

BAB III

SAJIAN DATA

A. Transformasi Fatwa Dewan Syariah Nasional ke Dalam Hukum Positif

a Perkembangan Fatwa Dewan Syariah Nasional sebelum Lahirnya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Suatu gejala yang bersifat umum bahwa pembentukan dan pengembangan hukum nasional dilakukan dari hukum tidak tertulis ke arah hukum tertulis, baik dalam masyarakat bangsa yang masih berkembang maupun yang telah maju. Meskipun demikian, hukum tidak tertulis merupakan bagian dalam sistem hukum nasional. Hukum tertulis dan tidak tertulis itu berlaku dalam penyelenggaraan segenap bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang bersifat mengikat bagi semua penduduk. Bentuk hukum tertulis di bidang tertentu, terutama dalam bidang hukum yang relatif netral, dikodifikasikan¹ dan diunifikasikan.²

Sementara itu, terhadap hukum yang peka, apalagi yang amat erat hubungannya dengan keyakinan masyarakat, usaha unifikasi hukum di Indonesia, misalnya, mengalami masalah karena masyarakat bangsa bersifat majemuk, terutama karena perbedaan agama yang dipeluk. Berkenaan dengan hal itu, pengembangan hukum Islam dalam bidang keluarga “diunifikasikan” secara khusus bagi orang-orang Islam, sebagaimana tertulis dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI). Ia merupakan suatu bentuk “unifikasi” dari keanekaragaman hukum

¹ Penetapan undang-undang secara tertulis; pembukuan hukum, lihat Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: Arkola, 1994), h. 344.

² Kesatuan; persatuan; penyatuan, lihat *Ibid*, h. 768.

Islam sebagaimana terdapat dalam anekaragam produk pemikiran fuqaha yang tersebar dalam berbagai kitab fiqh di Indonesia.

Pengembangan hukum nasional itu didasarkan kepada politik hukum yang ditetapkan. Politik hukum tersebut merupakan suatu keputusan kekuasaan negara tentang hukum yang berlaku secara nasional dan arah pengembangan sistem hukum yang dianut. Politik hukum itu dirumuskan dan ditetapkan melalui badan penyelenggara negara yang memiliki kewenangan di bidang itu.³ Dalam proses perumusan dan penetapan politik hukum tersebut terjadi interaksi para elite yang mewakili berbagai kelompok kepentingan untuk memperoleh konsensus bagi pengembangan hukum dalam suatu satuan masyarakat bangsa yang diikat oleh organisasi negara nasional. Berkenaan dengan hal itu, terdapat variasi transformasi fiqh ke dalam produk badan penyelenggara negara, terutama badan legislatif dan eksekutif. Hal itu tergantung kepada politik hukum yang ditetapkan, yang kemudian ditindaklanjuti melalui program legislasi nasional.

Sumber hukum positif dalam sistem hukum nasional dan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, sebagaimana telah disebutkan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak menyebutkan fatwa sebagai bagian dari dasar hukum di negara ini, sehingga fatwa tidak dapat dijadikan sebagai landasan hukum. Fatwa hanya sebagai suatu pendapat atau nasehat yang disampaikan oleh para ahli hukum Islam yang tergabung dalam suatu wadah organisasi, seperti MUI, Muhammadiyah, NU, Persis, dan lembaga lainnya. Sehingga fatwa dapat

³ Ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) memiliki wewenang untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), politik hukum dituangkan dalam GBHN tersebut. Kini dituangkan dalam undang-undang.

dikorelasikan dengan sumber hukum formal dalam sistem hukum nasional, yakni kedudukan fatwa sama dengan doktrin yang merupakan pendapat pakar atau pendapat para ahli di bidang hukum positif. Dalam praktik, doktrin (pendapat ahli hukum) banyak mempengaruhi pelaksanaan administrasi Negara, demikian juga dalam proses pengadilan. Seorang hakim diperkenankan menggunakan pendapat ahli untuk dijadikan sebagai pertimbangan hakim dalam memutus sebuah perkara, kemudian bagi seorang pengacara/pembela yang sedang melakukan pembelaannya pada suatu perkara perdata, seringkali mengutip pendapat-pendapat ahli sebagai penguat pembelaannya.⁴

Begitu pula dengan fatwa, dalam sejarah Peradilan Agama di Indonesia, Pengadilan Agama untuk dapat memeriksa, menangani, dan memutus perkara perdata (masalah kekeluargaan, kewarisan, perceraian, dan lain sebagainya), maka Pengadilan Agama memakai fatwa sebagai landasan hukum, yakni fatwa disepakati oleh Mahkamah Agung bersama Pengadilan Agama. Kemudian sebagai contoh bahwa fatwa juga telah digunakan oleh hakim sebagai pertimbangan dalam memutus perkara perdata yakni pada undang-undang no. 3 tahun 2006 tentang Pengadilan Agama disebutkan bahwa Pengadilan Agama berwenang untuk menyelesaikan sengketa ekonomi syari'ah, maka dari itu produk fatwa MUI dijadikan sebagai dasar untuk memutus sebelum ada Undang-undang tentang ekonomi syariah, misalnya fatwa MUI no 21 tahun 2001 tentang Pedoman

⁴ Fatwa DSN akan dimanfaatkan apabila peraturan perundang-undangan belum mengatur ekonomi syariah. Hal ini menunjukkan bahwa pemanfaatan fatwa sebagai sumber hukum dengan syarat khusus. (berdasarkan hasil penelitian Desertasi yang dilakukan oleh Yeni Salma Barlinti terhadap hakim-hakim di tingkat PA di wilayah Jakarta dan hakim-hakim tinggi di PTA DKI Jakarta. Lihat Yeni Salma Barlinti. *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah nasional dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia*. (Depok: Fakultas Hukum Program Doktor Pascasarjana, 2010), h. 72.

Umum Asuransi Syari'ah, fatwa MUI No. 3 tahun 2003 tentang Zakat Penghasilan, dan fatwa-fatwa lain tentang ekonomi yang berbasis syariah.⁵

Ide pendirian bank syariah di Indonesia sudah ada sejak tahun 1970-an. Dimana pembicaraan mengenai bank syariah muncul pada seminar hubungan Indonesia-Timur Tengah pada 1974 dan pada tahun 1976 dalam seminar yang diselenggarakan oleh Lembaga Studi Ilmu-Ilmu Kemasyarakatan (LSIK) dan Yayasan Bhineka Tunggal Ika. Perkembangan pemikiran tentang perlunya umat islam Indonesia memiliki perbankan islam sendiri mulai berhembus sejak itu.

Terdapat beberapa alasan yang menghambat realisasi ide pendirian bank syariah tersebut, antara lain :

1. Operasi bank syariah yang menerapkan prinsip bagi hasil belum diatur dan karena itu tidak sejalan dengan undang-undang pokok perbankan yang berlaku, yakni UU No. 14 Tahun 1967.
2. Konsep bank syariah dari segi politis berkonotasi ideologis, merupakan bagian dari atau berkaitan dengan konsep negara islam, dan karena itu tidak dikehendaki pemerintah.
3. Masih dipertanyakan, siapa yang bersedia menaruh modal dalam ventura semacam itu.

Gagasan mengenai bank syariah muncul lagi di tahun 1988 disaat pemerintah mengeluarkan paket kebijakan Oktober (Pakto) yang berisi liberalisasi industri perbankan. Berdasarkan amanat Munas IV MUI maka dibentuk kelompok kerja untuk mendirikan bank syariah di Indonesia. Kelompok ini disebut Tim

⁵ M. Erfan Riadi, *Kedudukan Fatwa Ditinjau dari Hukum Islam dan Hukum Positif (Analisis Yuridis Normatif)*, vol. VI (Jakarta: Ulu muddin, 2010), h. 475.

Perbankan MUI. Sebagai hasil kerja Tim Perbankan MUI tersebut adalah berdirinya PT Bank Muamalat Indonesia, yang sesuai akte pendiriannya berdiri pada tanggal 1 Nopember 1991.

Perkembangan ekonomi syariah di Indonesia demikian cepat, khususnya perbankan, asuransi, dan pasar modal. Jika pada tahun 1990-an jumlah kantor layanan perbankan syariah masih belasan. Namun, pada tahun 2000-an, jumlah kantor pelayanan lembaga keuangan syariah itu melebihi enam ratusan yang tersebar di seluruh Indonesia. Asset perbankan syariah ketika itu belum mencapai Rp1 triliun, maka saat ini asetnya lebih dari Rp20-an triliun. Lembaga asuransi syariah pada tahun 1994 hanya dua buah, yakni Asuransi Takaful Keluarga dan Takaful Umum, kini telah berjumlah 34 lembaga asuransi syariah (data AASI 2006). Demikian pula obligasi syariah tumbuh pesat mengimbangi asuransi dan perbankan syariah.

