BAB V
FAKTOR-FAKTOR YANG MELATARBELAKANGI PENERAPAN SADD AL-ŻARĪ'AH DAN MAṢLAḤAH DALAM FATWA MAJELIS ULAMA INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2004

A. Sejarah dan Proses Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 1 Tahun 2004

1. Latar Belakang Sosial-Ekonomi dan Kelembagaan

Gagasan mendirikan lembaga keuangan bebas bunga tumbuh sejak pertengahan abad kedua puluh, dirintis lewat berdirinya Mit Ghamr Local Saving Bank di Mesir pada 1963 sebagai eksperimen perbankan tanpa bunga pertama yang berhasil di masa modern[1]. Gagasan ini terus berkembang sepanjang dekade 1970-an, ketika sejumlah bank berbasis Islam bermunculan di berbagai negara[2]. Pada Sidang Menteri Luar Negeri Organisasi Konferensi Islam di Karachi, Desember 1970, Mesir mengajukan proposal pendirian bank Islam internasional untuk Perdagangan dan Pembangunan (International Islamic Bank for Trade and Development) dan proposal pendirian Federasi Bank Islam (Federation of Islamic Banks), yang membuahkan hasil dengan berdirinya Islamic Development Bank pada Oktober 1975 beranggotakan dua puluh dua negara Islam[3].

Sepanjang dekade 1970-an, sejumlah lembaga perbankan berbasis syariah mulai bermunculan di berbagai kawasan dunia[4]. Di Timur Tengah, tercatat berdirinya Dubai

---

[1] Bank ini diterima dengan baik oleh kalangan petani dan masyarakat pedesaan. Namun sayang, karena terjadi kekacauan politik di Mesir, Mit Ghamr mulai mengalami kemunduran, sehingga operasionalnya diambil alih oleh National Bank of Egypt dan Bank Sentral Mesir pada tahun 1967. Pengambilalihan ini menyebabkan prinsip nir-bunga pada Mit Ghamr mulai ditinggalkan, sehingga bank ini kembali beroperasi berdasarkan bunga. Otoritas Jasa Keuangan, "Sejarah Perbankan Syariah," https://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/tentang-syariah/pages/sejarah-perbankan-syariah.aspx.

[2] Suryani, "Sistem Perbankan Islam di Indonesia: Sejarah dan Prospek Pengembangan," *Muqtasid: Jurnal Ekonomi Dan Perbankan Syariah* 3, no. 1 (2012): 113, https://doi.org/10.18326/muqtasid.v3i1.111-131.

[3] Bertujuan untuk menyalurkan bantuan pembiayaan bagi pembangunan negara-negara anggotanya, mendorong pendirian bank-bank Islam di masing-masing negara tersebut, serta berkontribusi penting dalam pengembangan kajian ilmu ekonomi, perbankan, dan keuangan Islam. Berpusat di Jeddah, Arab Saudi, bank ini kini beranggotakan lebih dari 56 negara. Otoritas Jasa Keuangan, "Sejarah Perbankan Syariah."

[4] Suryani, "Sistem Perbankan Islam di Indonesia," 113.

Islamic Bank pada 1975, disusul Faisal Islamic Bank di Sudan dan di Mesir pada 1977, kemudian Bahrain Islamic Bank pada 1979. Sementara itu di kawasan Asia-Pasifik, Filipina mendirikan Philippine Amanah Bank pada 1973 melalui dekrit presiden.

Di Indonesia sendiri, entitas bank syariah sudah mulai dirintis sejak 1983 melalui Paket Desember 1983 (Pakdes 83), yang salah satu ketentuannya memperbolehkan bank memberikan kredit dengan bunga nol persen (*zero interest*), diikuti oleh Paket Kebijakan Oktober 1988 (Pakto 88) yang mendorong deregulasi perbankan dan memudahkan pendirian bank-bank baru[5]. Kedua paket kebijakan ini membuka celah regulasi bagi eksperimen perbankan tanpa bunga, jauh sebelum konsep bank syariah secara utuh dirumuskan.

Momentum perumusan itu datang pada 1990, ketika Majelis Ulama Indonesia membentuk kelompok kerja untuk merintis pendirian bank Islam, diawali dengan lokakarya bunga bank dan perbankan pada 18 sampai 20 Agustus 1990 di Cisarua, Bogor, Jawa Barat[6]. Hasil lokakarya tersebut kemudian dibahas lebih mendalam dalam Musyawarah Nasional keempat Majelis Ulama Indonesia di Hotel Sahid Jaya, Jakarta, pada 22 sampai 25 Agustus 1990, yang membentuk kelompok kerja bernama Tim Perbankan MUI dengan tugas melakukan pendekatan dan konsultasi dengan berbagai pihak terkait[7].

Hasil kerja Tim Perbankan MUI adalah berdirinya PT Bank Muamalat Indonesia, bank umum syariah pertama di Indonesia, dengan akta pendirian ditandatangani pada 1 November 1991 disertai komitmen pembelian saham senilai delapan puluh empat miliar rupiah (Rp84 miliar)[8]. Komitmen tersebut dilengkapi pada acara silaturahmi peringatan pendirian bank tersebut di Istana Bogor, 3 November 1991, sehingga modal disetor awal terpenuhi menjadi seratus enam miliar seratus dua puluh enam juta tiga ratus delapan puluh dua ribu rupiah (Rp106.126.382.000,00) yang berasal dari Presiden, Wakil Presiden, sepuluh menteri Kabinet Pembangunan V, sejumlah yayasan termasuk Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila, Yayasan Dakab, Supersemar, Dharmais, Purna Bhakti Pertiwi, serta dari PT PAL dan PT Pindad[9]. Dengan modal tersebut, Bank Muamalat Indonesia resmi beroperasi sejak 1 Mei 1992.

---

[5] Abdul Ghofur Anshori, "Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia dan Implikasinya bagi Praktik Perbankan Nasional," *La_Riba* 2, no. 2 (2008): 161, https://doi.org/10.20885/lariba.vol2.iss2.art1.

[6] Otoritas Jasa Keuangan, "Sejarah Perbankan Syariah." Dalam lokakarya tersebut sebenarnya muncul dua pandangan yang berbeda mengenai bunga bank, yaitu pendapat yang menyatakan bunga bank termasuk riba sehingga hukumnya haram, dan pendapat yang menyatakan bunga bank bukan riba sehingga diperbolehkan dengan alasan rukhsah. Lihat Anshori, "Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan," 160.

[7] Suryani, "Sistem Perbankan Islam di Indonesia," 119.

[8] Nofinawati, "Perkembangan Perbankan Syariah di Indonesia," *Juris* 14, no. 2 (2015): 172, https://doi.org/10.31958/juris.v14i2.305.

[9] Anshori, "Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan," 172.

Landasan hukum bagi bank tanpa bunga ini kemudian diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil. Pada masa itu, peraturan ini hanya mengizinkan sebuah bank melaksanakan satu jenis kegiatan usaha, konvensional atau bagi hasil, tidak keduanya sekaligus[10], dan mewajibkan setiap bank berdasarkan prinsip bagi hasil memiliki Dewan Pengawas Syariah[11]. Enam tahun kemudian, landasan ini diperluas melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang membuka sistem perbankan ganda dengan mengizinkan bank konvensional menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah[12]. Kegiatan ini dapat ditempuh melalui dua cara, yaitu mendirikan kantor cabang atau kantor di bawahnya yang baru, atau mengubah kantor cabang maupun kantor di bawahnya yang semula beroperasi secara konvensional menjadi berdasarkan prinsip syariah[13].

