



SEJARAH PERKEMBANGAN HUKUM PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA DAN IMPLIKASINYA BAGI PRAKTIK PERBANKAN NASIONAL

Yunita Wulandari

Universitas Darussalam (UNIDA) Gontor
yunitawulan36@gmail.com

A'yun Nadhira

Universitas Darussalam (UNIDA) Gontor
ayunnadhira@gontor.ac.id

Mohammad Ghozali

Universitas Darussalam (UNIDA) Gontor
mohammadghozali@unida.gontor.ac.id

Abstract

A law must have a historical until it's applied in life. The importance of a banking activity that affects the pattern of people's lives, especially Islamic banking which is increasingly in Indonesia. So this article will describe the history of the development of Sharia Banking Law in Indonesia and the implications of its development in the Practice of National Banking. The method used in this case uses a descriptive analysis approach. A qualitative method with library studies in the existing problems. Then, it can be seen that the regulations concerning banking have undergone several amendments which in the end of Law Number 21 Year 2008 has become the basis of applicable law. In its implications, there are also three stages, namely the stages of recognition, recognition and purification. So that as a legal practitioner in Islamic banking, it is necessary to carry out a continuous review to monitor banking activities in accordance with Islamic principles. And to improve knowledge and understanding so that the existing guidelines are not just regulations but are truly implied in accordance with applicable law.

Keywords: history; Islamic banking; implications

A. PENDAHULUAN

Makalah ini akan menjelaskan sejarah perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dan implikasi perkembangan Hukum di Bidang Perbankan Syariah Bagi Praktik Perbankan Nasional. Hal ini dilatar belakangi oleh pentingnya sejarah suatu ilmu, khususnya dalam pemahaman hukum perbankan syariah di Indonesia dan pelaksanaan hukum tersebut oleh praktisi perbankan di Indonesia. Kemudian dengan hukum dapat dipertegaskan pelaksanaan suatu kegiatan dan telah ditentukan hukuman yang jelas apabila hukum tersebut dilanggar karena sudah memiliki pedoman pelaksanaan.

Dari sudut pandang hukum, tidaklah berjalan suatu peraturan apabila dari pelaksana atau pengguna hukum tersebut tidak memahami dan mengerti dasar-dasar suatu ilmu. Undang-undang yang ada (UU Nomor 21 Tahun 2008) adalah peraturan tertulis dari suatu kegiatan yang nantinya harus dilaksanakan dan dipahami oleh seluruh praktisi kegiatan tersebut.

Para praktisi perbankan khususnya, sangat berpengaruh pada perkembangan hukum perbankan syariah di Indonesia ini. Merekalah yang akan melaksanakan hal-hal yang telah ditetapkan dan akan membijaki suatu perkara apabila dikemudian hari ditemukan hal-hal yang menyimpang dari ketentuan yang ada. Maka dari itu, penulis ingin menjabarkan sejarah perkembangan hukum perbankan syariah dan implikasinya bagi praktik perbankan di Indonesia.

Adapun metode kajian yang digunakan dalam membahas permasalahan ini yaitu menggunakan penelitian literature. Data dalam penelitian ini didapat dengan menggunakan metode dokumenter, untuk mencari data-data tentang sejarah perkembangan hukum perbankan syari'ah di Indonesia dan implikasinya bagi praktik perbankan nasional, antara lain yang bersumber dari buku, jurnal, internet, dan makalah. Metode analisis data yang digunakan adalah induktif, deduktif, dan analisis deskriptif.

