



UNIVERSITAS INDONESIA

PENGAWASAN PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA

TESIS

**BIMA SUJATMIKO
0906580716**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
JAKARTA
JULI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

PENGAWASAN PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

BIMA SUJATMIKO

0906580716

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI

JAKARTA

JULI 2011

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Bima Sujatmiko

NPM : 0906580716

Tanda Tangan :

Tanggal : 11 Juli 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Bima Sujatmiko
NPM : 0906580716
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia


Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Ekonomi Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Uswatun Hasanah, MA

Penguji 1 : Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si.

Penguji 2 : Dr. Hamid Chalid, S.H., LL.M.



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 11 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, baik secara moral maupun material dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, tidaklah mudah bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Uswatun Hasanah, MA., selaku pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini,
2. Dr. Hamid Chalid, S.H., LL.M., dan Heru Susetyo, S.H., L.L.M., M.Si., selaku dosen penguji atas masukan dan saran dalam perbaikan penyusunan tesis ini,
3. Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H., selaku Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia,
4. Dosen-dosen di Fakultas Hukum Pascasarjana UI yang telah memberikan ilmu dan wawasan baru di bidang hukum,
5. Kepala BPKP dan segenap pimpinan BPKP lainnya yang telah memberikan kepercayaan dan amanah kepada saya untuk melaksanakan tugas belajar di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia,
6. Priyatno S.H., selaku Kepala Biro Kepegawaian dan Organisasi dan Tanusi S.E., Ak. M.M., selaku Kepala Bagian Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai, sebagai pimpinan unit kerja saya yang telah memberikan begitu banyak kepercayaan dan kelonggaran waktu disela-sela pekerjaan kantor serta dorongan semangat kepada saya untuk menyusun dan menyelesaikan tesis ini,

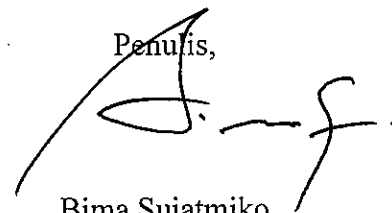
7. Kedua orang tua saya, Ayahanda Suwardi dan almarhumah Ibunda Sri Hartini, yang telah membesarkan, mendidik dan selalu mendoakan saya sejak kanak-kanak sehingga mampu mandiri dan meraih kehidupan yang lebih baik.
8. Istri terkasih, Ninggar Mutiara, S.E., dengan cinta dan kasih sayangnya yang tulus telah memberikan dorongan semangat tanpa henti serta kepada Nuryta Candra Dewi dan Karina Dyah Paramitha kedua buah hati tercinta yang selalu dengan senyum cerianya memberikan energi baru untuk menyelesaikan studi ini. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada kedua Mertua saya, Ibu Sri Peni dan Bapak Ma'rifi (almarhum) kedua kakak ipar saya Mbak Novi, Mas Iwan sekeluarga, adik kandung tercinta Sandi Indra Prasetya, S.H., LL.M serta seluruh keluarga saya lainnya terkasih atas dorongan morilnya sehingga saya mampu menyelesaikan studi ini,
9. Teman-teman, Mahasiswa Pascasarjana FHUI Program Magister Hukum Konsentrasi Hukum Ekonomi angkatan 2009 khususnya Kelas A Sore, Muslihuddin, Nurly, Suryono, Shalahuddin, Elie, Catur, Wawan, Budi, Himawan, Husendro, Yuli dan Yulia, Muhari, Diaz, Denny, Redy, Zico, Dodi, Hada, Uly, Eril, Harry, Adhy sang Ketua Kelas serta seluruh teman yang lain yang telah bahu membahu, berdiskusi, bertukar fikiran dan belajar tentang banyak hal baru mengenai ilmu hukum dalam dua tahun ini, serta canda ria, kebersamaan, saling mendukung dan memberikan semangat untuk menyelesaikan pendidikan ini tepat waktu sehingga saya mampu menyelesaikan studi ini.
10. Pak Among, Bu Sally, Pak Mardi, Pak Hendra, Pak Sunaryono, Pak Herry, Pak Edi, Bu Eny, Mbak Yani dan teman kerja lainnya di BPKP yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, juga terima kasih secara khusus kepada teman-teman di Bagian Peminangan dan Pemberhentian Pegawai, Pak Denny, Bu Rini, Pak Didin, Bu Alin, Bu Endang, Pak Dedy, Bu Acih, Pak Firman, Pak Priyadi, Pak Dadang, Mbak Kunsiah, Mas Aep dan Mbak Nuris, yang telah membantu menuntaskan pekerjaan kantor selama saya menyelesaikan studi.

11. Teman-teman kuliah di Fakultas Hukum Unair khususnya angkatan 93, Komandan Budi, Irwan, Ida, Nana, Jay Rosa, Regina, Josua, Isma, Sigid, Eko dan teman lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya atas dorongan semangat yang diberikan kepada saya untuk dapat menyelesaikan penulisan tesis ini tepat waktu,
12. Seluruh staf di sekretariat program Pascasarjana, Mas Huda, Pak Watijan, Mas Ari, Pak Ivan, Mas Yono, Pak Hadi yang telah banyak membantu menyelesaikan administrasi perkuliahan selama saya menyelesaikan studi di program Pascasarjana ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 11 Juli 2011

Penulis,



Bima Sujatmiko

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

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

Nama : Bima Sujatmiko

NPM : 0906580716

Program Studi : Ilmu Hukum

Departemen : Program Pascasarjana Magister Hukum FHUI Jurusan Hukum
Ekonomi

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

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

Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia

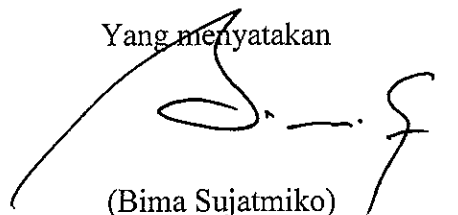
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 11 Juli 2011

Yang menyatakan



(Bima Sujatmiko)

ABSTRAK

Nama : Bima Sujatmiko
Program studi : Hukum Ekonomi Pascasarjana Fakultas Hukum
Judul : Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia

Tesis ini membahas Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah pengawasan terhadap perbankan syariah berdasarkan peraturan perundang-undang di Indonesia dan perbandingan pengawasan perbankan syariah di Indonesia, Malaysia dan Iran. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif melalui studi kepustakaan. Penelitian ini menemukan bahwa pengawasan kepatuhan perbankan syariah terhadap prinsip kehati-hatian dilakukan oleh Bank Indonesia dan pengawasan terhadap prinsip syariah dalam kegiatan usaha perbankan syariah dilakukan oleh Dewan Pengawas Syariah. Pengawasan terhadap prinsip syariah tidak terlepas dari peran Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia yang menerbitkan fatwa-fatwa tentang produk dan jasa perbankan syariah.

Kata kunci:
perbankan syariah, pengawasan

ABSTRACT

Nama : Bima Sujatmiko
Program studi : Economic Law
Judul : The Syariah Banking Supervision in Indonesia

This thesis discusses the Syariah Banking Supervision in Indonesia, the subject matter in this study is the supervision of syariah banking is based on legislation and law in Indonesia and the comparison of syariah banking supervision in Indonesia, Malaysia and Iran. The research method used is a normative legal research through a literature study. This study found that supervision of compliance to the principles of syariah banking prudential conducted by Bank Indonesia and oversight of Shariah principles in Islamic banking activities conducted by the Sharia Supervisory Board. Supervision of the Shariah principle is inseparable from the role of the National Islamic Council of Indonesia Ulama Council issuing fatwas on Islamic banking products and services.

Kata kunci:
shariah banking, supervision

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH	vi
ABSTRAK / ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Pokok Permasalahan	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Kerangka Teori	11
F. Kerangka Konseptual	17
G. Sistematika Penulisan	24
II. PENGATURAN DAN PENGAWASAN PERBANKAN BERDASARKAN BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION	26
A. <i>Basel Committee on Banking Supervision</i> , Sejarah dan Keanggotaan	26
B. Pengaturan Perbankan berdasarkan <i>Basel Committee on Banking Supervision – Basel Capital Accord</i>	37
1. <i>International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (Basel Capital Accord 1988 / Basel Accord I)</i>	38
2. Kritik dan Amendemen Terhadap <i>Basel Accord I</i>	41
a. Kritik Terhadap <i>Basel Accord I</i>	41
b. Amendemen Tahun 1996 terhadap <i>Basel Accord I</i>	43
3. <i>The New Basel Capital Accord (Basel Capital Accord 2001/Basel Accord II)</i>	45
C. Prinsip-prinsip Pengawasan Bank yang Efektif, <i>The Core Principles For Effective Banking Supervision (The Basel Core Principles)</i>	51
D. Penerapan <i>Basel Accord Capital</i> dan <i>The Basel Core Principles</i> bagi Perbankan Syariah di Indonesia	72
III. PENGAWASAN PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA	81
A. Pengertian, Sejarah dan Perkembangan Bank Syariah di Dunia	81
1. Pengertian Bank Syariah	81
2. Sejarah dan Perkembangan Bank Syariah di Dunia	84
a. Cikal Bakal Praktek Bank di Zaman Nabi Muhammad SAW	84
b. Perbankan Syariah Di Masa Modern	87

B. Sejarah Perbankan Syariah di Indonesia	91
C. Pengaturan Perbankan Syariah di Indonesia	95
1. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1992 dan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.	96
2. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia	103
3. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah	106
4. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Peraturan Bank Indonesia	117
D. Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia	120
1. Peranan Dewan Syariah Nasional dalam Pengawasan Perbankan Syariah	120
2. Pengawasan Perbankan Syariah oleh Bank Indonesia	127
3. Pengawasan Perbankan Syariah oleh Dewan Pengawas Syariah	133
IV. PERBANDINGAN PENGAWASAN PERBANKAN SYARIAH DI MALAYSIA DAN IRAN	146
A. Pengawasan Perbankan Syariah di Malaysia	146
1. Perbankan Syariah di Malaysia	147
2. Pengawasan Perbankan Syariah di Malaysia	161
B. Pengawasan Perbankan Syariah di Iran	176
1. Perbankan Syariah di Iran	178
2. Pengawasan Perbankan Syariah di Iran	188
V. KESIMPULAN DAN SARAN	205
A. Kesimpulan	205
B. Saran	206
DAFTAR REFERENSI	207

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Pembangunan Nasional merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan kesinambungan pelaksanaan Pembangunan Nasional memerlukan sistem keuangan dan perbankan yang sehat dan efisien. Berkaitan dengan pelaksanaan Pembangunan Nasional tersebut disebutkan bahwa Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan Pembangunan Nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional menuju ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat.¹ Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, tentang kelembagaannya, kegiatan usahanya, termasuk pula cara dan proses melakukan usahanya.² Sistem perbankan di Indonesia telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang saling terkait yaitu seperti Undang-undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-undang No. 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, Undang-undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjaminan Simpanan dan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Pasal 2 Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan menyatakan bahwa Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian, prinsip kehati-hatian menuntut bank dan orang-orang yang terlibat didalamnya, terutama dalam membuat kebijakan dan menjalankan usahanya wajib menjalankan tugasnya secara profesional, teliti dan cermat serta harus selalu mematuhi seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku secara konsisten dan didasari dengan itikad baik.³

Prinsip kehati-hatian ini dilakukan agar bank mendapatkan kepercayaan dari masyarakat sehubungan dengan fungsi perbankan sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Bank mempunyai usaha pokok berupa menghimpun dana dari

¹ Penjelasan Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

² Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Kencana 2008), hal 18.

³ Penjelasan Pasal 2 Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

masyarakat untuk kemudian disalurkan kembali kepada masyarakat yang membutuhkan dana dalam bentuk kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, dengan demikian usaha Bank berhubungan erat dengan dana masyarakat. Dana masyarakat yang dihimpun dan disalurkan tersebut jauh lebih besar dari modal bank, karenanya resiko bank jauh lebih besar dibanding dengan usaha lainnya, adalah penting bagi bank untuk meyakinkan para deposannya dan melindunginya dari kerugian yang mungkin terjadi, seperti dengan mencegah terjadinya kecurangan, menghindari kesalahan manajemen, tidak melakukan pinjaman yang berlebihan dan menghindari terjadi konsentrasi penyaluran kredit dan eksploitasi bank untuk kepentingan dan memperkaya segelintir oknum. Sehingga dalam menjalankan usahanya perbankan harus menjalankan prinsip kehati-hatian dan perlu adanya pengawasan yang efektif yang dilakukan oleh suatu lembaga yang berwenang. Pada hakekatnya pengawasan perbankan dimaksudkan untuk meningkatkan keyakinan masyarakat bahwa bank-bank dari segi finansial tergolong sehat, bahwa bank dikelola dengan baik dan profesional serta di dalam bank tidak terkandung segi-segi yang dapat menjadi ancaman terhadap kepentingan masyarakat yang menyimpan dananya di bank. Tujuan dari pengawasan perbankan adalah menciptakan sistem perbankan yang sehat yang memenuhi tiga aspek yaitu perbankan yang dapat memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar dan mampu menunjang pembangunan ekonomi.⁴

Pengawasan perbankan berdasarkan Pasal 29 ayat (1) Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dinyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia, kemudian dalam Pasal 29 ayat (2) disebutkan bahwa Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha Bank dan wajib melakukan usahanya dengan prinsip kehati-hatian.⁵ Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah (UUS) dilakukan oleh Bank Indonesia kemudian dalam Pasal 51 ayat (1) dinyatakan bahwa Bank Syariah dan UUS wajib memelihara tingkat kesehatan yang meliputi sekurang-kurangnya mengenai kecukupan modal,

⁴ *Ibid.*, hal 164.

⁵ Pasal 29 Undang-undang No. 10 Tahun 1998, tentang Perbankan.

kualitas aset, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas manajemen yang menggambarkan kapabilitas dalam aspek keuangan, kepatuhan terhadap Prinsip Syariah dan prinsip manajemen Islami, serta aspek lainnya yang berhubungan dengan usaha Bank Syariah dan UUS.⁶ Pengawasan perbankan syariah berdasarkan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 ini mempunyai karakteristik yang berbeda dengan pengawasan perbankan berdasarkan Undang-undang No. 10 Tahun 1998, perbedaannya yaitu adanya pengawasan kepatuhan terhadap prinsip syariah dan prinsip manajemen Islami, pengawasan dalam bidang ini ternyata tidak dapat dilaksanakan oleh Bank Indonesia tetapi harus dilaksanakan oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang ada didalam tiap bank syariah. Dalam Pasal 32 UU Perbankan Syariah, Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk disetiap Bank Syariah atau Bank Konvensional yang mempunyai Unit Usaha Syariah (UUS). DPS diangkat berdasarkan RUPS atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia. Berdasarkan Pasal 32 ayat (3) UU Perbankan Syariah, DPS bertugas memberikan nasehat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan bank agar sesuai dengan prinsip syariah. Hal tersebut adalah sebagai upaya pengendalian, meskipun suatu lembaga telah menyandang nama syariah, namun tidak menutup kemungkinan dalam menjalankan usahanya terjadi penyimpangan, dalam menjalankan usahanya bank berdasarkan prinsip syariah berupaya menjaga dan memelihara agar prinsip-prinsip syariah tetap terpelihara dalam operasionalnya.⁷ Menurut Keputusan Dewan Syariah Nasional No. 03 Tahun 2000, tugas utama Dewan Pengawas Syariah adalah mengawasi kegiatan usaha lembaga keuangan syariah agar sesuai dengan ketentuan dan prinsip syariah yang telah difatwakan oleh Dewan Syariah Nasional.⁸ Dewan Syariah Nasional (DSN) adalah lembaga otonom yang dibentuk pada tahun 1997 dan merupakan bagian dari Majelis Ulama Indonesia, DSN mempunyai tugas menumbuhkembangkan penerapan nilai-nilai syariah dalam kegiatan perekonomian pada umumnya dan sektor keuangan pada khususnya, termasuk usaha bank, asuransi dan reksadana,⁹ sedangkan fungsi utama DSN adalah mengawasi produk-produk

⁶Pasal 51 Undang-undang No. 21 Tahun 2008, tentang Perbankan Syariah.

⁷Andrian Sutedi, *Perbankan Syariah, Tinjauan dan Beberapa Segi Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2009), hal. 124.

⁸Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, *Bank Syariah, Teori, Praktik dan Peranannya*, (Jakarta: Celestial Publising, 2007), hal. 108.

⁹*Ibid.*, hal. 147.

lembaga keuangan syariah agar sesuai dengan syariah Islam.¹⁰ Berdasarkan Keputusan DSN tentang Pedoman Dasar Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia (PD DSN – MUI) disebutkan bahwa DSN dibentuk oleh MUI dengan tugas mengawasi dan mengarahkan lembaga-lembaga keuangan syariah, serta untuk mendorong penerapan nilai-nilai ajaran Islam dalam kegiatan ekonomi dan keuangan. DSN mempunyai kewenangan diantaranya adalah mengeluarkan fatwa yang mengikat DPS dan memberikan rekomendasi dan atau mencabut rekomendasi nama-nama yang akan duduk sebagai DPS pada suatu lembaga keuangan syariah.¹¹

Bank, termasuk juga bank-bank syariah, sebagai penghimpun dan penyalur dana publik harus memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi di mata masyarakat dan dunia usaha. Reputasi ini merupakan keniscayaan, dan untuk mendapatkannya bukanlah perkara yang mudah. Namun, ketika kepercayaan telah diraih, maka usaha untuk mempertahankannya juga bukan pekerjaan sepele. Bisa saja suatu kasus kecil dapat menciderai tingkat kepercayaan itu dan pada gilirannya akan berubah menjadi malapetaka. Industri perbankan pada hakikatnya adalah industri yang paling banyak diatur dan diawasi (*highly regulated and supervised industry*). Hal ini tentu saja masuk di akal karena dana yang dihimpun dari masyarakat dan dikembangkan lewat berbagai bentuk pembiayaan dan investasi harus dapat dipertanggungjawabkan kepada si empunya dalam bentuk return yang positif. Jika hal itu tidak dilakukan maka korbannya bukan hanya mereka yang dananya akan menjadi hilang, melainkan juga bencana ekonomi akan menimpa dan menghancurkan negara yang mengalami krisis perbankan ini. Pada awalnya, krisis itu berasal dari sektor perbankan dan belasan bank yang akhirnya dilikuidasi sebagai korbannya. Lama-kelamaan krisis itu membesar dan meluas ke berbagai sektor dan berubah menjadi krisis ekonomi yang bersifat multidimensional dengan skala yang jauh lebih masif. Krisis seperti itu nyaris meluluhlantakkan Indonesia bahkan mengubah petanya sekaligus.¹²

Disisi lain perbankan syariah sebagai bagian ekonomi Islam, dalam praktek operasionalnya selain berpijak kepada peraturan perundang-undangan perbankan yang berlaku pada umumnya, juga wajib menjalankan usahanya sesuai dengan

¹⁰Muhammad Syafii Antonio, *Bank Syariah dari Teori ke Praktek*, (Jakarta: Tazkia Cendikia, 2008), hal. 236.

¹¹Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Syariah; Produk-produk dan Aspek-aspek Hukumnya*, (Jakarta: Jayakarta Agung, 2010), hal. 97-99.

¹²M.Umer Chapra dan Tariqullah Khan, *Regulasi dan Pengawasan Bank Syariah*, diterjemahkan oleh Ikhwan Abidin Masri, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), hal. x-xi.

prinsip-prinsip syariah. Praktek operasional perbankan dan lembaga keuangan syariah harus benar-benar dijalankan berdasarkan prinsip syariah. Jawaban-jawaban apologetis yang berlindung di bawah payung Dewan Pengawas Syariah tidak menjamin praktek operasinya benar-benar sesuai syariah. Penerapan *syariah compliance* atau kepatuhan syariah merupakan suatu keharusan. Dengan semakin meluasnya jaringan perbankan dan keuangan syariah, maka Dewan Pengawas Syariah, harus lebih meningkatkan perannya secara aktif. Selama ini sangat banyak Dewan Pengawas Syariah tidak berfungsi secara optimal dalam melakukan pengawasan aspek syariahnya. Hasil penelitian Bank Indonesia berkerjasama dengan Ernst dan Young (2008) menyimpulkan bahwa peran DPS belum optimal.¹³ Dalam beberapa survey mengenai Bank Syariah kepada masyarakat (umat Islam di Indonesia) jika ditanyakan kepada mereka, “Apakah ada bedanya antara Bank Syariah dengan Bank Konvensional”, maka jawaban dominan yang ditemui adalah “tidak ada bedanya alias sama saja”. Dalam Penelitian Bank Indonesia menyatakan dalam kaitannya dengan bank syari’ah, sebagian besar dari masyarakat, yaitu 77,6%, responden sama sekali tidak kenal bank syari’ah, sedangkan yang kenal dan sedikit kenal bank syari’ah hanya sebesar 22,5% responden.¹⁴ Kemudian dalam penelitian Bank Indonesia juga terungkap bahwa sebanyak 10,2% responden menyatakan bahwa bank syariah sama saja dengan bank konvensional, dan 16.5% responden meyakini bahwa bagi hasil sama saja dengan bunga.¹⁵ Tidak dapat dipungkiri bahwa Bank Syariah sendiri merupakan usaha yang *profit oriented*, tetapi berdasarkan prinsip Ekonomi Islam dalam berbisnis harus sesuai dengan panduan syariah. Perlu diingatkan mengenai salah satu perbedaan utama antara sistem Ekonomi Islam dengan sistem ekonomi konvensional adalah digantikannya

¹³Agustianto, *Pentingnya Syariah Compliance*, <http://shariaeconomics.wordpress.com/2011/02/26/pentingnya-syariah-compliance/>, hal. 1, diakses tgl. 12 Juni 2011.

¹⁴Bank Indonesia, *Executive Summary, Hasil Penelitian; Potensi, Prefensi dan Perilaku Masyarakat terhadap Bank Syariah: Studi pada Wilayah Propinsi Jawa Timur*, November 2000, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/183800E1-0857-4FD7-BAFF-BB2E1140859C/13440/BPSESJatimindonesia.pdf>, diakses 12 Juni 2011.

¹⁵Bank Indonesia, *Ringkasan Pokok-pokok Hasil Penelitian; Potensi, Prefensi dan Perilaku Masyarakat terhadap Bank Syariah di Pulau Jawa*, Desember 2000, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/183800E1-0857-4FD7-BAFF-BB2E1140859C/13440/BPSESJatimindonesia.pdf>, diakses 12 Juni 2011.

instrumen bunga dengan sistem bagi hasil (*profit and loss sharing*), yang mencirikan perbedaan Bank Syariah dengan lainnya.¹⁶

Jika peran DPS tidak optimal dalam melakukan pengawasan syariah terhadap praktik syariah yang berakibat pada pelanggaran *syariah compliance*, maka citra dan kredibilitas bank syariah di mata masyarakat menjadi negatif, sehingga dapat menurunkan kepercayaan masyarakat kepada bank syariah bersangkutan. Hal inilah yang dikatakan oleh Shanin A. Shayan CEO and Board Member of Barakat Foundation “*The biggest risk facing the global Financial System is not a fall in its earning power but most importantly a loss of faith and credibility on how it work*”s. Jadi menurutnya resiko terbesar menghadapi system keuangan global bukanlah kesalahan tentang kemampuan menciptakan laba, tetapi yang lebih penting adalah kehilangan kepercayaan dan kredibilitas tentang bagaimana operasional kerjanya. Di sinilah peran DPS perlu dioptimalkan agar mereka bisa memastikan segala produk dan sistem operasional bank syariah benar-benar sesuai syariah. *The role of syarih Board: to ensure that every transaction complies with Islamic Law*, untuk memastikan setiap transaksi sesuai dengan hukum Islam.¹⁷

Fakta-fakta tersebut membawa kita pada satu kenyataan akan pentingnya pengaturan (*regulation*) dan pengawasan (*supervision*) bagi lembaga keuangan syariah. Apakah regulasi dan supervisi internal yang kini sudah diberlakukan belum mencukupi untuk menegakkan disiplin dalam lembaga keuangan syariah? Bukankah perbankan seluruh dunia telah mengadopsi *Basel Committee Banking Supervision* (BCBS) sebagai acuan supervisi perbankan konvensional dan perbankan syariah? dan, bukankah semua lembaga keuangan syariah telah mempunyai Dewan Pengawas Syariah atau sejenisnya, yang mengawasi lembaga keuangan syariah berdasarkan prinsip-prinsip syariah? Pada prinsipnya, pengaturan dan pengawasan terhadap lembaga keuangan tidak bersifat statis, tetapi selalu memperlihatkan dinamisme yang luar biasa seiring dengan kompleksitas transaksi, operasional, dan penggunaan teknologi yang selalu menyertai kerja perbankan. Ditinjau dari sisi ini, maka apa yang telah direkomendasikan oleh *Basel Committee*, bisa saja ditinjau ulang untuk dilakukan penyempurnaan terhadap hal-hal lain yang dihajatkan oleh perbankan syariah. Prinsip-prinsip dasar tersebut diharapkan dapat mendorong para pengawas

¹⁶Kompasiana, *Bank Syariah: Antara Cita dan Fakta*, <http://ib-bloggercompetition.kompasiana.com/2009/08/15/bank-syariah-antara-cita-dan-fakta/>, diakses 12 Juni 2011.

¹⁷Agustianto, *Op. Cit.*, hal. 2.

agar lebih memperhatikan persoalan-persoalan yang berhubungan dengan upaya peningkatan tata kelola bank, sehingga dapat memicu kesehatan dan stabilitas sistem keuangan. *Basel Committee* juga menekankan pada aspek ketepatan pengawasan bank untuk memastikan bahwa ketentuan hukum yang berlaku telah dipatuhi. Pengawasan yang dilakukan akan lebih efektif lagi jika para pengawas memiliki kualifikasi tertentu. Mereka harus diberikan pelatihan-pelatihan agar kompeten dibidang kerja mereka dan memiliki pengetahuan yang memadai. Kunci dari keberhasilan sebuah pengawasan terletak pada kualitas sumber daya insani yang kompeten, disiplin yang ditegakkan, organisasi yang baik, dan pelaksanaan pengawasan yang profesional. Keberhasilan pengawasan terhadap bank syariah di sini merupakan bentuk sinergi dari semua pihak terkait.¹⁸

Bank syariah dari satu negara ke negara lain, selain memiliki persamaan prinsip yaitu berdasarkan prinsip syariah juga memiliki perbedaan-perbedaan, faktor-faktor yang mempengaruhi perbedaan tersebut bermacam-macam antara lain:¹⁹

1. Sistem ekonomi yang dianut oleh suatu negara;
2. Aliran pemikiran atau mazhab yang dianut oleh negara atau mayoritas penduduk muslimnya;
3. Kedudukan bank syariah dalam undang-undang; dan
4. Pendekatan pengembangan produk yang dipilih.

dari keempat faktor yang mempengaruhi perbedaan tersebut dapat diuraikan lebih lanjut dua diantaranya yaitu faktor sistem ekonomi yang dianut dan kedudukan bank syariah dalam undang-undang.

Suatu negara dapat menganut sistem ekonomi Islam secara penuh (*fully Islamic economic system*), sistem ekonomi ganda (*dual economic system*), atau sistem ekonomi non Islam (sistem ekonomi kapitalis atau sosialis). Negara yang menganut sistem ekonomi Islam penuh memiliki infrastruktur keuangan Islam yang lengkap dengan Undang-undang yang berdasarkan syariah Islam. Negara yang menganut sistem ekonomi ganda dapat memiliki infrastruktur keuangan Islam yang bervariasi, infrastruktur keuangan Islam yang tidak lengkap akan menghambat dan membatasi ruang gerak perbankan syariah. Sementara itu negara yang menganut sistem ekonomi non Islam dengan sendirinya akan memiliki infrastruktur keuangan Islam paling

¹⁸ M. Umer Chapra, *Op.Cit.*, hal. xi – xii.

¹⁹ Ascarya, *Akad dan Produk Bank Syariah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hal. 131.

minimal. Kedudukan bank syariah dalam undang-undang sangat mempengaruhi ruang gerak bank syariah di negara tersebut. Bank syariah yang beroperasi di bawah undang-undang perbankan syariah akan lebih leluasa beroperasi secara syariah dibanding dengan bank syariah yang beroperasi di bawah undang-undang perbankan secara umum. Karena karakteristik bank syariah yang khas dan berbeda dengan bank konvensional, bank syariah akan terbelenggu ruang geraknya apabila dibatasi dengan undang-undang perbankan konvensional.²⁰

Menurut Abdul Hakim, penerapan hukum Islam di beberapa negara setelah merdeka dapat digolongkan sebagai berikut:²¹

1. Negara mempraktikkan Undang-Undang Islam secara penuh tanpa dan perubahan dan tidak dikodifikasikan seperti pada bidang keluarga atau jenayah.
2. Negara mempraktikkan Undang-Undang Islam diubah dan disesuaikan menurut konteks undang-undang moden yang diwarisi oleh penjajahan Barat yang kemudian diistilahkan sebagai Reformasi Undang-undang (*Law Reform*)
3. Negara meninggalkan Undang-Undang Syariah dan mengambil undang-undang modern sebagai pengganti untuk keperluan agama dan masyarakat Islam.

Berdasarkan pembagian di atas, kebanyakan negara Islam pada saat ini berada dalam kategori kedua. Dari sudut perundangan yang termasuk dalam kategori pertama adalah negara Arab Saudi dan Iran, sedangkan dari kategori ketiga ialah negara Turki. Kemudian Indonesia dan Malaysia termasuk kategori pada kelompok kedua, dimana muatan ajaran agama Islam diformulasikan secara modern yang disesuaikan dengan bentuk perundangan modern. Setiap negara memiliki pola yang berbeda dalam upaya melakukan pembaharuan hukum perbankan menuju perbankan syariah yang memenuhi prinsip-prinsip syariah. Pembaharuan sistem perbankan pada umumnya dilakukan dengan melakukan amandemen atas undang-undang perbankan. Hasil akhir dari terbentuknya sistem perbankan yang dilindungi oleh undang-undang, ada yang menerapkan sistem perbankan ganda (*dual banking system*), yaitu

²⁰ *Ibid.*, hal. 132.

²¹ Abdul Halim El-Muhammady, *Undang-undang Islam: Perbandingan dan Penelitian di Beberapa Negara Islam Selepas Merdeka*, <http://www.mindamadani.my/content/view/8/1> diakses tgl 5 Februari 2011.

penerapan sistem bunga dan sistem bebas bunga secara bersamaan, ada pula yang langsung menerapkan sistem bebas bunga secara murni.²²

Gambaran umum tentang sistem politik dan sistem hukum dari ketiga negara yaitu Indonesia, Malaysia dan Iran dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Indonesia, merupakan negara dengan mayoritas penduduknya beragama Islam, namun bukan merupakan negara yang berasaskan Islam. Negara Indonesia bukanlah negara agama dan bukan pula negara sekuler, Indonesia adalah negara berdasarkan Pancasila dan berbentuk Republik dengan sistem pemerintahan Presidensial. Sedangkan sistem hukum Indonesia pada dasarnya mengacu pada *Civil Law System*.
2. Malaysia berbentuk Negara Federasi Monarkhi Konstitusional, dengan Kepala Negara disebut *Yang di-Pertuan Agong*, dipilih secara bergantian dari Sultan kerajaan-kerajaan anggota federasi, pergantian *Yang di-Pertuan Agong* dilakukan setiap lima tahun sekali. Pemerintahan Malaysia berbentuk parlementer yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Penduduk Malaysia mayoritas beragama Islam dan merupakan negara berasaskan Islam. Sistem hukum di Malaysia berdasar kepada *English Common Law*.
3. Iran adalah negara Konstitusi Islam berbentuk Republik, yang dipimpin oleh Pemimpin Revolusi atau Pemimpin Agung yang dibantu oleh *Council of Guardians*. Di bawah Pemimpin Revolusi ada Presiden sebagai otoritas tertinggi yang menjalankan undang-undang, presiden dipilih setiap empat tahun sekali dan calon presiden harus mendapat persetujuan dari *Council of Guardians*. Sistem hukum di Iran sejak revolusi Iran tahun 1979 menggunakan hukum Islam sepenuhnya.

Perbedaan sistem perbankan ke tiga negara tersebut juga berbeda. Jika Indonesia dan Malaysia menerapkan sistem perbankan ganda yang mengakomodir sistem perbankan konvensional dan sistem perbankan Islam secara bersamaan, sedangkan Iran menerapkan sistem perbankan Islam secara murni. Indonesia menerapkan perbankan Islam berdasarkan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Malaysia menerapkan UU Perbankan Islam berdasarkan *Islamic Banking Act* atau IBA sejak 7 April 1983. Iran sejak terjadinya revolusi pada tahun 1979 mencanangkan penghapusan bunga atau riba dari sistem perbankannya, namun baru

²² *Ibid.*

pada akhir tahun 1983 perbankan bebas riba diterapkan secara penuh di Iran dengan *Usury-Free Banking Act 1983*.

B. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas maka penulisan ini akan menganalisis permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengawasan terhadap perbankan syariah berdasarkan peraturan perundang-undang tentang perbankan syariah di Indonesia?
2. Bagaimanakah perbandingan pengawasan perbankan syariah di Indonesia, Malaysia dan Iran?

C. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pemerintah dan perubahannya termasuk pengaruh dari regulasi perbankan secara internasional terhadap pengaturan pengawasan perbankan syariah di Indonesia yang meliputi beberapa hal sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan pengawasan perbankan syariah berdasarkan kerangka pengawasan perbankan secara Internasional yaitu *Basel Committee on Banking Supervision*;
2. Untuk mengetahui bagaimana pengawasan terhadap perbankan syariah berdasarkan peraturan perundang-undang di Indonesia;
3. Untuk mengetahui bagaimana perbandingan pengawasan perbankan syariah pada negara-negara muslim anggota *Islamic Development Bank (IDB)* yaitu antara Indonesia dengan Malaysia dan Iran;

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan memperjelas pemahaman bagaimana peranan hukum dalam mengatur perekonomian khususnya mengenai perbankan syariah di Indonesia.

D. MANFAAT PENELITIAN

Atas dasar tujuan tersebut, maka penelitian hukum positif yang berhubungan dengan pengaturan pengawasan perbankan syariah di Indonesia menjadi dasar untuk mengeksplorasi asas-asas yang terkandung dalam aturan hukum, memberikan manfaat teoritis yang akan memperkaya khasanah ilmu hukum guna membangun argumentasi ilmiah untuk menemukan kekurangan-kekurangan aturan hukum yang mengatur tentang perbankan Syariah di Indonesia pada umumnya dan khususnya pengaturan tentang pengawasan terhadap perbankan syariah. Konsekuensi dari

ditemukannya kelebihan dan kekurangan tersebut maka aturan hukum yang mengatur perbankan Islam di Indonesia dapat disempurnakan

E. KERANGKA TEORI

Penelitian ini menggunakan beberapa teori hukum untuk menganalisa permasalahan hukum di atas. J.J.H. Bruggink menjelaskan teori hukum adalah seluruh pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian yang penting dpositifkan. Bruggink juga membicarakan tentang teori hukum dalam arti sempit yaitu tentang keberlakuan hukum secara formal atau keberlakuan empirik dari suatu hukum.²³ Teori hukum mempunyai fungsi yaitu menjelaskan atau menerangkan, menilai dan memprediksi serta mempengaruhi hukum positif, misalnya menjelaskan ketentuan yang berlaku, menilai suatu aturan atau perbuatan hukum dan memprediksi hak dan kewajiban yang akan timbul dari suatu perjanjian.²⁴ Kerangka teori yang akan dipergunakan untuk menganalisa data dalam penulisan makalah ini adalah teori hukum alam dari Thomas Aquinas dan teori hukum yang berasal dari ajaran Jeremy Bentham yang disebut Utilitarianisme.

Menurut Thomas Aquinas (1224-1274) semua yang menjadi bagian alam mempunyai kecenderungan alamiah untuk menuju kesempurnaan, baginya keseluruhan alam merupakan suatu sistem perbuatan untuk mencapai tujuan yang telah diciptakan, diatur dan diarahkan sesuai tujuannya oleh Tuhan.²⁵ Keberadaan manusia sebagai makhluk rasional dikuasai oleh keinginan yang mengarahkan aktivitas manusia melalui aturan-aturan dasar yang menetapkan apa yang baik yang harus dilakukan dan apa yang jahat yang harus dihindari sebagaimana telah ditetapkan oleh Tuhan dalam kitab-kitab sucinya. Thomas Aquinas memandang manusia bukan semata-mata makhluk berakal yang hanya mempunyai tujuan kebahagiaan duniawi saja, melainkan juga manusia yang mempunyai tujuan bersifat supernatural, yaitu kebahagiaan yang kekal. Konsekuensinya, kenyataan eksistensial manusia semacam ini tidak dapat dilepaskan dari alasan keberadaan hukum dalam

²³ J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, alih bahasa oleh Arief Sidharta, (Bandung: PT Citra Adhya Bakti, Bandung, 1996), hal 159-161.

²⁴ Suparji, *Penanaman Modal Asing di Indonesia*, (Jakarta: Univ. Al Azhar Indonesia, 2008), hal 12.

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hal 105.

masyarakat.²⁶ Tujuan hukum menurut Aristoteles adalah untuk mencapai hidup yang lebih baik dan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik tersebut diperlukan hukum. Pandangan Aristoteles mengenai tujuan hukum tersebut diadopsi oleh Thomas Aquinas dan dikembangkan lebih jauh.

Thomas Aquinas menyatakan bahwa secara ideal, hukum terpancar dari kekuasaan untuk memerintah guna kebaikan bersama dan hukum adalah sesuatu yang hidup secara batiniah di dalam masyarakat, karena manusia merupakan bagian dari masyarakat secara keseluruhan, hukum harus ditujukan untuk kesejahteraan dan hidup sentosa masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian menurut Thomas Aquinas, hukum tidak lain daripada pengaturan secara rasional untuk kesejahteraan hidup sentosa masyarakat secara keseluruhan tidak peduli siapa yang membuatnya, pemerintah atau masyarakat. Pada akhirnya menurut Thomas Aquinas menyatakan akibat yang diharapkan dari hukum adalah membimbing orang-orang yang diaturnya ke arah kebaikan dan dasar yang benar bagi pembentuk undang-undang adalah niatnya untuk menjamin kebaikan umum sesuai keadilan Ilahi.²⁷ Uraian teori Hukum Alam dari Thomas Aquinas menunjukkan bahwa hukum diciptakan, diatur, dan diarahkan sesuai tujuannya oleh Tuhan. Manusia bukan semata-mata makhluk berakal yang hanya mempunyai tujuan kebahagiaan duniawi saja, manusia juga mempunyai tujuan bersifat supernatural yaitu kebahagiaan yang kekal. Manusia menginginkan hidup yang lebih baik untuk itu diperlukan hukum dan hukum merupakan pengaturan secara rasional untuk kesejahteraan dan hidup sentosa masyarakat secara keseluruhan. Hukum membimbing orang-orang yang diaturnya ke arah kebaikan dan hukum untuk menjamin kebaikan umum sesuai keadilan ilahi, pada titik ini manusia sebagai makhluk rasional diarahkan aktivitasnya melalui aturan-aturan dasar yang telah ditetapkan oleh Tuhan dalam kitab-kitab sucinya.²⁸

Penggunaan teori Hukum Alam dari Thomas Aquinas berkaitan dengan berlakunya Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dapat dijelaskan sebagai berikut, bahwa dalam penjelasan umum Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menyatakan bahwa agar tercapai tujuan pembangunan nasional dan dapat berperan aktif dalam persaingan global yang sehat,

²⁶Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hal. 92-100.

²⁷Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 108-109.

²⁸Dikutip dari Aquinas, Thomas, *Summa Theologica*, terjemahan J.G Dawson, Lord Lloyd of Hampstead dan M.D.A Friedman, hal. 151, dalam Marzuki, Peter Mahmud, *Op.Cit.*, hal 109.

diperlukan partisipasi dan kontribusi semua elemen masyarakat, salah satu bentuk penggalan potensi dan wujud kontribusi masyarakat dalam perekonomian nasional tersebut adalah pengembangan sistem ekonomi berdasarkan nilai Islam (Syariah) dengan mengangkat prinsip-prinsipnya ke dalam Sistem Hukum Nasional. Prinsip Syariah berlandaskan pada nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, keseimbangan, dan keuniversalan (*rahmatan lil 'alamin*). Nilai-nilai tersebut diterapkan dalam pengaturan perbankan yang didasarkan pada Prinsip Syariah yang disebut Perbankan Syariah. Prinsip-prinsip Syariah merupakan prinsip-prinsip yang berdasarkan Hukum Agama Islam, suatu ketentuan-ketentuan kehidupan yang berasal dari Allah SWT. Hukum agama adalah hukum Tuhan sehingga dari penjelasan umum tersebut dapat kita lihat sebuah perwujudan peraturan perundang-undangan yang didasarkan dari teori Hukum Alam Thomas Aquinas.

Jeremy Bentham (1748-1832) adalah salah satu tokoh dari Teori Hukum Positivistme, sebagaimana kaum Positivistme, Bentham memisahkan antara hukum dan moral, bahwa hukum adalah satu hal sedangkan moralitas atau penilaian moral terhadap hukum merupakan hal lain. Hukum tidak harus selalu sejalan dengan nilai-nilai moral, hukum tidak harus sesuai dengan moral untuk dinyatakan berlaku. Ajaran Bentham disebut *Utilitarianisme*, menurutnya alam telah menempatkan manusia di bawah perintah dua tuan yang berkuasa yaitu kesenangan dan kesengsaraan. Kedua hak tersebut yang membimbing manusia mengenai apa yang harus dikerjakan dan apa yang harus dihindari, sesuatu yang baik atau jahat dari suatu tindakan di ukur dari kuantitas kesukaan atau kesengsaraan yang ditimbulkan oleh perbuatan tersebut.²⁹ *Utility* menurut Bentham adalah prinsip-prinsip yang menyetujui atau menolak setiap tindakan apapun juga tampak memperbesar atau mengurangi kebahagiaan pihak yang berkepentingan terpengaruh oleh tindakan itu, apabila pihak yang berkepentingan adalah masyarakat maka prinsip *utility* harus diarahkan untuk kebahagiaan masyarakat. Tugas pemerintah menurut Bentham adalah meningkatkan kebahagiaan masyarakat dengan memperbesar kesenangan yang dapat dinikmati masyarakat dan memungkinkan terciptanya keamanan dengan tanpa mengurangi kebahagiaan. Alat mengenai benar atau salah adalah kebahagiaan terbesar untuk sebagian besar orang, Bentham percaya bahwa apabila individu-individu yang membentuk masyarakat bahagia dan bersuka cita, keseluruhan Negara

²⁹Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal 119.

akan menikmati kebahagiaan dan kemakmuran. Menurut Bentham, pembentuk undang-undang harus menjamin kebahagiaan masyarakat bahwa undang-undang yang banyak memberi kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai undang-undang yang baik.³⁰

Penggunaan teori *Utilitarianisme* dari Jeremy Bentham berkaitan dengan berlakunya Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, dapat dijelaskan sebagai berikut, bahwa menurut Bentham, pembentuk undang-undang harus menjamin kebahagiaan masyarakat, dan undang-undang yang banyak memberi kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai undang-undang yang baik. Negara Indonesia walaupun menegaskan bahwa bukan Negara Islam merupakan negara dengan penduduk Muslim terbesar di dunia. Pemberlakuan Undang-undang No. 21 Tahun 2008, merupakan tindakan dari pembentuk undang-undang yaitu Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk memberikan kebahagiaan kepada sebagian besar masyarakat Indonesia yang mayoritas muslim. Pemberlakuan UU Perbankan Syariah yang merupakan pengejawantahan Hukum Ekonomi Islam memberikan nilai kebahagiaan tersendiri bagi umat Islam di Indonesia dapat menjalankan perekonomiannya sesuai dengan ajaran agamanya. Penjelasan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 menyatakan bahwa agar tercapai tujuan pembangunan nasional dan dapat berperan aktif dalam persaingan global yang sehat, diperlukan partisipasi dan kontribusi semua elemen masyarakat untuk menggali berbagai potensi yang ada di masyarakat guna mendukung proses akselerasi ekonomi dalam upaya merealisasikan tujuan pembangunan nasional, salah satu bentuk penggalan potensi dan wujud kontribusi masyarakat dalam perekonomian nasional tersebut adalah pengembangan sistem ekonomi berdasarkan nilai Islam (Syariah) dengan mengangkat prinsip-prinsipnya ke dalam Sistem Hukum Nasional.³¹

Menurut An-Nabhani dalam bukunya *An-Nizam Al-Istishad fi Al-Islami*, sistem ekonomi Islam ditegakkan di atas tiga asas utama yaitu:³²

- (1) Asas kepemilikan, bagaimana harta diperoleh yakni menyangkut kepemilikan,
- (2) Asas pemanfaatan, bagaimana pengelolaan kepemilikan harta,

³⁰Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence, The Philosophy and Method of the Law*, (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1962), hal. 84, dalam Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit*, hal. 119-120.

³¹ Penjelasan Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

³² Veithzal Rivai dan Andi Buchari, *Islamic Economics*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), hal . 301.

(3) Asas distribusi, bagaimana distribusi kekayaan di tengah masyarakat.

Asas Kepemilikan, menurut Islam pada hakikatnya harta kekayaan merupakan milik Allah SWT. Kepemilikan terhadap harta ditentukan berdasarkan ketetapan dari Allah SWT terhadap zat tersebut dan sebab-sebab pemilikannya. Kepemilikan berasal dari adanya izin yang diberikan Allah SWT untuk memiliki harta tersebut, sehingga melahirkan akibatnya, yaitu adanya pemilikan atas zat tersebut menjadi sah menurut hukum Islam. Allah memberikan izin untuk memiliki beberapa zat dan melarang memiliki zat yang lain. Allah SWT juga telah memberikan izin terhadap beberapa transaksi serta melarang bentuk-bentuk transaksi yang lain. Allah SWT melarang dan mengharamkan untuk memiliki harta hasil riba dan perjudian tetapi Allah SWT memberi izin untuk melakukan jual beli bahkan menghalalkannya. Kemudian asas berikutnya adalah “Asas Pengelolaan”, pengelolaan kepemilikan adalah sekumpulan tatacara yang berupa hukum-hukum syaraa yang wajib dipegang seorang muslim tatkala ia memanfaatkan harta yang dimilikinya. Seorang muslim wajib menggunakan cara-cara yang dibenarkan Allah SWT dalam mengelola harta miliknya, karena harta berasal dari Allah maka dalam pengelolaan harta yang telah dimilikinya tersebut seorang ia wajib terikat dengan ketentuan-ketentuan hukum syaraa yang telah ditetapkan Allah SWT berkaitan dengan pengelolaan kepemilikan. Islam melarang harta tersebut dimanfaatkan untuk sesuatu yang terlarang seperti untuk membeli barang-barang yang haram seperti minuman keras, babi, dan lain-lain, Islam juga melarang pengembangan harta yang terlarang seperti dengan jalan aktivitas riba, judi, serta aktivitas terlarang lainnya.³³

Asas yang ketiga adalah “Asas Distribusi”, distribusi kekayaan termasuk masalah yang sangat penting, maka Islam memberikan juga berbagai ketentuan yang berkaitan dengan hal ini. Mekanisme distribusi kekayaan terwujud dalam sekumpulan hukum syaraa yang ditetapkan untuk menjamin pemenuhan barang dan jasa bagi setiap individu rakyat. Berbagai cara distribusi dalam mekanisme ekonomi ini, antara lain.³⁴

³³M. Shiddiq Al Jawi, *Asas-Asas Sistem Ekonomi Islam*, <http://www.jurnal-ekonomi.org/2004/01/19/asas-asas-sistem-ekonomi-islam> , di akses tgl. 5 November 2009, baca juga Veithzal Rivai dan Andi Buchari, hal. 301.

³⁴*Ibid.*

1. Membuka kesempatan seluas-luasnya bagi berlangsungnya sebab-sebab kepemilikan dalam kepemilikan individu (misalnya, bekerja di sektor pertanian, industri, dan perdagangan),
2. Memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi berlangsungnya pengembangan harta melalui kegiatan investasi,
3. Larangan menimbun harta benda (uang, emas, dan perak) walaupun telah dikeluarkan zakatnya,
4. Mengatasi peredaran dan pemusatan kekayaan di satu daerah tertentu,
5. Larangan kegiatan monopoli, serta berbagai penipuan yang dapat mendistorsi pasar.
6. Larangan judi, riba, korupsi, pemberian suap dan hadiah kepada penguasa,
7. Memberikan kepada rakyat hak pemanfaatan barang-barang (SDA) milik umum (*al- milkiyah al-amah*) yang dikelola negara seperti hasil hutan, barang tambang, minyak, listrik, air dan sebagainya demi kesejahteraan rakyat.

Untuk menjamin keseimbangan ekonomi antara pihak yang mampu dengan pihak yang tidak mampu secara ekonomi, maka Islam menjamin kebutuhan mereka yang tidak mampu dengan cara: (1) wajibnya membayar zakat, untuk diberikan kepada yang berhak, khususnya fakir miskin, (2) setiap warga negara berhak memanfaatkan kepemilikan umum, negara boleh mengolah dan mendistribusikan dengan cuma-cuma atau dengan harga yang murah, (3) pembagian harga negara seperti tanah, barang dan uang sebagai modal kepada yang memerlukan, (4) pemberian harta waris kepada ahli warisnya, (5) larangan menimbun emas dan perak walaupun telah dikeluarkan zakatnya.³⁵

Prinsip-prinsip dasar dari perbankan Islam atau perbankan syariah berkaitan erat-erat dan dilaksanakan berdasarkan azas-azas ekonomi Islam, hal tersebut dapat dilihat dari berbagai laporan tentang bank Islam, ternyata operasi perbankan Islam berlandaskan pada: (a) dihapuskannya bunga dalam segala bentuk transaksi, (b) dilakukan segala bisnis yang sah berdasarkan hukum serta perdagangan komersial dan perusahaan industri, serta (c) memberikan pelayanan sosial dengan menyisihkan sebagian keuntungan dalam bentuk dana-dana zakat untuk membantu fakir miskin.³⁶

³⁵*Ibid.*, hal. 307.

³⁶M. Abdul Manan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Dana Bhakti Waqaf, 1993), hal 203.

Prinsip syariah adalah aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam antara bank dan pihak lain untuk penyimpanan dana dan/atau pembiayaan kegiatan usaha, atau kegiatan lainnya yang sesuai dengan syariah. Beberapa prinsip/ hukum yang dianut oleh sistem perbankan syariah antara lain: (a) pembayaran terhadap pinjaman dengan nilai yang berbeda dari nilai pinjaman dengan nilai ditentukan sebelumnya tidak diperbolehkan, (b) pemberi dana harus turut berbagi keuntungan dan kerugian sebagai akibat hasil usaha institusi yang meminjam dana, (c) Islam tidak memperbolehkan menghasilkan uang dari uang, uang hanya merupakan media pertukaran dan bukan komoditas karena tidak memiliki nilai intrinsic (d) unsur *Gharar* (ketidakpastian, spekulasi) tidak diperkenankan. Kedua belah pihak harus mengetahui dengan baik hasil yang akan mereka peroleh dari sebuah transaksi, (e) investasi hanya boleh diberikan pada usaha-usaha yang tidak diharamkan dalam Islam, usaha minuman keras misalnya tidak boleh didanai oleh perbankan syariah.³⁷

Prinsip syariah berlandaskan pada nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, keseimbangan, dan keuniversalan (*rahmatan lil 'alamin*). Nilai-nilai tersebut diterapkan dalam pengaturan perbankan yang didasarkan pada prinsip syariah yang disebut perbankan syariah. Prinsip perbankan syariah merupakan bagian dari ajaran Islam yang berkaitan dengan ekonomi, salah satu prinsip dalam ekonomi Islam adalah larangan riba dalam berbagai bentuknya, dan menggunakan sistem antara lain prinsip bagi hasil. Kemudian untuk memberikan keyakinan pada masyarakat terhadap pelaksanaan operasional perbankan syariah, diatur pula kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah meliputi kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur-unsur riba, *maisir*, *gharar*, haram, dan zalim.³⁸

F. KERANGKA KONSEPTUAL

Perbankan syariah atau perbankan Islam adalah suatu sistem perbankan yang dikembangkan berdasarkan prinsip syariah. Suatu perbankan dikatakan syariah karena mengacu pada prinsip syariah yang mengatur perjanjian berdasarkan hukum Islam.³⁹ Ada dua tujuan dari perbankan syariah secara umum yaitu pertama menghindari praktek riba dan kedua mengamalkan prinsip-prinsip syariah dalam

³⁷CRCC:Center for Muslim-Jewish Engagement - <http://www.usc.edu/dept/MSA/economics> diakses tgl 7 November 2009.

³⁸Indonesia, Penjelasan Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

³⁹Burhanuddin Susanto, *Hukum Perbankan Syariah di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2008), hal.13.

perbankan untuk tujuan kemaslahatan umat.⁴⁰ Prinsip Perbankan Syariah merupakan bagian dari ajaran Islam yang berkaitan dengan ekonomi, salah satu prinsip dalam ekonomi Islam adalah larangan riba dalam berbagai bentuknya, sehingga kegiatan Perbankan Syariah harus meliputi kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur-unsur riba, *maisir*, *gharar*, haram, dan zalim. Hal tersebut adalah sesuai dengan dasar pemikiran Islam dalam sistem perekonomian Islam, bahwa Islam mendorong penganutnya untuk berusaha dan berjuang memperoleh rezeki, kebahagiaan dan kehidupan yang baik dengan memperhatikan faktor dunia dan akhirat secara seimbang. Untuk itu Islam juga memberikan rambu-rambunya yaitu: carilah yang halal lagi baik; tidak menggunakan cara yang batil; tidak berlebih-lebihan/tidak melampaui batas; tidak dizalimi atau menzalimi; menjauhkan dari unsur riba, *maisir* (perjudian dan spekulasi) dan *gharar* (ketidakjelasan dan manipulatif), serta tidak melupakan tanggung jawab sosial berupa infaq, sedekah dan zakat.⁴¹

Dalam UU No. 10 Tahun 1998 disebutkan bahwa bank syariah adalah bank umum yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Dalam menjalankan aktifitasnya, bank syariah menganut prinsip-prinsip sebagai berikut:⁴²

1. Prinsip Keadilan, Prinsip keadilan tercermin dari penerapan imbalan atas dasar bagi hasil dan nasabah pengambilan margin keuntungan yang disepakati bersama antara bank dan nasabah.
2. Prinsip Kesederajatan, Bank Syariah menempatkan nasabah penyimpan dana, nasabah pengguna dana, maupun bank pada kedudukan yang sama dan sederajat. Hal ini tercermin dalam hak, kewajiban, resiko, dan keuntungan yang berimbang antara nasabah penyimpan dana, nasabah pengguna dana, maupun bank.
3. Prinsip Ketentraman, Produk-produk bank syariah telah sesuai dengan prinsip dan kaidah muamalah Islam, antara lain tidak adanya unsur riba serta penerapan zakat harta. Dengan demikian, nasabah akan merasakan ketentraman lahir maupun batin.

Menurut Pasal 2 UU No. 21 Tahun 2008, perbankan syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berasaskan prinsip syariah, demokrasi ekonomi, dan prinsip

⁴⁰*Ibid.*, hal. 24.

⁴¹Muhammad Syafii Antonio, *Op.Cit.*, hal. 12.

⁴²Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 32.

kehati-hatian. Dalam penjelasan pasal 2 dikemukakan kegiatan usaha yang berasaskan berikut:⁴³

1. Prinsip syariah, antara lain kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur:
 - a. Riba, yaitu penambahan pendapatan secara tidak sah (batil) antara lain dalam transaksi pertukaran barang sejenis yang tidak sama kualitas, kuantitas dan waktu penyerahan atau dalam transaksi pinjam-meminjam yang mempersyaratkan nasabah penerima fasilitas mengembalikan dana yang diterima melebihi pokok pinjaman karena berjalannya waktu.
 - b. Maisir, yaitu transaksi yang digantungkan kepada suatu keadaan yang tidak pasti dan bersifat untung-untungan,
 - c. Gharar, yaitu transaksi yang objeknya tidak jelas, tidak dimiliki, tidak diketahui keberadaannya, atau tidak dapat diserahkan pada saat transaksi dilakukan, kecuali diatur lain dalam syariah,
 - d. Haram, yaitu transaksi yang objeknya dilarang dalam syariah atau,
 - e. Zalim, yaitu transaksi yang menimbulkan ketidakadilan bagi pihak lainnya.
2. Demokrasi Ekonomi, adalah kegiatan ekonomi syariah yang mengandung nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan.
3. Prinsip Kehati-hatian, adalah pedoman pengelolaan bank yang wajib dianut guna mewujudkan perbankan yang sehat, kuat dan efisien sesuai ketentuan perundang-undangan.

Pelaksanaan prinsip-prinsip diatas yang merupakan pembeda utama antara bank syariah dan bank konvensional sebagaimana ditulis Dixon;⁴⁴

“ the basic different between islamic and western bank is that the former operate on an equity-based system in which predetermined rate of return is not guaranteed, whilst in the latter case the system is based on interest financing. This fundamental difference stems from the Sharia's prohibition of riba (usury or interest) and gharar (uncertainty, risk or speculation).”

Berdasarkan rambu-rambu tersebut maka kemudian ada prinsip-prinsip dasar perbankan syariah, yang merupakan prinsip dasar bagi semua produk atau layanan yang dilakukan di Perbankan Syariah. Prinsip-prinsip dasar perbankan syariah yang

⁴³*Ibid.*, hal. 59

⁴⁴Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 60

diuraikan dibawah ini merupakan prinsip-prinsip dasar perbankan syariah yang umum dikenal di perbankan syariah, empat diantaranya yaitu:⁴⁵

1. Prinsip *Al-Wadi'ah* atau titipan atau simpanan.

Al-wadi'ah dapat diartikan sebagai titipan murni dari satu pihak ke pihak yang lain, baik individu maupun badan hukum, yang harus dijaga dan dikembalikan kapan saja si penitip menghendaknya. Aplikasinya dalam produk perbankan, di mana bank sebagai penerima simpanan dapat memanfaatkan prinsip ini yang dalam bank konvensional dikenal dengan produk giro. Sebagai konsekuensi, semua keuntungan yang dihasilkan dari dana titipan tersebut menjadi milik bank (demikian pula sebaliknya). Sebagai imbalan, si penyimpan mendapat jaminan keamanan terhadap hartanya, dan juga fasilitas-fasilitas giro lain. Dalam dunia perbankan yang semakin kompetitif, insentif atau bonus dapat diberikan dan hal ini menjadi kebijakan dari bank bersangkutan. Hal ini dilakukan dalam upaya merangsang semangat masyarakat dalam menabung dan sekaligus sebagai indikator kesehatan bank. Pemberian bonus tidak dilarang dengan catatan tidak disyaratkan sebelumnya dan jumlahnya tidak ditetapkan dalam nominal atau persentasi secara advance, tetapi betul-betul merupakan kebijakan bank.

2. Prinsip *Al-Mudharabah* atau bagi hasil (*profit-sharing*).

Secara teknis, *al-mudharabah* adalah akad kerja sama usaha antara dua pihak, di mana pihak pertama menyediakan seluruh (100 persen) modal, sedangkan pihak lain menjadi pengelola. Keuntungan usaha secara *al-mudharabah* dibagi menurut kesepakatan yang dituangkan dalam kontrak, sedangkan apabila rugi, ditanggung oleh pemilik modal selama kerugian tersebut bukan akibat kelalaian di pengelola. Seandainya kerugian itu diakibatkan karena kecurangan atau kelalaian si pengelola, maka pengelola harus bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Pola transaksi *al-mudharabah*, biasanya diterapkan pada produk-produk pembiayaan dan pendanaan. Pada sisi penghimpunan dana, *al-mudharabah* diterapkan pada:

⁴⁵Andrias Harefa dkk, Tim Indonesia School of Life (ISOL), "Prinsip Dasar Produk Perbankan Syariah", Rubrik PERENCANAAN KEUANGAN, Harian Umum Sore Sinar Harapan, <http://edward.wordpress.com/2010/09/22/prinsip-dasar-produk-perbankan-syariah>, diakses tanggal 7 November 2009.

tabungan dan deposito. Sedangkan pada sisi pembiayaan, *al-mudharabah*, diterapkan untuk: pembiayaan modal kerja. Dengan menempatkan dana dalam prinsip *al-mudharabah*, pemilik dana tidak mendapatkan bunga seperti halnya di bank konvensional, melainkan nisbah bagian keuntungan. Sedangkan dalam sisi pembiayaan, bila seorang pedagang membutuhkan modal untuk berdagang maka dapat mengajukan permohonan untuk pembiayaan bagi hasil seperti *al-mudharabah*.

