

**PROBLEM KONSEPTUAL
OTORITAS KEPATUHAN SYARIAH
(SYARIAH COMPLIANCE)
DALAM REGULASI PERBANKAN SYARIAH**

TESIS

ASRORI S. KARNI
NPM 0706175546



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
JAKARTA
JUNI 2010**

**PROBLEM KONSEPTUAL
OTORITAS KEPATUHAN SYARIAH
(SYARIAH COMPLIANCE)
DALAM REGULASI PERBANKAN SYARIAH**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum**

ASRORI S. KARNI
NPM 0706175546



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
JAKARTA
JUNI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber, baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Asrori S. Karni

NPM : 0706175546

Tanda tangan : _____

Tanggal : 23 Juni 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Asrori S. Karni
NPM : 0706175546
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Ekonomi
Judul Tesis : **Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah (*Syariah Compliance*) Dalam Regulasi Perbankan Syariah**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji, pada hari Rabu, 23 Juni 2010, dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan dalam rangka memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Uswatun Hasanah, MA (_____)

Penguji : Prof. Dr. Fathurrahman Djamil, MA (_____)

Penguji : Heru Susetyo, SH., LL.M, M.Si, (_____)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal :

**HALAMAN PERNYATAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

=====

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Asrori S. Karni
NPM : 0706175546
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Fakultas : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jenis Karya : Tesis

Demi perkembangan ilmu pengetahuan, meyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**“ Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah (*Syariah Compliance*)
Dalam Regulasi Perbankan Syariah”**

Berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai peneliti/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Tanggal : 23 Juni 2010

Yang menyatakan

Asrori S. Karni

KATA PENGANTAR

Sejak masuk Konsentrasi Hukum Ekonomi, Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada pertengahan 2007, saya sudah beragenda menyusun tesis bertemakan hukum ekonomi syariah. Alasan pokoknya sederhana, karena saya ingin mengembangkan dan mengombinasikan bekal studi tingkat sarjana saya di Fakultas Syariah IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dengan teori dan perspektif hukum ekonomi, yang diajarkan di Program Pascasarjana Magister Hukum ini.

Agenda tesis dengan tema itu saya rintis dengan selalu menulis paper tugas akhir hampir setiap mata kuliah dengan mengangkat isu hukum ekonomi syariah, tentu dalam perspektif masing-masing mata kuliah. Antara lain, mata kuliah politik hukum, sosiologi hukum, hukum perbankan, hukum asuransi, metode penelitian hukum, hukum perlindungan konsumen, dan teori hukum ekonomi. Saya selalu berusaha mempertalikan pendekatan ilmu hukum dengan problematika ekonomi syariah.

Untuk proses pemilihan tema tesis, saya berupaya mencari problem paling aktual di bidang hukum ekonomi syariah. Kebetulan selama masa studi saya, 2007-2009, salah satu isu paling hangat adalah pembahasan dan pengesahan RUU Perbankan Syariah. Lalu saya gali persoalan yang paling diperdebatkan dalam pembahasan RUU itu. Ditemukan dua hal. Pertama, tarik menarik tentang pengadilan mana yang berwenang menyelesaikan sengketa ekonomi syariah,

apakah peradilan agama atau peradilan umum. Kedua, perdebatan tentang siapa pemegang otoritas kepatuhan syariah (*syariah compliance*): lembaga baru di bank sentral, komite independen, atau seperti praktek yang berjalan, di tangan Majelis Ulama Indonesia (MUI).

Semula saya mau mengambil isu peradilan, dengan menelaah putusan-putusan pengadilan agama bidang ekonomi syariah. Dari penggalian sementara ketika itu, jumlah putusan yang ada belum memadai untuk diteliti secara mendalam. Maka pilihan tema pun kemudian jatuh pada isu otoritas kepatuhan syariah. Proposal saya ajukan pada awal semester keempat, Februari 2009, sesuai ketentuan yang berlaku waktu itu, bahwa pengajuan tesis baru bisa di semester keempat.

