

## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Dari penelitian dan ulasan dalam tesis ini, dapat diperoleh beberapa butir kesimpulan sebagai berikut:

1. Regulasi perbankan syariah yang menyerahkan otoritas kepatuhan syariah kepada Majelis Ulama Indonesia (MUI), sebuah lembaga non-negara dan berbadan hukum privat, lebih tepat dipahami dalam kerangka membangun otoritas fatwa yang lebih independen. Hal itu sesuai konteks pembahasan RUU Perbankan Syariah, saat mana formula berbasis MUI itu dimunculkan sebagai antitesis terhadap dua model usulan DPR dukungan Bank Indonesia (BI), yang memilih format badan hukum publik dan bagian lembaga negara.

Model pertama, "Dewan Syariah Nasional", organ yang melekat di bank sentral atau Otoritas Jasa Keuangan, mirip di Pakistan. Model kedua, "Komite Perbankan Syariah", lembaga independen, yang diangkat kepala negara, mirip di Malaysia dan Sudan. Di kebanyakan negara, spiritnya memang mirip usulan DPR, bahwa otoritas kepatuhan syariah dijalankan lembaga berbadan hukum publik. Argumennya, bahwa keputusan otoritas ini akan mengikat publik, maka lazimnya dipegang badan hukum publik.

Model usulan DPR itu dikritik berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dan mengganggu independensi fatwa. Mengingat, dalam proses pemutusan fatwa selama ini, beberapa kali terjadi benturan kepentingan antara otoritas regulasi (BI) dan otoritas fatwa (MUI). Bahwa akhirnya model berbasis MUI yang ditetapkan, dikarenakan prinsip independensi. MUI, justru karena statusnya yang terpisah dari negara dan badan hukum privat, maka dinilai lebih independen. Model ini juga penegasan praktek yang sudah lama berjalan, bahwa MUI memiliki rekam jejak panjang memerankan fungsi ini, bahkan ketika regulasi negara belum banyak memayungi. Model ini mirip Bahrain yang merujuk fatwa dari badan non-negara, AAOIFI (Accounting and Auditing Organisation for Islamic Financial Institutions), bedanya dengan model MUI, AAOIFI ini organisasi skala internasional. Konsep model ini secara teoritik bisa dinilai tepat, bila dilihat sebagai bagian upaya membangun otoritas kepatuhan syariah yang lebih independen, terpisah dari lembaga negara.

Perihal kesan problem teoritik bahwa fatwa MUI yang seolah berubah menjadi semi-mengikat, dan kedudukan MUI seolah berubah mirip badan hukum publik, lebih diakibatkan terbatasnya klausul dalam UU 21/2008 yang mengatur otoritas kepatuhan syariah. Klausul tersebut hanya terdiri satu pasal (26) di bab tentang "Larangan Bagi Bank

Syariah dan UUS" dan satu paragraf di penjelasan umum. Jauh berbeda dengan klausul otoritas kepatuhan syariah dalam RUU usulan DPR yang dituangkan dalam bab tersendiri, terdiri 3 pasal dan 13 ayat.

Dengan demikian, cara pandang yang melihat model otoritas kepatuhan di tangan MUI sebagai pengaburan konsep fatwa yang bermakna dasar tidak mengikat menjadi mengikat atau pengaburan kedudukan MUI yang badan hukum privat seolah menjadi badan hukum publik, tidak sepenuhnya tepat, namun bisa dimengerti sebagai akibat terbatasnya klausul dalam UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah. Posisi tawar fatwa MUI dalam penyusunan regulasi pasca keluarnya UU 21/2008 memang lebih kuat. Tetapi, posisi fatwa MUI tidak secara otomatis mengikat publik, melainkan hanya mengikat regulator untuk menjadikannya rujukan regulasi publik. Fatwa tidak otomatis berlaku menjadi regulasi. Masih diperlukan tahapan peralihan dari fatwa menjadi Peraturan BI yang dirumuskan oleh Komite Perbankan Syariah, organ di BI.