Para praktisi ekonomi syariah, masyarakat dan pemerintah (regulator) membutuhkan fatwa-fatwa syariah dari lembaga ulama (MUI) berkaitan dengan praktik dan produk di lembaga-lembaga keuangan syariah tersebut. Perkembangan lembaga keuangan syariah yang demikian cepat harus diimbangi dengan fatwa-fatwa hukum syariah yang valid dan akurat, agar seluruh produknya memiliki landasan yang kuat secara syariah. Untuk itulah Dewan Pengawas Syariah Nasional (DSN) dilahirkan pada tahun 1999 sebagai bagian dari Majelis Ulama Indonesia.⁶

⁶ Lihat, Agustino, Penulis adalah Dosen Ekonomi dan Keuangan Syariah Pascasarjana PSTTI UI, Sekjen DPP IAEI dan Dosen Pascasarjana Ekonomi dan Keuangan Syariah di Universitas Indonesia Jakarta, di kutip dari internet, www.google.com, April 2013.

b. Proses Transformasi Fatwa Dewan Syariah Nasional ke dalam Hukum Positif

Sejak berdirinya tahun 1999 hingga tahun 2013, Dewan Syariah Nasional, telah mengeluarkan sedikitnya 84 fatwa tentang ekonomi syariah, antara lain fatwa tentang giro, tabungan, *murabahah*, jual beli *salam*, *istishna'*, *mudharabah*, *musyarakah*, *jarah*, *wakalah*, *kafalah*, *hawalah*, uang muka dalam *murabahah*, sistem distribusi hasil usaha dalam lembaga keuangan syariah, diskon dalam *murabahah*, sanksi atas nasabah mampu yang menunda-nunda pembayaran, pencadangan penghapusan aktiva produktif dalam LKS, *al-qardh*, investasi rekasadana syariah, pedoman umum asuransi syariah, jual beli *istishna* paralel, potongan pelunasan dalam *murabahah*, *safe deposit box*, *rahn* (gadai), *rahn* emas, *ijarah muntahiya bit tamlik*, jual beli mata uang, pembiayaan pengurusan haji d LKS, pembiayaan rekening koran syariah, pengalihan utang, obligasi syariah, obligasi syariah *mudharabah*, *Letter of Credit* (LC) impor syariah, LC untuk ekspor, sertifikat *Wadiah* Bank Indonesia, Pasar Uang antar-Bank Syariah, sertifikat investasi *mudharabah* (IMA), asuransi haji, pedoman untuk penerapan prinsip syariah di pasar modal, obligasi syariah, kartu kredit, dan sebagainya.⁷

Struktur dan format fatwa sudah memadai dengan rumusan yang simpel. Jika dibandingkan dengan format fatwa mufti Mesir, misalnya fatwa DSN MU lebih lengkap muatannya. Namun, format fatwa DSN MUI hanya terbatas memberikan penentuan status hukum masalah yang difatwakan, belum bersifat *ifadah ilmiah* yakni memberikan kegunaan pencerahan wawasan keilmuan,

⁷ Alminist Notes, *Himpunan Fatwa DSN MUI tentang Lembaga Keuangan Syariah*, <http://alminist.blogspot.com/>, diakses pada Januari 2014.

sehingga kurang memberikan bekal kepada kalangan di luar para ulama ekonomi syariah. Karena itu disarankan agar setiap fatwa disertai lampirannya, berupa uraian ilmiah singkat yang mengantarkan pada kesimpulan-kesimpulan isi fatwa. Fatwa dimaksud sudah disebarakan oleh MUI Pusat ke MUI Provinsi, Kabupaten/Kota dan juga sudah ada yang sampai kepada warga masyarakat, agar umat mengetahui hukum-hukum ekonomi syariah.⁸

Para ulama harus meningkatkan pengetahuan ekonomi syariah kontemporer melalui workshop, training atau seminar sehingga wawasannya menjadi luas dan mampu memahami bahkan menjawab persoalan kekinian secara valid dan akurat. Jangan hanya berkutat dalam persoalan kajian ibadah, pemikiran teologi, pahala, surga dan neraka, tetapi kajian Islam yang komprehensif.⁹

Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa fatwa tidak dapat dijadikan sebagai landasan hukum karena dalam sumber hukum positif dalam sistem hukum nasional dan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, sebagaimana telah disebutkan dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak menyebutkan fatwa sebagai bagian dari dasar hukum di negara ini. Namun agar fatwa dapat memiliki kekuatan hukum, maka fatwa harus dituangkan ke dalam Peraturan Bank Indonesia terutama fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional. Hal sesuai dengan isi dari Undang-undang Perbankan Syariah No. 21 Tahun 2008.

Sebelum berlakunya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, eksistensi bank Islam secara hukum positif dimungkinkan pertama kali melalui

⁸ Zainuddin Ali, *Hukum Ekonomi Syariah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 130-131.

⁹ *Ibid.*

Pasal 6 huruf m UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Pasal 6 huruf m beserta penjelasannya tidak mempergunakan sama sekali istilah Bank Islam atau Bank Syariah, namun hanya menyebutkan “menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah”. Dalam UU No. 7 Tahun 1992 itu, keberadaan perbankan syariah dipahami sebagai bank bagi hasil serta perbankan syariah harus tunduk kepada peraturan perbankan umum, yang biasa kita sebut bank konvensional.

Pada UU No. 10 Tahun 1998 tentang perubahan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan terdapat beberapa perubahan yang memberikan peluang yang lebih besar bagi pengembangan perbankan syariah. Dengan berlakunya UU No. 10 Tahun 1998, maka landasan hukum bank syariah telah cukup jelas dan kuat, baik dari segi kelembagaannya maupun landasan operasionalnya pada saat itu. Semakin kokoh lagi setelah didukung UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang menyatakan bahwa Bank Indonesia dapat menerapkan kebijakan moneter berdasarkan prinsip-prinsip syariah. Kedua undang-undang tersebut menjadi landasan hukum bagi perbankan nasional untuk mulai menerapkan sistem perbankan ganda atau dual banking system, yaitu penggunaan perbankan konvensional dan syariah yang berjalan secara paralel.

Adanya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah jelas merupakan jaminan bagi kepastian usaha dan jaminan perlindungan hukum yang sangat diperlukan. Lahirnya UU No. 21 Tahun 2008 memiliki kecenderungan utama. Pertama, undang-undang ini kental dengan nuansa mensyariatkan bank

syariah. Hal ini terlihat dari ketentuan tentang jenis dan kegiatan usaha, pelaksanaan prinsip syariah, komite perbankan syariah dan komisaris syariah, serta dewan pengawas syariah. Kedua, undang-undang ini berorientasi pada stabilitas sistem dengan secara jelas mengadopsi *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*.¹⁰ Hal ini terlihat dari ketentuan tentang perizinan, prinsip kehati-hatian, kewajiban pengelolaan risiko, pembinaan dan pengawasan, serta jaring pengaman sistem perbankan syariah (usulan DPR).

Dengan kecenderungan itu, UU No. 21 Tahun 2008 diperkirakan akan memiliki dampak positif, antara lain terhadap aspek kepatuhan syariah (*shari'ah compliance*), iklim investasi dan kepastian usaha, serta perlindungan konsumen dan stabilitas sektor perbankan secara keseluruhan. Beberapa aspek penting lain dalam UU No. 21 Tahun 2008 tampak sudah berada pada arah yang tepat, antara lain:

1. Ketentuan bahwa bank konvensional dapat dikonversi menjadi bank syariah dan larangan bank syariah dan bank perkreditan syariah dikonversi menjadi bank konvensional dan bank perkreditan rakyat
2. Mengizinkan kepemilikan asing di sektor perbankan syariah domestik
3. Memfasilitasi *spin-off* unit usaha syariah menjadi bank umum syariah, tetapi tidak mewajibkannya

¹⁰ Basel Core Principles atau (resminya) Core Principles for Effective Banking Supervision adalah prinsip-prinsip dasar sistem supervisi perbankan yang disusun oleh the Basel Committee on Banking Supervision bersama dengan beberapa institusi supervisor perbankan lainnya. Basel Core Principles terdiri dari 25 Prinsip Dasar yang terkait dengan: 1. Prasyarat bagi supervisi perbankan yang efektif (prinsip #1); 2. Perizinan dan Struktur (prinsip # 2-5); 3. Syarat-syarat dan ketentuan Prudential Banking (prinsip #6-15); 4. Metode operasional supervisi perbankan (prinsip #16-20); 5. Informasi-informasi yang disyaratkan (prinsip #21); 6. Kewenangan-kewenangan formal dari supervisor perbankan (prinsip #22); 7. *Cross-border banking* (prinsip #23-25). Lihat <http://bankirnews.com/>, diakses pada Januari 2014.

