

# Politik Ekonomi UU Perbankan Syariah Peluang dan Tantangan Regulasi Industri Perbankan Syariah

YUSUF WIBISONO<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>*Pusat Ekonomi Bisnis Syariah Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia*

**Abstract.** Building an effective legal and regulatory framework for Islamic banking is imperative. Initiative to enact Islamic banking laws in Indonesia can be regarded in this respect. The objective of this paper is to examine the critical issues in Islamic banking laws. This paper examines and highlights the main features of Islamic banking laws. It is suggested that the main goal of the laws are to enhance Shari' compliance and promoting stability of the system. Despite the progress achieved through this approach, it is recommended that Islamic banking development needs more efforts and initiatives. This paper also attempts to provide an analysis of future direction in the development of Islamic banking industry in Indonesia.

Keywords: *regulation and business law, islamic banks*

## PENDAHULUAN

Perkembangan perbankan syariah yang telah mendapat momentum sejak 1970-an, secara umum mengambil dua pola. *Pertama*, mendirikan bank syariah berdampingan dengan bank konvensional (*dual banking system*) seperti kasus di Mesir, Malaysia, Arab Saudi, Yordania, Kuwait, Bahrain, Bangladesh, dan Indonesia. *Kedua*, merestrukturisasi sistem perbankan secara keseluruhan sesuai dengan syariat Islam (*full fledged Islamic financial system*) seperti kasus Sudan, Iran, dan Pakistan. Peranan regulasi menjadi titik kritis terpenting dalam kedua kasus tersebut. Seluruh inisiasi awal perbankan syariah dimulai dengan dukungan regulasi yang memadai.<sup>1</sup>

Di Iran, bank syariah beroperasi setelah UU Perbankan Bebas-Bunga disahkan pada Agustus 1983 dan berlaku pada Maret 1984. *Faisal Islamic Bank of Sudan* mulai beroperasi sejak 1978 dengan dekret khusus dan seluruh sistem perbankan Sudan “di-Islamisasi” pada September 1984. Bank Islam Malaysia Berhad beroperasi pada Juli 1983 setelah disahkannya UU Perbankan Islam Nomor 276 pada Maret 1983. *Jordan Islamic Bank for Finance and Investment* berdiri pada 1978 berdasarkan UU Sementara Khusus Nomor 13 yang kemudian diperkuat oleh UU Permanen Nomor 62 pada 1985.

Kemajuan perkembangan industri perbankan syariah selalu dapat ditelusuri dari dukungan regulasi yang diperolehnya. Dan sebaliknya, lambannya perkem-

bangkan perbankan syariah hampir selalu berasosiasi dengan minimnya regulasi yang mendukung. Bank syariah pertama di Kuwait, *Kuwait Finance House*, berdiri pada 1977. Namun hingga kini, Kuwait baru memiliki dua bank syariah dan dua puluh sembilan perusahaan investasi syariah. Minimnya jumlah bank syariah di Kuwait dikarenakan regulasi yang dibutuhkan baru dikeluarkan pada tahun 2003, yaitu UU Nomor 30 Tahun 2003, sebagai tambahan terhadap Bab 3 UU Nomor 32 Tahun 1968. Praktek perbankan syariah di Indonesia baru dimulai pada tahun 1992 dan stagnan selama hampir 7 tahun sesudahnya, dikarenakan oleh minimnya dukungan regulasi.

Perkembangan pesat perbankan syariah di Indonesia saat ini juga tidak bisa dilepaskan dari dukungan regulasi. Kehadiran bank syariah pertama, Bank Muamalat Indonesia, pada 1992, terjadi berkat dukungan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Perkembangan perbankan syariah secara pesat sejak 1999 juga merupakan hasil dari dukungan regulasi yang memadai yaitu UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 dan UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang kemudian diperkuat oleh UU Nomor 3 Tahun 2004.

Terhitung sejak 17 Juni 2008, industri perbankan syariah Indonesia secara resmi memasuki era baru. RUU Perbankan Syariah yang telah masuk ke DPR sejak pertengahan 2005 sebagai RUU inisiatif DPR, telah disahkan sehingga Indonesia kini resmi memiliki regulasi perbankan syariah yaitu UU Nomor 21 Tahun

\*Korespondensi: +62815972 7904; yusuf.wibisono@ui.edu, yusuf.wibisono@ui.ac.id

<sup>1</sup> Sebagian besar negara di dunia mengadopsi *common law* atau *civil law* sehingga kerangka hukum mereka tidak mendukung perkembangan perbankan syariah yang memiliki karakteristik unik. Sebagai misal, aktivitas utama perbankan syariah adalah jual beli (*murabahah*) dan penyertaan modal (*musyarakah* dan *mudharabah*). Namun hukum dan regulasi perbankan pada umumnya justru melarang bank komersial untuk melakukan kegiatan-kegiatan tersebut. Lihat Habib Ahmed and Tariqullah Khan, “Risk Management in Islamic Banking”, in M. Kabbir Hasan and Mervyn K. Lewis (Eds.). *Handbook of Islamic Banking*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007, hal. 146.

2008 tentang Perbankan Syariah.

UU PS sebagai regulasi terhadap perbankan syariah, memiliki banyak argumentasi. Rasionalitas utama adalah pertimbangan sistemik, kegagalan sebuah bank akan berimplikasi luas pada stabilitas sistem keuangan dan perekonomian secara keseluruhan. UU PS juga menjadi penting untuk melindungi konsumen/nasabah. Bank harus menjaga risiko dengan bersikap rasional dan hati-hati dalam keputusan investasi, menghindari mis-manajemen, dan tidak mengambil tindakan yang berisiko tinggi.

UU PS juga diharapkan dapat menjamin kepatuhan perbankan syariah terhadap prinsip-prinsip syariah dalam operasionalnya. Dan terakhir, UU PS ini diharapkan dapat memuluskan langkah perbankan syariah nasional di pasar antarbank internasional. Perbankan syariah nasional dituntut untuk menerapkan standar regulasi perbankan internasional untuk berkiprah di tingkat internasional.

Namun regulasi yang terlalu ketat dan komprehensif, dapat menjadi bumerang. Regulasi yang berlebihan dapat meningkatkan biaya kepatuhan serta menghambat inovasi dan kreativitas. *Trade-off* antara stabilitas dan efisiensi harus mendapat perhatian yang memadai. Hal ini mengingatkan bahwa industri perbankan syariah masih kecil dan sangat membutuhkan pertumbuhan yang signifikan.

## PEMBAHASAN

### A. Kerangka Regulasi Perbankan Syariah Indonesia

Jejak rekam regulasi terhadap perbankan syariah nasional selama ini sudah positif. Tonggak sejarah penting dari kerangka regulasi perbankan syariah dimulai pada tahun 1990 dengan diselenggarakannya simposium MUI yang menyepakati pendirian bank syariah di Indonesia. Simposium MUI ini mendorong lahirnya UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan yang memperkenalkan “bank bagi hasil”. Dengan aturan pelaksana PP Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, maka lahirlah bank syariah pertama di Indonesia yaitu Bank Muamalat Indonesia di tahun 1992.

Eksperimen *dual banking system* di Indonesia berpuncak di tahun 1998 dengan lahirnya UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 yang mengizinkan perbankan konvensional untuk membuka unit usaha syariah. Regulasi baru ini memicu ekspansi industri perbankan syariah nasional secara signifikan setelah mengalami stagnasi selama lebih dari 7 tahun dan sekaligus secara resmi menandai penerimaan Bank Indonesia terhadap eksistensi bank syariah dalam *dual banking system*.

UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (BI) menegaskan tanggung jawab bank sentral atas regulasi dan supervisi sistem perbankan nasional termasuk bank syariah dan BPR syariah. Melalui UU ini,

bank sentral juga mendapat kewenangan untuk melakukan pengelolaan moneter berbasis syariah. Tugas pokok tersebut mempertegas bahwa BI berkewajiban mengembangkan bank syariah dengan menyusun ketentuan dan menyiapkan infrastruktur yang sesuai dengan karakteristik bank syariah.

