

LEGALISASI DEWAN SYARIAH NASIONAL DAN KOMITE PERBANKAN SYARIAH DALAM PANDANGAN FIQHI EKONOMI PERBANKAN

Eka Dahlan Uar

Jurusan Hukum Ekonomi Syariah (Muamalah)
Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Ambon
E-mail: ekadahlanuar@yahoo.com

ABSTRACT

Implementation of tasks and functions of National Council of Sharia and Committee of Islamic Banking is closely related to legislation of the banking economics Fiqh. In development of the Islamic banking, legalization between National Council of Sharia in a work meeting to make a recommendation for the Committee that can be enacted as the Bank Indonesia Regulation. Based on the analysis, it can be concluded that between implementation of the tasks and functions of National Council of Sharia in the Islamic economics sector has been implemented base on the decision of DSN-MUI. No.1, 2000 on the Basic Guidelines of the National Council of Shariah of Indonesian Ulama Council and Decision of DSN-MUI No. 02, 2000 on the Household Guidelines of National Council of Sharia of Indonesian Ulama Council, which has brought forth the decision in the form of *fatwa* as well as legalizing both institutions and made as the icon base for the implementation of banking economic in Indonesia.

Keywords: National Council of Sharia, Committee of Islamic Banking, fiqh muamalah

ABSTRAK

Implementasi tugas and fungsi Dewan Syariah Nasional dan Komite Perbankan Syariah yang berkaitan erat dengan legislasi dari fiqhi ekonomi perbankan. Dalam perkembangan perbankan syariah, legalisasi antara Dewan Syariah Nasional dalam Rapat Kerja untuk membuat suatu Rekomendasi Komite agar dapat diberlakukannya sebagai Peraturan Bank Indonesia. Berdasarkan hasil analisis, maka dapatlah disimpulkan bahwa antara pelaksanaan tugas dan fungsi DSN di bidang ekonomi syariah telah dilaksanakan dengan mendasarkan Keputusan DSN-MUI No. 1 Tahun 2000 tentang Pedoman Dasar Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia dan Keputusan DSN-MUI Nomor 02 Tahun 2000 tentang Pedoman Rumah Tangga Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia, yang telah melahirkan keputusan dalam bentuk fatwa sekaligus melegalkan kedua lembaga dan dijadikan dasar icon pelaksanaan ekonomi perbankan di Indonesia.

Kata kunci: Dewan Syariah Nasional, komite perbankan syariah, fiqh muamalah

PENDAHULUAN

Perbankan merupakan elemen penting dalam pembangunan suatu negara. Hal ini tercermin dalam pengertian perbankan secara teknis yuridis, yaitu sebagai badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf

hidup rakyat banyak.¹ Fungsi bank sebagai lembaga intermediasi keuangan (*financial intermediary institution*) tersebut sangat menentukan bagi sukses tidaknya pembangunan ekonomi masyarakat. Keberadaan bank dalam hal ini sangat tergantung oleh adanya kepercayaan masyarakat. Prinsip kepercayaan menjadi ruh dari kegiatan perbankan.

Kebijakan perbankan di Indonesia sejak tahun 1992 berdasarkan ketentuan Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang kemudian diperkuat dengan Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan menganut sistem perbankan ganda (*dual banking system*). *Dual banking system* maksudnya adalah terselenggaranya dua sistem perbankan (konvensional dan syariah secara berdampingan) yang pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku.²

Perbankan syariah tumbuh dan dikembangkan sebagai sebuah alternatif bagi praktik perbankan konvensional. Kritik terhadap bank konvensional oleh konsep perbankan syariah, bukanlah menolak bank dalam fungsinya sebagai lembaga intermediasi keuangan, melainkan dalam karakteristiknya yang lain, misalnya masih terdapatnya unsur riba, judi (*maysir*), ketidakpastian (*gharar*), dan *bathil*. Dengan dilarangnya riba, *maysir*, *gharar*, dan *bathil* dalam perbankan, maka sebagai gantinya dapat menerapkan akad-akad tradisional Islam pada praktik perbankan dimaksud. Adapun akad-akad tradisional Islam atau yang lazimnya dikenal dengan akad berdasarkan prinsip syariah menurut Muhammad Syafi'i Antonio terdiri dari prinsip titipan atau simpanan (*depository*), bagi hasil (*profit sharing*), sewa-menyewa (*operating lease and financial lease*), dan jasa (*fee-based service*) yaitu *al-wakalah*, *al-kafalah*, *al-hiwalah*, *arrahn*, *al-qardh*.³

Masing-masing akad tersebut sesuai karakteristiknya dapat diterapkan dalam operasional perbankan syariah dalam produk penghimpunan dana (*funding*), penyaluran dana (*financing*), dan jasa (*service*). Pada tanggal 16 Juli 2008 diundangkanlah Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Undang-undang tersebut menjadi dasar yang kuat bagi operasional perbankan syariah dan memperkenalkan beberapa lembaga hukum baru yang ditujukan untuk meningkatkan ketaatan bank terhadap prinsip syariah, antara lain yaitu adanya kewajiban bank konvensional yang memiliki Unit Usaha Syariah (UUS) untuk melakukan pemisahan (*spin-off*) atas UUS tersebut dan dalam rangka harmonisasi fatwa Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSN-

¹Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

²Abdul Ghofur Anshori, *Perbankan Syariah di Indonesia*(Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007), h. 33

³Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah dari Teori ke Praktik* (Cet. X; Jakarta: Gema Insani Press dan Tazkia Cendekia, 2007), h. 83

MUI) sebelum menjadi materi muatan Peraturan Bank Indonesia (PBI) dibentuklah Komite Perbankan Syariah (KPS).