Namun demikian, pertumbuhan yang ditopang kedua regulasi tersebut justru berjalan lambat pada dekade pertamanya. Dari 1992 sampai 1999, Indonesia hanya memiliki satu Bank Umum Syariah, yaitu Bank Muamalat Indonesia. Bank Umum Syariah kedua, Bank Syariah Mandiri, baru resmi beroperasi pada 1 November 1999, disusul Bank Syariah Mega Indonesia yang beroperasi pada 25 Agustus 2004[14]. Lambatnya pertumbuhan inilah yang kemudian menjadi salah satu latar belakang mengapa dorongan untuk memperjelas status hukum bunga bank dipandang semakin mendesak.

Pada periode yang sama, kelembagaan pengawasan produk keuangan syariah turut terbentuk melalui berdirinya Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia pada 10 Februari 1999 berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 dan menyusul rekomendasi Lokakarya Ulama tentang Reksadana Syariah pada Juli 1997[15]. Lembaga

---

[10] Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 119 (1992), Pasal 1 dan Pasal 6, https://peraturan.bpk.go.id/Details/57927.

[11] Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, Pasal 5. Bahkan sebelum peraturan ini terbit, Majelis Ulama Indonesia telah lebih dulu menetapkan Dewan Pengawas Syariah di Bank Muamalat Indonesia, yaitu K.H. Hasan Basri, Prof. K.H. Ali Yafie, dan Prof. K.H. Ibrahim Hosen. Lihat Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, *Kilas Sejarah Pembentukan DSN-MUI*, t.t., https://dsnmui.or.id/ufaq-category/kilas-sejarah-pembentukan-dsn-mui/.

[12] Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790 (1998), Pasal 1 angka 3 dan Pasal 6 huruf m, https://peraturan.bpk.go.id/Details/45486/uu-no-10-tahun-1998.

[13] Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Penjelasan Pasal 6 huruf m.

[14] Nofinawati, "Perkembangan Perbankan Syariah," 175.

[15] Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, *Apa Progres setelah PP Nomor 72 Tahun 1992?*, t.t., https://dsnmui.or.id/ufaq/.

ini kemudian mengadakan Rapat Pleno pertama pada 1 April 2000 mengesahkan Pedoman Dasar dan Pedoman Rumah Tangga DSN-MUI[16].

Pada Rapat Pleno pertamanya, lembaga ini mengeluarkan Fatwa Nomor 01/DSN-MUI/IV/2000 tentang Giro, Fatwa Nomor 02/DSN-MUI/IV/2000 tentang Tabungan, dan Fatwa Nomor 03/DSN-MUI/IV/2000 tentang Deposito yang menyatakan bahwa giro[17], tabungan[18], dan deposito[19] berdasarkan perhitungan bunga tidak dibenarkan secara syariah. Ketiga fatwa ini, meskipun penting, hanya menjangkau tiga produk simpanan tertentu dan belum menjawab status hukum bunga secara umum dalam transaksi pinjam-meminjam, sehingga pertanyaan mengenai status hukum bunga bank secara menyeluruh tetap terbuka menjelang tahun 2003.

Rangkaian perkembangan sosial-ekonomi dan kelembagaan di atas, sejak munculnya perbedaan pandangan mengenai bunga bank pada lokakarya 1990 antara pendapat yang menyatakannya haram dan pendapat yang membolehkannya karena *rukhṣah*, hingga terbentuknya Dewan Syariah Nasional yang fatwanya pada 2000 baru menjangkau giro, tabungan, dan deposito, sama-sama belum menuntaskan status hukum bunga bank secara menyeluruh. Pertanyaan itu masih terbuka ketika Ijtima' Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia I diselenggarakan di Jakarta pada Desember 2003.

2. Ijtima' Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia I dan Keputusan Awal

Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia menyelenggarakan Ijtima' Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia yang pertama di Jakarta pada 20–22 Syawwal 1424 H bertepatan 14–16 Desember 2003[20]. Forum ini merupakan forum permusyawaratan lembaga fatwa

---

[16] Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, *Sekilas tentang DSN-MUI*, t.t., https://dsnmui.or.id/kami/sekilas/.

[17] Giro terbagi menjadi dua kategori menurut ketentuan syariah. Kategori pertama adalah giro yang tidak sesuai syariah, yakni giro yang perhitungannya didasarkan pada bunga. Kategori kedua adalah giro yang sesuai syariah, yakni giro yang mengacu pada prinsip mudharabah dan wadiah. Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, "Fatwa Nomor 01/DSN-MUI/IV/2000 tentang Giro," 1 April 2000, Diktum Pertama, https://drive.google.com/file/d/0BxTl-lNihFyzUDREVGhwZ2FfRUE/view?usp=sharing&resourcekey=0-QU1lUqK77tkDtp3G8zdb9Q&usp=embed_facebook.

[18] Tabungan juga terbagi menjadi dua kategori serupa. Kategori pertama adalah tabungan yang tidak sesuai syariah, yakni tabungan yang perhitungannya didasarkan pada bunga. Kategori kedua adalah tabungan yang dibolehkan, yakni tabungan yang mengacu pada prinsip mudharabah dan wadiah. Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, "Fatwa Nomor 02/DSN-MUI/IV/2000 tentang Tabungan," 1 April 2000, Diktum Pertama, https://drive.google.com/file/d/0BxTl-lNihFyzNmFEM0lHS182Nkk/view?resourcekey=0-oLyeS77nJeOtE8foTT2A3A.

[19] Deposito juga terbagi menjadi dua kategori. Kategori pertama adalah deposito yang tidak dibenarkan secara syariah, yakni deposito yang berdasarkan perhitungan bunga. Kategori kedua adalah deposito yang dibenarkan, yakni deposito yang berdasarkan prinsip mudharabah. Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, "Fatwa Nomor 03/DSN-MUI/IV/2000 tentang Deposito," 1 April 2000, Diktum Pertama, https://ditbinganis.badilag.net/ekonomisyariah/dokumen_kompilasi/29.pdf.

[20] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Jakarta, Desember 2003, bagian pembuka,

se-Indonesia yang berfungsi menjawab masalah-masalah aktual keagamaan, meneguhkan posisi Komisi Fatwa di tingkat pusat maupun daerah, dan menjadi ajang musyawarah bersama lembaga fatwa organisasi kemasyarakatan Islam se-Indonesia[21].

Forum ini membahas sejumlah agenda, di antaranya Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia, status hukum bunga bank, dan persoalan terorisme serta bom bunuh diri[22]. Dari pembahasan mengenai bunga bank secara khusus, Ijtima' menghasilkan keputusan awal bahwa bunga bank adalah haram[23]. Keputusan tentang bunga bahkan dihimpun dalam satu naskah dengan penetapan awal Ramadan, Syawal, dan Zulhijah[24]. Agenda-agenda tersebut mewakili ranah berbeda yang secara bersamaan menjadi perhatian Komisi Fatwa pada akhir tahun 2003, mulai dari persoalan metodologi internal kelembagaan, ekonomi syariah, hingga keamanan masyarakat.

Keputusan Ijtima' tentang bunga tersusun dalam empat bagian, yaitu pengertian bunga dan riba, hukum bunga, bermuamalah dengan lembaga keuangan konvensional, dan dasar-dasar penetapan[25]. Bagian ketiganya sudah membedakan wilayah yang memiliki kantor atau jaringan lembaga keuangan syariah dari wilayah yang belum memilikinya, dan bagi wilayah kedua membolehkan transaksi di lembaga keuangan konvensional "berdasarkan prinsip dharurat/hajat"[26]. Bagian dasar penetapan memuat tujuh unsur, yaitu pendapat ulama tentang pengertian riba, pendapat ulama tentang keharaman bunga, perbandingan bunga dengan riba, lima forum internasional, Fatwa

---

https://fatwamui.com/storage/561/PEDOMAN-PENETAPAN-FATWA.pdf; Ichwan Sam dan Asrorun Ni'am Sholeh, *Ijmā' Ulama Indonesia 2012: Himpunan Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia IV Tahun 2012* (Majelis Ulama Indonesia, 2012), Bagian Sambutan Dewan Pimpinan Majelis Ulama Indonesia, https://bikinpabrik.id/wp-content/uploads/2019/03/Ijtima-Ulama-2012.pdf.