Dukungan undang-undang inilah yang kemudian melahirkan Biro Perbankan Syariah di BI pada tahun 2001 yang kemudian pada tahun 2004 ditingkatkan statusnya menjadi Direktorat Perbankan Syariah. Berbekal otoritas ini pula, BI memperkenalkan instrumen moneter syariah pertama yaitu Sertifikat Wadiah BI (SWBI) di tahun 1999. Di tahun 2000, BI bergerak maju dengan memperkenalkan Pasar Uang Antar-bank berdasarkan prinsip Syariah (PUAS). Peran BI ini semakin diperkuat dalam UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang perubahan UU Nomor 23 Tahun 1999.

Di tahun 2002, BI memperbaiki aturan tentang unit usaha syariah melalui PBI Nomor 4/1/PBI Tahun 2002 yang mengatur tentang: [1] konversi bank konvensional menjadi bank syariah; [2] konversi cabang konvensional menjadi cabang syariah; [3] konversi kantor kas konvensional menjadi cabang syariah; [4] pembukaan sub-cabang syariah di cabang konvensional; dan [5] pembukaan unit syariah di cabang konvensional.

Di bulan Maret 2006, BI meluncurkan kebijakan *syariah office channeling* (layanan syariah) melalui PBI Nomor 8/3/PBI Tahun 2006, yaitu mekanisme kerjasama pengumpulan dana antara kantor cabang syariah sebagai bank induk dengan kantor cabang konvensional bank yang sama. Ketentuan ini kemudian disempurnakan melalui PBI Nomor 9/7/PBI Tahun 2007, ketentuan pembukaan *office channeling* diperlonggar dan fungsinya diperluas dimana semula hanya menghimpun dana menjadi dapat melakukan pembiayaan dan pelayanan jasa keuangan. Ketentuan *office channeling* ini secara efektif memperluas jaringan pelayanan dan menaikkan aset perbankan syariah. Sampai dengan bulan Desember 2008, jumlah jaringan *office channeling* lebih dari 1.400 *outlet* dengan dana pihak ketiga yang berhasil dihimpun telah menembus Rp1 triliun.

Melalui berbagai dukungan regulasi inilah, industri perbankan syariah tumbuh pesat. Di tahun 1992, hanya terdapat 1 bank umum syariah (BUS) yaitu Bank Muamalat Indonesia dan 9 BPR Syariah (BPRS). Di tahun 1999, berdiri BUS kedua yaitu Bank Syariah Mandiri dan Unit Usaha Syariah (UUS) yang pertama yaitu UUS Bank IFI, dan jumlah BPRS melonjak mencapai 78. Di tahun 2004, berdiri BUS ketiga yaitu Bank Syariah Mega Indonesia dan jumlah UUS dan BPRS melonjak berturut-turut menjadi 15 dan 86.

Dan kini, per Desember 2008, terdapat 5 BUS, 27 UUS, dan 131 BPRS dengan total jaringan kantor BUS, UUS, dan BPRS mencapai 951 kantor. Pada November 2008 berdiri BUS keempat yaitu Bank

Syariah BRI dan pada Desember 2008 berdiri BUS kelima yaitu Bank Syariah Bukopin. Per Desember 2008, aset perbankan syariah telah mencapai Rp 49,55 triliun. Per November 2008, aset perbankan syariah ini telah mencapai 2,05% dari total aset perbankan nasional, sedangkan aset BPRS mencapai 4,8% dari total aset BPR nasional.

Selain UU tentang Perbankan dan Bank Sentral, terdapat beberapa perundang-undangan yang terkait industri perbankan syariah antara lain UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, UU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama, UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, UU Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, UU tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia serta beberapa regulasi yang sedang dipersiapkan seperti RUU Pembiayaan (*leasing*), RUU Jaring Pengaman Sektor Keuangan, dan RUU PPN.

### B. Rasionalitas Undang-Undang Perbankan Syariah

Rasionalitas utama dari regulasi terhadap perbankan adalah alasan sistemik, begitupun halnya dengan perbankan syariah. Regulasi terhadap perbankan syariah sangat dibutuhkan sebagaimana halnya terhadap perbankan konvensional untuk beberapa alasan (Errico dan Farahbakh, 1998; Chapra dan Khan, 2000): [1] risiko kebangkrutan perbankan syariah tidak bisa diabaikan, terutama ketika operasi bank dijalankan berdasarkan skema *two-tier mudharabah* dimana sisi aset dan kewajiban dari neraca bank secara penuh diintegrasikan<sup>3</sup>; [2] risiko kerugian ekonomi sebagai hasil dari buruknya keputusan investasi, yang bisa dikarenakan oleh kombinasi berbagai faktor seperti lingkungan usaha yang rentan, lemahnya tata kelola internal dan rendahnya disiplin pasar; [3] bank yang lemah akan menurunkan kinerja makroekonomi seperti efisiensi sistem pembayaran dan efektivitas kebijakan moneter khususnya kebijakan yang diimplementasikan melalui instrumen tidak langsung, serta dapat menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap sistem finansial secara keseluruhan; dan [4] sistem perbankan yang lemah akan menghalangi perekonomian untuk mendapat manfaat dari globalisasi dan liberalisasi pasar finansial domestik.

Secara umum, kerangka regulasi untuk perbankan adalah penting untuk memberi lingkungan yang baik untuk pertumbuhan dan pengembangan industri serta stabilitas sektor keuangan secara keseluruhan. Hal ini sangat relevan untuk perbankan syariah dimana terdapat beragam jenis investasi yang rumit dan harus mematuhi ketentuan syariah dan dengan inovasi yang terus berlanjut beserta implikasi risiko yang terkandung didalamnya. Ketersediaan regulasi yang sesuai akan berkontribusi pada perbaikan pembinaan dan pengawasan, peningkatan efektivitas kebijakan moneter dan kredit, serta stabilitas dan jaring pengaman sistem.

Kerangka regulasi untuk perbankan syariah harus mengakomodasi karakter dasar perbankan syariah dengan pada saat yang sama mengatur isu-isu yang umum bagi semua lembaga intermediasi keuangan seperti manajemen kontrak, kepailitan, jaminan, dan pemulihan aset. Regulasi perbankan syariah juga harus memberi definisi yang tegas tentang lembaga bank syariah sejalan dengan persyaratan perizinan, permodalan, cakupan aktivitas, dan hubungannya dengan otoritas regulator. Regulasi perbankan syariah juga harus mampu mengidentifikasi, menilai, dan mengelola risiko yang inheren di dalam aktivitas perbankan syariah.

Regulasi untuk perbankan syariah adalah tantangan bagi otoritas agar dapat memahami dan menyeimbangkan antara pengawasan yang efektif dan memfasilitasi industri untuk pertumbuhan dan pengembangan lebih lanjut. Pada saat yang sama, regulasi adalah keperluan industri untuk *level playing field*, infrastruktur yang efektif, berfungsinya pasar dan penetrasi ke pasar global. Regulasi untuk perbankan syariah adalah tantangan bagi otoritas agar dapat memahami dan menyeimbangkan antara pengawasan yang efektif dan memfasilitasi industri untuk pertumbuhan dan pengembangan lebih lanjut. Pada saat yang sama, regulasi adalah keperluan industri untuk *level playing field*, infrastruktur yang efektif, berfungsinya pasar dan penetrasi ke pasar global<sup>4</sup>.

Peranan pemerintah dan otoritas pengawasan bukanlah untuk mendikte industri atau memaksakan aturan, namun untuk memfasilitasi pengembangan perbankan syariah dengan menciptakan lingkungan usaha yang kompetitif dan sehat. Tujuan dari setiap usaha regulasi

<sup>3</sup> Secara teoritis, terdapat dua jenis sistem operasi perbankan syariah: [i] *Two-tier mudharabah*: di sisi kewajiban, dana masuk dengan kontrak *mudharabah*, dan di sisi aset, bank menyalurkan dana juga dengan kontrak *mudharabah*. Sebagai tambahan, bank juga diizinkan menerima *demand deposits* yang tidak menerima *return* dan bank berhak mengenakan biaya. Dengan skema ini, tidak ada *reserve requirement* yang dibutuhkan; [ii] *two windows*: sisi kewajiban bank terbagi dua jenis yaitu rekening giro dan rekening investasi. Dengan skema ini, 100% *reserve requirement* diterapkan untuk *demand deposit*, dan tidak ada *reserve requirement* untuk rekening investasi. Namun dalam prakteknya hal ini sulit dilakukan. IFSB (*Islamic Financial Services Board*) menetapkan ketentuan kecukupan modal untuk perbankan syariah adalah 8% dari total modal.