3. *Al-Musyarakah* atau pinjaman modal kerja

Dalam sistem ini terjadi kerja sama antara dua pihak atau lebih untuk suatu usaha tertentu. Para pihak yang bekerja sama memberikan kontribusi modal. Keuntungan ataupun risiko usaha tersebut akan ditanggung bersama sesuai dengan kesepakatan. Dalam sistem ini, terkandung apa yang biasa disebut di bank konvensional sebagai sarana pembiayaan. Secara konkret, bila seseorang memiliki usaha dan ingin mendapatkan tambahan modal, maka bisa menggunakan produk *al-musyarakah* ini. Inti dari pola ini adalah, bank syariah dan pelaku usaha secara bersama-sama memberikan kontribusi modal yang kemudian digunakan untuk menjalankan usaha. Porsi bank syariah akan diberlakukan sebagai penyertaan dengan pembagian keuntungan yang disepakati bersama. Dalam bank konvensional, pembiayaan seperti ini mirip dengan kredit modal kerja.

4. Prinsip *Al-Murabahah* atau pinjaman komersial (seperti KPR/KPA/KPM)

Dalam skim ini, terjadi jual beli suatu barang pada harga asal dengan tambahan keuntungan yang nilainya disepakati kedua belah pihak. Penjual dalam hal ini harus memberi tahu harga produk yang ia beli dan menentukan suatu tingkat keuntungan sebagai tambahan. Misalkan nasabah membutuhkan kredit untuk pembelian mobil. Dalam bank konvensional, nasabah akan dikenakan bunga dan nasabah diharuskan membayar cicilan bulanan selama waktu tertentu. Di sektor perbankan, suku bunga yang berlaku mungkin saja berubah. Dalam sistem bank syariah, tentu saja produk seperti ini juga tersedia. Namun bentuknya bukan kredit, melainkan menggunakan prinsip jual-beli, yang diistilahkan dengan *murabahah*. Dalam hal ini, bank syariah akan membeli mobil yang nasabah inginkan terlebih dahulu, kemudian menjualnya lagi kepada nasabah. Karena bank syariah menalangnya dulu,

maka pada saat menjual kepada nasabah, harganya sedikit lebih mahal, sebagai bentuk keuntungan buat bank syariah. Karena bentuk keuntungan bank syariah sudah disepakati di depan, maka nilai cicilan yang harus nasabah bayarkan relatif lebih tetap.

G. METODE PENELITIAN

Penelitian mengenai Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia merupakan penelitian hukum yang mempergunakan metode yuridis normatif, dengan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, konvensi-konvensi internasional dan putusan pengadilan.⁴⁶ Pendekatan undang-undang (*statute approach*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan ini digunakan untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang dengan undang-undang dasar, undang-undang yang lain atau dengan regulasi yang ada.⁴⁷ Pendekatan kedua yang digunakan adalah pendekatan komparatif (*comparative approach*), pendekatan ini adalah pendekatan yang dilakukan dengan membandingkan undang-undang satu atau lebih negara lain tentang hal yang sama, kegunaan pendekatan ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan diantara undang-undang tersebut.⁴⁸

Pendekatan komparatif terhadap peraturan perbankan syariah di berbagai negara dilakukan karena semakin berkembangluasnya perbankan syariah diberbagai negara dan belahan dunia sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang masalah penelitian ini. Fakta ini menunjukkan bahwa perbankan syariah dalam pengaturan hukum positif telah menjadi kebutuhan yang universal. Negara-negara yang dipilih sebagai perbandingan mempunyai kriteria utama yaitu merupakan anggota dari *Islamic Development Bank (IDB)* namun memiliki karekteristik sistem hukum yang berbeda, yaitu Malaysia yang merupakan sesama negara Asia Tenggara dengan penduduk mayoritas muslim yang menggunakan sistem hukum *common law*, kemudian Iran adalah negara yang mendeklarasikan sebagai negara dengan sistem

⁴⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Radjawali, 1984), hal.14.

⁴⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 93.

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 95

hukum Islam. Walaupun antara Indonesia dan negara-negara yang dipilih sebagai perbandingan tersebut berbeda dalam sistem hukum, ekonomi maupun politik namun konsep pengaturan perbankan syariah memiliki banyak persamaan, karena doktrin dan asas-asas hukum yang dipakai dalam pengaturan perbankan syariah berpijak pada asas-asas hukum Islam. Sunaryati Hartono berpendapat bahwa kebutuhan-kebutuhan yang universal atau sama akan menimbulkan cara-cara/peraturan-peraturan yang sama.⁴⁹

Dalam penelitian ini menggunakan bahan Penelitian yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

- a. Bahan hukum primer dalam penulisan ini adalah peraturan hukum yang berkenaan dengan Perbankan dan Perbankan Syariah.

Peraturan-peraturan tersebut baik berupa peraturan perundang-undangan nasional dan peraturan pelaksanaannya, konvensi-konvensi atau regulasi internasional di bidang Perbankan dan Perbankan Syariah, dan regulasi yang mengatur Perbankan Syariah dari negara yang digunakan sebagai perbandingan.⁵⁰

- b. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa penjelasan-penjelasan mengenai bahan hukum primer yang diperoleh melalui hasil penelitian, meliputi buku, jurnal, makalah, surat kabar, dokumen-dokumen resmi, makalah, dan *website* di internet yang relevan dengan masalah perbankan Syariah, disamping itu juga termasuk juga kamus-kamus hukum dan kamus perbankan.⁵¹

Guna mendapatkan data yang akurat, maka penelitian ini menggunakan alat penelitian studi dokumen. Data penelitian kepustakaan berupa studi dokumen dengan cara mempelajari, menganalisis, dan mengkaji bahan-bahan hukum yang relevan dengan masalah yang dikaji. Bahan-bahan hukum yang relevan dapat berupa dokumen-dokumen resmi, literatur-literatur dan bahan bacaan maupun hasil seminar ataupun makalah yang berkaitan dengan masalah ini. Penelusuran ini dilakukan melalui penelusuran kepustakaan. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi kepustakaan diuraikan dan dihubungkan sehingga dapat disajikan dalam penulisan yang sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dan

⁴⁹Sunaryati Hartono, *Kapita Selecta Perbandingan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya, Bakti, 1991), hal.2.

⁵⁰Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 144-146.

⁵¹*Ibid.*, hal. 155.

diolah secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum ke permasalahan yang bersifat konkret.⁵²

Dalam melakukan penelitian hukum ini dilakukan langkah-langkah sebagai berikut⁵³: (1) mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan, (2) mengumpulkan bahan-bahan hukum yang relevan dengan isu hukum yang dibahas dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi dikumpulkan juga bahan-bahan non hukum, (3) melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan penelitian yang telah dikumpulkan, (4) menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi hukum yang menjawab isu hukum yang menjadi masalah, (5) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Keseluruhan penelitian ini akan disajikan dalam lima bab, sebagaimana diuraikan di bawah ini yang terkait satu dengan yang lainnya.

Bab Pertama sebagai pendahuluan akan menguraikan pentingnya diadakan penelitian mengenai pengaturan pengawasan terhadap perbankan syariah di Indonesia. Dari sudut hukum penelitian akan membuktikan bahwa pelaksanaan perbankan syariah mempunyai kekhususan atau perbedaan dengan perbankan konvensional sehingga dibutuhkan pengaturan pengawasan yang berbeda. Dalam bab pendahuluan ini akan dijelaskan tentang pokok permasalahan yang akan diteliti, kemudian untuk mengarahkan pelaksanaan penelitian ini disusun suatu kerangka teori, metode penelitian yang dipakai adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

Bab Kedua akan menguraikan tentang kerangka pengaturan dan pengawasan terhadap lembaga perbankan secara internasional telah ditetapkan oleh *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) yaitu melalui *Basel Capital Accord* dan *25 Core Principles for Effective Banking Supervision* yang memuat 25 prinsip dasar yang dibutuhkan bagi efektivitas system pengawasan perbankan. Prinsip-prinsip dasar tersebut diharapkan dapat mendorong pengawasan agar lebih memperhatikan persoalan-persoalan yang berhubungan dengan upaya peningkatan tata kelola

⁵² Jonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2007), hal. 393.

⁵³ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 171.

perbankan. Dalam bab ini uraikan pula mengenai penerapan prinsip-prinsip dasar tersebut dalam peraturan dan pengawasan perbankan syariah di Indonesia.

Bab Ketiga, dimulai dengan membahas tentang perbankan Syariah dan perkembangannya di dunia sejak awal sampai sekarang, kemudian dilanjutkan dengan membahas sejarah perbankan syariah di Indonesia. Selanjutnya akan diuraikan tentang pengawasan terhadap perbankan syariah berdasarkan peraturan perundang-undang di Indonesia. Dalam hal ini dikaji tentang pengawasan yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia dan pengawasan terhadap kepatuhan syariah oleh DPS terhadap perbankan syariah di Indonesia, sekaligus dibahas mengenai peranan DSN-MUI dalam pengawasan perbankan syariah di Indonesia. Secara keseluruhan dalam bab ini mengkaji apakah pengawasan terhadap perbankan syariah berdasarkan peraturan perundang-undang di Indonesia telah memenuhi prinsip pengawasan terhadap perbankan modern dan prinsip syariah.

Bab Keempat akan menguraikan mengenai perbandingan pengawasan perbankan syariah pada negara-negara muslim anggota *Islamic Development Bank (IDB)* yaitu di Malaysia dan Iran. Perbandingan ini dilakukan untuk mengetahui perbedaan, persamaan, keunggulan dan kekurangan masing-masing pengaturan pengawasan perbankan syariah untuk dapat diterapkan dalam pengaturan pengawasan perbankan syariah di Indonesia.

Bab Kelima, sebagai bab terakhir berisi tentang kesimpulan dan saran-saran, bab ini akan menyimpulkan jawaban terhadap pokok permasalahan dalam penelitian dan saran-saran mengenai pengaturan pengawasan perbankan syariah di Indonesia.

BAB II

PENGATURAN DAN PENGAWASAN PERBANKAN BERDASARKAN BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION

A. *Basel Committe on Banking Supervision*, Sejarah dan Keanggotaannya

The Basel Committe on Banking Supervision atau Komite Basel adalah sebuah komite yang didirikan dalam rangka upaya meningkatkan pengawasan perbankan, komite ini didirikan oleh Gubernur Bank Sentral dari Kelompok Sepuluh Negara (*Group of Ten / G10*) pada akhir tahun 1974, setelah terjadinya gangguan yang serius dalam mata uang internasional dan pasar perbankan (terutama akibat kegagalan dari *Herstatt Bankhaus* di Jerman Barat).¹ Kegagalan Bank Herstatt ini kemudian memicu diciptakannya *Basel Committee on Banking Supervision*.

Pada awalnya anggota komite ini terdiri dari perwakilan senior Otoritas Pengawasan Perbankan dan Bank Sentral yaitu dari Belgia, Kanada, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Luxemburg, Belanda, Spanyol, dan Swedia serta ditambah Swiss, Inggris dan Amerika Serikat.² Pertemuan pertama terjadi pada bulan Februari 1975 dan sejak saat itu pertemuan-pertemuan telah diselenggarakan secara teratur, tiga atau empat kali setahun. Nama Komite Basel juga menunjukkan tempat organisasi ini bersekretariat yaitu di kota Basel Swiss.³ Keanggotaan Komite pada saat ini telah berkembang, wakil keanggotaan bukan lagi semata-mata Bank Sentral atau Otoritas Pengawasan Perbankan di lingkungan G10 namun juga Bank Sentral dan Otoritas Pengawasan Perbankan yang datang dari Argentina, Australia, Belgia, Brasil, Kanada, Cina, Perancis, Jerman, Hong Kong SAR, India, Indonesia, Italia, Jepang, Korea, Luxemburg, Meksiko, Belanda, Rusia, Arab Saudi, Singapura, Selatan Afrika, Spanyol, Swedia, Swiss, Turki, Inggris dan Amerika Serikat. Ketua Komite pada saat ini adalah Mr. Nout Wellink, Presiden Bank Sentral Belanda.⁴

¹Basel Committe, *History of the Basel Committee and its Membership*, <http://www.bis.org>, diakses tanggal 11 Januari 2011, hal. 1.

²Muhammad Djumhana, *Asas-asas Hukum Perbankan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), hal. 297.

³Basel Committee, *History ...*, *Op.cit.*, hal. 1-2.

⁴*Ibid.*

Komite menyediakan forum kerjasama yang komprehensif dan teratur antara negara-negara anggota untuk membahas pengaturan dan pengawasan perbankan. Pada awalnya, forum ini membahas kerjasama internasional untuk meminimalkan kesenjangan dalam melaksanakan pengawasan perbankan yang bersih, namun kemudian tujuannya menjadi lebih luas yaitu untuk meningkatkan pemahaman tentang pengawasan perbankan dan meningkatkan kualitas pengawasan perbankan di seluruh dunia. Komite berusaha untuk melakukan hal tersebut dalam tiga cara utama yaitu: (1) dengan melaksanakan pertukaran informasi tentang pengaturan pengawasan perbankan secara nasional di tiap negara-negara anggota, (2) dengan meningkatkan teknik dan efektifitas pengawasan perbankan untuk mengawasi bisnis perbankan internasional, dan (3) dengan menetapkan standar minimum pengawasan di wilayah di mana pengawasan perbankan dianggap diinginkan.⁵

Tujuan *The Basel Committee* adalah melakukan kerja sama dan harmonisasi pengawasan perbankan secara internasional, dengan adanya harmonisasi standar internasional dalam pengaturan dan pengawasan perbankan, diharapkan dapat memperbaiki iklim dan lingkungan operasi (*Operating Environment*) bagi bank-bank yang aktif melakukan transaksi internasional, di era globalisasi dengan semakin terintegrasinya sistem finansial dunia.⁶ Dengan demikian, sasaran awal dari Komite adalah standarisasi pengaturan dan pengawasan bank yang memiliki akses usaha bertaraf internasional dan melakukan transaksi usaha pada beberapa yuridiksi. Hal tersebut dapat menimbulkan suatu sengketa hukum mengenai peraturan mana yang harus diterapkan dalam operasi bank tersebut. Selain itu, bank bertaraf internasional mengandung aspek resiko lainnya seperti: (a) sulitnya pengawasan, karena struktur organisasinya rumit dan luas jangkauan operasinya serta meliputi berbagai yuridiksi yang berbeda, (b) Perbedaan pengaturan dan pengawasan bank antarnegara digunakan oleh bank sebagai peluang untuk memilih yuridiksi yang paling longgar peraturannya, sehingga resiko usahanya menjadi lebih besar, (c) karena sistem perbankan antarnegara itu saling terkait dan semakin terintegrasi,

⁵*Ibid.*, hal. 2.

⁶Permadi Gandapraja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Perbankan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 38.

krisis perbankan yang cukup signifikan di suatu negara dapat berdampak luas secara internasional atau global.⁷ Namun demikian Komite bukanlah otoritas pengawas formal secara supranasional dalam artian Komite bukan sebuah lembaga internasional yang mempunyai otoritas untuk memaksa negara-negara anggotanya mengikuti produk-produk pengawasan yang digagas oleh Komite. Kesimpulannya hasil-hasil dari Komite tidak mempunyai dan tidak pernah dimaksudkan untuk memiliki kekuatan hukum yang memaksa terhadap negara-negara anggotanya. Sebaliknya, Komite hanya merumuskan standar dan pedoman pengawasan yang luas dan merekomendasikan praktek pengawasan perbankan terbaik dengan harapan bahwa otoritas yang berwenang dari tiap-tiap negara anggota akan mengambil langkah-langkah yang tepat, memilih yang paling cocok dan menerapkan rekomendasi dari komite melalui pengaturan yang rinci dalam undang-undang mereka sesuai dengan sistem hukum tiap negara anggota komite. Sampai saat ini telah ada lebih dari 100 dokumen yang memberikan panduan tentang berbagai topik pengawasan muncul pada website *Bank for International Settlements* (BIS).⁸

Salah satu tujuan penting dari pekerjaan Komite adalah menutup kesenjangan dalam cakupan pengawasan perbankan internasional, untuk memenuhi dua prinsip dasar yaitu: bahwa tidak ada usaha perbankan internasional yang lepas dari pengawasan, dan pengawasan perbankan yang ada harus memadai.⁹ Pada bulan Mei 1983, Komite menyelesaikan dokumen *Report On The Supervision of Bank's Foreign Establishment*, pada dokumen ini ditetapkan prinsip-prinsip dan pembagian tanggung jawab pengawasan antar otoritas pengawasan bank terhadap cabang bank asing, anak perusahaannya dan perusahaan patungan.¹⁰ Pembagian tanggung jawab tersebut dilakukan antara otoritas perbankan di negara tujuan (*Host Authorities*) dengan otoritas perbankan di negara asal (*Host Authorities*). Tanggung jawab utama terhadap pengawasan likuiditas berada pada otoritas pengawasan negara tujuan (*Host Authorities*), sedangkan pengawasan solvensi merupakan tanggung jawab otoritas bank negara

⁷*Ibid.*

⁸Basel Committee, *History....., Op.Cit.*, hal. 2

⁹*Ibid.*

¹⁰Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 39

asal (*Home Authorities*).¹¹ Dokumen ini adalah versi revisi dari *paper* yang pertama kali diterbitkan pada tahun 1975 yang dikenal sebagai “*Basel Concordat*”.¹² Teks kertas kerja sebelumnya diperluas dan dirumuskan untuk memperhitungkan perubahan di pasar dan untuk memasukkan prinsip pengawasan konsolidasi kelompok perbankan internasional (yang telah diadopsi tahun 1978). Pada bulan April tahun 1990, tambahan *Basel Concordat* 1983 diterbitkan dengan tujuan untuk meningkatkan aliran informasi kehati-hatian antara pengawas perbankan di negara yang berbeda dan kemudian pada bulan Juni 1992 prinsip-prinsip tertentu dari *Basel Concordat* dirumuskan menjadi “Standar Minimum” pengawasan perbankan, Standar ini telah disampaikan kepada otoritas pengawas perbankan yang diundang dan Standar dipublikasikan pada bulan Juli 1992.¹³ Kemudian pada bulan Oktober 1996, Komite menyajikan sebuah proposal untuk mengatasi hambatan yang dialami oleh pengawas perbankan dalam melakukan konsolidasi pengawasan yang efektif terhadap bank internasional. Laporan ini didukung oleh supervisor dari seratus empat puluh negara yang menghadiri *International Conference of Banking Supervisions (ICBS)* pada bulan Juni 1996, laporan yang kemudian dipublikasikan pada tahun 1997 dan kemajuan telah terjadi di sejumlah negara untuk menghapus atau mengatasi hambatan dalam melaksanakan pengawasan konsolidasi yang efektif.¹⁴

Dalam perkembangannya, cakupan sasaran yang ingin dicapai melalui kerja sama dan harmonisasi internasional antar otoritas pengawasan bank dan bank sentral semakin meluas dan menyeluruh, sehingga tidak hanya terfokus pada internasionalisasi perbankan, tetapi juga mencakup perbankan domestik di tiap negara. Pergeseran sikap tersebut dipicu oleh kondisi dan pengalaman yang mencemaskan sejak tahun 1980 yaitu banyak terjadi masalah perbankan yang signifikan dan menimbulkan krisis perbankan.¹⁵ Pada awal 1980-an, Komite menjadi prihatin bahwa rasio modal bank-bank internasional utama memburuk karena meningkatnya risiko internasional, khususnya mereka yang berhadapan

¹¹*Ibid.*

¹²Basel Committee, *History...., Op.cit.*, hal. 3

¹³*Ibid.*

¹⁴*Ibid.*, hal. 4, baca juga, Basle[sic] Committee, *Core Principles for Effective Banking Supervision 1997*, <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>, diakses tgl 12 Juni 2011.

¹⁵Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 39-40.

dengan “*heavily-indebted countries*”.¹⁶ Didukung oleh Kelompok Sepuluh Gubernur, anggota Komite memutuskan bekerja untuk menemukan pengukuran kecukupan modal. Komite menyadari bahwa ada kebutuhan yang kuat untuk melakukan kesepakatan multinasional yang bertujuan memperkuat stabilitas sistem perbankan internasional dan untuk menghapus berbagai sumber ketimpangan yang timbul dari perbedaan persyaratan modal nasional. Setelah paper konsultatif diterbitkan pada bulan Desember 1987, suatu sistem pengukuran modal sering disebut sebagai *Basel I Capital Accord* (atau Accord 1988) disetujui oleh Gubernur G10 dan dirilis ke bank pada bulan Juli 1988.¹⁷ Fadi Zaher menyatakan bahwa *Basel I Accord Capital* dibuat dengan tujuan umum.¹⁸

1. Memperkuat stabilitas sistem perbankan internasional.
2. Mengatur sistem perbankan internasional yang adil yang konsisten dalam rangka mengurangi ketimpangan kompetitif dan di antara bank internasional.

Menurut Fadi Zaher, Basel I Accord Capital telah memberikan definisi tentang modal bank dan rasio modal bank, sebagai dinyatakannya sebagai berikut:¹⁹

The basic achievement of Basel I has been to define bank capital and the so-called bank capital ratio. In order to set up a minimum risk-based capital adequacy applying to all banks and governments in the world, a general definition of capital was required. Indeed, before this international agreement, there was no single definition of bank capital. The first step of the agreement was thus to define it.

Hal tersebut juga dinyatakan oleh M. Umer Chapra, bahwa sebelum ditetapkannya *Basel Accord* tidak terdapat standar definisi tentang modal bank atau ketentuan permodalan minimum (*minimum capital requirement*), *Basel Accord* telah mendefinisikan modal bank dan menentukan permodalan minimum bagi bank-bank internasional yang bergabung dalam negara-negara anggota G10.²⁰ Sistem ini bertujuan untuk menentukan standar kecukupan modal minimal atau rasio kecukupan modal minimal, yaitu menetapkan modal bank minimum sebesar

¹⁶Basel Committee, *History....., Op.Cit.*, hal. 4

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Fadi Taher, “How Basel 1 Affected Banks”, <http://www.investopedia.com/articles/07/BaselCapitalAccord.asp#ixzz1P1sew8Uz>, diakses tgl. 12 Juni 2011.

¹⁹*Ibid.*

²⁰M. Umer Chapra, *Op.Cit.*, hal. 40

8 persen dari total resiko aktiva tertimbang bank, pada akhir-1992.²¹ Sejak tahun 1988, kerangka kerja ini telah disebarluaskan tidak hanya di negara-negara anggota tetapi juga di hampir semua negara-negara lain. Pada bulan Juni 1999, Komite mengeluarkan proposal standar kecukupan modal baru untuk menggantikan Accord tahun 1988, dirilis dalam *New Capital Framework* pada tanggal 26 Juni 2004. Standar baru ini terdiri dari tiga pilar yaitu:²² (1) persyaratan modal minimum, yang berusaha untuk mengembangkan dan memperluas aturan standar yang ditetapkan dalam *Basel Accord* tahun 1988, (2) *supervisory review*, pengawas memastikan bahwa setiap bank memiliki proses internal yang baik untuk menilai kecukupan modalnya, (3) keterbukaan informasi secara efektif, sebagai alat untuk memperkuat disiplin pasar dan mendorong praktek-praktek perbankan yang aman dan sehat. Ruang lingkup dari *The New Basel Capital Accord* adalah sebagai berikut:²³

1. *The New Basel Capital Accord (the New Accord) will be applied on a consolidated basis to internationally active banks. This is the best means to preserve the integrity of capital in banks with subsidiaries by eliminating double gearing.*
2. *The scope of application of the Accord will be extended to include, on a fully consolidated basis, holding companies that are parents of banking groups to ensure that it captures risks within the whole banking group. Banking groups are groups that engage predominantly in banking activities and, in some countries, a banking group may be registered as a bank.*
3. *The Accord will also apply to all internationally active banks at every tier within a banking group, also on a fully consolidated basis. A three-year transitional period for applying full sub-consolidation will be provided for those countries where this is not currently a requirement.*

Anggota Komite, seperti beberapa negara lain, telah mulai memperkenalkan aturan baru tersebut. Konsistensi pelaksanaan standar baru di setiap negara menjadi tugas kritis dan menantang bagi Komite. *Committee's Standard Implementation Group (SIG)* berfungsi sebagai forum konsultasi untuk meningkatkan kerjasama antar negara dalam melaksanakan standar baru tersebut. Meskipun ini bukan konsep baru bagi masyarakat pengawasan, Basel II

²¹Basel Committee, *History...., Op.Cit.*, hal. 5

²²*Ibid.*

²³Basel Committee, *The New Basel Capital Accord*, <http://www.bis.org/ubl/bcbsca03.pdf>, diakses tanggal 11 Januari 2011.

memperluas ruang lingkup dan menuntut kerjasama yang lebih besar antara otoritas pengawasan perbankan di masa depan. Untuk membantu mengatasi masalah ini, Komite menerbitkan panduan tentang berbagi informasi dan kerjasama serta mekanisme pengawasan.²⁴

Komite juga telah menjawab isu-isu penting dalam pengawasan secara signifikan, termasuk diantaranya tentang masalah akuntansi, audit, pencucian uang, dan berbagai jenis risiko, seperti kredit, likuiditas, pasar dan risiko operasional. Komite banyak melakukan publikasi pedoman dan standar pengawasan, antara lain tentang manajemen risiko dan pengawasannya, praktek penilaian kewajaran instrumen keuangan bank, kualitas audit eksternal, dan pelaksanaan prinsip kepatuhan. Bulan Juli 2009, Komite mengeluarkan sebuah paket dokumen untuk merevisi dan memperkuat kerangka kerja Basel II, terutama dengan memperhatikan kompleksitas masalah sekuritisasi, *off-balance sheet* dan *eksposur trading book*. Revisi ini merupakan jawaban dari Komisi Basel terhadap terjadinya krisis keuangan global pada tahun 2007. Paket ini juga mencakup aspek-aspek kunci dari manajemen risiko dan aturan dalam konteks Pilar 2 dan Pilar 3. Perangkat tambahan ini merupakan bagian upaya yang lebih luas dari Komite untuk memperkuat pengaturan dan pengawasan bank internasional.²⁵

Komite telah bekerja sama dengan otoritas sekuritas dan pengawas asuransi untuk mempelajari tantangan yang muncul dari pengembangan konglomerasi di bidang keuangan. Awalnya kerjasama ini adalah melalui kelompok Informal Tripartit dari pengawas masing-masing sektor tersebut. Kelompok ini sukses terbentuk pada tahun 1996 dalam *Joint Forum on Financial Conglomerates* yang berada di bawah naungan *Basel Committee, IOSCO and the International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*.²⁶ Forum Bersama ini mendapat tugas untuk memfasilitasi pertukaran informasi antara pengawas dan untuk meningkatkan koordinasi pengawasan, serta mengembangkan prinsip-prinsip pengawasan yang lebih efektif pada konglomerasi keuangan. Selain itu,

²⁴Basel Committee, *History...*, *Op.Cit.*, hal. 6

²⁵Basel Committee, *Revisions to the Basel II Market Risk Framework*, <http://www.bis.org/publ/bcbs158.pdf>, diakses tgl 12 Juni 2011.

²⁶The Bank for International Settlements (BIS), *Joint Forum History*, <http://www.bis.org/bcbs/jfhhistory.htm>, diakses tgl 12 Juni 2011.

Komite Basel bersama dengan IOSCO, telah mengeluarkan sepuluh laporan bersama sejak tahun 1995 berkaitan dengan pelaporan, manajemen dan pengungkapan kegiatan turunan dari bank dan perusahaan sekuritas.²⁷

Komite juga telah bekerja sama membahas isu-isu penting tentang teknis perbankan dan akuntansi dengan badan-badan lain, termasuk dengan *International Accounting Standards Committee, International Auditing Practices Committee of the International Federation of Accountants dan the International Chamber of Commerce*.²⁸ Kerjasama ini telah menghasilkan prosedur konfirmasi antar bank, pola hubungan antara pengawas bank dan auditor eksternal dan aturan yang seragam untuk kontrak valuta asing. Selain itu, interaksi kelembagaan juga dikembangkan dengan *European Commission dan European Banking Federation*.²⁹ Untuk kerjasama yang lebih luas Komite Basel selalu mendorong kontak dan kerjasama antara anggota dan otoritas pengawas perbankan lainnya di seluruh dunia. Kerjasama juga telah diperkuat dengan dilakukannya *International Conferences of Banking Supervisors* setiap dua tahun sekali, lima belas konferensi telah dilakukan dan yang pertama di dilaksanakan di London pada tahun 1979 dan konferensi yang ke 16 dilaksanakan di Singapura, pada bulan September 2010.³⁰

Komite Basel memiliki hubungan erat dengan sejumlah kelompok pengawasan bank. Ini termasuk *Grup Offshore of Banking Supervisor*, dengan anggota dari pusat-pusat perbankan utama di Amerika, Karibia, negara-negara Arab, India serta kemudian dari negara-negara SEANZA di Asia Tenggara dan Australia, dari negara-negara di wilayah tengah dan timur Eropa, dari benua Afrika, Asia Tengah serta Transkaukasia.³¹ Komite membantu kelompok-kelompok ini dalam berbagai cara, dengan menyediakan dokumentasi yang sesuai, berpartisipasi dalam pertemuan mereka, menawarkan bantuan terbatas dan menjadi tuan rumah bagi pertemuan antara para pelaku untuk mengkoordinasikan pekerjaan di masa depan.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Basel Committee, *History...., Op.Cit.*, hal. 7

²⁹ *Ibid.*

³⁰ International Conference of Banking Supervisors , *The 16th International Conference of Banking Supervisors* , <http://www.globalsignin.com/designs/ICBS2010/index.php> , di akses tgl 12 Juni 2011

³¹ Basel Committee, *History...., Op.Cit.*, hal. 8

Peran yang lebih luas dari Komite dalam mempromosikan standar pengawasan perbankan di seluruh dunia semakin meningkat. Komunike yang dikeluarkan oleh Kepala Pemerintahan G7 saat mengikuti KTT Lyon pada bulan Juni 1996, diantaranya menyebutkan agar Komite Basel juga ikut berpartisipasi dalam upaya meningkatkan standar pengawasan di negara-negara berkembang.³² Hasilnya kerjasama yang erat dengan banyak otoritas pengawas diluar anggota G10, Komite pada tahun 1997 mengembangkan seperangkat Prinsip Dasar Pengawasan Perbankan yang Efektif (*Core Principles for Effective Banking Supervision*), yang memberikan cetak biru yang komprehensif untuk sistem pengawasan yang efektif.³³

Prinsip-prinsip inti untuk Efektif Pengawasan Bank yang diterbitkan pada September 1997 merupakan suatu standar global untuk peraturan kehati-hatian dan pengawasan. Sebagian besar negara telah mendukung *Core Principles* dan telah menyatakan niat mereka untuk melaksanakannya. Sebagai langkah pertama untuk implementasi penuh, penilaian terhadap kepatuhan suatu negara terhadap *Core Principles* harus dilakukan. Untuk membantu proses penilaian, Komite Basel telah mengembangkan sebuah metodologi untuk digunakan dalam penilaian kepatuhan. Untuk memfasilitasi pelaksanaan dan penilaian, Komite Basel pada bulan Oktober 1999 mengembangkan *the Core Principles Methodology* dan revisinya diterbitkan pada bulan Oktober 2006.³⁴

Sekretariat Komite ini disediakan oleh *Bank for International Settlements* di Basel, di mana hampir semua pertemuan Komite terjadi. Sekretariat terutama staf pengawas profesional diperbantukan dari lembaga anggota. Selain melakukan pekerjaan kesekretariatan, Komite Basel dan sub-komitennya siap untuk memberikan nasihat kepada otoritas pengawas perbankan di semua negara. Sekretariat juga memastikan bahwa otoritas pengawas perbankan yang bukan anggota komite mendapatkan informasi mengenai hasil kerja Komite. Sekretariat

³²*Ibid.*

³³Basel Committee, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>, diakses 12 Juni 2011.

³⁴Basel Committee, *The Core Principles Methodology (Oktober 1999)*, <http://www.bis.org/publ/bcbs61.htm>, diakses 12 Juni 2011.

menyiapkan laporan dua tahunan mengenai perkembangan internasional dalam pengawasan perbankan.³⁵

Hingga akhir 1990-an, Komite Basel telah aktif menyelenggarakan program-program pelatihan tentang pengawasan perbankan. Sejak tahun 1987, Sekretariat juga menyelenggarakan seminar pengawasan tahunan di BIS untuk mendidik pengawas-pengawas muda perbankan, yang dihadiri oleh pengawas-pengawas dari sekitar tiga puluh lima negara di seluruh dunia. Selain itu, Sekretariat setiap tahunnya telah melakukan beberapa pelatihan regional dan secara teratur diundang untuk memberikan kuliah di kursus pelatihan yang diselenggarakan oleh kelompok-kelompok regional perbankan atau organisasi resmi lainnya. Pada tahun 1999 *Bank for International Settlements*, dalam sebuah inisiatif bersama dengan Komite Basel, mendirikan *the Financial Stability Institute* untuk mengambil alih dan mengembangkan program pendidikan multi-level.³⁶

Sejak berdirinya Komite Basel sudah banyak kesepakatan yang dikeluarkan dan ada 3 produk kesepakatan Komite Basel yang relevan untuk kerja sama dan harmonisasi peraturan dan pengawasan bank secara internasional dan menyeluruh dewasa ini, yaitu:³⁷

1. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (Capital Accord 1988/basel Accord I)*,
2. *The New Basel Capital Accord (Capital Accord 2001/Basel Accord II)*,
3. *Core Principles for Effective Banking Supervision*.

Pada saat ini keanggotaan Komite Basel sebanyak 44 lembaga Bank Sentral, Otoritas Pengawasan Perbankan dari berbagai negara, sebagaimana dalam tabel berikut:

³⁵Basel Committee, *History...*, *Op.Cit.*, hal. 8.

³⁶*Ibid.*

³⁷Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal.41.

Tabel I: Institutions Represented on the Basel Committee on Banking Supervision³⁸

1.	Argentina: Central Bank of Argentina
2.	Australia: Reserve Bank of Australia
3.	Australian Prudential Regulation Authority
4.	Belgium: National Bank of Belgium
5.	Banking, Finance and Insurance Commission
6.	Brazil: Central Bank of Brazil
7.	Canada: Bank of Canada
8.	Office of the Superintendent of Financial Institutions
9.	China: People's Bank of China
10.	China Banking Regulatory Commission
11.	France: Bank of France
12.	Banking Commission
13.	Germany: Deutsche Bundesbank
14.	German Financial Supervisory Authority (BAFin)
15.	Hong Kong SAR: Hong Kong Monetary Authority
16.	India: Reserve Bank of India
17.	Indonesia: Bank Indonesia
18.	Italy: Bank of Italy
19.	Japan: Bank of Japan
20.	Financial Services Agency
21.	Korea: Bank of Korea
22.	Financial Supervisory Service
23.	Luxembourg: Surveillance Commission for the Financial Sector
24.	Mexico: Bank of Mexico
25.	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
26.	Netherlands: The Netherlands Bank
27.	Russia: Central Bank of the Russian Federation
28.	Saudi Arabia: Saudi Arabian Monetary Agency
29.	Singapore: Monetary Authority of Singapore
30.	South Africa: South African Reserve Bank
31.	Spain Bank of Spain
32.	Sweden: Sveriges Riksbank
33.	Finansinspektionen
34.	Switzerland: Swiss National Bank
35.	Swiss Federal Banking Commission
36.	Turkey: Central Bank of the Republic of Turkey
37.	Banking Regulation and Supervision Agency
38.	United Kingdom: Bank of England
39.	Financial Services Authority
40.	United States: Board of Governors of the Federal Reserve System
41.	Federal Reserve Bank of New York
42.	Office of the Comptroller of the Currency
43.	Federal Deposit Insurance Corporation
44.	Office of Thrift Supervision

³⁸ Basel Committee, *History....., Op.Cit.*, hal. 8

B. Pengaturan Perbankan berdasarkan *The Basel Committee on Banking Supervision – Basel Capital Accord*.

Sejak didirikan Komite Basel sangat aktif membahas isu kecukupan modal. Kesepakatan keuangan untuk mengatur bank-bank komersial dicapai pada tanggal 15 Juli 1988 yang dilakukan oleh bank sentral kelompok 10 (G-10) negara. Kesepakatan ini disebut dengan *Basel Accord I*.³⁹ Tujuan *Basel Accord I* memperkuat kesehatan dan stabilitan sistem perbankan internasional dengan menentukan standar kecukupan modal minimal dan menciptakan tingkat *playing field* antar bank Internasional lewat harmonisasi peraturan global. Hasil kesepakatan 1988 menetapkan ukuran umum tingkat solvency yang dikenal dengan *Cooke Ratio* (nama penemu rasio adalah Cooke) dan rasio ini hanya memasukkan risiko kredit.⁴⁰ Walaupun tidak wajib, tetapi rasio baru ini diimplementasikan secara penuh di negara G-10 pada bulan Desember 1992, saat ini lebih dari 100 negara yang mengadopsi accord ini.

Dalam perjalanan waktu *Basel Accord I* banyak mengalami penyesuaian sebagai konsekuensi berkembang pesatnya instrumen di pasar keuangan, sampai dengan akhirnya disepakati untuk menetapkan suatu standar sebagai penyempurnaan *Basel Accord I*. Konsep perbaikan terhadap *Basel Accord I* mulai diperkenalkan pada tahun 1997. Publikasi pertama kali Konsep *Basel II Capital Accord* kepada masyarakat keuangan internasional dilakukan pada Oktober 1997 di Hongkong pada saat pertemuan tahunan IMF dan Bank Dunia.⁴¹

Setelah melalui berbagai proses pembahasan dan konsultasi akhirnya Konsep *Basel II Capital Accord* disepakati pada tahun 2001 sebagai dokumen yang disebut *The New Basel Capital Accord*. Sebagaimana telah diungkapkan di atas, bahwa sejak berdirinya Komite Basel ada 3 produk kesepakatan Komite Basel yang relevan untuk kerja sama dan harmonisasi peraturan dan pengawasan bank secara internasional dan menyeluruh dewasa ini, ketiga produk tersebut akan dibahas lebih lanjut di bawah ini.

³⁹Imam Ghozali, *Op.Cit.*, hal. 33.

⁴⁰*Ibid.*, hal. 33-34.

⁴¹Muhammad Djumhana, *Op.Cit.*, hal. 298

1. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (Basel Capital Accord 1988 / Basel Accord I)*

Kesepakatan *Basel Accord I* pada intinya merupakan upaya untuk memperkuat permodalan bank di masing-masing negara, sehingga modal bank dinilai cukup kuat untuk memikul potensi kerugian di masa mendatang sebagai resiko atas pemberian kredit yang dilakukan oleh bank. Hal tersebut mencakup prinsip, sistem pembobotan, formula dan standar minimum permodalan bank, serta target waktu penerapannya. Kesepakatan tersebut bertujuan untuk:⁴²

1. Kerangka perhitungan permodalan tersebut mendukung peningkatan dan stabilitas sistem perbankan secara internasional,
2. Kerangka tersebut harus adil dan memiliki tingkat konsistensi yang tinggi dalam aplikasinya pada bank-bank di berbagai negara sehingga dapat mengurangi sumber-sumber ketidaksetaraan kompetitif (*Competitiev Inequality*), diantara bank-bank yang beroperasi secara internasional.

Keseluruhan dokumen dalam *Basel Accord I* tersebut merupakan pedoman umum bagi otoritas pengawasan dan bank sentral, yang terdiri dari 51 butir yang terbagi dalam 5 kelompok besar yaitu; *Introduction, The Constituents of Capital, The Risk Weight, A Target Standard Ratio dan Transitional and Implementing Arrangements*. Pokok-pokok pedoman tersebut dapat dirangkum sebagai berikut:⁴³

1. Prinsip dan konsep dari *Capital Accord* adalah solid dan sehat dalam meningkatkan kesehatan dan kestabilan sistem perbankan secara internasional.
2. Kerangka formulir perhitungan kecukupan modal tersebut terutama ditujukan untuk menyangga resiko, salah satu aspek penting dari kegiatan usaha bank yaitu resiko kredit dan diterapkan atas dasar kondisi laporan keuangan konsolidasi.
3. Sehubungan dengan pengawasan bank, komponen modal bank dibedakan menjadi dua lapis (*two tier*) yaitu;

⁴² Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal.42.

⁴³ *Ibid.*, hal. 42-43.

- a. Tier 1, Komponen modal utama (*Core Capital/Basic Capital*),
 - b. Tier 2, Komponen modal penunjang (*Supplementary Capital*).
4. Pembobotan Resiko (Risk Weight), beberapa hal yang diatur dalam pembobotan resiko diantaranya adalah: (a) Besarnya modal yang harus tersedia terkait dengan rasio bobot resiko, (b) Batasan pada resiko yang bisa diambil.
 5. Fokus sentral dari formula Basel Accord adalah resiko kredit dan resiko transfer antar negara (*Country Transfer Risk*).
 6. Target rasio standar permodalan bank (*Capital Adequacy Ratio/CAR Minimum*). *Basel Accord I* menetapkan modal bank paling sedikit sama dengan 8% dari total risiko aktiva tertimbang bank.

Standar pemodalannya dalam ketentuan Basel Accord I mendefinisikan modal didasarkan pada dua tingkatan yang dapat diuraikan dibawah ini.

*Basel I defines capital based on two tiers:*⁴⁴

1. *Tier 1 (Core Capital): Tier 1 capital includes stock issues (or share holders equity) and declared reserves, such as loan loss reserves set aside to cushion future losses or for smoothing out income variations.*
2. *Tier 2 (Supplementary Capital): Tier 2 capital includes all other capital such as gains on investment assets, long-term debt with maturity greater than five years and hidden reserves (i.e. excess allowance for losses on loans and leases). However, short-term unsecured debts (or debts without guarantees), are not included in the definition of capital.*

Modal utama adalah modal disetor (*Equity Capital*) ditambah cadangan yang telah ditentukan kegunaannya (*Disclosed Reserves*). Komponen modal ini sekurang-kurangnya 50% dari total modal. Modal inti dianggap permanen dan dipandang memiliki kualitas tertinggi. Definisi modal inti hampir sama untuk sistem perbankan di negara manapun dan merupakan dasar kekuatan modal yang terlihat.⁴⁵ Sedangkan modal penunjang terdiri dari beberapa elemen dengan prakondisi tertentu yang harus dinilai oleh otoritas pengawasan bank berdasarkan prinsip akuntansi dan pengaturan

⁴⁴Fadi Taher, "How Basel 1 Affected Banks", <http://www.investopedia.com/articles/07/BaselCapitalAccord.asp#ixzz1P1sew8Uz>, diakses tgl. 12 Juni 2011, lihat juga *Basle[sic] Committee, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards 1988*.

⁴⁵Imam Ghozali, *Op.Cit.*, hal. 34.

pengawasan bank negara bersangkutan. Elemen modal penunjang antara lain; cadangan yang belum ditentukan kegunaannya (*Undisclosed Reserves*), cadangan yang terbentuk dari revaluasi aset bank (*Revaluation Reserves*), cadangan yang dibentuk untuk menyangga kemungkinan kerugian secara umum dan pinjaman subordinasi (*Subordinated Term Debt*) yang jatuh temponya lebih dari 5 tahun.⁴⁶ Ditentukan Tier 1 Capital tidak boleh kurang dari 50% dari total modal (Tier 1 Capital + Tier 2 Capital), sedangkan Tier 2 Capital juga tidak boleh lebih dari 50% total modal. Selain itu ditentukan bahwa bank minimal harus menjaga Tier 1 Capital sebesar 4% dan total modal sebesar 8% dari aset tertimbang menurut resiko (*right wighted asset*). Ketika bobot resiko adalah nol maka bank dituntut untuk menyediakan modal inti yang minimal equivalent dengan 3% dari total aset mereka.⁴⁷

Basel Accord I juga mengatur tentang pembobotan resiko (*Risk Weight*), dalam pembobotan resiko, besarnya modal yang harus tersedia terkait dengan rasio bobot resiko.⁴⁸ *Basel Accord I* mengklasifikasikan aset-aset bank dalam 5 kategori, yaitu; 0%, 10%, 20%, 50% dan 100%, dengan mendefinisikan resiko kredit sebagai kemungkinan nasabah mengalami gagal bayar. Aset dinyatakan bebas resiko jika kemungkinan gagal bayar adalah nol, dengan demikian tidak diperlukan pengalokasian modal atas aset-aset tersebut.⁴⁹ Semakin rendah bobotnya, semakin kecil risikonya, sehingga semakin kecil pula jumlah modal yang harus disediakan bank. *Basel Accord* juga memberikan batasan pada resiko yang bisa diambil. Batasan ini berlaku untuk risiko besar yaitu posisi yang melebihi 10% modal bank. Risiko besar harus dilaporkan kepada regulator. Posisi yang melebihi 25% dari modal perusahaan tidak diperbolehkan, dan total risiko besar tidak boleh melebihi 800% modal.⁵⁰

Basel Accord I juga memberikan target waktu yang sekaligus merupakan masa transisi untuk dapat menerapkan *Basel Accord I* di

⁴⁶Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal .44-45.

⁴⁷M. Umer Chapra dan Tariqullah Khan, *Op.Cit.*, hal. 41.

⁴⁸ Imam Ghazali, *Op.Cit.*, hal. 35.

⁴⁹ M. Umer Chapra dan Tariqullah Khan, *Op.Cit.*, hal. 42.

⁵⁰ Imam Ghazali, *Op.Cit.*, hal. 35.

masing-masing negara anggotanya. Pada dasarnya, masing-masing otoritas pengawasan bank di tingkat nasional dari masing-masing negara telah mempersiapkan diri, namun agar implementasi dapat berjalan mulus dan lancar, perlu adanya target waktu dan masa transisi, yaitu 4,5 tahun sejak Basel Accord ditetapkan.⁵¹

Tanpa mengabaikan tujuan pokoknya, *Capital Accord* juga telah mempertimbangkan dan memperhitungkan tingkat perkembangan otoritas pengawasan bank dan sistem perbankan di berbagai negara, sehingga terdapat peluang atau kelonggaran bagi negara-negara yang bersangkutan dalam 3 hal yaitu:⁵²

- a. Dalam menetapkan pembobotan risiko (*Risk Weightings*) atas aset, kewenangan diberikan kepada otoritas pengawasan bank setempat (*National Discretion*) untuk melakukan penyesuaian dengan keadaan negara yang bersangkutan,
- b. Memberikan masa transisi, yang memungkinkan berbagai negara melakukan penyesuaian waktu dalam penerapannya sesuai dengan kondisi setempat,
- c. Penilaian (*Judgemental*) atas unsur modal penunjang (*Supplementary Capital*).

2. Kritik dan Amandemen terhadap *Basel Accord I*

a. Kritik Terhadap *Basel Accord I*

Peraturan *Basel Accord 1988* menuai banyak kritik dari berbagai sisi, hal ini umum terjadi pada setiap peraturan. Meskipun *Basel Accord I* dianggap revisi, namun pada proses penerapannya kondisi pasar telah berubah drastis. Sejumlah risiko muncul dan manajemen risikopun akan terus berkembang. Perubahan tersebut kiranya perlu dilakukan sambil mengukur kecukupan modal riil bagi bank.⁵³ Sesungguhnya demikian, *The Basel Committee* menilai bahwa *Basel Accord I* masih kurang memadai untuk meredam dan menghadapi potensi risiko dari sistem perbankan di

⁵¹ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 49.

⁵² *Ibid.*, hal. 43.

⁵³ M. Umer Chapra dan Tariqullah Khan, *Op.Cit.*, hal. 44.

masa depan, karena ada kelemahan dalam *Basel Accord I* itu sendiri, diantaranya:⁵⁴

- a. Fokus hanya pada satu parameter risiko (*Single Risk Measure*) yaitu resiko kredit, tidak memperhitungkan review dari pengawasan bank (*Supervisory Review*), dan disiplin pasar (*Market Discipline*).
- b. Prinsipnya kaku, sebab satu pilihan konsep sudah dianggap cocok untuk semua bank di dalam sistem perbankan (*One Size Fits All*), sehingga tidak ada fleksibilitas untuk memilih alternatif lain.
- c. Struktur cakupannya terlalu umum (*Broad Brush Structure*), sehingga kurang menyentuh sensitivitas risiko.

Beberapa kritik terhadap *Basel Accord 1988* dapat dikelompokkan sebagaimana berikut ini:⁵⁵

1. Pembedaan terhadap risiko kredit yang kurang memadai : kategori pembobotan risiko terlalu kasar karena diterapkan baik bagi debitur yang berisiko rendah maupun terhadap debitur dengan risiko tinggi. Misalnya pinjaman kepada perusahaan General Electric yang merupakan perusahaan terbesar berdasarkan nilai kapitalisasi pasar dengan kredit rating AAA memerlukan modal regulator (*regulatory capital*) yang sama dibandingkan dengan pinjaman kepada perusahaan yang akan bangkrut.
2. Tidak ada pengakuan terhadap *term structure effects*: termin pinjaman merupakan faktor penting untuk mengukur risiko kredit. Sebagai misal pinjaman dengan termin 2 tahun kepada perusahaan yang mendapatkan kredit rating AA memiliki risiko default yang sangat kecil. Sementara itu pinjaman 30 tahun pada perusahaan yang mendapatkan kredit rating yang sama AA memiliki default yang lebih tinggi.
3. Tidak ada pengakuan terhadap teknik mitigasi risiko. Teknik mitigasi seperti netting atau penggunaan jaminan kredit (*collateral*) akan menurunkan risiko kredit secara ekonomi, tetapi hal ini tidak diakui dalam *Basel Accord I*. Netting adalah perjanjian legal dimana

⁵⁴ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal.51-52.

⁵⁵ Imam Ghozali, *Op.Cit.*, hal. 36-37.

pembayaran kewajiban antara dua pihak yang disatukan menjadi satu atau kewajiban netto (*net obligation*). Sebagai hasil netting, kegagalan pihak lain (*counterparty failure*) akan berakibat kerugian yang lebih kecil jika jumlah yang dipinjamkan sesuai dengan jumlah yang dipinjam. Hal yang sama akan terjadi yaitu kerugian kredit akan lebih kecil jika bank memegang jaminan aktiva.

4. Tidak ada pengakuan terhadap risiko pasar: *Basel Accord I* tidak memperhitungkan risiko pasar. Tidak dipehitungkannya risiko pasar ini tidak mencerminkan perkembangan aktivitas trading yang semakin meningkat (perdagangan untuk account mereka sendiri) dan perkembangan transaksi derivatif oleh sebab itu *Basel Accord I* harus menambahkan beban modal untuk risiko pasar.

b. Amandemen Tahun 1996 terhadap *Basel Accord I*

Memperhatikan perkembangan risiko dan sistem perbankan, pada tahun 1996 *The Basel Committee* mengumumkan kesepakatan yang merupakan amandemen terhadap *The Basel Accord I*, dengan memasukkan unsur risiko pasar (*Market Risk*) untuk memperhitungkan kecukupan modal minimum bagi bank. Risiko pasar adalah risiko yang ditimbulkan oleh perubahan suku bunga dan nilai tukar di pasar terhadap aset yang dikelola oleh bank.⁵⁶ Amandemen ini membedakan aktiva bank menjadi dua kategori:⁵⁷

- a. *Trading book*, yaitu portofolio bank yang berisi instrumen keuangan yang dipegang dengan maksud untuk dijual kembali dalam jangka pendek dan biasanya menggunakan penilaian *marked to market*.
- b. *Banking book* berisi instrumen-instrumen lain terutama kredit (*loans*).

Amandemen ini mulai berlaku pada akhir tahun 1997 yaitu dengan penambahan beban modal untuk risiko pasar berdasarkan salah satu dari dua pendekatan, yaitu metode standar dan metode model internal. Penghitungan risiko pasar dengan menggunakan metode standar

⁵⁶ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal.49-50.

⁵⁷ Imam Ghozali, *Op.Cit.*, hal.37.

(*Standardized Method*) dan metode internal (*Internal Model Method*), secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut:⁵⁸

1. Metode standar pertama kali diusulkan pada tahun 1993 dan didasarkan pada "*building block approach*". Risiko pasar suatu bank pertama kali dihitung untuk portfolio risiko suku bunga, risiko nilai tukar, risiko ekuitas dan risiko komoditas dengan menggunakan aturan khusus (*specific guidelines*). Risiko total untuk bank didapat dengan menjumlahkan semua risiko pada empat kategori yaitu risiko suku bunga, risiko nilai tukar, risiko ekuitas dan risiko komoditas. Oleh karena pembentukan risiko mengikuti proses yang terstruktur dan standar, maka pendekatan ini disebut metode standar.
2. Sebagai respon terhadap kritik metode standar oleh berbagai kalangan industri, Komite Basel memberikan alternatif penggunaan metode internal pada tahun 1995. Bank diperbolehkan menggunakan model pengukuran risiko yang mereka miliki untuk menghitung kecukupan modal minimum. Keputusan ini diambil karena banyak bank yang telah mengembangkan sistem manajemen risiko yang canggih, bahkan dalam banyak kasus sistem mereka lebih kompleks daripada yang diketahui oleh regulator.

Standarisasi sistem pembobotan resiko, semenjak pertama kali didesain telah memenuhi masalah, permasalahan ini terutama dipicu oleh adanya perbedaan kondisi dan kebutuhan, serta kondisi pasar yang berubah dratis. Dengan mempertimbangkan hal tersebut, terasa bahwa *Basel Accord I* serasa kurang optimal dalam menyediakan aturan tentang ketentuan permodalan yang tepat. Oleh karena itu *Basel Committee* sendiri telah menawarkan kerangka ketentuan permodalan baru, yang diharapkan mampu mengisi kesenjangan yang ada dan membuatnya lebih relevan dengan kondisi sekarang serta diharapkan dapat efektif pada tahun 2001.⁵⁹

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 38-39.

⁵⁹ M. Umer Chapra dan Tariqullah Khan, *Op.Cit.*, hal. 44-45.

3. *The New Basel Capital Accord (Capital Accord 2001/Basel Accord II)*

The New Basel Capital Accord 2001 atau yang sering disebut dengan *Basel Accord II* merupakan pendekatan terintegrasi yang mencoba menghitung kecukupan modal minimum bank dengan mengintegrasikan tiga kategori risiko, risiko pasar, risiko kredit, dan risiko operasional.⁶⁰ Publikasi Accord baru ini dilakukan pada akhir tahun 2002 setelah mengalami tahap *First Consultative Package on The New Accord Juni 1999*, kemudian dilanjutkan dengan *Second Consultative Package Januari 2001 dan Deadline for Comment Mei 2002*.⁶¹ *Basel Accord II* bermaksud memberikan pendekatan yang lebih komprehensif dan lebih sensitif terhadap risiko dibandingkan *Basel Accord I*, sebagaimana dinyatakan oleh David Harper sebagai berikut:⁶²

The new accord is called Basel II. Its goal is to better align the required regulatory capital with actual bank risk. This makes it vastly more complex than the original accord. Basel II has multiple approaches for different types of risk. It has multiple approaches for securitization and for credit risk mitigants (such as collateral). It also contains formulas that require a financial engineer. Some countries have implemented basic versions of the new accord. The agreement tries to coordinate bank capital requirements across countries and across bank sizes, international coherence is hard enough, but so is scaling the requirements.

Tujuan proposal *Basel Accord II* ada 5 yaitu: (a) melanjutkan upaya peningkatan keamanan dan kesehatan sistem finansial. Karena itu kerangka konsepnya yang baru sekurang-kurangnya harus memelihara tingkat kecukupan modal yang sekarang berlaku, (b) melanjutkan upaya untuk lebih meningkatkan keseimbangan kompetitif dalam percaturan aktifitas perbankan internasional, (c) memberikan landasan yang lebih komprehensif dalam mendudukan dan menilai berbagai risiko perbankan, (d) memberikan pedoman yang mengandung pendekatan terhadap kecukupan modal bank yang lebih sesuai/tepat (*appropriately*) dari segi sensitivitas terhadap tingkat

⁶⁰Basel Committee, *The New Basel Capital Accord 2001*, <http://www.bis.org/publ/bcbca03.pdf>, diakses 12 Juni 2011.

⁶¹Imam Ghazali, *Op.Cit.*, hal. 40

⁶²David Harper, "Basel II Accord To Guard Against Financial Shocks", <http://www.investopedia.com/articles/07/basel2.asp#ixzz1P32PNBx0>, diakses tgl. 12 Juni 2011.

risiko yang melekat dalam posisi dan kegiatan bank, (e) memfokus kepada bank-bank yang aktif di tingkat internasional (*internationally active banks*).⁶³

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, keamanan dan kesehatan sistem perbankan maupun finansialnya tidak dapat dicapai hanya melalui pengaturan kecukupan modal bank. Fokus utama dari *Basel Accord II* adalah bank yang aktif secara internasional. Namun demikian prinsip-prinsipnya dapat juga diterapkan untuk bank-bank pada berbagai tingkatan kompleksitas dan ukuran. *Basel Accord II* jauh lebih kompleks. Terdapat tambahan risiko dan memiliki tiga pilar serta menggunakan metodologi yang lebih maju untuk mengestimasi risiko.⁶⁴ *Basel Accord II* ini didesain untuk:⁶⁵

- 1) Merefleksikan resiko riil yang dihadapi oleh bank,
- 2) Melaporkan perkembangan dalam pasar,
- 3) Merefleksikan perkembangan pada area pengukuran dan kontrol resiko,
- 4) Meningkatkan disiplin pasar dengan mendorong kebijakan pengungkapan informasi yang sehat,
- 5) Menciptakan hubungan lintas sektor antara perbankan, asuransi dan sekuritas yang merupakan hasil dari semakin meningkatnya konglomerasi keuangan,
- 6) Memperkuat disiplin pasar melalui pemanfaatan penilaian bank oleh pihak eksternal untuk menentukan kualitas aset.

Menurut *The Basel Committee*, ada tiga pilar yang harus diterapkan secara bersamaan, ketiga pilar *Basel Accord II* sebagai berikut:⁶⁶

- a. Pilar I: Kecukupan modal minimum (*Minimum Capital Requirements*).
Persyaratan modal minimum berdasarkan risiko pasar, risiko kredit, dan risiko operasional (*capital adequacy for market, credit and operational risk*) yang berusaha mengembangkan aturan *Basel Accord I*,

⁶³Permadi Gandapraja, hal.52-53, baca juga di Basel Committee, *Overview of The New Basel Capital Accord (January 2001), Objectives of The New Basel Capital Accord*, <http://www.bis.org/publ/bcbsca02.pdf>, akses tgl 12 Juni 2011.

⁶⁴Imam Ghozali, *Op.Cit.*, hal. 40.

⁶⁵M. Umer Chapra dan Tariqullah Khan, *Op.Cit.*, hal. 45.

⁶⁶Imam Ghozali, *Op.Cit.*, hal. 40.