[21] Sam dan Sholeh, *Ijmā' Ulama Indonesia 2012*, Bagian Sambutan Dewan Pimpinan Majelis Ulama Indonesia.

[22] Sam dan Sholeh, *Ijmā' Ulama Indonesia 2012*, Bagian Sambutan Dewan Pimpinan Majelis Ulama Indonesia.

[23] "Praktek pembungaan uang saat ini telah memenuhi kriteria riba yang terjadi pada zaman Rasulullah SAW, yakni riba nasi'ah. Dengan demikian praktek pembungaan uang ini termasuk salah satu bentuk riba, dan riba haram hukumnya. Praktek pembungaan ini banyak dilakukan oleh Bank, Asuransi, Pasar Modal, Pegadaian, Koperasi, dan Lembaga Keuangan lainnya termasuk juga oleh individu." Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Fatwa Bunga (Interest/Fa-Idah)," Jakarta, Desember 2003, bagian I huruf B, https://fatwamui.com/storage/405/Ijtima'-Ulama-Tentang-Bunga.pdf.

[24] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Fatwa Bunga (Interest/Fa-Idah)," judul keputusan dan Tim Perumus.

[25] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Fatwa Bunga (Interest/Fa-Idah)," bagian I huruf A–D.

[26] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Fatwa Bunga (Interest/Fa-Idah)," bagian I huruf C angka 2.

DSN 2000, Lajnah Tarjih Muhammadiyah 1968, dan Munas Alim Ulama NU 1992[27]. Sidang memperhatikan sambutan Menteri Agama dan Ketua Umum MUI, ceramah delegasi Dār al-Iftā' Arab Saudi dan Deputi Gubernur Bank Indonesia, serta penjelasan Ketua Komisi Fatwa[28], sedangkan rumusan sub fatwa bunga disusun tim yang terdiri atas K.H. Salim Umar, K.H. Husin Naparin, dan H. Syafii Antonio[29].

Pedoman Penetapan Fatwa yang ditetapkan pada forum ini, pada Bab III Metode Penetapan Fatwa angka 4 menyatakan bahwa untuk masalah yang tidak ditemukan pendapat hukumnya di kalangan mazhab, penetapan fatwa didasarkan pada hasil ijtihad *jamā'ī* melalui metode *bayānī*, *ta'līlī*, *istiṣlāḥī*, dan *sadd al-żarī'ah*[30]. *Bayānī* dilakukan dengan pendekatan teks *nash* melalui kaidah-kaidah kebahasaan, sementara *ta'līlī* menggunakan penggalian terhadap suatu sifat (*'illat*) yang dapat dijadikan tambatan untuk dihubungkan antara dua peristiwa hukum[31]. *Istiṣlāḥī* berpijak pada konsep *maṣlaḥah mursalah*, yang oleh al-Ghazālī ditempatkan sebagai prinsip keempat dari prinsip-prinsip yang diduga sebagai dalil (*al-aṣl al-rābi' min al-uṣūl al-mauhūmah*) dalam bab yang ia beri judul *al-Istiṣlāḥ*. Ia mendefinisikan *maṣlaḥah mursalah* sebagai *maṣlaḥah* yang tidak disaksikan oleh syarak, baik untuk dipertimbangkan maupun untuk dibatalkan[32]. Adapun *sadd al-żarī'ah* adalah metode hukum Islam yang memprioritaskan langkah pencegahan terhadap dampak akhir suatu perbuatan yang pada zahirnya mubah[33]. Pedoman ini menjadi rujukan metodologis Komisi Fatwa dalam merumuskan fatwa-fatwa setelahnya, termasuk Fatwa Nomor 1 Tahun 2004 tentang Bunga.

Peserta yang hadir dalam forum ini mencakup Komisi Fatwa Daerah, organisasi kemasyarakatan Islam, ulama pesantren, dan cendekiawan perguruan tinggi Islam dari berbagai wilayah di Indonesia[34]. Keterlibatan berbagai unsur tersebut sejalan dengan

---

[27] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Fatwa Bunga (Interest/Fa-Idah)," bagian I huruf D.

[28] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Fatwa Bunga (Interest/Fa-Idah)," Memperhatikan.

[29] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Fatwa Bunga (Interest/Fa-Idah)," Tim Perumus.

[30] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab III Metode Penetapan Fatwa angka 4.

[31] Bakhtiar, "Epistimologi Bayani, Ta'lili dan Istislahi dalam Pengembangan dan Pembaharuan Hukum," *Majalah Ilmu Pengetahuan dan Pemikiran Keagamaan Tajdid* 18, no. 1 (2015): 3, https://doi.org/10.15548/tajdid.v18i1.131.

[32] Abū Ḥāmid Muḥammad bin Muḥammad al-Ghazālī, *Al-Mustaṣfā* (Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993), 173.

[33] Ibnu Qayyim al-Jauziyyah, *I'lām al-Muwaqqi'īn 'an Rabb al-'Ālamīn* (Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1991), 3:109, https://shamela.ws/book/11496/705.

[34] Sam dan Sholeh, *Ijmā' Ulama Indonesia 2012*, Bagian Sambutan Dewan Pimpinan Majelis Ulama Indonesia.

ketentuan ijtihad *jamā'ī* yang dipersyaratkan Pedoman Penetapan Fatwa untuk masalah-masalah yang tidak ditemukan pendapat hukumnya di kalangan mazhab[35].

3. Perdebatan Publik atas Rencana dan Keputusan Awal Fatwa

Rencana penetapan fatwa ini telah lebih dahulu diketahui publik sebelum Ijtima' berlangsung. Ketua Komisi Fatwa MUI, K.H. Ma'ruf Amin, mengungkapkan dalam sebuah seminar perbankan Islam di Surabaya bahwa MUI berencana menerbitkan fatwa terbuka mengenai status haram bunga bank, ditargetkan keluar pada akhir tahun itu atau paling lambat akhir tahun berikutnya[36]. Ia belakangan menjelaskan bahwa rencana ini bukan tanpa dasar: kajian internal MUI atas persoalan tersebut sudah berlangsung cukup lama, ditambah rujukan dari tiga forum keislaman internasional yang lebih dulu menyimpulkan bunga bank tergolong riba dan karenanya hukumnya haram, sedangkan naskah fatwa kemudian mencantumkan lima forum[37]. Pernyataan awal ini memicu berbagai reaksi dari organisasi maupun individu, jauh sebelum Ijtima' Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia I benar-benar diselenggarakan. Menjelang Ijtima', ia juga menilai keadaan sudah tidak darurat lagi seperti masa sebelumnya, karena bank syariah sudah banyak berdiri[38].

Penolakan datang dari dua organisasi kemasyarakatan Islam terbesar. Ketua Lajnah Bahtsul Masail NU Masdar F. Mas'udi turut menyampaikan keberatannya atas niat MUI tersebut[39], dengan alasan bunga bank tidak serta-merta sama dengan riba sehingga keharamannya tidak bisa digeneralisasi, mengingat ulama sendiri masih berbeda pandangan soal persoalan ini. Menurut Masdar, bunga bank baru dapat dikategorikan riba bila nilainya melebihi tingkat inflasi. Pemberitaan yang sama mencatat pula kekhawatiran bahwa fatwa haram akan membuat penabung menarik dananya, sementara bank syariah belum siap menampungnya[40].