<sup>4</sup> Meski demikian, perbankan syariah masih tetap menghadapi *legal risk* terutama lintas wilayah yurisdiksi yang berasal dari interaksi antara hukum komersial dan syariah. Jika terdapat konflik antara ke-duanya, terdapat peluang bagi pihak yang mengalami gagal bayar untuk menghindari tanggungjawab dengan cara tidak patuh terhadap syariah. Hal ini terjadi di pengadilan Inggris antara *Shamil Bank of Bahrain E.C.* dan *Beximco Pharmaceuticals Ltd and Others*. Lihat Yusuf Talal DeLorenzo and Michael J.T. McMillen. "Law and Islamic Finance: An Interactive Analysis", in Simon Archer and Rifaat Ahmed Abdel Karim (Eds.). *Islamic Finance: The Regulatory Challenge*. Singapore: John

adalah untuk mempertahankan kepercayaan terhadap sistem perbankan secara keseluruhan, melindungi konsumen, dan mendorong kesadaran publik.

Regulasi juga harus memberi kerangka untuk kebijakan, standar, kontrol, dan instrumen pengawasan yang baik dan efektif, sesuai dengan syariah dan standar internasional.<sup>5</sup> Kerangka pengawasan bank konvensional dapat dijadikan *benchmark*, dalam hal ini, seperti ketentuan tentang kecukupan modal, pengelolaan likuiditas, tata kelola perusahaan, transparansi, *disclosure*, disiplin pasar, manajemen risiko, dan perlindungan konsumen. Kontribusi *benchmarking* sendiri dapat dimanifestasikan melalui pengkajian ulang secara fundamental kualitas pelayanan menurut standar nilai terbaik (Saragih, 2006). Terkait hal ini, kerangka regulasi yang ditujukan pada perbankan konvensional sering dijadikan rujukan seperti kerangka regulasi dari Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)<sup>6</sup>.

Sebagai bagian integral dari proses regulasi, perbankan syariah adalah pengembangan infrastruktur pasar keuangan syariah untuk menjamin keberlanjutan dan berfungsinya perbankan syariah. Fokus dari usaha ini adalah dengan membangun instrumen syariah yang efektif untuk memfasilitasi pengelolaan dana perbankan syariah di pasar modal. Keberadaan industri penunjang, seperti perusahaan sekuritas dan asuransi, juga penting untuk mendukung pengembangan perbankan syariah.

Pada kasus Indonesia, kehadiran UU Perbankan Syariah akan menjadi legitimasi paling akurat untuk berjalannya praktik perbankan syariah. Selain itu, kehadiran UU Perbankan Syariah 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 pengembangan perbankan syariah dinilai akan kurang efektif.

Kehadiran UU 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 sekedar mempercepat perkembangan syariah sebagai alternatif, namun lebih dari itu menjadikan perbankan syariah sebagai solusi bagi perekonomian yang kuat dan dinamis<sup>7</sup>.

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 syariah, serta pusat informasi terbaru dan data keuangan syariah. Institusi pendukung yang lengkap, efektif, dan efisien berperan penting untuk memastikan stabilitas dan pengembangan perbankan syariah secara keseluruhan.

### C. Pokok-Pokok Pikiran UU Perbankan Syariah

Pembahasan RUU PS membutuhkan waktu yang panjang, terhitung sejak digulirkan pada tahun 2000, masuk ke parlemen pada 2005, dan disahkan pada 17 Juni 2008. Namun yang menarik, pembahasan intensif RUU PS dengan pemerintah sendiri berlangsung dalam waktu yang tidak terlalu lama, bahkan pembahasan intensif hanya dilakukan pada bulan-bulan terakhir menjelang 17 Juni 2008.

Dari naskah RUU PS April 2008, RUU PS usulan DPR terdiri dari 15 bab dan 75 pasal. Secara umum, pokok-pokok pikiran RUU PS ini dapat di-

<sup>5</sup> Perbankan syariah menghadapi resiko sebagaimana perbankan konvensional sehingga juga membutuhkan pengawasan yang efektif untuk menjamin stabilitas sistem secara keseluruhan. Perbankan syariah menghadapi *credit risk* lebih besar terkait masalah *adverse selection*, *moral hazard* dan *costly state verification*. Begitupun halnya dengan *liquidity risk* terkait *cash flow* yang lebih tidak terprediksi dan keterbatasan instrumen keuangan untuk menutup defisit. Namun perbankan syariah menghadapi *inflation risk* dan *market risk* yang lebih rendah karena pada instrumen bagi hasil melekat fungsi indeksasi penuh secara otomatis. Lihat Tarsidin dan Perry Warjiyo. "Perbankan Syariah dan Perbankan Berdasarkan Bunga: Manakah yang Lebih Optimal?", *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Oktober 2006.

<sup>6</sup> BCBS pada 2004 mengeluarkan dokumen berjudul *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*, dokumen yang dikenal sebagai Basel II, menggantikan Basel I yang dikeluarkan pada 1988. Struktur Basel II terdiri dari tiga "pilar", yaitu: (i) ketentuan modal minimum, dengan pendekatan baru terhadap resiko kredit dan resiko operasional; (ii) proses tinjauan pengawasan, dari sudut pandang regulator untuk mempromosikan stabilitas sistem perbankan secara keseluruhan; dan (iii) disiplin pasar; menguraikan ketentuan pengungkapan publik (*disclosure*) minimum terkait resiko dan manajemen resiko.

<sup>7</sup> Secara teoritis, perbankan syariah dengan sistem bagi hasil memiliki dua karakter utama yaitu *cost of fund bank* selalu lebih kecil daripada pendapatan operasionalnya dan *risk sharing* antara nasabah penyimpan dana dan bank terkait resiko aktivitas pembiayaan bank. Dua hal ini sangat penting untuk optimalitas fungsi intermediasi perbankan dan stabilitas sistem keuangan.