- b. Pilar II: Review yang dilakukan oleh pengawasan bank (*Supervisory Review*). Proses review pengawasan yang mendorong bank untuk mengembangkan dan menggunakan teknik manajemen risiko yang lebih baik guna memonitor dan mengelola risiko, review penilaian risiko dan tingkat integrasi di dalam pelaporan manajemen, proses pengambilan keputusan.
- c. Pilar III: Disiplin pasar (*Market Discipline*). Penciptaan disiplin pasar dengan mendorong regulator dan usaha-usaha institusi pengawas lainnya untuk memastikan praktik-praktik perbankan yang sehat dan aman dan memperkuat keterbukaan (*disclosure*).

Secara ringkas ketiga pilar tersebut diuraikan sebagai berikut:⁶⁷

Minimum capital is the technical, quantitative heart of the accord. Banks must hold capital against 8% of their assets, after adjusting their assets for risk. Supervisor review is the process whereby national regulators ensure their home country banks are following the rules. If minimum capital is the rulebook, the second pillar is the referee system. Market discipline is based on enhanced disclosure of risk. This may be an important pillar due to the complexity of Basel. Under Basel II, banks may use their own internal models (and gain lower capital requirements) but the price of this is transparency.

Penjelasan dari ketiga pilar tersebut sebagaimana diuraikan dibawah ini:

Pilar I: *Minimum Capital Requirements* (Persyaratan Modal Minimum) menetapkan besarnya modal minimum bank dan masih menggunakan dan mempertahankan definisi modal minimum yang ada yaitu 8% modal terhadap aktiva tertimbang berdasarkan risiko (*risk weighted asset*). Pendekatan dalam perhitungan persyaratan modal minimum pada dasarnya sama dengan *Basel Accord I*. Kebutuhan modal minimum ditetapkan berdasarkan besarnya kredit/aset berisiko yang dikaitkan dengan bobot risiko dari masing-masing aset tersebut, baik yang dicatat sebagai *On- Balance Sheet* maupun *Off-Balance Sheet*.⁶⁸ Komponen perhitungan modal dan teknik pembobotan risiko diubah dan disempurnakan. Komponen perhitungan modal, disamping risiko kredit juga dipertegas peran risiko pasar, dan ditambahkan peran risiko operasional. Teknik pembobotan risiko mengalami perubahan total, baik dari

⁶⁷ David Harper, diakses tgl. 12 Juni 2011.

⁶⁸ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 54.

sisi kriteria, prosedur, maupun besarnya bobot risiko. Bank diberi fleksibilitas untuk memilih menu teknik dan prosedur penilaian risiko yang cocok dengan kondisi kemampuannya. Opsi ini menuntut peran aktif dari manajemen bank maupun otoritas pengawasan bank.⁶⁹

Pilar I, memfokuskan proses pengawasan yang harus diterapkan pada tingkat nasional. Proses review ini meminta pengawas memastikan bahwa setiap bank memiliki proses internal yang baik untuk menilai kecukupan modalnya berdasarkan evaluasi yang mendalam terhadap risiko yang dihadapi. Bank harus memiliki penilaian kecukupan modal secara keseluruhan berdasarkan pada : (a) pengawasan oleh dewan komisaris dan dewan direksi, (b) penilaian modal yang baik atau sehat (c) penilaian yang komprehensif terhadap risiko, (d) monitoring dan pelaporan, dan (e) review terhadap sistem pengendalian internal.⁷⁰

Pilar II : Proses Review Pengawasan Bank (*Supervisory Review Process*)

Proses Review Pengawasan Bank menekankan pentingnya manajemen bank dalam mengembangkan proses penilaian modal secara internal dan menentukan target model yang sesuai dengan profile risiko bank dan lingkungan pengendalian bank. Pengawas bertanggungjawab melakukan penilaian seberapa baik bank menilai kecukupan modalnya relatif terhadap risiko bank. Proses internal menjadi subyek review pengawasan dan dilakukan intervensi bilamana diperlukan.⁷¹ Peran dari pengawasan bank dalam melakukan proses review terhadap bank-bank, dan dinilai sebagai komponen yang kritical terhadap pemenuhan persyaratan kecukupan modal dan disiplin pasar. Melalui pilar ini diharapkan pengawasan bank dapat memastikan bahwa setiap bank memiliki dan menerapkan proses internal yang sehat dalam menghitung kecukupan modal untuk menyangga potensi risikonya.⁷² Guna melaksanakan peran tersebut, otoritas pengawasan bank dituntut untuk memiliki dan/atau meningkatkan dasar-dasar pertimbangan, pengetahuan dan praktik terbaik yang berlandaskan prinsip yang sehat dan

⁶⁹ *Ibid.*, hal 55.

⁷⁰ Imam Ghozali, *Op.Cit.*, hal. 41

⁷¹ *Ibid.*, hal 42.

⁷² Gandapraja, Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 64-65.

prudent (*Best Practises*) dalam menilai risiko perbankan. Disamping itu pengawasan perbankan juga dituntut untuk meningkatkan dialog yang lebih aktif dengan bank. Dengan demikian, pengawasan bank harus mampu mendeteksi penyimpangan (*Deficiencies*) secara tepat waktu dan mengambil langkah yang tegas (*Decisive*), untuk mengurangi risiko atau memperbaiki modal bank.⁷³

Pilar III: Disiplin Pasar (*Market Discipline*)

Pilar III dimaksudkan untuk mendorong disiplin pasar melalui peningkatan pengungkapan (*disclosure*) laporan oleh bank. Pengungkapan yang efektif sangat penting untuk memastikan bahwa pelaku pasar dapat memperoleh pemahaman yang lebih baik terhadap profile risiko bank dan kecukupan modal bank. *Basel Accord II* memberikan persyaratan disclosure dan memberikan rekomendasi antara lain cara bank menghitung kecukupan modal dan penilaian risiko. *Disclosure* inti yang direkomendasikan untuk semua bank sebagai berikut:⁷⁴

- a. Bank harus memiliki kebijakan formal tentang *disclosure* yang disetujui oleh dewan direksi dan komisaris yang berisi tujuan bank dan strategi pengungkapan informasi publik tentang kondisi dan kinerja keuangan.
- b. Diperlukan persyaratan pengungkapan yang lebih detail terhadap metodologi internal untuk risiko kredit, teknik mitigasi risiko kredit dan sekuritisasi aktiva.
- c. Pengungkapan harus meliputi aspek kualitatif dan kuantitatif dan komponen tambahan.
- d. Pengungkapan harus dilakukan minimum setengah tahunan. Sedangkan pengungkapan kuartalan diperlukan bagi bank yang aktif secara internasional.

Direkomendasikan adanya pengungkapan tambahan yang berisi detail lebih lanjut berkaitan dengan bentuk exposure risiko kredit (loans, komitmen, garansi, saham yang diperdagangkan, *counterparty risk in derivative* dan informasi tentang mitigasi risiko kredit (sekuritisasi dan kredit derivatif).⁷⁵

⁷³ *Ibid.*, hal 65

⁷⁴ Imam Ghozali, *Op.Cit.*, hal. 42

⁷⁵ *Ibid.*

Market Discipline merupakan faktor potensial dalam mengamankan kesehatan bank, sistem finansial, serta untuk mendukung penerapan peraturan permodalan dan *Supervisory Review*. Keterbukaan (*disclosure*) atas hal-hal penting yang dilakukan oleh bank memberikan informasi terhadap pelaku pasar, dan memfasilitasi terwujudnya disiplin pasar yang efektif. Dengan demikian, meningkatkan transparansi, baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Melalui metode tersebut atau dengan manajemen yang baik, bank investor, depositor, dan sistem finansial pada umumnya dapat memetik manfaatnya.⁷⁶

Peran pengawasan bank adalah melakukan evaluasi terhadap kedua syarat tersebut dan mengambil langkah yang perlu untuk mengatasinya. Prinsip yang berkaitan dengan *Market Discipline* dan *Disclosure* bank tersebut adalah:⁷⁷

Bank should have a formal disclosure policy approved by the board of directors. This policy should describe the bank's objective and strategy for the public disclosure of information on its financial condition and performance. In addition, bank should implement a process for assessing the appropriateness of their disclosure, including the frequency of disclosure.

Dalam pengaturan *Basel Accord II* juga diatur tentang pengaturan masa transisi (*Transitional Arrangement*) dan ternyata *Basel Accord II* juga tidak mudah diterapkan karena masih membutuhkan penyempurnaan, hal itu disebabkan karena masih banyak yang harus dipertimbangkan dan disempurnakan atas *Consultation Document, Overview of The New Basel Capital Accord*, Januari 2001. Masa transisi berlangsung sekitar 3 tahun sejak *Basel Accord II* dinyatakan berlaku untuk diimplementasikan. Pada bulan Juni 2004 dilakukan revisi akhir atas proposal pembaruan dan penyempurnaan *Basel Accord 1988*, dan implementasinya ditargetkan mulai akhir tahun 2006.⁷⁸

⁷⁶ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 70

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

C. Prinsip-prinsip Pengawasan Bank yang Efektif, *The Core Principles for Effective Banking Supervision (The Basel Core Principles)*

Pada bulan September 1997, *the Basel Committee* menerbitkan dokumen kesepakatan yang telah mendapatkan *endorsement* dari G10, yaitu "*The Core Principles for Effective Bank Supervision (The Basel Core Principles)*". Lahirnya dokumen tersebut didasarkan pada pemahaman bahwa kelemahan sistem perbankan negara yang maju atau berkembang dapat mengganggu stabilitas sistem finansial di negara tersebut maupun negara lain di seluruh dunia, alasan tersebut dapat dilihat pada bagian pendahuluan dalam *The Basel Core Principles* yang menyatakan sebagai berikut:⁷⁹

Weaknesses in the banking system of a country, whether developing or developed, can threaten financial stability both within that country and internationally. The need to improve the strength of financial systems has attracted growing international concern. Several official bodies, including the Basle[sic] Committee on Banking Supervision, the Bank for International Settlements, the International Monetary Fund and the World Bank, have recently been examining ways to strengthen financial stability throughout the world.

The Basel Core Principles merupakan persyaratan minimum bagi pengawasan bank dan diharapkan untuk di-endors dan diterapkan oleh semua otoritas pengawasan bank di semua negara secara internasional. Karena merupakan persyaratan minimum, otoritas pengawasan bank suatu negara dimungkinkan untuk menambahkannya dengan kebijaksanaan yang dirancang, guna mengatasi kondisi tertentu dan risiko lain dalam sistem finansial negara yang bersangkutan. Dalam hubungan ini, pengawasan bank yang efektif merupakan komponen yang esensial bagi terwujudnya iklim ekonomi yang dalam pelayanan pembayaran, mobilisasi, dan distribusi dana tabungan. Tugas pengawasan banklah memastikan bahwa yang berusaha itu aman, sehat, dan memiliki modal serta cadangan yang cukup untuk menyangga risiko yang timbul dari kegiatan usahanya.

Konsep dasar yang digunakan dalam mengembangkan *The Basel Core Principles* adalah.⁸⁰

⁷⁹Basle[sic] Committee, *Core Principles for Effective Banking Supervision 1997 (Basle [sic] Core Principles)*, <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>, diakses tgl 12 Juni 2011, hal. 1.

⁸⁰Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 74.

- a. Tujuan pokok dari pengawasan bank adalah menjaga kestabilan dan kepercayaan sistem finansial sedemikian rupa, sehingga mengurangi risiko kerugian bagi deposan dan kreditur lainnya.
- b. Pengawasan bank harus mendorong dan menumbuhkan disiplin pasar dengan mendorong penerapan "*Good Governance*" (melalui struktur organisasi yang memadai dan peringkat tanggung jawab bagi direksi, komisaris, dan pejabat senior bank serta meningkatkan transparansi dan pengawasan pasar.
- c. Agar dapat melaksanakan tugasnya secara efektif, pengawasan bank harus memiliki independensi operasional (*Operational Independency*), perangkat, dan wewenang untuk mengumpulkan informasi, baik secara *On-Site* maupun *Off-Site*, serta menerapkan hal-hal yang telah diputuskannya.
- d. Pengawasan bank harus memahami sifat bisnis yang dilakukan bank dan memastikan bahwa kemungkinan risiko yang terjadi pada bank telah dikelola dengan memadai.
- e. Pengawasan bank yang efektif mensyaratkan adanya kemampuan untuk menilai profil risiko bank secara individual dan melakukan alokasi pengawasan bank sesuai tuntutan tersebut.
- f. Pengawasan bank harus memastikan bahwa bank memiliki sumber daya yang memadai untuk melakukan manajemen risiko, termasuk kecukupan modal, manajemen yang sehat, dan sistem kontrol yang efektif, serta data akuntansi (*Accounting Records*).
- g. Kerja sama yang erat dengan unsur pengawasan bank lainnya sungguh esensial, terutama bila operasi bank yang diawasinya mencakup lintas negara.

Sebagai komponen penting dalam suatu kondisi ekonomi yang kokoh dimana sistem perbankan dapat memainkan peran sentral dalam mobilisasi dan distribusi dana masyarakat, pengawasan (supervisor) perbankan yang efektif sebagaimana

tercantum dalam *Basel Core Principles*, disusun di atas dasar-dasar pemikiran sebagai berikut:⁸¹

- a) tujuan utama dari supervisi adalah untuk memelihara stabilitas dan kepercayaan (publik) di dalam sistem keuangan negara;
- b) supervisi harus mendorong dan berusaha membangun disiplin pasar dengan mendorong terbentuknya *good corporate governance* serta meningkatkan transparansi dan pengawasan;
- c) supervisor harus memiliki independensi di dalam melaksanakan operasionalnya dan memiliki kewenangan untuk menegakkan keputusan-keputusannya;
- d) supervisor harus memahami karakter bisnis yang dilakukan oleh perbankan dan meyakini bahwa risiko yang muncul dari kegiatan perbankan dapat dikendalikan;
- e) supervisor harus mengalokasikan sumber daya yang cukup untuk mengevaluasi profil risiko dari suatu bank;
- f) supervisor harus meyakini bahwa suatu bank memiliki sumber daya yang cukup untuk mengelola risiko yang dihadapinya;
- g) kerjasama yang erat antar supervisor adalah suatu faktor penting khususnya dalam pengelolaan operasi perbankan antar negara.

Tanpa mengurangi tugas dan tanggung jawabnya selaku pengawasan bank, dalam melakukan dan menerapkan prinsip pengawasan bank, hendaknya diperhatikan bahwa pengawasan bank tidak dapat dan tidak seharusnya memberikan jaminan bahwa bank tidak akan mengalami kegagalan (*failure*), karena dalam ekonomi pasar, kegagalan merupakan bagian dari risiko yang harus dihadapi (*risk taking*). Cara mengatasi kegagalan bank dengan biaya atau dana publik sebagian besar merupakan bagian dari masalah politik, artinya, jika hal tersebut dilakukan maka tidak sepenuhnya merupakan tanggung jawab pengawasan bank, namun pengawasan bank harus mengambil langkah yang memadai untuk mengatasi situasi bank bermasalah. Di samping itu, pengawasan bank juga bukan satu-satunya fungsi yang dapat mewujudkan sistem perbankan yang sehat, melainkan

⁸¹<http://www.bexi.co.id/image/res/perbankan-pokok-pokok-basel-core-principles.>, diakses tanggal 1 Maret 2008.

hanya salah satu peran dari suatu tatanan yang lebih luas, yang berada di luar jangkauan kewenangan pengawasan bank.⁸²

Terdapat sejumlah infrastruktur yang diperlukan untuk mendukung pengawasan bank yang efektif, seperti kebijakan ekonomi makro yang sehat dan berkesinambungan, infrastruktur publik yang tertata baik, disiplin pasar yang efektif, prosedur penyelesaian yang efisien bagi bank yang bermasalah, dan mekanisme untuk mengatasi serta memberikan proteksi terhadap tekanan sistemik (*Public Safety Net*). Bila elemen-elemen tersebut tidak tersedia, pengawasan bank harus mengusahakan dan melakukan pendekatan terhadap pemerintah untuk mengupayakan dan mewujudkannya.⁸³ *The Basel Core Principles* adalah kerangka kerja standar minimum untuk praktik pengawasan perbankan yang baik dan dianggap dapat diterapkan secara universal pada perbankan di semua negara. Komite menyusun *The Basel Core Principles* dan metodologinya sebagai kontribusi untuk memperkuat sistem keuangan global. Kelemahan dalam sistem perbankan suatu negara, baik negara maju maupun negara sedang berkembang dapat mengancam stabilitas keuangan baik di dalam negara itu dan internasional. Komite berpendapat bahwa penerapan *The Basel Core Principles* oleh semua negara akan menjadi langkah yang signifikan menuju peningkatan stabilitas keuangan domestik dan internasional dan memberikan dasar yang baik untuk pengembangan lebih lanjut sistem pengawasan yang efektif.⁸⁴

The Basel Core Principles terdiri atas 25 prinsip dasar yang terbagi dalam 7 kelompok, yaitu:⁸⁵

- a. *Preconditions for Effective Banking Supervision*: 1 prinsip
- b. *Licensing & Structure*: 4 prinsip
- c. *Prudential Regulations and Requirements*: 10 prinsip
- d. *Methods of Ongoing Banking Supervision*: 5 prinsip
- e. *Information requirements*: 1 prinsip
- f. *Formal Powers of Supervisors*: 1 prinsip
- g. *Cross-border Banking*: 3 prinsip

⁸² Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 75.

⁸³ *Ibid.*, hal. 75-76.

⁸⁴ Basel Committee, *Core Principles 1997....*, *Op.Cit.*, hal. 2

⁸⁵ *Ibid.*, lihat juga di Permadi Gandapraja, hal. 76.

Uraian tentang 7 kelompok dan 25 prinsip tersebut adalah berikut:

1. *Preconditions for Effective Banking Supervision*: 1 prinsip

Prinsip 1 menyoroti tentang prakondisi bagi pengawasan yang efektif. Menurut Komite Basel prakondisi bagi pengawasan yang efektif harus diawali dari kejelasan kelembagaan dan sistem pengawasan itu sendiri, hal itu merupakan modal dasar yang penting bagi kelancaran pelaksanaan tugas para pengawas dalam mewujudkan tujuan pengawasan bank. Perangkat pengawasan bank yang diperlukan sebagai prakondisi bagi pengawasan yang efektif adalah:⁸⁶

- a. Undang-undang atau produk legislatif yang menetapkan kerangka tatanan hukum perbankan yang jelas, dapat dicapai dan konsisten dengan tujuan dan tanggung jawab dari fungsi pengawasan perbankan, sehingga pengawasan dapat dilakukan dengan independen secara operasional dan politik, transparan dan akuntabel.
- b. Sumber daya yang memadai guna mencapai tujuannya.
- c. Proteksi dari segi hukum atas tanggung jawab pribadi atau institusi atas tindakan yang diambil dengan itikad baik dalam melaksanakan tugas pengawasan bank.
- d. Suatu sistem kerja sama antar lembaga dalam rangka tukar menukar informasi yang relevan, di dalam maupun di luar negeri, yang bertanggung jawab atas keamanan dan kesehatan finansial.

Sistem pengawasan bank yang efektif perlu dilandasi pada sejumlah elemen eksternal, atau prasyarat. Prasyarat ini, walaupun sebagian besar di luar yurisdiksi langsung dari otoritas pengawas, dalam prakteknya memiliki dampak langsung terhadap efektivitas pengawasan. *The Basel Core Principles* menyebutkan unsur-unsur eksternal tersebut meliputi:⁸⁷

- a. kebijakan ekonomi makro yang sehat dan berkelanjutan,
- b. infrastruktur publik yang baik,
- c. pasar yang efektif dan disiplin, dan
- d. mekanisme perlindungan sistemik (atau jaring pengaman sosial).

⁸⁶ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 77-78

⁸⁷ Basel Committee, *Core Principles 1997*, *Op.Cit.*, hal. 11

2. *Licensing & Structure*: 4 prinsip

Prinsip ke 2 sampai dengan prinsip ke 5 pada dasarnya merupakan upaya memperjelas dan mempertegas arti penting perizinan, bagi terwujudnya pengawasan bank yang efektif guna mewujudkan keamanan dan kesehatan sistem perbankan. Perizinan tersebut mencakup seleksi bagi bank baru sebagai strategi pintu masuk yang aman dan ketat, juga untuk menilai struktur kepemilikan modal saham, baik akibat pengambilalihan saham maupun akuisisi oleh bank lain.⁸⁸ Proses pemberian izin (untuk mendirikan bank) memang bukan merupakan jaminan bahwa suatu bank akan berjalan dengan baik, namun ia akan menjadi metode yang efektif untuk mengurangi jumlah institusi yang tidak stabil yang mungkin masuk kedalam sistem perbankan. Sehubungan dengan hal tersebut maka syarat-syarat dan mekanisme pemberian izin harus didesain untuk membatasi jumlah bank yang mengalami kegagalan operasi dan mengurangi jumlah kerugian yang mungkin dialami oleh pemilik dana, tanpa menghalangi efisiensi dan persaingan yang sehat di dalam industri perbankan.⁸⁹

Komite Basel mengatur prinsip 2 sampai dengan 5 tersebut sebagai berikut:⁹⁰

1. *The permissible activities of institutions that are licensed and subject to supervision as banks must be clearly defined, and the use of the word "bank" in names should be controlled as far as possible. (Principle 2)*
2. *The licensing authority must have the right to set criteria and reject applications for establishments that do not meet the standards set. The licensing process, at a minimum, should consist of an assessment of the banking organisation's ownership structure, directors and senior management, its operating plan and internal controls, and its projected financial condition, including its capital base; where the proposed owner or parent organisation is a foreign bank, the prior consent of its home country supervisor should be obtained. (Principle 3)*
3. *Banking supervisors must have the authority to review and reject any proposals to transfer significant ownership or controlling interests in existing banks to other parties. (Principle 4)*
4. *Banking supervisors must have the authority to establish criteria for reviewing major acquisitions or investments by a bank and ensuring*

⁸⁸ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 82.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Basel Committe, *Core Principles 1997, Op.cit.*, hal. 15-19.

that corporate affiliations or structures do not expose the bank to undue risks or hinder effective supervision. (Principle 5)

Melalui prinsip-prinsip tersebut tercakup beberapa manfaat, antara lain dapat dihindarkan adanya kegiatan yang menyerupai bank apalagi menamakan dirinya bank tanpa izin dan tanpa pengawasan karena jelas berbahaya, mengurangi potensi campur tangan politik dalam perizinan, dan mereka yang lolos seleksi dapat diyakini telah memenuhi persyaratan dan mampu melakukan usaha secara aman dan sehat. Dalam prinsip perizinan terkandung pengertian memberikan izin, menolak, dan mencabutnya kembali, bila persyaratan sudah tidak terpenuhi lagi. Sehubungan dengan prinsip perizinan dan stuktur tersebut, *The Basel Core Principles* memberikan pedoman mengenai hal-hal penting yang harus diperhatikan oleh pengawas bank yaitu tentang:⁹¹

- a. Struktur Kepemilikan (*Ownership Structure*),
 - b. Rencana Operasi, Sistem Kontrol dan Organisasi Internal (*Operating Plan, Systems of Control and Internal Organization*),
 - c. Uji Kecocokan dan Kepantasan bagi Pengurus dan Manager Senior (*Fit and Proper Test for Directors and Senior Managers*),
 - d. Proyeksi Finansial termasuk Modal (*Financial Projection Including Capital*),
 - e. Persetujuan Awal dari Pengawasan Bank di Negara Asal (*Prior Approval from Home Country Supervisor*),
 - f. Pengalihan Saham sebuah Bank (*Transfer of Bank Share*),
 - g. Akuisisi atau Investasi Besar yang dilakukan oleh Bank (*Major Acquisitions or Investment by Bank*).
3. *Prudential Regulations and Requirements*: 10 prinsip
- Prinsip-prinsip (Prinsip 6 sampai dengan 15) merupakan acuan yang diberikan *The Basel Core Principles* mengenai peran pentingnya pengaturan dan pengawasan bank yang prudent atau berdasarkan kehati-hatian, sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:⁹²

⁹¹ *Ibid.*, hal 83-87.

⁹² *Basel Committe, Core Principles 1997, Op.Cit.*, hal. 23.

Banking supervisors must set prudent and appropriate minimum capital adequacy requirements for all banks. Such requirements should reflect the risks that the banks undertake, and must define the components of capital, bearing in mind their ability to absorb losses. At least for internationally active banks, these requirements must not be less than those established in the Basle[sic] Capital Accord and its amendments.

Hal tersebut dinilai penting, karena bank senantiasa dihadapkan kepada berbagai risiko atas usahanya, seperti risiko kredit, termasuk *country and transfer risk*, risiko pasar, risiko suku bunga, risiko likuiditas, risiko operasional, risiko hukum, dan risiko reputasional. Berbagai risiko yang melekat pada usaha bank tersebut perlu dikenali, dimonitor dan dikontrol dan pengawasan bank juga harus memastikan bahwa manajemen bank benar-benar melaksanakannya dengan konsisten. Penerapan standar dan pelaksanaannya itu harus dievaluasi secara berkala dan berkelanjutan. Standar minimum pengaturan dan persyaratan prudensial tersebut mencakup syarat minimum kecukupan modal (CAR), pencadangan risiko kerugian (*Loan Loss Reserves*), konsentrasi aset, likuiditas, manajemen risiko, dan kontrol internal.⁹³

Principle 6 menyoroti ketentuan kehati-hatian dan persyaratan kecukupan modal minimum bagi seluruh bank. Dalam pandangan *Basel Committee* modal dibentuk dengan tujuan sebagai sumber dana dan pendapatan permanen bagi bank dan pemegang saham, untuk menanggung risiko dan menyerap kerugian, sebagai sumber bagi pertumbuhan bank; dan sebagai parameter bahwa bank dikelola secara aman dan baik. *Basel Committee* memandang bahwa penyediaan modal sebagai cadangan adalah langkah penting untuk memperkuat stabilitas dan kesehatan pasar uang (*financial market*).⁹⁴

Permodalan bagi bank sebagaimana perusahaan pada umumnya berfungsi sebagai penyangga terhadap kemungkinan terjadinya kerugian. Selain itu modal juga berfungsi untuk menjaga kepercayaan terhadap aktivitas perbankan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga intermediasi atas

⁹³ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 89-92.

⁹⁴ *Ibid.* hal. 92.

dana yang diterima dari nasabah.⁹⁵ Penetapan syarat minimum kecukupan modal (CAR) didasarkan pada fungsi modal tersebut, tujuannya ada dua, yaitu:⁹⁶

- a. Mengurangi risiko kerugian bagi depositor, kreditur, dan stakeholders lainnya.
- b. Menjadi sarana pengawasan bank dalam mencapai sasaran yang lebih luas, yaitu kestabilan industri perbankan

Guna mencapai kedua sasaran tersebut, pengawasan bank harus berperan aktif dan sensitif terhadap risiko yang dihadapi bank. Bank juga harus memiliki standar, kualitatif dan kuantitatif, proses manajemen risiko untuk market risk yang terstruktur secara baik. Manajemen risiko kredit merupakan sarana pencegah bagi timbulnya risiko berlebihan pada bank. Semakin cermat dan akurat pelaksanaan manajemen risiko kredit, semakin kecil pula risikonya.⁹⁷ Merupakan tugas pengawas bank yang memberikan aturan mengenai modal. *Regulatory Capital* merupakan modal yang dipersyaratkan oleh otoritas pengawas untuk disiapkan dalam rangka mengatasi kerugian potensial. Persyaratan *Regulatory Capital* merupakan salah satu komponen utama dari pengawasan bank yang tercermin dalam definisi modal regulatory dan rasio kecukupan modal (CAR). Rasio Kecukupan Modal (CAR) bertujuan untuk memastikan bahwa bank dapat menyerap kerugian yang timbul dari aktivitas yang dilakukan.⁹⁸

Principle 7, menyoroti peran esensial dari pengawasan bank atas tersedia dan dilaksanakannya standar proses pemberian kredit serta monitoringnya. Standar pemberian kredit harus obyektif dan berdasarkan asas perkreditan sehat, monitoring yang dilakukan harus memberikan gambaran rinci tentang kondisi portofolio kredit, kualitas maupun klasifikasinya.⁹⁹ Dalam Core Principle, prinsip tersebut dinyatakan sebagai berikut:¹⁰⁰

⁹⁵Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, *Implementasi Basel II di Indonesia*, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/4AE2C8DA-0CAD-4FC2-A9B5-B98D4C0FD95B/955/ImplementasiBaselIIdiIndonesia.pdf>, diakses tgl 12 Juni 2011, hal. 12

⁹⁶Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 92.

⁹⁷ *Ibid.*, hal. 93.

⁹⁸ Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, *Op.Cit.*, hal. 12-13

⁹⁹ Permadi Gandapraja, *op.cit.*, hal. 93-94

¹⁰⁰ *Basel Committe, Core Principles 1997, Op.Cit.*, hal. 24

An essential part of any supervisory system is the evaluation of a bank's policies, practices and procedures related to the granting of loans and making of investments and the ongoing management of the loan and investment portfolios.

Principle 8 menyoroti peran pengawasan bank dalam menilai kualitas dan klasifikasi kredit serta kecukupan penyediaan cadangan risiko kerugian. Penilaian pengawasan bank mengenai hal tersebut mencakup kebijakan bank dalam melakukan penilaian secara periodik terhadap debitur, klasifikasi kredit, dan pencadangan risiko kerugian, termasuk konsistensi penerapannya.¹⁰¹ Pengawas perbankan harus memastikan bahwa bank menjalankan kebijakan, praktik dan prosedur evaluasi terhadap kualitas aset, ketepatan antisipasi kredit macet dan ketepatan pencadangan kredit macet.¹⁰²

Principle 9 menyoroti peran pengawasan bank atas risiko konsentrasi kredit dan eksposur kepada debitur besar. Dalam kaitan ini, bank harus memiliki sistem informasi manajemen yang dapat mengidentifikasi konsentrasi dalam portfolionya. Selain itu, pengawasan bank juga harus menetapkan limit/batasan prudensial/kehati-hatian yang membatasi maksimum kredit kepada seorang debitur, grup debitur, dan konsentrasi lain yang signifikan.¹⁰³

Principle 10, menyoroti peran pengawasan bank dalam menghindarkan diri dari penyalahgunaan wewenang dalam pemberian kredit kepada pihak-pihak terkait, maka pengawasan bank harus mencermati perjanjian kredit terhadap debitur serupa dan bersikap tegas mengenai batasan maksimum yang telah ditetapkannya.¹⁰⁴

Principle 11, menyoroti peran pengawasan perbankan terhadap *Country and transfer risk* atau resiko yang berkaitan dengan kegiatan kredit dan investasi internasional. Core Principles mengaturnya sebagai berikut:¹⁰⁵

Banking supervisors must be satisfied that banks have adequate policies and procedures for identifying, monitoring and controlling country risk and transfer risk in their international lending and investment activities, and for maintaining appropriate reserves against such risks.

¹⁰¹ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 94.

¹⁰² <http://www.sylabus.web44.net/blkfile/blkkuliah4.htm>, diakses 12 Juni 2011

¹⁰³ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 94-95.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 95.

¹⁰⁵ *Basel Committee, Core Principles 1997, Op.Cit.*, hal. 27

Prinsip ini mengatur tentang manajemen terhadap resiko kredit yang diberikan kepada debitur lintas negara atau yang menggunakan mata uang asing, hal ini mencakup kebijakan dan prosedur serta kecukupan cadangan kerugian atas kegiatan international yang dilakukan. Resiko ini terkait dengan kondisi ekonomi, sosial dan politik negara yang menjadi debitur atau debitur perusahaan yang berdomisili di negara tersebut atau ketersediaan mata uang asing saat jatuh tempo.¹⁰⁶

Manajemen risiko pasar (*principle 12*) merupakan sarana untuk mengurangi risiko yang diakibatkan oleh pergerakan harga yang kurang menguntungkan di pasar keuangan. Dalam hubungan ini, bank harus memiliki parameter yang akurat dan mekanisme kontrol yang memadai untuk menyikapi risiko pasar. Peran pengawasan bank adalah memastikan bahwa sistem tersebut dimiliki dan diterapkan oleh bank.¹⁰⁷ Dalam prinsip ini pengawas perbankan harus memastikan bahwa bank memiliki sistem yang dapat secara akurat mengukur, memonitor, dan mengendalikan risiko pasar. Pengawas harus memiliki wewenang untuk menerapkan batasan tertentu dan atau persyaratan modal tertentu yang terkait risiko pasar tersebut (*market risk exposures*).¹⁰⁸

Manajemen risiko keuangan lainnya (*principle 13*) adalah sarana untuk mengurangi risiko yang timbul dari risiko lain yang dapat dihadapi oleh bank, terutama yang berkaitan dengan risiko suku bunga, risiko likuiditas, dan risiko operasional. Sorotan lebih diarahkan kepada peran pengawasan bank dalam menilai dan merasa puas dengan proses manajemen risiko yang komprehensif yang dilakukan bank, serta bila perlu mensyaratkan modal penyangga untuk menjaga risiko tersebut.¹⁰⁹

Principle 14 menyoroti peran pengawasan bank atas efektivitas fungsi kontrol internal dalam bank dan pelaksanaan audit internal maupun eksternal, serta

¹⁰⁶ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 90.

¹⁰⁷ *Ibid.*, hal. 95-96.

¹⁰⁸ <http://www.sylabus.web44.net/blkfile/blkkuliah4.htm>, diakses tgl. 12 Juni 2011.

¹⁰⁹ Permadi Gandapraja, *Op. Cit.*, hal. 96-97.

fungsi pengawas kepatuhan terhadap pelaksanaan kontrol dan ketentuan yang berlaku. Core Principle mengatur tentang prinsip ke 14 sebagai berikut:¹¹⁰

Banking supervisors must determine that banks have in place internal controls that are adequate for the nature and scale of their business. These should include clear arrangements for delegating authority and responsibility; separation of the functions that involve committing the bank, paying away its funds, and accounting for its assets and liabilities; reconciliation of these processes; safeguarding its assets; and appropriate independent internal or external audit and compliance functions to test adherence to these controls as well as applicable laws and regulations.

Fungsi kontrol internal tersebut harus didukung oleh fungsi audit internal yang efektif, efisien, dan independen. Disamping itu, diperlukan pula peran audit eksternal yang menguji silang proses audit internal. Peranan pengawasan bank adalah memastikan fungsi kontrol internal, audit internal, dan audit eksternal yang didukung oleh kebijakan yang jelas dan diterapkan secara konsisten, termasuk perhatian manajemen dalam menyikapi temuan auditor tersebut.¹¹¹

Kontrol internal dapat dilakukan melalui empat bidang, yaitu:¹¹²

- a) Struktur organisasi, yakni melalui definisi tugas dan tanggung jawab, batas pemberian kredit bagi pejabat berwenang, serta prosedur pengambilan keputusan.
- b) Prosedur akuntansi, yakni melalui rekonsiliasi dari rekening, daftar kontrol, pembuatan neraca percobaan secara periodik, dan sebagainya.
- c) Prinsip empat mata, yakni melalui pemisahan tugas yang berbenturan kepentingannya, uji silang, kontrol ganda, tanda tangan dua orang, dan sebagainya.
- d) Kontrol secara fisik terhadap aset dan investasi.

Principle 15 menyoroti peran pengawasan bank sebagai pencegahan tindakan pencucian uang atau pencegahan kemungkinan bank digunakan untuk transaksi yang tidak bertanggung jawab dan memiliki unsur kriminal, baik

¹¹⁰ Basel Committee, *Core Principles 1997, Op.Cit.*, hal. 29

¹¹¹ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 97-98.

¹¹² *Ibid.*, hal. 98.

yang berkaitan dengan kegiatan obat terlarang atau kejahatan lainnya. Prinsip tersebut dalam *Core Principles* dinyatakan sebagai berikut:¹¹³

Banking supervisors must determine that banks have adequate policies, practices and procedures in place, including strict "know-your-customer" rules, that promote high ethical and professional standards in the financial sector and prevent the bank being used, intentionally or unintentionally, by criminal elements.

Pencucian uang atau *Money Laundering* merupakan wujud kegiatan kriminal tersebut. Peran pengawasan bank adalah memastikan bahwa bank memiliki kebijakan dan prosedur untuk mencegah hal-hal tersebut, antara lain dengan menerapkan kebijakan "*Know Your Customer*" dan mengadopsi rekomendasi dari *The Financial Action Task Force (FATF) on Money Laundering*.¹¹⁴

4. *Methods of Ongoing Banking Supervision*: 5 prinsip

Lima prinsip selanjutnya adalah tentang metode pengawasan perbankan berkelanjutan yaitu terdiri dari:¹¹⁵

1. Sistem pengawasan perbankan yang efektif harus mencakup pengawasan langsung dan tidak langsung.
2. Pengawas perbankan harus memiliki interaksi rutin dengan manajemen bank dan pemahaman lengkap terhadap kegiatan bank tersebut.
3. Pengawas perbankan harus memiliki alat untuk mengumpulkan, menilai, dan menganalisis laporan pelaksanaan prinsip kehati-hatian dari bank secara mandiri maupun terkonsolidasi.
4. Pengawas perbankan harus memiliki alat validasi independen terhadap informasi pengawasan baik melalui penelitian langsung maupun melalui auditor eksternal.
5. Unsur penting dari pengawasan perbankan adalah kemampuan pengawas untuk mengawasi grup perbankan secara terkonsolidasi.

Principle 16 menegaskan dua metode yang harus digunakan dalam pengawasan bank, yaitu pengawasan tidak langsung (*Off-site Supervision/surveillance*) dan pemeriksaan langsung (*On-site Examination*),

¹¹³Basel Committe, *Core Principles 1997*, Op.Cit., hal. 29-30.

¹¹⁴Andrian Sutedi, *Hukum Perbankan; Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi dan Kepailitan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal. 32, lihat juga, Permadi Gandapraja, Op.Cit., hal. 98-99.

¹¹⁵<http://www.sylabus.web44.net/blkfile/blkkuliah4.htm>, diakses 12 Juni 2011.

sebagaimana dinyatakan dalam *Core Principle* sebagai berikut “*An effective banking supervisory system should consist of some form of both on-site and off-site supervision*”.¹¹⁶ Kedua metode tersebut sangat berperan penting untuk mendapatkan informasi yang lengkap, akurat, tepat waktu, dan menyeluruh tentang kondisi dan kinerja bank.

Metode *Off-site Supervision* didukung dan dikuatkan oleh principle 18 yang menegaskan bahwa pengawasan bank harus memiliki piranti dan kebijakan dalam rangka meminta/mengumpulkan, melakukan review, dan analisis terhadap berbagai laporan prudensial serta data statistik dari setiap kantor bank (*a Solo Basic*) dan laporan konsolidasi.¹¹⁷ *Core Principle* mengaturnya sebagai berikut : “*Banking supervisors must have a means of collecting, reviewing and analysing prudential reports and statistical returns from banks on a solo and consolidated basis*”.¹¹⁸

Metode *On-site Examination* didukung dan dikuatkan oleh *Principle 19*, yang menegaskan bahwa pengawasan bank harus memiliki piranti dan kebijaksanaan dalam melakukan validasi secara independen atas informasi yang diperolehnya. Secara garis besar cakupan *On-site Examination* adalah:¹¹⁹

- a. Akurasi laporan yang diterima dari bank,
- b. Operasi dan kondisi bank secara keseluruhan,
- c. Kelayakan sistem manajemen risiko dan prosedur kontrol internal,
- d. Kualitas portofolio kredit dan kecukupan penyediaan cadangan risiko keuangan,
- e. Kompetensi dari manajemen,
- f. Kelayakan sistem akuntansi dan sistem informasi manajemen,
- g. Masalah yang telah terdeteksi di dalam proses *Off-site Supervision* dan *On-site Examination* pada periode sebelumnya,
- h. Kepatuhan terhadap hal-hal yang terkait dengan ketentuan perundang-undangan dan hal-hal yang dipersyaratkan dalam perizinan.

¹¹⁶ *Basel Committee, Core Principles 1997, Op. Cit.*, hal. 31

¹¹⁷ Permadi Gandapraja, *Op. Cit.*, hal. 98.

¹¹⁸ *Basel Committee, Core Principles 1997, Op. Cit.*, hal. 31-32

¹¹⁹ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 101-102.

Pelaksanaan *On dan Off-site Supervision* dengan prinsip-prinsip tersebut, akhirnya menghasilkan gambaran tentang kondisi dan kinerja bank yang menyeluruh dan komprehensif. Hal tersebut merupakan bahan yang penting bagi pelaksanaan kewajiban pengawasan bank untuk melakukan “Kontak Regular dengan Manajemen Bank” sebagaimana ditegaskan dalam *Principle 17* dan *Principle 20*.¹²⁰ Prinsip 17 dalam Core Principles adalah : *Banking supervisors must have regular contact with bank management and thorough understanding of the institution's operations*. Sedangkan Prinsip ke 20 adalah : *An essential element of banking supervision is the ability of the supervisors to supervise the banking group on a consolidated basis*.¹²¹

Pada kesempatan tersebut dilakukan pembahasan tentang berbagai aspek penting dan/atau signifikan dari kegiatan usaha bank secara menyeluruh atas dasar kondisi konsolidasi. Bila ada masalah, harus dibahas dan disepakati upaya untuk mengatasinya, untuk itu pihak manajemen bank harus menaruh kepercayaan dan berkonsultasi dengan pengawas perbankan, melalui mekanisme kontak reguler tersebut masalah yang ditemui manajemen bank dapat dibahas secara konstruktif, agar upaya pencegahan atau mengatasi permasalahan dapat ditentukan.¹²²

5. *Information requirements* : 1 prinsip

Principle 21, dalam *Core Principles* sebagai berikut:¹²³

Banking supervisors must be satisfied that each bank maintains adequate records drawn up in accordance with consistent accounting policies and practices that enable the supervisor to obtain a true and fair view of the financial condition of the bank and the profitability of its business, and that the bank publishes on a regular basis financial statements that fairly reflect its condition.

Pengawas perbankan harus memastikan bahwa setiap bank memiliki pencatatan yang baik sesuai kebijakan akuntansi sehingga memungkinkan pengawas mendapatkan gambaran yang benar dan wajar tentang kondisi keuangan bank serta tingkat keuntungannya. Bank juga harus mempublikasikan secara teratur laporan keuangan yang secara wajar

¹²⁰ *Ibid.*, hal. 102-103.

¹²¹ *Basel Committee, Core Principles 1997, Op. Cit.*, hal. 32.

¹²² Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 103.

¹²³ *Basel Committee, Core Principles 1997, Op. Cit.*, hal. 35

mencerminkan kondisi bank.¹²⁴ Prinsip tersebut menegaskan peran pengawasan bank dalam mengawasi prinsip dan proses akuntansi pada bank sebagai dasar pembuatan berbagai laporan keuangan yang benar dan layak dipercaya. Prinsip itu juga mengharuskan bank untuk secara berkala mengumumkan laporan keuangannya yang mencerminkan keadaan sebenarnya. Akurasi, kelengkapan, ketepatan waktu, dan kelayakan untuk dipercaya dari laporan keuangan bank, baik yang disampaikan kepada pengawasan bank maupun yang diumumkan kepada publik merupakan faktor yang sangat esensial.¹²⁵ Berkaitan dengan penerapan prinsip dan berbagai laporan yang harus disampaikan oleh bank kepada pengawas, ada lima aspek yang harus diperhatikan yaitu:¹²⁶

- a. Standar Akuntansi.
- b. Cakupan dan Frekuensi Pelaporan.
- c. Konfirmasi atas Akurasi Laporan yang Disampaikan.
- d. Kerahasiaan dari Informasi Pengawasan Bank.
- e. Pengungkapan Informasi

6. *Formal Powers of Supervisors*: 1 prinsip

Principle 22 adalah sebagai berikut:¹²⁷

Banking supervisors must have at their disposal adequate supervisory measures to bring about timely corrective action when banks fail to meet prudential requirements (such as minimum capital adequacy ratios), when there are regulatory violations, or where depositors are threatened in any other way. In extreme circumstances, this should include the ability to revoke the banking licence or recommend its revocation.

Pengawas perbankan harus memiliki kebijakan pengawasan yang tepat untuk menjalankan tindakan perbaikan terjadwal bila perbankan tidak memenuhi prinsip kehati-hatian (misalnya rasio kecukupan modal), bila ada pelanggaran peraturan, atau bila deposan terancam karena berbagai hal. Dalam kondisi yang ekstrem, hal ini harus mencakup kemampuan untuk mencabut izin bank atau

¹²⁴ <http://www.sylabus.web44.net/blkfile/blkkuliah4.htm>, diakses tgl. 12 Juni 2011

¹²⁵ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 104

¹²⁶ *Ibid.*, hal. 104-107

¹²⁷ *Basel Committee, Core Principles 1997, Op. Cit.*, hal. 38

merekomendasikan pencabutan izin usaha bank.¹²⁸

Prinsip diatas menekankan pentingnya peran pengawasan bank, yang mampu mengambil kebijakan dan langkah penyelesaian yang tepat waktu dalam menyikapi bank bermasalah, bank yang menghadapi kegagalan atau insolven, serta yang melakukan pelanggaran berat terhadap ketentuan dan mengancam kepentingan depositor. Dalam hubungan ini ada dua pilihan yang dapat ditempuh oleh pengawasan bank, yaitu (1) melakukan tindakan korektif bila harapan untuk baik cukup besar, atau (2) mencabut atau merekomendasikan pencabutan izin usaha (likuidasi).¹²⁹

7. *Cross-border Banking*: 3 prinsip

Prinsip tentang peran pengawasan bank terhadap perbankan lintas negara ada tiga. Dua prinsip pertama merupakan kewajiban otoritas pengawasan bank di negara asal (*Home Country Supervisor*), dan satu prinsip lainnya merupakan kewajiban otoritas pengawasan bank di negara penerima (*Host Country supervisor*). Prinsip *Cross-border Banking* dalam *Core Principles* yaitu:¹³⁰

1. *Banking supervisors must practise global consolidated supervision over their internationally-active banking organisations, adequately monitoring and applying appropriate prudential norms to all aspects of the business conducted by these banking organisations worldwide, primarily at their foreign branches, joint ventures and subsidiaries (Principle 23);*
2. *A key component of consolidated supervision is establishing contact and information exchange with the various other supervisors involved, primarily host country supervisory authorities (Principle 24);*
3. *Banking supervisors must require the local operations of foreign banks to be conducted to the same high standards as are required of domestic institutions and must have powers to share information needed by the home country supervisors of those banks for the purpose of carrying out consolidated supervision (Principle 25);*

Prinsip 23 menekankan peran dan tanggung jawab pengawasan bank prudensial untuk melakukan pengawasan bank terhadap bank di negaranya yang memiliki jaringan usaha di luar wilayah negaranya (internasional). Pengawasan bank tersebut bersifat global, dan, atas dasar laporan keuangan konsolidasi, pengawasan bank mencakup kantor cabang, joint venture, dan

¹²⁸ <http://www.sylabus.web44.net/blkfile/blkkuliah4.htm>, diakses tgl 12 Juni 2011.

¹²⁹ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 107.

¹³⁰ *Basel Committe, Core Principles 1997, Op. Cit.*, hal. 40-41.

subsidiari, serta pengawasan terhadap kualitas keahlian yang diperlukan bagi usaha bank di luar negeri secara aman dan sehat.¹³¹

Prinsip 24 menekankan arti pentingnya kerja sama dan pertukaran informasi dengan sesama otoritas pengawasan bank, terutama antara pengawasan bank di negara bank induk (*Home Country Supervisory Authority*) dengan pengawasan bank di luar negara bank induk (*Host Country Supervisory Authority*).¹³² Unsur kunci dari pengawasan terkonsolidasi adalah pertukaran informasi dengan berbagai pengawas perbankan yang lain, terutama pengawas nasional yang berwenang. Kerja sama tersebut harus dimulai sejak awal, yaitu sejak proses persetujuan izin usaha.¹³³

Prinsip 25 menekankan peran dan tanggung jawab pengawasan bank di negara penerima, di mana bank asing atau afiliasinya berdomisili untuk melakukan usaha bank (*Host Country Supervisory Authority*). Dalam kaitan ini, operasi bank asing harus diberlakukan serupa dengan bank domestik dari segi pemenuhan persyaratan prudensial, pemeriksaan dan kewajiban untuk menyampaikan berbagai laporan prudensial. Namun, perlu disadari bahwa kemampuan pengawasan oleh *host country* hanya terbatas di wilayah operasinya. Oleh karena itu, sesuai *principle 24*, kerja sama dengan *Home Country Supervisory Authority* sangat diperlukan.¹³⁴

Bersama dengan *Core Principles Methodology*, *The Basel Core Principles* telah digunakan oleh negara-negara sebagai patokan untuk menilai kualitas sistem pengawasan mereka dan untuk mengidentifikasi pekerjaan di masa depan dan harus dilakukan untuk mencapai tingkat dasar dari praktik pengawasan yang baik. Pengalaman menunjukkan bahwa penilaian diri tingkat kepatuhan dengan menggunakan *The Basel Core Principles* telah terbukti bermanfaat bagi pemerintah, khususnya dalam mengidentifikasi kekurangan peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan dan praktek pengawasannya serta pengaturan prioritas untuk mengatasi hal tersebut. *The Basel Core Principles* juga telah digunakan oleh IMF dan Bank Dunia dalam Program Penilaian Sektor Keuangan

¹³¹ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 109.

¹³² *Ibid*, hal. 110.

¹³³ <http://www.sylabus.web44.net/blkfile/blkkuliah4.htm>, diakses tgl 12 Juni 2011.

¹³⁴ Permadi Gandapraja, *Op.Cit.*, hal. 111.

untuk menilai sistem dan praktek pengawasan perbankan di suatu negara. Sejak tahun 1997, bagaimanapun, telah terjadi perubahan signifikan dalam peraturan perbankan, banyak pengalaman yang telah diperoleh dengan penerapan *The Basel Core Principles* di negara masing-masing, sehingga *The Basel Core Principles* harus terus diperbaiki dan dikembangkan secara terus menerus.¹³⁵

Dalam melakukan kajian terhadap perbaikan *Core Principles* and *Core Principles Methodology*, Komite di dorong oleh keinginan untuk memastikan kesinambungan dengan kerangka tahun 1997. Kerangka 1997 telah berfungsi dengan baik dan terlihat dapat bertahan dalam ujian waktu. Jadi perbaikan yang dilakukan bukan dengan merombak secara radikal *Core Principles* tetapi lebih untuk fokus pada bidang-bidang yang membutuhkan perbaikan untuk memastikan relevansi dan kesinambungan *Core Principles*. Tujuan lain dari kajian ini adalah untuk meningkatkan konsistensi antara *Core Principles* dan standar yang lain dalam bidang sekuritas dan asuransi, menguatkan transparansi serta untuk mencegah terjadinya pencucian uang. Untuk melakukan review terhadap *Core Principles*, Komite melakukan konsultasi dan kerja sama yang erat dengan *Core Principles Liaison Group*, sebuah kelompok kerja yang secara teratur membahas masalah ini yang terdiri dari perwakilan senior negara-negara anggota Komite, otoritas pengawasan dari non-G10, IMF dan Bank Dunia. Selama penyusunan draft perbaikan *Core Principles*, Komite juga melakukan konsultasi dengan badan internasional seperti IAIS, IOSCO, FATF dan CPSS.¹³⁶

Badan Regional Pengawasan Perbankan diundang untuk memberikan pendapat, kelompok-kelompok tersebut adalah ; *The Arab Committee on Banking Supervision*, *The Association of Supervisors of Banks of the Americas (ASBA)*, *The Caribbean Group of Banking Supervisors*, *The EMEAP Working Group on Banking Supervision*, *the Group of Banking Supervisors from Central and Eastern European Countries*, *The Group of French-Speaking Banking Supervisors*, *The Gulf Cooperation Council Banking Supervisors Committee*, *The Islamic Financial Services Board*, *The Offshore Group of Banking Supervisors*, *The Regional Supervisory Group of Central Asia and Transcaucasia*, *The SADC Subcommittee*

¹³⁵Basel Committee, *Core Principles for Effective Banking Supervision 2006 (The Basel Core Principles)*, <http://www.bis.org>, diakses tanggal 11 Januari 2011, hal. 1

¹³⁶*Ibid.*, hal. 1-2.

of Bank Supervisors, The SEANZA Forum of Banking Supervisors, The Committee of Banking Supervisors in West and Central Africa and the Association of Financial Supervisors of Pacific Countries. Sebelum menyelesaikan review terhadap *Core Principles*, Komite melakukan konsultasi luas yang terbuka bagi otoritas pengawas nasional, bank sentral, asosiasi perdagangan internasional, akademisi dan pihak berkepentingan lainnya.¹³⁷

Sebagaimana juga dengan *Basel Accord I* yang kemudian disempurnakan dengan *Basel Accord II*, maka *Core Principles for Effective Banking Supervision 1997* juga mengalami perbaikan dan perkembangan. Pada tahun 2006, Komite Basel mengeluarkan revisi dari *Core Principles for Effective Banking Supervision 1997*, dokumen revisi tersebut adalah *Core Principles for Effective Banking Supervision 2006*. Persamaan dan perbedaan antara Basel Core Principles 1997 dengan Basel Core Principles 2006 dapat dilihat dalam sebagai berikut:

1. *Persamaan: The Basel Core Principles 1997 dan The Basel Core Principles 2006* terdiri atas 25 prinsip dasar yang terbagi dalam 7 kelompok.
2. Perbedaannya pada group/kelompok dan beberapa prinsipnya yaitu sebagai berikut:
 - a. *The Basel Core Principles 1997*:¹³⁸
 - (1) *Group 1, Preconditions for Effective Banking Supervision: Principles 1*
 - (2) *Group 2, Licensing & Structure: Principles 2 to 5*
 - (3) *Group 3, Prudential Regulations and Requirements: Principles 6 to 15*
 - (4) *Group 4, Methods of Ongoing Banking Supervision: Principles 16 to 20*
 - (5) *Group 5, Information requirements: Principles 21*
 - (6) *Group 6, Formal Powers of Supervisors: Principles 22*
 - (7) *Group 7, Cross-border Banking: Principles 23 to 25*

¹³⁷ *Ibid.*, hal. 2

¹³⁸ *Basel Committee, Core Principles 1997, Op.Cit.*, hal. 2.

b. *The Basel Core Principles 2006:*¹³⁹

- (1) *Group 1, Objectives, independence, powers, transparency and cooperation : Principle 1*
- (2) *Group 2, Licensing and Structure: Principles 2 to 5*
- (3) *Group 3, Prudential Regulation and Requirements: Principles 6 to 18*
- (4) *Group 4, Methods of Ongoing Banking Supervision: Principles 19 to 21*
- (5) *Group 5, Accounting and Disclosure: Principle 22*
- (6) *Group 6, Corective and Remedial Powers of Supervisors: Principle 23*
- (7) *Group 7, Consolidated and Cross Border Banking Supervision: Principles 24 to 25*

Perbedaan yang terjadi tersebut untuk mengikuti perubahan dan perkembangan yang signifikan yang terjadi di dalam dunia perbankan dan keuangan. Perubahan dalam peraturan di dunia perbankan salah satunya dapat dilihat dari penilaian kecukupan modal di *Basel Accord I* yang kemudian disempurnakan dengan *Basel Accord II*. Perubahan dalam *Basel Accord II*, mengatur penilaian kecukupan modal bukan hanya dinilai dari resiko kredit saja tetapi juga memperhitungkan resiko lain seperti *market risk*, *liquidity risk*, *operational risk* dan resiko lain yang ada di industri perbankan, juga telah mempertimbangkan rewiuw pengawasan bank serta disiplin pasar. Hal tersebut juga dinyatakan dalam bagian pembukaan *Core Principles for Effective Banking Supervision 2006*, sebagai berikut:¹⁴⁰

This document is the revised version of the Core Principles for Effective Banking Supervision, which the Basel Committee on Banking Supervision (the Committee) originally published in September 1997. Along with the Core Principles Methodology, the Core Principles have been used by countries as a benchmark for assessing the quality of their supervisory systems and for identifying future work to be done to achieve a baseline level of sound supervisory practices. Since 1997, however, significant changes have occurred in banking regulation, much experience has been gained with implementing the Core Principles in individual countries, and new regulatory issues, insights and gaps in regulation have become apparent, often resulting in new Committee publications. These

¹³⁹ *Basel Committe, Core Principles 2006, Op.cit., hal. 2*

¹⁴⁰ *Ibid., hal. 2.*

developments have made it necessary to update the Core Principles and the associated assessment Methodology.

D. Penerapan *Basel Accord Capital* dan *The Basel Core Principles* bagi Perbankan Syariah di Indonesia

Ketika keuangan Islam telah menjadi bagian integral dari arsitektur baru dalam sistem keuangan di negara-negara muslim, seharusnya fungsi lembaga keuangan juga mengalami peningkatan. Bagaimanapun dengan sistem keuangan Islam akan melibatkan deposan ke dalam resiko yang tidak pernah mereka alami di dalam sistem keuangan konvensional. Oleh karena itu perlu dibentuk jaring pengaman untuk melindungi kepentingan deposan, menjaga pasar dan memastikan stabilitas sistem keuangan. Harapan ini tidak akan tercapai, tanpa adanya standar regulasi yang tepat dan pengawasan yang efektif.¹⁴¹

Tinggi kualitas pengawasan perbankan syariah diperlukan untuk menjaga kredibilitas global industri, tapi apa peran yang dapat diberikan oleh Basel II dan peraturan keselamatan bank internasional lainnya dalam membantu tujuan itu? Pertanyaan yang muncul dalam pikiran bankir Islam dan para regulator ketika Basel II aturan berbasis risiko kecukupan modal diselesaikan. Perbankan Islam adalah kecil, tetapi telah tumbuh dengan cepat, menjadi bagian dari perbankan global. Fitur utama yang membedakan antara perbankan konvensional dengan perbankan Islam adalah bahwa perbankan Islam melarang penghasilan dari bunga uang pinjaman. Hukum Islam Syariah, mewajibkan penyedia uang untuk berbagi risiko yang dijalankan oleh pengguna dana, dengan kata lain untuk berbagi dalam laba atau rugi, produk keuangan Islam dibangun di atas prinsip itu. Pada pandangan pertama ini menempatkan perbankan Islam bertentangan dengan apa yang disebut perbankan komersial konvensional, yang beroperasi dengan putaran uang pinjaman bank dengan bunga.¹⁴² Banyak orang yang sinis mengatakan hal itu semua hanyalah masalah semantik teologis. "Selama apa yang disebut bunga di perbankan konvensional didefinisikan ulang sebagai keuntungan untuk tujuan perbankan Islam, tampaknya tidak ada masalah," kata seorang bankir konvensional, tapi pendukung sistem keuangan Islam mengatakan bahwa apa

¹⁴¹M. Umer Chapra, dan Tariqullah Khan, *Op.Cit.*, hal. 25

¹⁴²David Keefe, "Bringing Shariah and Basel into Accord", <http://www.globalriskregulator.com/archive/January2004-16.html>, diakses tgl. 12 Juni 2011, hal. 1

yang mungkin tampak tanpa perbedaan tetap ada perbedaan, pada kenyataannya bagi Islam adalah penting untuk mencapai tujuan moral dan tidak sekedar sebuah kegiatan ekonomi.¹⁴³

Hal ini membawa pertanyaan, apakah kerangka pengawasan yang ditetapkan oleh Basel Committee telah cukup memadai bagi lembaga keuangan syariah dan apakah ukuran-ukuran regulasi yang telah ditentukan oleh Basel Committee juga penting bagi lembaga keuangan syariah? Jawabannya adalah “ya”. Di sisi lain ada pendapat yang menyatakan bahwa dengan perbankan syariah yang mewajibkan penyedia uang untuk berbagi risiko yang dijalankan oleh pengguna dana, dengan kata lain untuk berbagi dalam laba atau rugi, maka sebetulnya perbankan syariah tidak perlu tergantung dengan regulasi manapun, pendapat ini tentunya tidak tepat.¹⁴⁴ Menurut Chapra dan Khan, Perbankan syariah tetap membutuhkan regulasi internasional yang berlaku dengan empat pertimbangan. Pertama, pertimbangan sistem. Kegagalan satu bank selain berdampak langsung pada pemegang saham yang seharusnya dilindungi, juga bisa berdampak pada terganggunya kesehatan dan stabilitas keseluruhan sistem pembayaran dan ekonomi. Jika kepercayaan deposan pada sistem menurun, maka mereka akan menarik dananya secara besar-besaran, akibatnya tidak saja mengguncang sistem keuangan tetapi juga menurunkan kemampuan bank menyalurkan pembiayaan. Kedua, terdapat kepentingan deposan giro yang harus dilindungi, hal ini karena besarnya tingkat leverage bank dan sebagian besar dari tingkat leverage tersebut berasal dari rekening giro. Semakin besar proporsi rekening giro, semakin besar juga tingkat leverage bank. Dengan demikian bank perlu untuk mengadopsi prosedur tertentu untuk mencegah ketidakpastian dalam keputusan investasi, kesalahan manajemen dan tingginya eksposur resiko dan untuk mengatur resiko dengan prinsip kehati-hatian. Ketiga, bank syariah perlu memastikan bahwa operasionalnya sesuai dengan prinsip syariah. Keempat, bank syariah harus berupaya agar ia dapat diterima di pasar antarbank dalam sistem keuangan internasional dan hal ini tidak dapat terwujud tanpa kepatuhan pada standar regulasi internasional yang berlaku. Oleh karena itu, perbedaan karakteristik bank

¹⁴³ David Keefe, *Op.cit.*, hal. 2.