Seiring penguatan perbankan syariah pada sisi eksternal yakni berupa pengundangan Undang-Undang Perbankan Syariah, Bank Indonesia juga melakukan berbagai program pengembangan internal meliputi pengembangan kompetensi pegawai Bank Indonesia melalui berbagai pelatihan terkait perbankan syariah, pengembangan sistem dan penyusunan pedoman intern. Guna lebih meningkatkan peran tokoh masyarakat dan ahli pada bidang-bidang terkait, Bank Indonesia telah membentuk KPS.

Tugas pokok KPS adalah membantu Bank Indonesia dalam menafsirkan fatwa yang dikeluarkan DSN-MUI ke dalam ketentuan Bank Indonesia dan membantu mengembangkan perbankan syariah di tanah air. KPS beranggotakan 11 orang pakar dalam keuangan syariah yang terdiri perwakilan Bank Indonesia, Departemen Agama, organisasi masyarakat terkait perbankan syariah, serta akademisi.⁴ KPS sebagaimana dikemukakan di muka, merupakan salah satu lembaga hukum baru yang diintrodusir melalui Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, yang mana secara teknis telah diatur dengan PBI No. 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah. Dalam Pasal 1 angka 1 PBI tersebut, disebutkan bahwa Komite Perbankan Syariah, yang selanjutnya disebut Komite adalah forum yang beranggotakan para ahli di bidang syariah muamalah dan/atau ahli ekonomi, ahli keuangan, dan ahli perbankan, yang bertugas membantu Bank Indonesia dalam mengimplementasikan fatwa Majelis Ulama Indonesia menjadi ketentuan yang akan dituangkan ke dalam Peraturan Bank Indonesia.⁵

Adapun tugas dari komite perbankan syariah secara lebih rinci tertuang dalam Pasal 5 PBI No. 10/32/PBI/2008, yakni:

1. Membantu Bank Indonesia dalam menafsirkan fatwa MUI yang terkait dengan perbankan syariah;
2. Memberikan masukan dalam rangka implementasi fatwa ke dalam Peraturan Bank Indonesia; dan
3. Melakukan pengembangan industri perbankan syariah.⁶

Hasil pelaksanaan tugas Komite tersebut disampaikan kepada Bank Indonesia dalam bentuk rekomendasi Komite. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penting sekali dilakukan pengkajian yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi KPS dan tugas dan

⁴Dani Gunawan Idat, *et al.*, *Outlook Perbankan Syariah Indonesia 2010*(Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia,2009), h. 16

⁵ Lihat Pasal 1 PBI No. 10/32/PBI/2008

⁶ Lihat Pasal 5 PBI No. 10/32/PBI/2008

fungsi DSN-MUI sebagai lembaga yang memiliki otoritas dalam mengeluarkan fatwa di bidang ekonomi syariah. Olehnya itu, perlunya pemahaman mengenai padangan fiqhi ekonomi perbankan mengenai legalisasi DSN – MUI dan KPS dalam rangka terlaksananya nilai-nilai syariah dalam aplikasi terkait dengan transaksi syariah khususya perbankan syariah.

Merujuk pada uarain tersebut diatas, maka penulis lebih cenderung mengangkat permasalahan bagaimana pelaksanaan tugas dan fungsi DSN dan KPS di bidang ekonomi syariah? Dan bagaimana pandangan fiqhi ekonomi perbankan terhadap legalisasi Komite Perbankan Syariah dan Dewan Syariah Nasional

PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI DEWAN SYARIAH NASIONAL DAN KOMITE PERBANKAN SYARIAH DI BIDANG EKONOMI SYARIAH

1. Tugas, Wewenang dan Cara Kerja DSN

a. Tugas dan wewenang DSN

Sebelum menguraikan tugas DSN, perlu menjelaskan sekilas awal munculnya DSN muncul pada tahun 1997, ketika MUI mengadakan lokakarya tentang Reksa Dana Syariah, yang mana lokarya tersebut melahirkan salah satu rekomendasi bahwa perlunya pembentukan Dewan Syariah Nasional (DSN). Pembentukan DSN disepakati pada pertemuan tanggal 14 Oktober 1997 dan secara resmi terbentuk pada tahun 1998 dan kehadiran DSN pada tahun ini bersamaan dengan terbentuknya Komite Ahli Pengembangan Syariah di Bank Indonesia.⁷

Dalam prakteknya, Bank Umum Syariah diwajibkan untuk memperhatikan fatwa Dewan Syariah Nasional. Eksistensi DSN juga diakui dalam berbagai Peraturan Bank Indonesia (PBI), antara lain PBI No. 11/15/PBI/2009 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah. Dalam Pasal 1 angka 7 PBI dimaksud disebutkan bahwa Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia.⁸

Seiring dengan perkembangan maka lahirilah Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah secara eksplisit mengakui eksistensi DSN, yakni bahwa Perbankan Syariah wajib mematuhi prinsip syariah yang difatwakan oleh MUI dan kemudian fatwa dimaksud diaplikasikan dalam Peraturan Bank Indonesia.⁹ Mekanisme MUI dalam masalah keuangan syariah

