

KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG LEMBAGA KEUANGAN SYARIAH ERA REFORMASI

Itang

IAIN Sultan Maulana Hasanudin Banten
Jl. Jend. Sudirman No.30 Serang, Banten
E-mail: itangfauzihasim@gmail.com

Abstract. *Government Policy on Islamic Financial Institutions Reform Era.* Government policies on Islamic financial institutions in the New Order were backgrounded in political accommodation, namely the accommodation of the Islamic academic elite within the state structure. This was used by the Islamic academic elite to broach ideas and opinions to conceive one of ideas as Islamic banking. Factors driving the process of policy formation of Islamic financial institutions was the support of policy makers, community banking, socio-cultural and juridical. Now, it so happens, that the inhibiting factors were that the policy makers were un-aspirational, public confidence in the conventional banks was still high and the lack of human resources and socialization. In the Reform era, many laws were conceived to support the development of Islamic financial institutions.

Keywords: government policies, laws, Islamic financial institutions

Abstrak. *Kebijakan Pemerintah tentang Lembaga Keuangan Syariah Era Reformasi.* Kebijakan pemerintah tentang lembaga keuangan syariah pada masa Orde Baru dilatarbelakangi oleh politik akomodasi, yaitu terakomodasinya para elit santri ke dalam struktur negara. Hal tersebut dimanfaatkan oleh para elit santri untuk melontarkan gagasan dan pikirannya sehingga melahirkan salah satunya adalah perbankan syariah. Faktor pendorong proses terbentuknya kebijakan-kebijakan lembaga keuangan syariah adalah adanya dukungan dari penentu kebijakan, masyarakat perbankan, sosio-kultural dan yuridis. Adapun faktor penghambatnya adalah pembuat kebijakan yang tidak aspiratif, kepercayaan masyarakat terhadap bank konvensional masih tinggi, kurangnya sumber daya manusia dan sosialisasi. Di era Reformasi, banyak undang-undang yang lahir untuk mendukung pengembangan lembaga keuangan syariah.

Kata Kunci: kebijakan pemerintah, undang-undang, lembaga keuangan syariah

Pendahuluan

Kebijakan pemerintah mempunyai peranan signifikan dalam mendorong pertumbuhan pembangunan ekonomi suatu negara. Pengambilan kebijakan selalu melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka menegakkan keadilan bagi umat manusia. Tidak hanya dilihat dari prosesnya tetapi juga kontribusinya kepada masyarakat luas. Kebijakan yang zalim akan membawa kemudharatan. Kebijakan seperti ini tidak mesti ditinjau kembali akan tetapi wajib dibatalkan.¹ Kebijakan hendaknya lebih mementingkan aspirasi masyarakat sesuai dengan keadaan dan tuntutan kehidupan. Tuntutan masyarakat Muslim menginginkan praktek-praktek dalam kehidupan tersebut tidak keluar dari ketentuan syariat termasuk dalam kegiatan

ekonomi. Penerapan prinsip-prinsip syariah dalam kegiatan ekonomi bagi umat Islam sangat diharapkan, tidak saja bagi individu tetapi penerapannya secara serentak bagi umat Islam di Indonesia. Penerapan tersebut didukung dengan kebijakan pemerintah yang mendukung bagi pertumbuhan dan perkembangan lembaga keuangan syariah.

Penelitian dan pengkajian mengenai masalah ini menjadi sangat penting untuk dikedepankan mengingat kebutuhan yang sangat mendesak atas kehadiran lembaga ekonomi dan keuangan Islam. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan, yaitu: (1) Ekonomi Islam menitikberatkan nilai-nilai keadilan sebagai nilai dasar yang paling utama dalam menentukan kebijakan dan perilaku ekonomi.² (2) Berlandaskan etika sebagai

Naskah diterima: 20 Januari 2014, direvisi: 20 Mei 2014, disetujui untuk terbit: 10 Juni 2014.

¹ Abū Ishāq al-Syayrāzī, *Al-Muhadzdzab*, (Cairo: 'Isā al-Bābī al-Halabī, t.t.), Jilid II, h. 34; Ali Zawawi dan Saifullah Ma'sum, *Penjelasan Alquran tentang Krisis Sosial Ekonomi dan Politik*, (Jakarta: Gema Insani, 1999), h. 297.

² P3EI UII, *Ekonomi Islam*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), h. 59-62, Munawar Iqbal (Editor), *Distributif Justice and Need Fulfilment in an Islamic Economic*, (London: The Islamic Foundation, t.t.), h. 17, Murasa Sarkaniputra, *Adil dan Ihsan dalam Perspektif Ekonomi Islam; Implementasi Mantik Rasa dalam Model Konfigurasi Teknologi al-Ghazālī, al-Syāthibī, Leontief-Sraffa*, (Jakarta: Penerbit Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam, 2004), h. 25.

upaya kaum Muslimin untuk mendasari segenap aspek kehidupan ekonominya berlandaskan Alquran dan Sunah.³ (3) Kegiatan ekonomi umat yang bebas dari praktek ribawi.⁴ (4) Sistem bunga yang *rigid*, selain dianggap bertentangan dengan moral agama juga bertentangan dengan nilai-nilai keadilan.⁵ (5) Lembaga keuangan Islam memangku tiga amanah, yaitu amanah beroperasi secara syariah, keberpihakan kepada masyarakat miskin dan untuk menghasilkan laba.⁶ Prinsip-prinsip syariah telah diterapkan di beberapa lembaga keuangan syariah dalam beberapa dekade ini, seiring dengan perhatian pemerintah dengan kebijakan-kebijakannya yang terus dikeluarkan.

Kebijakan Pemerintah Sebelum Era Reformasi

Hubungan umat Islam dan Orde Baru masih diliputi kecurigaan dan prasangka. Para penguasa Orde Baru pada tahun 1970-an masih mencurigai gagasan pendirian perbankan Islam sebagai salah satu wujud dari gerakan pendirian negara Islam atau realisasi Piagam Jakarta. Oleh karena itu, pemerintah tidak mengizinkan pendirian lembaga tersebut.⁷

Alasan pemerintah Orde Baru tidak mengizinkan pendirian perbankan Islam adalah karena cara operasi bank Islam, yang menuntut pemerataan lebih adil dengan sistem bagi hasil, tidak sejalan dengan undang-undang yang berlaku, yaitu Undang-undang No.14 Tahun 1967, BAB I, Pasal 1, yang tidak mengizinkan beroperasinya bank tanpa bunga kredit⁸.

Diangkatnya Ali Murtopo, yang merupakan salah satu dari dua belas perwira staf pribadi Soeharto, sebagai pembantu politik kepercayaannya menunjukkan bahwa Soeharto tidak menyukai radikalisme Islam. Ali Murtopo, yang Islam phobia ini, bersekutu dengan kelompok Katolik dan tokoh Jawa.⁹ Kebijakan politik

pada awal pemerintahan Orde Baru banyak merugikan kaum Muslimin, karena kelompok Ali Murtopo yang memegang kendali pemerintahan didominasi orang-orang yang cenderung memusuhi Islam. Dalam pikiran kelompok ini, Islam merupakan potensi yang sangat membahayakan apabila diberi kesempatan. Bagi mereka, Islam itu identik dengan Darul Islam atau Negara Islam (1949-1964)¹⁰ sehingga cenderung untuk menghancurkannya.¹¹