Senada dengan sikap Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah turut menyampaikan penolakan terhadap rencana MUI yang hendak menetapkan fatwa haram pada bunga bank. Wakil Ketua Pimpinan Pusat Muhammadiyah Din Syamsuddin menyerukan agar

---

[35] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab III Metode Penetapan Fatwa angka 4.

[36] "Muhammadiyah Tidak Setuju Fatwa Haram Bunga Bank," Tempo, 9 November 2003, https://www.tempo.co/arsip/muhammadiyah-tidak-setuju-fatwa-haram-bunga-bank-2023380; Sudrajat, "KH Ma'ruf Amin dan Kontroversi Fatwa Bunga Bank Haram," detikFinance, 10 Agustus 2018, https://finance.detik.com/moneter/d-4159663/kh-maruf-amin-dan-kontroversi-fatwa-bunga-bank-haram.

[37] "MUI: Fatwa Haram Bunga Bank Tak Mengikat," liputan6.com, 20 Desember 2003, https://www.liputan6.com/news/read/68559/mui-fatwa-haram-bunga-bank-tak-mengikat.

[38] "MUI Akan Tegaskan Kembali Soal Bunga Bank dalam Ijtima' Ulama," NU Online, 13 Desember 2003, https://nu.or.id/warta/mui-akan-tegaskan-kembali-soal-bunga-bank-dalam-ijtima-ulama-U9dk5.

[39] "NU Tolak Rencana Fatwa MUI yang Haramkan Bunga Bank," NU Online, https://nu.or.id/warta/nu-tolak-rencana-fatwa-mui-yang-haramkan-bunga-bank-EwUMK.

[40] NU Online, "NU Tolak Rencana Fatwa MUI yang Haramkan Bunga Bank."

rencana tersebut sebaiknya dipikirkan masak-masak terlebih dahulu[41]. Ia memaparkan fatwa semestinya baru diterbitkan setelah tercapai kesepakatan dan pemahaman yang bulat di kalangan ulama MUI sendiri. Din turut mengungkapkan bahwa Majelis Tarjih Muhammadiyah pada saat yang sama tengah membahas ulang status bunga bank menurut syariat Islam, dan hasil pembahasan inilah yang akan menjadi dasar sikap resmi Muhammadiyah terhadap rencana fatwa dari MUI tersebut[42].

Sejumlah kalangan lain turut mempersoalkan rencana fatwa ini di ruang publik. Faisal Basri, seorang pengamat ekonomi, mengkritik rencana ini karena dinilainya sarat konflik kepentingan[43]. Faisal berpandangan MUI tidak perlu menerbitkan fatwa untuk persoalan yang menurutnya sudah gamblang haram hukumnya dari segi hukum Islam. Di sisi lain, Faisal menyesalkan reaksi keras dari Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah terkait rencana fatwa MUI tersebut. Menurutnya, respons tersebut memberikan kesan seolah-olah bunga bank berstatus halal selama belum ada fatwa resmi. Ia menduga ada motif tertentu di balik penolakan kedua organisasi Islam terbesar ini. Faisal bahkan secara spesifik menyoroti Muhammadiyah yang dinilai memiliki kepentingan karena mengelola Bank Perserikatan, sebuah bank konvensional. Atas dasar itulah, ia menuturkan adanya benturan kepentingan dari kedua pihak[44].

Kritik lain datang dari kalangan akademisi hukum. Sutan Remy Sjahdeini, pakar hukum perbankan sekaligus guru besar Fakultas Hukum Universitas Airlangga, memprediksi fatwa tersebut berpotensi memicu pertentangan luas di masyarakat, dan menilai perkembangan perbankan syariah cukup diserahkan pada daya tarik komersialnya sendiri, tanpa perlu dipaksakan lewat fatwa[45].

Setelah keputusan awal Ijtima' tersebar, pro dan kontra kian meluas. Ketua Umum MUI Sahal Mahfudz turun tangan mengklarifikasi bahwa keputusan itu belum final, sebab masih harus melalui rapat Dewan Pimpinan Harian MUI terlebih dahulu, dengan menyatakan, "Jika sudah menjadi fatwa, maka MUI yang akan mengeluarkannya, bukan Komisi Fatwa"[46].

---

[41] Tempo, "Muhammadiyah Tidak Setuju Fatwa Haram Bunga Bank."

[42] Tempo, "Muhammadiyah Tidak Setuju Fatwa Haram Bunga Bank."

[43] Tri, "Fatwa Haram Bunga Bank Penuh Konflik Kepentingan," hukumonline.com, https://www.hukumonline.com/berita/a/fatwa-haram-bunga-bank-penuh-konflik-kepentingan-hol9166/.

[44] Tri, "Fatwa Haram Bunga Bank Penuh Konflik Kepentingan."

[45] Tri, "Pengamat: Fatwa Haram Bunga Bank akan Timbulkan Pertentangan di Masyarakat," hukumonline.com, https://www.hukumonline.com/berita/a/pengamat-fatwa-haram-bunga-bank-akan-timbulkan--pertentangan-di-masyarakat--hol9151/.

[46] "KH.Sahal Mahfudz: Fatwa Bunga Bank Haram Belum Final," NU Online, https://nu.or.id/warta/khsahal-mahfudz-ampquotfatwa-bunga-bank-haram-belum-finalampquot-iOUKm.

Pada kesempatan yang sama, Sahal Mahfudz menguraikan[47] skema pembeda wilayah yang kelak menjadi diktum ketiga fatwa ini: daerah yang telah memiliki jaringan bank syariah akan diberlakukan hukum haram, sedangkan daerah yang belum memilikinya berlaku prinsip darurat. Menurutnya, ditetapkan atau tidak, hal itu tidak menjadi masalah, sebab pro dan kontra atas status bunga bank memang sudah muncul sejak dulu.

Penolakan yang lebih tegas datang dari kalangan pimpinan ormas Islam. Tiga nama tercatat menolak keputusan Komisi Fatwa tersebut: Sekretaris MUI yang juga Wakil Ketua PP Muhammadiyah Din Syamsuddin, Ketua Umum PP Muhammadiyah Syafii Maarif, dan Ketua Lajnah Bahtsul Masail NU Masdar F. Mas'udi[48]. Syafii Maarif, secara khusus, mengungkapkan kekhawatirannya bahwa keputusan yang terkesan tergesa-gesa itu justru akan menjadi bumerang bagi MUI sendiri[49].

Di luar penolakan organisasi, muncul pula keberatan yang lebih substantif dari kalangan cendekiawan. Nurcholish Madjid, cendekiawan Muslim yang akrab disapa Cak Nur dan dikenal luas sebagai salah satu tokoh pembaru pemikiran Islam Indonesia, menilai bunga bank konvensional tidak haram karena tidak ada unsur eksploitasi di dalamnya[50].

Di luar kalangan ulama dan cendekiawan, kekhawatiran juga datang dari Bank Indonesia. Kepala Biro Syariah Harisman dan Kepala Penelitian dan Pengembangan BI, Mulya Siregar, mengungkapkan kekhawatiran fatwa ini akan memicu *rush* di bank konvensional, mengingat bagi hasil bank syariah saat itu lebih tinggi dibanding bunga deposito konvensional, sementara kapasitas penyaluran pembiayaan bank syariah belum tentu sanggup menampung lonjakan dana yang mungkin terjadi[51]. Kajian BI memperkirakan sekitar Rp40 triliun dana pihak ketiga bank konvensional dapat berpindah ke perbankan syariah, dengan asumsi separuh saja dari nasabah pemilik sebelas persen dana pihak ketiga benar-benar menarik dananya, dan BI sebagai *lender of the last resort* akan cukup direpotkan menyediakan dana likuiditas bagi bank konvensional. Direktur Utama Bank Syariah Mandiri Nurdin Hasibuan menyebut pembukaan cabang baru membutuhkan biaya dan sumber daya manusia yang mampu, sedangkan Direktur Utama Bank Muamalat Riawan Amin tidak mengkhawatirkan perpindahan dana tersebut[52].