⁷Cholil Nafis, *Fatwa Fiqh Muamalah Majelis Ulama Indonesia: Analisis ke Atas Pemikiran Hukum, Metode, Istinbat dan Penyerapannya ke Dalam Peraturan Perundangan*(Kuala Lumpur: Universiti Malaya, 2010),h. 87

⁸Lihat pasal 1 ayat 7 PBI No. 11/15/PBI/2009 tentang PerubahanKegiatan Usaha Bank Konvensional MenjadiBank Syariah

⁹Lihat Pasal 26 ayat (2) dan (3) Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

mendelegasikan kepada DSN, sehingga proses fatwa keuangan syariah dilakukan oleh DSN yang kemudian disahkan oleh MUI, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 ayat (12) Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, bahwa

Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.¹⁰

Merujuk pada uraian pasal tersebut, walaupun tidak secara tegas menyebut DSN-MUI, namun praktik membuktikan bahwa DSN-MUI merupakan lembaga yang mengeluarkan fatwa dimaksud dan selalu menjadi referensi bank syariah dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

DSN-MUI sebagai lembaga yang mempunyai otoritas dalam pembuatan fatwa di bidang ekonomi syariah mempunyai beberapa tugas dan wewenang. Dalam Pedoman Dasar DSN-MUI yang termuat dalam Bab IV Keputusan Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia Nomor 1 Tahun 2000, tugas dan wewenang DSN-MUI adalah sebagai berikut:

1. Dewan Syariah Nasional bertugas:
 - a. Menumbuhkembangkan penerapan nilai-nilai syariah dalam kegiatan perekonomian pada umumnya dan keuangan pada khususnya.
 - b. Mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan keuangan.
 - c. Mengeluarkan fatwa atas produk dan jasa keuangan syariah.
 - d. Mengawasi penerapan fatwa yang telah dikeluarkan.
2. Dewan Syariah Nasional berwenang:
 - a. Mengeluarkan fatwa yang mengikat Dewan Pengawas Syariah di masing-masing lembaga keuangan syariah dan menjadi dasar tindakan hukum pihak terkait.
 - b. Mengeluarkan fatwa yang menjadi landasan bagi ketentuan/peraturan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, seperti Departemen Keuangan dan Bank Indonesia.
 - c. Memberikan rekomendasi dan/atau mencabut rekomendasi nama-nama yang akan duduk sebagai Dewan Pengawas Syariah pada suatu lembaga keuangan syariah.
 - d. Mengundang para ahli untuk menjelaskan suatu masalah yang diperlukan dalam pembahasan ekonomi syariah, termasuk otoritas moneter/lembaga keuangan dalam maupun luar negeri.
 - e. Memberikan peringatan kepada lembaga keuangan syariah untuk menghentikan penyimpangan dari fatwa yang telah dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional.

¹⁰Lihat Pasal 1 ayat 12 Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

- f. Mengusulkan kepada instansi yang berwenang untuk mengambil tindakan apabila peringatan tidak diindahkan.¹¹

Dengan demikian surat fatwa (*ruq'ah al-fatwa*) jenis ini tidak memuat pertanyaan *mustafti*, dan memang barangkali fatwa ini dikeluarkan tidak karena adanya suatu pertanyaan khusus langsung yang diajukan penanya kepada *mufti*, melainkan mungkin dikeluarkan atas inisiatif para *mufti* sendiri setelah melihat adanya banyak pertanyaan di tengah-tengah masyarakat mengenai masalah yang bersangkutan. Fatwa-fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) mengambil bentuk ini sebagaimana dapat dilihat dalam Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional dan materi muatan fatwa tersebut segera menjadi doktrin hukum substantif Islam (fikih).¹²

Dari uraian tugas dan wewenang DSN di atas, terlihat bahwa peran yang diemban DSN sangat strategis. DSN merupakan wadah yang dapat merefleksikan corak nilai-nilai syariah yang akan diimplementasikan dalam praktik perbankan syariah, karena fatwa-fatwanya tidak saja bersifat mengikat, namun juga menjadi dasar tindakan hukum perbankan syariah. Fatwa juga telah menjadi sumber hukum materil dalam penyelesaian sengketa transaksi perbankan syariah di samping akad yang bersangkutan, peraturan perundangundangan, kebiasaan di bidang ekonomi syariah, dan yurisprudensi.

2. Mekanisme dan Tata Kerja Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSNMUI)

Mekanisme kerja yang disusun dalam keputusan MUI tentang Susunan Pengurus DSN, pada dasarnya merupakan kelanjutan dari tugas dan kewenangan DSN yang sudah peneliti jelaskan sebelumnya. Dalam mekanisme kerja DSN terdapat tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu:

- a. Dewan Syariah Nasional mensahkan rancangan fatwa yang diusulkan oleh Badan Pelaksana Harian DSN.
- b. Dewan Syariah Nasional melakukan rapat pleno paling tidak satu kali dalam tiga bulan, atau bilamana diperlukan.
- c. Setiap tahunnya membuat suatu pernyataan yang dimuat dalam laporan tahunan (*annual report*) bahwa lembaga keuangan syariah yang bersangkutan telah/tidak memenuhi segenap ketentuan syariah sesuai dengan fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional.¹³

¹¹ Lihat bab IV Pedoman Dasar DSN-MUI tentang Keputusan Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia Nomor 1 Tahun 2000

¹² Syamsul Anwar, *Studi Hukum Islam Kontemporer* (Jakarta: RM Books, 2007), h. 302-303.