Peminggiran umat Islam kembali dilakukan dengan diberlakukannya asas tunggal. Setelah penerapan asas tunggal, semua kekuatan politik (partai) dan organisasi sosial harus menjadikan Pancasila sebagai landasan ideologi partai atau organisasi.¹² Sosialisasi Pancasila dengan program P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) dilakukan untuk menghindari terjadinya pertentangan ideologi. Menurut pemerintah, sikap fanatisme terhadap ideologi akan mudah memancing terjadinya kerawanan dan konflik sosial seperti yang pernah terjadi di Lapangan Banteng Jakarta ketika terjadi bentrokan antar massa Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Golkar tahun 1982. Walaupun reaksi keras terhadap kebijakan pemerintah ini masih tampak, seperti dalam peristiwa Tanjung Priok pada 12 September 1984, namun umat Islam menyadari bahwa perlawanan konfrontatif tidak akan berhasil. Untuk ini, kalangan cendekiawan muda melakukan reorientasi terhadap makna politik Islam yang selama ini dielaborasi dalam corak legalitas dan formalitas. Orientasi politik baru tersebut lebih mengarah pada politik substantif dan integratif. Pendekatan baru tersebut lebih mengutamakan pada aspek kandungan nilai Islam sebagai sumber inspiratif bagi kekuatan politis serta sikap saling menerima dan menyesuaikan antara umat Islam dan negara.¹³

Pada periode 1982-1985, hubungan baik antara umat Islam dan negara mulai terwujud, walaupun belum sampai pada taraf yang ideal. Adanya Munas ketiga Golkar pada Oktober 1983 menandai awal era baru peranan politik elit Islam di dalam tubuh partai negara

³ Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah dari Teori dan Praktek*, (Jakarta: Gema Insani, 2007), h. 18.

⁴ "Sistem Perbankan Syariah dalam Perspektif Politik Hukum Indonesia pada Saat Ini", dalam <http://pa-kendal.net>, diunduh pada 24 September 2013.

⁵ Ali Ahmad Rushdi, "The Effect of The Elimination of Riba of Income Distribution" dalam Munawar Iqbal (Editor), *Distributip Justice and Need Fulfilment in an Islamic Economic*, (London: The Islamic Foundation, t.t.), h. 222 dan Tarek al-Diwany, *The Problem With Interest, Sistem Bunga dan Permasalahannya*, (Jakarta: Akbar Media Sarana, 2003), h. 228.

⁶ UU No.21/2008 Pasal 4, Kerangka Dasar Penyusunan Pelaporan Laporan Keuangan Syariah (KDPPLKS) PSAK Syariah Tahun 2007 dan ketentuan Fatwa DSN.

⁷ Noor Azmah Hidayati, "Politik Akomodasionis Orde Baru terhadap Umat Islam; Telaah Historis Kelahiran Perbankan Syariah", dalam *Jurnal Millah*, Vol. IV, No.2, (Januari 2005), h. 36.

⁸ M. Dawam Rahardjo, "Bank Islam", dalam *Ensiklopedi Islam Tematis*, (Jakarta: PT. Ihtiar Baru Van Houve, 2002), h. 399.

⁹ Aminuddin, *Kekuatan Islam dan Pergulatan Kekuasaan di*

Indonesia Sebelum dan Sesudah Runtuhnya Rezim Soeharto, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), h. 75.

¹⁰ Al Chaidar, *Pemilu 1999; Pertarungan Ideologis Partai-Partai Islam Versus Partai-Partai Sekuler*, (Jakarta: Penerbit Darul Falah, 1999), h. xv.

¹¹ Afan Gaffar, "Partai Politik, Elit dan Massa dalam Pembangunan Nasional", dalam Ahmad Zaini Abas, *Beberapa Aspek dari Pembangunan Orde Baru*, (Solo: Ramadhani, 1990), h. 22.

¹² Noor Azmah Hidayati, "Politik Akomodasionis Orde Baru terhadap Umat Islam; Telaah Historis Kelahiran Perbankan Syariah", h. 41.

¹³ Jamhari, "Islam di Indonesia", dalam *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*, (Jakarta: PT. Ihtiar Baru van Hoeve, 2002), Jilid 6, h. 360.

Orde Baru. Akbar Tanjung yang berlatarbelakang ketua umum HMI bersaing dengan Sarwono Kusumaatmadja, aktivis mahasiswa “kelompok Bandung” yang mempunyai hubungan patronase dengan Jendral L.B. Moerdani.

Keduanya bertarung untuk memperebutkan posisi sebagai Sekjend Golkar. Akbar, yang memiliki latar belakang HMI, memiliki visi lebih Islami daripada Sarwono yang lebih berorientasi sosialis. Kendati dalam pertarungan tersebut Akbar kalah, namun hal tersebut tetap memberikan makna baru bagi perkembangan Golkar ke depan. Golkar yang pada dua dekade pertama Orde Baru lebih dikuasai abangan yang anti Islam, semenjak tampilnya Akbar sebagai kandidat Sekjend, telah memberikan harapan lebih baik bagi tokoh-tokoh gerakan Islam untuk bisa memainkan peranan lebih baik dalam tubuh Golkar di masa berikutnya.¹⁴ Sementara itu, dalam komposisi kepengurusan hasil Munas II Golkar itu pengaruh dan peranan Ali Murtopo merosot. Jika dalam hasil Munas Golkar 1978 orang-orang dari kelompok ini banyak memegang posisi kunci seperti Sekretaris Jendral, Wakil Ketua dan sebagainya, maka produk kepengurusan Golkar 1983, kelompok Ali Murtopo hanya terwakili dua orang dan itu pun tidak menduduki posisi yang strategis.

Kemerosotan politik kubu Ali Murtopo ini sangat terkait dengan kesenjangan politik Ali sendiri dengan Soeharto. Ada dua hal yang menyebabkan terjadinya *gap* Ali dengan Soeharto yang menyebabkan terpinggirkannya kubu Ali dalam percaturan politik nasional dan Golkar, khususnya dalam kurun waktu tersebut, yaitu: (1) Pada dekade 1970-an, Ali Murtopo telah mampu mengerahkan sumber-sumber kekuasaannya sendiri yang dapat menggerogoti kedudukan Soeharto. (2) Kenyataan yang mendasari krisis politik pada bulan Januari 1974 (Peristiwa Malari) adalah persaingan antara Ali Murtopo dan Jenderal Soemitro. Berangkat dari kenyataan tersebut, Soeharto di penghujung dekade 1970 sampai 1980-an secara perlahan-lahan mulai menyusutkan peranan politik Ali Murtopo dan mulai menoleh kepada Soedarmono yang berhasil mengelola sekretariat negara, yang selanjutnya secara resmi diangkat sebagai wakil presiden.¹⁵ Pengangkatan Soedarmono ini menimbulkan rasa keberatan di kalangan militer, terutama faksi Benny Moerdani dimana Benny merupakan binaan Ali Murtopo. Kepemimpinan Soedarmono dianggap

banyak merekrut tokoh-tokoh partai politik santri serta memberikan tempat lebih besar dari kalangan sipil dan ini merupakan ancaman besar bagi eksistensi kelompok Benny.¹⁶

Berpindahnya arah pandangan Soeharto kepada Soedarmono telah membuat melemahnya dukungan sebagian perwira tinggi militer terhadap kekuasaan Orde Baru. Hal ini memaksa pemerintah untuk meraih dukungan dan legitimasi yang luas dari umat Islam untuk mempertahankan eksistensi kekuasaannya.