---

[47] NU Online, "KH.Sahal Mahfudz: Fatwa Bunga Bank Haram Belum Final."

[48] Sudrajat, "KH Ma'ruf Amin dan Kontroversi Fatwa Bunga Bank Haram."

[49] "Fatwa Haram Bunga Bank Berdampak Dana Masyarakat," Hidayatullah.com, 18 Desember 2003, https://hidayatullah.com/berita/nasional/2003/12/18/822/fatwa-haram-bunga-bank-berdampak-dana-masyarakat.html.

[50] Sudrajat, "KH Ma'ruf Amin dan Kontroversi Fatwa Bunga Bank Haram."

[51] Sudrajat, "KH Ma'ruf Amin dan Kontroversi Fatwa Bunga Bank Haram."

[52] Hidayatullah.com, "Fatwa Haram Bunga Bank Berdampak Dana Masyarakat."

Keberatan berbeda datang dari kalangan akademisi fikih. Jauhari Ma'rof, ahli fikih dari Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, justru mempertanyakan urgensi fatwa ini pada momentum yang sama, sebab keharaman riba menurutnya sudah tegas sejak semula. Ia khawatir penerbitan fatwa baru justru berkesan menurunkan kepastian hukum Islam yang telah mapan, dengan menyatakan, "Kalau difatwakan lagi jadi kacau. Dalam fatwa seolah-olah MUI mengdegradasikan [sic] hukum Islam"[53].

Perdebatan berlanjut ke ruang publik yang lebih luas. Dalam sebuah dialog langsung di Metro TV bersama Ma'ruf Amin, Abdurrahman Wahid mempertanyakan legitimasi rencana fatwa ini, dengan menyebut Yusuf al-Qaraḍāwī tidak mengharamkan bunga bank. Ma'ruf Amin menyatakan Gus Dur keliru, sebab fatwa ini merupakan hasil Ijtima' sekitar seratus ulama, tidak berasal dari pendapat pribadinya, dan menyebutnya sebagai keputusan ulama di seluruh dunia[54].

Kritik dari internal organisasi Islam berlanjut beberapa hari kemudian. Said Aqil Siradj, Rais Syuriah Pengurus Besar Nahdlatul Ulama, menilai[55] keputusan Komisi Fatwa tersebut terburu-buru dan meresahkan, sebab penilaian masyarakat mengenai bunga bank menurutnya masih beragam, antara haram, *syubhat*, dan halal. Ia menyarankan agar MUI cukup mendorong pertumbuhan bank syariah lewat daya tarik komersialnya sendiri, membiarkan kesadaran masyarakat tumbuh secara alami.

Tabel 5. Peta Respons Publik atas Rencana dan Keputusan Awal Fatwa

No.	Nama	Jabatan/Peran	Sikap	Alasan Utama
1	K.H. Ma'ruf Amin	Ketua Komisi Fatwa MUI	Mendukung	MUI telah lama mengkaji, didukung rujukan tiga forum Islam internasional
2	Masdar F. Mas'udi	Ketua Lajnah Bahtsul Masail NU	Menolak	Bunga bank tidak selalu identik riba, persoalan masih *khilāfiyyah*
3	Din Syamsuddin	Wakil Ketua Pimpinan Pusat Muhammadiyah; Sekretaris MUI	Menahan, lalu menolak	Perlu dipikirkan masak-masak, menunggu kesepakatan bulat ulama MUI; kemudian menolak keputusan Komisi Fatwa
4	Faisal Basri	Pengamat ekonomi	Mengkritik proses	Rencana fatwa sarat konflik kepentingan; keharaman dinilai sudah jelas tanpa fatwa baru

[53] NU Online, "KH.Sahal Mahfudz: Fatwa Bunga Bank Haram Belum Final."

[54] Sudrajat, "KH Ma'ruf Amin dan Kontroversi Fatwa Bunga Bank Haram."

[55] "Fatwa MUI Soal Bunga Bank Haram Terburu-Buru," NU Online, https://nu.or.id/warta/fatwa-mui-soal-bunga-bank-haram-terburu-buru-4278j.

No.	Nama	Jabatan/Peran	Sikap	Alasan Utama
5	Sutan Remy Sjahdeini	Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Airlangga	Menolak	Berpotensi memicu pertentangan; cukup didorong daya tarik komersial
6	Sahal Mahfudz	Ketua Umum MUI	Prosedural	Keputusan belum final, masih menunggu rapat Dewan Pimpinan Harian MUI
7	Syafii Maarif	Ketua Umum PP Muhammadiyah	Menolak	Termasuk pihak yang secara tegas menolak keputusan Komisi Fatwa
8	Nurcholish Madjid	Cendekiawan Muslim	Menolak substansi	Bunga bank tidak mengandung unsur eksploitasi sebagaimana riba
9	Harisman & Mulya Siregar	Kepala Biro Syariah & Kepala Litbang Bank Indonesia	Mengkhawatirkan dampak	Berpotensi memicu *rush* di bank konvensional; kapasitas pembiayaan bank syariah belum tentu siap
10	Jauhari Ma'rof	Ahli fikih UIN Syarif Hidayatullah Jakarta	Menolak	Fatwa dinilai tidak perlu, berkesan mendegradasikan hukum Islam yang telah mapan
11	Abdurrahman Wahid	Tokoh Nahdlatul Ulama	Mempertanyakan	Meragukan legitimasi, mengklaim Yusuf al-Qaraḍāwī tidak mengharamkan bunga bank
12	Said Aqil Siradj	Rais Syuriah PBNU	Menolak	Keputusan dinilai terburu-buru dan meresahkan; penilaian masyarakat masih beragam

Sumber: Olahan peneliti dari pemberitaan NU Online, Tempo, liputan6.com, hukumonline.com, Hidayatullah.com, dan detikFinance

4. Proses Formalisasi dan Penetapan Fatwa

Proses formalisasi fatwa berlanjut melalui tiga kali Rapat Komisi Fatwa MUI: pada 11 Dzulqa'idah 1424 H bertepatan 3 Januari 2004, 28 Dzulqa'idah 1424 H bertepatan

17 Januari 2004, dan 5 Dzulhijjah 1424 H bertepatan 24 Januari 2004[56]. Ketiga rapat ini terentang tiga minggu, dari awal hingga akhir Januari 2004. Pada rapat pertama, tanggal 3 Januari, keputusan Komisi Fatwa disebut resmi menjadi fatwa Majelis Ulama Indonesia[57]. Naskah Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Bunga (*Interest/Fa'idah*) sendiri baru ditetapkan di Jakarta pada rapat terakhir, 24 Januari, ditandatangani oleh Ketua Komisi Fatwa MUI K.H. Ma'ruf Amin dan Sekretaris Drs. H. Hasanuddin, M.Ag[58].

Sesuai prosedur yang diatur dalam Pedoman Penetapan Fatwa, keputusan yang telah ditetapkan Komisi Fatwa selanjutnya dilaporkan kepada Dewan Pimpinan Majelis Ulama Indonesia untuk dipermaklumkan kepada masyarakat[59].

Fatwa ini diberi nomor urut 1 Tahun 2004, menandakannya sebagai fatwa pertama yang diterbitkan Majelis Ulama Indonesia pada tahun tersebut. Berbeda dari fatwa sebelumnya, fatwa ini mengatur status hukum bunga secara umum, tidak terbatas pada produk tertentu. Cakupannya melampaui Fatwa Dewan Syariah Nasional tahun 2000, yang sebelumnya masih terbatas pada produk giro, tabungan, dan deposito. Fatwa Nomor 1 Tahun 2004 ini berlaku sebagai satu kesatuan naskah yang memuat Menimbang, Mengingat, Memperhatikan, dan Diktum.