¹⁴⁴ M. Umer Chapra, dan Tariqullah Khan, *Op.Cit.*, hal. 28.

syariah dengan bank konvensional tidak mereduksi kebutuhan akan regulasi dan pengawasan terkait untuk memastikan penerapannya secara efektif.¹⁴⁵

Bankir Islam dan konvensional mengatakan bahwa dalam praktek dua jenis perbankan dapat beroperasi bersamaan, pilihan perbankan yang tersedia untuk baik Muslim dan non-Muslim, dan diawasi di bawah satu sistem regulasi. "*Islamic banking can be both Shariah-compliant and Basel-II compliant*," menurut Gohar Bilal, *Head of Structured Corporate Finance in London of Bahrain United Bank* yang menyediakan layanan perbankan baik konvensional maupun Islam. Tapi ia menambahkan ada pertanyaan tentang bagaimana Basel II, yang dirancang pertama kali untuk bank-bank internasional yang besar, akan dapat diterapkan bagi lembaga-lembaga keuangan Islam yang umumnya lebih kecil dan Basel II, yang dirancang untuk profil risiko bank konvensional, dapat menyulitkan bank-bank Islam di daerah-daerah tertentu. Gohar Bilal memberikan contoh misalnya, dalam perbankan konvensional pinjaman untuk pembelian rumah adalah salah satu cara yang paling aman, dan hal itu pun diakui dalam Basel II. Dalam Basel II, bahwa aset bank dalam bentuk pinjaman dengan jaminan hipotek rumah memiliki bobot risiko hanya 50% untuk tujuan perhitungan modal minimum yang dibutuhkan untuk menyerap kerugian dari kredit macet. Namun bobot risiko untuk transaksi bagi hasil, dalam prinsip Islam, akan memberikan bobot risiko 100%, sehingga bank Islam harus mengalokasikan modal secara proporsional dan lebih protektif, hal itu karena transaksi Islam melibatkan bank dalam membeli rumah dan menyewakan kepada pembeli selama periode tertentu sampai pada akhirnya bank menjual rumah kepada pembeli. Bank memperoleh pendapatan sewa untuk menutupi biaya membeli rumah, ditambah keuntungan, bukan bunga. Dari segi solvabilitas suatu bank Islam, aset bank berupa rumah, dianggap lebih berisiko - karena itu tidak terlalu cair dan nilainya dapat berfluktuasi. Sehingga Bankir Islam berusaha untuk menekan bobot risiko agar lebih sebanding dengan pinjaman dengan jaminan/hipotek.¹⁴⁶ Gubernur Bank Sentral Malaysia Zeti Akhtar Aziz, menegaskan bahwa Basel II cocok dengan filosofi manajemen risiko hati-hati perbankan Islam. Tujuan dari regulator perbankan global dalam mengembangkan *Basel II Capital Accord*, yang

¹⁴⁵ *Ibid*, hal. 28-29.

¹⁴⁶ Keefe, David, *Op.Cit.*, hal. 3.

diharapkan akan selesai pada pertengahan 2004 dan mulai berlaku pada akhir tahun 2006, adalah untuk membuat bank lebih aman dengan mengajak mereka untuk menyelaraskan modal mereka lebih akurat dengan risiko yang mereka hadapi. Kesepakatan ini memiliki struktur tiga-pilar terkait risiko biaya modal, pemantauan oleh pengawas perbankan dan peningkatan persyaratan keterbukaan serta untuk meningkatkan tindakan disiplin pasar pada bank. Ini akan menggantikan pendekatan kecukupan modal Basel yang sejak tahun 1988 telah diadopsi di lebih dari 100 negara termasuk banyak negara Muslim.¹⁴⁷

Secara umum, risiko yang dihadapi perbankan syariah bisa diklasifikasikan menjadi dua bagian besar, yaitu risiko yang sama dengan yang dihadapi bank konvensional dan risiko yang memiliki keunikan tersendiri karena harus mengikuti prinsip-prinsip syariah. Risiko kredit, risiko pasar, risiko benchmark, risiko operasional, risiko likuiditas dan risiko hukum, adalah risiko yang sama antara perbankan konvensional dengan bank syariah. Bank syariah juga menghadapi risiko-risiko lain yang unik karena harus mematuhi aturan syariah. Risiko unik ini muncul karena isi neraca bank syariah yang berbeda dengan bank konvensional, misalnya dalam hal ini pola bagi hasil (*profit and loss sharing*) yang dilakukan bank syariah menambah kemungkinan munculnya risiko-risiko lain, seperti *withdrawal risk*, *fiduciary risk*, dan *displaced commercial risk*.¹⁴⁸ Atas dasar tersebut maka *Islamic Financial Services Board (IFSB)*, telah merumuskan prinsip-prinsip manajemen risiko bagi bank dan lembaga keuangan dengan prinsip syariah. 15 Maret 2005 draft yang pertama telah dipublikasikan, dalam *executive summary* tersebut dengan jelas disebutkan bahwa kerangka manajemen risiko lembaga keuangan syariah mengacu pada *Basel Accord II* (yang juga diterapkan perbankan konvensional) dan disesuaikan dengan karakteristik lembaga keuangan dengan prinsip syariah.¹⁴⁹ *Capital Adequacy Standard (CAS)* atau Standar Kecukupan Modal yang dikeluarkan oleh IFSB pada Desember 2005, berisi struktur risiko produk dan jasa yang sesuai dengan prinsip syariah yang tidak secara khusus dibahas oleh Komite Basel dalam Basel II dan berusaha

¹⁴⁷*Ibid.*

¹⁴⁸Rahmani Timorita Yulianti, "Manajemen Risiko Perbankan Syariah", <http://master.islamic.uui.ac.id>, diakses tgl 12 Juni 2011.

¹⁴⁹*Ibid.*

untuk membakukan pendekatan terhadap risiko pembobotan tersebut. IFSB dalam merancang CAS telah mengadopsi pendekatan lintas sektoral yang menggabungkan perlindungan deposit dan pertimbangan manajemen investasi yang sebagian besar didasarkan pada pendekatan Basel, CAS mengadopsi bobot risiko yang berasal dari Basel II - yaitu pendekatan standar untuk risiko kredit; Perubahan Risiko Pasar tahun 1996 (Metode Pengukuran Standarisasi) untuk risiko pasar, dan *Basic Indicator Approach* untuk risiko operasional.¹⁵⁰

IFSB bekerja agar industri keuangan Syariah sesuai dengan kepatuhan syariah, yang ditandai dengan prinsip kehati-hatian dan transparansi dengan mengadopsi standar internasional yang ada dan kompatibel dengan prinsip-prinsip perbankan Islam.¹⁵¹ *Islamic Financial Services Board* melengkapi pedoman Basel II, berkenaan dengan kecukupan modal, manajemen risiko, proses review pengawasan, *good corporate governance*, transparansi dan disiplin pasar, yang merupakan basis fundamental untuk menjamin kesehatan dan stabilitas layanan perbankan syariah.¹⁵² Pedoman penilaian risiko yang ditetapkan oleh *Islamic Financial Services Board* tidak hanya diperuntukan industri perbankan syariah tetapi juga bisa digunakan oleh lembaga keuangan syariah lain kecuali industri asuransi. Gubernur Bank Malaysia mengatakan Basel II akan mewajibkan bank-bank Islam untuk mengidentifikasi dan mengukur risiko yang melekat pada instrumen keuangan Islam. Ini berarti tantangan yang dihadapi bank Islam akan jauh lebih kompleks dan menuntut dibandingkan dengan sekarang. Basel II, yang menawarkan berbagai pendekatan untuk mengelola risiko perbankan relatif sederhana untuk sebuah metode kompleks pengelolaan risiko, dan dapat berlaku berbeda tergantung tahap-tahap perkembangannya di tiap negara.¹⁵³

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa baik *Basel Accord Capital* maupun *Basel Core Principles* dapat diterapkan dalam perbankan syariah, namun masih harus dilengkapi dengan pengaturan lainnya seperti *Capital Adequacy Standard*

¹⁵⁰Islamic Financial Service Board, *Guidance Note in Connection with The Capital Adequacy Standard ; Recognition of Ratings by External Credit Assessment Institution (ECAIs) on Shariah Compliant Financial Instrument*, Maret 2008.

¹⁵¹Hamad Al-Sayari, "Islamic Banking Prudential Standards", *Speech by Governor of the Saudi Arabian Monetary Agency, to the "Symposium on Islamic Banking Prudential Standards"*, *Institute of Banking, Riyadh*, 15 January 2007.

¹⁵²*Ibid.*

¹⁵³David Keefe, *Op.Cit.*, hal. 3.

(CAS) yang dikeluarkan oleh *Islamic Financial Service Board (IFSB)* dan Standar Akuntansi Syariah yang diterbitkan oleh *Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions (AAOIFI)*, karena perbankan syariah selain harus memenuhi prinsip kehati-hatian yang berlaku di perbankan konvensional juga harus memenuhi prinsip-prinsip syariah.

Pertanyaan berikutnya, bagaimana penerapan *Basel Accord Capital dan Basel Core Principles* di Perbankan Syariah Indonesia? Penerapan dan pengembangan *Basel Accord Capital dan Basel Core Principles*, serta standar-standar internasional lain yaitu dari *Islamic Financial Service Board (IFSB)* dan *Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions (AAOIFI)* dalam Perbankan Syariah Indonesia dapat dilihat dalam beberapa dokumen Bank Indonesia diantaranya adalah Cetak Biru Perbankan Syariah di Indonesia, Arsitektur Perbankan Indonesia dan Outlook Perbankan Syariah di Indonesia Tahun 2011, yang diuraikan dibawah ini.

Fokus implementasi Basel II di Indonesia adalah pengembangan dan peningkatan kualitas manajemen risiko oleh perbankan nasional sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 5/8/PBI/2003 tanggal 19 Mei 2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum. Upaya ini tentu tidak memilah antara bank besar dan bank kecil karena budaya manajemen risiko tentu berlaku sebagai patron yang umum. Pendekatan yang standar pada Basel II dapat diterapkan bagi seluruh bank di Indonesia, dalam Basel II dinyatakan bahwa setiap otoritas pengawas perlu mempertimbangkan aspek prioritas sebelum mengadopsi Basel II. Melalui implementasi Basel II, Bank Indonesia pada dasarnya ingin meningkatkan aspek manajemen risiko agar bank semakin resisten terhadap perubahan-perubahan yang terjadi baik di dalam negeri, regional maupun internasional. Dengan mempertimbangkan kondisi perbankan dewasa ini maka Bank Indonesia secara realistis menetapkan format yang diambil dalam langkah implementasi Basel II. Untuk itu pendekatan yang akan dilakukan sebagai default adalah pendekatan yang paling sederhana, yaitu *standardized approach*. Artinya seluruh bank akan melakukan penyesuaian perhitungan kecukupan permodalan berdasarkan pedoman yang diatur dalam Basel II. Peningkatan permodalan bank dalam kerangka implementasi Arsitektur Perbankan Indonesia secara tidak

langsung merupakan sarana bagi bank untuk mengimplementasikan Basel II dengan baik. Dukungan permodalan yang memadai akan memungkinkan bank untuk mengembangkan sumber daya manusia dan teknologi informasi yang diperlukan dalam mengimplementasikan Basel II.¹⁵⁴

Basel II merupakan suatu kerangka kebijakan yang dibuat secara umum, dan merupakan suatu konsep yang telah umum (*best practices*) diterapkan didunia. Sehingga konsep pada Basel II dapat diterapkan di negara mana saja, termasuk Indonesia. Basel II harus diterapkan di Indonesia karena Basel II memiliki kerangka perhitungan persyaratan modal yang lebih mencerminkan risiko bank sesungguhnya. Selain itu dalam perhitungan persyaratan modal, telah memperhitungkan berbagai risiko secara lebih komprehensif. Hal ini akan mendorong bank untuk meningkatkan manajemen risiko untuk mendapatkan *economic capital* yang lebih tepat dan juga mendorong pengawas serta pelaku pasar untuk berperan lebih besar dalam stabilitas sistem keuangan. Basel II juga memungkinkan adanya pengaturan yang disebut *national descretion*, suatu pertimbangan yang diputuskan oleh otoritas pengawas setempat yang mempertimbangkan kondisi dan kompleksitas dari perbankan Indonesia untuk menerapkan Basel II. Hal ini sejalan dengan keberadaan Basel II yang pada dasarnya bukan suatu “undang-undang” yang *legally binding* dan mengenakan sanksi bagi negara yang tidak menerapkan. Lebih lanjut, dinyatakan bahwa penilaian terhadap stabilitas sektor finansial suatu negara tidak akan didasarkan pada pelaksanaan Basel II tapi lebih didasarkan pada pemenuhan negara tersebut terhadap *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision (BCP)*.¹⁵⁵

Perbankan syariah nasional harus mampu beroperasi sesuai dengan norma/standar keuangan syariah internasional. Dengan pemenuhan pada standar keuangan syariah internasional, sistem perbankan syariah nasional juga mendapatkan peluang untuk berpartisipasi dalam Pasar Keuangan Syariah Internasional (IIFM), selain itu perbankan syariah Indonesia juga dipersiapkan untuk dapat mengadopsi standar internasional operasi perbankan syariah yang akan disusun oleh *Islamic Financial Services Board (IFSB)* maupun lembaga-lembaga syariah internasional

¹⁵⁴ Bank Indonesia, *Implementasi Basel II di Indonesia*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2003) hal. 7-8.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hal. 9-10.

seperti AAOIFI. Namun demikian, untuk dapat menerapkan norma-norma tersebut dalam konteks sistem keuangan syariah Indonesia, dibutuhkan kumpulan norma yang telah disesuaikan dan dipahami oleh seluruh komponen sistem perbankan syariah guna menghindari perbedaan interpretasi terhadap fatwa internasional tersebut. Ada dua pilihan yang dapat dilakukan, baik secara bersamaan ataupun terpisah, untuk meningkatkan efektivitas pengawasan aspek kepatuhan terhadap prinsip-prinsip syariah:¹⁵⁶

1. Meningkatkan kerjasama dan koordinasi dengan DSN untuk memperjelas fungsi, peran serta kewenangan dan tanggung jawab masing-masing dalam pembinaan dan pengawasan perbankan syariah, termasuk kejelasan fungsi dan kewenangan DPS serta upaya peningkatan kinerja dan independensi DPS;
2. Mendorong dan menyusun panduan tentang fungsi dan peran auditor syariah yang memiliki keahlian perbankan syariah dan memiliki independensi seperti akuntan publik.

Pengembangan Bank Syariah di Indonesia tidak terlepas dari kerangka sistem keuangan yang bersifat lebih makro seperti Arsitektur Perbankan Indonesia (API) dan Arsitektur Sistem Keuangan Indonesia (ASKI) maupun internasional *best practices* yang dirumuskan lembaga-lembaga keuangan syariah internasional, seperti IFSB, AAOIFI dan IIFM.¹⁵⁷ Sampai saat ini, dalam menerapkan manajemen risiko Bank Umum Syariah menggunakan ketentuan sebagaimana diatur dalam perbankan konvensional. Namun, mengingat dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, penerapan resiko Bank Syariah dan UUS diwajibkan untuk menerapkan manajemen risiko berdasarkan prinsip syariah sesuai *best practices/guidance* manajemen risiko perbankan syariah di dunia internasional seperti *Islamic Financial Services Boards* (IFSB), untuk itu dipandang perlu menyusun ketentuan tersendiri mengenai manajemen risiko untuk Bank Umum Syariah.¹⁵⁸ Beberapa pengaturan yang menunjukkan karakteristik khas perbankan syariah, antara lain mengakomodasi peranan Dewan Pengawas

¹⁵⁶*Ibid.*, hal. 17-24.

¹⁵⁷Bank Indonesia, *Sekilas Perbankan Syariah di Indonesia*, <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Perbankan+Syariah/>, diakses tgl. 11 Juni 2011.

¹⁵⁸Bank Indonesia, *Outlooks Perbankan Syariah Indonesia 2011*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2011), hal. 21.

Syariah dalam manajemen risiko bank, penerapan manajemen risiko seperti mitigasi risiko yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah dan adanya risiko kepatuhan (terutama kepatuhan terhadap aspek syariah), *rate of return risk* dan *equity investment risk*. Peraturan Bank Indonesia mengenai manajemen risiko tersebut diharapkan dapat dikeluarkan pada tahun 2010 dan petunjuk teknis pelaksanaan penerapan manajemen risiko tersebut diharapkan pula dapat dikeluarkan dalam bentuk Surat Edaran Bank Indonesia pada tahun 2011. Pertumbuhan industri yang tinggi harus diikuti oleh kualitas sistem pengawasan yang semakin baik. Sesuai dengan arah pengembangan secara umum, sistem pengawasan perbankan syariah akan diarahkan agar memenuhi standar pengawasan secara internasional dalam bentuk regulasi yang semakin *compatible* dengan standar internasional dan efektif serta didukung oleh mekanisme dan infrastruktur pengawasan yang semakin lengkap dan efisien. Beberapa program inisiatif yang akan dilaksanakan mencakup:¹⁵⁹

1. *Regulatory convergence* – secara konsisten terus menyesuaikan ketentuan-ketentuan pelaksanaan terhadap standar internasional seperti IFSB, AAOIFI serta Basel. Proses konvergensi secara aktif dilakukan juga dengan cara ikut secara aktif dalam working group penyusunan standar ketentuan secara internasional.
2. *Integrated supervisory platform* – melanjutkan penyusunan program pengawasan secara terintegrasi yang menggabungkan fungsi-fungsi *early warning*, *risk profile* dengan paket analisis lain guna melengkapi proses penilaian operasional kesehatan bank syariah secara lebih efisien dan timely.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan dan pengembangan Perbankan Syariah di Indonesia telah menerapkan standar-standar regulasi dan pengawasan secara international seperti *Basel Accord Capital dan Basel Core Principles*, serta standar-standar international lain dari *Islamic Financial Service Board (IFSB)* dan *Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions (AAOIFI)*.

¹⁵⁹*Ibid.*, hal. 57-58.

BAB III

PENGAWASAN PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA

A. Pengertian, Sejarah dan Perkembangan Perbankan Syariah di Dunia

1. Pengertian Bank Syariah

Bank Syariah terdiri dari dua kata yaitu (a) bank, dan (b) syariah. Kata bank bermakna suatu lembaga keuangan yang berfungsi sebagai perantara keuangan dari dua belah pihak, yaitu pihak yang berkelebihan dana dan pihak yang kekurangan dana.¹ Dalam *Black's Law Dictionary*, bank dirumuskan sebagai “*an institution, usually incorporated, whose business is to receive money on deposit, cash, checks or draft, discount commercial paper, make loans and issue promissory notes payable to bearer known as bank notes.*” Sedangkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan merumuskan bahwa Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dalam masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lain dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Kata syariah dari segi kebahasaan dapat diartikan sebagai jalan yang harus diikuti, syariah juga dapat diartikan sebagai ketetapan hukum Allah yang harus diikuti oleh hamba-hamba Nya.² Syariah adalah ketentuan-ketentuan dari Allah mengenai bagaimana hamba Allah seharusnya berperilaku menghadapi suatu keadaan, kejadian, orang lain atau lingkungan hidupnya serta dalam berhubungan dengan Allah SWT. Syariat merupakan norma hukum dasar yang ditetapkan Allah yang wajib diikuti oleh orang Islam berdasarkan keimanannya yang berhubungan dengan Allah maupun dengan manusia atau benda atau masyarakat. Norma hukum dasar ini kemudian dijelaskan dan atau dirinci lebih lanjut oleh Nabi Muhammad sebagai Rasul-Nya, karena itulah syariat terdapat dalam Al-Quran dan di dalam kitab-kitab Hadist.³ Syariah adalah hukum

¹Zainuddin Ali, *Hukum Perbankan Syariah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 1

²Burhanuddin Susanto, *Hukum Perbankan Syariah di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2008), hal. 8.

³Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal. 46

Islam yang mengatur semua aspek kehidupan umat yang bukan saja menyangkut keimanan dan ibadah kepada Allah, tetapi juga aspek ekonomi, politik, sosial, dan budaya masyarakat.⁴ Norma-norma hukum dasar yang terdapat di dalam Al-Quran tersebut masih bersifat umum, demikian juga aturan yang ditentukan oleh Nabi Muhammad terutama mengenai muamalah, sehingga ketika Nabi Muhammad wafat, norma-norma dasar yang bersifat umum tersebut perlu dirinci lebih lanjut. Untuk membuat norma-norma hukum dasar tadi menjadi konkret dan dapat diterapkan dalam kehidupan, muncul cabang ilmu baru yang dinamakan dengan ilmu fiqih yang ke dalam bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai ilmu hukum Islam. Fiqih adalah tentang pemikiran atau penalaran manusia dalam bidang hukum yang berusaha memahami hukum-hukum yang terdapat di Al-Quran dan Sunnah Nabi Muhammad. Dengan demikian ada dua istilah untuk menunjukkan hukum Islam yaitu (1) Syariat Islam dan (2) Fiqih Islam, di dalam kepustakaan hukum Islam berbahasa Inggris, Syariat Islam disebut *Islamic Law*, sedangkan Fiqih disebut *Islamic Jurisprudence*. Dalam praktiknya di Indonesia, seringkali kedua istilah tersebut dirangkum dalam kata hukum Islam, hal ini dapat dipahami karena keduanya berhubungan erat, dapat dibedakan tetapi tidak bisa diceraikan-pisahkan. Syariat adalah landasan fiqih dan fiqih adalah pemahaman tentang syariat.⁵ Hukum fiqih adalah ketentuan-ketentuan hukum yang dihasilkan oleh ijtihad para ahli hukum Islam, hukum fiqih merupakan hukum yang diterapkan pada kasus tertentu dalam keadaan konkret, mungkin berubah dari masa ke masa dan mungkin pula berbeda dari satu tempat ke tempat lain.⁶ Kata syariah dalam versi bank syariah di Indonesia, diartikan sebagai aturan perjanjian yang dilakukan oleh pihak bank dan pihak lain untuk menyimpan dana dan atau pembiayaan kegiatan usaha dan kegiatan lainnya berdasarkan dengan hukum Islam,⁷

⁴Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Syariah ; Produk-produk dan Aspek-aspek Hukumnya*, (Jakarta: Jayakarta Agung, 2010), hal. 122.

⁵ Muhammad Daud Ali, *Op.Cit.*, hal. 47-50.

⁶ *Ibid.*, hal. 51-52.

⁷ Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, hal. 1.

sehingga arti kata syariah dalam konteks bank syariah di Indonesia adalah pengertian dalam hukum fiqh Islam.

Penggabungan kedua kata bank dan syariah menjadi bank syariah dapat diartikan yaitu suatu lembaga keuangan yang berfungsi sebagai perantara antara pihak yang berkelebihan dana dengan pihak yang kekurangan dana untuk kegiatan usaha dan/ atau kegiatan lainnya yang dilakukan sesuai dengan hukum Islam. Selain itu Bank Syariah juga disebut *Islamic Banking* atau *Interest Free Banking*, yaitu suatu sistem perbankan yang dalam pelaksanaan operasionalnya tidak menggunakan sistem bunga (*riba*), spekulasi (*maisir*), dan ketidakpastian (*gharar*).⁸ Dari Investopedia Dictionary mendefinisikan *Islamic Banking* sebagai:⁹

A banking system that is based on the principles of Islamic law (also known Shariah) and guided by Islamic economics. Two basic principles behind Islamic banking are the sharing of profit and loss and, significantly, the prohibition of the collection and payment of interest. Collecting interest is not permitted under Islamic law.

Definisi lain dari Bank Syariah atau *Islamic Bank* juga dikemukakan sebagai berikut:¹⁰

Islamic banking (or participant banking) is banking or banking activity that is consistent with the principles of Islamic law (Sharia) and its practical application through the development of Islamic economics. Sharia prohibits the payment or acceptance of specific interest or fees (known as Riba or usury) for loans of money. Investing in businesses that provide goods or services considered contrary to Islamic principles is also Haraam (forbidden).

Sehingga Bank syariah atau *Islamic Banking* adalah sebuah lembaga keuangan yang mempunyai mekanisme dasar yaitu menerima deposito dari pemilik modal dan mempunyai kewajiban untuk menawarkan pembiayaan kepada investor dengan pola atau skema pembiayaan yang sesuai dengan syariat Islam atau suatu lembaga keuangan yang berfungsi sebagai perantara antara pihak yang

⁸ *Ibid.*

⁹ Investopedia, "Islamic Banking", <http://www.investopedia.com/terms/i/islamicbanking.asp>, diakses 9 Mei 2011.

¹⁰ Wikipedia on Answers.com, "Islamic Banking", <http://www.answers.com/topic/islamic-banking>, dikutip dari Rammal, H. G. and Zurbruegg, R., "Awareness of Islamic Banking Products Among Muslims: The Case of Australia", *Journal of Financial Services Marketing*, (2007), 12 (1), hal. 65-74.

berkelebihan dana dengan pihak yang kekurangan dana untuk kegiatan usaha dan/ atau kegiatan lainnya yang dilakukan sesuai dengan hukum Islam.

Berdasarkan Pasal 1 angka (13) Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, istilah prinsip syariah diartikan sebagai aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam antara bank dengan pihak lain untuk penyimpanan dana dan atau pembiayaan usaha atau kegiatan lainnya sesuai dengan syariah. Sedangkan dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Ketentuan Umum, Pasal 1 angka (7) dan (12), Bank Syariah didefinisikan sebagai Bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah. Prinsip syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang dalam penetapan fatwa dibidang syariah.

2. Sejarah dan Perkembangan Perbankan Syariah di Dunia

a. Cikal Bakal Praktek Bank di Zaman Nabi Muhammad SAW

Perbankan merupakan lembaga yang melaksanakan tiga fungsi utama yaitu menerima simpanan uang, meminjamkan uang, dan memberikan jasa pengiriman uang. Di dalam sejarah perekonomian umat Islam, pembiayaan yang dilakukan dengan akad yang sesuai syariah telah menjadi bagian dari tradisi umat Islam sejak zaman Rasulullah Saw. Bentuk akad seperti menerima titipan, meminjamkan uang pada pembiayaan usaha, serta melakukan berbagai akad terkait dengan jasa keuangan sudah merupakan bagian dari kehidupan muamalah saat itu. Dengan demikian, fungsi utama perbankan modern seperti menerima deposit, memberikan kredit, dan melakukan jasa transfer keuangan, dan lain-lain merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan umat Islam.¹¹

Rasulullah SAW yang dikenal dengan julukan al-Amin, dipercaya oleh masyarakat Mekah menerima simpanan harta, sehingga pada saat terakhir sebelum Rasul hijrah ke Madinah, beliau

¹¹Adiwarman A. Karim, *Bank Islam : Analisis Fiqih dan Keuangan*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2004), hal. 18.

meminta Sayidina Ali ra untuk mengembalikan semua titipan itu kepada yang memilikinya. Dalam konsep ini, yang ditipti tidak dapat memanfaatkan harta titipan tersebut.¹² Seorang sahabat Rasulullah saw, Zubair bin Awwam r.a. memilih tidak menerima titipan harta. Ia lebih suka menerimanya dalam bentuk pinjaman. Tindakan Zubair ini menimbulkan implikasi yang berbeda, yaitu pertama dengan mengambil uang itu sebagai pinjaman, berarti dia telah mempunyai hak untuk memanfaatkannya. Dan kedua, karena bentuknya pinjaman, dia berkewajiban untuk mengembalikan secara utuh.¹³

Dalam riwayat yang lain disebutkan, Ibnu Abbas r.a. juga pernah melakukan pengiriman uang ke Kufah dan Abdullah bin Zubair r.a. melakukan pengiriman uang ke Mekkah kepada adiknya Mas'aab bin Zubair r.a. yang tinggal di Iraq.¹⁴ Penggunaan cek juga telah dikenal luas seiring dengan meningkatnya lalu lintas perdagangan antara negeri Syam dengan Yaman, yang paling tidak berlangsung dua kali dalam setahun,. Bahkan pada masa pemerintahan, Khalifah Umar bin Khattab r.a. menggunakan cek untuk membayar tunjangan kepada mereka yang berhak. Dengan menggunakan cek ini, mereka mengambil gandum di Baitul Mal yang ketika itu diimpor dari Mesir.¹⁵ Disamping itu pemberian modal kerja berbasis bagi hasil, seperti *mudharabah*, *muzara'ah*, *musawah*, telah dikenal sejak awal diantara kaum Muhajirin dan Anshar.¹⁶

Jelaslah bahwa ada individu-individu yang telah melaksanakan fungsi perbankan di zaman Rasulullah SAW, meskipun individu tersebut tidak melaksanakan seluruh fungsi perbankan. Ada sahabat yang melaksanakan fungsi menerima titipan harta, ada sahabat yang melaksanakan fungsi pinjam-meminjam uang, ada yang melaksanakan

¹²Sami Hamoud, *Islamic Banking*, Arabian Information Ltd, London, 1985 dalam Adiwarmarman A. Karim, hal. 18.

¹³Sudin Haron, *Prinsip dan Operasi Perbankan Islam*, Berita Publising, Kuala Lumpur, 1996, hal. 5, dalam Burhanuddin Susanto, hal. 19.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Kadim Sadr, *Money and Monetary Policies in Early Islam*, dalam Adiwarmarman A. Karim, *Bank Islam*, hal. 19

¹⁶*Ibid.*

fungsi pengiriman uang, dan ada pula yang memberikan modal kerja.¹⁷ Dengan demikian jelas, bahwa meskipun pada zaman Rasulullah secara formal belum ada lembaga perbankan, namun dari realitas amalan sahabat pada saat itu menggambarkan fungsi lembaga perbankan. Bahkan akad-akad yang dilakukan para sahabat Nabi waktu itu, seperti fungsi penitipan, memberikan pinjaman, pengiriman uang, melakukan pembiayaan modal kerja, dan lain-lain menjadi prinsip-prinsip utama dalam pengembangan perbankan syariah.¹⁸

Institusi bank tidak dikenal dalam kosa kata fikih Islam, karena memang institusi ini tidak dikenal oleh masyarakat Islam di masa Rasulullah, Khulafaur Rasyidin, Bani Umayyah, maupun Bani Abbasiyah. Namun fungsi-fungsi perbankan yaitu menerima deposit, menyalurkan dana, dan transfer dana telah lazim dilakukan, tentunya dengan akad yang sesuai syariah. Di jaman Rasulullah saw fungsi-fungsi tersebut dilakukan oleh perorangan, dan biasanya satu orang hanya melakukan satu fungsi saja.¹⁹ Baru kemudian, di jaman Bani Abbasiyah, ketiga fungsi perbankan dilakukan oleh satu individu. Fungsi-fungsi perbankan yang dilakukan oleh satu individu, dalam sejarah Islam telah dikenal sejak zaman Abbasiyah. Peranan banker pada zaman Abbasiyah mulai populer pada pemerintahan Muqtadir (908-932M). Saat itu, hampir setiap wazir mempunyai bankir sendiri. Misalnya, Ibnu Furat menunjuk Harun ibnu Imran dan Joseph ibnu Wahab sebagai bankirnya. Lalu Ibnu Abi Isa menunjuk Ali ibn Isa, Hamid ibnu Wahab menunjuk Ibrahim ibn Yuhana, bahkan Abdullah al-Baridi mempunyai tiga orang bankir sekaligus: dua Yahudi dan satu Kristen.²⁰

Kemajuan praktek perbankan pada zaman itu ditandai dengan beredarnya saq (cek) dengan luas sebagai media pembayaran. Bahkan, peranan bankir telah meliputi tiga aspek, yakni menerima deposit,

¹⁷Adiwarman A. Karim, *Op.Cit.*, hal. 20

¹⁸Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 20

¹⁹Adiwarman A. Karim, *Op.Cit.*, hal. 22

²⁰Adiwarman Karim, *Bankir Yahudi pada Zaman Abbasiyah, Ekonomi Islam Suatu Kajian Kontemporer*, Gema Insani Press, Jakarta, 2001, dalam Adiwarman A. Karim, hal. 23

menyalurkannya, dan mentransfer uang. Dalam hal yang terakhir ini, uang dapat ditransfer dari satu negeri ke negeri lainnya tanpa perlu memindahkan fisik uang tersebut. Para money changer yang telah mendirikan kantor-kantor di banyak negeri telah memulai penggunaan cek sebagai media transfer uang dan kegiatan pembayaran lainnya. Dalam sejarah perbankan Islam, adalah Sayf al- Dawlah al-Hamdani yang tercatat sebagai orang pertama yang menerbitkan cek untuk keperluan kliring antara Baghdad (Irak) dan Aleppo (Spanyol sekarang).²¹

b. Perbankan Syariah di Masa Modern

Pada prinsipnya, keuangan syariah didasarkan pada prinsip haramnya riba dan bunga, para penggagas, pelopor, penggerak dan pelaku lembaga keuangan syariah diseluruh dunia sudah tidak lagi mempersoalkan hukum bunga karena bagi mereka keharaman bunga justru menjadi landasannya, yang mereka pikirkan adalah bagaimana mendirikan sebuah lembaga keuangan yang dioperasikan bukan pada bunga.²² Konsep teoritis mengenai perbankan Islam muncul pertama kali pada awal tahun 1940-an, dengan gagasan mengenai perbankan yang berdasarkan bagi hasil, gagasan pendahuluan mengenai perbankan Islam tersebut ditulis oleh ulama besar Pakistan, yakni Abul A'la Al-Mawdudi (1961) dan Muhammad Hamidullah (1944-1962). Kemudian dilanjutkan oleh Maududi Uzair yang dianggap sebagai perintis teori perbankan Islam dengan karya yang berjudul *A Groundwork for Interest Free*.²³

Perbankan syariah pertama kali muncul di Mesir, yaitu Myt-Ghamr Bank yang berdiri pada tahun 1963, bank tersebut berdiri dengan bantuan permodalan dari Raja Faisal Arab Saudi. Pemimpin perintis usaha ini Ahmad El Najjar, mengambil bentuk sebuah bank

²¹ Sudin Haron, *Islamic Banking: Rules and Regulations*, Pelanduk Publications, Petaling Jaya, 1997, h. 2. Lihat dalam Sami Hassan Homoud, "Progress of Islamic Banking: The Aspirations and the Realities. Islamic Economic Studies", Vol. 2 No. 1, December, 1994, 71-80, dalam Adiwarman A. Karim, hal. 23.

²² M. Umer Capra, *Regulasi dan Pengawasan Bank Syariah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), hal. ix.

²³ Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam*, (Jakarta: Pustaka Grafiti, 1999), hal. 4

simpanan yang berbasis profit sharing (pembagian laba), sampai dengan tahun 1967 sudah berdiri 9 bank dengan konsep serupa di Mesir. Bank-bank ini, tidak memungut maupun menerima bunga, sebagian besar melakukan investasi pada usaha-usaha perdagangan dan industri secara langsung dalam bentuk partnership dan membagi keuntungan yang didapat dengan para penabung. Pada tahun 1967, karena persoalan politik Bank Islam Myt-Ghamr ditutup. Empat tahun kemudian pada tahun 1971, Nasir Social bank berdiri di Mesir bank tersebut mendeklarasikan diri sebagai bank komersial bebas bunga.²⁴ Dibelahan negara lain pada kurun 1970-an, sejumlah bank berbasis Islam kemudian muncul. Di Timur Tengah antara lain berdiri Dubai Islamic Bank (1975), Faisal Islamic Bank of Sudan (1977), Faisal Islamic Bank of Egypt (1977) serta Bahrain Islamic Bank (1979), di Asia-Pasifik, Phillipine Amanah Bank didirikan tahun 1973 berdasarkan dekrit presiden. Bank Islam pertama yang bersifat swasta adalah Dubai Islamic Bank, yang didirikan tahun 1975 oleh sekelompok usahawan muslim dari berbagai negara. Pada tahun 1977 berdiri dua bank Islam dengan nama Faysal Islamic Bank di Mesir dan Sudan. Dan pada tahun itu pula pemerintah Kuwait mendirikan Kuwait Finance House.²⁵

Gagasan tentang berdirinya bank syariah di tingkat internasional, muncul dalam konferensi negara-negara Islam sedunia yang diselenggarakan di Kuala Lumpur Malaysia, konferensi ini diikuti 18 negara dan memutuskan beberapa hal, diantaranya sebagai berikut: (1) tiap keuntungan haruslah tunduk kepada hukum untung rugi, jika tidak demikian adalah riba, dan riba sedikit atau banyak adalah haram; (2) diusulkan untuk segera dibentuk suatu bank syariah yang bersih dari sistem riba dalam waktu secepat mungkin.²⁶ Kemudian pada Sidang Menteri Luar Negeri Negara-negara

²⁴Kasmir, *Bank & Lembaga Keuangan Lainnya*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002), hal.177.

²⁵Andrian Sutedi, *Perbankan Syariah*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2009, hal 3, baca juga Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Syariah.....*, hal. 48-49.

²⁶Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit.*, hal. 49.

Organisasi Konferensi Islam (OKI) di Karachi Pakistan bulan Desember 1970, Mesir mengajukan proposal berupa studi tentang 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*). Inti usulan yang diajukan dalam proposal tersebut adalah bahwa sistem keuangan berdasarkan bunga harus digantikan dengan suatu sistem kerjasama dengan skema bagi hasil keuntungan maupun kerugian. Sidang menyetujui rencana pendirian Bank Islam Internasional dan Federasi Bank Islam.²⁷

Diusulkan pula pembentukan badan-badan khusus yang disebut Badan Investasi dan Pembangunan Negara-negara Islam (*Investment and Development Body of Islamic Countries*), serta pembentukan perwakilan-perwakilan khusus yaitu Asosiasi Bank-bank Islam (*Association of Islamic Banks*) sebagai badan konsultatif masalah-masalah ekonomi dan perbankan Islam. Pada Sidang Menteri Luar Negeri OKI di Benghazi, Libya bulan Maret 1973, usulan sebagaimana disebutkan di atas kembali diagendakan. Pada Sidang Menteri Keuangan OKI di Jeddah tahun 1975 berhasil disetujui rancangan pendirian Islamic Development Bank (IDB) dengan modal awal 2 milyar dinar dan beranggotakan semua negara anggota OKI. Tujuan utamanya bank tersebut adalah menjadi bank antar pemerintah yang bertujuan untuk menyediakan dana untuk proyek pembangunan di negara-negara anggotanya. IDB menyediakan jasa financial berbasis fee dan profit sharing untuk negara-negara tersebut dan secara eksplisit menyatakan diri berdasar pada syariah Islam.²⁸

Sejak saat itu mendekati awal dekade 1980-an, Bank-bank Islam bermunculan di Mesir, Sudan, negara-negara Teluk, Pakistan, Iran, Malaysia, Bangladesh dan Turki. Secara garis besar lembaga-lembaga perbankan Islam yang bermunculan itu dapat dikategorikan ke dalam dua jenis, yakni sebagai Bank Islam Komersial (*Islamic Commercial*

²⁷ Andrian Sutedi, *op.cit.*, hal. 4, baca juga Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 23

²⁸ *Ibid.*, hal. 3-4

Bank), seperti *Faysal Islamic Bank* (Mesir dan Sudan), *Kuwait Finance House*, *Dubai Islamic Bank*, *Jordan Islamic Bank for Finance and Investment*, *Bahrain Islamic Bank* dan *Islamic International Bank for Finance and Development* dan di Malaysia tahun 1983 berdiri *Muslim Pilgrims Savings Corporation* yang bertujuan membantu mereka yang ingin menabung untuk menunaikan ibadah haji; atau lembaga investasi dengan bentuk *international holding companies*, seperti *Daar Al-Maal Al-Islami* (Geneva), *Islamic Investment Company of the Gulf*, *Islamic Investment Company* (Bahama), *Islamic Investment Company* (Sudan), *Bahrain Islamic Investment Bank* (Bahrain) dan *Islamic Investment House* (Jordania).²⁹

Dalam perjalanan di dekade terakhir, sistem perbankan syariah semakin populer. Bank syariah telah berkembang luas ke seluruh penjuru dunia, baik di negara muslim, atau negara yang mayoritas penduduknya muslim tapi juga ke negara-negara non muslim seperti di Amerika Serikat, negara-negara Eropa bahkan juga Rusia, sejak tahun 1991 di Rusia telah berdiri bank syariah Badr Forte Bank. Praktek perbankan syariah bukan hanya dilakukan oleh bank-bank muslim, bank-bank non muslim atau perusahaan keuangan berskala Internasional seperti ANZ, Chase Chemical Bank dan Citi Bank juga telah mempunyai cabang atau unit usaha yang berdasarkan prinsip syariah. Perkembangan perbankan Islam atau perbankan syariah di atas menunjukkan konsep perbankan berdasarkan hukum Islam yang beroperasi dalam pengelolaan keuangan dengan meniadakan riba atau bunga telah diterima menjadi kebiasaan umat manusia secara universal.³⁰ Dalam lingkup negara-negara Muslim, dimasa sekarang ada dua kelompok jika dilihat dari penerapan perbankan syariah yaitu: pertama, kelompok negara yang sudah menerapkan dan menggunakan sistem perbankan syariah secara penuh seperti yang dilakukan oleh Iran, Sudan dan Pakistan, yang kedua merupakan kelompok terbanyak, adalah negara-negara muslim yang menerapkan dua sistem

²⁹ *Ibid.*, hal. 7

³⁰ Kasmir, *Bank & Lembaga Keuangan Lainnya*, hal 178-179

perbankan yaitu perbankan konvensional dan perbankan syariah, seperti dilakukan oleh Kuwait, Malaysia, Turki dan Indonesia.

B. Sejarah Perbankan Syariah di Indonesia

Sejarah perkembangan industri perbankan syariah di Indonesia mencerminkan dinamika aspirasi dan keinginan dari masyarakat Indonesia sendiri untuk memiliki sebuah alternatif sistem perbankan menerapkan sistem bagi hasil yang menguntungkan bagi nasabah dan bank. Rintisan praktek perbankan syariah dimulai pada awal tahun 1980-an, sebagai proses pencarian alternatif sistem perbankan yang diwarnai oleh prinsip-prinsip transparansi, berkeadilan, seimbang, dan beretika melalui diskusi-diskusi bertemakan bank Islam sebagai pilar ekonomi Islam. Sebagai sebuah uji coba, masyarakat bersama-sama dengan akademisi kemudian mencoba mempraktekkan gagasan tentang bank syariah tersebut dalam skala kecil, seperti pendirian Bait Al-Tamwil Salman di Institut Teknologi Bandung dan Koperasi Ridho Gusti di Jakarta. Keberadaan badan usaha pembiayaan non-bank yang mencoba menerapkan konsep bagi hasil ini semakin menunjukkan, bahwa masyarakat Indonesia membutuhkan hadirnya alternatif lembaga keuangan syariah untuk melengkapi pelayanan oleh lembaga keuangan konvensional yang sudah ada.³¹

M Dawam Rahardjo dalam tulisannya pernah mengajukan rekomendasi Bank Syari'at Islam sebagai konsep alternatif untuk menghindari larangan riba, sekaligus berusaha menjawab tantangan bagi kebutuhan pembiayaan guna pengembangan usaha dan ekonomi masyarakat. Jalan keluarnya secara sepintas disebutkan dengan transaksi pembiayaan berdasarkan tiga modus, yakni mudlarabah, musyarakah dan murabahah.³² Mengamati semakin berkembangnya aspirasi masyarakat Indonesia untuk memiliki lembaga keuangan syariah, maka para pemuka agama yang tergabung dalam Majelis Ulama Indonesia (MUI) selanjutnya menindaklanjuti aspirasi masyarakat tersebut dengan melakukan pendalaman tentang konsep-konsep keuangan syariah termasuk sistem perbankan syariah. Pada tanggal 18-20 Agustus 1990, MUI menyelenggarakan Lokakarya Bunga Bank dan Perbankan di Cisarua, Bogor, Jawa Barat. Hasil lokakarya

³¹Republika, News Room, Rabu, 21 Januari 2009.

³²Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 8.

tersebut kemudian dibahas lebih mendalam pada Musyawarah Nasional Keempat MUI di Jakarta pada 22-25 Agustus 1990, yang menghasilkan amanat bagi pembentukan kelompok kerja pendirian bank Islam pertama di Indonesia.³³

Kelompok kerja ini disebut Tim Perbankan MUI yang bertugas untuk secara konkrit menindaklanjuti aspirasi dan keinginan masyarakat tersebut serta melakukan berbagai persiapan dan konsultasi dengan semua pihak terkait.³⁴ Hasil kerja dari Tim Perbankan MUI ini adalah berdirinya PT Bank Muamalat Indonesia (BMI). Akte pendirian BMI ditandatangani pada tanggal 1 November 1991 dan BMI mulai beroperasi pada 1 Mei 1992, BMI resmi beroperasi dengan modal awal sebesar Rp 106.126.382.000,-. Sampai bulan September 1999, BMI telah memiliki lebih dari 45 outlet yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.³⁵ Selain BMI, pionir perbankan syariah yang lain adalah Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Dana Mardhatillah dan BPR Berkah Amal Sejahtera yang didirikan pada tahun 1991 di Bandung, yang diprakarsai oleh *Institute for Sharia Economic Development (ISED)*.³⁶

Pada saat Bank Muamalat Indonesia didirikan tanggal 1 November 1991, UU Perbankan yang berlaku pada saat itu masih UU No. 14 Tahun 1967 yang mendefinisikan pendapatan bank sebagai pendapatan bunga. Definisi ini yang menghambat pendirian Bank Syariah di Indonesia karena tidak memberi tempat bagi bank yang mengharamkan bunga. Selanjutnya, pada tanggal 25 Maret 1992 Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan diganti dengan UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Undang-undang dimaksud, memberi landasan hukum bagi berdirinya bank bagi hasil (istilah bank syariah belum digunakan).³⁷ Beberapa minggu kemudian dengan keyakinan penuh para pendiri Bank Muamalat, sehingga beroperasi pada tanggal 1 Mei 1992, meskipun petunjuk pelaksanaannya berupa peraturan pemerintah belum diterbitkan. Beberapa bulan kemudian, baru diterbitkan Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 1992 tentang Bank berdasarkan Prinsip Bagi Hasil yang mempunyai nilai yang sangat strategis, diantaranya menjelaskan bahwa yang dimaksud prinsip bagi hasil

³³Republika, News Room, Rabu, 21 Januari 2009.

³⁴*Ibid.*

³⁵Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 8.

³⁶Republika, News Room Rabu, 21 Januari 2009.

³⁷Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, hal. 13.

adalah muamalah atas dasar prinsip syariah. Apabila merenungkan perjalanan sejarah perbankan di Indonesia, sulit membayangkan Indonesia dapat menjadi ketua *Islamic Financial Services Board* tanpa ada momentum bersejarah pada tanggal 1 Mei 1992.³⁸ Kelahiran Bank Islam di Indonesia relatif terlambat dibandingkan dengan negara-negara lain sesama anggota OKI. Hal tersebut merupakan ironi, mengingat pemerintah RI yang diwakili Menteri Keuangan Ali Wardana, dalam beberapa kali sidang OKI cukup aktif memperjuangkan realisasi konsep bank Islam, namun tidak diimplementasikan di dalam negeri. Padahal, pemikiran mengenai pendirian bank syariah sudah terjadi sejak dasawarsa 1970-an. Menurut Dawam Raharjo, dalam Kata Pengantar buku *Bank Islam Analisa Fiqih dan Keuangan* penghalangnya adalah faktor politik, yaitu bahwa pendirian bank Islam dianggap sebagai bagian dari cita-cita mendirikan Negara Islam.³⁹ Pada saat itu peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah Indonesia berkaitan hukum Islam masih belum memungkinkan, dikarenakan pemerintah pada masa orde baru ini lebih berkonsentrasi untuk memperkuat diri di atas kekuatan-kekuatan sipil terutama Islam, sembari menjalankan agenda sekularisasi politiknya secara konsisten, malah Islam hampir termarginalkan.⁴⁰ KH Hasan Basri, yang pada waktu itu sebagai Ketua MUI memberikan jawaban bahwa kondisi keterlambatan pendirian Bank Islam di Indonesia karena *political-will* belum mendukung.⁴¹ Di awal pemberian izin pemerintah masih khawatir akan adanya dampak negatif sebagai konsekuensi dari berdirinya Bank Islam, hal ini terlihat dari pernyataan KH Hasan Basri setelah ia menghadap presiden Soeharto berkaitan dengan rencana pendirian Bank Syariah di Indonesia, Hasan Basri menyatakan bahwa nama bank syariah yang akan didirikan adalah Bank Muamalat Islam Indonesia kemudian Presiden mengutarakan pendapat bahwa tidak perlu mencantumkan kata Islam setelah kata Muamalah, karena kata Muamalah sendiri sudah menunjukkan Islam, dan jangan mengundang bahaya. Dari ungkapan Hasan Basri tersebut, menggambarkan kekhawatiran pemerintah

³⁸*Ibid.*, hal. 13-14.

³⁹Adiwarman Karim, *Bank Islam Analisa Fiqih dan Keuangan*, hal. xxi.

⁴⁰Rosalinda, "Politik Ekonomi Islam di Indonesia", <http://rozalinda.wordpress.com/2011/06/21/politik-ekonomi-islam-di-indonesia/>, diakses tgl. 12 Juni 2011.

⁴¹Peri Umar Farouk, "Sejarah Hukum Perbankan Syariah di Indonesia", Universitas Gajah Mada, mhugm.wikidot.com/artikel.012, diakses tgl. 2 Februari 2010.

terhadap rencana pendirian Bank Islam di Indonesia, pendirian Bank Islam di anggap akan mengganggu stabilitas nasional, sehingga ketika pemerintah memperbolehkan berdirinya Bank Islam, dilarang menggunakan kata Islam.⁴²

Setelah lahirnya BMI kemudian beroperasi pula lembaga-lembaga perbankan syariah lainnya dalam bentuk Bank Umum Syariah (BUS) maupun lembaga-lembaga perbankan konvensional yang mempunyai Unit Usaha Syariah (UUS) baik yang dimiliki pemerintah maupun swasta, seperti Bank Syariah Mandiri, BNI Syariah, BRI Syariah, Bank Mega Syariah dan lain sebagainya. Momentum tumbuhnya perbankan syariah di Indonesia didapatkan dari berkah dua krisis moneter yang terjadi dalam 10 tahun terakhir yaitu krisis moneter tahun 1998 dan krisis moneter tahun 2008, dari dua krisis tersebut menunjukkan perbankan syariah dapat bertahan melewati krisis bahkan tetap melaju positif. Kemampuan bertahan bank-bank syariah disaat krisis berhasil mengubah paradigma dari pemerintah, masyarakat dan para pelaku bisnis perbankan terhadap perbankan Islam di Indonesia. Saat ini, Indonesia mempunyai peranan penting dalam dunia keuangan syariah. Jumlah bank dan asuransi yang menawarkan layanan syariah dan emiten obligasi syariah telah jauh meninggalkan Malaysia. Riset-riset yang berpuncak pada *Islamic Bank Outlook 2005* hanya dapat ditemui di Indonesia. *Islamic Banking Award* dan *Islamic Banking Quality Award* secara reguler telah digelar sejak tahun 2003. Kantor Ekonomi Syariah di Singapura kebanjiran permintaan regulasi perbankan syariah dan fatwa-fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) dalam bahasa Inggris, namun belum ada satupun fatwa DSN yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris. Meskipun fatwa yang dikeluarkan AAOIFI Bahrain tersedia dalam bahasa Inggris dan Arab, permintaan fatwa DSN berbahasa Inggris tetap tinggi karena banyak komunitas bisnis di Singapura yang ingin melakukan transaksi dengan bank syariah di Indonesia.⁴³ Sampai pada akhirnya di tahun 2008, yaitu tepatnya pada tanggal 16 Juli 2008, UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ditandatangani oleh Presiden setelah disahkan oleh DPR pada tanggal 17 Juni 2008. Pengesahan UU

⁴²Triyuwono, "Sejarah Berdirinya Bank Syariah di Indonesia", <http://anakeemaks.blogspot.com/2011/03/sejarah-berdirinya-bank-syariah-di.html#comment-form>, diakses tgl 12 Juni 2011.

⁴³Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, hal. 15.

Perbankan Syariah di DPR dicapai dengan suara hampir bulat, karena 9 dari 10 fraksi di DPR, yaitu fraksi Golongan Karya (F-Golkar), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Fraksi Partai Demokrat (F-PD), Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS), fraksi Partai Bintang Reformasi (F-PBR), Fraksi Bintang Pelopor Demokrat (F-BPI) yang merupakan gabungan beberapa partai dimana Partai Bulan Bintang sebagai komponen utama, menyetujui pengesahan UU Perbankan Syariah. Satu fraksi lain yaitu Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS), memilih menolak, karena menganggap UU Perbankan Syariah tidak sesuai dengan prinsip dasar Indonesia yang berdasarkan Pancasila, bukan berdasarkan agama tertentu.⁴⁴

C. Pengaturan Perbankan Syariah di Indonesia.

Perkembangan perbankan syariah di Indonesia merupakan perwujudan dari kebutuhan masyarakat yang menghendaki suatu sistem perbankan yang mampu menyediakan jasa keuangan yang sehat dan memenuhi prinsip-prinsip syariah, agar fungsi perbankan syariah dapat berjalan optimal, maka diperlukan landasan hukum yang berlaku secara formal. Landasan Konstitusional perbankan syariah telah dijamin dalam Undang-undang Dasar 1945. Dalam Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa. Dengan demikian maka aspirasi masyarakat yang berbasis Ketuhanan yang Maha Esa harus diakomodasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kemudian hal ini dipertegas dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, bahwa konstitusi memberikan jaminan kemerdekaan bagi setiap penduduknya untuk memeluk dan beribadah menurut agamanya masing-masing. Perbankan syariah sebagai salah satu sistem perbankan nasional memerlukan berbagai sarana pendukung agar dapat memberikan kontribusi yang maksimal bagi pengembangan ekonomi nasional. Salah satu pendukung vital adalah adanya pengaturan yang memadai dan sesuai dengan karakteristiknya, sehingga pembentukan undang-undang tentang

⁴⁴ Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 10-11.

perbankan syariah menjadi kebutuhan dan keniscayaan bagi berkembangnya lembaga perbankan syariah.

Dalam pembahasan berikut ini akan diuraikan pengaturan perbankan syariah khususnya yang diatur dalam:

- (1) Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1992 dan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan,
- (2) Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia,
- (3) Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah,
- (4) Pengaturan Perbankan Syariah dalam Peraturan Bank Indonesia.

1. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1992 dan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

Pengaturan perbankan syariah di Indonesia dalam hukum positif Indonesia pertama kali dimungkinkan melalui Pasal 6 huruf m UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 6 huruf m, “mengenai Usaha Bank Umum meliputi: menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah.”

Baik dalam pasal tersebut maupun penjelasannya belum menyebutkan tentang istilah bank Islam maupun bank syariah, namun hanya menyatakan sebagai berikut menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Kemudian dalam Pasal 13 huruf c UU No, 7 Tahun 1992 menyatakan bahwa mengenai usaha bank pengkreditan rakyat menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Dari kedua pasal dalam UU Perbankan tahun 1992 tersebut menyiratkan 2 hal yaitu:

- a. Sistem perbankan Indonesia memungkinkan adanya bank umum atau bank perkreditan rakyat yang menyediakan pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil,
- b. Ketentuan pembiayaan bagi hasil tersebut akan ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, UU tersebut hanya secara samar-samar memberikan indikasi mengenai kemungkinan suatu bank memberikan kewenangan kepada Bank Umum untuk menyediakan pembiayaan berdasarkan bagi hasil, serta belum mendorong agar Bank Umum menjadi Bank Syariah.⁴⁵

Sebagai pelaksana UU Perbankan tahun 1992 tersebut, maka pemerintah menerbitkan:

- a. Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum,
- b. Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat, dan
- c. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.

Seperti halnya di UU Perbankan tahun 1992, di dalam ketiga Peraturan Pemerintah tersebut belum didapati istilah bank Islam ataupun bank syariah. Beberapa peraturan yang tersirat mengatur tentang bank bagi hasil diantaranya dapat dilihat dalam:

- (1) Pasal 5 ayat (3) PP No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum disebutkan frasa “Bank Umum yang beroperasi berdasarkan prinsip bagi hasil”
- (2) Pasal 6 ayat (2) PP No. 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat hanya menyebutkan frasa “Bank Perkreditan Rakyat yang akan melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip bagi hasil”.

Bank berdasarkan prinsip bagi hasil merupakan istilah bagi Bank Islam atau Bank Syariah baru dapat ditarik dari Penjelasan Pasal 1 ayat (1) PP No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil. Dalam penjelasan ayat tersebut ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan prinsip

⁴⁵Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hal. 122.

bagi hasil adalah prinsip muamalat berdasarkan syariat dalam melakukan kegiatan usaha bank. Kemudian dalam Pasal 6 PP No. 72 Tahun 1992 menegaskan tentang larangan terhadap bank umum maupun BPR untuk mencampurkan usaha berdasarkan bagi hasil dengan usaha yang tidak berdasarkan prinsip bagi hasil. Melihat ketentuan-ketentuan yang ada dalam PP No. 72 Tahun 1992, keleluasaan untuk mempraktekkan gagasan perbankan berdasarkan syariat Islam terbuka seluas-luasnya, terutama berkenaan dengan jenis transaksi yang dapat dilakukan. Pembatasan hanya diberikan dalam hal:⁴⁶

1. Larangan melakukan kegiatan usaha yang tidak berdasarkan prinsip bagi hasil (maksudnya kegiatan usaha berdasarkan perhitungan bunga) bagi Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang kegiatan usahanya semata-mata berdasarkan prinsip bagi hasil. Begitu pula Bank Umum atau BPR yang kegiatan usahanya tidak berdasarkan prinsip bagi hasil dilarang melakukan kegiatan usaha yang berdasarkan prinsip bagi hasil.
2. Kewajiban memiliki Dewan Pengawas Syariah yang bertugas melakukan pengawasan atas produk perbankan baik dana maupun pembiayaan agar berjalan sesuai dengan prinsip Syari'at, dimana pembentukannya dilakukan oleh bank berdasarkan hasil konsultasi dengan Majelis Ulama Indonesia (MUI).

Banyak kalangan menilai bahwa Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan Peraturan pelaksanaannya belum memberikan landasan hukum yang kuat terhadap perkembangan perbankan syariah di Indonesia, mengingat belum ada ketegasan pemberlakuan prinsip syariah. Penggunaan istilah bagi hasil dalam perundang-undangan pada saat itu belum mencakup secara tepat pengertian perbankan syariah yang memiliki cakupan lebih luas.⁴⁷ Namun patut pula dicatat pendapat dari Mariam Darus Badruzaman yang menyatakan bahwa UU Perbankan No. 7 Tahun 1992 membawa era baru dan tonggak sejarah dalam sejarah perkembangan

⁴⁶ Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal 30.