Tapi penyelesaian tesis ini berlarut-larut sampai tiga semester, tidak secepat target. Alasannya konvensional, akibat kegagalan menyiasati rutinitas pekerjaan. Tiap awal semester saya selalu mengobarkan tekad menuntaskan tesis, tapi di akhir semester selalu saja ada kendala yang membuat saya tak berdaya. Maka begitu 23 Juni 2010, saya akhirnya bisa menjalani ujian tesis, sungguh saya rasakan sebagai karunia Allah Swt yang tidak disangka-sangka (*rizqun min haitsu la yakhtasib*). Alhamdulillah, *kullun min 'indillah*, segalanya sepenuhnya atas kehendak dan ridha Allah swt.

Atas tuntasnya tesis dan seluruh studi magister ini, saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Uswatun Hasanah, MA, selaku pembimbing tesis. Beliau tidak mengajar saya selama studi magister ini, tetapi justru peran beliau pada detik-detik akhir yang sangat menentukan dan genting dalam penyelesaian tesis ini, sungguh amat bermakna, berkesan, dan berharga. Kalau tanpa kemudahan akses bimbingan dalam situasi terdesak tenggat yang beliau berikan, tentu tesis ini tidak bisa diujikan Juni 2010 ini. Dari lubuk hati terdalam, saya menyampaikan terima kasih yang tulus kepada Prof. Uswatun.
2. Prof. Dr. Fathurrahman Djamil, MA dan Heru Susetyo, SH., LL.M, M.Si, selaku penguji. Masukan pengayaan dan pertanyaan-pertanyaan yang kedua beliau kembangkan dalam ujian, amat menggugah dan mencerahkan, sekaligus bermakna bagi penyempurnaan tesis ini.
3. Para dosen program magister ilmu hukum UI: Prof. Dr. Erman Radjagukguk, Prof. Dr. Hikmahanto Juwana, Prof. Dr. Satya Aritanto, Prof. A. Zen Umar Purba, Prof. Valerine J.L.K, Prof. Arie S. Hutagalung, Prof. Arifin S. Atmadja, Dr. Jufrina Rizal, Dr. Yunus Husein, Dr. Zulkarnain Sitompul, Dr. Inosentius Samsul, Dr. Syamsul Ma'arif, Dr. Cita Citrawinda, Dr. Dendy Sugono, Sri Mamudji, MA, dan Winarno Yudho, MA. Semoga ilmu beliau semua membawa manfaat.
4. Seluruh staf skretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, terima kasih atas seluruh layanannya yang amat membantu.
5. KH Ma'ruf Amin, Ketua DSN MUI, yang selalu antusias diajak diskusi seputar kiprah MUI dalam ekonomi syariah. Dr. Wahiduddin Adams,

pelaku pembahasan RUU Perbankan Syariah, dan senior saya sesama alumnus Fakultas Syariah IAIN Jakarta, terima kasih atas wawancara dan dokumen-dokumen pentingnya.

6. Pemimpin Redaksi Majalah GATRA, Ir. Budiono Kartohadiprodjo, yang mengizinkan saya mengikuti perkuliahan, di sela-sela pekerjaan jurnalistik. Ayah beliau, Prof. Soediman Kartohadiprodjo, salah satu mantan guru besar di FH UI, dan diabadikan sebagai nama Perpustakaan FH UI di Depok. *Alhamdulillah* selama membagi waktu pekerjaan dan kuliah ini, saya masih bisa menorehkan prestasi jurnalistik, seperti Mochtar Lubias Award 2008, Anugerah Jurnalistik KPU 2009, dan Anugerah Adiwarta Sampoena 2009.
7. Pengelola Program Beasiswa Unggulan Kementerian Pendidikan Nasional, khususnya, Dr. AB Susanto, selaku koordinator program, beserta para staf, yang memberikan beasiswa studi kepada saya. Dengan beasiswa inilah saya bisa membiayai dana kuliah selama empat semester. Program ini amat berarti dan semoga terus bisa dikembangkan pada masa mendatang.
8. Ida Saidah Sakwan, MA, mantan anggota Komisi X DPR RI, bidang pendidikan, yang juga senior saya di Fakultas Syariah IAIN Jakarta. Saat kami dalam perjalanan bersama dari Makkah ke Madinah, pada musim haji 2006, beliau banyak memotivasi saya untuk studi lanjutan dan menginformasikan adanya beasiswa unggulan untuk wartawan. Semangat itulah yang membuat saya terus menerus berdoa di *Raudhah*,