¹³ Lihat Keputusan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pedoman Dasar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (PD DSN-MUI).

Dengan demikian pola kerja DSN sangat ideal dan cukup teratur, akan tetapi pedoman tata kerja sebagaimana dimaksud kurang mencerminkan tujuan DSN sebagai pemberi fatwa, pengawas syariah, dan pendorong penerapan syariah secara utuh dalam bidang ekonomi dan keuangan. Hal ini karena DSN lebih banyak menunggu pertanyaan sehingga mayoritas fatwa yang dikeluarkan hanya jika ada *mustafti* yang membawa permasalahan ke DSN. Konsekuensinya, produk fatwa akan ada jika ada pertanyaan masyarakat, bukan dari inisiatif dan gagasan DSN yang hendak mendorong perkembangan fikih muamalah di Indonesia.¹⁴

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dijabarkan bahwa fikih merupakan pemahaman atas syariah sebagaimana tertuang dalam al-Quran, Hadis Nabi, *ijma'* dan *qiyas* yang di dalamnya terdapat *ikhtilaf* (beraneka ragam). DSN MUI sebagai sebuah lembaga ijtihad akan mengeluarkan fatwa yang mendasarkan pada fikih sebagaimana tertuang dalam kitab fikih klasik dan mendasarkan juga pada kitab fikih modern. Fatwa merupakan produk hukum yang ditujukan untuk unifikasi, sehingga meminimalisir perbedaan pendapat terhadap suatu permasalahan yang sama.

3. Tugas dan Fungsi Komite Perbankan Syariah

Rencana pembentukan KPS pada awalnya ditentang oleh beberapa pihak. Hal ini terjadi karena pada saat Rancangan Undang-Undang (RUU) Perbankan Syariah diajukan, fungsi KPS adalah sebagai lembaga yang berwenang mengeluarkan fatwa tentang produk syariah. Pendapat yang semula tidak setuju dengan pembentukan KPS ini, antara lain K.H. Ma'ruf Amin (Ketua DSN-MUI) dengan berdasarkan pada;

- a. Pasal 32 RUU menggadag-gadang KPS dapat mengambil alih peran DSN-MUI. Kelak, KPS bertugas mengeluarkan ketetapan atau fatwa mengenai produk dan jasa bank syariah serta unit usaha syariah pada bank konvensional
- b. KPS tidak bisa menggantikan posisi DSN-MUI dalam menetapkan fatwa, karena membuat fatwa itu tidak sama dengan membuat peraturan. Pembuat fatwa itu harus orang yang memiliki kompetensi, yakni memahami ilmu fikih dan ilmu lain untuk menggali nilai-nilai hukum Islam.¹⁵

Penolakan keberadaan KPS pada awalnya juga dilakukan oleh Bank Indonesia. Bank Indonesia berpendapat bahwa dengan mengingat keberadaan dan fungsi Dewan Syariah Nasional MUI sebagai pemberi fatwa yang telah berjalan selama ini, maka Bank Indonesia

¹⁴ Abdul Wasik, "Jual Beli Emas Secara Kredit", *Mimbar Ulama*, (Edisi 345, Juli 2010), h. 44

¹⁵ *DSN-MUI Tolak Komite Perbankan Syariah*, diakses dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17054/dsnmui-tolakkomite-perbankan-syariah>, (16 Nopember 2013).

menyampaikan dalam rapat kerja dengan Komisi XI DPR agar Komite ini dihapuskan. Komite ini tidak perlu diatur dalam UU karena tidak mesti bersifat permanen.¹⁶

Dalam perjalannya pada pembahasan RUU ada juga yang berpendapat lain yang menganggap perlu KPS. Anggota Komisi XI DPR Dradjad Wibowo menyatakan, keberadaan KPS tetap diperlukan untuk menyatukan pandangan antara Bank Indonesia dengan Majelis Ulama Indonesia, karena di dalamnya terdapat unsur-unsur gabungan dari BI, MUI, dan ormas-ormas lainnya untuk penentuan fatwa syariah.¹⁷

Kaitannya dengan itu, fatwa dimaksud perlu diimplementasikan melalui PBI, mengingat fatwa yang dikeluarkan oleh DSN-MUI bersifat umum (misalnya menyangkut transaksi keuangan), sehingga perlu diterjemahkan ke dalam peraturan yang bersifat khusus (perbankan).¹⁸

Dalam pelaksanaan tugasnya, Komite dibantu oleh Sekretariat Komite. Sekretariat Komite dikoordinasikan oleh Direktorat Perbankan Syariah. Adapun tugas Sekretariat Komite, yakni:

1. Melaksanakan fungsi administrasi dan korespondensi Komite;
2. Melakukan koordinasi dalam rangka pelaksanaan rapat Komite;
3. Melakukan penyusunan notulen rapat Komite;
4. Mendokumentasikan hasil-hasil rapat Komite;
5. Memberikan informasi secara berkelanjutan kepada anggota Komite;
6. Menyusun rencana anggaran Komite dan menyelesaikan proses pemberian honorarium anggota Komite; dan
7. Menyusun laporan kegiatan Komite, termasuk laporan pertanggungjawaban Komite.¹⁹

Bank Indonesia menetapkan masa jabatan anggota Komite yang bertanggungjawab kepada Bank Indonesia ini adalah dua tahun dan dapat diperpanjang maksimal dua kali masa jabatan. Namun anggota dapat diberhentikan dari Komite apabila: (i) atas permintaan sendiri; (ii) tidak memenuhi tata tertib Komite Perbankan Syariah; (iii) dijatuhi hukuman pidana oleh pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; atau (iv) berhalangan tetap.