⁴⁷ Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 43.

hukum nasional, yaitu peranan hukum Islam di Indonesia sudah memasuki dunia hukum ekonomi (bisnis).⁴⁸

Kemudian dalam perkembangannya pada tanggal 10 November 1998 disahkan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, sebagai perubahan terhadap Undang-undang No. 7 Tahun 1992. Dalam Undang-undang tersebut, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1 angka 3, angka 12 dan angka 13 Undang-undang No. 10 Tahun 1998, penyebutan terhadap entitas perbankan Islam secara tegas diberikan dengan istilah Bank Syari'ah atau Bank berdasarkan prinsip syari'ah. UU No. 10 Tahun 1998 telah memberikan kepastian hukum yang dibutuhkan bagi para pelaku ekonomi serta masyarakat luas untuk mengembangkan kelembagaan dan kegiatan usaha bank syariah.⁴⁹ Pada bagian penjelasan Undang-Undang Perbankan No. 10 Tahun 1998 juga dinyatakan bahwa peranan bank yang menyelenggarakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah perlu ditingkatkan untuk menampung aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Karena itu, pemberlakuan undang-undang ini memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk mendirikan bank yang menyelenggarakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah, termasuk pemberian kesempatan kepada bank umum untuk membuka kantor cabangnya yang khusus melakukan kegiatan berdasarkan prinsip syariah.⁵⁰

Dalam UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, ketentuan tentang Perbankan Syariah dinyatakan lebih tegas seperti terlihat dalam pasal 1 angka (3) dan (4) yaitu:

- (a) Pasal 1 angka (3), Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran;

⁴⁸Mariam Darus Badruzaman, "Peranan Badan Arbitrase Muamalat dalam Pembangunan Hukum Nasional", dalam Andrian Sutedi, hal 30.

⁴⁹Peri Umar Farouk, *Op.Cit.* hal. 2

⁵⁰Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 44

(b) Pasal 1 angka (4), Bank Perkreditan Rakyat (BPR) adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 13 UU. No. 10 Tahun 1998 Prinsip Syariah dijelaskan sebagai prinsip aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam antara bank dan pihak lain untuk kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan syariah, antara lain pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil (*mudharabah*), pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal (*musyarakah*), prinsip jual beli barang dengan memperoleh keuntungan (*murabahah*), atau pembiayaan barang modal berdasarkan prinsip sewa murni tanpa pilihan (*ijarah*), atau dengan adanya pilihan pemindahan kepemilikan atas barang yang disewa dari pihak bank oleh pihak lain (*ijarah wa iqtina*).⁵¹

Dalam melakukan perubahan kegiatan usaha perbankan dari sistem riba ke dalam prinsip syariah, membutuhkan suatu proses yang panjang, karena perubahan selain terkait dengan kebijakan politik hukum (*siyasah syar'iyah*), juga membutuhkan adanya kesiapan masyarakat tentang pemahaman terhadap aplikasi perbankan syariah. Pendekatan yang ditempuh oleh pemerintah dalam melakukan perubahan ialah dengan menerapkan perbankan sistem ganda (*dual system banking*). Penerapan perbankan sistem ganda bertujuan dalam rangka memberi kesempatan yang sama bagi kedua sistem perbankan untuk beroperasi secara kompetitif. Sedangkan yang dimaksud perbankan sistem ganda ialah terselenggaranya dua sistem perbankan (konvensional dan syariah secara berdampingan) yang pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pengertian lain bahwa bank umum konvensional juga diperkenankan memberikan layanan secara syariah melalui mekanisme *islamic window* dengan terlebih dahulu membentuk Unit Usaha Syariah (UUS).⁵²

⁵¹Zubairi Hasan, *Undang-undang Perbankan Syariah; Titik Temu Hukum Islam dan Hukum Nasional*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hal. 18.

⁵² Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 44.

Seperti telah diuraikan sebelumnya, sebagai peraturan pelaksana UU No. 7 Tahun 1992, terdapat tiga Peraturan Pemerintah yaitu PP No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan PP No. 73 Tahun 1998, PP No. 71 Tahun 1992 tentang BPR, dan PP No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, yang didalamnya terdapat pengaturan tentang perbankan syariah. Dengan pemberlakuan UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, maka ketentuan pelaksanaan mengenai Bank Umum dan BPR, termasuk yang melaksanakan prinsip bagi hasil, menjadi wewenang Bank Indonesia, bukan lagi kewenangan pemerintah, sehingga kemudian terbitlah PP No. 30 Tahun 1999 yang mencabut ketiga PP peraturan pelaksana UU No. 7 Tahun 1992. Dengan adanya PP No. 30 Tahun 1999, maka semua regulasi yang mengatur perbankan secara umum dan Perbankan Syariah secara khusus tidak lagi melalui PP, melainkan melalui Peraturan Bank Indonesia. Kekuasaan untuk membina dan mengawasi Bank selanjutnya beralih dari pemerintah melalui Departemen Keuangan ke Bank Indonesia.⁵³

Dengan menetapkan sistem ganda (*dual system banking*) melalui pemberlakuan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 berarti memberikan peluang lebih besar bagi pengembangan perbankan syariah. Menurut ketentuan undang-undang tersebut, perbankan syariah dikembangkan dimaksudkan untuk:⁵⁴

1. Memenuhi kebutuhan jasa perbankan bagi masyarakat yang tidak menerima konsep bunga. Dengan ditetapkannya sistem perbankan syariah yang berdampingan dengan sistem konvensional (*dual banking system*), maka mobilitas dana masyarakat dapat dilakukan secara lebih luas terutama dari segmen yang selama ini belum dapat tersentuh oleh sistem perbankan konvensional yang menerapkan sistem bunga.
2. Membuka peluang pembiayaan bagi pengembangan usaha berdasarkan prinsip kemitraan (*mutual investor relationship*). Berbeda dengan

⁵³ Zubairi Hasan, *op.cit.*, hal. 20-22

⁵⁴ Burhanuddin Susanto, *op.cit.*, hal. 45

perbankan konvensional yang menerapkan konsep hubungan diantara kreditur dan debitur (*debitor to creditor relationship*).

3. Memenuhi kebutuhan akan produk dan jasa yang memiliki keunggulan komparatif berupa peniadaan pembebanan bunga yang berkesinambungan dan membatasi kegiatan spekulasi yang tidak produktif. Karena pembiayaan perbankan syariah ditujukan kepada usaha-usaha riil yang lebih memperhatikan nilai-nilai moral.

Kelemahan dari UU. No 10 Tahun 1998 dalam perspektif Perbankan Syariah adalah UU ini mengatur ketentuan yang berlaku untuk semua bank, baik bank konvensional maupun Bank Syariah, sebagaimana terlihat dari pendefinisian Bank Umum dan BPRS tadi. Karena itu, UU. No. 10 Tahun 1998 telah merencanakan batasan antara bank konvensional dengan Bank Syariah sehingga seakan-akan semua ketentuan yang mengatur Bank Umum dan BPR dapat mengatur pula Perbankan Syariah. Kerancuan diatas semakin terlihat, karena hal yang mengatur secara khusus tentang Perbankan Syariah sangat minim. Dari 59 Pasal yang ada dalam UU. No. 10 Tahun 1998, hanya ada 8 Pasal yang mengulas Perbankan Syariah, yaitu Pasal 1 angka (12), Pasal 6 huruf (n), Pasal 7 huruf (c), Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (1) dan (4a), Pasal 13, Pasal 29 ayat (3), dan Pasal 37 ayat (1) huruf (c). Dengan penjelasan diatas, maka UU No. 10 Tahun 1998 belum menjelaskan kekhususan dari Perbankan Syariah dan bagaimana mengimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari.⁵⁵

Undang-Undang No. 10 Tahun 1988 belum maksimal baik secara peraturan perundang-undangan maupun dalam pelaksanaannya atau implementasinya, karena dalam Undang-undang ini aspek perbankan syariah dan pendukungnya belum banyak yang dianut secara konsisten. Masih banyak yang harus diperbaiki dari Undang-undang tersebut, perbankan syariah dan perbankan konvensional memiliki karakter yang berbeda, karena itu perlu ada peraturan atau undang-undang tersendiri

⁵⁵Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 19

tentang perbankan syariah untuk mempercepat pertumbuhan dan perkembangan bank syariah.⁵⁶

2. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia

Dalam rangka mewujudkan perekonomian yang handal perlu diadakan penyesuaian berbagai kebijakan ekonomi dan moneter sesuai dengan tuntutan kebutuhan. Kebijakan moneter yang merupakan salah satu kebijakan penting dari kebijakan pembangunan ekonomi nasional harus lebih diarahkan kepada upaya untuk menciptakan dan menjaga stabilitas ekonomi. Keberadaan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia diharapkan dapat menjadi landasan yang kokoh bagi terselenggaranya bank sentral yang efektif. Dalam undang-undang ini telah terjadi beberapa perubahan yang fundamental diantaranya dari segi fungsi Bank Indonesia yang mulai mengakomodasi prinsip syariah sebagai dasar kebijakan moneter.⁵⁷

Dalam penjelasan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia telah diamanatkan bahwa untuk mengantisipasi perkembangan perbankan berdasarkan prinsip syariah, maka tugas dan fungsi Bank Indonesia perlu mengadopsi prinsip-prinsip syariah. Dalam pasal 7 UU No. 23 Tahun 1999 disebutkan tujuan Bank Indonesia ialah dalam rangka mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dan untuk mencapai tujuan tersebut, berdasarkan Pasal 8 UU No. 23 Tahun 1999, Bank Indonesia mempunyai tugas yaitu: (1) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter; (2) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; dan (3) mengatur dan mengawasi Bank. Dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, Bank Indonesia berwenang menetapkan sasaran-sasaran moneter dan melakukan pengendalian moneter dengan cara-cara yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Dalam Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 1999 disebutkan bahwa dalam melakukan upaya pengendalian moneter dapat dijalankan dengan menggunakan prinsip-prinsip syariah yang

⁵⁶ Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal 36-37.

⁵⁷ Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 46.

pelaksanaannya ditetapkan oleh Bank Indonesia. Kemudian selanjutnya dalam Pasal 11 ditentukan bahwa Bank Indonesia dapat memberikan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah untuk jangka waktu paling lama 90 hari kepada bank syariah yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek.⁵⁸ Dari uraian tersebut menunjukkan Undang-undang Bank Indonesia sebagai undang-undang bank sentral, merupakan hukum positif yang telah mengakui dan memberikan tempat bagi penerapan prinsip-prinsip syariah bagi pelaksanaan tugas dan kewenangan Bank Indonesia.

Kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional memerlukan penyesuaian kebijakan moneter dengan tujuan yang memfokuskan pada upaya mencapai dan memelihara stabilitas nilai rupiah yang ditopang oleh tiga pilar utama yaitu kebijakan moneter dengan prinsip kehati-hatian, sistem pembayaran yang cepat, tepat, dan aman, serta sistem perbankan dan keuangan yang sehat dan efisien. Mekanisme perumusan kebijakan moneter tersebut harus terkoordinasi dengan perumusan kebijakan di bidang fiskal dan sektor riil. Sistem keuangan internasional yang semakin kompetitif dan terintegrasi telah membentuk suatu perekonomian global yang memudahkan pergerakan arus modal disertai dengan semakin ketatnya persaingan. Pergerakan arus modal dan persaingan global selain dapat mendorong pertumbuhan di bidang ekonomi, juga dapat mengakibatkan kerentanan tatanan ekonomi nasional.⁵⁹ Menghadapi berbagai tantangan diatas, perlu dilakukan penyesuaian mekanisme perumusan kebijakan moneter dan penataan kembali kelembagaan Bank Indonesia sebagai penanggung jawab otoritas kebijakan moneter. Berdasarkan alasan tersebut maka pada tahun 2004 dilakukan perubahan terhadap UU No. 23 Tahun 1999 dengan diundangkannya UU No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia. Langkah tersebut diperlukan dalam rangka memperkuat akuntabilitas, transparansi, dan kredibilitas Bank Indonesia tanpa mengurangi makna independensi lembaga negara tersebut.

Bank Indonesia juga mempunyai fungsi *lender the of last resort* dan melaksanakan pemberian kredit. Dalam melaksanakan fungsi *lender of*

⁵⁸ Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal 28, baca juga Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 47.

⁵⁹ Penjelasan UU No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia.

the last resort, Bank Indonesia hanya membantu untuk mengatasi adanya ketidaksesuaian yang disebabkan oleh risiko kredit atau risiko pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, risiko manajemen, dan risiko pasar. Sesuai dengan status Bank Indonesia sebagai otoritas moneter yang independen, pemberian kredit program tidak lagi menjadi tugas Bank Indonesia. Karena itu untuk mengantisipasi perkembangan perbankan berdasarkan Prinsip Syariah, tugas dan fungsi Bank Indonesia perlu mengakomodasikan Prinsip-prinsip Syariah.⁶⁰

Sebagaimana dalam UU No. 23 Tahun 1999 dalam UU No. 3 Tahun 2004 diatur pula tentang penerapan prinsip-prinsip syariah, yaitu:

- (1) Pasal 10 ayat (2), yaitu Bank Indonesia dapat melaksanakan cara-cara pengendalian moneter dengan prinsip syariah. Dalam penjelasan disebutkan bahwa operasi pasar terbuka dalam rangka pengendalian moneter melalui bank berdasarkan prinsip syariah dilakukan dengan cara penetapan nisbah bagi hasil atau imbalan sebagai pengganti tingkat diskonto yang diberlakukan pada bank konvensional.
- (2) Pasal 11 ayat (1) dan (2), bahwa dalam pelaksanaan fungsinya sebagai Lender of Last Resort dapat memberikan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah kepada bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek. Pemberian pembiayaan berdasarkan prinsip syariah kepada bank yang dimaksudkan pada pasal ini hanya dilakukan untuk mengatasi kesulitan bank karena adanya ketidaksesuaian arus dana masuk yang lebih kecil dibanding dengan arus dana keluar. Yang dimaksud dengan pembiayaan berdasar prinsip syariah misalnya bagi hasil atau resiko yang ditanggung bersama secara proporsional. Apabila pembiayaan berdasarkan prinsip syariah tidak dapat dilunasi pada saat jatuh tempo, Bank Indonesia sepenuhnya berhak mencairkan agunan yang dikuasai sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan diberlakukannya undang-undang tersebut berarti telah membuka peluang bagi lembaga perbankan untuk menggunakan prinsip-

⁶⁰ Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 48.

prinsip syariah sebagai dasar operasional. Undang-undang tentang Bank Indonesia telah memberikan dukungan terhadap perkembangan perbankan syariah di Indonesia karena didalam undang-undang tersebut menugaskan Bank Indonesia untuk mempersiapkan perangkat peraturan atau fasilitas-fasilitas penunjang yang mendukung operasional Bank Syariah, baik dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia ataupun Surat Keputusan dan atau Surat Edaran Bank Indonesia. Undang-undang Bank Indonesia tersebut menjadi dasar hukum penerapan *dual banking system* di Indonesia yaitu, terselenggaranya dua sistem perbankan (konvensional dan syariah) secara berdampingan dalam melayani perekonomian nasional.⁶¹

3. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Rancangan UU Perbankan Syariah telah dibahas di DPR sejak tahun 2005, namun baru disahkan pada 17 Juni 2008 lalu. Ini berarti pembahasan Rancangan UU Perbankan Syariah memakan waktu yang lama. Jika dihitung dari pendirian pertama Bank Syariah (Bank Muamalat) di Indonesia maka hampir 18 tahun kemudian Indonesia memiliki undang-undang khusus tentang perbankan syariah, sehingga dapat dikatakan diundangkannya UU Perbankan Syariah sangat terlambat. Sebagai perbandingan pada zaman penjajahan Belanda, pemerintahan kolonial Belanda sudah mengakomodir sebagian aspirasi masyarakat ekonomi syariah, seperti yang tercermin dari Ordonansi Riba tahun 1938. Ordonansi ini dikeluarkan untuk mencegah praktik riba dikalangan masyarakat, salah satunya memberikan kewenangan bagi Hakim untuk membatalkan perjanjian yang bersifat riba dan memberatkan salah satu pihak.⁶²

Lahirnya Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah merupakan jaminan bagi kepastian usaha dan jaminan perlindungan hukum yang sangat diperlukan, sekaligus sebuah payung yuridis bagi semua kalangan yang berhubungan dengan bank syariah.

⁶¹ Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 37.

⁶² Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 10.

Undang-undang ini memberikan pengaturan yang memastikan pelaksanaan bank syariah tetap berjalan secara konsisten dengan prinsip syariah.⁶³ Ada tiga poin penting yang dirumuskan dalam konsideran UU Perbankan Syariah. Pertama, prinsip syariah sesuai dengan tujuan pembangunan nasional. Tidak dapat dimungkiri ekonomi Islam (ekonomi syariah) memiliki peranan penting dalam pembangunan nasional, khususnya dalam konteks pembangunan ekonomi. Kedua, kebutuhan masyarakat Indonesia akan jasa-jasa perbankan syariah makin meningkat. Masyarakat membutuhkan sistem ekonomi yang lebih memiliki nilai-nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan serta lahannya yang halal, dan hal tersebut dapat dipenuhi oleh sistem ekonomi syariah. Ekonomi syariah dinilai oleh masyarakat sebagai sistem ekonomi alternatif yang memberikan solusi yang tepat dan lebih menguntungkan serta halal sehingga kebutuhan masyarakat terhadap peranan ekonomi syariah semakin meningkat; dan Ketiga, bahwa perbankan syariah memiliki kekhususan dibanding perbankan konvensional, sehingga pengaturan perbankan syariah di dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 belum spesifik sehingga perlu diatur secara khusus dalam suatu undang-undang tersendiri.⁶⁴ Secara umum sistem perbankan syariah dan sistem perbankan konvensional memiliki kesamaan, di antaranya di bawah pengawasan dan pembinaan bank sentral (Bank Indonesia), berbentuk badan hukum, memiliki pengurus yang selektif, menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat, dan mencari keuntungan. Namun, secara khusus perbankan syariah memiliki kekhususan yang tidak dimiliki oleh perbankan konvensional, di antaranya sistem yang harus tetap di jaga berdasarkan prinsip syariah yang bersumber dari Alquran, Hadis, dan sumber hukum Islam lainnya, produk-produk yang lebih mengutamakan prinsip bagi hasil dan kehalalan, memakai konsep akad yang pasti dan jelas sesuai prinsip hukum Islam, memiliki Dewan Pengawas Syariah, dan

⁶³ Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 40

⁶⁴ Konsideran Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

tidak terpengaruh oleh fluktuatif suku bunga bank sentral.⁶⁵ Dalam UU Perbankan Syariah ini diatur jenis usaha, ketentuan pelaksanaan syariah, kelayakan usaha, penyaluran dana, dan larangan bagi Bank Syariah maupun UUS yang merupakan bagian dari Bank Umum Konvensional. Sementara itu, untuk memberikan keyakinan pada masyarakat yang masih meragukan operasional Perbankan syariah selama ini, diatur pula kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah meliputi kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur-unsur riba, maisir, gharar, haram, dan zalim.⁶⁶

Dalam UU ini diatur mengenai prinsip-prinsip syariah dan terhadap kepatuhan syariah (*syariah compliance*), yang direpresentasikan diantaranya pada pasal-pasal sebagaimana berikut ini:

- (1) Pasal 2, Perbankan syariah dalam melakukan usahanya berasaskan prinsip syariah, demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian. Prinsip Syariah meliputi kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur-unsur riba, maisir, gharar, haram, dan zalim.
- (2) Penjelasan Pasal 3, menyebutkan bahwa dalam mencapai tujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, perbankan syariah tetap berpegang pada prinsip syariah secara menyeluruh (*kaffah*) dan konsisten (*istiqomah*).
- (3) Pasal 19 sampai dengan Pasal 21, mengatur tentang jenis dan kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh perbankan syariah dan wajib tunduk kepada prinsip-prinsip syariah.
- (4) Pasal 24 dan Pasal 25, mengatur tentang larangan bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah (UUS).
- (5) Pasal 26, Kewajiban bagi Bank Syariah dan UUS dalam kegiatan usahanya wajib tunduk pada prinsip syariah, prinsip syariah tersebut adalah prinsip-prinsip syariah yang difatwakan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI). Fatwa-fatwa MUI tersebut dituangkan dalam

⁶⁵ Hudli Lazwardinur (2008) "Tantangan Implementasi UU Perbankan Syariah" dalam harian umum REPUBLIKA, Senin, 20 Oktober 2008.

⁶⁶ Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 20.

Peraturan Bank Indonesia yang disusun oleh sebuah Komite Perbankan Syariah yang dibentuk oleh Bank Indonesia.

- (6) Pasal 32, untuk mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan prinsip syariah maka Dewan Pengawas Syariah (DPS) harus dibentuk pada masing-masing Bank Syariah dan UUS.

UU No. 21 Tahun 2008 ini juga telah berorientasi pada stabilitas sistem keuangan secara internasional dan telah mengadopsi *Basel Accord* dan *25 Basel Core Principle for Effective Banking Supervision*. Hal ini terlihat dari ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang perizinan, permodalan, prinsip kehati-hatian, kewajiban pengelolaan risiko, uji kepatutan dan kompetensi, serta pembinaan dan pengawasan dalam sistem perbankan syariah. Ketentuan-ketentuan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

- (1) Pasal 2, dalam menjalankan usahanya perbankan syariah berdasarkan prinsip kehati-hatian, yang dimaksud prinsip kehati-hatian adalah pedoman pengelolaan bank yang wajib dianut guna mewujudkan perbankan yang sehat, kuat, dan efisien sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pasal 5, setiap pihak yang akan melakukan usaha bank syariah atau UUS wajib terlebih dulu memperoleh izin usaha dari Bank Indonesia.
- (3) Pasal 11, besarnya modal setor minimum untuk mendirikan bank syariah ditetapkan dalam peraturan Bank Indonesia.
- (4) Pasal 27 sampai dengan Pasal 30, bahwa calon pemegang saham pengendali, dewan komisaris dan direksi wajib lulus uji kemampuan dan kepatutan yang dilakukan oleh Bank Indonesia.
- (5) Pasal 35 sampai dengan Pasal 37, bank syariah dalam melaksanakan usahanya wajib menerapkan prinsip kehati-hatian, diantaranya sistem pengawasan intern, wajib menyampaikan laporan keuangan yang disusun berdasarkan prinsip akuntansi syariah dan laporan lain kepada Bank Indonesia secara berkala, dalam menyalurkan pembiayaan wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank syariah, UUS dan

kepentingan nasabah, mematuhi ketentuan batas maksimum penyaluran dana berdasarkan prinsip syariah.

- (6) Pasal 38, bank syariah dan UUS wajib menerapkan manajemen risiko, prinsip mengenal nasabah dan perlindungan nasabah. Manajemen risiko adalah serangkaian prosedur dan metodologi yang digunakan oleh perbankan untuk menilai dan mengendalikan risiko yang timbul dari usaha perbankan. Prinsip mengenal nasabah (*know your customer principles*) merupakan prinsip yang harus diterapkan perbankan untuk mengidentifikasi nasabah dan pemantauan kegiatan transaksi nasabah. Prinsip perlindungan nasabah adalah mekanisme pengaduan nasabah, transparansi produk dan edukasi terhadap nasabah.
- (7) Pasal 50, pembinaan dan pengawasan bank syariah dilakukan oleh Bank Indonesia. Pembinaan yang dilakukan antara lain mengenai aspek kelembagaan, kepemilikan dan kepengurusan (termasuk uji kemampuan dan kepatutan), kegiatan usaha, pelaporan, serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional. Pengawasan bank meliputi pengawasan tidak langsung dan pengawasan langsung.
- (8) Pasal 51, bank syariah dan UUS wajib memelihara tingkat kesehatan yang meliputi sekurang-kurangnya mengenai kecukupan modal, kualitas aset, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas manajemen yang menggambarkan kapabilitas dalam aspek keuangan, kepatuhan terhadap prinsip syariah dan prinsip manajemen Islami serta aspek lainnya yang berhubungan dengan bank syariah dan UUS.

Kemudian diuraikan juga tentang struktur dalam perbankan syariah sebagaimana diatur dalam UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Struktur dalam perbankan syariah adalah lembaga-lembaga eksternal dan internal yang dapat menentukan arah perkembangan perbankan syariah. Lembaga-lembaga eksternal tersebut terdiri dari pemegang saham pengendali, dewan komisaris dan direksi serta Dewan Pengawas Syariah. Sedangkan lembaga-lembaga internal adalah Bank Indonesia, Majelis Ulama Indonesia dan Komite Perbankan Syariah. Semua lembaga di atas berhubungan langsung dengan perbankan syariah

serta berada di barisan terdepan dalam menunjang kemajuan perbankan syariah. Peran lembaga-lembaga tersebut dapat diuraikan secara singkat sebagai berikut:

a. Lembaga-lembaga internal:

(1) Pemegang Saham Pengendali, yang dimaksud pemegang saham pengendali menurut penjelasan Pasal 27 ayat 1 UU Perbankan Syariah adalah: (a) badan hukum, orang perseorangan dan/atau kelompok usaha yang memiliki saham bank syariah sebesar 25 % atau lebih, (b) memiliki saham perusahaan atau bank kurang dari 25% tetapi dapat dibuktikan dapat melakukan pengendalian perusahaan atau bank baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengendalian adalah suatu tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi pengelolaan atau kebijakan perusahaan atau bank dengan cara apapun baik secara langsung maupun tidak langsung. Calon pemegang saham pengendali wajib lulus uji kemampuan dan kepatutan yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Jika pemegang saham pengendali tidak lulus uji kemampuan dan kepatutan wajib menurunkan kepemilikan sahamnya paling banyak 10%, dalam hal pemegang saham pengendali tidak bersedia menurunkan kepemilikan sahamnya, maka hak suara atas kelebihan saham tidak diperhitungkan dan dividen yang dapat dibayarkan kepada pemegang saham pengendali paling banyak 10%.

(2) Dewan Komisaris dan Direksi

Dewan komisaris dan direksi, diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 30 UU Perbankan Syariah. Syarat, jumlah, tugas, kewenangan, tanggung jawab serta hal lain yang mengatur dewan komisaris dan direksi bank syariah diatur dalam anggaran dasar bank syariah sesuai peraturan perundang-undangan (Pasal 28). Dalam jajaran direksi bank syariah wajib terdapat satu orang direktur yang bertugas untuk memastikan kepatuhan bank syariah terhadap pelaksanaan ketentuan Bank Indonesia dan peraturan perundang-undangan lainnya (Pasal 29 ayat 1). Calon dewan

komisaris dan direksi wajib lulus uji kemampuan dan kepatutan yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Uji kemampuan dan kepatutan bertujuan untuk menjamin kompetensi, kredibilitas, integritas dan pelaksanaan tata kelola yang sehat. Komisaris dan direksi yang tidak lulus uji kemampuan dan kepatutan wajib melepaskan jabatannya.

(3) Dewan Pengawas Syariah

Dewan Pengawas Syariah diatur dalam Pasal 32 UU Perbankan Syariah. Untuk memantapkan keyakinan bahwa bank syariah menjalankan kegiatannya sesuai dengan prinsip syariah, maka wajib dibentuk Dewan Pengawas Syariah, hal ini diatur dalam Pasal 32 ayat 1 UU Perbankan Syariah. Dewan Pengawas Syariah diangkat oleh RUPS atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia. Tugas Dewan Pengawas Syariah memberikan nasehat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan bank agar sesuai dengan prinsip syariah. Anggota dewan pengawas syariah berdasarkan Keputusan Dewan Syariah Nasional MUI No. 03 Tahun 2000 disebutkan berjumlah sedikitnya tiga orang, selain itu diatur juga tentang syarat anggota dewan pengawas syariah, tugas dan fungsinya, prosedur penetapan anggota dewan pengawas syariah dan lain sebagainya yang berkaitan dengan dewan pengawas syariah. Dewan pengawas syariah berkedudukan di kantor pusat dan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dewan pengawas syariah harus mengikuti fatwa DSN.⁶⁷

b. Lembaga-lembaga eksternal :

(1) Bank Indonesia.

Bank Indonesia berfungsi melakukan pengaturan, pembinaan dan pengawasan. Pengaturan yang dilakukan oleh Bank Indonesia adalah Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip-prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) yang ditetapkan dalam Peraturan Bank

⁶⁷ Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 141-143.

Indonesia.⁶⁸ Prinsip kehati-hatian dalam UU Perbankan Syariah diantaranya diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 37. Prinsip kehati-hatian bertujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan, guna mewujudkan sistem perbankan yang sehat. Mengingat pentingnya tujuan mewujudkan sistem perbankan yang sehat, maka peraturan-peraturan di bidang perbankan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia harus didukung oleh penerapan sanksi-sanksi yang adil. Pengaturan Bank Indonesia berdasarkan prinsip kehati-hatian tersebut disesuaikan pula dengan standar yang berlaku secara internasional.⁶⁹ Sedangkan pembinaan dan pengawasan bank syariah dan UUS yang dilakukan oleh Bank Indonesia diatur dalam Pasal 50 sampai dengan Pasal 54 UU Perbankan Syariah. Pembinaan yang dilakukan oleh Bank Indonesia antara lain mengenai aspek kelembagaan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, pelaporan dan aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank syariah dan UUS. Pengawasan bank meliputi pengawasan tidak langsung (off-site supervision) atas dasar laporan bank dan pengawasan langsung (on-site supervision) dalam bentuk pemeriksaan di kantor bank yang bersangkutan.

(2) Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Dewan Syariah Nasional (DSN-MUI)

UU Perbankan Syariah telah menjadikan fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai landasan dalam menentukan Prinsip Syariah, dengan begitu, maka fatwa MUI dapat menjadi hukum positif. UU Perbankan Syariah memberikan jalan yang jelas bagi upaya menjadikan fatwa MUI menjadi hukum positif dengan dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia. Untuk itu Bank

⁶⁸ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2009), hal. 174.

⁶⁹ Soedjono Dirdjosisworo, *Hukum Perbankan di Indonesia; Bank Umum*, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hal. 135.

Indonesia diberikan tugas untuk membentuk Komite Perbankan Syariah yang bertugas menjembatani agar fatwa MUI tadi dapat menjadi Peraturan Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU Perbankan Syariah.⁷⁰

Keberadaan ulama dalam struktur kepengurusan perbankan merupakan keunikan tersendiri bagi perbankan syariah. Para ulama yang berkompeten di bidang hukum syariah dan aplikasi perbankan memiliki fungsi dan peranan yang amat besar dalam penetapan dan pengawasan pelaksanaan prinsip-prinsip syariah dalam perbankan. Kewenangan ulama dalam menetapkan dan mengawasi pelaksanaan hukum perbankan syariah berada dibawah koordinasi Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI). Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam bidang keagamaan yang berhubungan dengan kepentingan umat Islam Indonesia membentuk satu dewan syariah yang berskala nasional. Lembaga itu dikenal dengan Dewan Syariah Nasional (DSN) yang berdiri pada tanggal 10 Februari 1999 sesuai dengan Surat Keputusan (SK) MUI No. Kep. 754/MUI/II/1999.⁷¹

Tugas lembaga ini adalah: mengawasi produk-produk lembaga keuangan syariah, seperti bank syariah, asuransi syariah, reksadana syariah, modal ventura dan lain-lain; meneliti dan memberi fatwa terhadap produk-produk yang akan dikembangkan pada bank-bank syariah yang diajukan oleh manajemen bank setelah mendapat rekomendasi dari dewan pengawas syariah, mengeluarkan pedoman yang akan digunakan oleh dewan pengawas syariah dalam mengawasi bank-bank syariah, merekomendasikan para ulama yang akan ditugaskan menjadi anggota dewan pengawas syariah.⁷² Lembaga DSN bertugas mengawasi dan mengarahkan

⁷⁰ Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 52-53.

⁷¹ Burhanuddin Sutanto, *Op.Cit.*, hal. 69-70 disarikan dari Himpunan Fatwa DSN, Edisi Kedua, 2003.

⁷² Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 125.

lembaga-lembaga keuangan syariah untuk mendorong penerapan prinsip-prinsip syariah dalam kegiatan perekonomian, karena itu keberadaan DSN diharapkan dapat berperan secara optimal dalam pengembangan ekonomi syariah guna memenuhi tuntutan kebutuhan umat. Selain itu DSN juga dapat memberikan teguran jika ada lembaga ekonomi tertentu yang menyimpang dari hukum yang telah ditetapkan. Jika lembaga yang bersangkutan tidak mengindahkan teguran yang diberikan, maka DSN dapat mengajukan rekomendasi kepada lembaga yang memiliki otoritas untuk memberi sanksi hukum, seperti ke Bank Indonesia (BI) jika berkaitan dengan perbankan atau Bapepam-LK jika berkaitan dengan pasar modal.⁷³

(3) Komite Perbankan Syariah

Komite Perbankan Syariah diatur dalam Pasal 26 ayat (4) dan (5) UU Perbankan Syariah, sehingga keberadaan Komite Perbankan Syariah juga tidak terlepas dari Pasal 26 ayat (1), (2) dan (3). Dalam Pasal 26 ayat (1), (2) dan (3), disebutkan bahwa perbankan syariah dalam melakukan kegiatannya wajib tunduk pada prinsip syariah yang difatwakan oleh Majelis Ulama Indonesia. Fatwa MUI tersebut kemudian dituangkan ke dalam Peraturan Bank Indonesia, dalam rangka penyusunan PBI yang berasal dari fatwa MUI dibentuklah Komite Perbankan Syariah. Komite Perbankan Syariah beranggotakan unsur-unsur dari Bank Indonesia, Departemen Agama, dan unsur masyarakat dengan komposisi yang berimbang, memiliki keahlian di bidang syariah dan berjumlah paling banyak 11 (sebelas) orang (Pasal 26 ayat (4) dan penjelasannya. Pembentukan Komite Perbankan Syariah dan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara, keanggotaan, tugas diatur dalam Peraturan Bank Indonesia (Pasal 26 ayat (5)).

Komite Perbankan Syariah dibentuk berdasarkan Peraturan Bank Indonesia No. 10/32/PBI/2008 tanggal 20 Nopember 2008,

⁷³ Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 70 disarikan dari Himpunan Fatwa DSN, Edisi Kedua, 2003.

dibentuknya komite tersebut dalam rangka menyusun Peraturan Bank Indonesia di bidang perbankan syariah, sedangkan tujuan pembentukan komite adalah untuk membantu Bank Indonesia dalam mengimplementasikan fatwa MUI dan mengembangkan perbankan syariah.⁷⁴ Tugas Komite Perbankan Syariah adalah membantu Bank Indonesia dalam:⁷⁵

- (1) Menafsirkan fatwa MUI yang terkait dengan perbankan syariah.
- (2) Memberikan masukan dalam rangka implementasi fatwa MUI ke dalam Peraturan Bank Indonesia.
- (3) Melakukan pengembangan industri perbankan syariah.

Ketua komite berasal dari Bank Indonesia yaitu pemimpin satuan kerja yang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank syariah dan UUS. Komite ini berisi para ahli ekonomi, ahli keuangan, ahli perbankan, ahli syariah sehingga dengan melihat komposisi keanggotaan, diharapkan antara MUI, Bank Indonesia dan Komite Perbankan Syariah dapat menjalin kerjasama yang saling mendukung satu sama lain, karena ketiganya mempunyai satu tujuan yaitu memajukan Perbankan Syariah di Indonesia dan menjaga kemurniannya.⁷⁶

Berdasar uraian di atas dapat diketahui bahwa UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah telah mengkomodasi prinsip-prinsip syariah dan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip syariah, undang-undang ini juga berorientasi pada stabilitas sistem keuangan secara internasional dan telah mengadopsi *Basel Accord* dan *25 Basel Core Principle for Effective Banking Supervision*. Hal ini tidak terlepas dari usaha Bank Indonesia untuk secara bertahap menciptakan sistem pengaturan dan pengawasan bank yang efektif dan mengacu pada penerapan praktik terbaik perbankan internasional seperti *Basel Accord* dan *25 Basel Core Principle for Effective Banking Supervision*. Dengan penerapan *international best*

⁷⁴ Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit.*, hal. 138.

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 138-139.

⁷⁶ Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 53-55.

practices, Basel Accord dan *25 Basel Core Principle for Effective Banking Supervision* tersebut diharapkan praktik penyelenggaraan perbankan di Indonesia telah memiliki standar yang sama dengan bank-bank di luar negeri sehingga kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan nasional makin meningkat.⁷⁷

4. Pengaturan Perbankan Syariah dalam Peraturan Bank Indonesia.

Dalam rangka mendukung perkembangan dan kinerja perbankan syariah, Bank Indonesia telah membuat berbagai kebijakan hukum yang mengatur jalannya kegiatan perbankan syariah. Untuk mencapai kegiatan operasional yang sehat, perbankan syariah masih membutuhkan kerangka dan perangkat peraturan yang sesuai dengan karakteristik operasionalnya.⁷⁸ Peraturan Bank Indonesia (PBI) adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia untuk mengawasi dan membina semua bank yang berbadan hukum Indonesia atau beroperasi di Indonesia. Dalam Pasal 7 ayat (4) UU. No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa peraturan yang dikeluarkan lembaga negara, seperti Bank Indonesia, yang bersifat mengatur mempunyai kekuatan hukum selama diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan, yaitu oleh UUD, UU, Perpu, PP, dan Perpres, maka PBI tidak boleh berdiri sendiri, melainkan harus merujuk atau melaksanakan perintah dari salah satu hierarki hukum di atas.⁷⁹

Diawal perkembangannya, kegiatan pengaturan dan pengawasan lembaga perbankan syariah masih menggunakan kerangka pengaturan dan pengawasan sistem perbankan konvensional, meskipun beberapa instrumen pengaturan telah mulai dikembangkan seperti perizinan bagi pendirian bank dan pembukaan kantor, instrumen pasar keuangan antar bank, perangkat penghubung dengan otoritas moneter (sertifikat *wadiah* Bank Indonesia dan giro wajib minimum) dan sistem pembayaran (Unit

⁷⁷ Hermansyah, *Op.Cit.*, hal. 200.

⁷⁸ Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 65.

⁷⁹ Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 22-23.

Usaha Syariah wajib memiliki rekening di Bank Indonesia).⁸⁰ UU No. 7 Tahun 1992 sebagaimana diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yang memberikan kewenangan kepada Bank Indonesia untuk mengatur hal-hal tertentu terkait dengan Bank Umum dan BPR, termasuk yang melaksanakan prinsip syariah, sebenarnya telah memberikan pijakan yang kuat kepada Bank Indonesia untuk mengeluarkan PBI di bidang perbankan syariah.⁸¹ Sejak tahun 2000 sampai dengan masa sebelum terbitnya UU Perbankan Syariah di tahun 2008, dengan berdasarkan pada UU No. 7 Tahun 1992 dan UU No. 10 Tahun 1998, Bank Indonesia telah menerbitkan puluhan Peraturan Bank Indonesia yang mengatur tentang perbankan syariah diantaranya adalah:⁸²

1. Peraturan Bank Indonesia No. 2/7/PBI/2000 tentang Giro Wajib Minimum (GWM) Dalam Rupiah Dan Valuta Asing Bagi Bank Umum Yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah (merupakan PBI paling awal yang mengatur tentang perbankan syariah),
2. Peraturan Bank Indonesia No. 2/8/PBI/2000 tentang Pasar Uang Antar Bank Berdasarkan Prinsip Syariah,
3. Peraturan Bank Indonesia No. 2/9/PBI/2000 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI),
4. Peraturan Bank Indonesia No. 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan Prinsip Syariah,
5. Peraturan Bank Indonesia No. 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha berdasarkan Prinsip Syariah,
6. Peraturan Bank Indonesia No. 8/22/PBI/2006 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan Prinsip Syariah
7. Peraturan Bank Indonesia No. 9/1/PBI/2007 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah

⁸⁰ Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 65.

⁸¹ Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 23-24.

⁸² Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 66-67.

Pengesahan UU Perbankan Syariah, maka keberadaan PBI yang mengatur Perbankan Syariah juga semakin kuat, karena diperintahkan oleh UU yang secara khusus mengatur Perbankan Syariah. Dalam UU Perbankan Syariah banyak pasal-pasal yang memerintahkan “ketentuan lebih lanjut mengenai hal tertentu diatur dalam PBI”. Setidak-tidaknya terdapat 21 ketentuan dalam UU Perbankan syariah yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut hal tertentu dalam PBI, diantaranya yaitu:⁸³

- (1) PBI tentang Perizinan, bentuk badan hukum, anggaran dasar, serta pendirian dan kepemilikan Bank Syariah (Pasal 10 UU Perbankan Syariah),
- (2) PBI tentang Modal bank disetor minimum untuk mendirikan Bank Syariah (Pasal 11 UU Perbankan Syariah),
- (3) PBI tentang Uji kemampuan dan kepatutan pemegang saham pengendali, dewan komisaris dan dewan direksi (Pasal 27 ayat (4) dan Pasal 30 ayat (4)),
- (4) PBI tentang Dewan Pengawas Syariah (Pasal 32 ayat (4)),
- (5) PBI tentang Tata kelola perbankan syariah yang baik (Pasal 34 ayat (3)).

Berlakunya UU Perbankan Syariah, memberikan kewenangan kepada Bank Indonesia selaku pemegang otoritas perbankan, untuk melakukan penyusunan instrumen pengaturan perbankan syariah yang lebih sesuai dengan karakteristik dan prinsip perbankan syariah. Instrumen pengaturan diwujudkan dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia, Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia dan Surat Edaran Bank Indonesia. Telah banyak Peraturan Bank Indonesia yang diterbitkan oleh Bank Indonesia terkait dengan instrumen pengaturan kegiatan perbankan syariah sejak berlakunya UU Perbankan Syariah, diantaranya adalah sebagai berikut:

- (1) PBI No. 10/32/PBI/2008 - Komite Perbankan Syariah
- (2) PBI No. 10/17/PBI/2008 - Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah
- (3) PBI No. 10/11/PBI/2008 - Sertifikat Bank Indonesia Syariah

⁸³ Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 24-25.

- (4) PBI No. 11/3/PBI/2009 - Bank Umum Syariah
- (5) PBI No. 11/10/PBI/2009 - Unit Usaha Syariah
- (6) PBI No. 11/23/PBI/2009 - Bank Pembiayaan Rakyat Syariah
- (7) PBI No. 12/18/PBI/2010 - Perubahan Atas PBI No.10/11/PBI/2008
Ttg Sertifikat Bank Indonesia Syariah
- (8) PBI No. 12/17/PBI/2010 - Perubahan Atas PBI No.
10/36/PBI/2008 tentang Operasi Moneter Syariah
- (9) PBI No. 13/13/PBI/2011 - Penilaian Kualitas Aktiva Bagi Bank
Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah
- (10) PBI No. 13/5/PBI/2011 - Maksimum Penyaluran Dana Bank
Pembiayaan Rakyat Syariah

D. Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia

1. Peranan Dewan Syariah Nasional dalam Pengawasan Perbankan Syariah

Sejalan dengan perkembangan lembaga keuangan syariah di Indonesia, maka diperlukan adanya suatu lembaga khusus yang menangani masalah-masalah terkait dengan sistem ekonomi syariah agar tidak menyimpang dari ketentuan Al Quran dan Sunnah.⁸⁴ Di setiap lembaga-lembaga keuangan syariah diwajibkan mempunyai Dewan Pengawas Syariah (DPS), adanya DPS di setiap lembaga keuangan syariah kemudian memunculkan kekuatiran adanya fatwa yang berbeda diantara DPS, karena bersifat fiqhiyah kemungkinan perbedaan pendapat fatwa sangatlah besar, sehingga dipandang perlu untuk membentuk suatu dewan syariah nasional yang akan menampung berbagai masalah/kasus yang memerlukan fatwa agar diperoleh kesamaan dalam penanganan di masing-masing DPS setiap lembaga keuangan.⁸⁵ Berdasarkan alasan tersebut Majelis Ulama Indonesia sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan fatwa dalam bidang keagamaan bagi kepentingan umat Islam di Indonesia, membentuk satu dewan syariah

⁸⁴ Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 69.

⁸⁵ Mardani, *Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), hal. 153, baca juga Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit.*, hal. 96.

yang berskala nasional.⁸⁶ Pendirian suatu dewan syariah nasional mulai mengemuka di beberapa pertemuan yang dilakukan oleh MUI, diantaranya saat diselenggarakan Lokakarya Ulama tentang Reksadana Syariah tahun 1997, lokakarya tersebut merekomendasikan agar dibentuk dewan syariah nasional untuk mengawasi dan mengarahkan lembaga-lembaga keuangan syariah.⁸⁷ Pada tanggal 10 Februari 1999 berdasarkan Surat Keputusan MUI No. Kep-754/MUI/II/1999, terbentuklah Dewan Syariah Nasional (DSN). Pada bagian konsideran SK Pembentukan DSN dinyatakan bahwa pembentukan DSN adalah dalam rangka mewujudkan aspirasi umat Islam mengenai masalah perekonomian dan mendorong penerapan ajaran Islam dibidang ekonomi/keuangan yang dilaksanakan sesuai dengan tuntutan syariat Islam.⁸⁸

Latar belakang pembentukan Dewan Syariah Nasional–Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) adalah dalam rangka mewujudkan aspirasi umat Islam mengenai masalah perekonomian dan mendorong penerapan ajaran Islam dalam bidang perekonomian/keuangan yang dilaksanakan sesuai dengan tuntutan syariat Islam. Pembentukan DSN-MUI merupakan langkah efisiensi dan koordinasi para ulama dalam menanggapi isu-isu yang berhubungan dengan masalah ekonomi/keuangan. Berbagai masalah/kasus yang memerlukan fatwa akan ditampung dan dibahas bersama agar diperoleh kesamaan pandangan dalam penanganannya oleh masing-masing Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang ada di lembaga keuangan syariah. Untuk mendorong penerapan ajaran Islam dalam kehidupan ekonomi dan keuangan, DSN-MUI akan senantiasa dan berperan secara proaktif dalam menanggapi perkembangan masyarakat Indonesia yang dinamis dalam bidang ekonomi dan keuangan.⁸⁹ Gambaran singkat DSN adalah sebagai berikut, DSN merupakan bagian dari Majelis Ulama Indonesia, sebuah dewan yang di bentuk oleh MUI untuk menangani masalah-masalah yang

⁸⁶ Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal 69-70.

⁸⁷ Mardani, *Op.Cit.*, hal. 154.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ DSN-MUI, *Mengenal Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*, (Jakarta: DSN-MUI, 2011), hal. 3-4.

berhubungan dengan aktivitas lembaga keuangan syariah. Keanggotaan DSN terdiri dari para ulama, praktisi dan para pakar dalam bidang yang terkait dengan muamalah syariah, keanggotaan DSN ditunjuk dan diangkat oleh MUI untuk masa bakti 4 tahun.⁹⁰ Sedangkan struktur organisasi DSN-MUI adalah sebagai berikut:⁹¹

- (a) Kelompok Kerja/Pokja, (Pokja perbankan, asuransi, dan pasar modal dan lain-lain), anggota pokja terdiri dari 3-6 orang, dengan tugas untuk memformulasikan masalah di Industri Keuangan Syariah,
- (b) Badan Pelaksana Harian, terdiri dari 25 orang, termasuk 2 wakil tetap Bank Indonesia, 2 wakil tetap Kementerian Keuangan RI, dengan tugas memformulasikan solusi/draft fatwa,
- (c) Pleno DSN-MUI, terdiri dari 75 orang dari seluruh Indonesia, bertugas untuk validasi fatwa yang akan diterbitkan oleh DSN-MUI.

DSN merupakan otoritas yang mempunyai tugas diantaranya; mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan, produk dan jasa keuangan syariah, serta mengawasi penerapan fatwa dimaksud oleh lembaga-lembaga keuangan syariah di Indonesia.⁹² Sehingga tugas dan fungsi DSN adalah sebagai berikut:⁹³

- (a) Mengeluarkan fatwa tentang ekonomi syariah untuk dijadikan pedoman bagi praktisi dan regulator,
- (b) Menerbitkan rekomendasi, sertifikasi dan syariah approval bagi lembaga keuangan dan bisnis syariah,
- (c) Melakukan pengawasan aspek syariah atas produk dan jasa di lembaga keuangan/bisnis syariah melalui Dewan Pengawas Syariah.

DSN-MUI mempunyai kewenangan yaitu:⁹⁴

⁹⁰Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 70, baca juga Surat Keputusan MUI No. Kep-754/MUI/II/1999 tgl. 10 Pebruati 1999 tentang DSN.

⁹¹DSN-MUI, *Op.Cit.*, hal. 11.

⁹²Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 147, baca juga Surat Keputusan MUI No. Kep-754/MUI/II/1999 tgl. 10 Pebruati 1999 tentang DSN.

⁹³DSN-MUI, *Op.Cit.*, hal. 4-5.

⁹⁴Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Syariah ; Produk Op.Cit.*, hal. 96, baca juga baca juga Surat Keputusan MUI No. Kep-754/MUI/II/1999 tgl. 10 Pebruati 1999 tentang DSN.

- (a) mengeluarkan fatwa yang mengikat DPS dimasing-masing lembaga keuangan dan menjadi dasar tindakan hukum pihak terkait,
- (b) mengeluarkan fatwa yang menjadi landasan bagi peraturan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang seperti Departemen Keuangan dan Bank Indonesia,
- (c) memberikan rekomendasi atau mencabut rekomendasi nama-nama anggota DPS pada suatu lembaga keuangan syariah dan memberikan peringatan kepada lembaga keuangan syariah yang menyimpang dari fatwa DSN,
- (d) mengundang para ahli untuk menjelaskan suatu masalah yang diperlukan dalam pembahasan ekonomi syariah, termasuk otoritas moneter/lembaga keuangan dalam maupun luar negeri,
- (e) memberikan peringatan kepada lembaga keuangan syariah untuk menghentikan penyimpangan dari fatwa yang telah dikeluarkan oleh DSN-MUI,
- (f) mengusulkan kepada instansi yang berwenang untuk mengambil tindakan apabila peringatan tidak diindahkan.

Surat Keputusan MUI No. Kep-754/MUI/II/1999 tersebut kemudian dituangkan dalam Pedoman Dasar DSN-MUI berdasarkan Keputusan MUI No. 1 Tahun 2000, tanggal 1 April 2000, sedangkan mekanisme kerja DSN diatur dalam Pedoman Rumah Tangga DSN, Keputusan MUI No. 2 Tahun 2000.⁹⁵

Prosedur Penetapan Fatwa DSN-MUI melalui 3 tahapan sebagaimana diuraikan berikut ini:⁹⁶

Tahapan pertama yaitu jika terjadi masalah dari Industri (Perbankan), maka regulator (Bank Indonesia) bersama DSN-MUI akan membentuk sebuah kelompok kerja atau Pokja. Kemudian Pokja akan melakukan tahapan-tahapan:

1. Melakukan *case hearing* atau dengar pendapat tentang masalah yang dihadapi dengan pemohon
2. Melakukan klarifikasi dengan para pihak terkait

⁹⁵ *Ibid.*, hal. 97-101, baca juga Burhanuddin Sutanto, *Op.Cit.*, hal. 73-74.

⁹⁶ DSN-MUI, *Op.Cit.*, hal. 10-11.

3. Membuat draft formulasi masalah
4. Melakukan konfirmasi dengan para pihak terkait
5. memformulasikan masalah

Tahapan kedua adalah penyusunan draft Fatwa dari Badan Pelaksana Harian untuk menuju Pleno BPH dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Melakukan kajian hukum,
2. Melakukan *Industry and Regulator Hearing* atau dengan pendapat dengan pelaku industri dan regulator,
3. Membuat draft formulasi solusi,
4. Melakukan konfirmasi kepada regulator,
5. Membuat formulasi solusi / draft fatwa.

Sedangkan tahapan ketiga adalah membawa Draft Fatwa dari BPH menuju Pleno DSN-MUI dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Presentasi draft fatwa oleh BPH
2. Tanggapan Pleno (umum dan khusus),
3. Penyempurnaan draft fatwa,
4. Harmonisasi dengan fatwa dan regulasi lain,
5. Persetujuan fatwa.

Fatwa DSN-MUI yang berhubungan dengan pengembangan lembaga ekonomi dan perbankan syariah dikeluarkan atas pertimbangan Bank Pelaksana Harian (BPH) DSN yang membidangi ilmu syariah dan ekonomi perbankan. Dengan adanya pertimbangan dari para ahli tersebut, maka fatwa yang dikeluarkan DSN-MUI memiliki kewenangan dan kekuatan ilmiah bagi kegiatan usaha ekonomi syariah. Karena itu agar fatwa memiliki kekuatan mengikat, sebelumnya perlu diadopsi dan disahkan secara formal ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan.⁹⁷

Salah satu sumber rujukan hukum tentang Perbankan syariah adalah fatwa MUI yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional MUI (DSN MUI). Sebagai lembaga yang menghimpun semua organisasi Islam yang

⁹⁷ Burhanuddin Sutanto, *Op.Cit.*, hal. 76.

ada di Indonesia, Fatwa MUI dapat menjadi rujukan semua masyarakat muslim di Indonesia.⁹⁸ Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) mempunyai peranan yang penting dalam upaya pengembangan produk hukum perbankan syariah. Kedudukan fatwa DSN-MUI menempati posisi yang strategis bagi kemajuan ekonomi dan lembaga keuangan syariah. Karena dalam pengembangan ekonomi dan perbankan syariah mengacu pada sistem hukum yang dibangun berdasarkan Al Qur'an dan Hadist yang keberadaannya berfungsi sebagai pedoman utama bagi mayoritas umat Islam.⁹⁹

Fatwa MUI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bukan merupakan hukum positif selama ini, fatwa MUI hanya menjadi fatwa belaka dan akibatnya fatwa itu hanya mengikat secara keagamaan atau hanya mengikat masyarakat muslim secara personal saja, namun tidak mengikat secara hukum negara. Selain itu, negara tidak berhak mengeluarkan sanksi terhadap pihak-pihak yang melanggar fatwa tadi. Dengan adanya UU Perbankan Syariah, maka fatwa MUI juga mempunyai pijakan. UU Perbankan Syariah telah menjadikan fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai landasan dalam menentukan Prinsip Syariah, maka fatwa MUI dapat menjadi hukum positif. UU Perbankan Syariah memberikan jalan yang jelas bagi upaya menjadikan fatwa MUI. Pembentukan Komite Perbankan Syariah oleh Bank Indonesia bertugas menjembatani agar fatwa MUI tadi dapat menjadi Peraturan Bank Indonesia.¹⁰⁰

UU Perbankan Syariah menentukan bahwa bank syariah dalam melaksanakan kegiatan usahanya wajib tunduk pada Prinsip Syariah yang difatwakan oleh MUI. Fatwa MUI tersebut kemudian dituangkan menjadi PBI setelah melalui penggodokan di Komite Perbankan Syariah yang dibentuk oleh Bank Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU Perbankan Syariah. Dengan ketentuan diatas, maka fatwa MUI tentang Perbankan Syariah akan lebih berdaya guna, karena akan dituangkan

⁹⁸ Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 25.

⁹⁹ Burhanuddin Sutanto, *Op.Cit.*, hal. 76.

¹⁰⁰ Zubairi Hasan, *Op.Cit.*, hal. 26.

menjadi PBI itu sendiri. Akhirnya, fatwa MUI dapat menjadi hukum positif yang diakui keabsahannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁰¹ Namun kemudian timbul pertanyaan bagaimana fatwa-fatwa DSN-MUI yang diterbitkan sebelum UU Perbankan Syariah berlaku dan belum dituangkan dalam PBI? Untuk menjawab pertanyaan tersebut dapat disimak pendapat dari Sutan Remy Sjahdeini berikut ini. Sesuai dengan UU Perbankan Syariah bahwa prinsip syariah tersebut harus telah difatwakan oleh MUI dan kemudian fatwa MUI tersebut dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia. Di dalam pelaksanaannya Fatwa MUI tentang perbankan syariah dikeluarkan oleh DSN, dengan demikian apabila Prinsip Syariah belum tertuang dalam Fatwa DSN-MUI dan fatwa tersebut belum dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia, maka fatwa tersebut belum mengikat sebagai undang-undang yang bersifat publik atau mengikat publik.¹⁰²

Sehubungan dengan ketentuan UU Perbankan Syariah berkenaan berlakunya prinsip syariah, maka Peraturan Bank Indonesia No. 11/15/PBI/2009 telah memberikan pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan prinsip syariah, adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia. Dengan demikian berdasarkan Peraturan Bank Indonesia No. 11/15/PBI/2009 tersebut sepanjang prinsip syariah tersebut telah difatwakan oleh DSN-MUI, maka prinsip syariah tersebut telah berlaku sebagai hukum positif sekalipun belum atau tidak dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia.¹⁰³ Sampai saat ini Dewan Syariah Nasional telah memfatwakan sebanyak 75 fatwa, melingkupi fatwa mengenai produk perbankan syariah, lembaga keuangan non-bank seperti asuransi, pasar modal, gadai serta berbagai fatwa penunjang transaksi dan akad lembaga keuangan syariah.¹⁰⁴

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit.*, hal. 137.

¹⁰³ *Ibid.*, hal. 138.

¹⁰⁴ Mardani, *Op.Cit.*, hal. 155.

2. Pengawasan Perbankan Syariah oleh Bank Indonesia

Bank Indonesia sebagai Bank Sentral mempunyai 3 (tiga) bidang tugas yaitu: (1) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, (2) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan (3) mengatur dan mengawasi bank, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Kemudian dalam Pasal 24 UU No. 23 Tahun 1999, dijabarkan bahwa dalam pelaksanaan tugasnya Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberi dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan bank dan memberikan sanksi terhadap bank sesuai peraturan perundang-undangan. Pengawasan terhadap bank oleh Bank Indonesia dapat bersifat pengawasan langsung atau pengawasan tidak langsung berdasarkan Pasal 27 UU No. 23 Tahun 1999, kemudian dalam penjelasan Pasal 27 dijelaskan bahwa pengertian pengawasan langsung adalah dalam bentuk pemeriksaan yang disertai dengan tindakan-tindakan perbaikan, sedangkan yang dimaksud dengan pengawasan tidak langsung dilakukan dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian, analisis dan evaluasi laporan bank.¹⁰⁵ Pengawasan tidak langsung dimaksudkan untuk melakukan penilaian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja dan perkembangan bank, kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku, serta penerapan *early warning system* untuk mengetahui tingkat kesulitan yang dihadapi bank sejak awal.¹⁰⁶

Kemudian dalam Pasal 29 s/d Pasal 31 UU No. 23 Tahun 1999 jo UU No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, diatur tentang kewenangan Bank Indonesia untuk melakukan pemeriksaan terhadap bank dan dalam Pasal 33 UU Bank Indonesia diatur keadaan suatu Bank menurut penilaian Bank Indonesia membahayakan kelangsungan usaha Bank yang bersangkutan dan/atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam

¹⁰⁵ Hermansyah, *Op.Cit.*, hal, 176-177

¹⁰⁶ Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, Book Terrace & Library, Bandung, 2005, hal. 224.

undang-undang tentang perbankan yang berlaku. UU No. 10 Tahun 1998 juga memberikan wewenang dan kewajiban bagi Bank Indonesia untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya baik yang bersifat preventif dalam bentuk ketentuan-ketentuan, petunjuk, nasehat, bimbingan dan pengarahan, maupun secara represif dalam bentuk pemeriksaan yang disusul tindakan-tindakan perbaikan.¹⁰⁷

Pengawasan bank berdasarkan tujuannya, pada prinsipnya terbagi menjadi dua yaitu : pertama, pengawasan dalam rangka mendorong bank-bank untuk ikut menunjang pertumbuhan ekonomi dan menjaga stabilitas moneter (*macro economic supervision*). Dalam pengawasan ini, sasaran yang ingin dicapai adalah mengarahkan, mendorong sekaligus mengawasi bank agar ikut berperan dalam berbagai program pencapaian ekonomi makro, seperti pertumbuhan ekonomi, kestabilan moneter, perluasan lapangan kerja dan program lainnya. Kedua, pengawasan yang mendorong agar bank secara individual tetap sehat serta mampu memelihara kepercayaan dan kepentingan masyarakat dengan baik (*prudential supervision*). Dalam pengawasan ini mengupayakan agar setiap bank secara individual sehat dan aman serta menjaga industri perbankan secara keseluruhan dalam keadaan sehat dan dapat memelihara kepercayaan dan kepentingan masyarakat terhadap perbankan.¹⁰⁸

Berkaitan dengan pengaturan dan pengawasan bank, otoritas pengawasan bank mempunyai empat kewenangan yaitu:¹⁰⁹

- (1) kewenangan memberikan izin (*power to licence*), melalui kewenangan ini otoritas pengawas menetapkan ketentuan dan persyaratan pendirian sebuah bank. Kewenangan pemberian izin merupakan seleksi paling awal terhadap kehadiran sebuah bank.