Dalam konteks inilah banyak “konsesi” diberikan kepada umat Islam. Kalangan pengamat politik menyebutkan kecenderungan ini sebagai “politik akomodasi” terhadap umat Islam.¹⁷ Menurut Bahtiar Effendi, ada dua alasan utama mengapa Orde Baru merekrut kaum Muslimin, dalam hal ini para aktivis dan cendekiawan Muslim, yaitu: (1) Dari sudut sosiologis, sejak terbukanya akses pada pendidikan dan aktivitas ekonomi yang memberikan banyak kesempatan kepada para cendekiawan untuk menempuh pendidikan di luar negeri. Sepulangnya dari menuntut ilmu disertai dengan mobilitas sosial menjadikan nilai tawar umat Islam semakin tinggi sehingga harus diakomodasi ke dalam struktur negara. (2) Peningkatan kualitas pendidikan umat Islam serta kemampuan cendekiawan Islam dalam melontarkan gagasan pemikiran Islam sehingga membuat pemerintah tidak mungkin mengabaikan keberadaannya, apalagi karena pemikiran-pemikiran tersebut dalam beberapa hal sesuai dengan arah dan kebijakan politik yang dikembangkan Orde Baru.¹⁸

Politik akomodasi merupakan petunjuk perubahan persepsi diri dari kalangan umat Islam. Maka dengan konteks ini, umat Islam yang tadinya berkembang biak tanpa politik, tiba-tiba ada perubahan struktural yang sangat besar pengaruhnya terhadap umat Islam Indonesia. Kenyataan baru ini menyentak kesadaran umat, terutama ketika umat semakin menyadari betapa kecilnya peran politik dalam proses restrukturisasi sosial-ekonomi dan politik di dalam percaturan politik di masa Orde Baru. Pada gilirannya pergeseran pemikiran ini pula yang mendorong pelbagai kelompok sosial di kalangan umat mereformulasikan keberadaan dan ideologi yang diyakininya.¹⁹ Harus diakui, hanya negara

¹⁴ Leo Suryadinata, *Golkar dan Militer*, (Jakarta: LP3ES, 1992), h. 21.

¹⁵ Mochtar Mas'od, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1967*, (Jakarta: LP3ES, 1989), h. 179.

¹⁶ Aminuddin, *Kekuatan Islam dan Pergulatan Kekuasaan di Indonesia Sebelum dan Sesudah Runtuhnya Rezim Soeharto*, h. 182.

¹⁷ Hairus Salim, “Sejarah Kebijaksanaan Kerukunan”, dalam *Media BASIS*, Tahun ke-53, No.01-02 (Januari-Februari, 2004), h. 35.

¹⁸ Bahtiar Effendi, *Islam dan Negara; Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), h. 37-38.

¹⁹ Richard Robinson, *Indonesia The Rise of Capital*, (Sidney: Alen and Unwin Pty, 1986), h. 323-325.

Islamlah satu-satunya alat politik perjuangan untuk menegakkan hukum-hukum Allah. Selanjutnya, bentuk akomodasi pemerintah Orde Baru terhadap Islam ada empat macam,²⁰ yaitu akomodasi struktural, legislatif, infrastruktural dan kultural. Akomodasi struktural adalah diakomodasinya atau direkrutnya para tokoh Muslim pada lembaga-lembaga eksekutif (birokrasi) dan lembaga-lembaga legislatif negara. Mengenai akomodasi secara struktural ini baru terlihat dengan jelas ketika Presiden Soeharto menyetujui didirikannya ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia) pada 1990. Sedangkan akomodasi legislatif berkaitan dengan dikeluarkannya undang-undang atau peraturan-peraturan yang berkaitan dengan Islam sebagai aturan yang mandiri dan sah. Di antara kebijakan akomodasi ini adalah pengesahan Undang-Undang Pendidikan Nasional tahun 1989, pemberlakuan Undang-Undang Peradilan Agama, diperbolehkannya pemakaian jilbab pada tahun 1991 serta disahkannya undang-undang yang berkaitan dengan perbankan syariah di Indonesia pada tahun 1992.²¹

Adapun akomodasi infrastruktural adalah penyediaan infrastruktur yang diperlukan umat Islam untuk melakukan kewajiban-kewajiban agama. Di antaranya inisiatif Soeharto tentang Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila pada tahun 1980 sampai dengan 1990-an mengenai bantuan pembangunan Mesjid di pelbagai daerah. Kemudian kesediaan pemerintah, bukan hanya mengizinkan tetapi juga membantu pendirian Bank Muamalat Indonesia (BMI) pada 1991. Sementara itu, akomodasi kultural adalah diperbolehkannya secara luas pelbagai ekspresi kebudayaan yang dipahami sebagai Islam.²² Pembentukan ICMI pada 7 Desember 1990 di Kampus Universitas Brawijaya dianggap sebagai momentum sejarah penting bagi umat Islam. Perkembangan itu tidak saja berarti mulai mencairnya hubungan Islam dan pemerintah melainkan juga telah ditemukannya rumusan mengenai hubungan Islam dengan negara yang integral dan sesuai dengan kultur Indonesia.²³

ICMI menandai era baru umat Islam setelah periode lama yang dicirikan oleh adanya kendala ideologis dan psikologis antara umat Islam dan negara. Dengan demikian ICMI mempunyai dwi makna politis, yaitu:

(1) Dari sudut pemerintah, hal ini berarti bertambahnya dukungan politis. (2) Berarti pula terbuka peluang lebih besar bagi umat Islam untuk turut berpartisipasi dalam perpolitikan negara. Sikap pro dan kontra terhadap keberadaan ICMI di kancah perpolitikan Indonesia menunjukkan betapa organisasi ini mempunyai bobot politis yang tinggi. Walaupun secara tegas Ketua ICMI pertama, B. J. Habibie, pada tanggal 10 September 1993 menyatakan bahwa ICMI bukanlah sebuah kekuatan politik dan tentu saja bukan merupakan sebuah partai politik baru. ICMI merupakan sebuah organisasi intelektual yang berusaha untuk mengembangkan sumber daya manusia Indonesia.²⁴ Pada akhirnya gagasan umat Islam bisa terwujud dengan lahirnya UU. No.7/1992 tentang Perbankan, dimana bank bagi hasil diakomodasikan sampai berdirinya perbankan syariah (BMI) dan beroperasi mulai tanggal 1 Mei 1992 di masa Orde Baru.

Faktor Pendorong Pembentukan Kebijakan Lembaga Keuangan Syariah

Faktor pendorong proses terbentuknya kebijakan-kebijakan lembaga keuangan syariah di antaranya adalah: pertama, dukungan penentu kebijakan (*political will*). Dukungan setiap elemen sangat penting untuk melahirkan sebuah keputusan atau kebijakan. Posisi legislatif, yudikatif dan eksekutif adalah seperangkat penentu dan pengelola kebijakan. Aspirasi masyarakat dalam bentuk apapun untuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat perlu diakomodir. Sesuai dengan tujuan pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil makmur, yang merata, baik materil maupun spirituil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pembangunan merupakan proses multidimensional yang melibatkan perubahan-perubahan mendasar dalam struktur sosial, perilaku sosial dan institusi nasional.²⁵ Perbankan syariah dianggap mampu menjadi salah satu pendorong pertumbuhan ekonomi, terwujudnya sistem perbankan yang sehat dan mensejahterakan umat.

RUU Perbankan Syariah adalah agenda bersama DPR-RI dan pemerintah untuk memberi kebutuhan *legal framework* atas semakin berkembangnya usaha perbankan syariah. Perbankan syariah dikenal secara

²⁰ Noor Azmah Hidayati, "Politik Akomodasionis Orde Baru terhadap Umat Islam; Telaah Historis Kelahiran Perbankan Syariah", h. 43.

²¹ Al Chaidar, *Pemilu 1999; Pertarungan Idiologis Partai-Partai Islam Versus Partai-Partai Sekuler*, h. 7.

²² Bachtar Effendi, *Islam dan Negara; Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia*, h. 40-45.

²³ Jamhari, "Islam di Indonesia", h. 362.

²⁴ Darul Aqsha, et.al., *Islam in Indonesia: A Survey of Events and Development From 1988 to March 1993*, (Jakarta: INIS, 1995), h. 275.

²⁵ Michel Torado, *Economic Development*, (Singapore: Longman Singapore Publisher, 1994), h. 34.

sistematis sejak tahun 1990 dan didirikan Bank Muamalat yang kemudian didukung negara dengan keluarnya UU No.10/1998 tentang Perbankan yang merupakan amandemen UU No.7/1992. Juga UU tentang Bank Indonesia No.23/1999 kemudian diubah menjadi UU No.3/2004. Dua undang-undang tersebut dikatakan sebagai *legal prime mover* yang mendorong perkembangan perbankan syariah di Indonesia.

Kedua, dukungan masyarakat perbankan (ulama, cendekiawan Muslim, akademisi dan praktisi perbankan). Peran ulama dalam masyarakat sangat diperhitungkan. Dalam benak masyarakat masih melekat bahwa ulama merupakan pewaris para nabi. Keberadaan para ulama mempunyai pengaruh besar sebagai orang yang selalu menyampaikan pesan-pesan agama (fatwa) sesuai tugasnya dalam berdakwah, baik level bawah (masyarakat) maupun atas (pemerintah). Pesan-pesan agama (fatwa) disampaikan secara individu maupun terorganisir. Secara individu biasanya penyampaian pesan tersebut terungkap atas nama pribadi, sedang yang terorganisir pesan ini atas nama organisasi setelah menemukan kesepakatan bersama. Kumpulan para ulama yang terbentuk dalam sebuah organisasi adalah MUI (Majelis Ulama Indonesia). MUI sangat berjasa dalam pembentukan kebijakan perbankan syariah. Gagasan awal pendirian perbankan syariah ini disampaikan oleh MUI pada lokakarya yang diselenggarakan di Cisarua, Bogor pada 19-20 Agustus 1990. Kemudian didukung dan diprakarsai oleh beberapa pejabat penting pemerintah dan para pengusaha yang berpengalaman di bidang perbankan.²⁶ Lokakarya tersebut ditindaklanjuti dengan Musyawarah Nasional IV MUI dengan menugaskan Dewan Pimpinan MUI untuk memprakarsai pendirian bank tersebut.²⁷ Perjuangan MUI ini dilakukan sampai berdiri dan dioperasikannya bank syariah pada tahun 1992. Di era reformasi, MUI dan ICMI masih terus mendukung proses pembentukan kebijakan lembaga keuangan syariah.

Akademisi memberikan dukungannya terhadap proses pembuatan kebijakan lembaga keuangan syariah melalui seminar-seminar, menuangkan buah pikirannya lewat buku, makalah, artikel, majalah, surat kabar dan lain-lain. Kaum akademisi membentuk sebuah organisasi dengan nama IAEI (Ikatan Ahli Ekonomi Islam) pada tanggal 2 Maret tahun 2004. Personilnya terdiri atas akademisi (dosen dan mahasiswa), praktisi

perbankan dan lain-lain. Para praktisi dan akademisi memadukan teori dan praktek dalam pengkajian terhadap perkembangan kelembagaan keuangan syariah sangat tepat. Hal ini diperlukan sebagai bahan argumentasi dalam proses pembentukan kebijakan. Didukung pula dengan organisasi-organisasi atau lembaga-lembaga Islam lain dalam pembentukan kebijakan lembaga keuangan Islam, seperti Dewan Syariah Nasional (DSN)-MUI, International Centre for Development in Islamic Finance (ICDIF)-LPPI, Komite Akuntansi Syariah Ikatan Akuntan Indonesia (IAI-KAS), Masyarakat Ekonomi Syariah (MES), Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES) dan lain-lain.²⁸

Ketiga, dukungan sosio-kultural. Kebijakan ekonomi syariah sama sekali tidak lepas dari sosio-kultural masyarakat sebagai tempat dimana sistem ekonomi syariah itu dikembangkan. Kebutuhan ekonomi sangat melekat secara kodrati. Demikian pula aspek sosio-kultural merupakan sesuatu yang hakiki bagi kehidupan. Sistem ekonomi Islam tidak lahir secara evolusi dari sebuah komunitas, melainkan bersumber dari wahyu ilahi yang diturunkan kepada seluruh umat manusia. Sistem ini tidak lain bertujuan untuk memberikan kemaslahatan lahir dan batin bagi seluruh manusia dan alam semesta. Perlu dipahami bahwa agama Islam yang di dalamnya melahirkan sistem ekonomi Islam diturunkan bukan untuk menghancurkan potensi-potensi kehidupan yang sudah ada, melainkan untuk memberikan *renaissance* atau pencerahan kehidupan agar mengarah pada jalan yang diridai, bukan jalan yang sesat. Islam memberikan kemaslahatan hidup dan menjauhkan segala kemudaratatan bagi semua makhluk di dunia ini.²⁹ Masyarakat Islam sesuai dengan kulturenya berkehendak untuk melaksanakan transaksi perbankan atau kegiatan ekonomi secara umum yang sejalan dengan nilai dan prinsip syariah, khususnya bebas riba.³⁰

Keempat, dukungan yuridis. Dukungan yuridis merupakan dasar dalam menentukan sebuah kebijakan. Dasar tersebut berasal dari hukum positif maupun Islam. Dalam hukum positif disebutkan bahwa ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 27, 33 dan 34 bertujuan untuk menciptakan masyarakat Indonesia bahagia, sejahtera dan mendapatkan keadilan. Landasan ini sangat relevan

²⁸ Ramzi A. Zuhdi, *Outlook Perbankan Syariah Indonesia 2010*, (Jakarta: Direktorat Bank Syariah BI, 2009), h. 14.

²⁹ M. Arifin Hamid, *Hukum Ekonomi Islam (Ekonomi Syariah) di Indonesia; Aplikasi dan Perspektifnya*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), h. 166-167.

³⁰ Ahmad Rodoni dan Abdul Hamid, *Lembaga Keuangan Syariah*, (Jakarta: PT. Bestari Buana Murni, 2008), h. 21.

²⁶ Zainul Arifin, *Memahami Bank Syariah: Lingkup, Peluang, Tantangan dan Prospek*, (Jakarta: Alvabet, 2000), h. 17.

²⁷ Darul Aqsha, et.al., *Islam in Indonesia: A Survey of Events and Development From 1988 to March 1993*, h. 275.

dengan nilai-nilai Islam.

Prinsip-prinsip Ekonomi Islam tidak lepas dari dasar-dasar hukum Islam, yaitu Alquran, Sunah, Ijmak, qiyas dan ijtihad.³¹ Hukum Islam (syariat) mempunyai kemampuan untuk berevolusi dan berkembang dalam menghadapi persoalan dunia Islam. Semangat dan prinsip umum hukum Islam berlaku di masa lampau, kini dan yang akan datang. Dalam banyak hal, pola hukum Islam adalah menyerahkan hal-hal yang rinci pada akal manusia. Akal bertaut dengan wahyu dan bidang luas yang telah ditetapkan sesuai fungsinya. Tidak adanya rincian inilah yang memberikan elastisitas dalam hukum Islam. Hal ini tidak terdapat pada sistem lain manapun. Elastisitas serta penyesuaian dalam soal rincian inilah yang menjadikan Islam sebagai perundang-undangan universal, yang dapat dilaksanakan sepanjang zaman.³² Aspek yuridis merupakan landasan hidup yang harus dilaksanakan. Untuk itu dalam kegiatan apapun yang dilakukan manusia tidak lepas dari aspek yuridis (hukum positif/hukum negara dan hukum Islam), termasuk dalam proses pembuatan kebijakan lembaga keuangan syariah.

Faktor Penghambat Pembentukan Kebijakan Lembaga Keuangan Syariah

Faktor penghambat proses terbentuknya kebijakan-kebijakan lembaga keuangan syariah di antaranya adalah: pertama, pembuat kebijakan tidak aspiratif. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden.³³ Beberapa hal yang menyebabkan terhambatnya proses pembuatan kebijakan lembaga keuangan syariah, yaitu: (1) Minoritasnya fraksi pendukung di DPR. (2) Adanya kepentingan kelompok, bukan kepentingan umat. (3) Tidak menampung aspirasi masyarakat. Ketika aspirasi rakyat tidak didengar oleh pembuat kebijakan akan timbul sebuah kekecewaan besar, karena prinsip-prinsip demokrasi merupakan hak suara rakyat. Terhambatnya proses pembuatan kebijakan lembaga keuangan syariah bila aspirasi umat dari bawah tidak diakomodir menjadi

sebuah pertimbangan untuk dapat diputuskan.

Kedua, kepercayaan masyarakat terhadap bank konvensional masih tinggi. Bank konvensional, yang berdiri sejak kemerdekaan Indonesia, sudah mendarah daging dan melekat di setiap pribadi masyarakat. Tidak bisa dipungkiri sampai saat ini bahwa masyarakat Indonesia masih mempercayai pelayanan bank konvensional, baik dari segi pembiayaan (*financing*), penghimpun dana (*funding*) maupun jasa (*service*). Bahkan ketika wawancara dengan Endang Lailatul Qodar, salah seorang tokoh masyarakat sekaligus nasabah bank konvensional, dia menjelaskan bahwa tidak ada perbedaan dalam kredit pembiayaan, baik dalam bank konvensional maupun syariah. Justru proses administrasi bank konvensional lebih mudah daripada bank syariah yang terlalu rumit dan banyak persyaratan. Menurut Wahid Hasyim, salah seorang pelaku perbankan syariah, baru sekitar 60% prinsip-prinsip syariah dipraktekkan dalam perbankan syariah. Masih melekatnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan konvensional menjadi salah satu penghambat proses pembuatan kebijakan lembaga keuangan syariah.

Ketiga, masih kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM). Terhambatnya proses pembuatan kebijakan lembaga keuangan syariah disebabkan kurangnya sumber daya manusia dan tenaga ahli tentang perbankan syariah,³⁴ baik di tingkat pembuat kebijakan maupun para pelaku, praktisi dan akademisi. Pengembangan sumber daya manusia di bidang perbankan syariah sangat penting, yaitu SDM yang memiliki pengetahuan luas di bidang perbankan, memahami implementasi prinsip-prinsip syariah dalam praktik perbankan serta mempunyai komitmen yang kuat untuk menerapkannya secara konsisten.³⁵ Menurut Abdul Muhyi, seorang anggota DPR, seorang anggota DPR harus menguasai sesuai bidangnya yang ada di komisi masing-masing. Sumber daya manusia menjadi prioritas yang harus dikedepankan, termasuk ketika menyusun RUU tentang kebijakan lembaga keuangan syariah, sehingga anggota yang membahas hal itu harus paham tentang perbankan syariah.

Kurangnya SDM menjadi penghambat perkembangan lembaga keuangan syariah. Bank Indonesia sangat mendukung pelbagai upaya peningkatan kualitas SDM bank syariah dengan memfasilitasi pelbagai program pelatihan, workshop,

³¹ Muhammad Abdul Manan, *Islamic Economic; Theory and Practice*, (Lahore: SH. Muhammad Asraf, 2005), h. 29.

³² Muhammad Abdul Manan, *Islamic Economic; Theory and Practice*, h. 27.

³³ UU No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁴ Ahmad Rodoni dan Abdul Hamid, *Lembaga Keuangan Syariah*, h. 20.

³⁵ Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah dari Teori dan Praktek*, h. 226.

seminar maupun *technical assistance* yang diperlukan, misalnya pelatihan *service excellency* bagi *front liners* iB yang telah dilakukan oleh Bank Indonesia. Pemberian *technical assistance* untuk kompetensi *strategic marketing* dalam bentuk *iB Marketeers Club*. Latar belakang dari terbentuknya *iB Marketeers Club* adalah karena sumber daya manusia dari pelaku perbankan syariah di Indonesia masih belum memuaskan. Sumber daya manusia perbankan syariah masih belum memiliki pemahaman yang mendalam terkait ilmu marketing, padahal marketing merupakan kunci untuk memenangkan persaingan di pasar. Pendalaman ilmu marketing menjadi semakin vital bagi bank syariah karena perbankan syariah berada dalam situasi market yang telah terbiasa dengan bank konvensional.³⁶

Keempat, kurangnya sosialisasi. Kurangnya sosialisasi tentang perbankan syariah kepada masyarakat, menjadi salah satu faktor penghambat proses pembuatan kebijakan lembaga keuangan syariah. Karena masyarakat banyak yang belum paham tentang perbankan syariah, maka volume kekuatan menyampaikan aspirasi pun menjadi berkurang. Akibat kurangnya sosialisasi juga akan menimbulkan kesalahpahaman masyarakat dalam memahami perbankan syariah.³⁷

Kebijakan-Kebijakan Lembaga Keuangan Syariah Era Reformasi

Di era reformasi, kebijakan-kebijakan bagi pengembangan lembaga keuangan syariah sangat pesat. Munculnya kebijakan tersebut untuk menyeimbangkan perkembangan perbankan syariah yang banyak diminati masyarakat. Keputusan dalam pembuatan sebuah kebijakan harus didasarkan pada tuntutan masyarakat. Kebijakan yang dibuat tidak berdasarkan kehendak rakyat tentu tidak mempunyai legitimasi dan tidak memenuhi rasa keadilan yang menjadi cita-cita sosial masyarakat.³⁸

Kebijakan-kebijakan lembaga keuangan syariah yang terbentuk di era reformasi adalah: pertama, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. UU No.10/1998 merupakan perubahan atas UU No.7/1992 tentang Perbankan.³⁹ Hal ini

didasarkan beberapa pertimbangan, di antaranya: (1) Bahwa pembangunan nasional merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. (2) Bahwa dalam menghadapi perkembangan perekonomian nasional yang senantiasa bergerak cepat, kompetitif dan terintegrasi dengan tantangan yang semakin kompleks serta sistem keuangan yang semakin maju, diperlukan penyesuaian kebijakan di bidang ekonomi, termasuk Perbankan. (3) Bahwa dalam memasuki era globalisasi dan dengan telah diratifikasi beberapa perjanjian internasional di bidang perdagangan barang dan jasa, diperlukan penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian khususnya sektor Perbankan. (4) Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut dipandang perlu mengubah UU No.7/1992 tentang Perbankan dengan undang-undang.⁴⁰

Pernyataan tentang usaha perbankan berdasarkan prinsip syariah hanya tertera pada pasal 6 huruf (m) UU No.7/1992 tentang Perbankan, dengan penyederhanaan kata “prinsip bagi hasil”.⁴¹ Namun setelah adanya perubahan menjadi UU No.10/1998 tentang Perbankan, operasional perbankan berdasarkan prinsip syariah semakin luas, baik dari kelembagaan maupun produknya. Beberapa pasal yang menjadi landasan perbankan berdasarkan prinsip syariah dalam UU No.10/1998 tentang Perbankan, yaitu: (1) Pada pasal 1 ayat 3, 4, 12, 13, 18 dan 23. (2) Pasal 6 huruf (m). (3) Pasal 7 huruf (c). (4). Pasal 8 ayat 1 dan 2. (5) Pasal 11 ayat 1, 3, dan 4A. (6) Pasal 13 huruf (c). (7) Pasal 29 ayat 3. (8) Pasal 37 ayat 1 huruf (c).

Kedua, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Setelah terbentuknya UU No.10/1998, kemudian pada tahun 1999 tanggal 17 Mei 1999 DPR-RI membentuk UU No.23/1999 tentang Bank Indonesia. Undang-undang ini merupakan perubahan atas UU No.13/1968 tentang Bank sentral. Sebagai pertimbangan, yaitu:⁴² (1) Bahwa untuk memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pelaksanaan pembangunan

³⁶ Muliaman D. Hadad (Deputi Gubernur Bank Indonesia) dan Ramzi A. Zuhdi (Direktur Perbankan Syariah BI), “iB Marketeers Club”, dalam [http://iB.eraMuslim.com/PRODUK PERBANKAN SYARIAH/iB LifeStyle](http://iB.eraMuslim.com/PRODUK%20PERBANKAN%20SYARIAH/iB%20LifeStyle), Bank Indonesia Luncurkan iB Marketeers Club.htm, diunduh pada tanggal 10 Februari 2010.

³⁷ Ahmad Rodoni dan Abdul Hamid, *Lembaga Keuangan Syariah*, h. 20.

³⁸ Surya Fermana, *Kebijakan Publik: Sebuah Tinjauan Filosofis*, (Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2009), h. 38.

³⁹ Muhammad Syafi’i Antonio, *Bank Syariah dari Teori dan Praktek*, h. 26.

⁴⁰ UU No.10/1998 tentang Perubahan atas UU No.7/1992 tentang Perbankan dan Penjelasan.

⁴¹ UU No.7/1992 pasal 6 huruf (m) menyebutkan, “Menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah”.

⁴² Afnil Guza, *Himpunan Undang-Undang Perbankan RI; UU No.21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, UU No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan, UU No.3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Asa Mandiri, 2008), h. 267.

ekonomi diarahkan pada terwujudnya perekonomian nasional yang berpihak pada ekonomi kerakyatan, merata, mandiri, andal, berkeadilan, dan mampu bersaing di kancah perekonomian internasional. (2) Bahwa guna mendukung terwujudnya perekonomian nasional sebagaimana tersebut di atas dan sejalan dengan tantangan perkembangan dan pembangunan ekonomi yang semakin kompleks, sistem keuangan yang semakin maju serta perekonomian internasional yang semakin kompetitif dan terintegrasi, kebijakan moneter harus dititikberatkan pada upaya untuk memelihara stabilitas nilai rupiah. (3) Bahwa untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter yang efektif dan efisien diperlukan sistem keuangan yang sehat, transparan, terpercaya dan dapat dipertanggungjawabkan yang didukung oleh sistem pembayaran yang lancar, cepat, tepat dan aman, serta pengaturan dan pengawasan bank yang memenuhi prinsip kehati-hatian. (4) Bahwa untuk menjamin keberhasilan tujuan memelihara stabilitas nilai rupiah diperlukan bank sentral yang memiliki kedudukan yang independen. (5) Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, UU No.13/1968 tentang Bank Sentral tidak sesuai lagi dan perlu diganti dengan undang-undang baru.

Sejak diberlakukannya UU No.23/1999 tanggal 17 Mei 1999, Indonesia memasuki era baru, yaitu era di mana Bank Indonesia yang sebelumnya berada di bawah pemerintah (presiden) menjadi independen. Independensi Bank Indonesia ini oleh pelbagai pihak dianggap sebagai suatu langkah maju karena dengan independensi tersebut, pengelolaan ekonomi dapat dilaksanakan secara lebih baik. Dengan diberlakukannya undang-undang tersebut, Bank Indonesia yang selama ini mengemban terlalu banyak tugas dan fungsi dapat mengonsentrasikan diri pada tujuannya, yaitu memelihara kestabilan nilai rupiah (Pasal 7 UU No.23/1999).⁴³ Beberapa pasal yang menjadi landasan perbankan berdasarkan prinsip syariah, yaitu: pasal 1 ayat 7⁴⁴, pasal 10 ayat 2⁴⁵, serta pasal 11 ayat 1 dan 2.⁴⁶

⁴³ Pande Radja Silalahi, "Intervensi, Keteguhan dan Kebaikan Hati", dalam <http://www.kompas.com>, diunduh pada tanggal 25 Maret 2014.

⁴⁴ Bunyi pasal 1 ayat 7 adalah, "Pembiayaan berdasarkan prinsip syariah adalah penyediaan uang atau tagihan yang dipersamakan dengan itu berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara Bank Indonesia dan bank yang mewajibkan bank yang dibiayai untuk mengembalikan uang atau tagihan tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil".

⁴⁵ Bunyi pasal 10 ayat 2 adalah, "Cara-cara pengendalian moneter sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat dilaksanakan juga berdasarkan prinsip syariah".

⁴⁶ Bunyi pasal 11 ayat 1 adalah "Bank Indonesia dapat memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah untuk jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari kepada bank untuk mengatasi

Ketiga, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia. UU No.3/2004 merupakan perubahan atas UU No.23/1999 tentang Bank Indonesia.⁴⁷ Sebagai pertimbangan dalam undang-undang ini, yaitu: (1) Bahwa pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan dalam rangka mencapai tujuan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (2) Bahwa untuk mendukung terwujudnya pembangunan nasional yang berkesinambungan dan sejalan dengan tantangan perkembangan serta pembangunan ekonomi yang semakin kompleks, sistem keuangan yang semakin maju serta perekonomian internasional yang semakin kompetitif dan terintegrasi, maka kebijakan moneter harus dititikberatkan pada upaya untuk memelihara stabilitas nilai rupiah. (3) Bahwa sehubungan dengan itu, perlu dilaksanakan prinsip keseimbangan antara independensi Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan pengawasan dan tanggung jawab atas kinerjanya serta akuntabilitas publik yang transparan. (4) Bahwa berdasarkan pertimbangan pada nomor 1, 2 dan 3 di atas, dipandang perlu mengubah dan menyempurnakan UU No.23/1999 tentang Bank Indonesia⁴⁸.

Beberapa pasal tidak ada perubahan, masih tetap menjadi landasan perbankan berdasarkan prinsip syariah dalam UU No.3/2004 tentang Bank Indonesia, yaitu pasal 10 ayat 2⁴⁹ serta pasal 11 ayat 1 dan 2.⁵⁰

Keempat, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan. Berlakunya UU No.24/2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sejak tanggal 22 September 2006 menandai mulainya babak baru rezim penjaminan simpanan

kesulitan pendanaan jangka pendek bank yang bersangkutan". Ayat 2 berbunyi "Pelaksanaan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dijamin oleh bank penerima dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan yang nilainya minimal sebesar jumlah kredit atau pembiayaan yang diterimanya".

⁴⁷ UU No.3/ 2004 tentang Bank Indonesia.

⁴⁸ Afnil Guza, *Himpunan Undang-Undang Perbankan RI*, h. 131.

⁴⁹ Bunyi pasal 10 ayat 2 adalah "Cara-cara pengendalian moneter sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat dilaksanakan juga berdasarkan prinsip syariah".

⁵⁰ Bunyi pasal 11 ayat 1 adalah "Bank Indonesia dapat memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah untuk jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari kepada bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek bank yang bersangkutan". Ayat 2 berbunyi "Pelaksanaan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dijamin oleh bank penerima dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan yang nilainya minimal sebesar jumlah kredit atau pembiayaan yang diterimanya".

nasabah (*deposit guarantee scheme*)⁵¹ dan resolusi bank (*bank resolution*)⁵² oleh LPS sebagai suatu lembaga yang independen. Rezim ini tidak memisahkan resolusi bank dari penjaminan nasabah penyimpan dengan pemahaman bahwa keduanya memiliki hubungan yang sangat erat dalam upaya untuk meningkatkan kepercayaan nasabah penyimpan terhadap bank yang memang sangat diperlukan untuk mewujudkan stabilitas sistem perbankan. Sebelum berlakunya undang-undang LPS, kewenangan untuk melakukan tindakan dalam mengatasi kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha suatu bank hanya dimiliki oleh Bank Indonesia (BI) sebagai otoritas pengawas perbankan berdasarkan amanat pasal 37 UU No.7/1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No.10/1998.⁵³

Pertimbangan dibentuknya UU No.24/2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, yaitu: (1) Bahwa untuk menunjang terwujudnya perekonomian nasional yang stabil dan tangguh, diperlukan suatu sistem perbankan yang sehat dan stabil. (2) Bahwa untuk mendukung sistem perbankan yang sehat dan stabil diperlukan penyempurnaan terhadap program penjaminan simpanan nasabah bank. (3) Bahwa dalam rangka melaksanakan program penjaminan terhadap simpanan nasabah bank tersebut perlu dibentuk suatu lembaga yang independen yang diberi tugas dan wewenang untuk melaksanakan program dimaksud.

⁵¹ Sebelumnya berdasarkan Keputusan Presiden No.26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum dan Keputusan Presiden No.193 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat, pemerintah melaksanakan program penjaminan pemerintah berupa *blanket guarantee*. Walaupun program ini dinilai berhasil mengembalikan kepercayaan masyarakat pasca krisis moneter yang terjadi sejak tahun 1997, namun efek buruk terhadap keuangan negara dan timbulnya moral *hazard* dari pemilik dan pengurus bank untuk melakukan tindakan yang tidak berhati-hati dalam pengelolaan bank menyebabkan pemerintah memutuskan untuk mengeluarkan skim penjaminan simpanan yang bersifat terbatas. Rizal Ramadhani, "Likuidasi terhadap Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah; Suatu Upaya Perlindungan Hukum terhadap Kepentingan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Pelaksanaan Program Penjaminan Simpanan", dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 4, Nomor 3, (Desember 2006), h. 25.

⁵² *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), lembaga penjamin simpanan di Amerika Serikat, menggolongkan resolusi bank (*bank resolution*) dalam 2 (dua) tahap, yaitu *resolution process* dan *receivership process*. *Resolution process* merupakan kegiatan untuk menilai harga dari bank atau *thrift* yang mengalami kegagalan, memasarkannya dan kemudian melakukan penawaran penjualannya kepada pihak lain. *Receivership process* merupakan tindakan untuk melakukan penutupan terhadap bank atau *thrift* yang gagal, melakukan likuidasi terhadap asetnya dan membagikan hasil penjualan aset kepada seluruh kreditor. Rizal Ramadhani, "Likuidasi terhadap Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah", h. 25.

⁵³ Rizal Ramadhani, "Likuidasi terhadap Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah", h. 25.

(4) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam nomor 1, 2 dan 3, perlu membentuk undang-undang tentang lembaga penjamin simpanan.

Ditetapkannya UU No.24/2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan adalah untuk menjamin kepercayaan para nasabah bank, baik bank konvensional maupun bank syariah.⁵⁴ Kepercayaan terhadap nasabah merupakan amanah yang harus dijaga (Q.s. al-Nisâ [4]: 57 dan al-Ahzâb [33]: 72). Beberapa pasal yang menjadi landasan perbankan syariah dalam LPS ini adalah pasal 4⁵⁵ dan pasal 96 ayat 1.

Kelima, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara. UU No.19/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara dibentuk dengan beberapa pertimbangan, yaitu: (1) Bahwa strategi dan kebijakan pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat adil, makmur dan sejahtera serta untuk memulihkan sektor ekonomi, perlu disertai dengan upaya pengelolaan keuangan negara secara optimal melalui peningkatan efisiensi dalam pengelolaan barang milik negara dan sumber pembiayaan anggaran negara. (2) Bahwa dalam rangka pengelolaan keuangan negara untuk meningkatkan daya dukung anggaran pendapatan dan belanja negara dalam menggerakkan perekonomian nasional secara berkesinambungan, diperlukan pengembangan pelbagai instrumen keuangan yang mampu memobilisasi dana publik secara luas dengan memperhatikan nilai-nilai ekonomi, sosial dan budaya yang berkembang dalam masyarakat. (3) Bahwa potensi sumber pembiayaan pembangunan nasional yang menggunakan instrumen keuangan berbasis syariah yang memiliki peluang besar belum dimanfaatkan secara optimal. (4) Bahwa sektor ekonomi dan keuangan syariah perlu ditumbuhkembangkan melalui pengembangan instrumen keuangan syariah sebagai bagian dari sistem perekonomian nasional dalam rangka peningkatan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. (5) Bahwa instrumen keuangan berdasarkan prinsip syariah mempunyai karakteristik yang berbeda dengan instrumen keuangan konvensional, sehingga perlu pengelolaan dan pengaturan secara khusus, baik yang menyangkut instrumen maupun perangkat hukum yang diperlukan. (6) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud perlu membentuk undang-undang tentang surat berharga syariah negara.⁵⁶

⁵⁴ Pernyataan ini tertera dalam pasal 96 ayat 1 yang berbunyi, "LPS melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 bagi bank berdasarkan prinsip syariah".

⁵⁵ Pasal 4 menyebutkan bahwa fungsi LPS adalah menjamin simpanan nasabah penyimpan dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya.

⁵⁶ UU No.19/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

Keenam, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. UU No.21/2008 tentang Perbankan Syariah dibentuk berdasarkan beberapa pertimbangan, yaitu: (1) Bahwa sejalan dengan tujuan pembangunan nasional Indonesia untuk mencapai terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi, dikembangkan sistem ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan dan kemanfaatan yang sesuai dengan prinsip syariah. (2) Bahwa kebutuhan masyarakat Indonesia akan jasa-jasa perbankan syariah semakin meningkat. (3) Bahwa perbankan syariah memiliki kekhususan dibandingkan dengan perbankan konvensional. (4) Bahwa pengaturan mengenai perbankan syariah di dalam UU No.7/1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No.10/1998 belum spesifik sehingga perlu diatur secara khusus dalam suatu undang-undang tersendiri. (5) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam nomor 1, 2, 3 dan 4 perlu membentuk undang-undang tentang perbankan syariah, yaitu Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Penutup

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah tentang lembaga keuangan syariah di era reformasi diawali dengan proses pembuatan peraturan perundang-undangan, yaitu: perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, oleh DPR disetujui Presiden. Adapun elemen-elemen terkait dalam pembuatan undang-undang adalah Presiden, Anggota DPR, Menteri Keuangan, Menteri Agama, Menteri Hukum dan HAM, Fraksi-Fraksi yang ada di DPR dan masyarakat perbankan.

Kebijakan-kebijakan ekonomi Islam bagi pengembangan lembaga keuangan syariah yang terbentuk di era reformasi adalah UU No.10/1998 tentang Perbankan, UU No.23/1999 tentang Bank Indonesia, UU No.3/2004 tentang Bank Indonesia, UU No.24/2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan. Semua ini kemudian disempurnakan dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah, PP RI Nomor 39 Tahun 2005 tentang Penjaminan Simpanan Nasabah Bank Berdasarkan Prinsip Syariah dan Peraturan Presiden RI Nomor 2 Tahun 2008 tentang Lembaga Penjaminan. Selain itu, pada era reformasi ini juga lahir UU No.19/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara dan UU No.21/2008 tentang Perbankan Syariah. □

Pustaka Acuan

Buku/Jurnal:

- Al Chaidar, *Pemilu 1999; Pertarungan Idiologis Partai-Partai Islam Versus Partai-Partai Sekuler*, Jakarta: Penerbit Darul Falah, 1999.
- Al-Diwany, Tarek, *The Problem With Interest, Sistem Bunga dan Permasalahannya*, Jakarta: Akbar Media Sarana, 2003.
- Aminuddin, *Kekuatan Islam dan Pergulatan Kekuasaan di Indonesia Sebelum dan Sesudah Runtuhnya Rezim Soeharto*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Antonio, Muhammad Syafi'i, *Bank Syariah dari Teori dan Praktek*, Jakarta: Gema Insani, 2007.
- Aqsha, Darul, et.al., *Islam in Indonesia: A Survey of Events and Development From 1988 to March 1993*, Jakarta: INIS, 1995.
- Arifin, Zainul, *Memahami Bank Syariah: Lingkup, Peluang, Tantangan dan Prospek*, Jakarta: Alvabet, 2000.
- Balala, Maha-Hanaan, *Islamic Finance and Law: Theory and Practice in a Globalized World*, London: I.B Tauris, 2011.
- Burhanudin S, *Hukum Perbankan Syariah di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2008.
- Choudhury, Masudul Alam, "Regulation in The Islamic Political Economy", dalam *Jurnal JKAU Islamic Economic*, Vol.12, (2000).
- Clark, Barry, *Political Economy: A Comparative Approach*, London: Praeger, 1998.
- Effendi, Bachtar, *Islam dan Negara; Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998.
- Fermana, Surya, *Kebijakan Publik; Sebuah Tinjauan Filosofis*, Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2009.
- Gaffar, Afan, "Partai Politik, Elit dan Massa dalam Pembangunan Nasional", dalam Ahmad Zaini Abas, *Beberapa Aspek dari Pembangunan Orde Baru*, Solo: Ramadhani, 1990.
- Guza, Afnil, *Himpunan Undang-Undang Perbankan RI; UU No.21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, UU No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan, UU No.3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia*, Jakarta: Penerbit Asa Mandiri, 2008.
- Haggard, Stephan dan Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, New Jersey: Princeton University Press, 1996.
- Hamid, M. Arifin, *Hukum Ekonomi Islam (Ekonomi Syariah) di Indonesia; Aplikasi dan Perspektifnya*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Hasan, Hasbi, *Kompetensi Peradilan Agama dalam Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah*, Jakarta:

- Gramata Publishing, 2010.
- , *Pemikiran dan Perkembangan Hukum Ekonomi Syariah di Dunia Islam Kontemporer*, Depok: Grata Publishing, 2011.
- Hidayati, Noor Azmah, "Politik Akomodasionis Orde Baru terhadap Umat Islam; Telaah Historis Kelahiran Perbankan Syariah", dalam *Jurnal Millah*, Vol . IV, No.2, (Januari 2005).
- Iqbal, Munawar (Editor), *Distributip Justice and Need Fulfilment in an Islamic Economic*, London: The Islamic Foundation, t.t..
- Jamhari, "Islam di Indonesia" dalam *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 2002.
- Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Ka'bah, Rifyal, *Kodifikasi Hukum Islam Melalui Perundang-Undangan Negara di Indonesia*, Majalah Hukum Suara Badilag, Vol.II, No.5, (September 2004).
- Lane, Jane Erick dan Hamadi Redissi, *Religion and Politics: Islam and Muslim Civilization*, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2009.
- Mahfud MD, Moh., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gema Media, 1999.
- , *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Rajawali Pers Divisi Buku Perguruan Tinggi PT. RajaGrafindo Persada, 2009.
- Manan, Muhammad Abdul, *Islamic Economic; Theory and Practice*, Lahore: SH. Muhammad Asraf, 2005.
- , *Islamic Economics; Theory and Practice*, Cambridge: Houlder and Stoughton Ltd.,1986.
- Mas'ood, Mochtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966- 1967*, Jakarta: LP3ES, 1989.
- P3EI UII, *Ekonomi Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Rahardjo, M. Dawam, "Bank Islam", dalam *Ensiklopedi Islam Tematis*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Houve, 2002.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Ramadhani, Rizal, "Likuidasi terhadap Bank yang Berbentuk Hukum Perusahaan Daerah; Suatu Upaya Perlindungan Hukum terhadap Kepentingan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Pelaksanaan Program Penjaminan Simpanan", dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 4, Nomor 3, (Desember 2006).
- Robinson, Richard, *Indonesia The Rise of Capital*, Sidney: Alen and Unwin Pty, 1986.
- Rodoni, Ahmad dan Abdul Hamid, *Lembaga Keuangan Syariah*, Jakarta: PT. Bestari Buana Murni, 2008.
- Rofiq, Ahmad, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 2002.
- Rushdi, Ali Ahmad, "The Effect of The Elimination of Riba of Income Distribution" dalam Munawar Iqbal (Editor), *Distributip Justice and Need Fulfilment in an Islamic Economic*, London: The Islamic Foundation, t.t.
- Saeed, Abdullah, *Islamic Banking and Interest: A Study of Prohibition of Riba and Its Contemporary Interpretations*, Leiden: E.J. Brill, 1996.
- Salim, Hairus, "Sejarah Kebijaksanaan Kerukunan", dalam *Media BASIS*, Tahun ke-53, No.01-02, (Januari- Februari, 2004).
- Sarkaniputra, Murasa, *Adil dan Ihsan dalam Perspektif Ekonomi Islam; Implementasi Mantik Rasa dalam Model Konfigurasi Teknologi al-Ghzâlî, al-Syâthibî, Leontief-Sraffa*, Jakarta:Penerbit Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam, 2004.
- Suhartono, "Menggagas Legislasi Hukum Ekonomi Syariah ke Ranah Sistem Hukum Nasional: Suatu Kajian dalam Perspektif Politik Hukum," dalam www.badilag.net, diakses tanggal 20 November 2012.
- Suryadinata, Leo, *Golkar dan Militer*, Jakarta: LP3ES, 1992.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT. Raja GrafindoPersada, 2008.
- Syayrazî, al-, Abû Ishâq, *Al-Muhadzdzab*, Cairo: 'Isâ al-Bâbî al-Halabî, t.t.
- Torodo, Michel, *Economic Development*, Singapore: Longman Singapore Publiisher, 1994.
- Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Warde, Ibrahim, *Islamic Finance in The Global Economy*, Edinburg: Edinburg University Press, 2000.
- Zawawi, Ali dan Saifullah Ma'sum, *Penjelasan Alquran tentang Krisis Sosial Ekonomi dan Politik*, Jakarta: Gema Insani, 1999.
- Zuhdi, Ramzi A., *Outlook Perbankan Syariah Indonesia 2010*, Jakarta: Direktorat Bank Syariah BI, 2009.
- Undang-Undang:**
- UU No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- UU No.21/2008 tentang Perbankan Syariah.
- UU No.10/1998 tentang Perbankan.
- UU No.23/1999 tentang Bank Indonesia.
- UU No.3/2004 tentang Bank Indonesia.
- UU No.24/2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Website:

Hadad, Muliaman D. (Deputi Gubernur Bank Indonesia) dan Ramzi A. Zuhdi (Direktur Perbankan Syariah BI), “iB Marketeers Club”, dalam <http://iB.eraMuslim.com/PRODUK PERBANKAN SYARIAH/iB LifeStyle>, Bank Indonesia Luncurkan

iB Marketeers Club.htm, diunduh pada tanggal 10 Februari 2010.

Silalahi, Pande Radja, “Intervensi, Keteguhan dan Kebaikan Hati”, dalam <http://www.kompas.com>, diunduh pada tanggal 25 Maret 2014.