Tabel 1. Komparasi Struktur RUU Perbankan Syariah

RUU PS Usulan DPR	RUU PS Usulan Pemerintah
BAB I: KETENTUAN UMUM	BAB I: KETENTUAN UMUM
BAB II: ASAS, TUJUAN DAN FUNGSI	BAB II: ASAS, TUJUAN DAN FUNGSI
BAB III: PERIZINAN, BENTUK HUKUM, ANGGARAN DASAR DAN KEPEMILIKAN	BAB III: PERIZINAN, BENTUK BADAN HUKUM, ANGGARAN DASAR DAN KEPEMILIKAN
Bagian Pertama: Perizinan	Bagian Pertama: Perizinan
Bagian Kedua: Bentuk Hukum	Bagian Kedua: Bentuk Badan Hukum
Bagian Ketiga: Anggaran Dasar	Bagian Ketiga: Anggaran Dasar
Bagian Keempat: Pendirian dan Kepemilikan Bank Syariah	Bagian Keempat: Pendirian dan Kepemilikan Bank Syariah
BAB IV: JENIS, KEGIATAN USAHA BANK SYARIAH DAN KETENTUAN PELAKSANAAN PRINSIP SYARIAH	BAB IV: JENIS, KEGIATAN USAHA BANK SYARIAH DAN KETENTUAN PELAKSANAAN PRINSIP SYARIAH
Bagian Pertama: Jenis dan Kegiatan Usaha	Bagian Pertama: Jenis dan Kegiatan Usaha
Bagian Kedua: Kelayakan Penyaluran Dana	Bagian Kedua: Kelayakan Penyaluran Dana
Bagian Ketiga: Larangan Bagi Bank Syariah	Bagian Ketiga: Larangan Bagi Bank Syariah dan UUS
Bagian Keempat: Ketentuan Pelaksanaan Prinsip Syariah	Bagian Keempat: Ketentuan Pelaksanaan Prinsip Syariah
BAB V: PEMEGANG SAHAM PENGENDALI, DEWAN KOMISARIS, DEWAN PENGAWAS SYARIAH, DIREKSI, DAN TENAGA KERJA ASING	BAB V: PEMEGANG SAHAM PENGENDALI, DEWAN KOMISARIS, DEWAN PENGAWAS SYARIAH, DIREKSI, DAN TENAGA KERJA ASING
Bagian Pertama: Pemegang Saham Pengendali	Bagian Pertama: Pemegang Saham Pengendali
Bagian Kedua: Dewan Komisaris, Dewan Pengawas Syariah, Direksi, dan Pejabat Eksekutif	Bagian Kedua: Dewan Komisaris, Direksi, dan Pejabat Eksekutif
Bagian Ketiga: Penggunaan Tenaga Asing	Bagian Ketiga: Dewan Pengawas Syariah
BAB VI: KOMITE PERBANKAN SYARIAH	Bagian Ketiga: Penggunaan Tenaga Kerja Asing
BAB VII: PRINSIP KEHATI-HATIAN DAN KEWAJIBAN PENGELOLAAN RISIKO	BAB VI: TATA KELOLA, PRINSIP KEHATI-HATIAN DAN PENGELOLAAN RISIKO PERBANKAN SYARIAH
Bagian Pertama: Prinsip Transparansi	Bagian Pertama: Tata Kelola Perbankan Syariah
Bagian Kedua: Prinsip Kehati-hatian	Bagian Kedua: Prinsip Kehati-hatian
Bagian Ketiga: Kewajiban Pengelolaan Risiko	Bagian Ketiga: Kewajiban Pengelolaan Risiko
BAB VIII: RAHASIA BANK	BAB VII: RAHASIA BANK
Bagian Pertama: Cakupan Rahasia Bank	Bagian Pertama: Cakupan Rahasia Bank
Bagian Kedua: Pengecualian Rahasia Bank	Bagian Kedua: Pengecualian Rahasia Bank
BAB IX: TUGAS PENGATURAN DAN PENGAWASAN	BAB VIII: PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
Bagian Pertama: Pengaturan dan Pengawasan	Bagian Pertama: Pengaturan dan Pengawasan
Bagian Kedua: Tindak Lanjut Pengawasan	Bagian Kedua: Tindak Lanjut Pengawasan
BAB X: JARING PENGAMAN SISTEM PERBANKAN SYARIAH	BAB IX: PENYELESAIAN SENGKETA PERBANKAN SYARIAH
BAB XI: KEWENANGAN DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA DI BIDANG PERBANKAN	BAB X: SANKSI ADMINISTRATIF
BAB XII: SANKSI ADMINISTRATIF	BAB XI: KETENTUAN PIDANA
BAB XIII: KETENTUAN PIDANA	BAB XII: KETENTUAN PERALIHAN
BAB XIV: KETENTUAN PERALIHAN	BAB XIII: KETENTUAN PENUTUP
BAB XV: KETENTUAN PENUTUP	

Sumber: Naskah DIM RUU Perbankan Syariah, April 2008.

Tabel 2. Struktur UU Perbankan Syariah

BAB I: KETENTUAN UMUM
BAB II: ASAS, TUJUAN DAN FUNGSI
BAB III: PERIZINAN, BENTUK BADAN HUKUM, ANGGARAN DASAR DAN KEPEMILIKAN
Bagian Pertama: Perizinan
Bagian Kedua: Bentuk Badan Hukum
Bagian Ketiga: Anggaran Dasar
Bagian Keempat: Pendirian dan Kepemilikan Bank Syariah
BAB IV: JENIS, KEGIATAN USAHA, KELAYAKAN PENYALURAN DANA DAN LARANGAN BAGI BANK SYARIAH DAN UUS
Bagian Pertama: Jenis dan Kegiatan Usaha
Bagian Kedua: Kelayakan Penyaluran Dana
Bagian Ketiga: Larangan Bagi Bank Syariah dan UUS
BAB V: PEMEGANG SAHAM PENGENDALI, DEWAN KOMISARIS, DEWAN PENGAWAS SYARIAH, DIREKSI, DAN TENAGA KERJA ASING
Bagian Pertama: Pemegang Saham Pengendali
Bagian Kedua: Dewan Komisaris dan Direksi
Bagian Ketiga: Dewan Pengawas Syariah
Bagian Keempat: Penggunaan Tenaga Kerja Asing
BAB VI: TATA KELOLA, PRINSIP KEHATI-HATIAN DAN PENGELOLAAN RISIKO PERBANKAN SYARIAH
Bagian Pertama: Tata Kelola Perbankan Syariah
Bagian Kedua: Prinsip Kehati-hatian
Bagian Ketiga: Kewajiban Pengelolaan Risiko
BAB VII: RAHASIA BANK
Bagian Pertama: Cakupan Rahasia Bank
Bagian Kedua: Pengecualian Rahasia Bank
BAB VIII: PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
Bagian Pertama: Pengaturan dan Pengawasan
Bagian Kedua: Tindak Lanjut Pengawasan
BAB IX: PENYELESAIAN SENGKETA
BAB X: SANKSI ADMINISTRATIF
BAB XI: KETENTUAN PIDANA
BAB XII: KETENTUAN PERALIHAN
BAB XIII: KETENTUAN PENUTUP

Sumber: UU Perbankan Syariah, 17 Juni 2008.

pilah ke dalam empat kelompok besar: [1] regulasi terhadap operasional perbankan syariah yang khas seperti jenis dan kegiatan usaha yang sesuai dengan prinsip-prinsip syariah; [2] regulasi terhadap infrastruktur yang dibutuhkan perbankan syariah, seperti pembentukan komite perbankan syariah; [3] regulasi terhadap perbankan syariah sebagai bagian dari sistem perbankan dan keuangan nasional seperti ketentuan perizinan, pemegang saham pengendali, dan kerahasiaan bank; dan [4] regulasi terhadap tata kelola dan disiplin pasar perbankan syariah.

Naskah RUU PS April 2008 usulan pemerintah cukup jauh berbeda dengan naskah usulan DPR. Beberapa perubahan penting yang terlihat dari naskah RUU PS usulan pemerintah adalah [1] penghapusan bab VI tentang Komite Perbankan Syariah; [2] perubahan di bab IV tentang ketentuan pelaksanaan prinsip syariah dengan masuknya DSN MUI menggantikan Komite Perbankan Syariah; [3] penghapusan Dewan Pengawas Syariah di bab V bagian kedua dan menjadikannya di bagian baru dengan ketentuan lebih ringkas; [4] penghapusan komisisaris yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip syariah; [5] penambahan ketentuan tata kelola yang baik (*good governance*) dan prinsip akuntansi syariah pada bab VII; [6] penghapusan bab X tentang jaring pengaman sistem perbankan syariah; [7] penghapusan bab XI tentang kewenangan dalam penyidikan tindak pidana di bidang perbankan; dan [8] penambahan satu bab tentang penyelesaian sengketa perbankan syariah. Selain itu, terdapat berbagai perubahan lainnya dari naskah usulan DPR baik teknis maupun substantif yang tersebar di berbagai tempat.

Dengan demikian, naskah RUU PS usulan pemerintah secara umum lebih ramping dibandingkan naskah usulan DPR yaitu terdiri dari 13 bab dan 68 pasal (lihat tabel 1).

Yang menarik, UU PS yang disahkan sangat mirip dengan RUU PS usulan pemerintah, baik dari sisi struktur maupun substansi (lihat tabel 2). Dengan kata lain, walau UU PS adalah UU inisiatif DPR, dan telah masuk secara resmi di DPR sejak pertengahan 2005, namun pemerintah ternyata jauh lebih dominan dalam pembahasan RUU yang ternyata berlangsung relatif lancar dan singkat.