Secara substantif dan operasional, model otoritas ini masih menempatkan fatwa dalam "watak privatnya" yang tidak mengikat, terbukti masih diperlukan tahap transformasi menjadi Peraturan BI. Maka itu, fatwa MUI tidak otomatis mengikat publik. Ini mirip

kedudukan fatwa *Shariah Board* di Pakistan yang baru berstatus mengikat dan final setelah diumumkan oleh State Bank of Pakistan. MUI pun, dengan kewenangan model itu, tidak lantas menjadi badan hukum publik. Otoritas BI dalam pembuatan regulasi juga tidak dilangkahi, karena dalam Peraturan BI, proses penerbitan fatwa dalam Peraturan BI masih diberi ruang untuk menafsirkan, mamaknai dan mengharmonisasikan fatwa. Secara legal formal, problem konseptual tentang tepat tidaknya otoritas kepatuhan syariah diserahkan kepada MUI juga sudah diatasi. Meski hakekat fatwa tidak mengikat, tetapi secara legal formal dibenarkan dinyatakan sebagai rujukan resmi regulasi, bila UU menyatakan demikian. Begitulah ketentuan pasal 7 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Model otoritas kepatuhan syariah berbasis MUI ini masih relevan dilanjutkan, sejauh sebagai model transisi, sembari dalam jangka panjang, menyiapkan terbentuknya sebuah lembaga yang tidak hanya independen, tapi juga berbadan hukum publik. Untuk jangka pendek, perlu terus dilengkapi perangkat regulasi tentang standar operasi otoritas di MUI ini yang masih sangat terbatas. Walhasil, model ini menjadi titik temu menarik antara upaya menjaga independensi lembaga fatwa dan kebutuhan membuat substansi fatwa berlaku mengikat publik. Ini juga bisa menjadi model khas Indonesia, sebagai

negara demokrasi muslim terbesar, di mana peran MUI ini mencerminkan signifikannya partisipasi elemen non-negara dalam penyelenggaraan urusan publik.

2. Mekanisme penetapan regulasi oleh BI, dalam kerangka menjaga kepatuhan syariah, dengan cara menjadikan fatwa MUI sebagai rujukan resmi, sehingga fatwa itu diperlakukan seolah mengikat untuk dipatuhi, secara konseptual, perlu ditelaah secara kritis. Satu sisi, mekanisme demikian terasa kurang pas dengan "asas keterbukaan" dalam proses penyusunan regulasi yang digariskan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sewajarnya, regulator membuka sebanyak mungkin sumber bahan mentah regulasi, untuk menghasilkan peraturan yang makin memenuhi kualifikasi.

Namun demikian, masih ada perkembangan positif, bahwa kelemahan klausul dalam UU Perbankan Syariah, yang memberi kesan seolah fatwa MUI harus diserap mentah-mentah, terlihat dicoba diatasi oleh Peraturan BI tentang Komite Perbankan Syariah (KPS), sebagai peraturan pelaksana. Bahwa tugas KPS dalam menuangkan fatwa menjadi peturan BI, dijalankan dengan menempuh langkah "penafsiran", "pemaknaan", dan "harmonisasi". Ini berarti, masih ada ruang keterbukaan bagi otoritas regulator dalam merumuskan

regulasi. KPS tidak harus menuangkan fatwa menjadi regulasi secara mentah-mentah, tanpa penafsiran, tanpa pemaknaan, dan tanpa harmonisasi.

Di sisi lain, di saat UU Perbankan Syariah terkesan tidak menerapkan asas keterbukaan, mekanisme pembuatan fatwa yang dijalankan Dewan Syariah Nasional (DSN)-MUI, justru menempuh dan mengembangkan cara-cara yang sejalan dengan asas keterbukaan, sebagaimana ditekankan UU 10/2004. Hal itu dilakukan dengan cara bahwa komposisi Pleno DSN-MUI yang berjumlah 53 orang merupakan kombinasi antara kriteria kompetensi dan representasi.

Dari sisi kompetensi, mereka direkrut dari berbagai bidang keahlian yang diperlukan: syariah, perbankan, hukum, asuransi, keuangan, dan sebagainya. Sisi lain, ada anggota yang direkrut karena pertimbangan representasi, yakni, mewakili keragaman ormas Islam dan elemen dalam masyarakat Islam, sehingga kemajemukan bisa terakomodasi. Suara dan pendapat dari beragam elemen bisa diserap. Pada akhirnya, fatwa MUI berpeluang mendapat legitimasi lebih luas dan akseptabilitas fatwa juga bisa lebih baik.

3. Formula otoritas kepatuhan syariah pada MUI ini tidak disertai ketentuan komprehensif tentang standar operasi, mekanisme

rekrutmen, kewenangan rinci, larangan dan kewajiban, serta aspek prosedural lainnya. Ketentuan demikian sebelumnya sudah dipersiapkan cukup komprehensif dalam RUU Perbankan Syariah versi DPR, ketika menawarkan komite independen sebagai pemegang otoritas kepatuhan syariah. Tentu ganjil, pemegang otoritas syariah dengan kewenangan yang sedemikian determinan, tidak dipagari oleh ketentuan standar operasi.

Bisa dibandingkan dengan ketentuan tentang Dewan Pengawas Syariah (DPS), sebagai kepanjangan tugas MUI dalam otoritas kepatuhan syariah. Meskipun pasal-pasal tentang DPS dalam UU 21 /2008 juga bersifat global, tetapi ada klausul yang mendelegasikan ketentuan rincinya pada Peraturan BI. Kini sudah ada dua Peraturan BI yang memberikan ketentuan rinci tentang standar operasi DPS. Ke depan, diperlukan pula regulasi yang mengatur standar operasi otoritas fatwa MUI.

Walaupun regulasi negara tidak membuat standar operasi otoritas fatwa, DSN-MUI secara internal, sudah sejak tahun 2000, telah memiliki tiga macam pedoman kerja. Di sana sudah diatur tentang kedudukan, status, dan anggota; tugas dan wewenang; mekanisme kerja; dan pembiayaan. Mekanisme kerja DPS juga sudah diatur dalam pedoman sejak tahun 2000 ini, padahal regulasi baru mengatur tahun

2007. Langkah MUI ini konsisten dengan kiprahnya dalam sejarah panjang perbankan syariah di Indonesia, yang selalu menjadi pionir, lebih dahulu melangkah, ketimbang kebijakan pemerintah.

Saat regulasi masih "malu-malu" memayungi kegiatan usaha perbankan syariah pada awal 2000-an, DSN-MUI sudah banyak mengeluarkan pedoman berbasis fatwa. Sebagaimana sejumlah fatwa MUI kemudian diserap dalam regulasi, sepatutnya, pedoman kerja internal DSN-MUI juga segera diadopsi dalam bentuk regulasi, sehingga standar kerja pemegang otoritas kepatuhan syariah ini mendapat kawalan secara legal-formal.

## B. SARAN

Berpijak dari berbagai problem konseptual yang dikemukakan di atas, berikut ini disampaikan beberapa saran pembenahan:

1. Langkah penafsiran, pemaknaan, dan harmonisasi yang dilakukan Komite Perbankan Syariah dalam menuangkan fatwa MUI menjadi Peraturan Bank Indonesia perlu dilengkapi ketentuan lebih detil. Sehingga satu sisi, independensi MUI dalam berfatwa tidak merasa dikurangi, sisi lain, kewenangan regulator dalam merumuskan regulasi juga diberi ruang untuk memenuhi kriteria standar penyusunan peraturan perundang-undangan.



2. Kinerja DSN-MUI dalam menjalankan otoritas kepatuhan syariah perlu dilengkapi dengan mekanisme yang menjamin kredibilitas dan imparialitas fatwa serta menjamin kompetensi dan kredibilitas personil DPS yang direkomendasikan. Diperlukan regulasi dari otoritas publik (pemerintah atau BI) tentang standar kerja MUI dalam menjalankan peran Otoritas Kepatuhan Syariah itu.
3. Dalam jangka panjang, untuk memaksimalkan spirit independensi dalam pembentukan otoritas kepatuhan syariah, perlu dilakukan kajian serius untuk menjajaki kemungkinan pembentukan otoritas kepatuhan syariah yang berupa lembaga independen dan sekaligus berbadan hukum publik. Tata cara rekrutmen dan kewenangannya diatur UU.
4. Kita memiliki praktek regulasi yang kaya dalam membentuk lembaga independen. Prinsip dan prosedur pembentukan lembaga independen sebagaimana diterapkan dalam pembentukan KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha), KPK (Komisi Pemberantas Korupsi), KPI (Komisi Penyiaran Indonesia), Komnas HAM, dan sebagainya, juga bisa diadopsi dalam pembentukan otoritas kepatuhan syariah.

Kewenangannya bisa menggabungkan fungsi mufti dan regulator sekaligus. Rekrutmen anggotanya terbuka, melalui *fit and proper test* yang transparan oleh lembaga publik. Konsep ini akan membuat lembaga itu lebih independen ketimbang model yang melekat di bank sentral ala Pakistan. Konsep ini juga membuat lembaga itu lebih otoritatif ketimbang MUI, karena berstatus badan hukum publik.

Lebih jauh, lembaga independen ini bisa diperluas fungsinya pada layanan publik lainnya terkait syariah, yang dewasa ini semakin berkembang. Tidak hanya bidang keuangan Islam, tapi juga layanan jaminan produk halal atau pengawas kepatuhan syariah bagi pengelola (amil) zakat. *Wallahu a'lam.*