Masjid Nabawi, agar niat studi lanjutan ini mendapat kemudahan dan berkah, mengingat saya sudah hampir sepuluh tahun menyelesaikan S1 dan belum melanjutkan studi. Dan *Alhamdulillah*, Allah mengabulkan doa saya.

9. Teman-teman Kelas A, Hukum Ekonomi Sore, angkatan 2007, yang penuh keakraban dan kerja sama. Khususnya Abdullah Fahmi Lubis, Ade Harly Arief Siregar, dan Herlin Sulismiyarti, yang pada hari-hari terakhir menjelang ujian, banyak membantu dan mendorong penyelesaian.
10. Ibunda, Musyarofah Dahlan, di Banyuwangi, Jawa Timur, terima kasih atas seluruh dukungan doa yang selalu memberi saya kekuatan dan kepercayaan diri melangkah. Kepada almarhum ayahanda, Karni Muhtarom, terima kasih atas etos studi yang beliau tanamkan kepada saya sejak kanak-kanak. Semoga semua ini menjadi bagian investasi akhirat beliau, sebagai wujud *ilmun yuntafa'u bih* dan *waladin shalihin yad'u lah*, yang insya Allah pahalanya terus mengalir tatkala beliau sudah wafat. Kepada adik-adikku, Hasyim Wahid, di Banyuwangi, Amin Hidayatullah di Jember, dan Azharun Ni'am di Gorontalo, terima kasih doa dan dukungan moralnya, teruskan bergerak mengembangkan potensi diri.
11. Ayah dan Ibu mertua di Garut, kakak ipar di Bekasi, A Momon dan Teh Yanti, adik-adik ipar di Pamulang dan Ciputat, Ida dan Irvan, Reni

dan Nanang, terima kasih atas doa dan dukungannya. Semoga suasana kekeluargaan terus terbangun baik dan makin berkah.

12. Istri tercinta, Ade Rina Farida, terima kasih atas cambukan semangat dan provokasi yang tak pernah kendur, agar cepat menyelesaikan studi. Anak-anakku, Maula Azharil Adzkia dan Zidny Ilman Nafi', yang dialog-dialognya, leluconnya, membuat hari-hari penat penyelesaian studi, jadi segar penuh warna. Semoga capaian studi ini membawa maslahat bagi keluarga.

Kepada seluruh pembaca, saya persembahkan studi sederhana ini, semoga membawa manfaat, baik bagi pengembangan ilmu hukum, ilmu syariah, dinamika praktek ekonomi syariah, atau sekadar bacaan informatif di waktu senggang. Karya ini masih penuh keterbatasan, mengingat pengerjaannya yang kurang optimal. Kritik dan masukan pembaca sangat saya harapkan. Saya sendiri punya tekad untuk terus menyempurnakan karya ini, sehingga layak dipublikasikan jadi buku. Semoga.

Jakarta, 30 Juni 2010

Asrori S. Karni

ABSTRAK

Asrori S. Karni, *Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah (Syariah Compliance) Dalam regulasi Perbankan Syariah*, Tesis Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Juni 2010.