B. Faktor Internal: Metodologi Istinbāṭ Majelis Ulama Indonesia

Fatwa menjalankan dua fungsi: *tabyīn*, menyampaikan ulang hukum yang sudah mapan dalam fikih klasik dengan bahasa kekinian, dan *taujīh*, memberi arahan lewat ijtihad atas persoalan yang belum dibahas ulama klasik. Kedua fungsi ini menjelaskan dua sisi fatwa ini. Keharaman riba yang sudah disepakati sejak masa klasik disampaikan ulang sebagai *tabyīn*, sedangkan status bunga bank dan lembaga keuangan modern yang tidak memiliki padanan persis dalam fikih klasik memerlukan *taujīh* lewat ijtihad[60]. Kewenangan Komisi Fatwa menjalankan kedua fungsi itu bersandar pada kedudukan MUI sebagai "wadah musyawarah para ulama, *zu'ama*, dan cendekiawan muslim" yang

[56] Majelis Ulama Indonesia, "Fatwa Nomor 1 Tahun 2004 tentang Bunga (Interest/Fa'idah)," dalam *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia*, 434, Bagian Memperhatikan angka 8, https://mui.or.id/storage/fatwa/867b9b66467d2fac26c5b3cd8a880f23-lampiran.pdf.

[57] Sudrajat, "KH Ma'ruf Amin dan Kontroversi Fatwa Bunga Bank Haram."

[58] Majelis Ulama Indonesia, "Fatwa Nomor 1 Tahun 2004 tentang Bunga (Interest/Fa'idah)," 435.

[59] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab IV Prosedur Rapat angka 8.

[60] M Erfan Riadi, "Kedudukan Fatwa Ditinjau dari Hukum Islam dan Hukum Positif (Analisis Yuridis Normatif)," *ULUMUDDIN* 6, no. 4 (2010): 472, https://ejournal.umm.ac.id/index.php/ulum/article/download/1305/1398.

"telah mendapat kepercayaan penuh, baik dari masyarakat maupun dari pemerintah"[61], meskipun fatwanya tidak mengikat secara hukum positif[62].

Penerapan *sadd al-żarī'ah* dan *maṣlaḥah* dalam fatwa ini tidak lepas dari kerangka metodologis yang ditetapkan Komisi Fatwa MUI hanya beberapa pekan sebelumnya, melalui Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia yang disahkan pada Ijtima' Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia I, 16 Desember 2003. Pedoman ini menetapkan tahapan berjenjang, dan pada bagian keempat menempatkan *bayānī*, *ta'līlī* (meliputi *qiyāsī*, *istiḥsānī*, dan *ilhāqī*), *istiṣlāḥī*, dan *sadd al-żarī'ah* sebagai metode ijtihad kolektif (*jamā'ī*) untuk persoalan yang belum memiliki pendapat hukum di kalangan mazhab[63].

Sandaran tugas berfatwa pada Q.S. al-Baqarah/2: 159 dalam muqaddimah pedoman[64] tampak pada Menimbang angka 1 fatwa, yang berangkat dari kenyataan bahwa umat Islam Indonesia masih mempertanyakan status hukum bunga[65]. Fatwa ini karenanya lahir sebagai pelaksanaan kewajiban kelembagaan yang baru saja dirumuskan ulang oleh Komisi Fatwa, tidak semata sebagai tanggapan atas perdebatan publik.

Bab I pedoman memberi pengertian yang menjadi pegangan bagi kedua lapis fatwa. Qiyas diartikan sebagai "pemberlakuan hukum asal pada furu' disebabkan kesatuan (kesamaan) 'illat hukum"[66], dan pengertian inilah yang bekerja ketika Diktum Pertama dan Kedua menyamakan unsur bunga dengan riba *nasī'ah*. *Istiṣlāḥī* disamakan dengan *maṣlaḥah mursalah*, yaitu "kemaslahatan yang tidak didukung oleh nashsh syar'i

---

[61] "Majelis Ulama Indonesia (MUI), yang merupakan wadah musyawarah para ulama, zu'ama, dan cendekiawan muslim serta menjadi pengayom bagi seluruh muslim Indonesia adalah lembaga paling berkompeten bagi pemecahan dan menjawab setiap masalah sosial keagamaan yang senantiasa timbul dan dihadapi masyarakat serta telah mendapat kepercayaan penuh, baik dari masyarakat maupun dari pemerintah." Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Muqaddimah.

[62] Riadi, "Kedudukan Fatwa Ditinjau," 475.

[63] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab III Metode Penetapan Fatwa angka 4.

[64] "*Inna alladhīna yaktumūna mā anzalnā min al-bayyināti wa al-hudā min ba'di mā bayyannāhu li al-nāsi fī al-kitābi ulā'ika yal'anuhumu Allāhu wa yal'anuhumu al-lā'inūn*" (Sesungguhnya orang yang menyembunyikan apa yang telah Kami turunkan berupa keterangan-keterangan (yang jelas) dan petunjuk, setelah Kami menerangkannya kepada manusia dalam al-Kitab, mereka dilaknat Allah dan dilaknat (pula) oleh semua (makhluk) yang dapat melaknat). Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Muqaddimah.

[65] Majelis Ulama Indonesia, "Fatwa Nomor 1 Tahun 2004 tentang Bunga (Interest/Fa'idah)," 424, Bagian Menimbang angka 1.

[66] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab I angka 10.

tertentu"[67], selaras dengan penerapan kriteria wilayah pada Diktum Ketiga yang tidak memiliki dalil khusus. *Sadd al-żarī'ah* sendiri tidak diberi pengertian dalam pedoman, sehingga maknanya kembali pada rumusan ulama usul fikih, terutama Ibnu Qayyim dan al-Shaukānī.

Bab II pedoman menetapkan bahwa fatwa "didasarkan pada al-Qur'an, sunnah (hadis), ijma', dan qiyas serta dalil lain yang mu'tabar"[68]. Tiga dasar pertama tampak pada bagian Mengingat yang memuat ayat, hadis, dan *ijmā'*; qiyas bekerja pada definisi Diktum Pertama, sedangkan frasa "dalil lain yang mu'tabar" memberi tempat bagi *istiṣlāḥī* dan *sadd al-żarī'ah*. Bab yang sama menyatakan bahwa penetapan fatwa "bersifat responsif, proaktif, dan antisipatif"[69]. Sifat responsif tampak pada jawaban atas pertanyaan umat dalam Menimbang angka 1, sedangkan sifat antisipatif tampak pada orientasi pencegahan pada perluasan pelaku dalam Diktum Kedua angka 2 dan ukuran umum per wilayah dalam Diktum Ketiga angka 1.

Tahapan dalam Bab III pedoman juga menjelaskan mengapa kedua lapis fatwa bersandar pada tahap yang berbeda. Angka 1 mewajibkan peninjauan pendapat imam mazhab dan ulama yang *mu'tabar* beserta dalilnya[70], dan kewajiban ini tampak pada sembilan fuqaha yang dikutip bagian Memperhatikan angka 1. Angka 2 menetapkan bahwa masalah yang telah jelas hukumnya disampaikan sebagaimana adanya, dan keharaman riba termasuk masalah semacam ini. Angka 3 mengatur masalah *khilāfiyyah* melalui *al-jam'u wa al-taufīq* atau tarjih[71], yang tampak pada pencantuman perbedaan pendapat ulama Shāfi'iyyah oleh al-Māwardī dan pilihan fatwa atas pembacaan tekstual ketimbang pembacaan historis maupun reklasifikasi akad yang ditempuh Majma' al-Buḥūth al-Islāmiyyah pada 2002. Keharaman riba sebagai hukum asal karenanya bertumpu pada tahap pertama sampai ketiga, sedangkan penyamaan bunga dengan riba berjalan melalui qiyas, yang diakui Bab II pedoman sebagai dasar fatwa dan dalam Bab III termasuk metode *ta'līlī*.