¹⁶Risalah Rapat DPR RI, "RDPU Materi UU Perbankan Syariah", dalam http://www.dpr.go.id/Tahun_2007-2008.pdf, diakses 16 Nopember 2013

¹⁷Wahyu Daniel, "DPR Minta Komite Perbankan Syariah Tidak Dihapus", dalam <http://preview.detik.com/detiknews/read/2008/02/11/154606/892103/5/>, (15 Nopember 2013)

¹⁸Arief R. Permana, *et al.*, *Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah, Perbankan dan Kebanksentralan*, dalam *Buletin Hukum* Vol. 6, NS. 2 Agustus (Jakarta: Bank Indonesia, 2008), h. 6.

¹⁹Lihat Pasal 18 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah

Pemberhentian anggota Komite Perbankan Syariah yang berasal dari institusi tertentu, akan dikoordinasikan oleh Bank Indonesia dengan institusi yang bersangkutan.²⁰

Dalam praktik, kedudukan KPS adalah independen, namun secara administrasi dan keuangan dikoordinasikan oleh Direktorat Perbankan Syariah (DPbS). Rapat Komite diselenggarakan atas dasar usulan Bank Indonesia atau usulan Komite sendiri. Rapat Komite dinyatakan sah apabila memenuhi kuorum yaitu dihadiri oleh lebih dari 50% keanggotaan Komite, kemudian Pengambilan keputusan Rapat Komite dilakukan atas dasar musyawarah untuk mencapai mufakat.²¹

LEGISLASI DEWAN SYARIAH NASIONAL DAN KOMITE PERBANKAN SYARIAH DALAM PANDANGAN FIKIH EKONOMI PERBANKAN

1. Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia bagi Praktik Perbankan

Dalam praktik perbankan syariah di Indonesia pada awalnya mendasarkan pada fatwa yang dikeluarkan oleh DSN-MUI. Fatwa sebagaimana dikemukakan di muka merupakan salah satu institusi dalam hukum Islam untuk memberikan jawaban dan solusi terhadap problem yang dihadapi umat. Bahkan umat Islam pada umumnya menjadikan fatwa sebagai rujukan di dalam bersikap dan bertingkah laku. Dalil yang digunakan adalah *al-Fatwa fi Haqqil 'Ami kal Adillah fi Haqqil Mujtahid*, artinya bahwa kedudukan fatwa bagi orang kebanyakan, seperti dalil bagi mujtahid.²²

Kehadiran fatwa-fatwa ini menjadi aspek organik dari bangunan ekonomi Islam yang tengah ditata/dikembangkan, sekaligus merupakan alat ukur bagi kemajuan ekonomi syariah di Indonesia. Fatwa ekonomi syariah yang telah hadir itu secara teknis menyuguhkan model pengembangan bahkan pembaharuan fikih muamalah *maliyah* (fiqh ekonomi). Fikih muamalah merupakan salah satu dari bagian disiplin hukum Islam. Semua bentuk persoalan yang dicantumkan dalam kitab fikih adalah pertanyaan yang diajukan masyarakat atau persoalan yang muncul di tengah masyarakat. Kemudian para ulama memberikan pendapatnya yang sesuai kaidah-kaidah yang berlaku dan pendapat tersebut dibukukan berdasarkan hasil fatwa-fatwanya.²³

²⁰ Lihat Pasal 15 dan Pasal 17 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah

²¹ Lihat Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah

²² Aries Mufti, *et al*, *Amanah Bagi Bangsa: Konsep Sistem Ekonomi Syariah*, (Jakarta: Masyarakat Ekonomi Syariah, 2007), h. 221

²³ Tim Asistensi Pengembangan LKS Bank Muamalat, *Perbankan Syariah: Perspektif Praktisi*, (Jakarta: Muamalat Institute, 1999), h. h. 27

Merujuk pada uraian tersebut, memang dalam kajian *ushul fiqh*, kedudukan fatwa hanya mengikat bagi orang yang menerima fatwa dan yang memberi fatwa. Namun dalam konteks ini, teori itu tidak sepenuhnya bisa diterima, karena konteks, sifat, dan karakter fatwa saat ini telah berkembang dan berbeda dengan fatwa klasik. Teori lama tentang fatwa harus direformasi dan diperbaharui sesuai dengan perkembangan dan proses terbentuknya fatwa. Teori fatwa yang hanya mengikat *mustafi* (orang yang meminta fatwa) tidak relevan untuk fatwa DSN. Fatwa ekonomi syariah saat ini tidak hanya mengikat bagi praktisi lembaga keuangan syariah, tetapi juga bagi masyarakat Islam Indonesia, apalagi fatwa-fatwa itu kini telah dipositivisasi melalui PBI.