B. SEJARAH PERKEMBANGAN HUKUM PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA

Berkembangnya bank-bank syariah di negara-negara Islam berpengaruh pada negara ini. Pada awal periode 1980-an banyak diskusi atau seminar-seminar tentang bank syariah mulai dilakukan. Beberapa uji coba kecil seperti Baitut Tamwil-Salman, di Bandung dan koperasi Ridho Gusti di Jakarta telah dibentuk. Akan tetapi prakarsa lebih khusus untuk mendirikan bank Islam atau Bank Syariah di Indonesia baru dilakukan pada tahun 1990. Majelis Ulama Indonesia pada tanggal 18-20 Agustus 1990 menyelenggarakan Lokakarya Bunga Bank dan Perbankan di Cisarua, Bogor, Jawa Barat. Hasil tersebut dibahas lebih lanjut pada

Musyawarah Nasional IV MUI yang berlangsung di Hotel Syahid Jaya Jakarta pada tanggal 22-25 Agustus 1990, dibentuklah kelompok kerja untuk mendirikan bank Islam di Indonesia.¹

Lahirnya Bank Syariah pertama di Indonesia merupakan hasil kerja tim perbankan MUI dengan dibentuknya PT Bank Muammalat Indonesia (BMI) yang akte pendiriannya ditandatangani tanggal 1 November 1991. Saat ini BMI sudah memiliki puluhan cabang yang tersebar di beberapa kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Makassar, dan kota-kota lainnya.² Pada tanggal 3 November 1991, dalam acara silaturahmi Presiden di Istana Bogor, dapat dipenuhi dengan total komitmen modal disetor awal sebesar Rp 106.126.382.000,00. Dengan modal tersebut, pada tanggal 1 Mei 1992, Bank Muammalat Indonesia (BMI) mulai beroperasi.³

Perbankan syariah dalam istilah internasional dikenal sebagai Islamic Banking atau juga disebut dengan interest-free banking. Peristilahan dengan menggunakan kata Islamic tidak dapat dilepaskan dari asal usul sistem perbankan syariah itu sendiri. Dan pada utama prinsipnya berkaitan dengan pelarangan praktik riba, kegiatan maisir (spekulasi), dan gharar (ketidakjelasan) yang merupakan unsur-unsur yang dilarang dalam Islam.⁴

Berdasarkan paradigma tersebut, serta adanya realitas empiris yang menunjukkan bahwa bank-bank konvensional banyak yang tidak sanggup bertahan di saat krisis keuangan dan moneter melanda, maka mendorong pemerintah untuk mengamandemen Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Yang didalamnya introduksi bank berdasarkan prinsip bagi hasil dalam hukum positif dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil. Perubahan Atas beberapa materi muatan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, undang-undang inilah yang mempertegas eksistensi perbankan syariah di Indonesia.⁵

Sejarah perkembangan sistem perbankan syariah di Indonesia mencerminkan dinamika aspirasi dan keinginan dari masyarakat Indonesia sendiri untuk memiliki sebuah alternatif sistem perbankan yang adil, melalui penerapan sistem bagi bagi hasil yang menguntungkan bagi nasabah dan bank.⁶ Menurut pasal 1 (2) Undang-undang nomor 21 tahun 2008 tentang perbankan syariah menyebutkan: "Badan usaha yang

¹ Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah Dari Teori ke Praktik*, Cet.1, (Jakarta: Gema Insani, 2001), hlm 18

² Kasmir, *Dasar-Dasar Perbankan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015), hlm. 242

³ Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah Dari Teori ke Praktik*, hlm 25

⁴ Muhammad, *Manajemen Dana Bank syariah*, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm.1

⁵ Abdul Ghofur Anshori, *Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dan Implikasinya bagi Praktik Perbankan Nasional* pada La_Riba Jurnal Ekonomi Islam, (Vol. II, No. 2, Desember 2008) hlm. 162

⁶ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Buku Saku Perbankan Syariah*, 2013, hlm.35

menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak”.⁷

Dengan kata lain, ruang lingkup fungsi dan kegiatan bank Syariah meliputi transaksi-transaksi:⁸

- a. Penghimpunan dana berdasarkan prinsip titipan dan prinsip investasi
- b. Investasi atau pembiayaan berdasarkan akad jual beli dan pembiayaan ekuitas termasuk jual beli surat-surat berharga yang berbasis syariah
- c. Jasa-jasa keuangan lainnya untuk memperoleh imbalan atas dasar akad wakalah atau ijarah
- d. Jasa sosial, yaitu pelayanan sosial yang dananyabersumber dari dana-dana yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam.