¹⁰⁷ Hermansyah, *Op.Cit.*, hal, 176, baca juga penjelasan Pasal 29 UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

¹⁰⁸ Zulkarnain Sitompul, *Op.cit.*, hal. 220-221.

¹⁰⁹ Hermansyah, *Op.Cit.*, hal, 177-178.

- (2) kewenangan untuk mengatur (*power to regulated*), kewenangan ini memungkinkan otoritas pengawas bank untuk menetapkan ketentuan yang menyangkut aspek kegiatan usaha perbankan dalam rangka menciptakan perbankan yang sehat . Ketentuan yang dapat ditetapkan antara lain pengaturan likuiditas, solvabilitas, jenis usaha, risiko dan lain-lain.
- (3) Kewenangan untuk mengawasi/mengendalikan (*power to control*), kewenangan ini merupakan kewenangan yang paling mendasar dan diperlukan oleh otoritas pengawas bank.
- (4) Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*power to impose sanction*), kewenangan ini kewenangan untuk menjatuhkan sanksi dilakukan apabila sebuah bank kurang atau tidak mematuhi hal-hal yang diatur atau dipersyaratkan oleh otoritas pengawas bank.

Dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini BI melaksanakan sistem pengawasannya dengan menggunakan 2 pendekatan yakni pengawasan berdasarkan kepatuhan (*compliance based supervision*) dan pengawasan berdasarkan risiko (*risk based supervision/RBS*). Dengan adanya pendekatan RBS tersebut, bukan berarti mengesampingkan pendekatan berdasarkan kepatuhan, namun merupakan upaya untuk menyempurnakan sistem pengawasan sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengawasan perbankan. Secara bertahap, pendekatan pengawasan yang diterapkan oleh BI akan beralih menjadi sepenuhnya pengawasan berdasarkan risiko.¹¹⁰

1. Pengawasan Berdasarkan Kepatuhan (*Compliance Based Supervision*)

Pendekatan pengawasan berdasarkan kepatuhan pada dasarnya menekankan pemantauan kepatuhan bank untuk melaksanakan ketentuan ketentuan yang terkait dengan operasi dan pengelolaan bank. Pendekatan ini mengacu pada kondisi bank di masa lalu dengan

¹¹⁰Bank Indonesia, *Sistem Pengawasan Bank*, <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Ikhtisar+Perbankan/Pengaturan+dan+Pengawasan+Bank/Sistem+Pengawasan+Bank>, diakses tgl. 10 Juni 2011.

tujuan untuk memastikan bahwa bank telah beroperasi dan dikelola secara baik dan benar menurut prinsip-prinsip kehati-hatian.

2. Pengawasan Berdasarkan Risiko (*Risk Based Supervision*)

Pendekatan pengawasan berdasarkan risiko merupakan pendekatan pengawasan yang berorientasi ke depan (*forward looking*). Dengan menggunakan pendekatan tersebut pengawasan/pemeriksaan suatu bank difokuskan pada risiko-risiko yang melekat (*inherent risk*) pada aktivitas fungsional bank serta sistem pengendalian risiko (*risk control system*). Melalui pendekatan ini akan lebih memungkinkan otoritas pengawasan bank untuk proaktif dalam melakukan pencegahan terhadap permasalahan yang potensial timbul di bank.

Pada perbankan syariah terdapat 2 Pengawasan Berdasarkan Kepatuhan (*Compliance Based Supervision*), yaitu:

- a. Kepatuhan terhadap prinsip kehati-hatian, antara pemenuhan kewajiban penyediaan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit serta ketentuan lain seperti prinsip mengenal nasabah.
- b. Kepatuhan terhadap prinsip syariah, Bank dalam melaksanakan kegiatan usahanya wajib mengikuti prinsip-prinsip syariah yang merupakan prinsip hukum Islam berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa dibidang syariah

Dikaitkan dengan UU Perbankan Syariah, Bank Indonesia melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bank Syariah dan UUS yang diatur dalam Pasal 50 sampai dengan Pasal 54 UU Perbankan Syariah. Pasal 50 UU Perbankan Syariah menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap Bank Syariah dan UUS dilakukan oleh Bank Indonesia. Pembinaan yang dilakukan antara lain meliputi; aspek kelembagaan, kepemilikan dan kepengurusan (termasuk didalamnya melakukan uji kemampuan dan kepatutan), kegiatan usaha, pelaporan serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional Bank Syariah dan UUS. Sedangkan pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia meliputi pengawasan tidak langsung (*off-site*

supervision) atas dasar laporan Bank dan pengawasan langsung (*on-site supervision*) dalam bentuk pemeriksaan dikantor bank yang bersangkutan.

Dalam menjalankan fungsi pembinaan, Bank Indonesia mewajibkan Bank Syariah dan UUS memelihara tingkat kesehatan yang meliputi sekurang-kurangnya mengenai kecukupan modal, kualitas aset, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas manajemen yang menggambarkan kapabilitas dalam aspek keuangan, kepatuhan terhadap Prinsip Syariah dan prinsip manajemen Islami, serta aspek lainnya yang berhubungan dengan usaha Bank syariah dan UUS, dengan segala macam kriteria yang ditetapkan dalam Peraturan Bank Indonesia (Pasal 51 UU Perbankan Syariah).

Berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan dari Bank Indonesia, Pasal 52 UU Perbankan Syariah mengatur Bank Syariah dan UUS wajib menyampaikan segala keterangan dan penjelasan mengenai usahanya kepada Bank Indonesia menurut tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia. Kemudian atas permintaan Bank Indonesia, Bank Syariah dan UUS wajib memberikan kesempatan bagi pemeriksaan buku-buku dan berkas-berkas yang ada padanya, serta wajib memberikan bantuan yang diperlukan dalam rangka memperoleh kebenaran dari segala keterangan, dokumen, dan penjelasan yang dilaporkan oleh Bank Syariah dan UUS yang bersangkutan.

Pelaksanaan tugas pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat 3 UU Perbankan Syariah, Bank Indonesia berwenang:

1. memeriksa dan mengambil data/dokumen dari setiap tempat yang terkait dengan Bank Syariah dan UUS,
2. memeriksa dan mengambil data/dokumen dan keterangan dari setiap pihak yang menurut penilaian Bank Indonesia memiliki pengaruh terhadap Bank Syariah dan UUS, dan
3. memerintahkan Bank Syariah dan UUS melakukan pemblokiran rekening tertentu, baik rekening simpanan maupun rekening pembiayaan.

Dalam rangka pengawasan yang dilakukan, Bank Indonesia dapat menjalankan pemeriksaan secara berkala sekurang-kurangnya satu tahun sekali untuk setiap bank, disamping itu pemeriksaan dapat dilakukan secara insidental setiap waktu apabila diperlukan untuk menyakinkan hasil pengawasan tidak langsung dan apabila diduga terdapat indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh Bank.¹¹¹ Kemudian Pasal 53 UU Perbankan Syariah mengatur Bank Indonesia dapat menugasi kantor akuntan publik atau pihak lainnya untuk dan atas nama Bank Indonesia, melaksanakan pemeriksaan sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (2). Dalam hal Bank Syariah mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka berdasarkan Pasal 54 ayat 1 UU Perbankan Syariah, Bank Indonesia berwenang mengambil tindakan dalam rangka tindak lanjut pengawasan, wewenang tersebut antara lain:

1. membatasi kewenangan Rapat Umum Pemegang Saham, komisaris, direksi, dan pemegang saham,
2. meminta pemegang saham menambah modal,
3. meminta pemegang saham mengganti anggota dewan komisaris dan/atau direksi Bank Syariah,
4. meminta Bank Syariah menghapusbukukan penyaluran dana yang macet dan memperhitungkan kerugian Bank Syariah dengan modalnya,
5. meminta Bank Syariah melakukan penggabungan atau peleburan dengan Bank Syariah lain,
6. meminta Bank Syariah dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajibannya,
7. meminta Bank Syariah menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan Bank syariah kepada pihak lain; dan/atau,
8. meminta Bank Syariah menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajiban Bank Syariah kepada pihak lain.

Apabila tindakan diatas belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dialami Bank Syariah dan Bank Syariah dinyatakan tidak dapat

¹¹¹ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 104-105.

disehatkan oleh Bank Indonesia, maka Bank Indonesia akan menyerahkan penanganannya kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) untuk diselamatkan atau tidak diselamatkan. Jika LPS menyatakan bank syariah yang tidak sehat tersebut tidak diselamatkan maka Bank Indonesia atas permintaan dari LPS akan mencabut izin usaha Bank Syariah dan penanganan lebih lanjut dilakukan oleh Lembaga Penjamin Simpanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 54 UU Perbankan Syariah).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa:

- (1) Pengawasan perbankan syariah oleh Bank Indonesia, tidak hanya berdasarkan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah tetapi juga berdasarkan kepada empat undang-undang lain yaitu:
 - (a) UU No. 7 Tahun 1992 jo UU No. 10 Tahun 1999 tentang Perbankan,
 - (b) UU No. 23 tahun 1999 jo UU No. 3 tahun 2004 tentang Bank Indonesia.
- (2) Pengawasan Bank Indonesia terhadap perbankan syariah tidak berbeda dengan pengawasan Bank Indonesia terhadap bank konvensional, yaitu berdasarkan pemantauan kepatuhan bank untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan operasional dan pengelolaan bank serta pengawasan berdasarkan resiko yang harus dikelola oleh bank. Sedangkan perbedaan pengawasan antara bank syariah dengan bank konvensional, adalah pada bank syariah ruang lingkup pengawasan bank ditambah dengan kepatuhan terhadap prinsip syariah. Kepatuhan perbankan syariah terhadap prinsip syariah tidak dilaksanakan oleh Bank Indonesia tetapi dilaksanakan oleh Dewan Pengawas Syariah yang terdapat pada setiap bank syariah dan UUS.

3. Pengawasan Perbankan Syariah oleh Dewan Pengawas Syariah

Salah satu pilar penting dalam pengembangan lembaga keuangan syariah adalah *syariah compliance*. Pilar inilah yang menjadi pembeda

utama antara lembaga keuangan syariah dengan lembaga keuangan konvensional.¹¹² Makna *syariah compliance* atau kepatuhan syariah dalam bank syariah secara konseptual adalah penerapan prinsip-prinsip Islam, syariah dan tradisinya ke dalam transaksi keuangan dan perbankan serta bisnis lain secara konsisten.¹¹³ Untuk menjamin teraplikasinya prinsip-prinsip syariah di lembaga perbankan dan keuangan syariah, diperlukan pengawasan syariah yang diperankan oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS). Pemerintah telah mengeluarkan dua Undang-Undang yang memosisikan Dewan Pengawas Syariah secara strategis untuk memastikan kepatuhan akan prinsip-prinsip syariah di lembaga perbankan dan keuangan syariah. Kedua Undang-undang tersebut ialah, Undang-Undang UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Kedua Undang-Undang ini merupakan landasan yuridis yang cukup kuat bagi keberadaan DPS untuk menjamin terimplementasinya syariah compliance di lembaga perbankan dan keuangan syariah.¹¹⁴

UU No 40 Tahun 2007 Pasal 109, mengatur pembentukan DPS sebagai berikut:

- (1) Perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah selain mempunyai Dewan Komisaris wajib mempunyai Dewan Pengawas Syariah.
- (2) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ahli syariah atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia.
- (3) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Perseroan agar sesuai dengan prinsip syariah.

Sejalan dengan itu, Undang-Undang No 21 Tahun 2008 Pasal 32 menyebutkan:

¹¹² Agustianto, *Pentingnya Syariah Compliance*, <http://shariaeconomics.wordpress.com/2011/02/26/pentingnya-syariah-compliance/>, diakses tgl. 12 Juni 2011, hal. 1

¹¹³ Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 145, hal. 1.

¹¹⁴ Agustianto, *Pentingnya...., Op.Cit.*, hal. 1-2

- (1) Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk di Bank Syariah dan Bank Umum Konvensional yang memiliki UUS.
- (2) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia
- (3) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberikan nasihat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan Prinsip Syariah.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.

Pasal 32 ayat 4 UU Perbankan Syariah dan penjelasannya memberi kewenangan kepada Bank Indonesia untuk mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia yang mengatur sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Ruang lingkup, tugas dan fungsi Dewan Pengawas Syariah,
- b. Jumlah anggota Dewan Pengawas Syariah,
- c. Masa kerja,
- d. Komposisi keahlian,
- e. Maksimal jabatan rangkap,
- f. Pelaporan Dewan Pengawas Syariah.

Peraturan Bank Indonesia yang mengatur tentang DPS secara rinci adalah Peraturan Bank Indonesia No. 6/24/PBI/2004 tahun 2004, tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah. Berdasarkan Keputusan Dewan Syariah Nasional MUI No. 03 Tahun 2000 disebutkan anggota dewan pengawas syariah berjumlah sedikitnya tiga orang, selain itu diatur juga tentang syarat anggota dewan pengawas syariah, tugas dan fungsinya, prosedur penetapan anggota dewan pengawas syariah dan lain sebagainya yang berkaitan dengan dewan pengawas syariah. Tugas utama DPS adalah mengawasi kegiatan usaha lembaga keuangan syariah, sedangkan fungsi utamanya adalah sebagai penasihat dan pemberi saran kepada direksi, pimpinan unit usaha syariah mengenai hal-hal yang terkait dengan aspek syariah. Dewan

pengawas syariah berkedudukan di kantor pusat dan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dewan pengawas syariah harus mengikuti fatwa DSN.¹¹⁵

Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia No. 6/24/PBI/2004 Tahun 2004, Pasal 27 ayat 1, diatur tentang tugas, wewenang dan tanggung jawab DPS dalam lembaga perbankan syariah sebagai berikut:¹¹⁶

- a. Memastikan dan mengawasi kesesuaian kegiatan operasional Bank terhadap fatwa yang dikeluarkan oleh DSN,
- b. Menilai aspek syariah terhadap pedoman operasional, dan produk yang dikeluarkan Bank,
- c. Memberikan opini dan aspek syariah terhadap pelaksanaan operasional Bank secara keseluruhan dalam laporan publikasi bank,
- d. Mengkaji produk dan jasa baru yang belum ada fatwa untuk dimintakan fatwa kepada DSN,
- e. Menyampaikan laporan hasil pengawasan syariah sekurang-kurangnya setiap 6 (enam) bulan kepada Direksi, Komisaris, Dewan Syariah Nasional dan Bank Indonesia

Dari uraian di atas dapat diketahui makna kepatuhan syariah secara operasional adalah kepatuhan perbankan syariah terhadap fatwa DSN, karena fatwa DSN merupakan perwujudan prinsip dan aturan syariah yang harus ditaati oleh perbankan syariah. Segala fatwa yang dikeluarkan oleh DSN menjadi acuan kerja bagi DPS yang memiliki daya laku dan daya ikat yang kuat dalam penerapan prinsip syariah di bank syariah. Bank Indonesia sebagai pemegang kebijakan perbankan di Indonesia telah menjadikan fatwa DSN sebagai hukum positif bagi perbankan syariah dengan dituangkannya fatwa DSN menjadi peraturan Bank Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU Perbankan Syariah. Standar utama kepatuhan syariah bagi DPS dalam tatanan praktis adalah fatwa DSN yang bersifat mengikat bagi DPS di setiap bank syariah dan menjadi dasar tindakan hukum bagi pihak-pihak terkait.¹¹⁷

¹¹⁵ Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 142-143.

¹¹⁶ Burhanuddin Susanto, *Op.Cit.*, hal. 337.

¹¹⁷ Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 145.

Shanin A. Shayan CEO and Board Member of Barakat Foundation menyatakan resiko terbesar menghadapi system keuangan global bukanlah kesalahan tentang kemampuan menciptakan laba, tetapi yang lebih penting adalah kehilangan kepercayaan dan kredibilitas tentang bagaimana operasional kerjanya. Di sinilah, peran DPS perlu dioptimalkan, agar mereka bisa memastikan segala produk dan sistem operasinal bank syariah benar-benar sesuai syariah. *“The role of syarih Board : to ensure that every transaction complies with Islamic Law”*, untuk memastikan setiap transaksi sesuai dengan hukum Islam, anggota DPS harus memahami ilmu ekonomi dan perbankan dan berpengalaman luas di bidang hukum Islam. Menurut Agustianto, ada tiga alternatif modal pengorganisasian DPS yaitu:¹¹⁸

- a. Model penasihat, yaitu menjadikan pakar-pakar syariah sebagai penasihat semata dan kedudukannya dalam organisasi adalah sebagai tenaga *part time* yang datang ke kantor jika diperlukan. Pada model ini DPS cenderung bersifat pasif.
- b. Model pengawasan, yaitu adanya pengawasan syariah yang dilakukan oleh beberapa pakar syariah terhadap bank syariah yang secara rutin mendiskusikan masalah-masalah syariah dengan para pengambil keputusan operasional maupun finansial organisasi. Model organisasi DPS ini memiliki kewenangan aktif untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga tempat ia bertugas.
- c. Model departemen syariah, yaitu model pengawasan syariah yang dilakukan oleh sebuah departemen syariah, dengan model ini ahli syariah bertugas full time didukung oleh staf teknis yang membantu tugas-tugas pengawasan syariah yang telah digariskan oleh ahli syariah di departemen tersebut.

Melihat praktek pengorganisasian DPS di Indonesia, model pertama dan kedua yang paling banyak digunakan selama ini. Aktifitas DPS dalam

¹¹⁸Agustianto, *Optimalisasi Dewan Pengawas Syariah*, <http://www.scribd.com/doc/4685584/optimalisasi-dewan-pengawas-syariah-3-agustianto>, diakses tgl. 9 Juni 2011, hal. 2

melaksanakan pengawasan syariah menurut Briston dan Ashker ada 3 macam yaitu:¹¹⁹

- (1) *ex ante auditing*, merupakan aktifitas pengawasan syariah dengan melakukan pemeriksaan terhadap keputusan-keputusan manajemen dan seluruh kontrak yang dibuat oleh manajemen dengan semua pihak, tujuannya untuk mencegah bank syariah melakukan kontrak yang melanggar prinsip-prinsip syariah.
- (2) *ex post auditing*, merupakan aktifitas pengawasan syariah dengan melakukan pemeriksaan terhadap laporan kegiatan dan keuangan bank syariah. Tujuannya adalah untuk menelusuri kegiatan dan sumber-sumber keuangan bank syariah yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip syariah.
- (3) Perhitungan dan pembayaran zakat, merupakan aktifitas pengawasan syariah untuk memeriksa kebenaran bank syariah dalam menghitung zakat yang harus dikeluarkan dan kebenaran pembayaran zakat sesuai dengan ketentuan syariah.

DPS harus menyampaikan laporan ke Bank Indonesia, DSN, direksi dan komisaris sekurang-kurangnya enam bulan sekali sesuai dengan PBI No. 8/3/PBI/2006 tentang Laporan Hasil Pengawasan Syariah. Laporan hasil pengawasan DPS memuat antara lain:

- a. Hasil pelaksanaan atas kesesuaian produk dan jasa dengan fatwa DSN-MUI. Laporan ini memuat mengenai produk dan jasa yang dikeluarkan oleh bank apakah sudah sesuai dengan fatwa DSN-MUI, dan apakah sudah mendapat ijin dari Bank Indonesia.
- b. Opini syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan oleh bank, dalam hal ini DPS harus mengeluarkan pendapat apakah pedoman operasional dan pedoman produk yang disusun oleh bank sesuai dengan fatwa DSN-MUI.
- c. Opini syariah secara keseluruhan atas pelaksanaan operasional bank dalam laporan publikasi bank, dalam hal ini DPS harus mengeluarkan

¹¹⁹ Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 144.

pendapat yang menyatakan apakah keseluruhan kegiatan operasional bank telah sesuai dengan prinsip syariah.

Dari uraian di atas disimpulkan bahwa, kualifikasi untuk menjadi anggota DPS harus memahami ilmu ekonomi dan keuangan serta perbankan, mereka juga harus mampu melakukan supervisi dan pemeriksaan akad-akad yang ada di perbankan syariah. DPS harus bekerja secara independen dan bebas untuk meninjau dan komentar pada semua kontrak dan transaksi. Dengan demikian praktek operasional perbankan dan lembaga keuangan syaria'ah dapat benar-benar dijalankan berdasarkan prinsip syariah, penerapan kepatuhan syariah merupakan suatu keharusan dan DPS adalah garis depan dalam menjaga kepatuhan syariah.

Seiring dengan berlakunya UU Perbankan Syariah, pengaturan tentang DPS juga mengalami pembaharuan. Pengaturan DPS di dalam Peraturan Bank Indonesia yang berikutnya adalah PBI Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah. Dalam Pasal 1 angka 11 disebutkan bahwa Dewan Pengawas Syariah yang selanjutnya disebut DPS adalah dewan yang bertugas memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan prinsip syariah. Pasal 34 ayat (2) mengatur bahwa Anggota DPS wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Integritas, yang paling kurang mencakup:
 1. memiliki akhlak dan moral yang baik,
 2. memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perbankan syariah dan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku,
 3. memiliki komitmen terhadap pengembangan Bank yang sehat dan tangguh (*sustainable*), dan
 4. tidak termasuk dalam Daftar Tidak Lulus sebagaimana diatur dalam ketentuan mengenai uji kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- b. Kompetensi, yang paling kurang memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang syariah mu'amalah dan pengetahuan di bidang perbankan dan/atau keuangan secara umum,

- c. Reputasi keuangan, yang paling kurang mencakup:
1. tidak termasuk dalam daftar kredit macet,
 2. tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi pemegang saham-saham, anggota Dewan Komisaris, atau anggota Direksi yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan dinyatakan pailit, dalam waktu 5 (lima) tahun terakhir sebelum dicalonkan.

Pasal 35 ayat (1) dan (2) mengatur bahwa DPS bertugas dan bertanggungjawab memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan Prinsip Syariah. Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab DPS meliputi antara lain:

- a. menilai dan memastikan pemenuhan Prinsip Syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan Bank,
- b. mengawasi proses pengembangan produk baru Bank,
- c. meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional untuk produk baru Bank yang belum ada fatwanya,
- d. melakukan review secara berkala atas pemenuhan prinsip syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bank,
- e. meminta data dan informasi terkait dengan aspek syariah dari satuan kerja Bank dalam rangka pelaksanaan tugasnya.

Kemudian di dalam Pasal 36, 37 dan 38, diatur tentang jumlah anggota DPS dan tata cara pengajuan anggota DPS. Jumlah anggota DPS paling kurang 2 (dua) orang atau paling banyak 50% dari jumlah direksi. Bank wajib mengajukan calon anggota DPS untuk memperoleh persetujuan Bank Indonesia sebelum menduduki jabatannya dan pengangkatan anggota DPS oleh Rapat Umum Pemegang Saham berlaku efektif setelah mendapat persetujuan Bank Indonesia. Pengajuan calon anggota DPS sebagaimana dimaksud pada ayat dilakukan setelah mendapat rekomendasi Majelis Ulama Indonesia. Persetujuan atau penolakan calon anggota DPS diberikan Bank Indonesia berdasarkan pada penelitian atas kelengkapan dan kebenaran dokumen dan wawancara terhadap calon anggota DPS.

Seiring dengan perkembangan industri perbankan syariah yang antara lain ditandai dengan semakin beragamnya produk perbankan syariah dan bertambahnya jaringan pelayanan perbankan syariah, maka *Good Corporate Governance* pada industri perbankan syariah menjadi semakin penting untuk dilaksanakan. Sehingga dalam rangka membangun industri perbankan syariah yang sehat dan tangguh, diperlukan pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi bank umum syariah dan unit usaha syariah yang efektif dan pelaksanaan *Good Corporate Governance* di dalam industri perbankan syariah harus memenuhi prinsip syariah (*sharia compliance*). Pelaksanaan *Good Corporate Governance* pada industri perbankan syariah harus berlandaskan pada lima prinsip dasar. Pertama, transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam mengemukakan informasi yang material dan relevan serta keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan. Kedua, akuntabilitas (*accountability*) yaitu kejelasan fungsi dan pelaksanaan pertanggungjawaban organ bank sehingga pengelolaannya berjalan secara efektif. Ketiga, pertanggungjawaban (*responsibility*) yaitu kesesuaian pengelolaan bank dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip pengelolaan bank yang sehat. Keempat, profesional (*professional*) yaitu memiliki kompetensi, mampu bertindak obyektif dan bebas dari pengaruh/tekanan dari pihak manapun (*independent*) serta memiliki komitmen yang tinggi untuk mengembangkan bank syariah. Kelima, kewajaran (*fairness*) yaitu keadilan dan kesetaraan dalam memenuhi hak-hak *stakeholders* berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka menerapkan kelima prinsip dasar tersebut, bank wajib berpedoman pada berbagai ketentuan dan persyaratan yang terkait dengan pelaksanaan *Good Corporate Governance*. Selain itu dalam pelaksanaan *Good Corporate Governance*, industri perbankan syariah juga harus memenuhi prinsip syariah (*sharia compliance*). Ketidaksihonestan tata kelola bank dengan prinsip syariah akan berpotensi menimbulkan berbagai risiko terutama risiko reputasi bagi industri perbankan syariah. Pelaksanaan *Good Corporate Governance* perbankan

syariah tidak hanya dimaksudkan untuk memperoleh pengelolaan bank yang sesuai dengan lima prinsip dasar dan sesuai dengan prinsip syariah, akan tetapi juga ditujukan untuk kepentingan yang lebih luas. Kepentingan ini antara lain adalah untuk melindungi kepentingan *stakeholders* dan meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku serta nilai-nilai etika yang berlaku secara umum pada industri perbankan syariah. Pengaturan tentang *Good Corporate Governance* perbankan syariah diatur dalam PBI Nomor 11/ 33 /PBI/2009. Beberapa Pasal yang mengatur tentang peran DPS dalam penerapan *Good Corporate Governance* perbankan syariah diantaranya diatur pada Pasal 46 yaitu Dewan Pengawas Syariah wajib melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan prinsip-prinsip GCG. Kemudian Pasal 47 tentang Tugas dan Tanggungjawab DPS dalam *Good Corporate Governance* perbankan syariah yaitu:

- (1) Tugas dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah adalah memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan Prinsip Syariah.
- (2) Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi antara lain:
 - a. Menilai dan memastikan pemenuhan Prinsip Syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan Bank;
 - b. Mengawasi proses pengembangan produk baru Bank agar sesuai dengan fatwa Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia;
 - c. Meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia untuk produk baru Bank yang belum ada fatwanya;
 - d. Melakukan *review* secara berkala atas pemenuhan Prinsip Syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa Bank; dan Meminta data dan informasi terkait dengan aspek syariah dari satuan kerja Bank dalam rangka pelaksanaan tugasnya.

- (3) Dewan Pengawas Syariah wajib menyampaikan Laporan Hasil Pengawasan Dewan Pengawas Syariah secara semesteran.
- (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib disampaikan kepada Bank Indonesia paling lambat 2 (dua) bulan setelah periode semester dimaksud berakhir.

Uraian tugas dan tanggung jawab bagi DPS sebagaimana diatur dalam PBI Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah dan PBI Nomor 11/33/PBI/2009 tentang Penerapan *Good Corporate Governance* Perbankan Syariah, membutuhkan seorang anggota DPS yang memiliki kualifikasi keilmuan yang integral, yaitu ilmu fiqh muamalah dan ilmu ekonomi keuangan Islam modern agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, dan untuk dapat menjadi anggota DPS perlu melalui suatu proses atau prosedur. Pada saat ini, paling tidak ada dua proses yang harus dilalui seseorang calon DPS untuk dapat diangkat sebagai anggota DPS. Pertama, proses untuk memperoleh rekomendasi dari DSN. Sudah lama DSN menjadi bulan-bulanan para pengawas Bank Indonesia maupun dari industri perbankan karena dianggap memberikan rekomendasi para DPS yang tidak memiliki kompetensi yang cukup. Padahal rekomendasi DSN boleh dibilang "surat sakti" yang harus diperoleh untuk dapat maju dicalonkan sebagai DPS di bank yang bersangkutan, sebagai syarat untuk diajukan ke Bank Indonesia. Sejak 2008 DSN sudah tidak ingin lagi dianggap tukang stempel, yang kerjanya hanya memberikan rekomendasi buta terhadap calon DPS yang diajukan bank. Apalagi setelah muncul beberapa kasus dimana beberapa calon DPS yang telah direkomendasi DSN gagal dalam wawancara di Bank Indonesia.¹²⁰ Kedua, proses memperoleh persetujuan dari Bank Indonesia. Bank Indonesia menganggap DPS merupakan organ dari bank syariah yang mirip komisaris. Dengan demikian DPS menjadi pihak yang terafiliasi, yaitu berhak mendapatkan akses terhadap informasi bank sekaligus bertanggungjawab terhadap kerahasiaannya. Oleh karena itu,

¹²⁰ Cecep Maskanul Hakim, "Sertifikasi DPS, Tantangan Lain", hal 2

kompetensi dan integritas DPS diperlukan, sama halnya pengurus bank lainnya seperti direksi dan komisaris. Berdasarkan ketentuan yang berlaku, calon DPS harus diwawancarai oleh Bank Indonesia yang memiliki yurisdiksi tempat bank syariah berada/berlokasi. Pada proses inilah biasanya calon DPS berguguran karena kompetensi yang dimiliki tidak memadai.¹²¹

Untuk melakukan pengawasan terhadap kepatuhan syariah, anggota DPS harus memiliki kualifikasi keilmuan yang integral, yaitu ilmu fiqh muamalah dan ilmu ekonomi keuangan Islam modern. Dengan demikian pengangkatan anggota DPS harus memenuhi kedua kompetensi ilmu tersebut dan jika pengangkatan DPS bukan didasarkan pada keilmuan tersebut maka sudah bisa dipastikan, fungsi pengawasan DPS tidak optimal, akibatnya penyimpangan dan praktek syariah menjadi hal yang mungkin dan sering terjadi. Peran DPS sangat menentukan dalam mengawasi operasi bank syaria'ah agar tetap memenuhi prinsip-prinsip syaria'ah. DPS harus secara aktif dan rutin melakukan pengawasan terhadap bank syaria'ah. DPS harus menguasai fiqh muamalah terapan bersama perangkatnya (ilmu ushul fiqh, *qawa'id fiqh, tarikh tasyri'*, tafsir dan hadits ekonomi), juga harus menguasai ilmu ekonomi keuangan dan perbankan Islam modern, untuk mewujudkannya maka DSN dan Bank Indonesia menggelar sertifikasi bagi Dewan Pengawas Syariah Bank Syariah. DSN dan Bank Indonesia telah menggelar dua kali sertifikasi Dewan Pengawas Syariah Bank Syariah, hal ini dilakukan agar DPS memiliki kompetensi dalam pengawasan perbankan.¹²² Peran DPS perlu dioptimalkan, agar mereka bisa memastikan segala produk dan sistem operasional bank syariah benar-benar sesuai syariah dan untuk memastikan setiap transaksi sesuai dengan hukum Islam, anggota DPS harus memahami ilmu ekonomi dan perbankan dan berpengalaman luas di bidang hukum Islam. Menurut survey di beberapa kantor Bank Indonesia di berbagai

¹²¹*Ibid.*

¹²²Agustianto, *Optimalisasi...., Op.Cit.* hal. 3

daerah, sertifikasi yang dilaksanakan oleh DSN ternyata cukup berhasil karena mengubah pola dan kinerja para DPS menjadi lebih baik. Hal ini menunjukkan gejala positif mengingat pengawasan syariah selama ini dikenal sebagai aspek yang paling memprihatinkan. Walhasil, urusan peningkatan kompetensi para DPS kini, menurut para pengamat, sudah berada di jalur yang tepat, tinggal meningkatkan pengetahuan dan wawasan tentang produk baru yang terus dan semakin berkembang dan yang terpenting adalah agar DPS mampu menjaga kepatuhan syariah dalam operasional perbankan syariah.¹²³

¹²³ Cecep Maskanul Hakim, *Op.Cit.*, hal. 3

BAB IV

PERBANDINGAN PENGAWASAN PERBANKAN SYARIAH DI MALAYSIA DAN IRAN

A. Pengawasan Perbankan Syariah di Malaysia

Malaysia adalah sebuah negara federasi yang terdiri dari tiga belas negara bagian dan tiga wilayah persekutuan di Asia Tenggara dengan luas 329.847 km persegi. Ibukotanya adalah Kuala Lumpur, sedangkan Putrajaya menjadi pusat pemerintahan persekutuan. Jumlah penduduk negara ini melebihi 27 juta jiwa. Negara ini dipisahkan ke dalam dua kawasan yaitu Malaysia Barat dan Malaysia Timur oleh Kepulauan Natuna, wilayah Indonesia di Laut Cina Selatan. Federasi Malaysia adalah sebuah monarki konstitusional. Kepala negara persekutuan Malaysia adalah Yang di-Pertuan Agong, biasa disebut Raja Malaysia. Yang di-Pertuan Agong dipilih dari dan oleh sembilan Sultan Negeri-Negeri Malaya, untuk menjabat selama lima tahun secara bergiliran. Parlemen terdiri dari Parlemen bikameral yaitu dewan rendah atau Dewan Rakyat dan dewan tinggi yaitu Senat atau Dewan Negara. Kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri, konstitusi Malaysia menetapkan bahwa perdana menteri haruslah anggota dewan rendah (Dewan Rakyat), yang direstui Yang di-Pertuan Agong dan mendapat dukungan mayoritas di dalam parlemen. Kabinet dipilih dari para anggota Dewan Rakyat dan Dewan Negara dan bertanggung jawab kepada badan itu, sedangkan kabinet merupakan anggota parlemen yang dipilih dari Dewan Rakyat atau Dewan Negara. Sedangkan sistem hukum di Malaysia adalah English Common Law.¹

Penduduk Malaysia pada tahun 2011 tercatat sekitar 28 Juta jiwa, terdiri dari berbagai kelompok suku, dengan Suku Melayu sejumlah 50,4% menjadi ras terbesar, 23,7% penduduk adalah Tionghoa-Malaysia, sedangkan India-Malaysia sebanyak 7,1% penduduk. Malaysia adalah masyarakat multi-agama dan Islam adalah agama resminya. Menurut gambaran Sensus Penduduk dan Perumahan 2000, hampir 60,4 persen penduduk memeluk agama Islam; 19,2

¹Wikipedia, "Malaysia", <http://id.wikipedia.org/wiki/Malaysia>, diakses tgl 12 Juni 2011

persen Buddha; 9,1 persen Kristen; 6,3 persen Hindu; dan 2,6 persen Agama Tionghoa tradisional, Sisanya dianggap memeluk agama lain atau keyakinan lain.² Malaysia mempunyai pertumbuhan ekonomi yang stabil, tingkat pertumbuhan riil rata-rata 5,5 persen, dan terakhir pada tahun 2010 mencapai 7,2%. Income perkapita telah mencapai \$ 8100. PDB pada tahun keuangan 2011 diperkirakan menjadi \$ 558,4 Milyar, dengan sektor pertanian memberikan kontribusi 9,7 persen ke PDB Malaysia pada 2008. Sektor industri menawarkan 44,6 persen dan 45,7 persen diterima dari sektor jasa. Sektor industri menyumbang sekitar 44,6 persen dari PDB total perekonomian Malaysia. Sebagai per review ekonomi di Malaysia, ada sekitar 15 perusahaan bisnis dari Malaysia berada di peringkat Forbes Global tahun 2010, industri-industri tersebut termasuk Malayan Banking. Sistem Perbankan di Malaysia adalah sistem perbankan *dual banking*, sehingga terdapat sistem perbankan konvensional dan sistem perbankan syariah yang berjalan berdampingan, pada saat ini setidaknya terdapat 17 Bank Syariah yang beroperasi di Malaysia.³

1. Perbankan Syariah di Malaysia

Sejarah awal kelahiran perbankan Islam di Malaysia dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal dan internal. Faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi perkembangan bank Islam di Malaysia adalah berdirinya bank Islam yang pertama di dunia, yaitu Dubai Islamic Bank di UEA dan Bank Pembangunan Islam (IDB) di Arab Saudi pada tahun 1975. Pada tahun 1976 hingga akhir 1985, terdapat banyak pendirian bank Islam di seluruh dunia. Langkah-langkah ini diikuti oleh beberapa negara Islam, seperti Sudan, Pakistan dan Iran. Sedangkan faktor internal yang memberikan peran yang penting dalam pengoperasian sistem perbankan Islam adalah desakan masyarakat Malaysia untuk melakukan pembentukan bank syariah, yang diilhami perkembangan perbankan syariah secara pesat di Timur Tengah. Selain itu, perbankan syariah dianggap sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan tabungan haji yang sudah terbukti keberhasilannya dalam mengelola dana

²*Ibid.*

³Economic Watch, "Malaysian Economic Review", <http://www.economywatch.com/economic-review/malaysia.html>, diakses 12 Juni 2011, dan Kuwait Finance House, "Islamic Finance Research; Malaysia, Islamic Banking", <http://www.mifc.com/index.php?ch=151&pg=735&ac=534&bb=777>, diakses tgl. 12 Juni 2011.

masyarakat muslim. Faktor internal lainnya adalah adanya inisiatif yang aktif dari kerajaan Malaysia dalam memfasilitasi pengaturan perbankan syariah di negara tersebut. Faktor-faktor tersebut menjadi pemicu penting dalam tonggak perkembangan perbankan syariah di negara Malaysia, yaitu dengan diundangkannya peraturan Akta Bank Islam tahun 1983, serta dikeluarkannya Akta Pelaburan Kerajaan tahun 1983. Untuk kemudian, kedua undang-undang tersebut menjadi milestone pertumbuhan perbankan syariah Malaysia. Penerapan dual banking system dimulai sejak tahun 1983 dengan ditetapkannya undang-undang bank Islam tahun 1983.⁴ Penerapan dual banking sistem ditegaskan pula dalam Undang-undang Bank Sentral Malaysia, Central Bank of Malaysia Act 2009, number of Act 701, dalam Pasal 27 dinyatakan bahwa *The financial system in Malaysia shall consist of the conventional financial system and the Islamic financial system.*⁵

Pendirian Bank Islam Malaysia Berhad (BIMB) pada 1 Juli 1983 sebagai bank Islam pertama merupakan langkah awal perkembangan perbankan syariah di Malaysia. Kegiatan operasional awal BIMB dari tahun 1983 hingga 1992 dianggap sebagai tahun-tahun monopoli BIMB karena adanya keputusan kerajaan untuk memberi tenggang waktu selama 10 tahun kepada BIMB untuk berkembang. Dalam hal ini, kerajaan memberikan kewenangan BIMB untuk beroperasi tanpa saingan sehingga diharapkan pertumbuhannya akan berlangsung secara maksimal dan yang terakhir memberikan peluang kepada BIMB untuk sebanyak mungkin membuat produk perbankan Islam. Perkembangan BIMB sedemikian cepat, setelah 10 tahun masa perkembangan eksklusif yang diberikan oleh Kerajaan Malaysia, BIMB telah memiliki 80 cabang dan 1200 orang karyawan. BIMB juga tercatat dalam *Main Board of the Kuala Lumpur Stock Exchange* pada 17 Januari 1992.⁶

Liku-liku perkembangan pengaturan bank syariah di Indonesia tentu saja berbeda dengan perkembangan pengaturan bank syariah di negeri jiran Malaysia. Berbeda dengan di Indonesia, negara tetangga yang berpenduduk

⁴Andrian Sutedi, *Perbankan Syariah*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2009), hal. 18-19

⁵Bank Negara Malaysia, *Central Bank of Malaysia Act 2009, Law of Malaysia Act 701*

⁶Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 19-20.

sekitar 20 juta ini menurut *World Atlas* tahun 1997 hanya 53 persennya saja yang beragama Islam. Namun demikian, komitmen pemerintah dalam mengembangkan perbankan syariah di Malaysia sangat tinggi. Menurut Fuad Al-Omar, ada empat faktor yang mendukung perkembangan bank syariah di Malaysia, yaitu:⁷

1. Dorongan dan dukungan otoritas moneter, Departemen Keuangan dan Bank Sentral, keduanya sangat mendukung bank Islam, misalnya dalam pembentukan pasar uang antar bank Islam (*Islamic Inter-bank Money Market – IIMM*) yang diperkenalkan pada tanggal 3 Januari 1994. Selain itu, pemerintah juga berinisiatif mendukung fleksibilitas dalam skema perbankan tanpa bunga (*Interest Free Banking Scheme = IFBS*) dimana bank dan lembaga keuangan diperbolehkan bernegosiasi bersama tentang bagi hasil dengan Bank Sentral.
2. Kreativitas dalam merencanakan rancangan produk pembiayaan yang baru, antara lain penerbitan obligasi *Mudharabah Cagamas*, yang seri pertamanya sebesar MR. 30 juta dipergunakan untuk membeli pinjaman perumahan dari Bank Islam Malaysia Berhad (BIMB). Dengan penerbitan ini pada tahun 1994, Malaysia menjadi negara pertama yang memperkenalkan obligasi mortgage (*mortgage bond*) syariah.
3. Intensitas persaingan untuk merebut modal asing saat itu (1996) dengan China dan Vietnam yang telah membuka pasarnya. Kemungkinan terjadinya kekurangan modal asing untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi 8 persen setahun di tahun-tahun mendatang menjadikan perkembangan bank Islam satu-satunya harapan, di samping juga akan menarik “dana minyak” ke Malaysia.
4. Situasi ekonomi yang cocok (*favourable*) dengan insentif fiskal yang menarik bersamaan dengan adanya stabilitas politik.

⁷Fuad Al-Omar dan Muhammad Abdel Haq, *Islamic Banking, Theory, Practice and Challenges*, Oxford University Press, Karachi, Pakistan, 1996, hal. 84-85, dalam Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, *Bank Syariah, Teori, Praktik dan Peranannya*, Celestial Publishing, Jakarta, 2007, hal. 188-189.

Keempat faktor inilah yang menurut Fuad al-Omar telah mengantarkan perkembangan bank Islam di Malaysia seperti adanya sekarang. Menurut Dato' Ahmad Tajudin Abdul Rahman, Managing Director Bank Islam Malaysia Berhad, perbankan Islam di Malaysia pada akhir tahun 1999 telah menguasai 5 persen pangsa pasar dari seluruh sistem keuangan yang ada, dan tingkat pertumbuhan 20 persen dari total deposito serta 18 persen dari total aset. Pertumbuhan secara keseluruhan yang tercermin dari aset perbankan Islam per Mei 1999 mencapai RM 29,9 miliar dari jumlah RM 2,3 miliar dari tahun 1993. Selain itu pembiayaan yang dilakukan per Mei 1999 mencapai RM 11,7 miliar dari jumlah RM 22,9 miliar atau 5,2 persen dari total deposito sektor perbankan. Pasar uang antarbank Islam Malaysia juga mencatat suatu kenaikan tajam sebesar RM 18,3 miliar dari RM 2,1 miliar dalam tahun 1994, demikian pula sekuritas utang Islami yang telah menjadi suatu bentuk populer dalam sekuritas utang swasta domestik mencapai jumlah RM 17,1 miliar pada bulan April 1999.⁸

Data terakhir pada tahun 2010, Industri perbankan Islam Malaysia tumbuh pada tingkat pertumbuhan tahunan gabungan (CAGR) sebesar 20,2% selama 2005-2009 mencapai 16,4 miliar atau RM233 Milyar atau 7% dari total aset sektor perbankan. Selama periode yang sama, total deposito perbankan syariah mencapai RM188.8 Milyar untuk membentuk 17,8% dari total simpanan dalam sistem perbankan. Pada segmen pembiayaan, pembiayaan Islam total sebesar RM135.0 Milyar untuk mewakili 17,2% dari total kredit perbankan dan pembiayaan. Pada tahun 2010, industri terus menggambarkan kinerja yang kuat, seperti yang disaksikan oleh berikut⁹:

- a. Pertumbuhan dalam pembiayaan. Pembiayaan terus tumbuh sebesar 28,1% untuk RM141.3 Milyar pada akhir 2010, didukung oleh pertumbuhan yang kuat dalam pendidikan & kesehatan dan pertambangan & penggalian segmen.

⁸Ahmad Tajudin Abdul Rahman, *Resource Use ; A Case Study of Bank Islam Malaysia Berhad*, Paper presented in 21th Century, Teheran, Iran, 1999, hal. 5 dalam Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, *Bank Syariah, Teori, Praktik dan Peranannya*, (Jakarta: Celestial Publishing, 2007), hal. 188-189.

⁹Kuwait Finance House, "Islamic Finance Research; Malaysia, Islamic Banking", <http://www.mifc.com/index.php?ch=151&pg=735&ac=534&bb=777>, diakses tgl. 12 Juni 2011.

- b. Pertumbuhan deposito tumbuh 22,7% untuk RM192.1 Milyar pada akhir-2010 dibanding pada tahun 2009 RM156.6 Milyar.
- c. Kualitas aset 3 bulan gross non-performing financing (NPF) mencapai jumlah RM5.8 Milyar pada akhir 2010. Pada 2010, kapitalisasi sistem perbankan Islam tetap kuat, dengan rasio modal tertimbang resiko sebesar 14,8%, dan rasio modal inti 12,3%.

Perkembangan sistem perbankan ganda di Malaysia berlangsung dalam dua tahapan besar. Tahapan pertama berlangsung pada tahun 1990. Pada tahapan ini, perbankan konvensional dan perbankan syariah berjalan secara beriringan dengan mekanisme pasar yang lebih terbuka. Tahap kedua berlangsung sejak tahun 2001, dimana perbankan syariah menjadi bahan utama dari bangunan keuangan nasional Malaysia. Perbankan syariah di Malaysia berkembang maju dan komprehensif sehingga dapat menyumbang pemasukan nasional secara kualitatif dan kuantitatif guna memenuhi kebutuhan ekonomi negara. Pembentukan sistem perbankan ganda merupakan suatu strategi dalam rangka meningkatkan diversifikasi jenis produk dan layanan dari perbankan. Dengan demikian, umat Islam sebagai komponen terbesar masyarakat Malaysia akan dapat memilih dan menggunakan produk perbankan yang sesuai dengan ajaran agamanya. Disamping itu, sistem ini dapat menyediakan suatu alternatif produk perbankan yang baru dan lebih luas kepada masyarakat sehingga konsumen akan dapat memilih untuk memanfaatkan layanan perbankan syariah atau konvensional. Sebagai dampak penggunaan sistem perbankan ganda, pemerintah Malaysia harus menyiapkan berbagai pranata perbankan yang baru sebagai suatu upaya agar perbankan syariah akan dapat memberikan layanan secara komprehensif.¹⁰

Di Malaysia, struktur regulasi yang mengatur perbankan syariah di Malaysia cukup menarik untuk dicermati karena mengawinkan sistem hukum *common law* dengan sistem hukum Islam secara komprehensif. Malaysia telah menyiapkan berbagai *legal frame work* bagi perkembangan perbankan syariah secara komprehensif. Selain diatur secara mandiri, perbankan syariah

¹⁰Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 20.

telah didukung oleh instrumen pasar modal syariah, asuransi syariah, serta berbagai infrastruktur hukum syariah lainnya. Malaysia melakukan pemisahan peraturan perundang-undangan mengenai perbankan syariah dari sistem perbankan konvensional secara bertahap dan dari satu sisi ke sisi yang lain. Pemisahan tersebut dimulai dengan dikeluarkannya *Islamic Bank Act (IBA)* 1983.¹¹ Dukungan pemerintah Malaysia terhadap perkembangan bank syariah dilakukan melalui beberapa tahapan yang terarah dan terencana dengan baik. Beberapa produk hukum yang diterbitkan untuk mendukung perkembangan perbankan syariah dimulai dengan diterbitkannya *Islamic Banking Act* 1983, kemudian *Government Investment Act* 1983, *Interest Free Banking Schemes (IFBS)*, *Cagamas Mudharabah Bond* (Maret 1994), *Islamic Interbank Money Market* (Januari 1994), dan pembentukan *National Shariah Advisory Council* (1997) dan restrukturisasi perbankan.¹²

Di Malaysia, keberadaan bank syariah diatur sendiri dalam *Islamic Banking Act* 1983. *Islamic Banking Act* 1983 yang terdiri dari 8 bab (part) dan 60 Pasal (section) inilah diatur keberadaan bank syariah, maka *Islamic Bank Act* 1983 juga merupakan peraturan dasar bagi beroperasinya bank syariah di Malaysia. Bahwa *Islamic Bank Act* 1983 hanya dikhususkan untuk perizinan berdirinya bank syariah dapat dilihat pada *Part I, Part II, dan Part III*.¹³

Part I preliminary, Section 2 Interpretation, tentang definisi *Islamic Bank dan Islamic Banking Business*, dijelaskan sebagai berikut:¹⁴

Islamic Bank” means any company which carries on Islamic banking business and holds a valid license; and all the offices and branches in Malaysia of such a bank shall deemed to be one bank; “Islamic banking business” means banking business whose aims and operations do not involve any element which is not approved by religion of Islam

Kemudian pada *Part II Licensing of Islamic Banks Section 3 Islamic banking business to be transacted only by a licensed Islamic Bankk, subsection (5)*,

¹¹*Ibid.*, hal. 21-22.

¹²Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, *Op.Cit.*, hal. 189.

¹³*Ibid.*, hal. 190.

¹⁴Bank Negara Malaysia, *Islamic Bank Act 1983, Laws of Malaysia Act. 276*

dan Section 11 Revocation of License, Subsection (1), dijelaskan sebagai berikut:¹⁵

Section 3, Subsection (5). The Central Bank shall not recommended the grant of a license, unless the Central Bank or the Minister, as the case may be, is satisfied, (One) that the aims and operations of the banking business which is desired to carry on will not involve any element which is not approved by the religion of Islam, and (Two) that there is, in the articles of association of the bank concerned, provosion for the establishment of a syariah advisory body to advice the bank on the operations of its banking business in order no to ensure that they do not involve any element which is not approved by the religion of Islam.

Section 11. Revocation of License, Subsection (1). Subject to subsection (2), if any Islamic Bank (One) is pursuing aims, or carrying on operations, involving any element which is not approved by the religion of Islam; (Two) etc. to (e).

Undang-undang tentang Bank Islam di Malaysia telah memberikan kewenangan kepada Bank Negara Malaysia sebagai Bank Sentral untuk memberikan rekomendasi izin pendirian bank syariah kepada Menteri Keuangan dan melakukan pengawasan terhadap kegiatan operasional bank syariah, secara spesifik izin yang diberikan adalah layanan perbankan Islam yang tidak bertentangan dengan aturan syariah Islam.¹⁶

Selanjutnya pada Part III Financial Requirements and /duties Islamic Banks, Section 15 Maintenance of reserve funds, Subsection (1), dijelaskan sebagai berikut:¹⁷

Section 15 Maintenance of reseve funds, Subsection (1): Every Islamic bank (One) shall maintain a reserve fund; and (Two) before any dividend is declared shall transfer to the reserve fund out of the net profit of each year, after due provision has been made for zakat or taxation.

Khusus mengenai masalah perizinan, *Islamic Banking Act* 1983 menganut prosedur seperti pada waktu di Indonesia berlaku Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebelum diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, yaitu izin diberikan oleh menteri Keuangan atas rekomendasi Gubernur Bank Sentral.¹⁸

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 19

¹⁷Bank Negara Malaysia, *Islamic Bank Act 1983, Laws of Malaysia Act. 276*

¹⁸Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, *Op.Cit.*, hal. 192

Untuk mendukung pelaksanaan perbankan syariah di Malaysia diterbitkan *The Government Investment Act 1983*. Yang menarik dari *Government Investment Act 1983* ini *Government Investment Certificate (GIC)* atau Sertifikat Investasi Pemerintah Malaysia (SIPM) berdasarkan prinsip *al-Qardh al-Hassan* (pinjaman kebajikan) dengan kemungkinan memperoleh semacam deviden.¹⁹ Pemerintah Malaysia mengeluarkan *Government Investment Certificate (GIC)*, yaitu surat berharga pemerintah yang dikelola menggunakan prinsip-prinsip syariah. Dalam hal ini, *GIC* dianggap sama dengan aset lancar, bank Islam dapat melakukan penanaman modal pada *GIC* agar mendapatkan bantuan pinjaman likuiditas dari pemerintah. Adanya Sertifikat Investasi Pemerintah Malaysia ini telah membantu bank syariah di Malaysia yang kelebihan likuiditas untuk menyimpan dana penganggurnya di tempat yang aman dan menguntungkan.²⁰ Pada waktu Bank Islam Malaysia Berhad mulai beroperasi, batas tertinggi untuk penerbitan SIPM adalah RM 1 miliar, kemudian pada bulan Maret 1993 naik menjadi RM. 3 miliar. Ketika Interest Free Banking Scheme (IFBS) diperkenalkan, batas tertinggi tersebut naik lagi menjadi RM. 3 miliar pada bulan Januari 1994, dan dengan banyaknya peserta IFBS pada bulan Juni 1994 dinaikkan lagi menjadi RM. 5 miliar. Di Indonesia, semacam Sertifikat Investasi Pemerintah Malaysia (SIPM) telah diperkenalkan pada bulan Februari 2000 dengan nama Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI) bersamaan dengan diperkenalkannya Giro Wajib Minimum, Kliring, dan Pasar Uang antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah. SWBI mempunyai fungsi yang sama dengan SIPM yaitu membantu bank syariah di Indonesia yang kelebihan likuiditas untuk menyimpan dana penganggurnya di tempat yang aman dan menguntungkan.²¹

Interest Free Banking Schemes (IFBS) 1993, dalam rangka memperbanyak pelaku sistem perbankan syariah di Malaysia, pada tahun 1993 Bank Sentral Malaysia meluncurkan skema IFBS untuk memungkinkan bank konvensional dapat ikut menawarkan produk bank syariah. Pada bulan

¹⁹*Ibid.*

²⁰Rosa Asyhari, "Konfigurasi Sistem Perbankan Syariah Malaysia", dalam Andrian Sutedi, hal. 23.

²¹Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, *Op.Cit.*, hal. 192-193.

Desember 1998, istilah IFBS diubah menjadi *Islamic Banking Scheme* (IBS). Dengan skema IBS ini, bank konvensional dapat membuka jendela syariah (*counters*) dan cabang syariah. Pada tahun 1995, tercatat lebih dari 30 bank dan lembaga keuangan yang telah disetujui Bank Sentral untuk mengikuti skema IFBS/IBS, terdiri dari 14 bank komersial, 9 lembaga keuangan, dan 2 bank dagang (*merchant bank*) dengan jumlah cabangnya di seluruh negeri sebanyak 793 buah.²² Program *Islamic Banking Scheme* (IBS) dilaksanakan pada tahun 1993 hingga 2000 sebagai suatu upaya memperkuat jaringan pelayanan perbankan syariah, menargetkan kenaikan *share market* perbankan syariah hingga 5% serta memperbanyak jenis layanan bank syariah. Disamping itu, dibentuk juga Majelis Penasihat Syariah pada tingkat nasional dan pembuatan Jabatan Perbankan Islam dan Takaful pada BNM. Salah satu dari strategi yang digunakan untuk membangunkan sistem perbankan Islam adalah dengan menambah jumlah peserta yang bergabung dalam skim perbankan Islam. Pelembagaan *Islamic Banking Scheme* bertujuan untuk menyosialisasikan keberadaan perbankan syariah kepada masyarakat luas dalam waktu yang singkat serta dengan biaya yang rendah. Dengan mengikuti keanggotaan skim perbankan syariah, bank konvensional diperkenankan memberikan pelayanan produk dalam bentuk syariah dengan menggunakan prasarana dan instrumen yang sudah ditetapkan. Skim ini bersifat sukarela dan pelaksanaannya tunduk pada ketentuan yang diatur oleh BNM.²³ BNM secara khusus telah memberikan *guide line* mengenai bank konvensional yang memberikan layanan produk syariah, antara lain aturan pada BAFIA yang tidak membenarkan bank melakukan investasi pada sektor usaha yang bersinggungan dengan barang haram seperti arak dan judi, seperti diatur pada Pasal 124. Pasal 124 ayat (1) BAFIA menyatakan:²⁴

Except as provided in section 33, nothing in this Act or the Islamic Banking Act 1983 shall prohibit or restrict any licensed institution from

²²Ahmad Tajudin Abdul Rahman, Comment on Mohsin Khan, "Central Banking in Islamic Economy, Paper", Proceeding of 9th Expert Level Conference on Islamic Banking, Bank Indonesia with International Association of Islamic Banks, Jakarta, Indonesia, 1995, hal. 72, dalam Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, *Op.Cit.*, hal. 193.

²³Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 20-21

²⁴Bank Negara Malaysia, *Banking and Financial Institutions Act 1989, Laws of Malaysia Act 372.*

carrying on Islamic banking business or Islamic financial business, in addition to its existing licensed business, provided that the licensed institution shall consult the Bank before it carries on Islamic banking business or any Islamic financial business.

Sampai dengan tahun 2000, jumlah lembaga keuangan konvensional yang mengikuti IFBS/IBS telah mencapai 54 buah terdiri dari 24 bank komersial, 18 lembaga keuangan, 5 bank dagang (*merchant bank*), dan 7 lembaga lainnya (*discount houses*).²⁵

Hal ini sedikit berbeda dengan di Indonesia, sejak semula para ulama dalam Majelis Ulama Indonesia (MUI) tidak menghendaki adanya pencampuran kegiatan bagi hasil sesuai syariah dengan kegiatan membungakan uang dalam satu bank. Oleh karena itu, pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang belum diubah dengan Undang-Undang Nomor 10. Tahun 1998, terdapat ketentuan yang secara tegas melarang suatu bank yang didirikan berdasarkan prinsip bagi hasil melakukan kegiatan membungakan uang; demikian pula suatu bank yang didirikan berdasarkan bunga dilarang melakukan kegiatan bagi hasil. Kemudian dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, bank konvensional diizinkan membuka cabang syariah dengan syarat seluruh kegiatan cabang bank tersebut secara utuh beroperasi sesuai dengan prinsip syariah dan dengan mempunyai pembukuan syariah yang terpisah dari pembukuan konvensional. Pengaturan tersebut kemudian dilanjutkan dalam pengaturan perbankan syariah di UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.²⁶

Islamic Interbank Money Market (Januari 1994), dengan semakin banyaknya pemain dalam pasar lembaga keuangan syariah, maka pada bulan Januari 1994 diperkenalkan pasar uang Islami antarbank syariah yang meliputi 3 aspek yaitu : perdagangan instrumen pembiayaan Islami antar bank, investasi Islami antar bank, dan sistem kliring cek Islami antar bank. Pengembangan pasar uang Islami antarbank telah membantu perluasan sumber dana bank syariah melalui kegiatan investasi dan pinjaman. Dari semula hanya 5 bank peserta pada saat diperkenalkannya di tahun 1993,

²⁵Ahmad Tajudin Abdul Rahman, "Resource Use...", *Op.Cit.*, hal.4 dalam Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, hal. 193.