4. Dalam hal terjadi *merger* atau konsolidasi bank syariah dengan bank lain, bank hasil merger atau konsolidasi harus menjadi bank syariah
5. Dana zakat dan sosial yang dihimpun perbankan syariah harus disalurkan ke organisasi pengelola zakat
6. Penegasan dan landasan yang kuat tentang dewan pengawas syariah
7. Penegasan tentang kedudukan dewan syariah nasional
8. Kewajiban tata kelola yang baik dan penyampaian laporan keuangan berdasarkan prinsip akuntansi syariah.¹¹

Di Indonesia, perkembangan fatwa DSN-MUI sehingga diharuskan dituangkan menjadi sebuah Peraturan Bank Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1980 : Muncul ide dan gagasan konsep lembaga keuangan syariah, uji coba BMT Salman di Bandung dan Koperasi Ridho Gusti.
- 1990 : Lokakarya MUI dimana para peserta sepakat mendirikan bank syariah di Indonesia.
- 1992 : Pada tanggal 1 Mei 1992 bank syariah pertama bernama Muamalah Indonesia mulai beroperasi.
- 1992 : Kemunculan BMI ini kemudian diikuti dengan lahirnya UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang mengakomodasi perbankan dengan prinsip bagi hasil baik bank umum maupun BPRS.
- 1998 : Keluar UU No. 10 Tahun 1998 tentang perubahan UU No. 7 tahun 1992 yang mengakui keberadaan bank syariah dan bank konvensional

¹¹ Ika Novianti, *Perbankan Syariah di Indonesia*, <http://wordpress.com>, di tulis pada Februari 2013, diakses pada September 2013.

serta memperkenankan bank konvensional membuka kantor cabang syariah.

- 1999 : Keluar UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang mengakomodasi kebijakan moneter berdasarkan prinsip syariah dimana BI bertanggung jawab terhadap pengaturan dan pengawasan bank komersial termasuk bank syariah. BI dapat menetapkan kebijakan moneter dengan menggunakan prinsip syariah. Pada tahun ini dibuka kantor cabang bank syariah untuk pertama kali.
- 2000 : BI mengeluarkan regulasi operasional dan kelembagaan bank syariah dimana BI menetapkan peraturan kelembagaan perbankan syariah. Pengembangan Pasar Uang Antarbank Syariah (PUAS) dan Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI) sebagai instrument Pasar Uang Syariah.
- 2001 : Pendirian unit kerja Biro Perbankan Syariah di Bank Indonesia untuk menangani perbankan syariah.
- 2002 : Peraturan BI No. 4/ 1/ 2002 mengenai pengenalan pembuktian bersih cabang syariah yang merupakan penyempurnaan jaringan kantor cabang syariah.
- 2004 : Keluar UU No. 3 Tahun 2004 tentang perubahan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang makin mempertegas penetapan kebijakan moneter dengan yang dilakukan oleh BI dapat dilakukan dengan prinsip syariah. Belakangan UU NO. 23 tahun 1999 diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2

Tahun 2008. Di samping itu, BI juga menyiapkan peraturan standarisasi akad, tingkat kesehatan, dan Lembaga Penjamin Simpanan. Di tahun ini juga terjadi perubahan Biro Perbankan Syariah menjadi Direktorat Perbankan Syariah di Bank Indonesia.

2005 : Di era UU No. 10/ 1998 secara teknis mengenai produk mengacu pada PBI No. 7/46/PBI/2005, tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana bagi bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah, yang kemudian sudah diganti dengan PBI NO.9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyalur Dana Serta Pelayanan Jasa Bank Syariah.

2006 : Pemberian layanan syariah juga semakin dipermudah dengan diperkenalkannya konsep *office channeling*, yakni semacam counter layanan syariah yang terdapat di kantor cabang/kantor cabang pembantu bank konvensional yang sudah memiliki UUS. Hal demikian ditemukan dalam PBI No. 8/3/PBI/2006 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank Umum Konvensional. Produk bank syariah terdiri dari produk penghimpunan dana (*funding*), produk penyaluran dana (*lending*), jasa (*services*), dan produk di bidang sosial.

2008 : Pada tanggal 16 Juli 2008 UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah disahkan yang memberikan landasan hukum industri perbankan syariah nasional dan diharapkan mendorong perkembangan bank syariah yang selama lima tahun terakhir asetnya tumbuh dari 65% per tahun namun pasarnya (market share) secara nasional masih di bawah 5%. Undang-undang ini mengatur secara khusus mengenai perbankan syariah, baik secara kelembagaan maupun kegiatan usaha. Beberapa lembaga hukum baru diperkenalkan dalam UU No. 21/2008, antara lain yakni menyangkut pemisahan (*spin-off*) UUS baik secara sukarela maupun wajib dan Komite Perbankan Syariah. Terdapat beberapa PBI yang diamanahkan oleh UU No. 21/2008.¹²

Dari penjelasan di atas dapat dilihat proses transformasi fatwa Dewan Syariah Nasional hingga menjadi hukum positif. Adapun transformasi fatwa tersebut merupakan suatu perubahan bentuk, dari produk penalaran fuqaha yang “beragam” (*mukhtalaf fih*) menjadi produk badan penyelenggara negara yang bersifat “seragam” (*muttafaq ‘alayh*), yakni peraturan perundang-undangan (*al-qānun*).¹³ Perubahan bentuk tersebut, dalam berbagai hal diikuti oleh perubahan

¹² Andri Soemitra, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah* (Jakarta: Kencana, 2009), h. 63-65.

¹³ Di Indonesia, berdasarkan Ketetapan MPR-RI Nomor III Tahun 2000 tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: (1) Undang-Undang Dasar 1945; (2) Ketetapan MPR-RI; (3) Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (5) Peraturan Pemerintah; (6) Keputusan Presiden; dan (7) Peraturan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Sementara itu, menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hirarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut: (1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

substansi, sehingga dapat dikatakan sebagai perubahan struktural dalam konteks struktur dan kultur masyarakat bangsa karena adanya faktor determinan yang bersifat konstan bagi perubahan kehidupan manusia secara semesta. Transformasi itu bermakna suatu proses kontekstualisasi norma fiqh (sebagai *majmū'at al-ahkām*) ke dalam struktur masyarakat bangsa. Dalam proses itu terjadi reduksi, adaptasi, dan modifikasi norma fiqh yang “anti struktur” menjadi hukum positif yang “terstruktur”, yang memiliki daya ikat serta daya atur. Bahkan, dalam hal tertentu, hukum positif memiliki daya paksa. Dengan demikian, ketika fatwa ditransformasi ke dalam hukum positif ia telah mengalami perubahan wujud dan fungsi dalam konteks sistem hukum nasional.¹⁴ Fatwa telah terintegrasi dengan norma lain, yang telah berubah bentuk menjadi hukum positif. Bahkan dalam hal tertentu mengalami perubahan makna, baik dalam arti perluasan makna maupun penyempitan makna.

Atas perihal tersebut, dalam bidang tertentu di Indonesia, misalnya, makna subyek hukum mengalami perluasan, dari orang (*naturlijk persoon*) menjadi orang dan atau badan hukum (*rechtspersoon*) sebagaimana tampak dalam hukum perwakafan (*wakif* dan *nadzir*) dan hukum pengelolaan zakat (*muzakki* dan *mustahiq*). Hal itu tampak dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, *wakif* terdiri atas perseorangan, organisasi, dan badan hukum yang mewakafkan benda miliknya. Sedangkan *nadzir* adalah kelompok orang atau badan hukum yang disertai tugas pemeliharaan dan penguasaan benda wakaf. Sementara itu, menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999

¹⁴ Yang dimaksud dengan hukum positif dalam tulisan ini, khususnya di Indonesia, ialah peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tentang Pengelolaan Zakat, *muzakki* adalah orang atau badan hukum yang dimiliki oleh Muslim yang berkewajiban menunaikan zakat. Sedangkan *mustahiq* adalah orang atau badan hukum yang berhak menerima zakat.