Secara garis besarnya dapat dibedakan tiga kategori kegiatan yang dapat dilakukan oleh bank syariah yaitu kegiatan penghimpunan dana (funding), penyaluran dana (lending), dan kegiatan di bidang jasa (service). Dalam PBI No. 9/19/2007 disebutkan bahwa pemenuhan Prinsip Syariah dalam kegiatan penghimpunan dana, penyaluran dana dan pelayanan jasa, dilakukan sebagai berikut:⁹

- a. Dalam kegiatan penghimpunan dana dengan mempergunakan antara lain Akad Wadi'ah dan Mudharabah.
- b. Dalam kegiatan peyaluran dana berupa Pembiayaan dengan mempergunakan antara lain Akad Mudharabah, Musyarakah, Murabahah, Salam, Istishna', Ijarah, Ijarah Muntahiya Bittamlik dan Qardh
- c. Dalam kegiatan pelayanan jasa dengan mempergunakan antara lain Akad Kafalah, Hawalah, dan Sharf

C. IMPLIKASI PERKEMBANGAN HUKUM DI BIDANG PERBANKAN SYARIAH BAGI PRAKTIK PERBANKAN NASIONAL

Perbankan sebagai entitas bisnis yang berperan penting dalam kegiatan pembangunan mengalami perkembangan yang signifikan. Paket Kebijakan Oktober 1988 (Pakto 88), Undang-undang (UU) Perbankan No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang dilanjutkan perubahan UU Perbankan melalui UU No. 10 Tahun 1998 menjadi dasar hukum bagi perkembangan dimaksud, serta memberikan sumbangan yang penting,

⁷ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Pasal 1 Ayat (2)

⁸ Zainul Arifin. *Dasar-dasar Manajemen Bank Syariah*, Cet.1, (Jakarta: AlvaBet, 2002), hlm. 74

⁹ Abdul Ghofur Anshori, *Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dan Implikasinya bagi Praktik Perbankan Nasional*, hlm. 163

inovatif, dan prospektif bagi operasional dan produk perbankan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.¹⁰

Menurut Wirdayaningsih, dkk hingga terbitnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, Indonesia telah melewati dua tahapan pembinaan, yaitu “tahapan pengenalan” (introduction) yang ditandai dengan diberlakukannya Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1992, dan “tahapan pengakuan” (recognition) yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998. Tahapan yang dikehendaki berikutnya adalah “tahapan pemurnian” (purification) yang nanti akan ditandai dengan diberlakukannya undang-undang yang khusus mengatur perbankan syariah.¹¹

Penjelasan mengenai tahapan-tahapan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

1) Tahapan Perkenalan (Introduction)

Tahap perkenalan terjadi pada tahun 1991 sampai tahun 1997. Pada tahap ini, masih terdapat perdebatan di masyarakat mengenai nama dari produk-produk perbankan syariah apakah harus menggunakan bahasa aslinya, seperti al-mudharabah, al-musyarakah, al-murabaha, dan lain-lain, atau diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia. Dan para penggagas perbankan syariah saat itu bersepakat untuk tetap mempertahankan nama-nama produk bank syariah sesuai bahasa aslinya karena makna dalam bahasa aslinya lebih dalam sehingga apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia akan menjadi panjang dan menghilangkan makna dalamnya. Pada awal pendirian Bank Muamalat Indonesia, keberadaan bank syariah ini belum mendapat perhatian yang optimal dalam tatanan industri perbankan nasional. Landasan hukum operasional bank yang menggunakan sistem syariah ini hanya dikategorikan sebagai “ bank dengan sistem bagi hasil”; tidak terdapat rincian landasan hukum syariah serta jenis-jenis usaha yang diperbolehkan.¹²

Hal ini terlihat jelas pada Pasal 1 PP No. 72 Tahun 1992 yang menyatakan bahwa Bank berdasarkan prinsip bagi hasil adalah Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang melakukan kegiatan usaha semata-mata berdasarkan prinsip bagi hasil. Ketentuan dimaksud lebih dipertegas pada Pasal 6 PP No. 72 Tahun 1992, yaitu sebagai berikut:¹³