Secara umum, substansi ketentuan dalam UU PS memiliki beberapa tujuan utama. *Pertama*, menjamin kepastian hukum bagi *stakeholders* dan sekaligus memberi keyakinan bagi masyarakat untuk menggunakan produk dan jasa perbankan syariah. Hal ini terlihat dari ketentuan-ketentuan tentang jenis usaha,

ketentuan pelaksanaan syariah, kelayakan usaha, penyaluran dana, larangan bagi bank syariah dan UUS, kerahasiaan bank, serta penyelesaian sengketa.

*Kedua*, menjamin kepatuhan syariah (*shari'ah compliance*). Hal ini terlihat dari ketentuan kegiatan usaha yang tidak boleh bertentangan dengan prinsip syariah, penegasan kewenangan fatwa syariah oleh MUI, kewajiban pembentukan Dewan Pengawas Syariah (DPS) di setiap bank syariah dan UUS, serta pembentukan Komite Pengawas Syariah di Bank Indonesia (BI).

*Ketiga*, menjamin "stabilitas sistem". Hal ini terlihat dari diadopsinya *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision* seperti ketentuan tentang pendirian dan kepemilikan, pemegang saham pengendali, tata kelola, prinsip kehati-hatian, kewajiban pengelolaan risiko serta pembinaan dan pengawasan.<sup>8</sup> Semangat "stabilitas sistem" ini semakin terlihat jelas dengan adanya ketentuan tentang sanksi administratif dan ketentuan pidana.

Beberapa aspek penting lain dalam UU PS nampak sudah berada pada arah yang tepat antara lain, [1] ketentuan bahwa bank konvensional dapat dikonversi menjadi bank syariah dan larangan bank syariah dan BPRS dikonversi menjadi bank konvensional atau BPR; [2] mengizinkan kepemilikan asing secara ke-mitraan dengan investor domestik; [3] mendorong *spin-off* UUS menjadi BUS secara *smooth* yaitu ketika aset UUS telah mencapai 50% dari induknya atau 15 tahun setelah berlakunya UU PS; [4] saat terjadi merger atau konsolidasi bank syariah dengan bank lain, maka bank hasil *merger* atau konsolidasi harus menjadi bank syariah; [5] dana zakat dan sosial yang dihimpun perbankan syariah harus disalurkan ke organisasi pengelola zakat; [6] bank syariah dapat menghimpun wakaf uang; [7] penegasan dan landasan yang kuat untuk BPR Syariah; dan [8] kewajiban tata kelola yang baik dan penyampaian laporan keuangan berdasarkan prinsip akuntansi syariah.

Melihat kecenderungan tersebut, UU PS akan memiliki dampak positif terhadap aspek kepatuhan syariah, iklim investasi dan kepastian usaha, serta perlindungan konsumen, dan stabilitas sektor perbankan secara keseluruhan. Dari sisi *supply*, hal ini langsung bisa dirasakan dampaknya oleh industri dengan rencana berdirinya sejumlah BUS dan UUS baru, termasuk asing. Dari sisi *demand*, dibutuhkan waktu lebih panjang untuk melihat dampak UU PS ini seiring proses sosialisasi.

#### D. Evaluasi UU Perbankan Syariah

Hasil evaluasi UU Perbankan Syariah menunjukkan terdapat beberapa masalah substantif ekonomi dan

<sup>8</sup> BCBS dalam dokumen berjudul *Core Principles for Effective Banking Supervision* (1997) menetapkan 25 prinsip-prinsip dasar yang dibutuhkan untuk sistem pengawasan perbankan yang efektif, yaitu: pra-kondisi untuk pengawasan yang efektif (prinsip 1), perizinan dan struktur (prinsip 2-5), regulasi dan persyaratan kehati-hatian (prinsip 6-15), metode pengawasan perbankan yang berkelanjutan (prinsip 16-20), persyaratan pengungkapan informasi (prinsip 21), otoritas pengawasan formal (prinsip 22), dan *cross-border banking* (prinsip 23-25).

beberapa masalah yuridis-formal. Pada dasarnya agenda terpenting industri perbankan syariah saat ini adalah peningkatan daya tarik dan daya saing untuk membesarkan dirinya. Daya tarik dan daya saing perbankan syariah akan meningkat jika setidaknya empat hal terpenuhi yaitu: [1] ukuran (*size*) perbankan syariah yang cukup besar sehingga dapat efisien dan kompetitif; [2] variasi produk-produk perbankan syariah yang beragam sesuai kebutuhan bisnis dan masyarakat; [3] terdapatnya jaringan perbankan syariah yang luas; dan [4] adanya pasar modal dan pasar uang syariah yang memiliki produk dan instrumen keuangan syariah yang beragam, kompetitif dan likuid.

Sudahkah UU PS bergerak ke arah sana? Dari pembahasan sebelumnya terlihat bahwa semangat utama UU PS adalah semangat kepatuhan syariah (*shari'ah compliance*) dan stabilitas sistem. Tidak ada yang salah dengan kecenderungan ini. Menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip syariah dan prinsip-prinsip kesehatan bank syariah jelas merupakan hal positif.

Permasalahannya adalah UU PS ini sangat minim insentif untuk pengembangan dan peningkatan daya saing perbankan syariah. Belum terlihat upaya serius untuk membesarkan *size* perbankan syariah dalam UU PS ini. Aturan kepemilikan asing di industri perbankan syariah nasional sudah diakomodasi namun belum memberi insentif yang memadai. Insentif yang memadai bagi bank konvensional yang ingin konversi menjadi BUS atau *spin-off* UUS menjadi BUS, juga belum mendapat perhatian.

Namun memang harus diakui bahwa banyak inisiatif yang dibutuhkan untuk membesarkan *size* perbankan syariah, berada di luar cakupan UU PS ini seperti netralitas pajak untuk transaksi keuangan syariah, insentif pajak untuk investor syariah, dan instrumen syariah utang pemerintah untuk pengembangan pasar modal syariah.

Sementara itu, aturan yang ekstensif tentang kegiatan usaha dan akad syariah yang digunakan, dikawatirkan akan memasung inovasi dan kreatifitas perbankan syariah. Di tengah kebutuhan yang tinggi untuk produk perbankan syariah yang lebih variatif dan beragam untuk memenuhi kebutuhan bisnis dan masyarakat, tidak seharusnya perbankan syariah terpasang oleh ketentuan yang tidak perlu.

Seharusnya yang lebih dibutuhkan disini adalah ketegasan tentang kewenangan DSN untuk *product development* dan *shari'ah approval*. DSN seharusnya diperkuat dengan kewenangan dan sumberdaya untuk melakukan riset dan pengembangan, tidak hanya pasif menerima permintaan fatwa dari industri.

Wacana DSN dilebur ke dalam Komite Perbankan Syariah dan berada di bawah BI (usulan DPR) yang menimbulkan kekhawatiran akan hilangnya identitas dan independensi DSN, akhirnya dihilangkan, namun memiliki rasionalitas kuat terkait eratnya kaitan antara fatwa dan regulasi yang berada dibawah otoritas BI. Hal ini kemudian diselesaikan dengan kompromi bahwa kedudukan DSN dan MUI dikukuhkan dan Ko-

mite Perbankan Syariah di BI tetap ada namun dengan kewenangan untuk menterjemahkan fatwa MUI ke dalam regulasi BI.

Di sisi lain, telah terdapat arah positif untuk pengembangan jaringan perbankan syariah yaitu dengan penegasan ketentuan UUS, ketentuan bank syariah tidak dapat dikonversi menjadi bank konvensional, memfasilitasi *spin-off* UUS menjadi BUS, dan penegasan kewenangan BI terkait perizinan pembukaan kantor cabang.