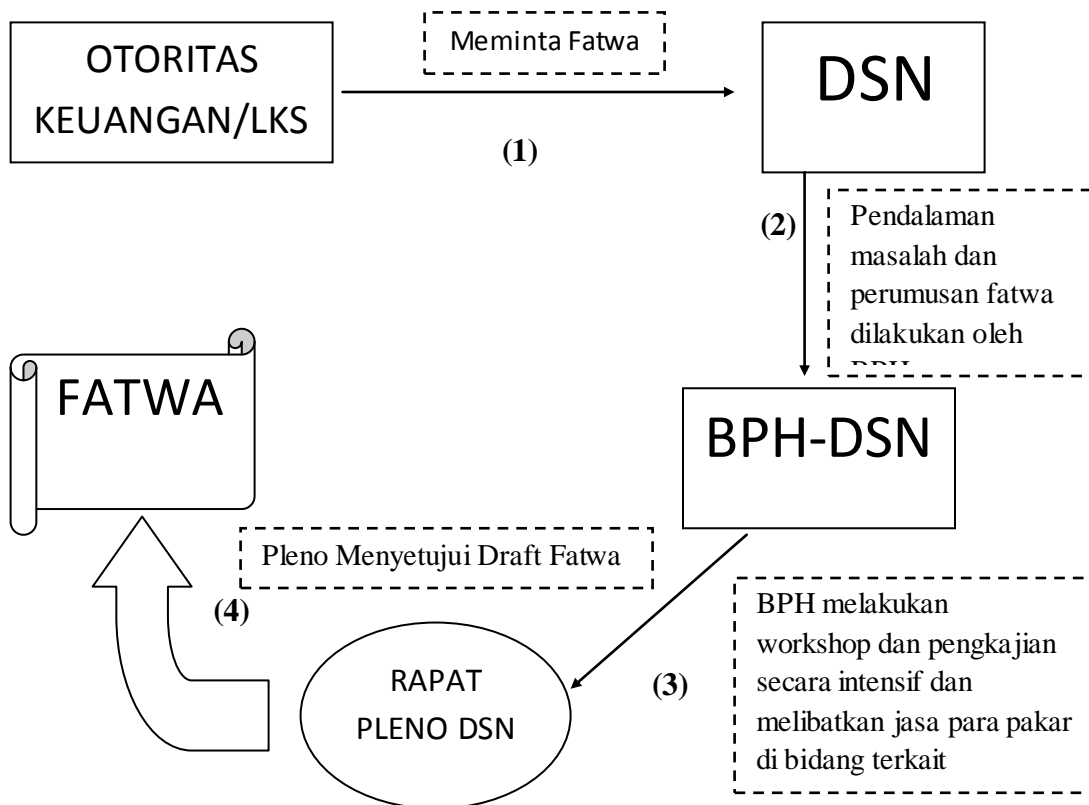
Usaha-usaha yang demikian, menjadikan fatwa sebagai salah satu bahan baku dalam penyusunan hukum positif. Atau, sebagaimana dikemukakan oleh Abdurrahman Wahid, “Apa yang dituju adalah bagaimana menjadikan hukum Islam lebih banyak lagi menggunakan pertimbangan-pertimbangan manusiawi, termasuk pertimbangan ilmiah praktis, dalam proses pengambilan keputusan hukumnya”. Dengan perkataan lain, usaha seperti itu menjadikan (sebagian) fatwa terintegrasi ke dalam hukum positif. Ia menjadi hukum yang mengikat, mengatur, dan dapat dilaksanakan bagi penataan kehidupan manusia.

Pada tahapan ini terjadi proses pengalihan substansi fatwa ke dalam hukum positif ketika terdapat titik persamaan antara substansi fatwa dengan “bahan baku” lain dalam perumusan hukum positif lebih besar ketimbang perbedaannya. Hal itu terjadi ketika interaksi antara elite Islam dengan elite lain dilakukan dengan frekuensi dan intensitas yang sangat tinggi

Apa yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa fatwa memiliki potensi dan posisi dalam sistem hukum nasional yang bersumber pada hukum positif. Kini, di samping *civil law system*, dan *common law system*, juga berkembang *Islamic law system* yang intinya adalah fatwa.

Proses penerbitan sebuah fatwa dapat dilihat pada skema di bawah ini:

SKEMA TERBITNYA FATWA

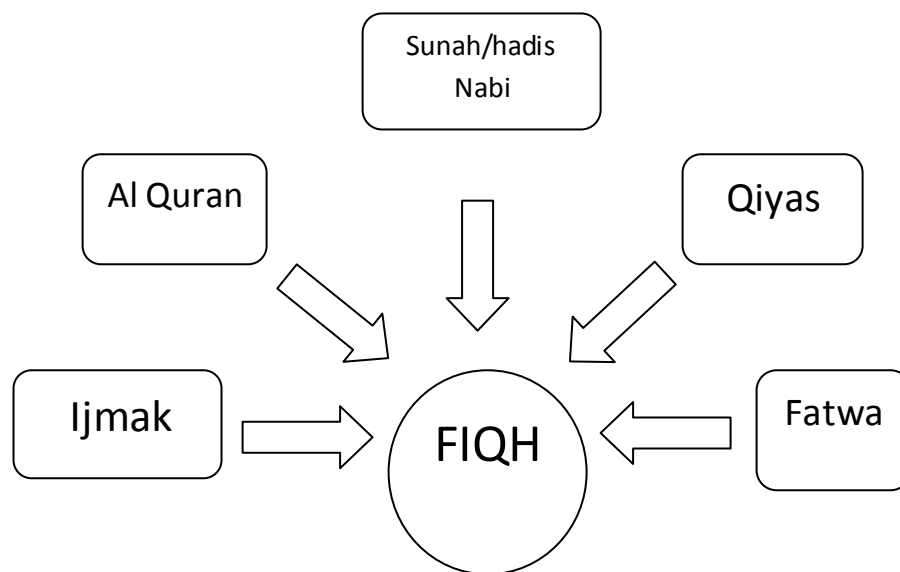


Penjelasan dari skema di atas adalah sebagai berikut:

1. DSN mengeluarkan fatwa mengenai suatu produk, jasa dan ketentuan setelah mendapatkan suatu permohonan fatwa dari otoritas moneter atau LKS
2. BPH-DSN melakukan pengkajian secara mendalam mengenai persoalan yang diminta fatwanya dengan melakukan rapat intensif dan workshop
3. BPH-DSN merumuskan draft fatwa untuk kemudian dibahas lebih lanjut dalam rapat pleno DSN

4. Jika dalam rapat pleno DSN telah menyetujui draft fatwa, maka draft fatwa tersebut telah sah menjadi fatwa.

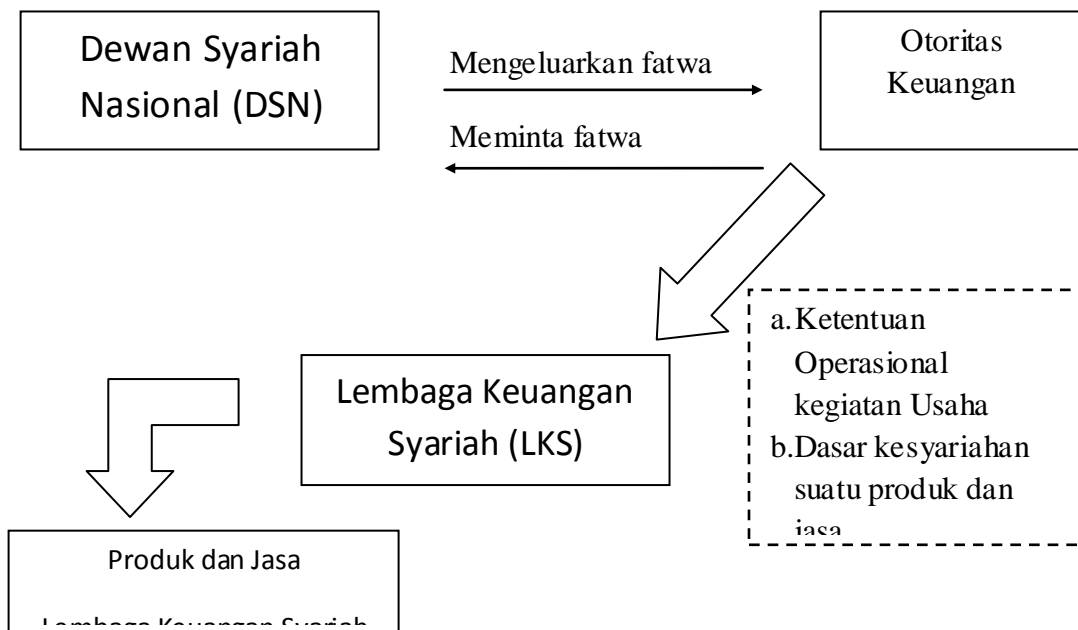
Adapun Metode *Istinbath* hukum fatwa dapat dilihat pada diagram di bawah ini:



Berdasarkan bagan di atas dapat dijabarkan bahwa fiqh merupakan pemahaman atas syariah sebagaimana tertuang dalam al-Qur'an, Hadis Nabi, *ijmak*, dan *qiyas* yang di dalamnya terdapat *ikhtilaf* (beraneka ragam). DSN MUI sebagai sebuah lembaga *ijtihad* akan mengeluarkan fatwa yang mendasarkan pada fiqh sebagaimana tertuang kitab fiqh klasik dan mendasarkan juga pada kitab fiqh modern. Fatwa merupakan produk hukum yang ditujukan untuk unifikasi, sehingga meminimalisir perbedaan pendapat terhadap suatu permasalahan yang sama. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka Lembaga Keuangan Syariah dapat langsung mendasarkan operasionalnya pada fatwa, bukan tataran fiqh lagi.