²⁶Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, *op.cit.*, hal 193-194.

namun pada tahun 1999 telah menjadi 54 bank peserta dalam pasar uang Islami antar bank. Volume pasar uang Islami antar bank meningkat tajam dari hanya sebesar RM. 2,1 milyar di tahun 1994 menjadi sebesar RM.18,3 milyar di tahun 1998. Dengan diperkenalkannya pasar uang Islami antar bank, maka bank peserta yang kekurangan dana dapat meminta bank peserta lainnya yang kelebihan dana untuk menginvestasikan dananya di bank yang kekurangan dana dalam bentuk *Islamic Banking Mudharabah Deposit* (Deposito Mudharabah Bank Syariah); atau bank peserta yang kelebihan dana dapat menginvestasikan kelebihan dananya di bank peserta yang kekurangan dana dalam bentuk Deposito Mudharabah Bank Syariah. Hasil nominal (*nominal return*) dari investasi ini, tidak banyak berbeda dengan hasil nominal yang diperoleh pada pasar uang konvensional.²⁷

Kegiatan pasar uang di Malaysia berlangsung sejak peresmiannya pada bulan Januari 1994. Didalam pasar uang syariah ini terdapat dua komponen yang utama, yaitu sebagai berikut:²⁸

1. Pinjaman Mudarabah Antarbank:

Pinjaman jenis ini merupakan skim pembiayaan yang diberikan oleh bank yang memiliki kelebihan likuiditas kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas. Dengan skim ini, antarbank tersebut dapat dilakukan perjanjian pinjam meminjam dengan prinsip mudarabah. Pada umumnya, pinjaman mudarabah antarbank memiliki masa jatuh tempo selama 1 (satu) tahun dan pembagian nisbah keuntungan telah ditentukan bersama pada awal pembuatan perjanjian.

2. Jual Beli Surat Berharga Syariah :

Jual beli surat berharga pada pasar uang syariah biasanya memperdagangkan beberapa instrumen sebagai berikut: IAB (Bill Pertukaran Islam/*Islamic Accepted Bill*), IDS, ICPs, INIs, BMC (Bon Mudarabah Cagamas), dan GIC. Pada bulan Nopember 2000, BNM telah memperkenalkan instrumen baru yaitu Nota Boleh Niaga berdasarkan *Bai Al-inah*, merupakan suatu instrumen jual beli dimana suatu barang dijual

²⁷*Ibid.*, hal. 195.

²⁸Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 21-22.

dengan harga secara tangguh, kemudian barang tersebut dibeli kembali secara tunai dengan harga lebih rendah dari pada harga jual sebelumnya.

Di Indonesia, dengan ramainya bank konvensional yang ingin mengkonversi menjadi bank syariah atau membuka cabang syariah secara utuh, maka bersamaan dengan diperkenalkan Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI), Giro Wajib Minimum dan kliring pada bulan Februari 2000, telah diperkenalkan pula Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah (PUAS). Sama halnya dengan fungsi *Islamic Interbank Money Market* di Malaysia, PUAS juga berfungsi sebagai instrumen untuk memungkinkan bank syariah yang kekurangan likuiditas menerbitkan sertifikat Investasi Mudharabah Antarbank (IMA) untuk memperoleh dana berjangka pendek (maksimum 90 hari) dari bank syariah lainnya yang kelebihan likuiditas; demikian pula sebaliknya, instrumen ini memungkinkan bank syariah yang kelebihan likuiditas menginvestasikan dananya dengan membeli sertifikat IMA dari bank syariah lainnya yang kekurangan likuiditas.²⁹

Cagamas Mudharabah Bond merupakan hasil rekayasa pembiayaan yang pertama dunia dalam bentuk obligasi mortgage berdasarkan prinsip mudharabah. Dijelaskan oleh Abdul Murad Khalid, Penasihat Bank Central Malaysia bahwa *Cagamas Mudharabah Bond* adalah suatu skema dimana utang untuk membeli rumah secara Islami yang ada pada lembaga keuangan syariah, dapat disekuritisasi berdasarkan syariah Islam. Pada skema ini, *Cagamas* atau Perusahaan Mortgage Nasional dapat membeli utang untuk memperoleh rumah secara Islami itu dengan cara menerbitkan obligasi (*bonds*) yang dikenal dengan nama *Cagamas Mudharabah Bank* untuk membiayai pembelian utang tadi. Transaksi pembelian utang dilakukan berdasarkan konsep *Bai'ad-Dayn* sedangkan obligasi yang diterbitkan berdasarkan atas dasar al-Mudharabah (bagi hasil). Sementara itu, antara pemegang obligasi dan *Cagamas* berbagi hasil berdasarkan rasio bagi hasil tertentu. Keuntungan diperoleh dari operasi pembelian utang rumah secara Islami dan investasi dari dana yang diperoleh kembali. Skema ini telah

²⁹Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, *Op.Cit.*, hal. 195-196.

memungkinkan lembaga perbankan syariah menawarkan fasilitas pembiayaan rumah secara Islami dan memperoleh fasilitas pembiayaan kembali (*refinancing*) secara berlanjut dari Cagamas. Dengan demikian, mereka dapat menyediakan fasilitas pembiayaan rumah secara Islami kepada kelompok besar orang pada tingkat harga yang murah (*reasonable*). Obligasi Mudharabah ini telah dimasukkan Bank Sentral sebagai bagian dari aset likuid untuk lembaga keuangan yang bersangkutan.³⁰

Langkah strategis Malaysia dalam upaya mempercepat pengembangan perbankan syariah adalah dengan mendirikan bank Islam pada tahap kedua yang mulai beroperasi sejak 1 Oktober 1999. Pendirian Bank Islam pada tahap kedua ini dilakukan dengan menggabungkan Bank Muamalat Malaysia Berhad (BBMB) dan Bank of Commerce Berhad (BOCB). Seluruh aset Bank Syariah BOCB, BBMBK (Syarikat Kewangan) di *spin off* ke BBMB.³¹

Bank Negara Malaysia sebagai Bank Sentral juga menerbitkan pedoman-pedoman pelaksanaan usaha bagi bank syariah di Malaysia, pedoman-pedoman itu bersumber dari praktek terbaik di dunia perbankan seperti *Basel Accord Capital* dari *Basel Committee* dan *The Standards for Capital Adequacy* dari *Islamic Financial Services Board (IFSB)*. Zeti Akhtar Aziz, Gubernur Bank Negara Malaysia menyatakan untuk maksud menyediakan pedoman yang efektif dari aspek Manajemen Risiko bagi bank syariah, *Islamic Financial Services Board (IFSB)* yang didirikan pada 2002 telah memperkenalkan dua pedoman yang harus diikuti oleh lembaga perbankan Islam yaitu *The Standards for Capital Adequacy* dan juga *The Guiding Principles for Risk Management for Islamic Financial Institutions*, pelaksanaan kedua pedoman tersebut di perbankan syariah Malaysia dilaksanakan dengan pengawasan Bank Negara Malaysia.³² Pedoman yang sesuai spesifikasi antara bangsa ini akan membantu lembaga perbankan Islam

³⁰*Ibid.*, hal. 194.

³¹Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 22.

³²Zeti Akhtar Aziz, Pidato Gubernur Bank Negara Malaysia dalam "The Second International Conference on Islamic Banking: Risk Management, Regulation and Supervision Building a Robust Islamic Financial System" di LeMeridien Hotel, Kuala Lumpur pada 7 Februari 2006, dalam Zulkifli Hasan, *Perlaksanaan Sistem Perbankan Islam di Malaysia: Perfektif Undang-Undang*, <http://zulkiflihasan.files.wordpress.com/2008/06/book-usim-1.pdf>, diakses tgl 12 Juni 2011

untuk melaksanakan praktek system perbankan di samping dapat mengelola resiko dengan lebih efektif. Fasilitas infrastruktur hukum yang lengkap dan komprehensif di dalam sektor terkait merupakan faktor penting pada perkembangan positif industri perbankan Islam di Malaysia. Akta Bank Islam 1983 dan Akta Bank dan Institusi Perbankan 1989 adalah akta yang memungkinkan operasi perbankan Islam dilakukan di Malaysia. Dengan kedua akta ini lembaga perbankan di Malaysia apakah bank Islam atau bank konvensional yang beroperasi skema perbankan Islam dapat menawarkan produk-produk Islam dengan Persyaratan mendapat persetujuan dari Bank Negara Malaysia.

Beberapa pedoman yang diterbitkan oleh Bank Negara Malaysia untuk pelaksanaan usaha bank syariah diantaranya:³³

- (a) *Risk-Weighted Capital Adequacy Framework (Basel I-Risk-Weighted Assets Computation)*, updated 23-10-2009.
- (b) *Capital Adequacy Framework for Islamic Banks*, updated 10-01-2011.
- (c) *Risk Weighted Capital Adequacy Framework (Basel II-Risk Weighted Assets Computation)*, updated 06-01-2011.
- (d) *Risk-Weighted Capital Adequacy Framework (Basel II-Disclosure Requirements)*, updated 13-08-2010.
- (e) *Risk-Weighted Capital Adequacy Framework and Capital Adequacy Framework for Islamic Banks*, updated 07-01-2011.

Adanya peraturan bank syariah yang terpisah di Malaysia, kemudian didukung dengan peraturan perundang-undangan dibidang ekonomi syariah, seperti obligasi syariah, pasar uang syariah, pasar modal syariah, serta infrastruktur atau perangkat pendukung berupa peraturan yang terkait dengan operasional perbankan syariah oleh bank sentral Malaysia memberikan landasan yang kuat bagi perbankan syariah di Malaysia. Perbankan Syariah di Malaysia telah berjalan dengan baik dengan faktor pendukung.³⁴

- (a) Adanya undang-undang bank Islam tersendiri.
- (b) Pengaturan kelembagaan dan piranti yang lengkap.

³³Bank Negara Malaysia, *Guidelines & Circulars listing*, <http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=18&pg=55&ac=584>, diakses tgl. 12 Juni 2011.

³⁴Andrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal. 18-23.

- (c) *Islamic securitisation, Islamic interbank money (market, banking infrastruktur), sumber daya, manusia.*
- (d) *Penegakan hukum yang baik (law enforcement).*
- (e) *Pemahaman masyarakat terhadap operasi bank syariah.*

2. Pengawasan Perbankan Syariah di Malaysia

Pengawasan perbankan syariah di Malaysia diatur dalam:

- (a) *Islamic Bank Act 1983, Laws of Malaysia Act. 276.*
- (b) *Banking and Financial Institutions Act 1989, Laws of Malaysia Act 372.*
- (c) *Central Bank of Malaysia Act 2009, Law of Malaysia Act 701.*

Dalam Islamic Bank Act 1983, tentang pengawasan terhadap Bank Syariah di Malaysia diantaranya terdapat dalam pasal-pasal dibawah ini:

(1) Pasal 3 ayat (5) huruf b *Licensing of Islamic Bank*

Ketentuan hukum berdasarkan Pasal 3 ayat (5) huruf (b) Akta Bank Islam 1983 mensyaratkan pembentukan Dewan Penasehat Syariah (MPS) di setiap lembaga perbankan Islam. Ketentuan pada *Islamic Banking Act 1983 (Act 276) Part II, Section 3, Subsection(5), huruf (b)*, disebutkan bahwa Bank Sentral maupun Menteri Keuangan tidak akan memberikan izin beroperasi kepada bank syariah, kecuali apabila didalam "*the articles of association of the bank concerned*" terdapat:

Provision for the establishment of a syari'ah advisory body to advice the bank on the operations of its banking business in order no to ensure that they do not involve any element which is not approved by the Religion of Islam.

(2) Pasal 13A tentang *Advice of Syariah Advisory Council* yang berbunyi sebagai berikut:

13A. (1) An Islamic bank may seek the advice of the Syariah Advisory Council on Syariah matters relating to its banking business and the Islamic bank shall comply with the advice of the Syariah Advisory Council.

13A. (2) In this section, "Syariah Advisory Council" means the Syariah Advisory Council established under subsection 16B(1) of the Central Bank of Malaysia Act 1958.

- (3) Pasal 14 tentang *Maintenance of capital funds* yang berbunyi sebagai berikut:

14.(1) The Central Bank may require an Islamic bank to maintain capital funds, unimpaired by losses or otherwise, in such proportion to such assets of its branches and offices both in Malaysia and outside Malaysia or only of its branches and offices in Malaysia as may be prescribed from time to time by the Central Bank by notice in writing.

14.(2) "Capital funds in subsection (1) shall have the meaning assigned to that expression in subsection 5(2) but with such modifications as may be specified from time to time for the purposes of subsection (1) by the Central Bank by notice in writing.

- (4) Diatur pula tentang Larangan dalam Bisnis terhadap bank syariah di Malaysia dalam Pasal 24, 25, 26, 27 dan 29, seperti *restriction of credit to single customer dan control of credit limits*. Kemudian diatur pula Bank Sentral dapat sewaktu-waktu memanggil dan meminta bukti pelaksanaan informasi bahwa bank syariah tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan Pasal Pasal 24, 25, 26, 27 dan 29, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 30 yang berbunyi sebagai berikut:

30. Any Islamic bank, if at any time called upon in writing by the Central Bank to do so, shall satisfy it by the production of such evidence or information as it may require that the bank is not acting in contravention of any of the provisions of sections 24, 25, 26, 27 and 29.

- (5) Dalam *Islamic Bank Act 1983* diatur pula tentang investigasi atau pemeriksaan serta pengambil-alihan bank syariah oleh Bank Sentral, *Powers of Supervision and Control Over Islamic Banks* yang diantaranya diatur dalam Pasal 31, 32, 36, 37 dan 39 yang berbunyi sebagai berikut;

Investigation of banks :

31. The Central Bank shall from time to time investigate, under conditions of secrecy, the books, accounts and transactions of each Islamic bank and of any branch, agency or office outside Malaysia opened by an Islamic bank.

Special investigation of banks :

32. The Minister may at any time direct the Central Bank to make an investigation, under conditions of secrecy, of the books, accounts and transactions of an Islamic bank, if he has reason to believe such Islamic bank is carrying on its business in a manner

detrimental to the interests of its depositors and other creditors, or has insufficient assets to cover its liabilities to the public, or is contravening the provisions of this Act or of the Central Bank of Malaysia Act 1958 [Act 519].

Kemudian jika diketahui bank syariah gagal memenuhi kewajibannya atau akan menunda pembayaran kewajibannya harus menginformasikan kepada Bank Sentral sebagaimana diatur dalam Pasal 36. Bank Sentral atas informasi tersebut dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 yaitu melakukan penyelidikan atau pemeriksaan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 dan 32, jika dari hasil penyelidikan atau pemeriksaan tersebut Bank Sentral berpendapat bahwa bank syariah tersebut:

- (a) melakukan praktek perbankan syariah yang tidak sehat atau yang tidak benar;
- (b) kemungkinan akan menjadi tidak mampu memenuhi kewajibannya atau akan menunda pembayaran;
- (c) telah melanggar atau gagal untuk mematuhi semua ketentuan Undang-undang ini;
- (d) telah melanggar atau gagal untuk mematuhi semua kondisi yang disyaratkan pada lisensi/perizinan, atau
- (e) kemungkinan besar akan menjalankan bisnis dengan cara merugikan kepentingan nasabah,

maka Bank Sentral, dengan persetujuan Menteri, dapat melaksanakan seperti satu atau lebih tindakan yang dianggap akan diperlukan, yaitu mulai dari mengeluarkan perintah kepada bank untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memperbaiki keadaan dalam waktu yang ditentukan oleh Bank Sentral, melarang bank untuk melakukan perluasan usaha, memberikan pinjaman atau fasilitas kredit untuk periode yang ditentukan oleh Bank Sentral. Bank Sentral juga dapat mengambil alih bank syariah tersebut dalam waktu tertentu untuk memulihkan keadaan (Pasal 39) dan yang terakhir menyampaikan permohonan ke Pengadilan Tinggi untuk penutupan bank oleh Pengadilan (Pasal 37). Dari pengaturan tersebut dapat disimpulkan

bahwa Bank Negara Malaysia selalu melakukan pemeriksaan secara berkelanjutan, yaitu dengan melakukan audit syariah terhadap segala kegiatan operasional yang dilakukan bank syariah. BNM senantiasa membuat evaluasi dan sertifikasi pemenuhan aspek kesehatan dan aspek kesyariahan setiap tahun. Dengan demikian, bank syariah tidak hanya berkewajiban memenuhi aspek ekonomis perbankan saja, tetapi harus tetap memegang prinsip pemenuhan aspek syariah.³⁵

Kemudian dalam *Banking and Financial Institutions Act 1989, Laws of Malaysia Act 372*, pasal yang mengatur tentang pengawasan terhadap bank yang mengikuti program ini diatur dalam Pasal 124 yang berbunyi sebagai berikut:

- (a) *Pasal 124.(1), Except as provided in section 33, nothing in this Act or the Islamic Banking Act 1983 shall prohibit or restrict any licensed institution from carrying on Islamic banking business or Islamic financial business, in addition to its existing licensed business, provided that the licensed institution shall consult the Bank before it carries on Islamic banking business or any Islamic financial business.*
- (b) *Pasal 124.(2), For the avoidance of doubt, it is declared that a licensed institution shall, in respect of the Islamic banking business or Islamic financial business carried on by it, be subject to the provisions of this Act.*
- (c) *Pasal 124.(3), Any licensed institution carrying on Islamic banking business or Islamic financial business, in addition to its existing licensed business may, from time to time seek the advice of the Syariah Advisory Council established under subsection (7), on the operations of its business in order to ensure that it does not involve any element which is not approved by the Religion of Islam.*
- (d) *Pasal 124.(4), Any licensed institution carrying on Islamic banking business or Islamic financial business shall comply with any written directions relating to the Islamic banking business or any other Islamic financial business, carried on by such licensed institution, issued from time to time by the Bank, in consultation with the Syariah Advisory Council.*
- (e) *Pasal 124.(5), Any licensed institution carrying on Islamic banking business or Islamic financial business shall be deemed to be not an Islamic bank.*
- (f) *Pasal 124.(6), This Act shall not apply to an Islamic bank.*
- (g) *Pasal 124.(7), For the purposes of this section—*

³⁵ *Ibid.*, hal. 19

- (1) "*Syariah Advisory Council*" means the *Syariah Advisory Council established under section 16B(1) of the Central Bank of Malaysia Act 1958*;
- (2) "*Islamic banking business*" has the meaning assigned thereto under the *Islamic Banking Act 1983*; and
- (3) "*Islamic financial business*" means any financial business, the aims and operations of which, do not involve any element which is not approved by the Religion of Islam.

Bank konvensional berlisensi di bawah BAFIA diperbolehkan untuk menjalankan usaha Islamic Banking Financial di samping bisnis perbankan konvensional mereka, asalkan mereka berkonsultasi Bank Negara Malaysia. Menurut Pasal 124 dari BAFIA, sebuah lembaga berlisensi dapat melakukan bisnis perbankan Islam atau bisnis keuangan Islam, asalkan dikonsultasikan dengan Bank Negara Malaysia sebelum bisnis perbankan Islam dan bisnis keuangan Islam dilakukan. Dalam BAFIA, bisnis perbankan Islam memiliki arti yang sama seperti yang di IBA, sementara bisnis keuangan Islam yang didefinisikan dalam bagian 124 (7) (c) sebagai: "... setiap bisnis keuangan, tujuan dan operasi yang tidak melibatkan unsur yang tidak disetujui oleh Agama Islam". Kemudian Pasal 124 (3) dan (4) dari BAFIA lebih memberikan ketegasan bahwa setiap lembaga berlisensi menjalankan bisnis perbankan Islam atau bisnis keuangan Islam harus merujuk ke *Shariah Advisory Council BNM* dan harus sesuai dengan petunjuk pada bisnis perbankan Islam atau bisnis keuangan Islam yang dikeluarkan atau dikonsultasikan dengan SAC BNM. Perlu dicatat bahwa menurut pasal 124 (5) dari BAFIA, lembaga berlisensi di bawah Undang-Undang adalah bukan bank-bank Islam, namun bank konvensional menawarkan layanan *Islamic Banking Financial (IBF)*. Sebelumnya, layanan ini IBF dikenal sebagai jendela "Skim Perbankan Tanpa Faedah" (SPTF), sekarang, mereka dikenal sebagai divisi perbankan Islam.³⁶

Kemudian peraturan ketiga adalah *Central Bank of Malaysia Act 2009, Law of Malaysia Act 701*.

³⁶The Malaysian Bar, "Malaysia Islamic Banking, Legal and Regulatory Framework of Islamic Banking and Finance in Malaysia", <http://islamicbanking-malaysia.com/legal-regulations/170-legal-and-regulatory-framework-of-islamic-banking-and-finance-in-malaysia>, diakses 12 Juni 2011

Dalam pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa fungsi dari Bank Sentral diantaranya adalah:

Section 5 subsection 2 (c), to regulate and supervise financial institutions which are subject to the laws enforced by the Bank;
Section 5 subsection 2 (f), to promote a sound, progressive and inclusive financial system;

Pasal 27 menyatakan bahwa, “ *The financial system in Malaysia shall consist of the conventional financial system and the Islamic financial system*”.

Kemudian Pasal 51 sampai dengan Pasal 57 mengatur tentang Shariah Advisory Council, beberapa pasal diantaranya adalah:

Establishment of Shariah Advisory Council , Pasal 51.

- (1) *The Bank may establish a Shariah Advisory Council on Islamic Finance which shall be the authority for the ascertainment of Islamic law for the purposes of Islamic financial business.*
- (2) *The Shariah Advisory Council may determine its own procedures.*

Functions of Shariah Advisory Council , Pasal 52.

- (1) *The Shariah Advisory Council shall have the following functions*
 - (a) *to ascertain the Islamic law on any financial matter and issue a ruling upon reference made to it in accordance with this Part;*
 - (b) *to advise the Bank on any Shariah issue relating to Islamic financial business, the activities or transactions of the Bank;*
 - (c) *to provide advice to any Islamic financial institution or any other person as may be provided under any written law; and*
 - (d) *such other functions as may be determined by the Bank.*
- (2) *For the purposes of this Part, “ruling” means any ruling made by the Shariah Advisory Council for the ascertainment of Islamic law for the purposes of Islamic financial business.*

Appointment of members to Shariah Advisory Council, Pasal 53

Secretariat to Shariah Advisory Council, Pasal 54

The Bank and Islamic financial institutions to consult Shariah Advisory Council, Pasal 55.

- (1) *The Bank shall consult the Shariah Advisory Council on any matter:*
 - (a) *relating to Islamic financial business; and*
 - (b) *or the purpose of carrying out its functions or conducting its business or affairs under this Act or any other written law in accordance with the Shariah, which requires the*

ascertainment of Islamic law by the Shariah Advisory Council.

- (2) *Any Islamic financial institution in respect of its Islamic financial business, may:*
- (a) *refer for a ruling; or*
 - (b) *seek the advice, of the Shariah Advisory Council on the operations of its business in order to ascertain that it does not involve any element which is inconsistent with the Shariah.*

Reference to Shariah Advisory Council for ruling from court or arbitrator, Pasal 56.

- (1) *Where in any proceedings relating to Islamic financial business before any court or arbitrator any question arises concerning a Shariah matter, the court or the arbitrator, as the case may be, shall:*
- (a) *take into consideration any published rulings of the Shariah Advisory Council; or*
 - (b) *refer such question to the Shariah Advisory Council for its ruling.*
- (2) *Any request for advice or a ruling of the Shariah Advisory Council under this Act or any other law shall be submitted to the secretariat.*

Effect of Shariah rulings, section 57.

Any ruling made by the Shariah Advisory Council pursuant to a reference made under this Part shall be binding on the Islamic financial institutions under section 55 and the court or arbitrator making a reference under section 56.

Shariah Advisory Council ruling prevails, section 58.

Where the ruling given by a Shariah body or committee constituted in Malaysia by an Islamic financial institution is different from the ruling given by the Shariah Advisory Council, the ruling of the Shariah Advisory Council shall prevail.

Pasal 51 mengatur tentang Pembentukan Dewan Penasehat Syariah, dinyatakan bahwa Bank Sentral dapat membentuk Dewan Penasehat Keuangan Syariah Islam yang akan kewenangan untuk pemastian hukum Islam untuk tujuan bisnis keuangan Islam dan Dewan Penasehat Syariah dapat menentukan prosedur kerjanya sendiri. Berdasarkan Pasal 52 ayat (1) Fungsi Dewan Penasehat Syariah adalah:

- a) untuk memastikan hukum Islam pada setiap masalah keuangan dan mengeluarkan putusan pada referensi yang dibuat untuk itu sesuai dengan Bagian ini;

- b) untuk memberikan nasihat pada setiap Bank Syariah masalah yang berkaitan dengan bisnis keuangan Islam, kegiatan atau transaksi Bank,
- c) untuk memberikan nasihat kepada lembaga keuangan Islam atau orang lain yang mungkin disediakan di bawah setiap hukum tertulis, dan
- d) fungsi-fungsi lain seperti dapat ditentukan oleh Bank.

Untuk keperluan ini, makna "berkuasa" berarti setiap putusan yang dibuat oleh Dewan Penasihat Syariah memberikan kepastian hukum Islam untuk tujuan bisnis keuangan Islam. Kemudian pasal 53 mengatur tentang penunjukan anggota untuk Dewan Penasehat Syariah dilakukan oleh Yang di-Pertuan Agong atas saran Menteri Keuangan setelah berkonsultasi dengan Bank, syarat menjadi Dewan Pengawas Syariah adalah orang-orang yang memenuhi syarat dalam Syariah atau yang memiliki pengetahuan atau pengalaman dalam Syariah dan di bidang perbankan, hukum keuangan, atau seperti disiplin terkait lainnya sebagai anggota Dewan Penasehat Syariah. Pasal 54 membahas tentang kesekretariatan Dewan Penasehat Syariah, sedangkan Pasal 55 mengatur tentang kewajiban untuk berkonsultasi, merujuk keputusan dan mencari nasehat kepada Dewan Penasehat Syariah dalam rangka untuk memastikan bahwa hal itu tidak melibatkan elemen yang tidak konsisten dengan syariah. Pasal 56 mengatur tentang Referensi Syariah Dewan Penasehat untuk putusan dari pengadilan atau arbiter bahwa dalam setiap proses yang berkaitan dengan bisnis keuangan Islam sebelum pengadilan atau arbiter memutuskan mengenai masalah syariah, pengadilan atau arbiter, mempertimbangkan setiap keputusan atau fatwa yang diterbitkan dari Dewan Penasihat Syariah. Kemudian Pasal 57 mengatur tentang daya ikat keputusan Dewan Penasehat Syariah, bahwa setiap putusan yang dibuat oleh Dewan Penasihat Syariah berdasarkan pasal ini akan mengikat lembaga keuangan Islam dan pengadilan atau arbiter sebagaimana diatur dalam Pasal 56. Kemudian dalam hal keputusan yang diberikan oleh suatu badan atau

komite syariah di sebuah lembaga keuangan Islam berbeda dari putusan yang diberikan oleh Dewan Penasihat Syariah, maka putusan dari Dewan Penasehat Syariah yang dianggap berlaku, sebagaimana diatur dalam Pasal 58.

National Shariah Advisory Council bertanggung jawab untuk menasehati lembaga perbankan Islam tentang urusan syariah dan juga untuk memastikan bank-bank memenuhi rukun-rukun dan ketentuan Syariah di dalam operasi mereka termasuk bisnis perbankan Islam, bisnis perbankan Islam, bisnis pembangunan perbankan Islam dan lain-lain bisnis yang berteraskan prinsip-prinsip Syariah. *National Shariah Advisory Council* bisa dianggap sebagai institusi fatwa modern yang memainkan peran penting terhadap lembaga perbankan Islam. Resolusi atau keputusan *National Shariah Advisory Council* bakal menentukan keabsahan dan keIslaman sesuatu produk, dokumen-dokumen dan operasi perbankan Islam. Pengadilan yang membicarakan kasus-kasus yang melibatkan isu-isu perbankan Islam dapat mengacu kepada *National Shariah Advisory Council* untuk mendapatkan pandangan terutama yang terkait dengan hukum syariah.³⁷

Kemudian Pasal 59 mengatur tentang kewenangan Bank Sentral, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *The Bank may issue such written circulars, guidelines or notices on any Shariah matter relating to the Islamic financial business carried on by any Islamic financial institution in accordance with the advice or ruling of the Shariah Advisory Council.*
- (2) *An Islamic financial institution shall comply with any written circulars, guidelines or notices issued by the Bank under subsection (1) and within such time as may be set out in the circulars, guidelines or notices.*
- (3) *Any person who fails to comply with any circulars, guidelines or notices issued by the Bank under subsection (1) commits an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding three million ringgit.*

³⁷Zulkifli Hasan, "Perlaksanaan Sistem Perbankan Islam di Malaysia: Perfektif Undang-Undang", <http://zulkiflihasan.files.wordpress.com/2008/06/book-usim-1.pdf>, diakses tgl 12 Juni 2011.

Dalam Pasal 59 ini diatur bahwa Bank dapat mengeluarkan edaran tertulis seperti, pedoman atau pemberitahuan tentang hal apapun Syariah yang berkaitan dengan bisnis keuangan Islam yang dilakukan oleh lembaga keuangan Islam sesuai dengan saran atau penguasa dari Syariah Dewan Penasehat dan semua lembaga keuangan Islam harus mematuhi, pedoman tertulis edaran atau pemberitahuan yang dikeluarkan oleh Bank Sentral dalam waktu seperti dapat diatur dalam pedoman, edaran atau pemberitahuan. Bank Sentral juga mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi atas kegagalan mematuhi atau melakukan pelanggaran atas pedoman, edaran atau pemberitahuan Bank Sentral dan akan dikenakan denda tidak melebihi tiga juta ringgit. Kemudian Pasal 73 yang mengatur tentang kepatuhan terhadap prinsip syariah

Part XI, Other Power of The Bank, Compliance with the Shariah ; Section 73 subsection (1), The Bank may, in giving effect to its objects, carrying out its functions or conducting its business or affairs under this Act or any other written law, put in place such arrangements or take such measures as may be approved by the Shariah Advisory Council to ensure that such functions, business or affairs are in accordance with the Shariah.

Section 73 subsection (2), Without prejudice to the generality of subsection (1), where any arrangements or measures under subsection (1) require ;

- (a) the establishment of a corporation or a partnership;*
- (b) the entering into any commercial, agricultural or industrial undertaking; or*
- (c) transaction involving trade, bailment, sale, purchase, lease or sale and lease back, agency, endowment or other business or dealing involving services, intellectual property, commodities, other assets or properties,*

which is prohibited or not authorized by this Act, the Bank may, only for the purpose of carrying out its functions or conducting its business or affairs in accordance with the Shariah, put in place such arrangements or take such measures.

Kewenangan lain Bank Sentral dalam hal kepatuhan terhadap prinsip syariah (*Compliance with the Shariah*). Dalam menjalankan kewenangan ini Bank Sentral dapat melakukan pengaturan atau mengambil tindakan-tindakan yang disetujui oleh Penasehat Syariah

Dewan untuk memastikan bahwa fungsi-fungsi bisnis berjalan dengan prinsip sesuai dengan syariah, termasuk pengaturan terhadap:

- (a) pembentukan sebuah perusahaan atau kemitraan;
- (b) masuk ke dalam suatu usaha, komersial pertanian atau industri, atau
- (c) transaksi yang melibatkan perdagangan, bailment, penjualan, pembelian, sewa atau penjualan dan sewa kembali, lembaga, abadi atau bisnis lain atau berurusan layanan yang melibatkan, kekayaan intelektual, komoditas, aset lain atau properti,

yang dilarang atau tidak diizinkan oleh Undang-undang ini, Bank dapat, hanya untuk tujuan melaksanakan fungsinya atau melakukan bisnis atau urusan sesuai dengan Syariah, dimasukkan ke dalam pengaturan tempat tersebut atau mengambil tindakan tersebut.

Sebagai bagian dari mandat Bank Negara Malaysia untuk menjaga stabilitas keuangan, Bank bertanggung jawab atas peraturan kehati-hatian terhadap lembaga keuangan yang berada di bawah ruang lingkungannya. Dalam beberapa tahun terakhir, telah terjadi perubahan mendasar pada lanskap keuangan dengan semakin beragamnya sektor keuangan; kaburnya garis pembatas dan meningkatkan hubungan antara asuransi, perbankan dan pasar modal; inovasi keuangan yang lebih besar mengakibatkan proliferasi produk baru dan jasa; semakin pentingnya pasar keuangan; dan berkembangnya integrasi keuangan global. Prioritas utama bagi Bank Negara Malaysia adalah mempertahankan kerangka peraturan yang kuat, efektif dan efisien yang responsif terhadap perubahan kondisi ekonomi dalam mempertahankan ketahanan lembaga keuangan, sambil memberikan lingkungan yang kondusif untuk inovasi keuangan dan pertumbuhannya. Kerangka peraturan kehati-hatian tingkat tinggi menekankan prinsip-prinsip praktek keuangan dan bisnis yang sehat, serta tanggung jawab dewan dan manajemen senior dari lembaga keuangan untuk mengelola semua risiko yang dihadapi institusi dalam melaksanakan usahanya. Pendekatan ini memastikan kerangka peraturan yang lebih kuat

terhadap perubahan kondisi pasar sambil menyediakan lembaga keuangan dengan fleksibilitas yang cukup untuk beroperasi dengan cara yang konsisten dengan tujuan sendiri lembaga strategis, model bisnis, ukuran dan profil risiko. Peraturan yang jelas dan persyaratan yang kuat diperlukan untuk menjaga stabilitas dalam sistem keuangan dan untuk menghindari distorsi akibat efek kompetitif dalam sistem. Ini termasuk persyaratan kecukupan modal minimum, batas-batas kehati-hatian pada pengambilan risiko yang berlebihan, panduan khusus pada standar minimum manajemen yang baik (misalnya untuk sektor-sektor yang kurang berkembang atau kegiatan keuangan baru) dan persyaratan peraturan untuk mengatasi risiko yang ada (misalnya dikenakan dalam kondisi tertekan). Kerangka kehati-hatian secara teratur ditinjau dan diperbarui untuk beradaptasi dengan realitas perubahan pasar dan mempertimbangkan perkembangan standar internasional dan bimbingan yang dikeluarkan oleh *the Basel Committee on Banking Supervision, the International Association of Insurance Supervisors and the Islamic Financial Services Board*.³⁸

Dalam lingkungan perubahan yang cepat di mana risiko baru terus muncul karena integrasi pasar keuangan global, adalah penting untuk menjaga sistem keuangan bangsa dengan baik dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi. Jadi untuk mempertahankan sistem keuangan yang stabil, selain kerangka peraturan yang efektif, sangat penting untuk mempertahankan keselamatan dan kesehatan lembaga keuangan. Hal ini untuk menghindari kegagalan perbankan yang mungkin memiliki konsekuensi buruk pada kegiatan ekonomi. Tanggung jawab untuk menjamin keselamatan, kesehatan dan ketahanan lembaga keuangan terletak pada fungsi pengawasan di Bank Negara Malaysia. Dalam melanjutkan untuk mencapai tingkat yang lebih tinggi efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan peran pengawasan, Bank Negara Malaysia telah melakukan kajian holistik dari fungsi pengawasan dan regulasi keuangan untuk memastikan

³⁸Bank Negara Malaysia, "Prudential Regulation", http://www.bnm.gov.my/microsites/financial/03_prudential.htm, diakses tgl. 12 Juni 2011.

bahwa departemen pengawasan memainkan peran pengawasannya sesuai dengan tanggung jawab yang telah digariskan dan untuk mencapai pendekatan pengawasan yang lebih terintegrasi dan holistik dengan kemampuan untuk mengidentifikasi tren dan kerentanan dan untuk dapat memahami dinamika antar-hubungan berbagai departemen dan fungsi. Fungsi sektor pengawasan adalah untuk mengembangkan, meningkatkan dan menerapkan risiko, yang berkelanjutan dan progresif dan membentuk kerangka pengawasan yang kuat bagi lembaga keuangan yang berada di lingkup pengawasan mereka, untuk menjamin keselamatan dan kesehatan lembaga-lembaga dalam penerapan praktik perbankan terbaik, tata kelola perusahaan yang sehat dan manajemen risiko yang tepat. Tanggung jawab Departemen Pengawasan masing-masing adalah sebagai berikut:³⁹

- (a) *Financial Conglomerates Supervision: Supervision of domestic financial conglomerates*
- (b) *Banking Supervision: Supervision of foreign banks, stand-alone investment banks and all Islamic banks including Islamic banking subsidiaries of domestic banks*
- (c) *Insurance and Takaful Supervision: Supervision of insurance companies, reinsurance companies, takaful operators, retakaful operators as well as international takaful operators*
- (d) *IT and DFI Supervision: Supervision of development finance institutions*

Kerangka kerja pelaporan disusun untuk pengawasan lembaga keuangan yang merupakan bagian dari konglomerat keuangan sehingga memungkinkan pendekatan terpadu untuk pengawasan dan penilaian profil risiko di sektor perbankan dan asuransi. Mengingat peningkatan kompleksitas kegiatan usaha perbankan, munculnya faktor risiko baru dan perubahan terus-menerus dalam lanskap keuangan, ada kebutuhan untuk keahlian risiko keuangan untuk melakukan penilaian risiko baik di tingkat institusi maupun dalam sistem. Oleh karena itu, Bank Negara Malaysia mendirikan unit khusus yang menangani risiko di departemen pengawasan, unit ini memberikan masukan dan dukungan untuk

³⁹ *Ibid.*

pengembangan kebijakan, fungsi pengawasan dan makro-prudensial pengawasan terhadap praktek manajemen risiko.⁴⁰

Shariah Dewan Penasehat Bank Negara Malaysia (SAC) didirikan Mei 1997 sebagai otoritas tertinggi di bidang keuangan Syariah Islam di Malaysia. SAC telah diberi wewenang untuk pemastian hukum Islam untuk tujuan bisnis perbankan Islam, takaful bisnis, bisnis keuangan Islam, pengembangan bisnis keuangan Islam, atau bisnis lainnya, yang didasarkan pada prinsip-prinsip Syariah dan diawasi dan diatur oleh Bank Negara Malaysia. Sebagai badan penasihat untuk referensi dan Bank Negara Malaysia pada masalah syariah, SAC juga bertanggung jawab untuk memvalidasi semua produk perbankan Islam dan takaful untuk memastikan kompatibilitasnya dengan prinsip Syariah. Selain itu, Bank Negara Malaysia menyarankan pada setiap masalah Syariah yang berkaitan dengan bisnis keuangan Islam atau transaksi Bank Negara Malaysia serta entitas terkait lainnya. Di Bank Sentral Malaysia baru-baru ini Undang-Undang 2009, peran dan fungsi SAC selanjutnya diperkuat dimana SAC itu diberikan status badan otoritatif tunggal pada Syariah hal yang berkaitan dengan perbankan syariah, takaful dan keuangan Islam. Sementara keputusan dari SAC berlaku atas setiap putusan bertentangan yang diberikan oleh badan atau komite dibentuk Syariah di Malaysia, pengadilan dan arbiter juga diwajibkan untuk mengacu pada putusan dari SAC untuk setiap proses yang berkaitan dengan bisnis keuangan Islam, dan putusan tersebut bersifat mengikat. Terdiri dari Syariah terkemuka sarjana, ahli hukum dan praktisi pasar, anggota SAC individu berkualitas dan memiliki pengalaman luas di bidang perbankan, keuangan, ekonomi, hukum dan penerapan Syariah, terutama di bidang ekonomi dan keuangan Islam.⁴¹

Pada bulan Mei 1997, suatu dewan penasihat syariah yang berskala nasional dibentuk dengan nama *National Shariah Advisory*

⁴⁰Bank Negara Malaysia, "Supervision", http://www.bnm.gov.my/microsites/financial/04_supervision.htm, diakses tgl. 12 Juni 2011.

⁴¹Bank Negara Malaysia, *Shariah Advisory Council of the Bank*, http://www.bnm.gov.my/microsites/financial/shariah_advisory_council_oftheBank.htm, diakses tgl. 12 Juni 2011.

Council sebagai pemegang otoritas tertinggi yang memutuskan masalah syariah pada lembaga keuangan syariah baik bank maupun nonbank. Menurut Zakaria Ismail, dewan ini terdiri dari 10 anggota pakar agama Islam terkemuka termasuk seorang pakar agama Islam dari luar negeri. Tugas utama dari dewan adalah:⁴²

- (1) Bertindak sebagai badan otoritas tunggal yang memberikan pendapat kepada bank sentral tentang operasi bank syariah dan takaful,
- (2) Mengkoordinir masalah-masalah syariah yang menyangkut bank syariah dan keuangan,
- (3) Menganalisa dan mengevaluasi aspek syariah dari produk/skema baru yang diajukan oleh lembaga perbankan dan perusahaan takaful.

Dengan dibentuknya *National Shariah Advisory Council* maka tugas *Shariah Supervisory Council* yang berada di lembaga-lembaga keuangan syariah hanya tinggal mengawasi operasi lembaga keuangan yang diawasinya apakah sudah sesuai atau tidak bertentangan dengan pedoman dan fatwa yang dikeluarkan oleh *National Shariah Advisory Council*.

Dari ketiga peraturan perundang-undangan tersebut dapat dikemukakan bahwa pengawasan terhadap bank syariah terhadap prinsip-prinsip perbankan pada umumnya dilaksanakan oleh Bank Negara Malaysia selaku Bank Sentral. Kemudian pengawasan syariah dilakukan oleh Dewan Penasehat Syariah yang ada di setiap bank syariah yaitu mengawasi operasional bank apakah sudah sesuai atau tidak bertentangan dengan pedoman dan fatwa yang dikeluarkan oleh *National Shariah Advisory Council*. Sedangkan *National Shariah Advisory Council* sebagai badan otoritas tunggal bertugas memberikan pendapat kepada bank sentral tentang operasi bank syariah dan takaful dilihat dari prinsip syariah, dengan cara mengeluarkan pedoman atau fatwa tentang prinsip syariah pelaksanaan usaha atau operasionalnya

⁴²Karnaen A. Perwataatmadja dan Hendri Tanjung, hal. 197.

bank syariah termasuk fatwa tentang jasa atau produk yang dikeluarkan oleh bank syariah.

B. Pengawasan Perbankan Syariah di Iran

Iran, secara resmi Republik Islam Iran, adalah sebuah negara di Asia Tengah dan Asia Barat Nama "Iran" telah digunakan sejak zaman Sassania dan mulai dipakai secara internasional pada tahun 1935, sebelum negara itu yang dikenal dunia Barat sebagai Persia. "Iran" adalah nama yang digunakan secara resmi dalam konteks politik. Negara terbesar ke-18 di dunia dalam hal luas 1.648.195 km² di (636.372 sq mi), Iran memiliki penduduk sekitar 78 juta. Teheran adalah ibukota, kota terbesar dan pusat politik, budaya, komersial dan industri bangsa. Revolusi Konstitusi Persia mendirikan parlemen pertama pada tahun 1906, dalam sebuah monarki konstitusional. Iran resmi menjadi Republik Islam pada tanggal 1 April 1979, setelah Revolusi Iran.⁴³

Sistem politik Iran, berdasarkan konstitusi tahun 1979, terdiri dari beberapa badan yang mengatur dan terhubung dengan rumit. Kewenangan negara tertinggi adalah Pemimpin Agung (*The Supreme Leader*). Syiah Islam adalah agama resmi dan Persia adalah bahasa resmi. Pemimpin Revolusi (*The Leader of the Revolution*) bertanggung jawab untuk deliniasi dan pengawasan kebijakan umum Republik Islam Iran. Pemimpin Agung Komandan adalah Kepala Angkatan Bersenjata, mengontrol intelijen militer dan operasi keamanan, dan memiliki kekuasaan yang tunggal untuk menyatakan perang atau perdamaian. Kepala jaringan peradilan, radio dan televisi negara, komandan pasukan polisi dan militer dan enam dari dua belas anggota Dewan Garda (*The Guardian Council*) yang ditunjuk oleh Pemimpin Agung. Setelah Pemimpin Agung, Konstitusi mendefinisikan Presiden Iran sebagai otoritas tertinggi negara. Presiden dipilih melalui pemilihan umum untuk jangka empat tahun dan hanya dapat dipilih kembali untuk satu kali. Kandidat presiden harus disetujui oleh Dewan Garda sebelum menjalankan tugasnya dan untuk menjamin kesetiaan kepada cita-cita revolusi Islam. Legislatif Iran merupakan badan unikameral. Sebelum Revolusi Iran, legislatif adalah bikameral, tetapi majelis tinggi telah dihapus di bawah

⁴³ Wikipedia, "Iran", <http://en.wikipedia.org/wiki/Iran>, diakses tgl 12 Juni 2011.

konstitusi baru. Majelis Iran terdiri dari 290 anggota yang dipilih untuk empat tahun. Tugasnya membuat draft undang-undang, meratifikasi perjanjian internasional, dan menyetujui anggaran nasional. Semua kandidat Majelis dan undang-undang yang disusun harus disetujui oleh Dewan Garda. Dewan Garda terdiri dari dua belas ahli hukum termasuk enam ditunjuk oleh Pemimpin Agung. Yang lainnya dipilih oleh Parlemen dari antara lain ahli hukum yang ditunjuk oleh Kepala Kehakiman. Dewan menafsirkan konstitusi dan mempunyai hak veto atas produk Parlemen. Jika hukum dianggap tidak sesuai dengan konstitusi atau Syariah (hukum Islam), akan dikembalikan ke Parlemen untuk revisi. Kemudian terdapat Dewan Kebijaksanaan (*The Expediency Council*) yang memiliki kewenangan untuk menengahi perselisihan antara Parlemen dan Dewan Garda, dan berfungsi sebagai badan penasehat untuk Pemimpin Tertinggi, menjadikannya salah satu badan pemerintahan yang paling kuat di negeri ini. Sistem politik Iran sangat kompleks dan tidak biasa, sistem politik Iran memadukan unsur-unsur teokrasi Islam dengan demokrasi.⁴⁴

Iran adalah sebuah negara yang terdiri dari beragam orang dari berbagai agama dan latar belakang etnis yang terikat oleh budaya Persia. Menurut *The World FactBook 2010* merilis estimasi komposisi penduduk Iran terdiri dari Persia (51%), Azerbaijan (24%), Gilaki dan Mazandarani (8%), Kurdi (7%), Arab (3%), Baluchi (2%), Lurs (2%), Turkmens (2%), Laks, Qashqai, Armenia, Yahudi Persia, Georgia, Asyur, Circassians, tato, Mandeian, Gipsi, Brahuis, Hazara, Kazakh dan lain-lain (1%).⁴⁵ Agama di Iran didominasi oleh Syiah Imamiyah yang merupakan agama resmi negara dengan populasi sekitar 90% sampai 95% dari penduduk Iran. Sekitar 4% sampai 8% dari Iran adalah Islam Sunni, terutama Kurdi dan Iran Balochi. 2% sisanya adalah pemeluk agama minoritas non Islam, termasuk Baha'i, Mandeans, Hindu, Yezidis, Yarsanis, Zoroaster, Yahudi, dan Kristen.⁴⁶

Ekonomi Iran adalah ekonomi terbesar kedelapan belas di dunia dengan paritas daya beli (*purchasing power parity/PPP*). Ekonomi Iran adalah bersumber

⁴⁴ Wikipedia, "Iran", <http://en.wikipedia.org/wiki/Iran>, diakses tgl 12 Juni 2011

⁴⁵ World Factbook, "Iran", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html>, diakses tgl 12 Juni 2011

⁴⁶ Wikipedia, "Iran", *Op.Cit.*

dari kepemilikan negara atas minyak, pertanian, dan skala kecil perdagangan swasta dan usaha jasa, dengan nilai PDB \$ 818.700.000.000 (2010 est), dengan komposisi penyumbang PDB terbesar adalah pertanian: 11%, industri: 45,9%, jasa: 43,1% (2010 est), sedangkan PDB Per Kapita mencapai \$ 10,600 (2010 est).⁴⁷ Perbankan di Iran sejak revolusi Islam Iran 1979 telah diubah dari sistem perbankan konvensional menjadi perbankan Islam pada tahun 1983. Syariah-compliant aset mencapai sekitar \$ 400 milyar di seluruh dunia pada 2009, menurut *Standard & Poor Rating Services*, dan potensi pasar adalah \$ 4 triliun. Iran, Arab Saudi dan Malaysia memiliki aset syariah terbesar. Pada tahun 2009 bank-bank Iran menyumbang sekitar 40 persen dari total aset (top dunia 100) bank Islam. Bank Melli Iran, dengan aset \$ 45,5 Milyar pada urutan datang pertama, diikuti oleh Bank Mellat dengan \$ 39,7 Milyar dan Bank Saderat Iran dengan \$ 39,3 Milyar. Iran memegang tingkat dunia terbesar aset keuangan Islam sebesar pada \$ 235.3 Milyar yang lebih dari dua kali lipat negara berikutnya dalam peringkat dengan \$ 92 Milyar. Enam dari sepuluh bank syariah terbaik di dunia adalah Iran. Pada bulan November 2010, *The Banker* menerbitkan daftar terbaru dari 500 Lembaga Keuangan Islam teratas dengan Iran berada di puncak daftar, tujuh dari sepuluh bank syariah terbaik di dunia berada di Iran menurut daftar.⁴⁸

1. Perbankan Syariah di Iran

Gairah perdagangan di Iran di akhir abad ke 17 membuat para pengusaha, cendekiawan dan investor Iran merasakan urgensi keberadaan bank saat itu, lalu mereka mendesak kerajaan membangun lembaga keuangan modern. Pada tahun 1796, Haji Mohammad Hossein Aminnasab menulis surat kepada Nasiruddin Shah yang menegaskan urgensi pendirian bank di Iran. Selain itu, Mirza Molkam Khan Nazim al-Dooleh menulis makalah mengenai urgensi pendirian bank dan dibahas di Dar al-Soora pemerintah Iran. Dar al-Soora memutuskan bahwa raja harus mendirikan bank. Namun ditolak raja, karena pejabat teras dan putra mahkota tidak menyetujuinya dan menilai kondisi ekonomi Iran tidak membutuhkan keberadaan bank. Inisiatif pendirian bank di Iran juga dilontarkan seorang

⁴⁷World Factbook, "Iran", *Op.Cit.*

⁴⁸Wikipedia, "Islamic Banking", http://en.wikipedia.org/wiki/Islamic_banking.

warga negara Perancis bernama John Savalan pada tahun 1864 kepada Mirza Mahmoud Khan Nasir al-Mulk. Usulan ini dikemukakan pada saat Nasir al-Mulk berada di London untuk membicarakan kontrak pembangunan jalan kereta api. Setelah itu, pada tahun 1886, perusahaan Paris, Erlangeh meminta hak izin pendirian bank di Iran. Namun, Nasir al-Mulk menolaknya. Penolakan tersebut tidak memadamkan gagasan pendirian bank di Iran, gagasanpun kembali bergulir kencang, kali ini dikemukakan sejumlah investor Iran yang berdomisili di Turki pada tahun 1885. Mereka mengusulkan pendirian bank Iran dan Afghanistan dengan suntikan investasi dari para investor Perancis dan Turki Ottoman. Namun, bank pertama Iran ini kembali gagal berdiri, karena para investor Perancis masih meragukan keuntungan yang akan mereka raih. Setelah mengalami kegagalan berkali-kali, akhirnya, pada tahun 1888 berdiri bank pertama Iran dengan nama *New Est Bank*. Pusat aktivitas bank ini berada di Tehran, Mashhad, Isfahan, Shiraz dan Boushehr. Namun operasional bank ini tidak berlangsung lama, dua tahun setelah pendiriannya, kerajaan membeli aset *New East Bank* senilai 20 ribu lira dan aktivitas bank ini berakhir. Kemudian disusul pendirian Bank Shahanshahi yang secara resmi beroperasi di Iran pada tahun 1889 dan pemerintah Inggris memerintahkan pembelian seluruh kantor cabang *New East Bank* di Iran.⁴⁹

Perkembangan selanjutnya yang penting adalah berdirinya Bank Sepah yang merupakan bank pertama yang didirikan dengan ibukota Iran pada tahun 1925 dengan nama Bank Pahlevi Qoshun, untuk menangani urusan keuangan dari personil militer dan mendirikan dana pensiun mereka. Modal bank adalah 388.395 toman (3,88 juta rial). Dengan Bank Sepah membuka cabang di kota-kota besar Iran, bank mulai melakukan operasi keuangan seperti pembukaan rekening giro dan transfer uang di seluruh negeri. Iran-Rusia Bank dibentuk oleh pemerintah Uni Soviet pada 1926 dengan tujuan untuk memfasilitasi pertukaran perdagangan antara kedua negara. Kantor pusat bank itu di Teheran dengan beberapa cabang

⁴⁹Purkon Hidayat, "Dinamika Perbankan Iran dari Masa ke Masa", http://indonesian.irib.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=20066:dinamika-perbankan-iran-dari-masa-ke-masa-2&catid=55:opini&Itemid=103, diakses 2 Januari 2011.

yang diresmikan di bagian utara negara itu. Bank berurusan dengan urusan keuangan lembaga yang berafiliasi kepada pemerintah Uni Soviet dan pertukaran perdagangan antara kedua negara.⁵⁰

Proposal untuk mendirikan sebuah bank nasional Iran pertama kali ditawarkan oleh dealer uang besar untuk Qajar Syah Nasereddin raja sebelum Revolusi Konstitusi. Tetapi raja Qajar tidak membayar banyak perhatian pada proposal. Namun, dengan pembentukan pemerintahan konstitusional di negara itu, gagasan mendirikan sebuah bank Iran nasional dalam rangka untuk mengurangi pengaruh politik dan ekonomi asing memperoleh kekuatan dan akhirnya pada bulan Desember 1906, pendirian bank diumumkan dan artikel nya asosiasi dikompilasi. Pada bulan April 1927, Parlemen Iran memberikan persetujuan akhir untuk hukum memungkinkan pembentukan Bank Melli Iran. Tapi, karena masalah yang timbul dari mempersiapkan modal 150 juta Rial dibutuhkan oleh bank, menteri Kabinet dan komisi keuangan parlemen menyetujui anggaran dasar bank pada musim semi tahun 1928. Bank ini didirikan dengan modal utama dari 20 juta rial, 40 persen dari yang disediakan oleh pemerintah. Bank itu secara resmi dilantik pada bulan September 1928. Bank Sentral Iran didirikan pada tahun 1928, bertugas dengan kegiatan perdagangan dan operasi lainnya (bertindak sebagai bendahara pemerintah, percetakan uang kertas, menegakkan kebijakan moneter dan keuangan dan sebagainya). Tugas CBI termasuk melakukan transaksi atas nama pemerintah, mengendalikan bank perdagangan, menentukan suplai uang, valuta asing langkah perlindungan (menentukan nilai mata uang keras terhadap Rial) dan sebagainya.⁵¹

Pada tahun 1979 terjadi peralihan kekuasaan di Iran, Revolusi Islam telah mengubah wajah Iran. Tidak hanya sistem politik yang berputar haluan, sistem perbankan di negeri para Mullah ini pun mengalami *change over* dari sistem konvensional menjadi perbankan syariah dan pemerintahan baru mengubah secara gradual perbankan Iran yang

⁵⁰The Internal Publication of Bank Tejarat, "History of Banking in Iran", http://www.parstimes.com/history/banking_history.html.

⁵¹*Ibid.*

konvensional menjadi menerapkan sistem perbankan syariah. Pada tanggal 17 Khordad 1358 Hs bertepatan dengan 1979 M, Dewan Revolusi Islam mengumumkan nasionalisasi seluruh bank di Iran. Berdasarkan ketentuan ini, pemerintah melakukan akuisisi terhadap 28 bank selain bank-bank yang sebelumnya milik negara, 16 perusahaan deposito dan kredit perumahan, 2 perusahaan investasi. Demikian Majidi menjelaskan. Menurut pakar perbankan Iran ini, lima bulan setelah dikeluarkannya ketentuan nasionalisasi perbankan, Dewan Revolusi Islam mengeluarkan peraturan tentang merger perbankan dari tiga puluh enam bank yang ada, menjadi hanya sembilan bank saja. Merger ini dilakukan berdasarkan dua kategori, bank komersial dan bank khusus. Bank komersial terdiri dari enam bank antara lain; Bank Melli Iran, Bank Sepah, Bank Refah, Bank Saderat, Bank Tejarat dan Bank Mellat. Sedangkan bank khusus terdiri dari tiga bank yaitu Bank Pertambangan dan Industri, Bank Perumahan serta Bank Pertanian.⁵² Sistem politik yang korup dari rezim lama, didominasi oleh banyak pabrik dan beberapa perusahaan perdagangan besar yang kebanyakan dimiliki baik oleh anggota keluarga Kerajaan atau terkait erat dengan mereka, dengan demikian hampir semuanya tidak dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitasnya. Hanya sektor keuangan yang tidak bawah kontrol mereka namun ini tidak berarti berarti bahwa mereka tidak memiliki akses yang mudah ke sektor ini, bank menjadi bisnis yang sangat menguntungkan dan mungkin lebih penting dari itu mudah untuk menyembunyikan transaksi ilegal, sehingga cukup menarik untuk mendirikan bank baru, sehingga banyak bank-bank berdiri seperti jamur di musim hujan dalam waktu singkat setelah kenaikan harga minyak pada 1973-74. Yang cukup menarik, semua bank di atas mengikuti pusat kekuasaan pengambilan keputusan di Iran selama beberapa dekade. Kantor pusat mereka didirikan di Teheran (Ibukota) dimana para pemilik bank tinggal, hal ini memberikan akses langsung dari Raja dan anggota keluarga dekatnya kepada pemilik bank, sehingga cukup mudah bagi mereka untuk

⁵²Purkon Hidayat, "Wajah Perbankan Syariah Iran: Dari Nasionalisasi menuju Syar'i", <http://purkonhidayat.wordpress.com/2008/12/23/wajah-perbankan-syariah-iran-dari-nasionalisasi-menusju-syari/> diakses tgl 5/02/2011.

mendapatkan yang diinginkannya, dan hal ini sangat berpengaruh pada setiap kemungkinan datangnya masalah besar dikemudian hari.⁵³ Alasan memiliki sistem keuangan Islam bukan sekedar mengubah sistem keuangan, lebih karena sistem keuangan Islam merupakan bagian integral dari sistem nilai yang ditentukan oleh Syariah. Sistem nilai itu sendiri merupakan sarana untuk mencapai tujuan negara Islam, yang paling penting adalah tercapainya keadilan. Selanjutnya, yang diharapkan adalah penghapusan riba, hal ini tentu akan bekerja lebih baik di lingkungan Islam daripada dalam lingkungan non-Islam.⁵⁴

Perbankan Iran pasca kemenangan revolusi Islam, terjadi perubahan mendasar dalam perbankan Iran. Pertama, Ditetapkannya undang-undang nasionalisasi. Dengan ketentuan ini, setahun setelah kemenangan revolusi Islam, Dewan Revolusi Islam menasionalisasi seluruh bank menjadi lembaga finansial pemerintah. Kedua, merger perbankan. Ketiga, penggantian sistem perbankan dari suku bunga menjadi bagi hasil. Setidaknya ada enam sasaran utama perbankan Islam Iran. Pertama, menjamin kemandirian ekonomi dan finansial sehingga menyiapkan sarana produksi independen. Kedua, menjaga lonjakan inflasi dan nilai uang untuk mendorong produksi domestik dan konsumsi masyarakat. Ketiga, menciptakan sebuah kondisi yang adil dan setara agar semua pihak bisa mendapatkan akses fasilitas finansial. Keempat, memompa sektor riil sebagai sarana peningkatan pertumbuhan ekonomi. Kelima, seluruh bank memiliki tujuan ekonomi kolektif. Keenam, bank-bank Iran harus menjalin hubungan dengan negara-negara Islam dalam rangka menciptakan sebuah bank yang membanggakan di dunia Islam.⁵⁵

Setelah ditetapkannya berbagai peraturan tentang penerapan sistem Islam di berbagai bidang, Dewan Moneter pada pertemuan 3 Day 1358 Hs mencanangkan penghapusan bunga dari sistem perbankan Iran digantikan

⁵³Iraj Toutouchian, *An Analytical Review of Islamic Banking as Practiced in Iran*, (Jeddah: Islamic Development Bank-Islamic Research and Training Institute, 1998), hal. 9.