Di saat yang sama, pengembangan pasar modal syariah ke depan diprediksi akan semakin baik dan cepat pasca dikeluarkannya UU Nomor 19 Tahun 2008 tentang SBSN pada 9 April 2008 yang lalu. Sementara itu, pasar uang syariah semakin kompetitif dengan hadirnya SBI syariah yang memiliki fitur hampir sama dengan SBI konvensional. SBI syariah terbit berdasarkan PBI Nomor 10/11/PBI Tahun 2008 pada 31 Maret 2008, menggantikan SWBI yang memiliki imbal hasil jauh lebih rendah dari SBI konvensional. Namun ke depan, SBI syariah ini sebenarnya tidak diperlukan karena kini, seiring dengan kehadiran UU Surat Berharga Syariah Negara, telah ada sukuk pemerintah. Instrumen moneter syariah secara bertahap harus diarahkan sepenuhnya pada sukuk pemerintah untuk menggantikan SBI syariah.

Selain beberapa masalah substantif-ekonomi, UU PS juga masih menyimpan sejumlah masalah yuridis-formal. *Pertama*, terkait ketentuan tentang penyelesaian sengketa perbankan syariah. Pada Bab IX UU PS tercantum bahwa penyelesaian sengketa perbankan syariah dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan agama, namun dimungkinkan penyelesaian dilakukan di pengadilan umum sepanjang sesuai isi Akad. Ketentuan ini merupakan hasil kompromi dari rancangan awal dimana penyelesaian sengketa dilakukan oleh pengadilan umum. Secara yuridis, ketentuan kompromi ini tetap bermasalah karena secara jelas bertabrakan dengan ketentuan yang telah ada di UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama dimana peradilan agama berwenang secara penuh untuk menerima dan menyelesaikan sengketa ekonomi syariah.

Ketentuan ini juga konflik dengan UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang telah memberi legitimasi kompetensi absolut peradilan agama sebagai peradilan yang berwenang menangani perkara-perkara dalam ranah hukum Islam, termasuk didalamnya ekonomi syariah. Secara metodologis, masuknya aturan penyelesaian sengketa dalam UU PS merupakan hal tidak lazim dan berpotensi menyalahi UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyelesaian sengketa masuk dalam ranah kekuasaan kehakiman, bukan ranah bisnis sehingga seharusnya tidak masuk dalam UU PS ini.

Pengalaman negara-negara lain tentang penyele-

saian sengketa perbankan syariah menunjukkan kesimpulan yang ambigu. Di Malaysia, penyelesaian sengketa perbankan syariah dilakukan oleh pengadilan umum. Sedangkan di Qatar, sebelum sistem kehakiman digabung pada Oktober 2004, sengketa perbankan syariah diselesaikan oleh pengadilan syariah.

*Kedua*, terkait ketentuan kepemilikan asing dalam sektor perbankan syariah. UU PS menetapkan bahwa BUS hanya dapat didirikan dan/atau dimiliki oleh pihak asing secara kemitraan dengan investor domestik. Sedangkan maksimum kepemilikan asing di BUS ditetapkan oleh BI. Ketentuan ini berpotensi konflik dengan UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang menetapkan kebebasan berusaha di semua bidang untuk penanaman modal, baik dalam negeri maupun asing. Bidang usaha yang tertutup atau terbuka dengan persyaratan diatur oleh pemerintah melalui Perpres. Perpres Nomor 77 Tahun 2007 sebagai peraturan pelaksana UU Nomor 25 Tahun 2007 yang berlaku selama 3 tahun, telah menetapkan bahwa maksimum kepemilikan asing di sektor perbankan syariah adalah 99%.

*Ketiga*, tidak terselesaikannya permasalahan hukum lembaga keuangan mikro syariah (LKMS). LKMS direpresentasikan oleh BPRS, koperasi (KSP, USP, KJKS, UJKS) syariah, dan BMT. BPRS diakomodasi dalam UU PS ini dan kini memiliki dasar hukum yang kuat, namun yang lain tidak terakomodasi. Koperasi syariah belum diakomodasi dalam UU Koperasi disamping koperasi itu sendiri bukan merupakan bentuk badan hukum yang ideal untuk LKMS, sedangkan BMT sama sekali tidak memiliki payung hukum (informal). Akibatnya, sebagian besar BMT memilih badan hukum koperasi. Ketiadaan regulasi yang memadai membuat LKMS informal memiliki banyak kelemahan sebagaimana halnya LKM konvensional yaitu *high-risk* bagi nasabah deposan, *high-cost* bagi nasabah meminjam dan tingkat kesehatan usaha yang rendah.

Arah kebijakan ke depan, harus ada dukungan regulasi yang memadai untuk mendorong perkembangan LKMS dengan mengakomodasi eksistensi dan segala karakter yang melekat padanya. Langkah terbaik adalah mengatur LKMS dalam UU terpisah mengingat sifat dasar dan karakteristiknya yang berbeda dari perbankan syariah. Namun dalam UU PS seharusnya ada inisiatif untuk mendorong kemajuan LKMS, terutama BMT dan koperasi syariah, melalui insentif bagi BUS/UUS untuk akuisisi LKMS dan menjadikannya sebagai unit mikro dari BUS/UUS. Hal ini secara efektif akan mendorong kemajuan LKMS dengan menghapus permasalahan kesenjangan antara besarnya pembiayaan dengan terbatasnya sumber pendanaan dan meningkatkan tata kelola LKMS.

### **E. Dukungan yang Diharapkan**

Secara umum, UU PS telah memuat banyak hal penting yang dibutuhkan perbankan syariah untuk

tumbuh dan berkembang. Namun kita membutuhkan lebih banyak lagi dukungan regulasi yang progresif, visioner, dan berbasis pasar. Hal ini menjadi semakin krusial mengingat persaingan global yang semakin sengit. Berbagai negara telah jauh melangkah memberi dukungan regulasi untuk mengembangkan perbankan syariah dan untuk menjadi pusat keuangan syariah global. Salah satu yang paling progresif dan ambisius adalah Malaysia.

Sebagai misal, untuk pengembangan pasar *sukuk*-nya, Malaysia melibatkan berbagai inisiatif yang luas dan ekstensif seperti memfasilitasi proses penerbitan yang efisien, mendorong proses penetapan harga, menciptakan *benchmark yield*, memperluas basis investor, mempromosikan likuiditas di pasar sekunder, dan memperkuat kerangka hukum, regulasi dan syariah. Inisiatif-inisiatif ini juga didukung dengan pembangunan infrastruktur finansial yang luas termasuk sistem *settlement* dan sistem informasi *sukuk*.

Untuk menjadikan Malaysia sebagai pusat *sukuk* global, sejumlah langkah liberalisasi pasar dilakukan untuk mendorong masuknya perusahaan asing guna menjadikan Malaysia sebagai pusat *sukuk* global. Hal itu dilakukan untuk menghimpun dana di pasar *sukuk* Malaysia dana yang dihimpun dapat digunakan untuk membiayai investasi di wilayah yurisdiksi lain. Pada tahun 2006, *sukuk* berdenominasi mata uang asing diizinkan diterbitkan di pasar *sukuk* Malaysia. Pemerintah Malaysia juga memberikan dukungan berupa netralitas pajak untuk mengakomodasi penerbitan *sukuk* serta pembebasan pajak untuk pendapatan dari sekuritas syariah yang diterbitkan di Malaysia.

Sektor perbankan syariah Malaysia diliberalisasi pada tahun 2004 dengan penerbitan izin untuk institusi keuangan Islam asing untuk mendorong keterkaitan sektor finansial domestik dengan global. Kepemilikan asing di institusi keuangan Islam dinaikkan hingga 49% dari total saham. Izin baru juga diperluas untuk perusahaan yang menjalankan bisnis perbankan syariah, *takaful*, dan *retakaful* dalam mata uang internasional untuk institusi ini kepemilikan asing diperbolehkan hingga 100%. Keleluasaan operasional dengan mendirikan kantor cabang atau pembantu, dan fasilitas *tax holiday* selama 10 tahun berdasarkan UU Pajak Pendapatan Malaysia.