¹⁰Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Perbankan Syariah*, hlm.1

¹¹Abdul Ghofur Anshori, *Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dan Implikasinya bagi Praktik Perbankan Nasional*, hlm. 163-164

¹²Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah Dari Teori ke Praktik*, hlm 26

¹³Abdul Ghofur Anshori, *Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dan Implikasinya bagi Praktik Perbankan Nasional*, hlm. 167

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

Pada era ini dapat dikatakan bahwa praktisi hukum atau praktisi perbankan belum memiliki kekuatan yang kuat dalam menjalankan kegiatan perbankan yang ada. Baik dari lembaga ataupun produk-produk perbankan yang ditawarkan belum dapat dikatakan memiliki dampak yang memuaskan dalam perkembangan bank syariah di Indonesia.

2) Tahapan Pengakuan (Recognition)

Perkembangan perbankan syariah pada era reformasi ditandai dengan disetujuinya Undang-Undang No.10 Tahun 1998. Dalam undang-undang tersebut diatur dengan rinci landasan hukum serta jenis-jenis usaha yang dapat dioperasikan dan diimplementasikan oleh bank syariah. Undang-undang tersebut juga memberikan arahan kepada bank-bank konvensional untuk membuka cabang syariah atau bahkan mengkonversi diri secara total menjadi bank syariah.¹⁴

Praktik yang terjadi di era Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, yakni mulai terbentuknya BUS-BUS baru dengan jalan pengambilalihan (akuisisi) yang diikuti dengan perubahan (konversi) kegiatan usaha dari konvensional menjadi syariah. Contoh konkretnya yakni terjadinya akuisisi terhadap PT. Bank Susila Bakti oleh PT. Bank Mandiri (Persero) "Tbk" yang kemudian dikonversi menjadi Bank Syariah Mandiri. Hal serupa juga dilakukan oleh PT. Bank Mega yang membeli bank konvensional untuk kemudian dikonversi menjadi syariah.

Menurut Undang-Undang tentang perubahan atas UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan, pasal 1 tepatnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 bahwa Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran; dan Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara

konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.¹⁵

Ketentuan ini menandai dimulainya era sistem perbankan ganda (dual banking system) di Indonesia, yaitu beroperasinya sistem perbankan konvensional dan sistem perbankan dengan prinsip bagi hasil.¹⁶ Adanya kebijakan yang membolehkan bank umum konvensional untuk memberikan layanan syariah dengan terlebih dahulu membentuk Unit Unit Syariah di kantor pusatnya menyebabkan perkembangan bank syariah di Indonesia berlangsung lebih cepat daripada sebelumnya.

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa pada tahap pengakuan terbukti secara empiris perkembangan dan pertumbuhan perbankan syariah sudah cukup menggembirakan. Namun mengingat adanya karakteristik yang berbeda antara bank konvensional dan bank syariah, maka sementara kalangan berpendapat mengenai perlunya undang-undang yang khusus mengatur perbankan syariah. Hal ini juga didorong oleh adanya keinginan masyarakat agar praktik perbankan syariah lebih optimal, khususnya ditinjau dari ketaatan bank terhadap prinsip-prinsip syariah (*sharia compliance*).

3) Tahapan Pemurnian (Purification)

Tahap ini adalah tahap yang terpenting, diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah hakikatnya dilatarbelakangi oleh niatan untuk meningkatkan ketaatan bank syariah terhadap prinsip-prinsip syariah sebagaimana tertuang dalam al-Qur'an dan al-Hadits. Dalam rangka kepentingan niatan tersebut, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah hadir memberikan pengaturan terkait dengan kelembagaan dan produk perbankan syariah. Adapun pengaturan yang akan dibahas pada bagian ini adalah tentang Komite Perbankan Syariah dan pemisahan (spin-off) UUS dari Bank Umum Konvensional dan implikasinya bagi perbankan syariah ke depan.¹⁷