Tahap keempat berupa ijtihad *jamā'ī* dibutuhkan untuk bagian fatwa yang tidak ditemukan pendapat hukumnya di kalangan mazhab. Penyamaan bunga bank dengan riba termasuk bagian ini dan ditempuh melalui *ta'līlī* (*qiyāsī*). Ulama mazhab juga tidak

---

[67] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab I angka 12.

[68] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab II angka 1.

[69] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab II angka 3.

[70] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab III Metode Penetapan Fatwa angka 1.

[71] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab III Metode Penetapan Fatwa angka 2–3.

membahas pembungaan uang oleh asuransi, pasar modal, pegadaian, dan koperasi, dan tidak pula membahas pembedaan wilayah berdasarkan ketersediaan jaringan lembaga keuangan syariah. Pada Diktum Kedua angka 2 dan Diktum Ketiga inilah *sadd al-żarī'ah* dan *istiṣlāḥī* dari tahap keempat dapat ditempatkan.

Susunan redaksi ketentuan ini patut dicermati, karena *istiṣlāḥī* dan *sadd al-żarī'ah* dicantumkan sebagai dua kategori metode yang berdiri sejajar, dihubungkan kata "dan", dan tidak ada yang ditempatkan sebagai bagian dari yang lain. Susunan ini berbeda dari cara Baihaqi dkk. menempatkan *sadd al-żarī'ah* sebagai salah satu kaidah di dalam *istiṣlāḥī*[72]. Pedoman resmi yang menjadi rujukan metodologis Komisi Fatwa justru menempatkan keduanya sebagai kategori yang berdiri sendiri, sehingga analisis yang membedah penerapan *sadd al-żarī'ah* secara terpisah dari *maṣlaḥah* sejalan dengan struktur metodologis yang dianut MUI sendiri, bukan kerangka yang dipaksakan dari luar.

Fatwa Nomor 1 Tahun 2004 disahkan pada 24 Januari 2004, sepenuhnya di bawah ketentuan yang menempatkan *istiṣlāḥī* dan *sadd al-żarī'ah* sebagai kategori sejajar[73]. Susunan ini baru berubah dalam pedoman revisi tahun 2016, yang memasukkan *sadd al-żarī'ah* ke dalam *ta'līlī* dan tidak lagi mencantumkan *istiṣlāḥī* sebagai metode tersendiri[74], sehingga kedua konsep dalam fatwa ini tetap dibaca menurut ketentuan 2003.

Bagian kelima pedoman 2003 menambahkan syarat yang berlaku atas seluruh tahapan sebelumnya berupa kewajiban memperhatikan kemaslahatan umum (*maṣāliḥ 'āmmah*) dan *maqāṣid al-sharī'ah*[75]. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pertimbangan *maṣlaḥah* merupakan rambu yang berlaku pada keseluruhan proses *istinbāṭ*, termasuk pada tahapan yang menggunakan *ta'līlī*/*qiyāsī*. Qiyas, sebagai bagian dari *ta'līlī*, hanya salah satu metode ijtihad *jamā'ī*, dengan *istiṣlāḥī* dan *sadd al-żarī'ah* sebagai metode lain yang setara kedudukannya, dan kemaslahatan umum sebagai syarat yang mengikat seluruh tahapan.

---

[72] Ahmad Baihaqi, Syafruddin Syam, dan Hafsah, "Status Bunga Bank Konvensional (Bank Interest): Studi Komperatif Fatwa Majelis Ulama Indonesia dan Darul Ifta' Mesir," *Al-Mashlahah: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam* 10, no. 2 (2022): 998, https://doi.org/10.30868/am.v10i02.4102.

[73] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab III Metode Penetapan Fatwa angka 4.

[74] Majelis Ulama Indonesia, "Peraturan Organisasi Majelis Ulama Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," 26 Juni 2016, Pasal 6 ayat (3), https://mirror.mui.or.id/wp-content/uploads/2020/07/5.-PO-Pedoman-Penetapan-Fatwa-OK_68-86.pdf.

[75] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab III Metode Penetapan Fatwa angka 5.

Ketentuan prosedur dalam Bab IV pedoman juga tampak dalam perjalanan fatwa ini. Angka 2 membolehkan rapat menghadirkan tenaga ahli[76], dan Ijtima' 2003 memperhatikan ceramah delegasi Dār al-Iftā' Arab Saudi serta Deputi Gubernur Bank Indonesia sebelum memutuskan status bunga[77]. Angka 8 mewajibkan keputusan Komisi dilaporkan kepada Dewan Pimpinan[78], dan keputusan Ijtima' masih dibahas dalam tiga kali Rapat Komisi Fatwa pada Januari 2004 sebelum naskah fatwanya ditetapkan. Keputusan Ijtima' itu sendiri sudah memuat pembedaan wilayah "berdasarkan prinsip dharurat/hajat" dan tujuh dasar penetapan yang kemudian menjadi bagian Memperhatikan angka 1 sampai 6 dalam fatwa[79], sehingga Ijtima' berkedudukan sebagai preseden internal yang paling dekat dengan fatwa ini.

Bab V pedoman membakukan format keputusan, sehingga dasar-dasar penetapan yang dalam Ijtima' berada pada bagian keputusan dipindahkan ke bagian Memperhatikan[80]. Bab VI menetapkan bahwa MUI menangani masalah keagamaan yang menyangkut umat Islam Indonesia secara nasional dan bahwa terhadap masalah yang telah ada fatwanya, MUI Daerah hanya berhak melaksanakannya[81]. Ketentuan ini, ditambah angka 4 yang hanya membuka fatwa daerah yang berbeda setelah berkonsultasi dengan MUI, dapat menjelaskan mengapa perbedaan keadaan antardaerah tidak diserahkan kepada fatwa daerah, tetapi ditampung dalam fatwa itu sendiri melalui kriteria wilayah pada Diktum Ketiga.

Kerangka metodologis inilah yang menjelaskan mengapa *sadd al-żarī'ah* dan *maṣlaḥah* tepat dijadikan kacamata untuk membaca fatwa ini, karena keduanya sudah tercantum dalam jalur resmi yang digariskan Komisi Fatwa sejak sebelum fatwa ini dirumuskan.

C. Faktor Eksternal: Kondisi Sosial-Ekonomi dan Dinamika Umat

Faktor eksternal pertama adalah kesenjangan antara gerakan perbankan syariah global dan perbankan syariah Indonesia. Gerakan global sudah berjalan sejak Mit Ghamr

---

[76] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab IV angka 2.

[77] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Fatwa Bunga (Interest/Fa-Idah)," Memperhatikan.

[78] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab IV angka 8.

[79] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Fatwa Bunga (Interest/Fa-Idah)," bagian I huruf C dan D.

[80] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab V angka 2.

[81] Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, "Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia tentang Pedoman Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia," Bab VI angka 1–3.

Local Saving Bank di Mesir pada 1963[82] dan Islamic Development Bank pada 1975[83], sedangkan di Indonesia perumusannya baru dimulai lewat lokakarya bunga bank dan perbankan MUI pada Agustus 1990[84] dan berdirinya Bank Muamalat Indonesia pada 1991–1992[85]. Lokakarya 1990 itu sendiri sudah memperlihatkan dua pandangan tentang bunga, haram karena termasuk riba dan boleh atas dasar *rukhṣah*[86]. Komisi Fatwa karenanya menetapkan hukum bunga pada saat jaringan lembaga keuangan syariah belum tersedia merata dan perbedaan pandangan sejak 1990 belum tuntas.