Pilihan otoritas regulasi untuk mempercayakan otoritas kepatuhan syariah (*syariah compliance*) perbankan syariah kepada Majelis Ulama Indonesia (MUI), lembaga non-negara berbadan hukum privat, secara teoritik menyimpan problem. Malaysia, Pakistan, dan Sudan membangun otoritas *syariah compliance* dengan memperkuat lembaga independen berbadan hukum publik, berupa organ dalam bank sentral atau komisi mandiri yang diangkat kepala negara. Dua model otoritas kepatuhan usulan DPR saat pembahasan RUU Perbankan Syariah juga memilih format dewan atau komisi yang menjadi organ bank sentral atau otoritas jasa keuangan. Pilihan demikian karena keputusan otoritas ini akan mengikat publik, maka sewajarnya dipegang badan hukum publik. Dinamika pembahasan RUU akhirnya memilih model MUI. Pertimbangannya, independensinya dipercaya lebih terjaga. Selain itu, selama ini secara *de facto* MUI sudah menjalankan peran itu. Model otoritas kepatuhan demikian membuat fatwa MUI yang secara konseptual tidak mengikat menjadi semi-mengikat publik. Kedudukan MUI sebagai badan hukum privat menjadi mirip badan hukum publik yang berwenang membuat ketetapan mengikat publik. Sisi lain, kelayakan fatwa ormas non-MUI sebagai rujukan regulasi, terkesan diabaikan, karena sudah ada fatwa rujukan resmi. Kajian bercorak penelitian hukum normatif ini bertujuan menguji ketepatan secara teoritik penunjukan MUI itu. Bagaimana jadinya konsepsi fatwa yang makna generiknya dalam literature hukum Islam tidak mengikat publik. Bagaimana pula kedudukan fatwa ormas Islam di luar MUI yang kredibilitasnya juga tidak bisa disepelekan. Penelitian dilakukan dengan tiga pendekatan. Pendekatan peraturan untuk menggali formula regulasi. Pendekatan konsep untuk analisis konseptual. Pendekatan perbandingan untuk komparasi praktek regulasi beberapa negara. Diperoleh konklusi, model otoritas berbasis MUI ini masih relevan dilanjutkan, sejauh sebagai model transisi. Model otoritas ini masih menempatkan fatwa dalam watak privatnya, karena masih diperlukan tahap transformasi fatwa menjadi regulasi mengikat. Banyaknya pihak berkompetensi fatwa di luar MUI dicoba diakomodasi lewat mekanisme internal MUI. Bila saat ini MUI dinilai paling siap memegang otoritas kepatuhan syariah, perlu dilengkapi perangkat regulasi yang menjadi standar legal dan ilmiah untuk menjamin bahwa fatwa MUI, baik proses maupun hasilnya, paling memenuhi kualifikasi diserap dalam regulasi. Namun, problem legal-konseptual yang diidap model ini harus terus diselesaikan secara gradual. Ke depan, perlu dijajaki peluang pembentukan otoritas kepatuhan syariah independen, sesuai argumen pokok dipilihnya MUI, namun berbadan hukum publik, seperti di Malaysia, Pakistan, dan Sudan, karena otoritasnya akan mengikat publik.

ABSTRACT

Asrori S. Karni, *The Conceptual Problems of The Authority of Shariah Compliance in The Shariah Banking Regulation*, A Thesis for Master Degree, Post-Graduate, Faculty of Law, University of Indonesia, 2010.

Choice of the regulatory authorities to entrust the authority of sharia compliance of Islamic banking to the Indonesian Ulama Council (MUI), a non-state entity, a private law entity, has the problems theoretically. Malaysia, Pakistan, and Sudan built the authority of sharia compliance by strengthening independent institution incorporated under public law entity, such as organs in the central bank or an independent commission that was appointed by head of the state. Two models of sharia compliance authority which were proposed by House of Representative, when discussing the draft of Shariah Banking Act, also chose the format of public legal entity, such like an organ of central bank or a part of the financial services authority. These options base on reason that the decisions of sharia compliance authority will be binding on public, then it was appropriate held by a public legal entity. But the dynamics of the parliamentary debate on the bill ultimately chose the type of a private legal entity, namely MUI. The main consideration is its independence more credible. In addition, empirically MUI has been engaged in that role. The passed model of sharia compliance authority make MUI's fatwa that is conceptually not public binding to be the semi-public binding. The position of MUI as a private legal entity transform to be a pseudo-public legal entity that was authorized to make rulings which was binding on the public. Other hand, the feasibility of non-MUI's fatwa (edicts) as a referral of regulations, was look ignored, because there has been an official fatwa as regulation's reference. The normative legal research was aimed to test theoretically the accuracy of MUI's appointment as a sharia compliance authority holder. How is then the application of the concept of fatwa that its generic meaning in Islamic law literature was not binding on the public? How is the position of fatwa of Islamic organizations outside MUI that their credibility also can not be underestimated? Research was carried out by three approaches. Regulatory approach was used to explore the regulatory formula. Conceptual approach was used to make conceptual analysis. Comparative approach was used to compare the regulation of some countries. Retrieved conclusion that the model of MUI based authority is still relevant to be continued, as far as the transition model. The model of authority is still placing fatwa in it's generic concept as a non-binding ruling, because it still need stage to transform fatwa to be regulation. The large number of competent *mufti* outside MUI try to be accommodated through MUI internal mechanisms. If currently MUI is still considered as the most ready entity to hold the authority of sharia compliance, It is need to be equipped by the regulations that will be a legal and scientific standard to ensure that MUI's fatwa, both process and outcome, were the most qualified one to be absorbed to the regulation. However, the legal-conceptual problems within this model should continue to be solved gradually. For the next time, it is necessary to explore the