Fatwa DSN-MUI sebagai pedoman bagi operasional perbankan syariah pada tahun 2005 sebagian besar dijadikan substansi dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI). Hal ini terlihat dalam PBI No.7/46/PBI/2005 tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana Bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah. Adapun tujuan dari dikeluarkannya PBI ini adalah untuk mewujudkan kesamaan cara pandang pelaku industri perbankan syariah, termasuk pengelola bank/pemilik dana/pengguna dana, serta otoritas pengawas terhadap akad-akad produk penghimpunan dana dan penyaluran danabank syariah.²⁴

Dalam perkembangannya PBI No. 7/46/PBI/2005 dicabut dengan PBI No. 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah Dalam Kegiatan Penghimpunan Dana Dan Penyaluran Dana Serta Pelayanan Jasa Bank Syariah. Materi muatan fatwa tidak lagi terdapat dalam PBI No. 9/19/PBI/2007, namun dimasukkan dalam Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) No. 10/14/DPbS Jakarta, 17 Maret 2008 Perihal Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah.

Adanya PBI dan SEBI sebagaimana dimaksud menunjukkan bahwa eksistensi fatwa DSN-MUI diakui keberadaannya secara hukum. Eksistensi fatwa DSN-MUI semakin kokoh pasca diundangkannya UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Dalam Pasal 1 angka 12 dari Undang-Undang tersebut secara tegas disebutkan bahwa Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah. Walaupun tidak secara tegas menunjuk DSN-MUI, namun berdasarkan realitas empiris yang ada lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah yaitu DSNMUI.

Lebih lanjut peneliti berpendapat, karena fatwa DSN-MUI ditunjuk oleh undang-undang, maka daya lakunya kuat secara hukum. Oleh karena itu, jika bank syariah tidak melaksanakan ketentuan yang tertuang dalam fatwa tentang produk tertentu, maka terhadapnya dapat dikenakan sanksi

²⁴Lihat Butir b Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/46/PBI/2005 tentang Akad penghimpunan dan Penyaluran Dana Bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah

secara hukum oleh otoritas yang berwenang, antara lain Bank Indonesia. Ketika belum ada peraturan perundang-undangan yang mengakui eksistensi DSN-MUI dan produknya berupa fatwa, maka daya ikat fatwa lebih didasarkan pada konsep hukum yang hidup (*living law*).

2. Hubungan Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia dan Komite Perbankan Syariah

Ada beberapa langkah penting dalam menciptakan jaminan pemenuhan prinsip syariah, khususnya dalam operasional perbankan syariah. Langkah-langkah tersebut, sebagai berikut;

- a. Menciptakan regulasi dan sistem pengawasan yang sesuai dengan karakteristik bank syariah.
- b. Menetapkan aturan tentang mekanisme pengeluaran setiap produk bank syariah yang memerlukan pengesahan (*endorsement*) dari DSN-MUI tentang kehalalan/kesesuaian produk dan jasa keuangan bank dengan prinsip syariah.
- c. Menerapkan sistem pengawasan baik untuk penilaian aspek kehati-hatian dan kesesuaian operasional bank dengan ketentuan syariah dengan melibatkan Dewan Pengawas Syariah dan unsur pengawasan syariah lainnya.²⁵

Pasca diundangkannya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, terkait dengan aturan mengenai mekanisme pengeluaran produk bank syariah melibatkan dua lembaga, yakni DSN-MUI dan KPS. Secara sederhana dapat dikemukakan bahwa DSN-MUI merupakan lembaga yang mempunyai otoritas dalam pembentukan fatwa di bidang ekonomi syariah, yang mana keberadaannya diakui oleh peraturan perundang-undangan. Adapun mekanisme perizinan produk lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 5 PBI No. 10/17/PBI/2008. Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa Bank wajib melaporkan rencana pengeluaran Produk baru kepada Bank Indonesia.²⁶

Produk sebagaimana dimaksud merupakan produk yang ditetapkan dalam Buku Kodifikasi Produk Perbankan Syariah yang diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran Bank Indonesia.²⁷ Bila bank akan mengeluarkan produk baru yang tidak termasuk dalam Produk sebagaimana dimaksud pada Buku Kodifikasi Produk Perbankan Syariah, maka Bank wajib memperoleh persetujuan dari Bank Indonesia.²⁸

²⁵ Setiawan Budi Utomo, *Peran DSN & DPS dalam Perbankan Syariah*, (Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2010), h. 15

²⁶ Lihat Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah

²⁷ Lihat Pasal 2 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah

²⁸ Lihat Pasal 2 ayat (3) Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah

Kemudian dalam Pasal 3 PBI No. 10/17/PBI/2008 secara lengkap disebutkan bahwa:

- (1) Laporan rencana pengeluaran Produk baru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) harus disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari sebelum Produk baru dimaksud akan dikeluarkan.
- (2) Bank Indonesia memberikan penegasan atas laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 15 (lima belas) hari sejak seluruh persyaratan dipenuhi dan dokumen pelaporan diterima secara lengkap
- (3) Bank dilarang mengeluarkan Produk baru dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (2), apabila belum memperoleh penegasan tidak keberatan dari Bank Indonesia.
- (4) Apabila dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari setelah seluruh persyaratan dipenuhi dan dokumen pelaporan diterima secara lengkap, Bank Indonesia tidak memberikan penegasan, maka Bank dapat mengeluarkan Produk baru dimaksud. Bank Indonesia memberikan persetujuan atau penolakan atas permohonan sebagaimana dimaksud, paling lambat 15 (lima belas) hari sejak seluruh persyaratan dipenuhi dan dokumen pelaporan diterima secara lengkap.²⁹ Bank wajib melaporkan realisasi pengeluaran Produk baru paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah Produk baru dimaksud dikeluarkan.³⁰