Selain itu hubungan antara DSN dan Otoritas Keuangan seperti halnya BI dapat dilihat pada skema berikut:

HUBUNGAN ANTARA DSN DENGAN OTORITAS KEUANGAN



B. Fatwa Dewan Syariah Nasional yang Dituangkan Menjadi Hukum Positif

a. Fatwa dan Peraturan Bank Indonesia sebelum Lahirnya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Pada tahun 1999 Bank Indonesia mengeluarkan ketentuan mengenai kelembagaan dan jaringan kantor bagi bank umum syariah (BUS), bank umum konvensional (BUK) yang membuka Unit Usaha Syariah (UUS) dan cabang syariah, serta ketentuan bagi BPR syariah, di samping berbagai Surat Keputusan BI lainnya. Selain itu juga perbankan syariah mendasarkan prinsip operasionalnya pada UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang menyatakan bahwa dalam rangka mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, Bank Indonesia

di antaranya mempunyai tugas pokok mengatur dan mengawasi bank termasuk bank umum syariah dan BPR syariah (pasal 8). Ketentuan ini memberi tugas kepada Bank Indonesia untuk terus menerus mengembangkan dan mengatur ketentuan mengenai perbankan serta menyiapkan infrastruktur perbankan syariah. Di samping itu dalam UU No. 23 Tahun 1999 ditetapkan bahwa Bank Indonesia dapat melakukan pengendalian moneter berdasarkan prinsip-prinsip syariah. Hal ini diatur dalam Pasal 10 UU No. 23 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh UU No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia dan diganti kembali oleh UU No. 6 tahun 2009 tentang Bank Indonesia.

Keberadaan perundang-undangan tersebut merupakan amanah kepada Bank Indonesia untuk mengembangkan dan mendorong pertumbuhan perbankan syariah agar dapat menjadi perbankan yang dapat memberi kepuasan terhadap nasabah, dan dapat menjadi alternatif yang menentukan bagi perekonomian nasional. Namun demikian, tetap saja seluruh perangkat aturan dan perundang-undangan tersebut tidak memadai sebagai acuan dan dasar hukum perbankan syariah.

Sebagai dukungan terhadap besarnya keinginan umat Islam akan perbankan syariah, maka Bank Indonesia menjadikan fatwa yang dikeluarkan oleh DSN-MUI sebagai acuan dalam mengeluarkan PBI yang berhubungan dengan kegiatan perbankan syariah. DSN-MUI dibentuk pada awal 1999 dan pada akhir tahun 2000 telah mengeluarkan fatwa sebanyak 18 buah. Sejak tahun 2001 hingga 2006, DSN-MUI telah mengeluarkan fatwa 35 buah, sehingga fatwa yang dikeluarkan keseluruhannya 53 buah. Dilihat dari sudut tema atau

peruntukkannya, fatwa-fatwa itu dibagi ke dalam lima kelompok: fatwa tentang perbankan syariah (41 fatwa), fatwa tentang pasar modal syariah (5 fatwa), fatwa tentang asuransi syariah (5 fatwa), fatwa tentang pegadaian syariah (1 fatwa) dan fatwa tentang akuntansi syariah (2 fatwa).¹⁵

Mengenai fatwa-fatwa yang dikeluarkan oleh DSN-MUI yang kemudian diadopsi oleh DPbS-BI sebagai Peraturan Bank Indonesia dapat dijelaskan dalam tabel di bawah ini.

Tabel Fatwa DSN-MUI
Tentang Akad-Akad Bank Syariah yang Telah
Menjadi Peraturan Bank Indonesia¹⁶

No.	Perihal Akad	Fatwa DSN-MUI	Peraturan Bank Indonesia
1.	Giro	No.01/DSN-MUI/IV/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 3 dan 4
2.	Tabungan	No.02/DSN-MUI/IV/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 3 dan 5
3.	Deposito	No. 03/DSN-MUI/IV/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 5
4.	Murabahah	No. 04/DSN-MUI/IV/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 9 dan 10
5.	Salam	No. 05/DSN-MUI/IV/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 11 dan 12
6.	Istisna	No. 06/DSN-MUI/IV/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 13 dan 14
7.	Mudharabah	No. 07/DSN-MUI/IV/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 6 dan 7
8.	Musyarakah	No. 08/DSN-MUI/IV/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 8
9.	Ijarah	No. 09/DSN-MUI/IV/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 15 dan 17

¹⁵ Tim, *Fatwa Majelis Ulama (MUI) dalam Perspektif Hukum dan Perundang-undangan* (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2012), h. xxxiv.

¹⁶ Nadzratuzzaman Hosen, Hasan Ali, dan Ach. Bachrul Muchtasib, *Menjawab Keraguan Umat Islam Terhadap bank Syariah* (Jakarta: Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah, 2007), h.165-166.

10.	Wakalah	No. 10/DSN-MUI/IV/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 9 ayat 1 huruf d
11.	Kafalah	No. 11/DSN-MUI/IV/2000	-
12.	Hawalah	No. 12/DSN-MUI/IV/2000	-
13.	Uang Muka dalam Murabahah	No. 13/DSN-MUI/IX/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 9 ayat 1 huruf e dan ayat 2
14.	Sistem Distribusi Hasil Usaha dalam Lembaga Keuangan Syariah	No. 14/DSN-MUI/IX/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 8 huruf I
15.	Prinsip Distribusi Hasil Usaha dalam Lembaga Keuangan Syariah	No. 15/DSN-MUI/IX/2000	No.7/46/PBI/2005 Pasal 8 huruf I
16.	Diskon dalam Murabahah	No. 16/DSN-MUI/IX/2000	-
17.	Sanksi Atas Nasabah Mampu yang Menunda Pembayaran	No. 17/DSN-MUI/IX/2000	-
18.	Pencadangan Penghapusan Aktiva Produktif dalam Lembaga Keuangan Syariah	No. 18/DSN-MUI/IX/2000	-
19.	Al Qardh	No. 19/DSN-MUI/IV/2001	No.7/46/PBI/2005 Pasal 18
20.	Pedoman Pelaksanaan Investasi untuk Reksadana Syariah	No.20/DSN-MUI/IV/2001	-
21.	Pedoman Umum Asuransi Syariah	No. 21/DSN-MUI/IX/2001	-
22.	Jual Beli Istisna' Paralel	No: 22/DSN-MUI/IV/2002	No.7/46/PBI/2005 Pasal 14
23.	Potongan Pelunasan dalam Murabahah	No: 23/DSN-MUI/III/2002	No.7/46/PBI/2005 Pasal 10 ayat 1 dan 2
24.	Safe Deposit Box	No. 24/DSN-MUI/III/2002	-
25.	Rahn	No. 25/DSN-MUI/III/2002	-
26.	Rahn Emas	No. 26/DSN-MUI/III/2002	-
27.	Ijarah al-Muntahiya bi al-Tamlik	No. 27/DSN-MUI/III/2002	No.7/46/PBI/2005 Pasal 16
28.	Jual Beli Mata Uang (Al-Sharf)	No. 28/DSN/MUI/III/2002	-
29.	Pembiayaan Pengurusan Haji	No. 29/DSN-MUI/VI/2002	-

	Lembaga Keuangan Syariah		
30.	Pembiayaan Rekening Koran Syariah	No. 30/DSN-MUI/VI/2002	-
31.	Pengalihan Hutang	No. 31/DSN-MUI/VI/2002	-
32.	Obligasi Syariah	No. 32/DSN-MUI/IX/2002	-
33.	Obligasi Syariah Mudharabah	No. 33/DSN-MUI/IX/2002	-
34.	Letter of Credit (L/C) Impor Syariah	No. 34/DSN-MUI/IX/2002	-
35.	Letter of Credit (L/C) Exspor Syariah	No. 35/DSN-MUI/IX/2002	-
36.	Sertifikat Wadi'ah Bank Indonesia	No: 36/DSN-MUI/X/2002	PBI No. 2/9/PBI/2000 dan SEBI No. 7/37/DPM
37.	Pasar Uang Antar Bank Berdasarkan Prinsip Syariah	No. 37/DSN-MUI/X/2002	-
38.	Sertifikat Investasi Mudharabah Antar Bank (IMA)	No. 38/DSN-MUI/X/2002	No.7/46/PBI/2005 Pasal 9 ayat b
39.	Asuransi Haji	No. 39/DSN-MUI/X/2003	-
40.	Pasar Modal dan Pedoman Umum Penerapan Prinsip Syariah di Bidang Pasar Modal	No. 40/DSN-MUI/X/2003	-
41.	Obligasi Syariah Ijarah	No. 41/DSN/MUI/III/2004	-
42.	Syariah Chard Card	No. 42/DSN-MUI/V/2004	-
43.	Ganti Rugi (Ta'widh)	No: 43/DSN-MUI/VIII/2004	No.7/46/PBI/2005 Pasal 19
44.	Pembiayaan Multijasa	No. 44/DSN-MUI/VIII/2004	-
45.	Line Facility (At-Tashilat)	No. 45/DSN-MUI/II/2005	-
46.	Potongan Tagihan Murabahah (Khashm fi al Murabahah)	No. 46/DSN-MUI/II/2005	-
47.	Penyelesaian Piutang Murabahah Bagi Nasabah Tidak Mampu Membayar	No. 47/DSN-MUI/II/2005	No.7/46/PBI/2005 Pasal 20 ayat 1 dan 2
48.	Penjadwalan Kembali Tagihan Murabahah	No. 48/DSN-MUI/II/2005	-

49.	Konversi Akad Murabahah	No. 49/DSN-MUI/II/2005	-
50.	Akad Mudharabah Musytarakah	No. 50/DSN-MUI/III/2006	-
51.	Akad Mudharabah Musytarakah pada Asuransi Syariah	No. 51/DSN/MUI/III/2006	-
52.	Akad Wakalah bil Ujrah pada Asuransi dan Reasuransi Syariah	No. 52/DSN-MUI/II/2006	-
53.	Akad Tabarru pada Asuransi Syariah dan Reasuransi Syariah	No. 53/DSN-MUI/III/2006	-
54.	Syariah Card	No. 54/DSN-MUI/X/2006	-
55.	Pembiayaan Rekening Koran Syariah Musyarakah	No. 55/DSN-MUI/V/2007	-
56.	Ketentuan Review Ujrah pada Lembaga Keuangan Syariah	No. 56/DSN-MUI/V/2007	-
57.	Letter of Credit (L/C) dengan Akad Kafalah bil Ujrah	No. 57/DSN-MUI/V/2007	-
58.	Hawalah bil Ujrah	No. 58/DSN-MUI/V/2007	-
59.	Obligasi Syariah Mudharabah Konversi	No. 59/DSN-MUI/V/2007	-
60.	Penyelesaian Piutang dalam Ekspor	No. 60/DSN-MUI/V/2007	-
61.	Penyelesaian Utang dalam Impor	No. 61/DSN-MUI/V/2007	-
62.	Akad Ju'alah	No. 62/DSN-MUI/XII/2007	-
63.	Sertifikat Bank Indonesia Syariah (SBIS)	No. 63/DSN-MUI/XII/2007	-
64.	Sertifikat Bank Indonesia Syariah Ju'alah (SBIS Ju'alah)	No. 64/DSN-MUI/XII/2007	-
65.	Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu (HMETD) Syariah	No. 65/DSN-MUI/III/2008	-
66.	Waran Syariah	No. 66/DSN-MUI/III/2008	-
67.	Anjak Piutang Syariah	No. 67/DSN-MUI/III/2008	-
68.	Ar Rahn Astajili (Fidusia Syariah) -	No. 68/DSN-MUI/.../2008	-

	(fatwa masih ditangguhkan)		
69.	Surat Berharga Syariah Negara	No. 69/DSN-MUI/VI/2008	-
70.	Metode Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara	No. 70/DSN-MUI/VI/2008	-
71.	Sale and Lease Back	No. 71/DSN/MUI/VI/2008	-
72.	Surat Berharga Syariah Negara Ijarah Sale and Lease Back	No. 72/DSN-MUI/VI/2008	-

Peraturan Bank Indonesia (PBI) yang berkaitan dengan bank syariah di Indonesia, meliputi:

1. PBI No. 2/7/PBI/2000 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah, berikut penjelasannya.
2. PBI No. 2/8/PBI/2000 tentang Pasar Uang antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah, berikut penjelasannya.
3. PBI No. 2/9/PBI/2000 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia, berikut penjelasannya.
4. PBI No. 4/1/PBI/2002 tentang perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional menjadi Bank Umum Berdasarkan Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Berdasarkan Syariah oleh Bnk Umum Konvensional, berikut penjelasannya.
5. PBI No. 5/3/PBI/2003 tentang Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek bagi Bank Syari'ah, berikut penjelasannya.
6. PBI No. 5/7/PBI/2003 tentang Kualitas Aktiva Produktif Bagi Bank Syari'ah, berikut penjelasannya.

7. PBI No. 5/9/PBI/2003 tentang Penyisihan Penghapusan Aktiva bagi Bank Syari'ah, berikut penjelasannya¹⁷
8. PBI No. 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.
9. PBI No. 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah.
10. PBI No. 7/46/PBI/2005 tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.
11. SEBI No. 7/37/DPM tentang Tata Cara Pelaksanaan dan Penyelesaian Sertifikat *Wadi'ah* Bank Indonesia.
12. PBI No. 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah.¹⁸
13. PBI No. 10/11/PBI/2008 tanggal 31 Maret 2008 tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah (SBIS). Dalam peraturan ini melansir akad *qardh* dan *rahn* dalam transaksi SBIS.
14. SEBI No. 10/14/Dpbs tanggal 17 Maret 2008 tentang Pelaksanaan Prinsip syariah dalam kegiatan penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bank syariah. Surat Edaran (SE) ini mengatur mekanisme akad akad dalam kegiatan bank syariah.

¹⁷ Muhammad, *Manajemen Bank Syariah* (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 2005), h. 81.

¹⁸ Yeni Salma Barlinti, "Fatwa MUI Tentang Ekonomi Syariah dalam Sistem Hukum Indonesia," dalam Tim, *Fatwa Majelis ...*, h. 268.

15. SEBI No. 9/8/DPM tanggal 30 Maret 2007 tentang Sertifikat Investasi *Mudharabah* Antarbank.
16. SEBI No. 6/31/DPbS tentang Bank Perkreditan Rakyat Syariah.
17. SEBI No. 8/19/DPbS tanggal 24 Agustus 2006 tentang pedoman Pengawasan Syariah dan Tata Cara Pelaporan Hasil Pengawasan bagi Dewan Pengawas Syariah.
18. PBI No. 8/3/PBI/2006 tentang Perubahan kegiatan usaha bank umum konvensional menjadi bank umum yang melaksanakan prinsip syariah dan pembukaan kantor bank yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah oleh bank umum konvensional.¹⁹

Bank Indonesia menerbitkan peraturan yang menegaskan fatwa-fatwa baru Dewan Syariah Nasional (DSN) MUI mengenai penghimpunan dan penyaluran dana serta pelayanan jasa perbankan syariah. Penegasan fatwa bank syariah tercantum pada PBI No. 9/19/PBI/2007 yang ditandatangani Deputy Senior Gubernur Bank Indonesia Miranda Swaray Goeltom pada 17 Desember 2007.

Aturan baru ini berlandaskan perlunya penafsiran yang sama dari seluruh pemangku kepentingan industri perbankan syariah atas pemenuhan prinsip syariah yang transaksinya terus berkembang.

PBI ini merupakan penyempurnaan PBI No. 7/46/PBI/2005 tanggal 14 November 2005 dalam rangka melakukan positivisasi fatwa terbaru yang telah dikeluarkan DSN untuk meningkatkan law enforcement. PBI yang masuk dalam lembaran negara 2007 nomor 165.

¹⁹ Muhammad Maksum, "Peran Fatwa DSN dalam Menjawab Perkembangan Produk Keuangan Syariah," dalam *Ibid.*, h. 363-364.

Bank syariah diwajibkan memenuhi ketentuan prinsip syariah dengan tidak mengandung gharar (transaksi yang tidak transparan), maysir (transaksi yang bersifat spekulatif), riba, dzalim, riswah (tindakan suap), dan objek haram. Bank syariah diperbolehkan melakukan kegiatan penghimpunan dana dengan mempergunakan dua akad yaitu wadi'ah (penitipan dana dengan jangka waktu) dan mudharabah (simpanan bagi hasil berdasarkan kesepakatan nisbah).

Bank sentral juga mengatur kegiatan penyaluran dana berupa pembiayaan dengan menggunakan sejumlah akad yakni mudharabah (bagi hasil), musyarakah (usaha patungan), murabahah (jual beli dengan kesepakatan margin), salam (pemesanan barang dengan bayar penuh di muka), dan istishna' (pemesanan dengan cicilan). Bank syariah dapat pula menawarkan produk pembiayaan dengan akad ijarah (sewa menyewa), ijarah muntahiya bitamlik (sewa menyewa dengan opsi pemindahan hak milik) dan qardh (pinjaman tunai tanpa imbalan). BI juga menambah aturan terkait kegiatan pelayanan jasa dengan mempergunakan antara lain akad kafalah, hawalah dan sharf. Bank syariah dapat mengadopsi akad-akad lain bagi produknya selama akad-akad tersebut telah difatwakan oleh Dewan Syariah Nasional MUI.

Namun, karena belum ada Undang-undang yang mengatur secara pasti pada saat itu tentang kedudukan fatwa DSN, maka fatwa tersebut hanya berfungsi sebagai acuan yang tidak mesti harus dirubah menjadi PBI oleh Bank Indonesia. Selain itu fatwa yang dipergunkan hanya sebatas pada kegiatan perbankan syariah. Namun dalam perkembangan selanjutnya lahirlah UU N0. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang menyatakan bahwa kegiatan usaha berdasarkan prinsip

syariah dan/atau produk dan jasa syariah, wajib tunduk kepada Prinsip Syariah (pasal 26, ayat 1). Sehingga memungkinkan fatwa yang dikeluarkan oleh DSN tidak hanya dijadikan PBI yang berhubungan dengan Perbankan Syariah namun segala kegiatan usaha yang berdasarkan prinsip syariah.