feasibility of the establishment of an independent sharia compliance authority. Independence is the principal arguments of MUI appointment as sharia compliance authority holder. Beside independent, the next compliance authority should be a public legal entity, such as in Malaysia, Pakistan, and Sudan, because it's authority will be binding on the public.



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	xi
DAFTAR ISI	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG MASALAH	1
B. RUMUSAN MASALAH	10
C. TUJUAN PENELITIAN	11
D. METODE PENELITIAN	12
E. TINJAUAN PUSTAKA	13
F. KERANGKA KONSEPTUAL	19
1. Daya Ikat Fatwa	19
2. Kewenangan Badan Hukum Publik dan Privat	21
3. Norma Hukum Versus Norma Agama	23
G. SISTEMATIKA PEMBAHASAN	25
BAB II KONSEP OTORITAS KEPATUHAN SYARIAH	27
A. PRINSIP TATA KELOLA KEPATUHAN SYARIAH	29
1. Ketentuan Umum Kerangka Kerja Tata Kelola Syariah	30
2. Pengawasan, Akuntabilitas, dan Responsibilitas.....	32
3. Independensi.....	32
4. Kompetensi	34
5. Kerahasiaan dan Konsistensi	35
6. Etika Profesional.....	35
7. Kepatuhan Syariah dan Fungsi Riset	36
B. OTORITAS PRODUKSI FATWA PRINSIP SYARIAH	37
1. Pakistan	38
2. Malaysia	41
3. Sudan	45
4. Iran	48
5. Bahrain	49
C. TRANSFORMASI FATWA MENJADI REGULASI BERDAYA IKAT.....	50
1. Pakistan	51
2. Malaysia	53

3. Sudan	55
D. MEKANISME PENGAWASAN KEPATUHAN SYARIAH	58
1. Pakistan	59
2. Malaysia	62
3. Sudan	65
BAB III OTORITAS KEPATUHAN SYARIAH DALAM REGULASI PERBANKAN SYARIAH	68
A. POTRET SEKILAS POLITIK HUKUM BANK SYARIAH	68
1. Materi Hukum	76
2. Lembaga Hukum	79
3. Kultur Hukum	80
B. PROSES LAHIRNYA FORMULA OTORITAS KEPATUHAN SYARIAH	80
C. DEWAN SYARIAH NASIONAL	91
D. DEWAN PENGAWAS SYARIAH	98
E. KOMITE PERBANKAN SYARIAH	100
BAB IV PROBLEM KONSEPTUAL OTORITAS KEPATUHAN SYARIAH .	104
A. OTORITAS PUBLIK DI TANGAN BADAN HUKUM PRIVAT	98
B. REGULASI BERBASIS AGAMA DENGAN REFERENSI RESMI	113
C. RISIKO TEORITIK OTORITAS PUBLIK TANPA STANDAR PUBLIK ...	120
D. MODEL ALTERNATIF OTORITAS KEPATUHAN SYARIAH	123
BAB V PENUTUP	127
A. KESIMPULAN	127
B. SARAN	134
DAFTAR PUSTAKA	137