Hambatan regulasi memperlambat perluasan jaringan itu. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tidak mengizinkan satu bank menjalankan kegiatan konvensional dan bagi hasil sekaligus[87], sehingga Bank Muamalat Indonesia menjadi bank umum syariah tunggal sampai 1999[88], dan hambatan ini baru terbuka lewat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998[89]. Fatwa DSN-MUI tahun 2000 tentang giro, tabungan, dan deposito juga baru menjangkau tiga produk simpanan bank[90] dan belum menjawab status bunga dalam pinjam-meminjam maupun di lembaga keuangan lain. Keharaman pada Diktum Kedua angka 2, yang berlaku bagi bank, asuransi, pasar modal, pegadaian, koperasi, lembaga keuangan lainnya, maupun individu, dapat dipahami sebagai jawaban atas cakupan yang masih terbatas ini.

Keterbatasan jaringan lembaga keuangan syariah berarti pemberlakuan larangan bunga secara serentak dan tanpa pengecualian berisiko menyulitkan umat Islam di wilayah yang belum terjangkau layanan keuangan syariah, sebuah kondisi riil yang secara langsung dipertimbangkan Komisi Fatwa. Ketua Komisi Fatwa MUI, K.H. Ma'ruf Amin, menjelaskan alasan ketentuan darurat/hajat yang kemudian menjadi Diktum Ketiga, sebagaimana dilaporkan Tempo seusai Ijtima' 16 Desember 2003:

---

[82] Otoritas Jasa Keuangan, "Sejarah Perbankan Syariah."

[83] Otoritas Jasa Keuangan, "Sejarah Perbankan Syariah."

[84] Otoritas Jasa Keuangan, "Sejarah Perbankan Syariah."

[85] Nofinawati, "Perkembangan Perbankan Syariah," 172.

[86] Anshori, "Sejarah Perkembangan Hukum Perbankan," 160.

[87] Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, Pasal 1 dan Pasal 6.

[88] Nofinawati, "Perkembangan Perbankan Syariah," 175.

[89] Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Penjelasan Pasal 6 huruf m.

[90] Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, "Fatwa Nomor 01/DSN-MUI/IV/2000 tentang Giro," Diktum Pertama; Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, "Fatwa Nomor 02/DSN-MUI/IV/2000 tentang Tabungan," Diktum Pertama; Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, "Fatwa Nomor 03/DSN-MUI/IV/2000 tentang Deposito," Diktum Pertama.

"Masih adanya ketentuan darurat ini, kata Ma'ruf, dikarenakan pihak MUI juga mempertimbangkan akses jaringan lembaga keuangan syariah, agar fatwa ini tidak menyulitkan umat Islam."[91]

Kekhawatiran Bank Indonesia bahwa fatwa ini dapat memicu perpindahan dana yang belum sanggup ditampung bank syariah[92] memperkuat alasan yang sama. Keterbatasan jaringan dan kapasitas lembaga keuangan syariah menjadi faktor eksternal yang paling dekat dengan ketentuan darurat/hajat pada Diktum Ketiga.

Perbedaan sikap di dua organisasi kemasyarakatan Islam terbesar juga menjadi latar fatwa ini. Munas Alim Ulama NU 1992 mempertahankan tiga pandangan, yaitu haram, boleh, dan *syubhat*[93], termasuk varian yang membolehkan pemungutan bunga sementara karena kebutuhan kuat (*ḥājah rājiḥah*)[94], sedangkan Putusan Tarjih Muhammadiyah 1968 menempatkan bunga bank milik negara sebagai perkara *mutashābihāt*[95]. Pertimbangan *ḥājah* dalam keputusan NU ini sejalan dengan prinsip dharurat/hajat yang kemudian dipakai Diktum Ketiga. Keputusan Munas NU 1992 itu sendiri dicantumkan dalam bagian Memperhatikan angka 6 fatwa.

Rencana dan keputusan awal fatwa juga memicu perdebatan publik yang dipetakan dalam Tabel 5 dengan lima pola, yaitu keberatan dan klarifikasi prosedural serta keberatan atas legitimasi dari tokoh dan pimpinan organisasi kemasyarakatan Islam maupun MUI sendiri, yang pada Masdar F. Mas'udi juga menyentuh substansi karena ia menilai bunga baru tergolong riba bila melebihi tingkat inflasi[96], keberatan atas mekanisme dari kalangan yang lebih memilih pertumbuhan bank syariah melalui daya tarik komersialnya[97], kekhawatiran atas dampak dari Bank Indonesia, keberatan atas substansi dari Nurcholish Madjid yang menilai bunga bank tidak mengandung unsur eksploitasi[98], serta keberatan atas proses dan urgensi fatwa dari Faisal Basri dan Jauhari Ma'rof, yang sama-sama memandang keharaman riba sudah jelas tanpa fatwa baru[99].

---

[91] "Fatwa MUI Haramkan Bunga," Tempo, 16 Desember 2003, https://www.tempo.co/arsip/fatwa-mui-haramkan-bunga-2016835.

[92] Sudrajat, "KH Ma'ruf Amin dan Kontroversi Fatwa Bunga Bank Haram."

[93] Tim Lajnah Ta'lif wan Nasyr (LTN) PBNU, *Ahkamul Fuqaha: Solusi Problematika Aktual Hukum Islam (Keputusan Muktamar, Munas, dan Konbes Nahdlatul Ulama, 1926–2010 M)* (Khalista, 2011), 473, https://archive.org/details/SOLUSIPROBLEMATIKAAKTUALHUKUMISLAM.

[94] Tim Lajnah Ta'lif wan Nasyr (LTN) PBNU, *Ahkamul Fuqaha: Solusi Problematika Aktual Hukum Islam (Keputusan Muktamar, Munas, dan Konbes Nahdlatul Ulama, 1926–2010 M)*, 473.

[95] Pimpinan Pusat Muhammadiyah, Majelis Tarjih, "Keputusan Mu'tamar Madjlis Tardjih ('Ulama) Muhammadiyah di Sidoarjo," 1968, 5–6, https://sejarahmu.umy.ac.id/keputusan-muktamar-di-sidoarjo/.

[96] NU Online, "NU Tolak Rencana Fatwa MUI yang Haramkan Bunga Bank."

[97] Tri, "Pengamat: Fatwa Haram Bunga Bank akan Timbulkan Pertentangan di Masyarakat."

[98] Sudrajat, "KH Ma'ruf Amin dan Kontroversi Fatwa Bunga Bank Haram."

[99] NU Online, "KH.Sahal Mahfudz: Fatwa Bunga Bank Haram Belum Final."

Penyamaan bunga dengan riba hanya disasar pola keempat dan sebagian keberatan Masdar, sedangkan keberatan lainnya menyangkut waktu, legitimasi, mekanisme, dampak, dan kebutuhan fatwa. Perdebatan ini karenanya lebih tepat dipahami sebagai konteks yang menyertai penetapan fatwa, tidak sebagai faktor yang membentuk penerapan *sadd al-żarī'ah* dan *maṣlaḥah*.

Kesenjangan kelembagaan, hambatan regulasi, cakupan fatwa DSN-MUI tahun 2000 yang masih terbatas, keterbatasan jaringan dan kapasitas lembaga keuangan syariah, serta perbedaan sikap organisasi kemasyarakatan Islam menunjukkan bahwa Komisi Fatwa menetapkan fatwa ini dengan mempertimbangkan kondisi umat. Ketentuan darurat/hajat pada Diktum Ketiga lahir langsung dari pertimbangan atas kondisi itu, cakupan Diktum Kedua angka 2 menjawab keterbatasan fatwa DSN-MUI tahun 2000, sedangkan perdebatan publik menjadi konteks yang menyertai penetapannya.