Lembaga hukum penggabungan (merger), peleburan (konsolidasi), pengambilalihan (akuisi/ take over), dan pemisahan (spin-off) merupakan lembaga hukum yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Sementara istilah pemisahan tidak dijumpai dalam UU Perbankan 1998. Dan dalam melaksanakan kegiatan usahanya bank syariah

¹⁵ UU RI Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 1998 , pasal 1

¹⁶ Kementrian Agama Republik Indonesia, *Buku Saku Perbankan Syariah*, 2013, Hlm. 37

¹⁷ Abdul Ghofur Anshori, *Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dan Implikasinya bagi Praktik Perbankan Nasional*, hlm. 170

harus memperhatikan asas-asas, tujuan, dan fungsi sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Pasal 2 UU Perbankan Syariah menyebutkan bahwa Perbankan Syariah dalam melaksanakan kegiatan usahanya berasaskan Prinsip Syariah, demokrasi ekonomi, dan prinsip kehati-hatian.¹⁸

Pemisahan (spin-off) yang merupakan kewajiban di atur dalam Ketentuan Peralihan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008, yakni:¹⁹

- a) Dalam hal Bank Umum Konvensional memiliki UUS yang nilai asetnya telah mencapai paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari total nilai aset bank induknya atau 15 (lima belas) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini, maka Bank Umum Konvensional dimaksud wajib melakukan Pemisahan UUS tersebut menjadi Bank Umum Syariah.
- b) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemisahan dan sanksi bagi Bank Umum Konvensional yang tidak melakukan Pemisahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.

Berdasarkan ketentuan dimaksud dapat kita simpulkan bahwa pada hakikatnya arah perkembangan sektor perbankan di Indonesia adalah menuju sistem perbankan syariah yang lebih berkualitas dari sisi pengelolaan dan ketaatan terhadap syariah. Hal ini juga diperkuat oleh ketentuan sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 ayat (6), (7), dan (8) yang intinya menyatakan bahwa Bank Konvensional hanya dapat mengubah kegiatan usahanya berdasarkan Prinsip Syariah dengan izin Bank Indonesia. Lebih lanjut disebutkan bahwa Bank Umum Syariah dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah tidak dapat dikonversi menjadi Bank yang konvensional.

D. PENUTUP

Berdasarkan pemaparan di atas, jelas bahwa sejarah perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dimulai dari tahun 1980-an hingga saat ini, upaya untuk meningkatkan kualitas perbankan sudah dilakukan dari awal undang-undang sampai perubahan undang-undangnya agar tercipta suatu sistem perbankan yang sesuai dengan syariah. Sebagai praktisi hukum dan perbankan yang harus dilakukan adalah dengan terus



¹⁸ Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Perbankan Syariah*, hlm.8-9

¹⁹ UU No. 21 Tahun 2008 pasal 68

menelaah keadaan dan mengawasi kegiatan perbankan agar sesuai dengan prinsip Islam dan terus meningkatkan ilmu pengetahuan serta pemahamannya agar pedoman yang ada tidak lemah karena sumber daya manusia yang tidak mendukung.

DAFTAR PUSTAKA

- Antonio, Muhammad Syafii , 2001, *Bank Syariah Dari Teori ke Praktik*, (Jakarta: Gema Insani.)
- Anshori, Abdul Ghofur, 2013, *Hukum Perbankan Syariah*, Bandung: Refika Aditama,
- _____, *Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dan Implikasinya bagi Praktik Perbankan Nasional* pada *La_Riba Jurnal Ekonomi Islam*, (Vol. II, No. 2, Desember 2008)
- Arifin, Zainul, 2002, *Dasar-dasar Manajemen Bank Syariah*, Jakarta: AlvaBet
- Kasmir, 2015, *Dasar-Dasar Perbankan*, Jakarta: Rajawali Press
- Kementrian Agama Republik Indonesia, 2013, *Buku Saku Perbankan Syariah* Muhammad, 2014, *Manajemen Dana Bank syariah*, Jakarta: Rajawali Press
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah