

PERKEMBANGAN BANK SYARIAH PASCA UU 21 TAHUN 2008

Luhur Prasetyo

Jurusan Syariah STAIN Ponorogo, Jl. Pramuka 156
Ponorogo 63471
email: elprasety@yahoo.co.id

Abstract: *Islamic banking system still grows continuously over time in various countries, including Indonesia. Although it was a bit late, if it was compared to another, Islamic banking system began to develop in Indonesia in the early 1990's. At that time, Islamic banking, however, was still running with its all characteristics based on the rule without adequate law. Islamic banking began to be recognized legally as the legalization of UU Perbankan 1992, and it was followed by its deregulation in 1998, and Islamic banking in Indonesia finally got its full legality after legalization of UU Perbankan Syariah in 2008. UU Perbankan Syariah as a new law certainly has significance for the development of Islamic banking in Indonesia. Based on the BI statistics, Islamic banks, especially Bank Umum Syariah after legalization of UU Perbankan Syariah, has been growing significantly, among in the number of banks, total assets, and total financing. Unfortunately, the growth of PLS (profit and loss sharing) doesn't occupy a significant position in total financing of Islamic banks, whereas PLS is core system in Islamic banking.*

الملخص: إن النظام المصرفي الإسلامي يتطور على ممر الزمان في مختلف البلدان، ومنها إندونيسيا. لكنه بالنسبة إلى غيره، كانت نشأة النظام المصرفي في إندونيسيا متأخرة لأنه بدأ يتطور في أوائل التسعينات. وكان النظام المصرفي الإسلامي في تلك بداية لم يزل جاريا مع جميع خصائصه بدون القوانين الكافية. وبدأت المصارف الإسلامية تنال اعترافها قانونيا عند إصدار قانون المصارف لعام 1992، ثم اتبعه التغيير على ذلك القانون في عام 1998. وأخيرا، حصلت المصارف الإسلامية على اعترافها الكامل قانونيا عند إصدار قانون المصارف الإسلامية عام 2008. إن قانون المصارف الإسلامية عام 2008 له أهميته لتطوير الخدمات المصرفية الإسلامية في إندونيسيا. ومن الواضح أن المصارف الإسلامية، استنادا إلى البيانات الاحصائية من BI، تنمو نموها الهام

من حيث عدد البنوك والأصول والتمويل بعد إصدار ذلك القانون. لكن على الأسف إذ أن التمويل بالمضاربة أو المشاركة لا يحتل مكانة كبيرة في إجمالي التمويل من المصارف الإسلامية.

Abstrak: *Sistem perbankan syariah terus berkembang dari waktu ke waktu di berbagai negara, termasuk di Indonesia. Walaupun agak terlambat dibandingkan negara lainnya, perbankan syariah di Indonesia mulai berkembang pada awal tahun 1990-an. Namun, pada masa itu, perbankan syariah masih berjalan dengan segala karakteristiknya tanpa didasari oleh aturan legal yang memadai. Perbankan syariah mulai diakui secara legal pada saat disahkannya UU Perbankan tahun 1992 kemudian dideregulasi tahun 1998. Dan akhirnya, perbankan syariah diakui eksistensinya secara penuh pada ranah legal setelah disahkannya UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. UU Perbankan Syariah tahun 2008 sebagai sebuah UU baru tentu memiliki makna tersendiri bagi perkembangan perbankan syariah di Indonesia. Hal ini terbukti bahwa berdasarkan data statistik BI, bank syariah, terutama Bank Umum Syariah, pasca disahkannya UUPS mengalami perkembangan yang cukup signifikan, baik dari sisi jumlah bank, aset, maupun total pembiayaan. Hanya saja, perkembangan pembiayaan dengan akad bagi hasil yang sebenarnya menjadi core system dari bank syariah belum menempati posisi yang cukup signifikan dalam total pembiayaan bank syariah.*

Keywords: UU Perbankan Syariah, core system, aset, komposisi pembiayaan

PENDAHULUAN

Bank syariah telah berkembang di Indonesia selama kurang lebih 20 tahunan. Perkembangan tersebut tentu tidak selalu bebas hambatan, namun di sana-sini masih ada halangan yang menghambat perkembangan bank syariah di Indonesia. Di sisi lain, berbagai upaya untuk mengakselerasi perkembangan bank syariah juga selalu diupayakan oleh berbagai pihak. Salah satu momentum besar yang menjadi titik tolak bank syariah di Indonesia adalah disahkannya UU Perbankan Syariah pada tahun 2008. Semenjak itu, bank syariah di Indonesia telah memiliki payung hukum yang kuat

karena operasionalnya yang memiliki karakteristik berbeda dengan bank konvensional telah dilindungi oleh Undang-undang.

Tulisan ini hendak memaparkan perkembangan bank syariah di Indonesia pasca disahkannya UU Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Apakah benar bahwa bank syariah pasca diundangkannya UU Perbankan Syariah mengalami perkembangan yang cukup signifikan? Sebagai perbandingan, pemaparan juga dibarengi dengan perkembangan bank syariah sebelum adanya UU Perbankan Syariah tahun 2008.

SEJARAH PERKEMBANGAN PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA

Secara formal perkembangan industri perbankan syariah di tanah air sudah hampir 20 tahun. Beberapa perubahan memang nampak di sana sini. Di antaranya adalah merebaknya sistem bagi hasil yang digunakan dalam berbagai bentuk lembaga keuangan syariah, menyebarnya dakwah-dakwah agama yang mengangkat tema ekonomi Islam dan lembaga keuangannya, munculnya forum-forum kajian keilmuan yang membincangkannya dan lebih formal terbentuknya program studi atau jurusan perbankan syariah dalam institusi-institusi pendidikan tinggi, terbentuknya pangsa pasar baru dalam masyarakat, munculnya iklan-iklan promosi lembaga ini dalam media cetak maupun elektronik, serta sering terdengarnya istilah-istilah Arab asing –setidaknya bagi masyarakat awam- mengenai produk-produk bank syariah, dan sebagainya. Kondisi ini jelas merupakan fenomena yang menarik untuk dicermati lebih jauh lantaran pada 20-an tahun sebelumnya belum ada dalam masyarakat.

Namun pada dasarnya, entitas bank syariah di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1983 dengan keluarnya Paket Desember 1983 (Pakdes 83) yang berisi sejumlah regulasi di bidang perbankan, dan salah satunya adalah peraturan yang memperbolehkan bank memberikan kredit dengan bunga 0% (*zero interest*). Peraturan itu diikuti oleh serangkaian kebijakan di bidang perbankan oleh Menteri Keuangan Radius Prawiro yang tertuang dalam Paket Oktober 1988 (Pakto 88). Pakto 88 ini intinya merupakan deregulasi perbankan yang memberikan kemudahan

bagi pendirian bank-bank baru, sehingga industri perbankan pada waktu itu mengalami pertumbuhan yang sangat pesat.¹

Secara empiris, bank syariah pertama di Indonesia berdiri pada tahun 1991 dengan berdirinya Bank Muamalat Indonesia (BMI) sebagai satu-satunya bank pada saat itu yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip bagi hasil. Kemudian, baru menyusul bank-bank lain yang membuka jendela syariah (*Islamic window*) dalam menjalankan kegiatan usahanya. Melalui *Islamic window* ini, bank-bank konvensional dapat memberikan jasa pembiayaan syariah kepada para nasabahnya melalui produk-produk yang bebas dari unsur riba, ketidakpastian, dan spekulasi dengan terlebih dahulu membentuk Unit Usaha Syariah (UUS).²

Selanjutnya, secara teknis yuridis, payung hukum bank berdasarkan prinsip bagi hasil dalam hukum positif adalah UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang memuat ketentuan-ketentuan yang secara implisit memperbolehkan pengelolaan bank berdasarkan prinsip bagi hasil dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil. Kemudian, UU Nomor 7 Tahun 1992 diamandemen dengan UU Nomor 10 tahun 1998. Dalam UU yang baru itu, secara tegas dibedakan antara bank konvensional dan bank syariah, baik itu bank umum maupun bank perkreditan rakyat.³ Munculnya payung hukum bagi bank syariah ini mendorong percepatan perkembangan bank syariah tumbuh lebih pesat lagi, walaupun UU tersebut belumlah cukup memadai untuk memayungi karakteristik dan perkembangan produk bank syariah secara yuridis.

Percepatan perkembangan industri perbankan syariah ini dapat dilihat dari laporan Bank Indonesia yang menunjukkan bahwa bank syariah terus berkembang dari tahun ke tahun. Bahkan, pada tahun 2008, Bank Indonesia, sebagai pelindung dan pengayom operasional industri perbankan di tanah air, mentarget market share 5% dari seluruh industri perbankan yang ada, meskipun target itu ternyata tidak tercapai. Dengan semboyannya *beyond banking* (lebih dari

1 Abdul Ghofur Anshori, "Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah", *Jurnal La_Riba* Vol. II No 2 Desember 2008

2 UUS adalah unit kerja di kantor pusat bank umum konvensional yang berfungsi sebagai kantor induk dari kantor cabang syariah dan atau unit syariah.

3 Abdul Ghofur Anshori, *Perbankan Syariah di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007), 5.

sekedar bank), sebuah riset yang dilakukan di tujuh kota besar yaitu Jakarta, Bandung, Surabaya, Semarang, Medan, Makasar, dan Malang menunjukkan tingkat *awareness* yang sangat tinggi. Hampir seluruh responden (97,8 persen) pernah mendengar tentang bank syariah. Riset itu pula menemukan bahwa kinerja perbankan syariah per Februari 2008 telah menjadi *starting point* yang baik. Tiga Bank Umum Syariah (BUS), 28 Unit Usaha Syariah (UUS), 117 Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS), aset Rp. 36,8 triliun, rasio pembiayaan bermasalah hanya 4,07 persen, ROA 1,81 persen, dan ROE 57,5 persen, jelas menjadi landasan yang kuat untuk pertumbuhan tinggi dalam semester kedua 2008.⁴

Perkembangan dan kemajuan industri perbankan syariah sebagaimana disebutkan di atas, dalam perjalanannya, sejatinya tidaklah semulus seperti yang dibayangkan. Beberapa rintangan dan kendala menerpa dan menghalangi. Problem heterogenitas pemahaman keagamaan masyarakat menjadi faktor paling dominan di sini. Bangsa Indonesia merupakan satu dari banyak negara berpenduduk muslim yang paling tinggi tingkat mayoritas masyarakat muslimnya. Hampir sekitar 80% lebih masyarakat memilih Islam sebagai identitas keyakinannya. Jika Indonesia termasuk negara paling padat penduduknya, maka sesungguhnya yang memadati itu 80% lebih adalah mereka yang beragama Islam. Kondisi ini, dalam perspektif ekonomi, merupakan pangsa pasar yang besar. Ini tidak salah. Namun, menjadikan mereka sebagai pangsa pasar sebuah faham keagamaan, termasuk adanya pemahaman *icon* perbankan syariah, bisa sangat menipu. Mayoritas mereka telah terpecah-pecah dalam faham keislamannya sendiri-sendiri. Heterogenitas pemahaman mereka tidak saja terkotak dalam keragaman mazhab, tetapi juga pada perbedaan tingkat intelektualitas. Bangsa Indonesia tidak seperti bangsa Malaysia, yang relatif homogen, khususnya dalam pemahaman keagamaannya. Realita inilah yang menjadikan perkembangan industri perbankan syariah agak terganjal.

Jika dalam ulasan sebelumnya terbukti secara empiris bahwa perkembangan perbankan syariah sangat mengesankan dan menakjubkan, namun jika dilihat dari pangsa pasar yang besar, di

4 Adiwarman A Karim, Momentum Emas Perbankan Syariah, Republika, 4 April 2008, http://www.sebi.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=415&Itemid=33. Didownload pada pkl. 20.00 wib, 23 Desember 2008.

mana muslim menjadi mayoritas di sini, maka perkembangan itu sesungguhnya relatif biasa. Sebab, seharusnya perkembangan itu lebih dari angka-angka yang sekarang ada. Faktor heterogenitas pemahaman keislaman masyarakat telah memposisikan isu atau kebijakan perbankan syariah sebagai sesuatu yang tidak penting lantaran sensitif akan golongan pemahaman keislaman tertentu. Salah satu bukti akan hal itu adalah tidak tercapainya target yang ditetapkan Bank Indonesia dimana pada tahun 2008, *market share* bank syariah diharapkan mencapai 5%, namun yang terjadi bank syariah hanya mampu mencapai 2,2% saja, tidak ada separuhnya.⁵

Hal lain yang dapat disebutkan disini adalah faktor kurang berdayanya lembaga perbankan syariah dalam percepatan perbaikan ekonomi masyarakat kecil. Sebagaimana diketahui secara umum bahwa produk perbankan syariah yang paling banyak diminati masyarakat adalah produk yang berjenis akad jual beli, seperti *murabahah*, salam dan *istishna'*. Produk ini mendominasi transaksi dalam perbankan syariah.

Dari situ juga, muncul beberapa dugaan masyarakat terkait orientasi industri perbankan syariah. Jika perbankan syariah dalam buku-buku literatur dicantumkan berorientasi pada kemaslahatan, keadilan dan kesejahteraan masyarakat yang selama ini diabaikan oleh sistem perbankan konvensional yang berbasis bunga, maka perlu dipertanyakan kiranya, sejauh mana kesetiaan bank syariah terhadap tujuannya itu ketika produk-produk yang bersifat pemberdayaan kurang bisa dikembangkan oleh lembaga. Masyarakat agaknya sudah berkesimpulan bahwa orientasi bank syariah lebih didominasi oleh keuntungan material.⁶

Dari kalangan praktisi perbankan juga sebagian mengatakan bahwa eksistensi perbankan syariah hampir tidak ada bedanya dengan perbankan konvensional. Beberapa mereka mengatakan yang membedakan hanyalah istilah saja. Jika dalam konvensional terdapat sistem bunga, sementara dalam syariah menggunakan

5 Tjahjo Oetomo K, Pimpinan BI Yogyakarta, Makalah Sambutan Pembukaan Seminar Asosiasi Dosen Ekonomi Islam dan Launching berdirinya Asosiasi Dosen Ekonomi Syariah (ADESY), diselenggarakan STEI Yogyakarta tanggal 4 Desember 2008 di Hotel UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 3-4.

6 Luhur Prasetyo dkk., *UU Perbankan Syariah: Membaca Makna dan Posisinya bagi Perkembangan Perbankan Syariah di Indonesia* (Ponorogo: STAIN Ponorogo Press, 2010), 7

istilah bagi hasil. Namun, praktik, fungsi dan penambahannya sama saja. Kalangan praktisi dan ilmuwan perbankan syariah mungkin menganggap bahwa itu karena ketidakpahaman mereka terhadap sistem bagi hasil. Tetapi, kiranya tidak salah kesimpulan itu ada, sebab pada tataran permukaan yang kasat mata, orientasi perbankan syariah adalah keuntungan material. Jikapun ada beberapa fungsi berupa zakat, infak dan sedekah, fungsi tersebut hanya terbatas pada pengumpulan saja, bukan pengelolaan. Sementara pengelolaannya diserahkan kepada lembaga-lembaga zakat yang telah ada.⁷

Banyak kiranya beberapa hal yang menjadi kendala berkembangnya industri perbankan syariah di Indonesia. Semua yang disebutkan di atas hanyalah untuk menunjukkan sebagian dari persoalan-persoalan yang menghadang itu.

Kemudian, dari realitas yang kontra di atas, pemerintah menetapkan landasan hukum yang baru yang ditetapkan pada pertengahan Juni tahun 2008. Pemerintah membuat dan mensahkan undang-undang perbankan syariah dengan nomor 21 tahun 2008. Tujuan ditetapkannya undang-undang tersebut adalah menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan, dan pemerataan kesejahteraan rakyat.⁸ Adanya undang-undang yang baru ini, kiranya, pemerintah, MUI dan para pemerhati serta praktisi perbankan syariah mengandaikan terjadinya peran yang sinergis dari lembaga ini untuk memenuhi tujuan tersebut. Namun, melihat realitanya yang kontradiktif sebagaimana disebutkan di atas, ternyata undang-undang ini belum sepenuhnya merupakan terjemahan dari kemauan masyarakat banyak.

Undang-undang merupakan dasar hukum (aturan) yang paling tinggi di antara aturan-aturan yang lain. Menurut Algra dan Duyyendijk, perundang-undangan memiliki kelebihan dibanding dengan norma-norma lain, yaitu; (1) tingkat prediktibilitas yang besar. Hal ini berhubungan dengan sifat prospektif dari perundang-undangan yaitu yang pengaturannya ditujukan ke masa depan. Oleh karena itu, ia harus memenuhi syarat agar orang-orang mengetahui apa atau tingkah laku apa yang diharapkan dari mereka pada waktu

7 Dalam Undang-Undang Perbankan Syariah Nomor 21 Tahun 2008 pasal 4 disebutkan bahwa penghimpunan yang dilakukan bank syariah dalam bentuk dana zakat, infak, sedekah, hibah dan lainnya adalah untuk disalurkan ke organisasi pengelola zakat.

8 *Ibid*, pasal 3.

yang akan datang dan bukan yang sudah lewat. Dengan demikian peraturan perundang-undangan senantiasa dituntut untuk memberi tahu secara pasti terlebih dahulu hal-hal yang diharapkan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh anggota masyarakat, dan (2) memberikan kepastian mengenai nilai yang dipertaruhkan. Sekali suatu peraturan dibuat, maka menjadi pasti pulalah nilai yang hendak dilindungi oleh peraturan tersebut. Oleh karena itu, orang tidak perlu lagi memperdebatkan apakah nilai itu bisa diterima atau tidak.⁹

Dimensi prediktibilitas, prospektivitas dan kepastian nilai dalam undang-undang perbankan syariah mengasumsikan bahwa segala hal yang akan terjadi, baik itu problem, kendala, dan implikasi positif maupun negatif dalam industri perbankan syariah sudah diketahui dan diantisipasi serta dipersiapkan jalan keluarnya. Bahkan masa depan kelangsungan industri ini diyakini mampu memberikan perbaikan-perbaikan ekonomi bagi berbagai pihak. Keberadaan undang-undang ini juga dianggap telah memiliki kepastian nilai di mana tidak ada lagi pihak-pihak yang meragukannya, serta sudah menjadi agenda resmi pemerintah untuk berbuat yang terbaik bagi masyarakat. Sehingga jika ada pihak yang meragukan akan kepastian nilai ini dapat dianggap sebagai tindakan yang kotraproduktif. Demikian kiranya undang-undang perbankan syariah dipahami oleh pemerintah, MUI, pemikir, pemerhati dan sebagian praktisi perbankan syariah.

Namun realita di lapangan agaknya tidak demikian adanya. Dimensi prediktibilitas, prospektifitas dan kepastian nilai agaknya perlu dicermati kembali. Masyarakat sebagaimana disebutkan sebelumnya masih menganggap perbankan syariah sebagai lembaga yang tidak berbeda dengan perbankan yang ada. Tujuan-tujuan perbankan syariah yang diambil dari tujuan-tujuan syariat berupa kemaslahatan, keadilan dan kesejahteraan kurang nampak dan tidak dirasakan oleh masyarakat bawah. Dengan itu, maka dapat diajukan sebuah kecurigaan apakah undang-undang tersebut sudah responsif bagi kebanyakan masyarakat Indonesia? Apakah sudah merupakan terjemahan keinginan sebagian besar masyarakat? Apakah nilai legitimasi undang-undang tersebut telah benar-benar datang dari sebagian besar realitas sosial?

9 Dikutip oleh Tri Harnowo, "Teori Regulasi: Bagaimana Peraturan Perundang-undangan Sebenarnya Terbentuk?" *Jurnal News Letter, Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis*, 29 (Desember, 2004), 19.

Beberapa kecurigaan ini wajar dimunculkan, karena tidak saja untuk mengevaluasi diri agar signifikansi peran undang-undang tersebut nyata, tetapi juga berhati-hati atas kepentingan beberapa pihak yang memanfaatkan momen ini untuk kepentingan pribadi dan golongannya. Sebagai sebuah cita-cita dan harapan mungkin dapat dimaklumi, namun tentunya tidak dalam bentuk undang-undang. Undang-undang sejatinya adalah aturan legal dan formal yang mempunyai ketentuan-ketentuan yang mengikat dan berimplikasi pada sanksi ketika hal tersebut tidak dilakukan (dilanggar).

MAKNA UU PERBANKAN SYARIAH

Perbankan syariah sebagai salah satu sistem perbankan yang relatif baru, jika dibandingkan dengan keberadaan perbankan konvensional yang telah mapan, saat ini terus berusaha mendapatkan eksistensinya. Eksistensi tersebut terus dibangun, baik melalui wacana, praktik maupun melalui ranah legal-formal. Disahkannya UU Nomor 21 tentang Perbankan Syariah merupakan salah satu perwujudannya melalui ranah legal-formal. Disahkannya UU ini berarti telah melegalkan keberadaan Perbankan Syariah di Indonesia dengan segala macam karakteristiknya. Keberadaan UU Perbankan Syariah juga telah menjadi pijakan yang kokoh bagi Peraturan Bank Indonesia (PBI) yang mengatur secara teknis tentang Perbankan Syariah di Indonesia. Di samping itu, banyak kalangan berpendapat bahwa keberadaan UU Perbankan Syariah akan menjadi titik tolak upaya menarik masuk investasi, di samping upaya lain menjadikan Perbankan Syariah sebagai tuan rumah di negeri sendiri.

Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah memiliki XIII bab dan 70 pasal. Masing-masing bab dan pasal tersebut tentu memiliki makna tersendiri yang berpengaruh bagi eksistensi perjalanan perbankan syariah di Indonesia pasca ditetapkannya UU tersebut. Namun, ada beberapa poin penting baru yang perlu dicermati dalam UU Perbankan Syariah tersebut, karena memiliki makna dan implikasi yang cukup signifikan bagi industri perbankan syariah di Indonesia. Beberapa poin penting tersebut diantaranya adalah:¹⁰

10 Prasetyo, *UU Perbankan Syariah*, 72.

1. Kepastian Hukum

Problem mendasar dari perbankan nasional berbasis syariah sebelum disahkannya UU Perbankan Syariah adalah kurangnya kepastian hukum. UU yang ada pada waktu tidak mawadahi banyak karakteristik perbankan syariah, sehingga laju perkembangan perbankan syariah sedikit menghadapi permasalahan terkait payung hukum masing-masing karakteristiknya. Banyak investor dalam negeri maupun luar negeri yang masih enggan untuk menanamkan investasinya di bidang perbankan syariah di Indonesia, karena kurang memadainya kepastian hukum yang memayungi perbankan syariah pada saat itu. Iklim investasi akan kondusif jika ditunjang dengan adanya kepastian hukum, sehingga para investor ataupun nasabah merasa aman akan dana yang mereka tanamkan.

Sebagaimana dalam uraian sebelumnya, dari sisi sistem perundang-undangan di Indonesia, UU memiliki posisi yang penting untuk menjadi landasan hukum suatu praktik tertentu. Dalam hierarki perundang-undangan, UU berada pada posisi kedua setelah UUD dan peraturan di bawah UU tidak boleh bertentangan dengan yang ada di atasnya. Sehingga dengan adanya aturan sistem perundang-undangan seperti ini, posisi perbankan syariah sebelum disahkannya UU Perbankan Syariah dan setelah disahkannya UU tersebut tentu sangat berbeda. Sebelum disahkannya UU tersebut, praktik perbankan syariah berjalan sesuai dengan kreatifitasnya tanpa didukung oleh peraturan perundang-undangan yang memadai. Sehingga kalau ada sengketa dalam hal tertentu dalam praktiknya, tentu penyelesaiannya menjadi tidak jelas, karena memang dasar hukumnya belum ada. Kalau penyelesaiannya disamakan dengan sistem perbankan konvensional, tentu tidak tepat, karena memang perbankan syariah memiliki karakteristik yang berbeda. Sementara, kalau diselesaikan sesuai dengan sistem perbankan syariah, dasar hukumnya belum ada. Oleh karena itulah, UU Perbankan Syariah tahun 2008 memberikan payung hukum yang jelas dan memberikan kepastian hukum bagi sistem perbankan syariah, sehingga orang-orang yang mau terjun di bidang perbankan syariah, baik investor, nasabah, ataupun praktisi-nya, menjadi tidak ragu karena ada dasar hukum yang jelas.

Di Indonesia, benih reformasi perundang-undangan terkait perbankan syariah sebenarnya dimulai pada tahun 1992 dengan disahkannya UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan. UU Perbankan

tahun 1992 ini, walaupun sudah mulai mewadahi perbankan syariah, tetapi UU tersebut sangat tidak representatif untuk dijadikan sebagai dasar sistem perbankan syariah. Hal ini bisa dilihat dari isi UU yang menyinggung tentang perbankan syariah hanya dalam 2 pasal. Itupun hanya menyebut “berdasarkan bagi hasil” (pasal 6m dan 13c).¹¹ Dua pasal ini tentu sangat tidak mewadahi berbagai macam karakteristik perbankan syariah yang banyak berbeda dengan perbankan konvensional. Oleh karena itu, wajar jika perkembangan bank syariah secara kuantitas pasca disahkannya UU Perbankan tahun 1992 ini sangat lambat. Sampai tahun 1998, 6 tahun setelah disahkannya UU Perbankan tahun 1992, hanya terdapat 1 Bank Umum Syariah dan 78 BPRS yang telah beroperasi. Jumlah ini tentu sangat sedikit dibandingkan jumlah propinsi dan jumlah penduduk Indonesia yang mayoritasnya beragama Islam serta dibandingkan jumlah perbankan konvensional yang ada pada saat itu.

Pada tahun 1998, UU Perbankan tahun 1992 direvisi menjadi UU No. 10 tahun 1998. Dalam UU Perbankan tahun 1998 ini, perbankan syariah lebih banyak terwadahi. Setidaknya, telah ada pembagian antara bank konvensional dan bank syariah serta beberapa pasal yang menjelaskan tentang bank yang berdasarkan prinsip syariah. Dengan adanya UU Perbankan tahun 1998 ini, perbankan syariah mulai mendapatkan kepastian hukum yang melandasinya. Implikasinya adalah perkembangan perbankan syariah setelah tahun 1998 semakin pesat. Di samping itu, perkembangan ini semakin mendapatkan tempatnya dengan diperkenalkannya Unit Usaha Syariah (UUS) dan *office channeling* pada bank konvensional. Sehingga sampai tahun 2008, sebelum disahkannya UU Perbankan Syariah, telah terdapat 3 Bank Umum Syariah, 28 UUS, dan 124 BPRS.¹² Oleh karena itulah, berawal dari tuntutan masyarakat, DPR mengajukan RUU Perbankan Syariah pada tahun 2005, agar perbankan syariah bisa lebih leluasa mengembangkan produk dan layanannya dengan payung hukum yang kuat.

Setelah menempuh perjalanan yang panjang, RUU Perbankan Syariah yang merupakan usul inisiatif DPR disahkan menjadi UU dalam rapat paripurna DPR tanggal 17 Juni 2008 dan disahkan oleh Presiden RI pada tanggal 16 Juni 2008. Dengan disahkannya UU

11 Lebih jelasnya, lihat UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan.

12 Statistik Perbankan Syariah, BI, Mei 2009.

Perbankan Syariah tahun 2008 ini, payung hukum yang kuat bagi Perbankan Syariah di Indonesia yang selama ini ditunggu-tunggu akhirnya terwujud. Dengan adanya UU Perbankan syariah ini, tidak hanya berdampak bagi terwujudnya kepastian hukum bagi perbankan syariah, tetapi juga memberikan dampak positif bagi penguatan eksistensi perbankan syariah di Indonesia. Di samping itu, UU ini juga memberikan dorongan bagi masuknya potensi dana-dana investasi dari luar negeri, terutama dari timur tengah.

2. Perbankan Syariah dan Pencantuman kata “syariah” pada nama bank syariah

Dalam UU Perbankan Syariah tahun 2008, istilah “perbankan syariah” secara eksplisit disebutkan (pasal 1). Hal ini tentu memberikan arti penting bagi posisi perbankan syariah. Dengan disebutkannya secara eksplisit istilah “perbankan syariah”, berarti sistem perbankan syariah diakui secara legal oleh UU. Dalam UU Perbankan sebelumnya, sistem perbankan syariah dikenalkan hanya dengan menyebut bank bagi hasil (UU Perbankan tahun 1992) dan bank yang berdasarkan prinsip syariah (UU Perbankan tahun 1998). Itu berarti sistem perbankan syariah pada waktu itu masih belum dianggap sebagai sistem tersendiri, tetapi masih dalam satu atap dengan perbankan konvensional. Padahal, sistem perbankan syariah secara faktual memiliki karakteristik yang berbeda dengan perbankan konvensional.

Di samping itu, hal penting lain yang terdapat dalam UU Perbankan Syariah tahun 2008 adalah bank syariah wajib mencantumkan dengan jelas kata “syariah” pada penulisan nama banknya (pasal 5). Konsekuensi dari diberlakukannya UU ini adalah bank syariah wajib mencantumkan dengan jelas kata “syariah” pada penulisan namanya. Hal ini tentu memberikan setidaknya dua implikasi yang cukup signifikan bagi bank syariah. *Pertama*, pencantuman tersebut memperlihatkan secara jelas identitas sebuah bank. Masyarakat secara luas bisa membedakan dengan mudah antara bank yang menggunakan sistem konvensional dan bank yang menjalankan sistem syariah. Hal ini penting, karena sebelum adanya ketentuan ini, banyak masyarakat yang terkecoh dengan nama suatu bank yang “berbau” Islam (banyak terjadi pada BPR). Tetapi, walaupun bank tersebut menggunakan nama yang “berbau” Islam, ternyata bank tersebut merupakan bank yang menjalankan sistem perbankan konvensional. Begitu juga, pencantuman kata “syariah” ini juga menjadi penting pada bank syariah yang masih berupa Unit Usaha

Syariah. Dengan pencantuman tersebut, berbagai kalangan akan lebih mudah mengenali bank syariah serta mengawal praktik bank syariah agar tidak menyimpang dari syariah. Karena tidak bisa dipungkiri bahwa UUS yang dibuka oleh bank konvensional merupakan unit syariah yang masih sangat rawan dalam menjalankan praktik perbankan sesuai syariah, karena memang UUS tersebut dalam banyak hal masih menjadi “satu” dengan bank induknya yang konvensional.

Kedua, dengan diwajibkannya pencantuman kata “syariah” pada nama bank, tentu akan memberikan efek kesadaran positif bagi manajemen bank untuk betul-betul menjalankan praktik perbankan sesuai dengan syariah. Dengan pencantuman kata “syariah” tentu manajemen bank akan lebih merasa bertanggung jawab dengan identitas yang disandanginya dan tidak bisa berkamufase menjadi bank konvensional.

Dengan dua implikasi tersebut, aspek kepatuhan dan kemurnian syariah (*shari'ah compliance*) bank-bank syariah di Indonesia diharapkan semakin meningkat, dan terlebih lagi bisa membuktikan kepada masyarakat yang sebelumnya berasumsi negatif berubah menjadi positif dengan membuktikan diri bahwa bank-bank syariah bisa dan betul-betul menjalankan praktik perbankan sesuai dengan prinsip syariah.

3. Konversi dan Perubahan Bank Syariah

Ada dua pasal dalam UU Perbankan Syariah tahun 2008 yang menyangkut perubahan suatu bank. Pertama adalah bank konvensional bisa berubah menjadi bank syariah, sedangkan bank syariah ataupun BPRS tidak bisa berubah menjadi bank konvensional (pasal 5). Kedua, jika terjadi penggabungan atau peleburan antara bank syariah dan bank konvensional lainnya, maka hasil penggabungan atau peleburan tersebut harus menjadi bank syariah (Pasal 17). Ketentuan dalam dua pasal tersebut tentu merupakan kabar baik bagi perbankan syariah di Indonesia, karena dua pasal tersebut menunjukkan dukungan perundang-undangan yang cukup signifikan bagi perkembangan perbankan syariah.

Di samping itu, pasal lain yang mendorong perkembangan perbankan syariah adalah pasal tentang pemisahan (*spin-off*) UUS menjadi Bank Umum Syariah (pasal 68). Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa *spin-off* UUS menjadi Bank Umum Syariah dilakukan jika aset UUS tersebut telah mencapai minimal 50% dari nilai total

bank konvensional induknya atau 15 tahun sejak berlakunya UU Perbankan Syariah tahun 2008.

Dari pasal-pasal tentang konversi dan *spin-off*, nampak bahwa perbankan syariah memang saat ini telah didukung penuh oleh UU. Namun, hal tersebut harus dilakukan dengan hati-hati dan penuh perhitungan. Karena kalau konversi dan *spin-off* tersebut tidak dilakukan dengan hati-hati dan penuh perhitungan, bisa jadi bank syariah baru yang dihasilkan tidak bisa bersaing di pasar sehingga menjadi bank baru yang tidak sehat.

Salah satu hambatan bagi bank syariah saat ini adalah minimnya jaringan yang ada. Sehingga, banyak masyarakat yang ingin bertransaksi di bank syariah jadi mengurungkan keinginannya tersebut. Hasil penelitian dan permodelan potensi serta preferensi masyarakat terhadap bank syariah yang dilakukan BI menunjukkan tingginya minat masyarakat terhadap perbankan syariah. Namun, sebagian besar responden mengeluhkan kualitas pelayanan, termasuk keterjangkauan jaringan yang rendah. Kelemahan ini kemudian oleh BI dicoba untuk diatasi dengan *office channeling*.¹³ Diberlakukannya sistem *office channelling* ini, diharapkan memberikan dampak yang positif terhadap perkembangan industri bank syariah. Pertama, dengan diberlakukannya *office channelling*, tentu akan semakin memudahkan bagi nasabah untuk melakukan transaksi syariah tanpa harus mendatangi kantor bank syariah. Ini menjadi solusi atas permasalahan keterbatasan kantor unit usaha syariah yang ada selama ini, sehingga menjadi salah satu hambatan perkembangan bank syariah. Dengan kata lain, akses terhadap lokasi bank syariah yang selama ini menjadi kendala bagi nasabah untuk mendapatkan fasilitas transaksi syariah akan dapat teratasi.

Kalau suatu UUS sudah dipisahkan (*spin-off*) dari bank induknya yang konvensional menjadi bank syariah baru, tentu pengelolaan dan jaringan bank syariah yang baru ini harus terpisah. Oleh karena itu, pemisahan ini harus dilakukan dengan cermat, agar keluhan masyarakat yang sebelumnya muncul terkait dengan pelayanan jaringan muncul kembali pada bank syariah yang baru. Pasal tentang *spin-off* nampaknya sudah pada jalur yang benar.

13 Office channelling adalah istilah yang digunakan BI untuk menggambarkan penggunaan kantor bank umum (konvensional) dalam melayani transaksi-transaksi dengan skim syariah, dengan syarat bank bersangkutan telah memiliki Unit Usaha Syariah (UUS).

Aturan bahwa setelah UUS memiliki aset 50% dari nilai total bank induknya harus memisahkan diri dimaksudkan agar UUS telah siap secara modal dan jaringan untuk mandiri. Sedangkan aturan bahwa UUS harus memisahkan diri setelah 15 tahun sejak disahkannya UU Perbankan Syariah 2008 dimaksudkan agar UUS tersebut telah benar-benar siap untuk memisahkan diri, sehingga bisa meminimalkan hambatan-hambatan yang mungkin terjadi dan bisa bersaing di dunia perbankan.

Sementara, Dede Nurohman berpendapat bahwa setidaknya UU Perbankan Syariah (UUPS) membawa 4 makna penting bagi bank syariah, yaitu¹⁴:

1. Aturan sebelum UUPS tidak mampu menampung perkembangan kegiatan usaha perbankan syariah
2. Perbankan syariah memang memiliki karakteristik yang berbeda dengan perbankan konvensional
3. Perbankan syariah dianggap sebagai alternatif solutif bagi penyelesaian persoalan kesejahteraan masyarakat
4. Adanya UU tersebut mengindikasikan universalitas syariah Islam.

Dari beberapa pendapat tersebut nampak bahwa UU Perbankan Syariah memang membawa makna dan dampak positif bagi perkembangan bank syariah di Indonesia.

PERKEMBANGAN BANK SYARIAH PASCA UU PERBANKAN SYARIAH TAHUN 2008

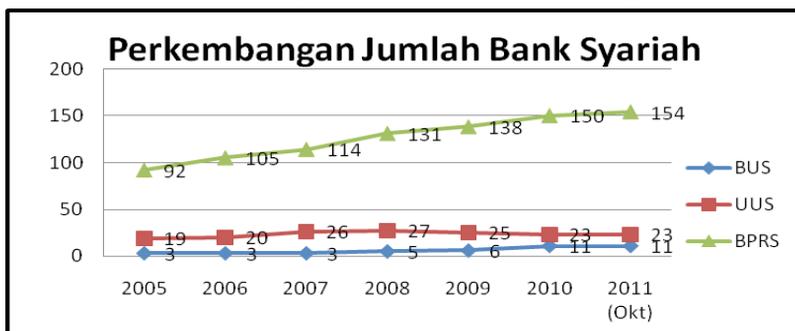
UU Perbankan Syariah yang diperjuangkan selama bertahun-tahun sampai akhirnya disahkan pada tahun 2008 diyakini bisa menjadi poin penting untuk mengakselerasi pertumbuhan bank syariah di Indonesia. Paling tidak, UU tersebut memberikan kepastian hukum bagi semua pihak (*stakeholder*), sehingga menumbuhkan kepercayaan investor maupun masyarakat yang hendak berhubungan dengan bank syariah. Dari data statistik yang dikeluarkan Bank Indonesia, bank syariah memang tumbuh cukup signifikan pasca berlakunya UU Perbankan Syariah tahun 2008. Berikut paparan perkembangan bank

14 Dede Nurohman, "Undang-Undang Perbankan Syariah: Makna, Implikasi dan Tantangan," *Jurnal La_Riba*, Vol. II No. 2 (Desember, 2008), 286.

syariah dari aspek jumlah bank dan karyawan, aset, dan komposisi pembiayaan.¹⁵

1. Perkembangan Jumlah Bank Syariah

Dari sisi jumlah, perkembangan jumlah Bank Umum Syariah (BUS) selama 3 tahun pra UUPS mengalami pertumbuhan 66%, yaitu bertambah sebanyak 2 BUS dari 3 BUS menjadi 5 BUS. Sementara, pasca UUPS terjadi pertumbuhan 120% atau meningkat 6 BUS dari 5 menjadi 11 BUS. Di antara BUS yang muncul pasca UUPS tersebut, sebagian di antaranya berdiri melalui mekanisme *spin-off* yang memang diperbolehkan dan diatur oleh UU Perbankan Syariah, seperti Bank Syariah BRI, Bank Syariah BNI dan Bank Syariah Bukopin. Artinya, UU Perbankan Syariah yang mengatur *spin-off* memang mendukung akselerasi pertumbuhan bank syariah. Kemudian, jumlah UUS yang meningkat pra UUPS sebanyak 8 UUS, pasca UUPS menurun dari 27 UUS menjadi 23 UUS. Hal ini wajar karena memang sebagian UUS berubah menjadi BUS. Sementara itu, jumlah BPRS juga terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2011, jumlah BPRS sudah mencapai 154 BPRS.



Sumber: Diolah dari Data Statistik BI

Berbanding lurus dengan perkembangan jumlah bank syariah, jumlah karyawan yang bekerja di bank syariah pun juga mengalami peningkatan, terutama jumlah karyawan yang bekerja di BUS. Secara

¹⁵ Deskripsi perkembangan bank syariah disajikan dengan membandingkan antara perkembangan selama 3 tahun sebelum disahkannya UU Perbankan Syariah (UUPS) (2005-2008) dan perkembangan selama 3 tahun pasca UU Perbankan Syariah (2008-2011), atau tepatnya data statistik terbaru BI saat tulisan ini dibuat, yaitu bulan Oktober 2011. Selanjutnya, masa 2005-2008 dalam tulisan ini menggunakan istilah pra UUPS, sedangkan masa 2008-2011 menggunakan istilah pasca UUPS.

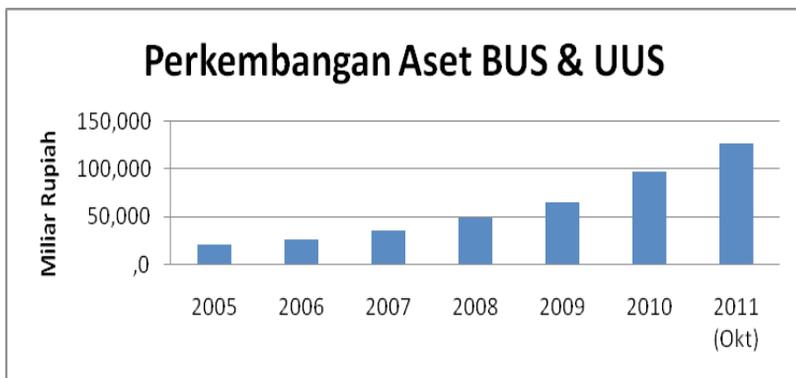
total, jumlah karyawan yang bekerja di bank syariah pada tahun 2005 adalah 5.996 orang, kemudian meningkat pada tahun 2008 menjadi 11.752 orang. Artinya terjadi peningkatan 96% pada masa pra UUPS. Sementara, pada tahun 2011, jumlah karyawan bank syariah sebesar 26.930 orang atau terjadi peningkatan sebesar 129% pasca UUPS.



Sumber: Diolah dari Data Statistik BI

2. Perkembangan Aset Bank Syariah

Aset menjadi faktor penting bagi perkembangan bank syariah, karena semakin besar aset yang dimiliki, semakin besar pula kemampuan bank untuk menyalurkan dana kepada pihak ketiga atau masyarakat dan imbasnya semakin besar pula potensi keuntungan yang bisa dihasilkan. Bank syariah, dari sisi aset, terus mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Pada tahun 2005, aset BUS dan UUS di Indonesia sebesar 20,88 triliun rupiah. Sementara pada tahun 2008, aset tersebut berkembang menjadi 49,555 triliun rupiah, atau terjadi peningkatan sebesar 137%. Pada Oktober 2011, aset BUS dan UUS tersebut meningkat menjadi 127,15 triliun rupiah, atau meningkat sebesar 157%.



Sumber: Diolah dari Data Statistik BI

Di sisi lain, aset BPRS juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2005, total aset BPRS sebesar 585 juta rupiah. Kemudian pada tahun 2008 aset tersebut meningkat menjadi 1,69 miliar rupiah, dan meningkat lagi pada tahun 2011 menjadi 3,35 miliar rupiah. Atau bisa dikatakan bahwa pra UUPS, aset BPRS meningkat sebesar 189% dan pasca UUPS meningkat sebesar 98%.



Sumber: Diolah dari Data Statistik BI

3. Perkembangan Komposisi Pembiayaan

Secara umum, jenis pembiayaan bank syariah dapat diklasifikasikan menjadi 3 macam akad, yaitu bagi hasil, jual-beli, dan lainnya.¹⁶ Dari ketiga macam akad tersebut, pembiayaan dengan akad jual-beli sampai saat ini masih mendominasi komposisi pembiayaan bank syariah, disusul akad bagi hasil dan akad lainnya. Pada tahun 2005, total pembiayaan bank syariah sebesar 15 triliun rupiah. Dari total pembiayaan tersebut, 33% berupa pembiayaan bagi hasil, 64% pembiayaan jual beli, dan 3% pembiayaan lainnya. Kemudian pada tahun 2008, total pembiayaan bank syariah meningkat menjadi 38 triliun rupiah, dengan rincian 36% untuk bagi hasil, 60% berupa jual beli, dan 4% menggunakan akad lainnya. Sementara pada tahun 2011, total pembiayaan bank syariah sebesar 94,5 triliun rupiah dengan komposisi 30% pembiayaan dengan akad bagi hasil, 53% dengan akad jual-beli, dan 17% dengan akad lainnya. Berikut tabel perkembangan komposisi pembiayaan di bank syariah:

Tabel 2
Komposisi Pembiayaan Bank Syariah (dalam triliun rupiah)

Tahun Komposisi		2005	2008	2011
		Total Pembiayaan	15,2	38,1
Jenis Akad	Bagi Hasil (%)	5 (33%)	13,6 (36%)	27,9 (30%)
	Jual Beli (%)	9,8 (64%)	22,8 (60%)	50,2 (53%)
	Lainnya (%)	0,4 (3%)	1,7 (4%)	16,4 (17%)

Sumber: Diolah dari Data Statistik BI

¹⁶ Bagi hasil terdiri dari dua macam akad, yaitu mudharabah dan musyarakah, dan inilah sebenarnya yang menjadi *core* dari bank syariah. Sedangkan jual beli berupa murabahah, salam dan istishna'. Sementara, yang dimaksud pembiayaan lainnya adalah ijarah dan qardh.

Dari tabel komposisi tersebut, pembiayaan dengan akad bagi hasil memang masih belum maksimal, bahkan prosentasenya menurun pada tahun 2011. Hal ini tentu sangat disayangkan, karena akad inilah sebenarnya akad yang paling menggerakkan sektor riil dan menjadi *core system* dari bank syariah. Sementara, pembiayaan dengan akad jual-beli yang banyak mendapatkan kritik dari berbagai pihak termasuk Khurshid Ahmad dan Abdullah Saeed, terutama murabahah, walaupun cenderung menurun prosentasenya, tetapi substitusinya bukanlah pembiayaan dengan akad bagi hasil, melainkan pembiayaan dengan akad lainnya.

Dari data perkembangan bank syariah tersebut, nampak bahwa pasca disahkannya UU Perbankan Syariah tahun 2008, jenis bank yang mengalami pertumbuhan cukup signifikan adalah Bank Umum Syariah (BUS). Hal ini menunjukkan bahwa UUPS cukup memberikan keyakinan akan kepastian hukum bagi para bankir nasional, bahkan asing, untuk mengembangkan bank syariah di Indonesia.

PENUTUP

Bank syariah di Indonesia terus berkembang pasca disahkannya UU Perbankan Syariah di Indonesia tahun 2008. Perkembangan tersebut tentu harus diapresiasi, terlepas dari segala kelebihan dan kekurangannya. Sementara bagi bank syariah sendiri, perkembangan tersebut tentu harus dijawab dengan peningkatan pelayanan terhadap nasabah, *shariah compliance*, dan peningkatan kompetensi sumber daya insani (SDI), sehingga misi *falāh* dan *rahmah li al-‘ālamīn* yang diusung oleh ekonomi Islam dapat tercapai.

DAFTAR RUJUKAN

- Anshori, Abdul Ghofur. "Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah", *Jurnal La_Riba* Vol. II No 2 Desember 2008.
- Anshori, Abdul Ghofur. *Perbankan Syariah di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007.
- Harnowo, Tri. "Teori Regulasi: Bagaimana Peraturan Perundang-undangan Sebenarnya Terbentuk?", *Jurnal News Letter; Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis*, 29 (Desember, 2004).
- Karim, Adiwarmanto A. *Momentum Emas Perbankan Syariah*, Republika, 4 April 2008, http://www.sebi.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=415&Itemid=33. Diakses pada 23 Desember 2008.
- Nurohman, Dede. "Undang-Undang Perbankan Syariah: Makna, Implikasi dan Tantangan," *Jurnal La_Riba*, Vol. II No. 2 (Desember, 2008)
- Oetomo K, Tjahjo. Pimpinan BI Yogyakarta, Makalah Sambutan Pembukaan Seminar Asosiasi Dosen Ekonomi Islam dan Launching berdirinya Asosiasi Dosen Ekonomi Syariah (ADESY), diselenggarakan STEI Yogyakarta tanggal 4 Desember 2008 di Hotel UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 3-4.
- Prasetyo, Luhur dkk. *UU Perbankan Syariah: Membaca Makna dan Posisinya bagi Perkembangan Perbankan Syariah di Indonesia*. Ponorogo: STAIN Ponorogo Press, 2010.
- UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan UU Perbankan Syariah Nomor 21 Tahun 2008 www.bi.go.id