Dalam pasal selanjutnya, pasal 2, juga di cantumkan bahwa prinsip syariah yang dimaksudkan tersebut difatwakan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI). Hal ini menjadi angin segar bagi MUI yang membuktikan bahwa organisasi ini di akui oleh negara dan menjadi satu-satunya organisasi di luar pemerintahan yang hasil fatwanya digunakan menjadi acuan dalam mengeluarkan hukum positif dalam hal ini PBI. Ini telah disebutkan dalam pasal 3 yang berbunyi “Fatwa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia.”

Akan tetapi timbul dualisme pemikiran ketika fatwa dari hasil *ijtihad* para anggota DSN harus di transformasikan kembali oleh Komite Perbankan Syariah (KPS) seperti termuat dalam pasal 26 ayat 4. Hal ini menjadi kebingungan tersendiri akan tugas dan fungsi masing-masing lembaga baik DSN dan KPS. Jika dilihat pada rincian tugas DSN dan KPS maka hampir tidak ada ditemukan perbedaan, karena tugas KPS adalah menafsirkan kembali fatwa yang telah dikeluarkan oleh DSN MUI yang sebenarnya fatwa tersebut telah diakui oleh Undang-undang, yakni pada pasal 26 ayat 2 UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

b. Fatwa dan Peraturan Bank Indonesia setelah Lahirnya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Nuansa yang menggembirakan, terlihat dari semangat yang besar lembaga DSN-MUI dan DPbS-BI untuk selalu bekerja sama dalam mengembangkan

industri perbankan syariah di Indonesia. Hal ini terlihat dari kebijakan yang dikeluarkan oleh DSN-MUI sebagai referensi dalam penetapan Peraturan Bank Indonesia (PBI). PBI adalah regulasi perbankan syariah yang dikeluarkan oleh Direktorat Perbankan Syariah (DPbS) yang berada di bawah Bank Indonesia.²⁰ Terlebih setelah lahirnya UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang menyebutkan bahwa fatwa DSN-MUI dituangkan menjadi PBI yang berarti fatwa tersebut akan memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para pelaku bisnis syariah.

Soal proses masuknya fiqh muamalah ke dalam UU. No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah melalui proses *taqin* atau legislasi dengan cara adaptasi dan harmonisasi. Ia dapat dinyatakan sebagai model transformasi fiqh muamalah ke dalam UU di Indonesia melalui unsur-unsur; Pertama, filsafat hukum muamalah yang meliputi *al-maslahat* atau tujuan hukum fiqh muamalah, *al-amr bi al-maruf wa nahy an al-munkar* atau prinsip-prinsip hukum Islam, asas fiqh muamalah, kaidah hukum, watak serta tabiat hukum fiqh muamalah; Kedua, metodologi hukum Islam yaitu bertahap (*tadarruj*); Ketiga, Hukum materi dan hukum formal fiqh muamalah.

Kehadiran UU No 21 tahun 2008 ini membawa angin segar bagi industri perbankan syariah. Beberapa kalangan memprediksi UU ini akan melahirkan lompatan-lompatan akselerasi perkembangan bank syariah. Optimisme banyak kalangan ini cukup beralasan. Dalam catatan panjang perjalanan bank syariah di

²⁰ Tim, *Menjawab Keraguan Umat Islam Terhadap Bank Syariah* (Jakarta: Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah, 2007), h. 162.

Indonesia, lahirnya UU dan fatwa yang menjadi landas pijak bank syariah menimbulkan dampak signifikan.

Fatwa-fatwa yang telah dihasilkan oleh DSN setelah lahirnya UU No.21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang mengatur tentang fatwa DSN antara lain:

1. Fatwa DSN No. 73/DSN-MUI/XI/2008 tentang Musyarakah Mutanaqisah
2. Fatwa DSN No. 74/DSN-MUI/I/2009 tentang Penjaminan Syariah
3. Fatwa DSN No. 75/DSN-MUI/VII/2009 tentang Penjualan Langsung Berjenjang Syariah (PLBS)
4. Fatwa DSN No. 76/DSN-MUI/VI/2010 tentang SBSN Ijarah Asset No Be Leased
5. Fatwa DSN No. 77/DSN-MUI/VI/2010 tentang Jual Beli Emas Secara Tidak Tunai
6. Fatwa DSN No. 78/DSN-MUI/IX/2010 tentang Mekanisme dan Instrumen Pasar Uang Antar Bank Berdasarkan Prinsip Syariah
7. Fatwa DSN No. 80/DSN-MUI/III/2011 tentang Penerapan Prinsip Syariah dalam Mekanisme Perdagangan Efek Bersifat Ekuitas di Pasar Reguler Bursa Efek.²¹
8. Fatwa DSN No. 81/DSN-MUI/III/2011 tentang Pengembalian Dana Tabarru' Bagi Peserta Asuransi yang Berhenti Sebelum Masa Perjanjian Berakhir.

²¹ Komisi Pemberdayaan Ekonomi Umat MUI Kalimantan Selatan, *Kumpulan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) Ekonomi Syariah* (Banjarmasin: MUI Kalimantan Selatan, 2012), h. 8-9.

9. Fatwa DSN No. 82/DSN-MUI/VIII/2011 tentang Perdagangan Komoditi Berdasarkan Prinsip Syariah.
10. Fatwa DSN No. 83/DSN-MUI/VI/2012 tentang Penjualan Langsung Berjenjang Syariah Jasa Perjalanan Umrah.
11. Fatwa DSN No. 84/DSN-MUI/XII/2012 tentang Metode Pengakuan Keuntungan al-Tamwil bi al-Murabahah (Pembiayaan Murabahah) di Lembaga Keuangan Syariah.²²

Adapun PBI yang secara khusus merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan telah diundangkan hingga saat ini antara lain:

1. PBI No. 10/16/PBI/2008 tentang Perubahan Atas PBI No. 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana Serta Pelayanan Jasa Bank Syariah.
2. PBI No. 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.
3. PBI No. 10/18/PBI/2008 tentang Restrukturisasi Pembiayaan Bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.
4. PBI No. 10/23/PBI/2008 tentang Perubahan Kedua Atas PBI No. 6/21/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

²² Alminist Notes, *Himpunan Fatwa DSN MUI tentang Lembaga Keuangan Syariah*, <http://alminist.blogspot.com>, diakses pada Januari 2014.

5. PBI No. 10/24/PBI/2008 tentang Perubahan Kedua Atas PBI No. 8/21/PBI/2006 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.
6. PBI No. 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah.
7. PBI No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.²³
8. PBI No. 11/15/PBI/2009 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah.
9. PBI No. 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah Bagi Bank Umum Syariah
10. PBI No. 11/29/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaa Jangka Pendek Syariah bagi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah
11. PBI. No. 11/31/PBI/2009 tentang Uji Kemampuan Dan Kepatutan (*Fit And Proper Test*) Bank Syariah Dan Unit Usaha Syariah
12. PBI No. 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.
13. PBI No. 13/5/PBI/2011 tentang Batas Maksimum Penyaluran Dana Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.
14. PBI No. 13/6/PBI/2011 tentang Tindak Lanjut Penanganan Terhadap Bank Pembiayaan Rakyat Syariah dalam Status Penangan Khusus.
15. PBI No. 13/9/PBI/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/18/PBI/2008 Tentang Restrukturisasi Pembiayaan Bagi Bank Syariah Dan Unit Usaha Syariah.

²³ Andri Soemitra, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah* (Jakarta: Kencana, 2009), h. 66.

16. PBI No. 13/13/PBI/2011 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bagi Bank Umum Syariah Dan Unit Usaha Syariah.
17. PBI No. 13/14/PBI/2011 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bagi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.
18. PBI No. 13/23/PBI/2011 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.
19. PBI No. 14/6/2012 tentang Uji Kemampuan Dan Kepatutan (*Fit And Proper Test*) Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.
20. PBI No. 14/17/2012 tentang Kegiatan Usaha Bank Berupa Penitipan Dengan Pengelolaan (*Trust*)
21. PBI No. 14/20/PBI/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah Bagi Bank Umum Syariah.²⁴

Dari data di atas maka jumlah PBI yang dikeluarkan pasca lahirnya UU. No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah adalah sebanyak 21 buah PBI dan jumlah fatwa yang dikeluarkan oleh DSN yakni sebanyak 11 buah fatwa. Namun jika dilihat mengenai materi yang di bahas pada masing-masing PBI maupun Fatwa DSN belum mencerminkan sebuah transformasi yang diwacanakan sepenuhnya. Hal ini tentu berdampak pada optimalisasi fungsi Komite Perbankan Syariah yang merupakan ujung tombak dari proses transformasi fatwa menjadi PBI. Hal ini dapat dilihat dari tugasnya yakni membantu Bank Indonesia dalam :

1. Menafsirkan fatwa MUI yang terkait dengan perbankan syariah.

²⁴ Diambil dari website resmi Bank Indonesia.