Merujuk pada uraian tersebut di atas, maka dapatlah dipahami bahwa pada hakikatnya materi yang tertuang dalam fatwa DSN-MUI akan tetap mempunyai kekuatan mengikat bagi bank syariah, terlepas dari apakah fatwa tersebut kemudian dijadikan PBI atau tidak. Alasannya bahwa selain fatwa masuk dalam ranah hukum yang hidup di masyarakat (*living law*), keberadaan dari DSN-MUI dan produk hukumnya berupa fatwa juga diakui keberadaannya oleh peraturan perundang-undangan di bidang perbankan syariah, dengan dasar perbankan syariah yang hendak mengoperasionalkan produk baik di bidang penghimpunan dana, penyaluran dana, maupun jasa, terdapat 2 (dua) hal yang harus diperhatikan, yaitu: (1) harus ada Peraturan Bank Indonesia; dan/atau (2) harus ada fatwa. Namun demikian, jika baru ada fatwa, bank syariah dapat langsung melaksanakan produk syariah yang bersangkutan dengan terlebih dahulu mendapatkan izin atau persetujuan dari Direktorat Perbankan Syariah (DPbS) Bank Indonesia.

Dengan demikian bahwa peran DSN-MUI sebagai otoritas yang dapat mengeluarkan fatwa di bidang ekonomi syariah dan KPS sebagai lembaga yang menafsirkan fatwa sebelum dijadikan PBI telah dapat dilaksanakan secara sinergis. Bahwa dengan masuknya unsur dari

²⁹ Lihat Pasal 4 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah

³⁰ Lihat Pasal 5 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah

DSN-MUI, Bank Indonesia, Departemen Agama, dan masyarakat (dalam hal ini akademisi dan praktisi di bidang perbankan syariah), maka kemungkinan terjadinya perbedaan antara fatwa dengan PBI ditinjau dari kesesuaiannya terhadap prinsip syariah sangat kecil, bahkan tidak ada.

Hal tersebut dapat dilakukan melalui tiga pendekatan yang dilakukan DSN-MUI dalam merespon problematika hukum ekonomi yang baru: *Pertama*, mencari solusinya melalui dalil yang *qathi'* (pasti, tegas, dan jelas). Jika ada maka dalil inilah yang dijadikan pegangan. *Kedua*, mendasarkan pendapat para ulama (*aqwal ulama*). Bila terdapat perbedaan di antara ulama maka dicari titik persamaannya dan dilakukan *tarjih* (memilih pendapat yang paling kuat). *Ketiga*, jika poin pertama dan kedua tidak ada maka akan dilakukan pendekatan *ilhaqi*, yaitu mencari padanan kasus serupa dalam hukum Islam klasik yang juga merupakan hasil ijtihad ulama (hukum cabang).³¹

Fikih muamalah klasik yang ada tidak sepenuhnya relevan lagi diterapkan, karena bentuk dan pola transaksi yang berkembang di era modern ini demikian cepat. Sosio-ekonomi dan bisnis masyarakat sudah jauh berubah dibanding kondisi di masa lampau. Oleh karena itu, dalam konteks ini diterapkan dua kaidah, antara lain sebagai berikut: *Pertama*, *al-muhafadzah bil qadim al-shalih wal akhdz bil jadid al aslah*, yaitu memelihara warisan intelektual klasik yang masih relevan dan membiarkan terus praktik yang telah ada di zaman modern, selama tidak ada petunjuk yang mengharamkannya. *Kedua*, *al-Ashlu fil mu'amalah al-ibahah hatta yadullad dalilu 'ala al-tahrim*, yaitu pada dasarnya semua praktik muamalah boleh, kecuali ada dalil yang mengharamkannya. Selain itu para ulama berpegang kepada prinsip-prinsip utama muamalah, seperti prinsip bebas riba, bebas *gharar* (ketidakjelasan atau ketidakpastian) dan *tadliil*, tidak *maysir* (spekulatif), bebas produk haram dan praktik akad *fasid*/ batil. Prinsip ini tidak boleh dilanggar, karena telah menjadi aksioma dalam fikih muamalah.³²

Merujuk pada uraian tersebut, maka formulasi fatwa juga berpegang pada prinsip *maslahah* atau "*ashlahiyah*", yakni mana yang maslahat atau lebih maslahat untuk dijadikan opsi yang difatwakan. Konsep *maslahah* dalam muamalah menjadi prinsip yang paling penting. Dalam *ushul fiqh* telah populer kaidah, "dimana ada *mashlahah*, maka di situ ada syariah Allah". Watak *maslahat syar'iyah* antara lain berpihak kepada semua pihak atau berlaku umum, baik maslahat bagi lembaga syariah, nasabah, pemerintah (regulator) maupun masyarakat luas.

³¹Ma'ruf Amin, "*Nash dan Hujjah Syar'iyah Bidang Ekonomi Syariah*", *Pidato*, Seminar "Kompilasi Nash dan Hujjah Syar'iyah Bidang Ekonomi Syariah yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI bekerjasama dengan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah, Jakarta, 11-12 Juli 2006, "makalah", h. 21.

³²*Ibid.*, h. 23

Kemaslahatan tidak hanya diakui secara *tanzhiriyah* (perhitungan teoritis) tetapi juga secara *tajribiyah* (pengalaman empirik di lapangan). Oleh karena itu untuk menguji *shalahiyah* (validitas) fatwa, harus diadakan *muraja'ah maidaniyah* (pencocokan di lapangan) setelah berjalan waktu cukup dalam implementasi fatwa ekonomi. Apakah kemaslahatan dalam tataran teoritis mendapatkan pembenaran dalam penerapannya di lapangan.

Oleh karena itu dalam pelaksanaannya baik itu, DSN-MUI maupun KPS telah melaksanakan prosedur tersebut, sehingga dalam aplikatifnya mempercepat positivisasi hukum Islam di bidang ekonomi dalam peraturan perundang-undangan, yakni berupa Peraturan Bank Indonesia (PBI). Hal tersebut merupakan dasar legalisasi DSN-MUI maupun KPS, dalam pengembangan perbankan di Indonesia.

KESIMPULAN

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, maka dapatlah ditarik beberapa kesimpulan, sebagai berikut:

1. Pelaksanaan tugas dan fungsi DSN di bidang ekonomi syariah telah dilaksanakan dengan mendasarkan pada Keputusan DSN-MUI No. 1 Tahun 2000 tentang Pedoman Dasar Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia (PD DSN-MUI) dan Keputusan DSNMUI No: 02 Tahun 2000 tentang Pedoman Rumah Tangga Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia (PRT DSN-MUI), sekaligus sebagai lembaga yang melegalkan proses perkembangan perbankan.
2. Kaitannya dengan pembentukan fatwa di bidang ekonomi syariah, DSN mendasarkan pada al-Quran, hadis Nabi, *Ijma*, *Qiyas*, serta kitab-kitab fikih klasik dan kitab-kitab fikih kontemporer. Fatwa tersebut didasarkan pada adanya pertanyaan atau permasalahan yang diajukan oleh *mustafti*, sehingga produk yang dihasilkan oleh DSN dan KPS merupakan manisvestasi dari fiqhi sehingga sebagai icon bagi perkembangan perbankan syariah di Indonesia dalam operasional kegiatan usahanya.

DAFTAR PUSTAKA

Amin, Ma'ruf. "*Nash dan Hujjah Syar'iyah Bidang Ekonomi Syariah*", *Pidato*, Seminar "Kompilasi Nash dan Hujjah Syar'iyah Bidang Ekonomi Syariah yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI bekerjasama dengan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah, Jakarta, 11-12 Juli 2006, "makalah"

- Anshori, Abdul Ghofur. *Perbankan Syariah di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007
- Antonio, Muhammad Syafi'i. *Bank Syariah dari Teori ke Praktik*, Cet. X; Jakarta: Gema Insani Press dan Tazkia Cendekia, 2007
- Anwar, Syamsul. *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: RM Books, 2007
- Daniel, Wahyu. "DPR Minta Komite Perbankan Syariah Tidak Dihapus", dalam <http://preview.detik.com/detiknews/read/2008/02/11/154606/892103/5/>, diakses 15 Nopember 2013
- DSN-MUI Tolak Komite Perbankan Syariah, diakses dalam <http://www.hukum online.com/berita/baca/hol17054/dsnmui-tolakkomite-perbankan-syariah>, 16 Nopemeber 2013
- Idat, Dani Gunawan, *et al. Outlook Perbankan Syariah Indonesia 2010*, Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2009
- Keputusan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pedoman Dasar Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia (PD DSN-MUI).
- Mufti, Aries, *et al. Amanah Bagi Bangsa: Konsep Sistem Ekonomi Syariah*, Jakarta: Masyarakat Ekonomi Syariah, 2007
- Nafis, Cholil. *Fatwa Fiqh Muamalah Majelis Ulama Indonesia: Analisis ke Atas Pemikiran Hukum, Metode, Istinbat dan Penyerapannya ke Dalam Peraturan Perundangan*, Kuala Lumpur: Universiti Malaya, 2010
- PBI No. 11/15/PBI/2009 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah
- Pedoman Dasar DSN-MUI tetang Keputusan Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia No. 1 Tahun 2000
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/46/PBI/2005 tentang Akad enghimpunan dan Penyaluran Dana Bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah
- Permana, Arief R, *et al. Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah, Perbankan dan Kebanksentralan*, dalam *Buletin Hukum* Vol. 6, NS. 2 Agustus, Jakarta: Bank Indonesia, 2008
- Risalah Rapat DPR RI, "RDPU Materi UU Perbankan Syariah", dalam http://www.dpr.go.id/Tahun_2007-2008.pdf, diakses 16 Nopember 2013
- Tim Asistensi Pengembangan LKS Bank Muamalat, *Perbankan Syariah: Perspektif Praktisi*, Jakarta: Muamalat Institute, 1999

Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Utomo, Setiawan Budi. *Peran DSN & DPS dalam Perbankan Syariah*, Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2010

Wasik, Abdul. "*Jual Beli Emas Secara Kredit*", *Mimbar Ulama*, Edisi 345, Juli 2010