-undang tentang Lembaga Keuangan Syariah.

Kehadiran Islamic Financial Services Board (IFSB) beberapa bulan lalu (November 2002) di Malaysia yang di antara program kerja utamanya diberitakan akan menyusun standard dan prinsip pokok pengawasan, pengaturan, dan penerapan syariah Islam oleh industri keuangan syariah di seluruh dunia²⁶, misalnya diharapkan akan semakin memperkaya isi dan nilai undang-undang LKS yang akan disusun di Indonesia. Selain akan menjadi payung bagi keberadaan LKS dunia, kehadiran IFSB tentu akan mencerminkan standard keuangan syariah yang lebih baik karena didukung lembaga-lembaga keuangan yang benar-benar kompeten di dalam bidangnya masing-masing.

G. Penutup

Dari pembahasan tentang Lembaga Keuangan Syariah pada umumnya dan Lembaga Keuangan Bank Syariah pada khususnya, dapat disimpulkan bahwa secara umum dan substantif, keberadaan Perbankan Syariah telah mendapatkan jaminan memadai dalam perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, dan diperkuat dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

Berbeda dengan Lembaga Keuangan Bank Syariah, Lembaga Keuangan Syariah Bukan Bank, secara substantive dan dalam konteksnya yang global sekalipun belum memiliki jaminan perundang-undangan meskipun secara formal dan defacto kini relatif banyak Lembaga Keuangan Syariah Bukan Bank yang telah mendapatkan izin usaha/operasional dari pejabat/departemen terkait dan yang berwenang untuk mengeluarkannya.

Sehubungan dengan kenyataan seperti ini, maka sungguh pada tempatnya memang jika banyak orang di antaranya Saudara Wahyu Dwi Agung yang melalui lisan maupun tulisannya menyampaikan imbauan demikian: "Sebagai negara hukum 'rechstaat', semestinya pemerintah

²⁶ *Modal*. No. 3/1 Januari 2003. h. 50.

(termasuk legislatif) bertindak proaktif memberikan bingkai hukum yang tegas dan jelas untuk kebutuhan dan kepentingan warganya.”²⁷

Termasuk tentunya hukum yang jelas dan tegas dalam bidang Lembaga Keuangan Syariah (LKS) sebagai konsekuensi logis dari kenyataan penduduk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang pluralistik.

Wal-hamdu-lillahi rabbil-`alamin!

Daftar Pustaka

- Djumhana, Muhamad, Drs., SH., 2000, Hukum Perbankan di Indonesia. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Muhammad Abdulkadir, Prof., SH., 1999, Hukum Asuransi Indonesia. Bandung: PT. Aditya Bakti.
- Modal, Majalah, No. 2/1 Desember 2002 dan No. 3/1 Januari 2003. Republika, 3 Mei dan 17 Mei 2003.
- Suma, Muhammad Amin, 2001, Fungsi dan wewenang Dewan Syariah Nasional, Makalah pada kegiatan Seminar dan Lokakarya tentang “Akad dan Pengawasan Dalam Transaksi Ekonomi Syariah”, 23-24 Juli 2001 di Aula PPIM IAIN Jakarta.
- Susilo, Y. Sri, Sigit Triandaru dan A. Totok Budi Santoso, 2000, Bank & Lembaga Keuangan Lain. Jakarta: Salemba Empat.
- Suyatno, Thomas, Drs., MM., et. all, 2001, Kelembagaan Perbankan. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- IAIN Jakarta, Lembaga Penelitian, 1998, Kajian Islam Tentang Berbagai Masalah Kontemporer. Jakarta: Lembaga Penelitian IAIN “Syarif Hidayatullah” Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 1000 Tahun 1998.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian.

²⁷ Modal. No. 2/1 Desember 2002. h. 43.