Inisiatif yang paling dibutuhkan perbankan syariah kini untuk kasus Indonesia adalah upaya atau insentif dan keberpihakan untuk membesarkan *size* dan jaringan perbankan syariah dalam rangka mencapai *critical mass*. Perbankan syariah dengan tercaainya *critical mass* akan mencapai efisiensi dan menaikkan daya saingnya terhadap perbankan konvensional. Jika hal ini tercapai, maka perbankan syariah dapat menjadi *mainstream*, tidak lagi sekadar alternatif.

Hal yang paling mendasar adalah adanya perlakuan yang adil dan non-diskriminatif terhadap perbankan syariah seperti penghapusan pajak ganda untuk transaksi

*murabahah* yang hingga kini masih harus menunggu pembahasan RUU PPN. Perbankan syariah juga tidak semestinya secara dini dihadapkan pada persaingan dengan pemerintah di pasar penghimpunan dana syariah ritel khususnya melalui sukuk ritel. Sukuk pemerintah semestinya lebih ditujukan untuk investor besar dan luar negeri.

Selain itu, perbankan syariah membutuhkan keberpihakan yang nyata seperti pelibatan perbankan syariah dalam pengelolaan dana (*cash management*) baik pemerintah pusat maupun daerah. Katakan setidaknya 15-20%, pengaliran dana pengembangan ekonomi kerakyatan dengan skim syariah melalui bank syariah, menunjuk bank syariah sebagai bank penghimpun setoran penerima negara (BPSPN), dan bahkan mengkonversi bank BUMN/BUMD konvensional menjadi bank syariah.

Liberalisasi perbankan syariah domestik oleh Perpres Nomor 77 Tahun 2007 telah berada di arah yang tepat dilihat dari aspek pengembangan *size* perbankan syariah. Namun, harus ada upaya agar proses masuknya pemain asing ini selalu melibatkan mitra domestik sebagai mitra strategis yang sejajar dan dengan cara mendirikan bank syariah baru atau membeli bank konvensional yang telah ada dan mengkonversinya menjadi bank syariah, bukan dengan membeli bank syariah yang telah ada. BI diharapkan mampu memberi arahan kebijakan yang tepat disini.

Perbankan syariah juga membutuhkan penegasan dalam UU PS ini terkait kewajiban transaksi-transaksi yang terkait syariat Islam dan bernilai ibadah agar dilakukan secara eksklusif hanya oleh perbankan syariah, seperti kewajiban setoran haji melalui perbankan syariah dan hanya menunjuk bank syariah sebagai bank penerima setoran haji, serta kewajiban pengelolaan dana zakat, wakaf, infaq, dan sadaqah melalui perbankan syariah. Sebagai contoh, UU Nomor 13 Tahun 2008 masih memberi toleransi untuk bank konvensional sebagai bank penerima setoran dana haji sepanjang memiliki unit usaha syariah. Selain itu, perlu ada sosialisasi, dorongan, dan insentif untuk pengelolaan dana masjid, pesantren, lembaga pendidikan Islam, ormas Islam, dan lembaga-lembaga Islam lainnya melalui perbankan syariah.

Selain itu, mendorong pengembangan industri perbankan syariah seharusnya juga diikuti secara simultan dengan pengembangan SDM dan riset. Di sini hampir tidak ada perhatian sama sekali dari regulator.

Hal yang sangat ironis ketika pertumbuhan industri dipacu namun ketersediaan SDM sangat minim karena memang tidak pernah dipersiapkan. Kecenderungan ini sangat berbahaya karena perbankan syariah adalah industri yang tidak semata *market-driven* namun juga *shari'ah-driven*.

DSN seharusnya diperkuat dengan sumber daya untuk riset dan pengembangan. Di saat yang sama, kita membutuhkan pendirian institusi setingkat universitas sebagai pusat pendidikan keuangan dan perbankan syariah. Perkembangan industri akan berkelanjutan dengan keberadaan pusat riset dan pendidikan karena ditopang oleh SDM yang mumpuni dan paham syariah.

## F. Mengembalikan Paradigma Asli Perbankan Syariah

Pengalaman terkini di berbagai negara, termasuk Indonesia, menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan yang lebar antara paradigma asli dengan praktek nyata perbankan syariah, antara lain: [1] seluruh dana nasabah secara implisit dan eksplisit dijamin, termasuk dana di rekening investasi; [2] prinsip-prinsip bagi hasil belum diterapkan secara ketat; [3] pembiayaan bank didominasi oleh pembiayaan non bagi hasil; dan [4] diskresi yang luas dalam ketentuan jaminan, termasuk dalam pembiayaan bagi hasil.

Secara umum terlihat bahwa perbankan syariah, alih-alih semakin menuju sistem bagi hasil, kini justru semakin bersandar pada sistem *debt-like financing* seperti *murabahah* dan *ijarah*. Sejumlah faktor berkontribusi dalam pergeseran perbankan syariah dari paradigma aslinya ini, antara lain: [1] kerangka regulasi dan institusional yang tidak kondusif bagi pengembangan perbankan syariah, terutama bagi adopsi sistem bagi-hasil; [2] pembiayaan bagi-hasil memiliki risiko yang jauh lebih tinggi dan sebaliknya pembiayaan non bagi-hasil lebih rendah risikonya dan lebih mudah dikelola; [3] nasabah penyimpan dana telah lama terbiasa dengan pola *risk-free deposits* dari perbankan konvensional sehingga tidak siap berbagi kerugian; dan [4] pada *dual banking system*, perbankan syariah harus bersaing juga dengan perbankan konvensional dimana seluruh dana pihak ketiga dijamin.<sup>9</sup>

Secara teknis, untuk masuk ke pembiayaan bagi hasil, diperlukan banyak persyaratan yang harus dipenuhi perbankan syariah untuk meminimalisir *moral hazard*, menekan risiko pembiayaan, dan sekaligus menghindari masalah *mismatch* dana, antara lain: [1]

<sup>9</sup> Di ranah teori perbankan konvensional, kini muncul proposal *bailing-in banks* dimana pemegang saham bank dimungkinkan menanggung kerugian dari kredit. Ketika modal bank tidak mencukupi untuk menutup kerugian yang besar, maka implikasinya bank dimungkinkan gagal sehingga penyimpan dana juga akan menanggung kerugian ketika jaminan penuh tidak tersedia dari lembaga penjamin simpanan. Lihat Chapra and Khan. Op. Cit., hal. 8-9.

<sup>10</sup> Lihat Shamim Ahmad Siddiqui. "An Evaluation of Research on Monetary Policy and Stability of the Islamic Economic System", in the *Proceedings of the 7th International Conference on Islamic Economics*, Jeddah, April 1-3, 2008, hal. 235-270.

<sup>11</sup> Untuk kajian yang mendalam tentang dukungan regulasi yang dibutuhkan untuk mendorong pembiayaan bagi hasil dan menekan pembiayaan *debt-like financing* di Indonesia, lihat Ascarya dan Diana Yumanita. "Mencari Solusi Rendahnya Pembiayaan Bagi Hasil di Perbankan Syariah Indonesia", *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Juni 2005.

kemampuan memahami bisnis *mudharib* dan cara mengawasinya; [2] transparansi usaha *mudharib*; [3] perlindungan hukum yang kuat ketika terjadi *dispute*; [4] ketersediaan data *rate of return* dari setiap sektor usaha untuk penetapan rasio bagi hasil yang *fair* dan sekaligus untuk menghindari penggunaan suku bunga sebagai *benchmarking*; dan [5] ketersediaan dana jangka panjang yang siap untuk berbagi risiko dalam investasi di sektor riil.

Kita membutuhkan dukungan regulasi dalam jangka panjang untuk mendorong penerapan sistem bagi hasil yang lebih luas. Beberapa langkah yang dapat dipertimbangkan untuk mendorong sistem bagi hasil dan menahan laju sistem *murabahah* antara lain<sup>10</sup>: [1] perubahan aturan *mudharabah* yang membuat bank dapat terlibat dalam keputusan bisnis *mudharib* dan mendapat akses yang memadai tentang semua informasi terkait tingkat keuntungan *mudharib*; [2] pembentukan pengadilan yang cepat untuk menyelesaikan sengketa antara bank dan *mudharib*; [3] pembentukan departemen evaluasi *mudharib*, evaluasi proyek dan *monitoring* bisnis di setiap bank syariah; dan [4] pembentukan lembaga keuangan khusus di bawah pemerintah yang menangani pembiayaan konsumen barang tahan lama.