2. Memberikan masukan dalam rangka implementasi fatwa MUI kedalam PBI.
3. Melakukan pengembangan industri perbankan syariah.

Perjalanan bank syariah masih panjang dan berliku. Keberadaan UU tidak cukup membuat fundamental bank syariah kuat dan berkembang. Kekuatan SDM adalah kunci dari arah dan masa depan bank syariah. Saat ini, bank syariah memerlukan SDM-SDM yang *holistik-integratif*: memiliki kemampuan yang memukau di bidang keuangan tetapi juga tidak “rikuh” dengan teks-teks fiqh klasik. Dengan SDM yang tangguh, masalah inovasi produk, *shariah compliant*, edukasi dan sosialisasi akan teratasi. Bahkan dengan SDM yang *qualified*, keterbatasan permodalan dan jaringan pun akan mudah dicarikan jalan keluarnya. Hal ini berlaku pula ketika hukum Islam ingin dikodifikasikan menjadi hukum positif. Dengan SDM yang berkualitas dan mempuni tentu hal tersebut akan mudah dilakukan.

Jika dilihat dari klasifikasi fatwa DSN dari awal dibentuknya DSN tahun 1999 hingga 2013, berdasarkan akad, maka akan diperoleh data sebagai berikut:

1. Fatwa tentang Simpanan

Fatwa No. 1: Giro

Fatwa No. 2: Tabungan

Fatwa No. 3: Deposito

2. Fatwa tentang Mudharabah

Fatwa No. 7: Pembiayaan Mudharabah (Qiradh)

Fatwa No. 38: Sertifikat Investasi Mudharabah Antarbank (Sertifikat IMA)

Fatwa No. 50: Akad Mudharabah Musytarakah

3. Fatwa tentang Musyarakah

Fatwa No. 8 : Pembiayaan Musyarakah

Fatwa No. 55: Pembiayaan Rekening Koran Syariah Musyarakah

Fatwa No. 73: Musyarakah Mutanaqisah

4. Fatwa tentang Murabahah

Fatwa No. 4: Murabahah

Fatwa No. 13: Uang Muka Murabahah

Fatwa No. 16: Diskon dalam Murabahah

Fatwa No. 23: Potongan Pelunasan dalam Murabahah

Fatwa No. 46: Potongan Tagihan Murabahah (Khashm fi al-Murabahah

Fatwa No. 47: Penyelesaian Piutang Murabahah bagi Nasabah Tidak Mampu Membayar

Fatwa No. 48: Penjadualan Kembali Tagihan Murabahah

Fatwa No. 49: Konversi Akad Murabahah

Fatwa No. 84: Metode Pengakuan Keuntungan al-Tamwil bi al-Murabahah (Pembiayaan Murabahah) di Lembaga Keuangan Syariah

5. Fatwa tentang Salam dan Istishna'

Fatwa No. 5: Jual Beli Salam

Fatwa No. 6: Jual Beli Istishna'

Fatwa No. 22: Jual Beli Istishna' Paralel

6. Fatwa tentang Ijarah

Fatwa No. 9: Pembiayaan Ijarah

Fatwa No. 27: Al-Ijarah al-Muntahiyah bi al-Tamlik (IMBT)

Fatwa No. 56: Ketentuan Review Ujrah pada LKS

7. Fatwa tentang Hutang dan Piutang

Fatwa No. 19: Qardh

Fatwa No. 17: Sanksi atas Nasabah Mampu yang Menunda Pembayaran

Fatwa No. 31: Pengalihan Hutang

Fatwa No. 67: Anjak Piutang Syariah

Fatwa No. 79: Qardh dengan Menggunakan Dana Nasabah

8. Fatwa tentang Hawalah

Fatwa No. 12: Hawalah

Fatwa No. 58: Hawalah bil Ujrah

9. Fatwa tentang Rahn (Gadai)

Fatwa No. 25: Rahn

Fatwa No. 26: Rahn Emas

Fatwa No. 68: Rahn Tasjiliy

10. Fatwa tentang Sertifikat Bank Indonesia

Fatwa No. 36: Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI)

Fatwa No. 63: Sertifikat Bank Indonesia Syariah

Fatwa No. 64: Sertifikat Bank Indonesia Syariah Ju'alah

11. Fatwa tentang Kartu (Card)

Fatwa No. 42 : *Syariah Charge Card*

Fatwa No. 54 : *Syariah Card*

12. Fatwa tentang Pasar Uang

Fatwa No. 28: Jual Beli Mata Uang (*al-Sharf*)

Fatwa No. 37: Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah

Fatwa No. 78: Mekanisme dan Instrumen Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah

13. Fatwa tentang Asuransi Syariah

Fatwa No. 21: Pedoman Umum Asuransi Syariah

Fatwa No. 39: Asuransi Haji

Fatwa No. 51: Akad Mudharabah Musytarakah pada Asuransi Syariah

Fatwa No. 52: Akad Wakalah bil Ujrah pada Asuransi Syariah dan Reasuransi Syariah

Fatwa No. 53: Akad Tabarru' pada Asuransi Syariah

Fatwa No. 81: Pengembalian Dana Tabarru' bagi Peserta Asuransi yang Berhenti Sebelum Masa Perjanjian Berakhir

14. Fatwa tentang Pasar Modal Syariah

Fatwa No. 20: Pedoman Pelaksanaan Investasi untuk Reksadana Syariah

Fatwa No. 40: Pasar Modal & Pedoman Umum Penerapan Prinsip Syariah di Bidang Pasar Modal

Fatwa No. 65: Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu (HMETD) Syariah

Fatwa No. 66: Waran Syariah

Fatwa No. 80: Penerapan Prinsip Syariah dalam Mekanisme Perdagangan Efek Bersifat Ekuitas di Pasar Reguler Bursa Efek

15. Fatwa tentang Obligasi Syariah

Fatwa No. 32: Obligasi Syariah

Fatwa No. 33: Obligasi Syariah Mudharabah

Fatwa No. 41: Obligasi Syariah Ijarah

Fatwa No. 59: Obligasi Syariah Mudharabah Konversi

16. Fatwa tentang Surat Berharga Negara

Fatwa No. 69: Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)

Fatwa No. 70: Metode Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)

Fatwa No. 72: Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) Ijarah *Sale and Lease Back*

Fatwa No. 76: Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) Ijarah *Asset to Be Leased*

17. Fatwa tentang Ekspor / Impor

Fatwa No. 34: *Letter of Credit* (L/C) Impor Syariah

Fatwa No. 35: *Letter of Credit* (L/C) Ekspor Syariah

Fatwa No. 57: *Letter of Credit* (L/C) dengan Akad Kafalah bil Ujrah

Fatwa No. 60: Penyelesaiann Piutang dalam Ekspor

Fatwa No. 61: Penyelesaian Utang dalam Impor

18. Fatwa tentang Multi Level Marketing (MLM)

Fatwa No. 75: Penjualan Langsung Berjenjang Syariah (PLBS)

Fatwa No. 83: Penjualan Langsung Berjenjang Syariah Jasa Perjalanan Umrah

19. Fatwa tentang Hasil Usaha dalam Lembaga Keuangan Syariah (LKS)

Fatwa No. 14: Sistem Distribusi Hasil Usaha dalam LKS

Fatwa No. 15: Prinsip Distribusi Hasil Usaha dalam LKS

20. Fatwa tentang Pembiayaan

Fatwa No. 29: Pembiayaan Pengurusan Haji LKS

Fatwa No. 30: Pembiayaan Rekening Koran Syariah

Fatwa No. 44: Pembiayaan Multijasa

Fatwa No. 45: *Line Facility (at-Tashilat as-Saqfiyah)*

21. Fatwa tentang Penjaminan

Fatwa No. 11: Kafalah

Fatwa No. 74: Penjaminan Syariah

22. Fatwa Lain

Fatwa No. 10: Wakalah

Fatwa No. 18: Pencadangan Penghapusan Aktiva Produktif dalam LKS

Fatwa No. 24: Safe Deposit Box

Fatwa No. 43: Ganti Rugi (Ta'widh)

Fatwa No. 62: Akad Ju'alah

Fatwa No. 71: *Sale and Lease Back*

Fatwa No. 77: Jual Beli Emas secara tidak tunai

Fatwa No. 82: Perdagangan Komoditi Berdasarkan Prinsip Syariah di Bursa Komoditi.²⁵

²⁵ Alminist Notes, *Himpunan Fatwa DSN MUI tentang Lembaga Keuangan Syariah*, <http://alminist.blogspot.com>, diakses pada Januari 2014.