Dibutuhkan banyak dukungan regulasi untuk mendorong pembiayaan dalam kasus Indonesia antara lain<sup>11</sup>: [1] mencetak SDM yang memahami bisnis perbankan syariah secara utuh dan mendalam; [2] memastikan kemurnian pembiayaan *murabahah*, yang disinyalir banyak mengalami penyimpangan dalam praktiknya; [3] memberikan target indikatif pembiayaan *murabahah* dan memberlakukan margin maksimum pembiayaan *murabahah*; dan [4] memberikan kelonggaran tingkat kolektibilitas pembiayaan bagi hasil.

Aspek lain yang penting diperhatikan adalah adanya jaminan eksplisit terhadap semua simpanan di perbankan syariah. Dalam UU Nomor 24 Tahun 2004 dinyatakan bahwa penjaminan simpanan juga berlaku bagi perbankan syariah. Dan dalam PP Nomor 39 Tahun 2005 disebutkan bahwa penjaminan ini berlaku baik untuk giro dan tabungan dengan akad *wadiah* maupun tabungan dan deposito dengan akad *mudharabah*. Hal ini tidak sesuai dengan paradigma asli perbankan syariah rekening investasi *mudharabah* tidak dijamin.

## KESIMPULAN

Secara umum, UU PS telah memuat banyak hal penting yang dibutuhkan perbankan syariah untuk tumbuh dan berkembang. Namun kita membutuhkan lebih banyak lagi dukungan regulasi yang progresif, visioner, dan berbasis pasar. Hal ini menjadi semakin krusial mengingat persaingan global yang semakin sengit.

Inisiatif yang paling dibutuhkan perbankan syariah kini untuk kasus Indonesia adalah upaya atau insentif dan keberpihakan untuk membesarkan *size* dan jaringan perbankan syariah dalam rangka mencapai *critical*

*mass*. Perbankan syariah dengan tercapainya *critical mass* akan mencapai efisiensi dan menaikkan daya saingnya terhadap perbankan konvensional. Jika hal ini tercapai, maka perbankan syariah dapat menjadi *mainstream*, tidak lagi sekadar alternatif.

Hal yang paling mendasar adalah adanya perlakuan yang adil dan non-diskriminatif terhadap perbankan syariah seperti penghapusan pajak ganda untuk transaksi *murabahah* yang hingga kini masih harus menunggu pembahasan RUU PPN. Perbankan syariah juga tidak semestinya secara dini dihadapkan pada persaingan dengan pemerintah di pasar penghimpunan dana syariah ritel khususnya melalui sukuk ritel. Sukuk pemerintah semestinya lebih ditujukan untuk investor besar dan luar negeri.

Selain itu, perbankan syariah membutuhkan keberpihakan yang nyata seperti pelibatan perbankan syariah dalam pengelolaan dana (*cash management*) baik pemerintah pusat maupun daerah, katakan setidaknya 15-20%. Pengguliran dana pengembangan ekonomi kerakyatan dengan skim syariah melalui bank syariah, menunjuk bank syariah sebagai Bank Penghimpunan Setoran Penerima Negara (BPSPN), dan bahkan mengkonversi bank BUMN/BUMD konvensional menjadi bank syariah.

Liberalisasi perbankan syariah domestik oleh Perpres Nomor 77 Tahun 2007 telah berada di arah yang tepat dilihat dari aspek pengembangan *size* perbankan syariah. Namun harus ada upaya agar proses masuknya pemain asing ini selalu melibatkan mitra domestik sebagai mitra strategis yang sejajar dan dengan cara mendirikan bank syariah baru atau membeli bank konvensional yang telah ada dan mengkonversinya menjadi bank syariah, bukan dengan membeli bank syariah yang telah ada. BI diharapkan mampu memberi arahan kebijakan yang tepat disini.

Perbankan syariah juga membutuhkan penegasan dalam UU PS ini terkait kewajiban transaksi-transaksi yang terkait syariat Islam dan bernilai ibadah agar dilakukan secara eksklusif hanya oleh perbankan syariah, seperti kewajiban setoran haji melalui perbankan syariah dan hanya menunjuk bank syariah sebagai bank penerima setoran haji, serta kewajiban pengelolaan dana zakat, wakaf, infaq, dan sadaqah melalui perbankan syariah. Sebagai misal, UU Nomor 13 Tahun 2008 masih memberi toleransi untuk bank konvensional sebagai bank penerima setoran dana haji sepanjang memiliki unit usaha syariah. Selain itu perlu ada sosialisasi, dorongan, dan insentif untuk pengelolaan dana masjid, pesantren, lembaga pendidikan Islam, ormas Islam, dan lembaga-lembaga Islam lainnya melalui perbankan syariah.

Selain itu, mendorong pengembangan industri perbankan syariah seharusnya juga diikuti secara simultan dengan pengembangan SDM dan riset. Hampir tidak ada perhatian sama sekali dari regulator. Hal yang sangat ironis ketika pertumbuhan industri dipacu

namun ketersediaan SDM sangat minim karena memang tidak pernah dipersiapkan. Kecenderungan ini sangat berbahaya karena perbankan syariah adalah industri yang tidak semata *market-driven* namun juga *shari'ah-driven*.

DSN seharusnya diperkuat dengan sumber daya untuk riset dan pengembangan. Di saat yang sama, kita membutuhkan pendirian institusi setingkat universitas sebagai pusat pendidikan keuangan dan perbankan syariah. Perkembangan industri akan berkelanjutan dengan keberadaan pusat riset dan pendidikan karena ditopang oleh SDM yang mumpuni dan paham syariah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ausaf. 2000. *Instruments of Regulation and Control of Islamic Banks by Central Banks*. Jeddah: IRTI-IDB.
- Archer, Simon and Rifaat Ahmed Abdel Karim (Eds.). 2007. *Islamic Finance: The Regulatory Challenge*. Singapore: John Wiley & Sons (Asia) Pte Ltd.
- Ascarya dan Diana Yumanita. 2005. "Mencari Solusi Rendahnya Pembiayaan Bagi Hasil di Perbankan Syariah Indonesia", *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan* (Juni).
- Bank Indonesia. 2008. *Statistik Perbankan Syariah Desember 2008*. Jakarta: BI.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah Tahun 2005*. Jakarta: BI.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah Tahun 2006*. Jakarta: BI.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah Tahun 2007*. Jakarta: BI.
- Chapra, M. Umer and Tariqullah Khan. 2000. *Regulation and Supervision of Islamic Banks*. Jeddah: IRTI-IDB.
- Errico, Luca and Mitra Farahbaksh. 1998. "Islamic Banking: Issues in Prudential Regulations and Supervision", *IMF Working Paper* (March).
- Hasan, M. Kabbir and Mervyn K. Lewis (Eds.). 2007. *Handbook of Islamic Banking*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lewis, Mervyn and Latifa Algaoud. *Islamic Banking (terj.)*. 2004. Jakarta: Serambi Ilmu Semesta.
- Naskah Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah*, April 2008.
- Undang-Undang Perbankan Syariah*, 17 Juni 2008.
- Saragih, Ferdinand D. 2006. Menciptakan Pelayanan Publik yang Prima Melalui Metode Benchmarking Praktis. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol. 14. No. 3 (September).
- Siddiqui, Shamim Ahmad. 2008. *An Evaluation of Research on Monetary Policy and Stability of the Islamic Economic System, in the Proceedings of the 7th International Conference on Islamic Economics*, Jeddah (April).
- Tarsidin dan Perry Warjiyo. 2006. Perbankan Syariah dan Perbankan Berdasarkan Bunga: Manakah yang Lebih Optimal? *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, (Oktober).
- The National Bureau of Asian Research. 2008. *Islamic Finance: Global Trends and Challenges, NBR Analysis*, Vol. 18, No. 4 (March).