⁵⁴*Ibid.*

⁵⁵Purkon Hidayat, "Dinamika Perbankan Iran dari Masa ke Masa", http://indonesian.irib.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=20066:dinamika-perbankan-iran-dari-masa-ke-masa-2&catid=55:opini&Itemid=103, diakses 2 Januari 2011

dengan “jaminan keuntungan dan komisi”. Pada tahun 1361 Hs (1982 M) terjadi rapat Dewan Moneter yang dihadiri oleh berbagai pakar dari bank Markazi (Bank Sentral Iran), Departemen Ekonomi, akademisi dan salah seorang *fuqaha* dari *Syura Negahban* (Dewan Garda) yang hasilnya diserahkan pada pemerintah. Setelah ditetapkan oleh tim kabinet pemerintah, pada tahun itu juga diserahkan pada *Majelis Syura Islami*. Setelah mengalami beberapa revisi, akhirnya pada bulan Shahrivar setahun kemudian ditetapkan oleh Majelis Syura. Selanjutnya, diserahkan untuk disahkan Dewan Garda. Setelah diserahkan kembali ke pemerintah, tim dari para pakar bank Sentral Iran dan Departemen Ekonomi mengadakan berbagai pertemuan untuk menyusun aturan operasionalnya.⁵⁶

Pada musim dingin akhir tahun 1362 Hs tim kabinet pemerintah dan Dewan Moneter menetapkan berbagai peraturan operasional penerapan perbankan syariah. Akhirnya setelah ditetapkan oleh Majelis Syura dan mendapat pengesahan dari Dewan Garda, sejak permulaan tahun 1363 Hs (1984 M) Iran resmi menerapkan perbankan syariah, *bank bedun-e riba*. Sejak dua puluh dua tahun lalu hingga sekarang, seluruh perbankan di Iran berada dalam naungan bank Markazi yang menerapkan sistem perbankan Islam. Maka, di Iran tidak dikenal *double windows system*, seperti yang diterapkan di Malaysia dan Indonesia. Pada musim dingin akhir tahun 1362 Hs tim kabinet pemerintah dan Dewan Moneter menetapkan berbagai peraturan operasional penerapan perbankan syariah. Akhirnya setelah ditetapkan oleh Majelis Syura dan mendapat pengesahan dari Dewan Garda, sejak permulaan tahun 1363 Hs (1984 M) Iran resmi menerapkan perbankan syariah, *bank bedun-e riba*. Sejak dua puluh dua tahun lalu hingga sekarang, seluruh perbankan di Iran berada dalam naungan bank Markazi yang menerapkan sistem perbankan Islam. Maka, di Iran tidak dikenal *double windows system*, seperti yang diterapkan di Malaysia dan Indonesia.⁵⁷

⁵⁶Purkon Hidayat, “Wajah Perbankan Syariah Iran: Dari Nasionalisasi menuju Syar’i”, <http://purkonhidayat.wordpress.com/2008/12/23/wajah-perbankan-syariah-iran-dari-nasionalisasi-menusju-syari/> diakses tgl 5/02/2011

⁵⁷*Ibid.*

Pengaturan Perbankan Islam di Iran menggunakan *The Law for Usury (Interest) Free Banking*. Proses diundangkannya *The Law for Usury (Interest) Free Banking* membutuhkan waktu sekitar 3 tahun. Dalam salah satu komentar dari pada tahun 1981-1982, tentang hukum anggaran, pemerintah Iran dengan alasan konstitusional diberi mandat untuk mengambil tindakan tentang Islamisasi dari sistem perbankan, yang merupakan tanggung jawab dari *Ministry of Economic Affairs and Finance* (Departemen Urusan Ekonomi dan Keuangan). Pembuatan draft dimulai dengan dibentuknya sebuah komite yang terdiri dari tujuh orang dari berbagai daerah, diselenggarakan oleh Wakil Menteri Bidang Perbankan. Tiga dari anggota komite berasal dari sektor perbankan, satu dari tiga sektor bisnis ekonom dari universitas yang berbeda dan dua anggota dari ulama yang bergantian. RUU itu dipersiapkan setelah melalui diskusi panjang yang masing-masing memberikan rincian dari berbagai aspek yang berbeda sesuai dengan keahlian para anggota komite. Kemudian draf yang pertama tersebut harus mendapatkan masukan dari *Money and Credit Council (Central Bank)* dan *the High Council of Banks*. Dengan sedikit modifikasi, draft diberikan kepada *Minister of Economic Affairs and Finance* untuk dibahas dalam Kabinet.⁵⁸ Langkah berikutnya adalah membawa RUU ke parlemen (Majelis Permusyawaratan). Parlemen membentuk sebuah panitia khusus perbankan, kebanyakan anggota panitia ini adalah ulama yang tertarik pada isu tentang perbankan Islam. Para anggota panitia khusus menunjukkan minat mendalam pada masalah-masalah perbankan Islam yang mendasar. Tiga dari tujuh anggota komite ditugaskan untuk merespon pertanyaan yang datang dari panitia khusus. Pada tahap akhir, rancangan itu dibawa ke sidang terbuka parlemen, dan disetujui dengan judul: "*Usury-Free Banking Operations Law*" (selanjutnya disebut UU, kecuali dinyatakan lain) pada tanggal 1 September 1983 dan diratifikasi oleh Dewan Guardian untuk secara efektif diimplementasikan sebagai undang-undang pada tanggal 21 Maret 1984. Ratifikasi proses hukum ini penting dan komprehensif namun tidak butuh

⁵⁸Iraj Toutouchian, *Op.Cit.*, hal. 10.

waktu lama karena dua alasan dasar. Pertama, pembahasan rinci dari panitia khusus, dan tampak pada catatan hasilnya memuaskan. Kedua, komentar dan pengamatan dari perwakilan khusus Imam Khomeini, yang dapat dipercaya dan diketahui semua anggota *Council of Guardian* hadir di semua sesi *the High Council of Banks*. Undang-undang ini telah dan masih diyakini menjadi salah satu yang terbaik, sebagai hukum untuk Islamisasi perbankan, tidak hanya hukum yang baku dan komprehensif tetapi juga masuk ke beberapa rincian untuk menghindari kesalahpahaman besar di masa mendatang.⁵⁹

Sebagaimana dengan negara lain dalam pelaksanaan perbankan Iran juga tidak terlepas dari pedoman praktek terbaik di bidang Perbankan seperti *Basel Accord II*. Pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan membutuhkan sistem keuangan yang efisien di setiap negara. Untuk tujuan ini, mengoptimalkan fungsi sistem keuangan, menjadi target utama. Proses ini berfokus pada inovasi, meningkatkan daya saing dan efisiensi dalam sistem perbankan. Semakin efisien bank dan lembaga keuangan lainnya, pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dan lebih stabil akan dicapai. Oleh karena itu, subjek pengawasan perbankan dengan tujuan untuk mengurangi risiko, membutuhkan perhatian khusus. Pedoman yang ditetapkan oleh Komite Basel untuk mempromosikan pengawasan, mendorong kerjasama internasional, dan merancang standar adalah langkah maju yang besar. *Basel Accord II* adalah komprehensif dan luas dalam memberikan rekomendasi tentang perbankan pengawasan, yang meliputi tiga pilar: persyaratan modal minimum, tinjauan pengawasan dan disiplin pasar. Kesepakatan Pilar kedua dengan prinsip-prinsip kunci dari supervisory review, bimbingan manajemen risiko, transparansi pengawasan dan akuntabilitas. Hal ini memastikan pengembangan proses penilaian modal internal dan menetapkan target modal yang sepadan dengan profil risiko bank. Bank untuk mencapai tujuan umum mereka, yaitu stabilitas, kesehatan dan mengamankan sumber daya dan kepentingan pelanggan perlu memenuhi persyaratan di atas, yang

⁵⁹Iraj Toutouchian, *Op.Cit.*, hal. 11.

merupakan implementasi pilar pertama dari *Basel II Accord*. Tentu saja, pengaturan untuk merumuskan pengawasan perbankan bervariasi dari negara ke negara. Jumlah dan ukuran lembaga perbankan, kompleksitas aktivitas perbankan, tingkat liberalisasi, metode pengungkapan informasi, akses untuk teknologi informasi dan staf yang berkualitas menjelaskan perbedaan-perbedaan ini.⁶⁰ Bank Sentral Republik Islam Iran, sejak lama telah merumuskan agenda ini dan menempatkan peraturan terkait dengan pedoman yang ditetapkan oleh Komite Basel, dan berusaha untuk menciptakan lingkungan yang sesuai untuk implementasi *Basel II Accord*. Sifat Islam dalam kegiatan perbankan di Iran, menuntut penelitian lebih lanjut, terutama setelah krisis keuangan terakhir, telah menimbulkan pertanyaan mengenai peraturan tentang alokasi aset, sekuritisasi dan efisiensi lembaga pemeringkat. *Financial Services Board Islam* (IFSB) juga mempelajari masalah ini dengan cermat. Implementasi *Basel II Accord* di Iran juga mengharuskan menciptakan infrastruktur yang diperlukan dan dalam hal ini, kredit rating dari pelanggan adalah salah satu tantangan. Perbankan memerlukan data yang lebih memadai tentang perusahaan dan perlu untuk meningkatkan tata kelola perusahaan dan transparansi dalam bank. Isu paling penting dalam pilar kedua dari *Basel II Accord* adalah untuk menentukan tingkat modal tambahan atas dasar penilaian pengawas. Hal ini akan membutuhkan pemegang saham bank untuk menyuntikkan modal atau mengabaikan dividen tahunan mereka. Keputusan tentang hal ini tampaknya sulit bagi pengawas karena kualitas staf dalam melakukan pekerjaan dan masih kurang dalam hal metode kuantifikasi untuk menilai risiko seperti risiko reputasi, risiko kredit konsentrasi dan sebagainya. Di Iran, jika kita mengakui adanya masalah hukum, kualitas staf yang seharusnya mengambil keputusan seperti itu, masih tetap menjadi masalah yang memprihatinkan. Itu sebabnya perlu pelatihan lebih banyak untuk staf saat ini, dan juga perlu untuk memobilisasi modal manusia berkualitas tinggi untuk memperluas

⁶⁰Ghazavi to SEANZA conference, "Iran dan tantangan untuk menerapkan Basel Accord II", <http://www.cbi.ir/showitem/6552.aspx>, diakses 12 Juni 2011.

geografis pada situs pengawasan. Masalah terakhir ini juga menjadi perhatian utama, karena jumlah bank di Iran meningkat cukup pesat dan kebutuhan pada pengawasan situs sangat mendesak sehingga perlu untuk memperluas pengawasan situs di Iran.⁶¹

(IMF) *International Monetary Fund* 2006 Pasal IV laporan Konsultasi yang diterbitkan pada tahun 2007, menunjukkan bahwa Iran telah dilanjutkan dengan reformasi untuk memperkuat pengawasan perbankan, dan telah memperkenalkan perubahan yang signifikan di sektor keuangan melalui adopsi dari sejumlah Penilaian Sektor Keuangan Program IMF. IMF menunjuk kebutuhan untuk merevisi kerangka hukum Iran dengan jelas menguraikan ketentuan-ketentuan untuk memberikan otonomi Bank Sentral (CBI) Iran, akuntabilitas, dan efektivitas dalam hal pengawasan. IMF merekomendasikan bahwa beberapa peraturan prudensial harus disempurnakan, pemeriksaan perbankan mengintegrasikan secara penuh antara *off-site and on-site inspection*, dan penegakan hukum yang diperkuat.⁶² Konsisten dengan rekomendasi IMF pada tahun 2007 dan 2008, pemerintah Iran meningkatkan upaya mereka untuk membawa pengawasan perbankan lebih dekat dengan standar internasional, sebagaimana diungkapkan di Pasal IV Laporan Konsultasi IMF tahun 2008. Meskipun demikian, ada kekurangan tentang informasi publik yang tersedia untuk kepatuhan Iran terhadap *Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*. Menurut laporan itu, Iran telah bergerak maju dalam memperkuat kerangka kerja pengawasan perbankan, dan telah memperkenalkan perubahan yang signifikan di sektor keuangan dengan mengadopsi sejumlah program dari *the IMF's 2000 Financial Sector Assessment Program (FSAP) recommendations*. Laporan menyebutkan bahwa Iran telah pindah ke kepatuhan berbasis risiko dari pengawasan terhadap prinsip kehati-hatian, diperbaruinya teknologi informasi, dan konsolidasi mekanisme internal kontrol dalam sistem

⁶¹Ghazavi to SEANZA conference, "Iran dan tantangan untuk menerapkan Basel Accord II", <http://www.cbi.ir/showitem/6552.aspx>, diakses 12 Juni 2011.

⁶²eStandardsForum, "Financial Standards Report Iran-March 2009", <http://estandardsforum.org/>, diakses 12 Juni 2011.

perbankan. Sebagaimana diungkapkan di awal hal ini konsisten dengan rekomendasi IMF pada tahun-tahun sebelumnya, pemerintah Iran telah meningkatkan upaya mereka untuk membawa pengawasan perbankan Iran lebih dekat dengan standar internasional.⁶³

2. Pengawasan Perbankan Syariah di Iran

Pengawasan perbankan syariah di Iran dapat ditelusuri dari dua peraturan perundang-undangan yaitu *The Law for Usury (Interest) Free Banking 1983* dan *The Monetary and Banking Law of Iran 1972*.

Pengaturan dan pengawasan perbankan syariah di Iran di dalam *The Law for Usury (Interest) Free Banking 1983* diatur sebagaimana diuraikan dibawah ini.

Berdasarkan *Article 1 dan 2 The Law for Usury (Interest) Free Banking* diatur tentang tujuan dan tugas dari sistem perbankan Islam di Iran yaitu:

Article 1 ; The Objectives of Banking System:

- (1) *The establishment of a monetary and credit system based on rightness and justice (as delineated by Islamic jurisprudence) for the purpose of regulating the sound circulation of money and credit to enhance the health and growth of the country's economy.*
- (2) *Availing itself of monetary and credit mechanisms, to engage in activities conducive to the attainment of the economic goals, policies and plans of the Government of the Islamic Republic.*
- (3) *Creation of necessary facilities for the extension of cooperation and Gharz-al-hasanah among the general public through the attraction and absorption of surplus funds, reserves, savings and deposits, and the mobilization thereof in provision of conditions and opportunities for gainful employment and investments, as stipulated in Clauses (2) and (9), Article (43) of the Constitution.*
- (4) *Maintenance of the currency value and equilibrium in the balance of payments and facilitating the commercial exchanges.*
- (5) *Facilitating payments and receipts, exchanges, transactions and other services to be performed by the banks, as determined by the Law.*

Berdasarkan Pasal 1 tersebut diketahui ada empat tujuan dari sistem perbankan Islam di Iran. Tujuan pertama dari sistem perbankan Islam Iran adalah membentuk sebuah sistem moneter dan kredit berdasarkan kebenaran dan keadilan sebagaimana tuntunan hukum Islam, sistem ini

⁶³ *Ibid.*

bertujuan untuk menciptakan sirkulasi uang dan kredit yang sehat untuk meningkatkan kesehatan dan pertumbuhan perekonomian negara. Sedangkan tujuan lainnya adalah menyediakan kondisi dan kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan dan investasi, memelihara nilai mata uang dan keseimbangan neraca pembayaran dan memfasilitasi pertukaran komersial, serta memfasilitasi penerimaan pembayaran, pertukaran, transaksi dan layanan lainnya yang akan dilakukan oleh bank, sebagaimana ditentukan oleh Hukum.

Sedangkan tugas sistem perbankan Islam Iran terdiri dari 16 tugas sebagaimana diatur dalam *Article 2*, diantaranya yaitu:

Article 2, Duties of the Banking System:

- 1) *Sub article (8), Opening of various Gharz-al-hasaneh (current and savings) accounts and accepting term investment deposits and issuance of relevant certificates, as required by the Law and regulations.*
- 2) *Sub article (9), Granting of loans and credits free of interest charges in accordance with the Law and regulations.*
- 3) *Sub article (10) Granting of loans and credits and provision of other banking services to the legally-established cooperatives, for the realization of the provisions of Clause (2), Article (43) of the Constitution.*

Disebutkan bahwa dari tugas sistem perbankan Islam Iran adalah membuka tabungan dan deposit jangka panjang sesuai, memberikan pinjaman dan kredit tanpa bunga sesuai dengan hukum dan regulasi yang berlaku. Perbankan juga memberikan pinjaman dan kredit serta penyediaan layanan perbankan lainnya kepada koperasi yang didirikan secara sah untuk merealisasikan ketentuan Ayat (2), Pasal (43) dari Konstitusi Iran. Pasal 43 ayat (2) Konstitusi Iran tersebut menyatakan sebagai berikut:

Article 43, The economy of the Islamic Republic of Iran, with its objectives of achieving the economic independence of the society, uprooting poverty and deprivation, and fulfilling human needs in the process of development while preserving human liberty, is based on the following criteria:

Clause 2, Ensuring conditions and opportunities of employment for everyone, with a view to attaining full employment; placing the means of work at the disposal of everyone who is able to work but lacks the means, in the form of cooperatives, through granting interest-free

loans or recourse to any other legitimate means that neither results in the concentration or circulation of wealth in the hands of a few individuals or groups, nor turns the government into a major absolute employer"

Dengan demikian tugas perbankan Islam Iran adalah untuk mewujudkan Perekonomian Republik Islam Iran, yang bertujuan untuk mencapai kemandirian ekonomi masyarakat, menghapus dan mengurangi kemiskinan, dan memenuhi kebutuhan manusia dalam proses pembangunan dengan menjaga kebebasan manusia, dengan memastikan kondisi dan peluang kerja bagi semua orang, dengan pandangan untuk mendapatkan kesempatan kerja secara penuh, menempatkan sarana kerja untuk dipakai setiap orang yang mampu bekerja tetapi tidak berarti untuk memiliki, dalam bentuk koperasi, melalui pemberian pinjaman bebas bunga atau cara yang sah lainnya yang tidak menghasilkan konsentrasi atau sirkulasi kekayaan di tangan beberapa individu atau kelompok atau mengubah pemerintah menjadi pemberi kerja utama.

Kemudian Pasal-pasal berikut ini mengatur tentang *Mobilization of Monetary Resources* atau mobilisasi sumber-sumber moneter yang dapat dilakukan dengan cara:

Article 3

Banks are authorized to accept deposits under each of the following titles:

(A) Gharz-al-hasaneh Deposits:

1. *Current*
2. *Saving*

(B) Term Investment Deposits. Term investment deposits, for the utilization of which the bank enjoys the power of attorney, shall be used in joint venture, Mozarebeh, hire-purchase, installment transaction, Mozara-ah, Mosaqat, direct investment, forward dealings and Joaalah transactions.

Article 4

Banks are obliged to repay the principals of gharz-al-hasaneh (saving and current) deposits and may undertake and/or insure the principals of the term investment deposits.

Article 6

In order to attract and mobilize deposits, the banks may, through promotional methods, give the following rewards to the depositors:

(A) Non-fixed bonuses in cash or in kind to gharz-al-hasaneh deposits.

- (B) *Exempting the depositors from, or granting discounts thereto, in payment of commissions and/or fees.*
- (C) *According priority to depositors in the use of banking facilities as specified in Chapter III.*

Dari pasal-pasal tersebut diketahui bahwa Bank berwenang untuk menerima deposito di dalam bentuk simpanan *Gharz-al-hasaneh* dan Deposit Investasi Jangka. Deposito investasi jangka panjang, dapat harus digunakan untuk usaha patungan, *Mozarebeh*, sewa-beli, transaksi angsuran, *Mozara-ah*, *Mosaqat*, *direct investment*, *forward dealings* dan transaksi *Joaalah*. Bank diwajibkan untuk membayar prinsip-prinsip *gharz-al-hasaneh* dan dapat menjalankan dan / atau menjamin pelaku deposito investasi jangka. Dalam rangka untuk menarik dan memobilisasi deposito, bank diperbolehkan melakukan promosi, memberikan hadiah berikut untuk para deponan ; bonus tunai yang tidak ditetapkan di depan untuk deposito *Gharz-al-hasaneh*, membebaskan deponan dari pembayaran komisi atau biaya, atau memberikan diskon tambahan. Bank juga bisa memberikan kepada deponan untuk menggunakan fasilitas perbankan sebagaimana ditetapkan dalam *Chapter III, Article 7*, yaitu dalam rangka untuk menciptakan kondisi yang diperlukan bagi perluasan kegiatan sektor produktif, komersial dan berbagai layanan, bank-bank mungkin, atas dasar kemitraan, memberikan sebagian dari dan modal / atau sumber daya yang dibutuhkan oleh sektor ini. Kemudian dalam Pasal 8 sampai dengan 17 diatur tentang investasi yang boleh dilakukan dan beberapa larangan terhadap Bank. Bank-bank dapat secara langsung berinvestasi dalam proyek-proyek yang produktif dan pembangunan atau kegiatan. Rencana investasi tersebut harus dimasukkan dalam RUU APBN tahunan harus disetujui oleh *Majlis Shoaraye Eslami* dan evaluasi proyek harus menunjukkan tidak ada kerugian. Bank-bank tidak boleh berinvestasi dalam produksi mewah dan barang-barang konsumen non-esensial dan bank-bank tidak akan memlakukan *Mozarebeh* dengan sektor swasta untuk impor. Kemudian dalam pasal 14 bahwa untuk realisasi tujuan yang terkandung dalam Klausul (2) dan (9) Pasal (43) dari Konstitusi, bank wajib untuk mengalokasikan sebagian dari sumber daya

mereka, sebagai *Gharz-al-hasanah* kepada pemohon. Prosedur untuk penegakan Pasal ini disusun oleh Bank Sentral dan disetujui oleh Dewan Menteri.

Article 8.

The banks may directly invest in productive and development projects or activities. Plans for such investments should be included in the State Annual Budget Bill to be approved by Majlis Shoaraye Eslami and evaluation of the project should be indicative of no loss.

Note :

The banks are by no means entitled to invest in the production of luxury and non-essential consumer goods and The banks shall not enter into Mozarebeh with the private sector for imports.

Article 14.

For the realization of the aims contained in Clauses (2) and (9) of Article (43) of the Constitution, the banks are obliged to earmark a portion of their resources, as gharz-al-hasanah, to the applicants. The procedures for enforcement of this Article shall be drawn up by the Central Bank and approved by the Council of Ministers.

Pada Pasal 18 sampai dengan Pasal 20 diatur tentang tugas Bank Markazi Iran selaku Bank Sentral Iran dalam sistem perbankan Islam yaitu *Bank Markazi Iran Islami Jomhuri* wajib menjalankan kegiatan yang hanya disetujui oleh hukum ini. Kebijakan kredit jangka pendek (satu tahun), harus diadopsi atas rekomendasi oleh *General Assembly* dan disetujui oleh *Dewan Menteri* dan kebijakan untuk fasilitas kredit dalam waktu lima tahun dan jangka panjang harus dimasukkan dalam tagihan selama lima-tahun dan rencana pembangunan jangka panjang harus diserahkan kepada *The Islamic Consultative Assembly* untuk dilakukan ratifikasi. Untuk berfungsinya sistem moneter dan kredit, Bank Markazi Iran tunduk pada peraturan disetujui oleh *Council of Ministers*, yang diberdayakan dengan kekuatan Pasal 19, untuk melakukan campur tangan dan mengawasi kegiatan moneter dan perbankan, diantaranya dengan menentukan ; rasio minimum dan maksimum dalam usaha patungan dan menentukan jenis dan jumlah minimum dan maksimum dari komisi untuk layanan perbankan yang diberikan.

Article 18

Bank Markazi Iran which shall be called Bank Markazi Jomhuri Islami Iran shall with respect to the state owned corporations the

shares of which are not fully owned by the Government, conduct only those operations sanctioned by this law.

Article 19

Policy for credit and short-term (one year) facilities shall be adopted upon recommendation by the General Assembly and approval by the Council of Ministers, and policy for credit and five-year and long-term facilities shall be incorporated in bills for five-year and long-term development plans and submitted to The Islamic Consultative Assembly for ratification.

Article 20

For the proper functioning of the monetary and credit system, BMJII, under Rules to be approved by the Council of Ministers, is empowered on the strength of Article 19, to intervene in, and supervise, the monetary and banking activities

Kemudian juga diatur dalam Pasal 21 bahwa untuk berfungsinya sistem moneter dan kredit, BMJII di bawah peraturan ini dalam berurusan dengan bank lain, BMJII tidak berwenang untuk tidak terlibat dalam operasional bank-bank lain yang melakukan riba.

Article 21

For the proper functioning of the monetary and credit system, BMJII, under Rules to In its dealing with other banks, BMJII is not authorized to engage in banking operations which involve usury.....

Pengaturan dan pengawasan perbankan syariah di Iran berikutnya diatur dalam *The Monetary and Banking Law of Iran 1972*.

Article 10

(a) Bank Markazi Iran shall be responsible for the formulation and implementation of the monetary and credit policies with due regard to the general economic policy of the country.

(b) The objectives of Bank Markazi Iran are to maintain the value of the currency and equilibrium in the balance of payments, to facilitate trade transactions, and to assist the economic growth of the country.

Article 11

Bank Markazi Iran, as the authority responsible for the monetary and credit system of the country, shall fulfill the following functions;

(a) Issuance of notes and coins constituting the currency of the country according to the provisions of this Act;

(b) Supervision of banks and credit institutions according to the provisions of this Act;

Formulation of regulations pertaining to foreign exchange transactions, commitments and guarantees with the approval of the currency and credit council, and also control of foreign exchange transactions....

Pasal 10, *The Monetary and Banking Law of Iran*, menyatakan bahwa Bank Markazi Iran bertanggung jawab atas perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter dan kredit dengan memperhatikan kebijakan ekonomi secara umum negara. Sedangkan tujuan dari Bank Markazi Iran untuk mempertahankan nilai mata uang dan keseimbangan neraca pembayaran, untuk memfasilitasi transaksi perdagangan, dan membantu pertumbuhan ekonomi negara. Kemudian di Pasal 11, dinyatakan bahwa Bank Markazi Iran sebagai otoritas yang bertanggung jawab untuk sistem moneter dan kredit negara, harus memenuhi fungsi-fungsi berikut diantaranya sebagai berikut:

- (a) Penerbitan uang kertas dan koin yang merupakan mata uang negara sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini,
- (b) Pengawasan bank dan lembaga kredit sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini,
- (c) Penyusunan peraturan yang berkaitan dengan transaksi valuta asing, komitmen dan jaminan dengan persetujuan dewan mata uang dan kredit, dan juga kontrol transaksi valuta asing,

Article 14

Bank Markazi Iran shall, for the proper implementation of the monetary system, have the authority to intervene in and supervise monetary and banking affairs as follows:

2- By determining, for different categories of banks according to their operations or on the basis of other criteria at its own discretion, the ratio of the bank's liquid assets to their total assets or to their different types of liabilities.

5- By determining the ratio of the sum-total of paid up capital and reserves of banks to their different types of assets.

10- By auditing the accounts and documents and inspecting the operations of banks and obtaining information and statistics from them with due regard to the principles of professional secrecy.

11- By limiting the activities of banks to one or more specific areas of operation whether temporarily or permanently;

13- By determining the maximum aggregate amount of overall loans and credits granted by banks or the maximum amount of their loans and credits in each specific field.

Application of the authority granted through this Article shall be subject to the prior approval of the Currency and Credit Council.

Pasal 14, mengatur tentang kewenangan Bank Markazi Iran untuk melakukan intervensi dan mengawasi bidang moneter dan perbankan. Bank Markazi Iran wajib, untuk melaksanakan implementasi yang tepat dari sistem moneter, memiliki kewenangan untuk mengintervensi dan mengawasi bidang moneter dan perbankan dengan melaksanakan beberapa pengaturan diantaranya sebagai berikut:

- a. Ayat (2), Dengan menentukan, untuk kategori yang berbeda dari bank-bank sesuai dengan operasi mereka atau atas dasar kriteria lain atas kebijakannya sendiri, rasio aset likuid bank dengan total aset mereka atau untuk jenis yang berbeda dari kewajiban.
- b. Ayat (4), Dengan menentukan rasio dari jumlah total-dari modal disetor dan cadangan bank untuk berbagai jenis aset mereka.
- c. Ayat (10), Dengan melakukan audit rekening dan dokumen dan informasi memeriksa operasi bank dan mendapatkan dan statistik dari mereka dengan memperhatikan prinsip-prinsip kerahasiaan profesional.
- d. Dengan membatasi kegiatan bank untuk satu atau lebih area khusus operasi apakah sementara atau permanen;
- e. Dengan menentukan jumlah agregat maksimum pinjaman keseluruhan dan kredit diberikan oleh bank atau jumlah maksimum pinjaman dan kredit dalam setiap bidang tertentu.

Penerapan kewenangan yang diberikan sampai dengan Pasal 14 ini harus tunduk dan mendapat persetujuan dari *the Currency and Credit Council*.

Kemudian dalam Pasal 16 diatur tentang organ-organ atau struktur di dalam Bank Markazi Iran yaitu sebagai berikut:

Article 16

Bank Markazi Iran is composed of the following organs:

- I- The General Meeting;*
- II- The Currency and Credit council;*
- III- The Executive Board;*
- IV- The Note Reserve Control Board;*
- V- The Supervisory Board.*

Kemudian Pasal 18 mengatur tentang *The Currency and Credit Council*, bahwa dalam rangka tugas Bank Markazi Iran yang berada di

posisi untuk mempertimbangkan dan memutuskan kebijakan umum dan mengawasi urusan moneter dan perbankan negara, *The Currency and Credit Council* harus: mereview dan menyetujui peraturan yang disusun berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini; memberikan pendapat atas masalah perbankan, moneter dan masalah kredit negara serta mengenai tagihan pinjaman, jaminan kredit, dan pada setiap isu-isu lain yang disebut oleh Pemerintah; memberikan pandangan dan saran serta melakukan konsultasi dengan Pemerintah pada masalah perbankan, moneter dan masalah kredit yang menurut pendapat Dewan dapat memperbaiki kondisi ekonomi dan khususnya tentang kebijakan kredit negara serta memberikan komentar pada setiap isu-isu lainnya yang dimaksud dalam kerangka Undang-undang ini oleh Gubernur Bank Markazi Iran.

Article 18

(a) In order to be in a position to consider and decide on the general policy of Bank Markazi Iran and to supervise the monetary and banking affairs of the country, the Currency and Credit Council shall:

3- Review and approve the regulations drawn up under the provisions of this Act;

4- Comment upon the banking, monetary and credit issues of the country as well as bills concerning loans, credit guarantees, and on any other issues referred to the Council by the Government;

5- Give consultative views and advice to the Government on banking, monetary and credit issues which, in the Council's opinion, may bear upon the economic conditions and especially the credit policy of the country;

6- Comment on any other issues referred to it within the framework of this Act by the Governor of Bank Markazi Iran.

Kewenangan berikutnya dari Bank Markazi Iran adalah pemberian izin terhadap pendirian bank sebagaimana diatur dalam Pasal 30, bahwa pendirian bank, keterlibatan dalam operasi perbankan dan penggunaan kata "Bank" dalam sebuah lembaga keuangan diatur sepenuhnya oleh ketentuan-ketentuan Undang-undang ini, pembentukan bank wajib memperoleh persetujuan sebelumnya terhadap isi anggaran dasar oleh *The Currency and Credit Council* dan izin dari Bank Markazi Iran. Bank yang telah didirikan sebelum undang-undang ini berlaku dan anggaran dasarnya tidak sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini mereka harus mengubah

anggaran dasarnya untuk mematuhi ketentuan Undang-undang ini dalam satu tahun dan memiliki anggaran dasar baru yang disetujui oleh *The Currency and Credit Council*.

Article 30

(a) – Establishment of banks, engagement in banking operations and the use of the word "Bank" in the title of credit institutions shall be entirely governed by the provisions of this Act;

(c) The establishment of a bank shall require prior approval of its Article of Association by the Currency and Credit Council and a permit from Bank Markazi Iran;

Note

Banks which have been established prior to the passage of, and whose Articles of Association do not comply with the provision of, this Act shall modify their Articles of Association to comply with the provisions of this Act within one year of its passage and have the new Articles of Association approved by the Currency and Credit Council.

Bank Markazi juga menentukan besarnya modal minimum yang diperlukan untuk pendirian bank di Iran, berapa yang harus ditempatkan dan berapa yang harus disetor sebagaimana diatur dalam Pasal 32. Modal minimum bank Iran adalah dua ratus juta rial, seluruhnya ditempatkan dan setidaknya lima puluh persen disetor, modal disetor akan disimpan dengan Bank Markazi Iran sebelum pengajuan permohonan pendaftaran. Modal minimum bank asing akan dua ratus juta rial seluruhnya disimpan di Bank Markazi Iran sebelum pengajuan permohonan pendaftaran. Bank Markazi Iran dengan persetujuan *the Currency and Credit Council* menentukan periode di mana modal bank Iran harus disetor dan memberitahu bank untuk tindakan yang diperlukan. Bank Markazi Iran berdasarkan persetujuan dari Dewan Menteri dapat meningkatkan jumlah minimum modal untuk semua bank atau bank yang beroperasi di bidang-bidang khusus.

Article 32

(b) The minimum share capital of Iranian banks shall be two hundred million rials, wholly subscribed and at least fifty per cent paid up. The paid up capital shall be deposited with Bank Markazi Iran prior to the submission of the application for registration. The minimum capital of foreign banks shall be two hundred million rials wholly deposited at Bank Markazi Iran prior to the submission of the application for registration;

(c) Bank Markazi Iran, may, with the approval of the Currency and Credit Council, prescribe the period within which the capital of Iranian banks shall be fully paid up and shall notify the banks for necessary action;

(d) Bank Markazi Iran may, with the approval of the Council of Ministers, increase the minimum amount of the share capital (Section (b) of this Article) for all banks or for banks operating in special fields.

Pasal 33, diatur tentang persyaratan dan kondisi operasional perbankan. Dalam pasal ini ditentukan rasio dan peraturan yang mengatur alokasi untuk Giro Wajib Minimum bank serta cara di mana mereka dapat digunakan akan ditentukan oleh *Currency and Credit Council*. Pengalokasian ke Giro Wajib Minimum tidak kurang dari 15 atau melebihi 20 persen dari keuntungan bersih tahunan. Alokasi untuk Cadangan Wajib Minimum wajib diisi setelah total akumulasi Cadangan tersebut sama dengan modal bank. Kemudian jika kerugian berkelanjutan dan modal bank yang jatuh di bawah jumlah minimum yang ditentukan dalam Undang-undang ini, maka bank harus mengembalikan modal minimum dengan cara yang ditentukan *Currency and Credit Council*. *Currency and Credit Council* juga harus menetapkan sebuah sistem akuntansi yang menghasilkan neraca yang mencerminkan semua aset dan kewajiban bank dan semua bank harus mengikuti sistem yang ditentukan.

Article 33

(a) – The ratio of and the rules governing appropriations to the Statutory Reserves of banks as well as the manner in which they may be utilized shall be determined by the Currency and Credit Council. Appropriation to the Statutory Reserves shall not be less than 15 or exceed 20 per cent of the annual net profits. Appropriations to the Statutory Reserve shall be optional once the accumulated total of such Reserve equals the capital of the bank;

(b) Should, as a result of losses sustained, the capital of a bank fall below the minimum amount prescribed in this Act, the bank shall restore the minimum capital in the manner determined by the Currency and Credit Council;

(c) The Currency and Credit Council shall prescribe an accounting system resulting in a balance sheet which will reflect all the assets and liabilities of the bank. All banks shall follow the system thus prescribed.

Kemudian dalam Pasal 34 diatur tentang larangan terhadap Bank. Bank tidak boleh melakukan tindakan, diantaranya sebagai berikut: ayat (4) memberikan kredit kepada anggota organ mereka sendiri dan organisasi dimana anggota mengatakan menahan minat, dan orang alam lainnya atau badan hukum yang melebihi batas yang ditentukan oleh Bank Markazi Iran. Bank juga dilarang memberikan kredit kepada anggota organ, kepala departemen, dan inspektur Bank Markazi Iran, kecuali sebagaimana diatur dalam peraturan dan dalam hal ini harus disetujui oleh *The Currency and Credit Council*.

Article 34

Banks may not undertake the following operations:

3- purchase of shares or participation in the capital of any corporate body or purchase of local or foreign securities for their own account in excess of the amount prescribed in special directives and regulations to be drawn up by Bank Markazi Iran;

4- Granting of credits to members of their own organs and to organizations wherein the said members hold interest, and to other natural persons or legal entities in excess of the limits determined by Bank Markazi Iran in special directives or regulations;

5- Granting of credits to the members of the organs, heads of departments, and inspectors of Bank Markazi Iran, except as provided in regulations to be approved by the Currency and Credit Council in this respect;

Dalam Pasal 37, Bank wajib mematuhi ketentuan Undang-undang ini, dan peraturan yang berkaitan dengannya, arahan dari Bank Markazi Iran dikeluarkan berdasarkan Undang-undang ini atau peraturan yang berkaitan dengan itu. Kemudian Pasal 44 mengatur bahwa pelanggaran terhadap ketentuan dalam Undang-Undang ini atau peraturan yang berkaitan dengannya dan arahan Bank Markazi Iran yang dikeluarkan berdasarkan Undang-undang ini atau peraturan yang berkaitan dengan itu akan mendapatkan sanksi diantaranya berupa teguran tertulis terhadap manajer atau orang yang bertanggung jawab atas pelanggaran tersebut. Jika terdapat kerugian sementara atau permanen, pada bagian dari bank atau lembaga keuangan non perbankan, maka terdapat kewenangan untuk terlibat dalam operasional perbankan dalam skala tertentu. Kewenangan dan kekuasaan untuk menyelidiki pelanggaran sebagaimana dimaksud

dalam Pasal ini dan untuk mengeluarkan perintah menjatuhkan sanksi harus disetujui oleh *the Banks Disciplinary Board* yang terdiri dari perwakilan jaksa, satu wakil dari Asosiasi Bankir dan salah satu anggota sebagaimana dinominasikan oleh Dewan. Penyelidikan dan penentuan pelanggaran, penentuan sanksi untuk setiap jenis pelanggaran, aplikasi dan metode peninjauan kembali, dan pelaksanaan keputusan oleh *the Banks Disciplinary Board* harus berdasarkan prosedur yang disetujui oleh dan *Currency and Credit Council*.

Article 37

Banks shall comply with the provisions of this Act, and the regulations pertaining thereto, the directives of Bank Markazi Iran issued on the basis of this Act or the regulations pertaining to it, and the provisions of their own Articles of Association.

Article 44

Violation of other provisions in this Act or regulations pertaining thereto, and the directives of Bank markazi Iran issued on the basis of this Act or regulations pertaining to it shall entail the following disciplinary punitive measures;

1- Written warning to violating managers or persons in charge;

3- Temporary or permanent loss, on the part of the bank or the non-banking credit institution, of the right to engage in certain banking operations. The authority vested with the power to investigate violations referred to in this Article and to issue orders for disciplinary measures shall be the Banks Disciplinary Board which shall be composed of the prosecutor General's representative, one representative from the Bankers Association and one of the members of the Currency and Credit council as nominated by the Council.

Investigation into and determination of violations, determination of disciplinary measures for each type of violation, application for and methods of reconsideration, and the implementation of decisions by the Disciplinary Board and the Currency and Credit Council shall be on the basis of procedures to be approved by the Currency and Credit Council.

Dari semua uraian di atas terlihat bahwa pengawasan yang diatur dalam dua peraturan perundang-undangan perbankan di Iran yaitu *The Law for Usury (Interest) Free Banking 1983* dan *The Monetary and Banking Law of Iran 1972*, hanya pengawasan dari prinsip kehati-hatian perbankan, seperti modal minimum, rasio kecukupan modal dan pembatasan pemberian pinjaman kepada group sendiri. Walaupun di dalam *The Law for Usury (Interest) Free Banking 1983* telah ditegaskan

bahwa tujuan dari sistem perbankan Islam Iran adalah membentuk sebuah sistem moneter dan kredit berdasarkan kebenaran dan keadilan sebagaimana tuntunan hukum Islam dan perbankan Islam Iran adalah perbankan yang bebas riba yang mengharamkan bunga bank. Tidak terdapat dewan pengawas syariah di masing-masing bank di Iran, hal ini terjadi dengan alasan bahwa Iran adalah negara Islam dan menerapkan perbankan Islam pula secara murni yang telah diatur dalam *The Law for Usury (Interest) Free Banking 1983* dan di Iran terdapat *The Council of Guardians* yang diberikan wewenang untuk memeriksa semua undang-undang yang disahkan oleh Majelis untuk memastikan bahwa itu sesuai dengan hukum Islam. Semua anggota *The Council of Guardians* harus sepakat bahwa setiap hukum yang diberikan tidak melanggar ajaran agama. Jika Dewan Wali memutuskan bahwa hukum bertentangan dengan Islam maka akan dikembalikan ke Majelis untuk revisi, jika *The Council of Guardians* memutuskan bahwa hukum sesuai dengan Islam, bahwa hukum diratifikasi oleh *The Council of Guardians*, dan hal tersebut dijamin dalam konstitusi Iran. Peran *The Council of Guardians*, dalam konstitusi Iran sebagaimana diungkapkan dibawah ini:⁶⁴

The Constitution also provides for the Council of Guardians, which is charged with examining all legislation passed by the Majlis to ensure that it conforms to Islamic law. The responsibilities of the Council of Guardians are delineated in Articles 94 through 99. The members must review each law voted by the Majlis and determine, no later than ten days after the assembly has submitted a bill for consideration, whether or not it conforms with Islamic principles. If ten days are insufficient to study a particular piece of legislation, the Council of Guardians may request a ten-day extension. A majority of the clerical members of the Council of Guardians must agree that any given law does not violate religious precepts. If the Council of Guardians decides that a law contradicts Islam, the bill is returned to the Majlis for revision. If the Council of Guardians decides that a law conforms with Islam, that law is ratified. the Council of Guardians established its independent role by vetoing a law to nationalize all foreign trade.

Namun demikian kebutuhan akan adanya sebuah dewan pengawas syariah yang dibentuk disetiap wilayah pernah diungkapkan dalam salah satu

⁶⁴The Constitution of Islamic Republic of Iran, http://www.salamiran.org/content/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=85 diakses tgl 15 Pebruary 2011

penelitian yang dilaksanakan oleh Islamic Development Bank di Iran sebagaimana dinyatakan di bawah ini:⁶⁵

Shari'ah Advisory Board. Islamic banking being a new phenomenon in financial system and going through its embryonic stage without much, or any, precedent has to be implemented with proper care. It is highly recommended that an advisory board consisting of religious scholars, economists, bankers, lawyers, finance experts to be set up at different levels of geographical areas. Its task shall include constant contact with different branches of banks to give them specialized advice and proper guidance whenever asked for, in addition to their routine job to check and balance the conformity of performance with the Law

Berdasarkan uraian di atas, maka perbandingan pengawasan perbankan syariah di Indonesia, Malaysia dan Iran dapat diringkas sebagai berikut:

- a. Sistem Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia:
 - 1) Diregulasi oleh Bank Indonesia (Bank Sentral Republik Indonesia – BSRI)
 - 2) *Dual Banking System*, terdapat undang-undang perbankan syariah;
 - 3) Dewan Pengawas Syariah disyaratkan ada di tiap bank syariah, dan terdapat Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia yang independen dari Bank Sentral dan Pemerintah, dan salah satu tugasnya mengeluarkan fatwa-fatwa mengenai prinsip syariah di bidang ekonomi.
 - 4) *Window syariah* (dalam bentuk Unit Usaha Syariah) diperbolehkan dan ditujukan untuk dibentuk menjadi bank syariah tersendiri yang lepas dari bank induknya.
 - 5) Pengawasan terkonsolidasi.
 - 6) Ketentuan permodalan dan prinsip-prinsip dasar dalam Basel telah diadopsi.
 - 7) Standar akuntansi internasional telah diadopsi.
 - 8) Transformasi keuangan masih dalam proses untuk memperkuat modal dan solvabilitas bank.

⁶⁵Iraj Toutounchian, *An Analytical Review of Islamic Banking as Practiced in Iran*, (Jeddah: Islamic Development Bank-Islamic Research and Training Institute, 1998), hal. 66.

- 9) Strategi pengembangan perbankan syariah menjadi tanggung jawab Bank Sentral.
- b. Sistem Pengawasan Perbankan Syariah di Malaysia:
- 1) Diregulasi oleh *Central Bank of Malaysia* (Bank Negara Malaysia – BNM),
 - 2) *Dual banking system*, terdapat undang-undang perbankan syariah,
 - 3) Dewan Pengawas Syariah ada di tiap bank Syariah dan pada level kelembagaan di BNM terdapat dewan pengawas syariah (yang bersifat nasional),
 - 4) *Window syariah* diperbolehkan bagi bank konvensional,
 - 5) Pengawasan terkonsolidasi,
 - 6) Ketentuan permodalan dan prinsip-prinsip dasar dalam Basel telah diadopsi,
 - 7) Standar akuntansi internasional telah diadopsi,
 - 8) Pengawasan langsung dan tidak langsung telah didefinisikan dengan tujuan yang jelas,
 - 9) Strategi pengembangan perbankan syariah menjadi tanggung jawab bank sentral dan kementerian keuangan,
- c. Sistem Pengawasan Perbankan Syariah Di Iran:
- 1) Diregulasi oleh Central Bank of Iran (Bank Jumhuri Islami Iran),
 - 2) Hampir semua bank berada dalam sektor publik dan mulai dilakukan privatisasi minoritas,
 - 3) Regulasi dan pengawasan bank sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah,
 - 4) Hanya ada satu sistem perbankan, yaitu sistem perbankan syariah, yang berada dibawah Undang-Undang tentang Perbankan Bebas Bunga (*Usury free-Banking Law*) tahun 1983,
 - 5) Kebijakan yang dicanangkan berorientasi pada diadopsinya ketentuan permodalan dalam Basel,
 - 6) Standar akuntansi syariah internasional telah diterapkan,

- 7) Tidak terdapat dewan pengawas syariah di masing-masing bank, karena Iran adalah negara Islam dan hanya menerapkan sistem perbankan syariah, maka seluruh fungsi pengawasan dilakukan oleh Bank Sentral,
- 8) Metode dan tujuan pengawasan langsung dan tidak langsung (*onsite and offsite supervision*) telah terdefinisi dan diterapkan.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

- 1) Pengawasan terhadap Perbankan Syariah di Indonesia terdiri dari: pertama; pengawasan kepatuhan bank berdasarkan prinsip kehati-hatian dan pengawasan berdasarkan resiko yang harus dikelola oleh bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia, kedua ; pengawasan kepatuhan bank terhadap prinsip syariah dalam operasional dan transaksi perbankan syariah dilaksanakan oleh Dewan Pengawas Syariah yang terdapat pada setiap bank syariah dan UUS. DSN MUI mempunyai peranan dan kedudukan yang penting dalam pengawasan perbankan syariah dengan mengeluarkan fatwa tentang produk atau jasa di lingkungan perbankan syariah. Fatwa DSN tersebut merupakan perwujudan prinsip dan aturan syariah yang harus ditaati oleh perbankan syariah dan menjadi acuan kerja bagi DPS. Fatwa DSN berlaku sebagai hukum positif bagi perbankan syariah dengan dituangkannya fatwa DSN menjadi peraturan Bank Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU Perbankan Syariah.
- 2) Perbandingan Pengawasan Bank Syariah di Indonesia, Malaysia dan Iran:
 - (a) Pengawasan bank syariah di ketiga negara tersebut telah menggunakan sistem pengawasan perbankan yang berlaku secara internasional dan telah mempunyai undang-undang khusus yang mengatur tentang bank syariah, pengaturan dan pengawasan pelaksanaan kegiatan operasional perbankan syariah di ketiga negara tersebut berada di bawah pengawasan bank sentral. Di Indonesia dan Malaysia, bank-bank konvensional diperbolehkan untuk membuka *window syariah* atau unit usaha syariah, sedangkan di Iran tidak diperbolehkan ada bank konvensional dan hanya ada perbankan syariah.

- (b) Semua bank syariah di Indonesia dan Malaysia wajib memiliki Dewan Pengawas Syariah tersendiri, namun di Malaysia, bank sentral juga memiliki Dewan Pengawas Syariah sendiri. Sedangkan di Iran tidak terdapat Dewan Pengawas Syariah.
- (c) Iran merupakan negara Islam dan di Iran hanya menjalankan satu sistem perbankan yaitu perbankan syariah maka seluruh fungsi pengawasan dilaksanakan oleh Bank Sentral.

B. Saran

Salah satu jalan untuk meningkatkan kemampuan anggota DPS adalah dengan melakukan sertifikasi anggota DPS. Berdasarkan kenyataan yang terjadi dilapangan bahwa seringkali calon anggota DPS gagal dalam menjalani test wawancara yang dilakukan oleh Bank Indonesia maka disarankan seorang calon anggota DPS sebelum direkomendasikan oleh DSN-MUI harus telah mempunyai sertifikasi atau lulus sertifikasi yang dilaksanakan oleh DSN-MUI dan Bank Indonesia.

DAFTAR REFERENSI

Buku :

- Ascarya, *Akad dan Produk Bank Syariah*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008
- Al-Omar, Fuad dan Abdel Haq, Muhammad, *Islamic Banking, Theory, Practice and Challenges*, Karachi : Oxford University Press, 1996
- Ali, Muhammad Daud, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo, 2011
- Antonio, Muhammad Syafii, *Bank Syariah dari Teori ke Praktek*, Jakarta : Tazkia Cendikia, 2008
- Ali, Zainuddin, *Hukum Perbankan Syariah*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010
- Bodenheimer, Edgar, *Jurisprudence, The Philosophy and Method of the Law*, Cambridge: Harvard University Press, 1962
- Bruggink, JJH., *Refleksi tentang Hukum*, alih bahasa oleh Arief Sidharta, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1996
- Bogdan, Michael, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, alih bahasa Derta Sri Widowatie, Bandung: Nusa Media, 2010
- Capra, M. Umer, dan Khan, Tariqullah, *Regulasi dan Pengawasan Bank Syariah*, Jakarta: Bumi Aksara, 2008
- Djumhana, Muhammad, *Asas-asas Hukum Perbankan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- _____, *Hukum Perbankan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000
- Dirdjosisworo, Soedjono, *Hukum Perbankan di Indonesia; Bank Umum*, Bandung: Mandar Maju, 2003
- Fuadi, Munir, *Hukum Perbankan Modern; Buku Kesatu*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003
- Ghozali, Imam, *Manajemen Resiko Perbankan*, Semarang: Universitas Diponegoro, 2007
- Gandapraja, Permadi, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Perbankan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2009
- Hamoud, Sami, *Islamic Banking*, London : Arabian Information Ltd, 1985.
- Haron, Sudin, *Islamic Banking: Rules and Regulations*, Petaling Jaya: Pelanduk Publications, 1997
- _____, *Prinsip dan Operasi Perbankan Islam*, Kuala Lumpur: Berita Publishing, 1996

- Hartono, Sunaryati, *Kapita Selecta Perbandingan Hukum*, Bandung: Citra Aditya, 1991
- Hasan, Zubairi, *Undang-undang Perbankan Syariah; Titik Temu Hukum Islam dan Hukum Nasional*, Jakarta : Rajawali Pers, 2009
- Ibrahim, Jonny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, 2007
- Islamic Financial Service Board, *Guidance Note in Connection with The Capital Adequacy Standard ; Recognition of Ratings by External Credit Assessment Institution (ECAIs) on Shariah Compliant Financial Instrument*, Maret 2008
- Iraj Toutouchian, *Islamic Development Bank-Islamic Research and Training Institute, An Analytical Review of Islamic Banking as Practiced in Iran*, Juni 1998
- Kasmir, *Bank & Lembaga Keuangan Lainnya*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2002
- Karim, Adiwarmanto A., *Bankir Yahudi pada Zaman Abbasiyah, Ekonomi Islam Suatu Kajian Kontemporer*, Jakarta : Gema Insani Press, 2001
- _____, *Bank Islam : Analisis Fiqih dan Keuangan*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2004
- Mardani, *Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia*, Bandung : Refika Aditama, 2011
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2010
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Kencana, 2008
- Perwataatmadja, Karnaen A. dan Tanjung, Hendri, *Bank Syariah, Teori, Praktik dan Peranannya*, Jakarta : Celestial Publising, 2007
- Suparji, *Penanaman Modal Asing di Indonesia*, Jakarta : Univ. Al Azhar Indonesia, 2008
- Suhelmi, Ahmad, *Pemikiran Politik Barat*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2007
- Sutedi, Andrian, *Perbankan Syariah*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2009
- Susanto, Burhanuddin, *Hukum Perbankan Syariah di Indonesia*, Yogyakarta : UII Press, 2008
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : Rajawali, 1984
- Sjahdeini, Sutan Remy, *Perbankan Islam*, Jakarta: Pustaka Grafiti, 1999
- _____, *Perbankan Syariah ; Produk-produk dan Aspek-aspek Hukumnya*, Jakarta : Jayakarta Agung, 2010
- _____, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1999

Sitompul, Zulkarnain, *Problematika Perbankan*, Bandung : Book Terrace & Library, 2005

Rivai, Veithzal, dan Buchari, Andi, *Islamic Economics*, Jakarta : Bumi Aksara, 2009

Peraturan Perundang-undangan :

Indonesia

Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

Undang-undang No. 23 Tahun 1999, tentang Bank Indonesia

Undang-undang No. 3 Tahun 2004, tentang Bank Indonesia

Undang-undang No. 21 Tahun 2008, tentang Perbankan Syariah.

Malaysia

Central Bank of Malaysia Act 2009, Law of Malaysia Act 701

Islamic Bank Act 1983, Laws of Malaysia Act. 276

Banking and Financial Institutions Act 1989, Laws of Malaysia Act 372

Iran

The Law for Usury (Interest) Free Banking, 1983

The Monetary and Banking Law of Iran, 1972

Internet :

Agustianto, "Pentingnya Syariah Compliance", <http://shariaeconomics.wordpress.com/2011/02/26/pentingnya-syariah-compliance/>, diakses tgl. 12 Juni 2011

Agustianto, "Optimalisasi Dewan Pengawas Syariah", <http://www.scribd.com/doc/4685584/optimalisasi-dewan-pengawas-syariah-3-agustianto>, diakses tgl. 9 Juni 2011

Arsitektur Perbankan Indonesia, <http://www.sylabus.web44.net/blkfile/blkkuliah4.htm>, diakses 12 Juni 2011

Basel Committee, *History of the Basel Committee and its Membership*, <http://www.bis.org>, diakses tanggal 11 Januari 2011

_____, *Core Principles for Effective Banking Supervision 1997 (Basle Core Principles)*, <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>, diakses tgl 12 Juni 2011

_____, *The New Basel Capital Accord*, <http://www.bis.org/ubl/bcbsca03.pdf>, diakses tanggal 11 Januari 2011

- _____, *Revisions to the Basel II Market Risk Framework*, <http://www.bis.org/publ/bcbs158.pdf>, diakses tgl 12 Juni 2011
- _____, *The Core Principles Methodology (Oktober 1999)*, <http://www.bis.org/publ/bcbs61.htm>, diakses 12 Juni 2011
- _____, *The New Basel Capital Accord 2001*, <http://www.bis.org/publ/bcbsca03.pdf>, diakses 12 Juni 2011
- _____, *Core Principles for Effective Banking Supervision 2006 (The Basel Core Principles)*, <http://www.bis.org>, diakses tanggal 11 Januari 2011
- Bank Indonesia, “Sistem Pengawasan Bank”, <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Ikhtisar+Perbankan/Pengaturan+dan+Pengawasan+Bank/Sistem+Pengawasan+Bank>, diakses tgl. 10 Juni 2011
- _____, Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, *Implementasi Basel II di Indonesia*, [http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/4AE2C8DA-0CAD-4FC2-A9B5-B98D4C0FD95B/955/ImplementasiBaselII diIndonesia.pdf](http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/4AE2C8DA-0CAD-4FC2-A9B5-B98D4C0FD95B/955/ImplementasiBaselII%20diIndonesia.pdf), diakses tgl 12 Juni 2011
- _____, “Arsitektur Perbankan Indonesia”, <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/> diakses 12 Juni 2011
- _____, “Sekilas Perbankan Syariah di Indonesia”, <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Perbankan+Syariah/>, diakses tgl. 11 Juni 2011
- _____, *Executive Summary, Hasil Penelitian; Potensi, Prefensi dan Perilaku Masyarakat terhadap Bank Syariah : Studi pada Wilayah Propinsi Jawa Timur*, November 2000, <http://www.bi.go.id/NR/rdoonlyres/183800E1-0857-4FD7-BAFF-B2E1140859C/13440/BPSESJatimindonesia.pdf>, diakses 12 Juni 2011
- _____, *Ringkasan Pokok-pokok Hasil Penelitian; Potensi, Prefensi dan Perilaku Masyarakat terhadap Bank Syariah di Pulau Jawa*, Desember 2000, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/183800E1-0857-4FD7-BAFF-BB2E1140859C/13440/BPSESJatimindonesia.pdf>, diakses 12 Juni 2011
- Bank Negara Malaysia (Central Bank of Malaysia), *Central Bank of Malaysia Act 2009, Law of Malaysia Act 701*, <http://www.bnm.gov.my/>, diakses tgl 12 Juni 2011
- _____, “Prudential Regulation”, http://www.bnm.gov.my/microsites/financial/03_prudential.htm, diakses tgl. 12 Juni 2011
- _____, *Islamic Bank Act 1983, Laws of Malaysia Act. 276*, <http://www.bnm.gov.my/>, diakses tgl. 12 Juni 2011
- _____, *Banking and Financial Institutions Act 1989, Laws of Malaysia Act 372*, <http://www.bnm.gov.my/>, diakses tgl. 12 Juni 2011
- _____, “Guidelines & Circulars Listing”, <http://www.bnm.gov.my/>, diakses tgl. 12 Juni 2011

- _____, "Supervision", http://www.bnm.gov.my/microsites/financial/04_supervision.htm, diakses tgl. 12 Juni 2011
- _____, "Shariah Advisory Council of the Bank", http://www.bnm.gov.my/microsites/financial/shariahadvisorycouncil_oftheBank.htm, diakses tgl. 12 Juni 2011
- CRCC:Center for Muslim-Jewish Engagement - <http://www.usc.edu/dept/MSA/economics> diakses tgl 7 November 2009.
- El-Muhammady, Abdul Halim, "Undang-undang Islam: Perbandingan dan Penelitian di Beberapa Negara Islam Selepas Merdeka", <http://www.mindamadani.my/content/view/8/1> diakses tgl 5 Februari 2011
- Harper, David, "Basel II Accord To Guard Against Financial Shocks", <http://www.investopedia.com/articles/07/basel2.asp#ixzz1P32PNBx0>, diakses tgl. 12 Juni 2011
- Keefe, David, "Bringing Shariah and Basel into Accord", <http://www.globalriskregulator.com/archive/January2004-16.html>, diakses tgl. 12 Juni 2011
- eStandardsForum, "Financial Standards Report Iran-March 2009", <http://estandardsforum.org/>, diakses 12 Juni 2011
- Economic Watch, "Malaysian Economic Review", <http://www.economywatch.com/economic-review/malaysia.html>, diakses 12 Juni 2011
- Taher, Fadi, "How Basel 1 Affected Banks", <http://www.investopedia.com/articles/07/BaselCapitalAccord.asp#ixzz1P1sew8Uz>, diakses tgl. 12 Juni 2011
- Investopedia, "Islamic Banking", <http://www.investopedia.com/terms/i/islamicbanking.asp>, diakses 9 Mei 2011
- International Conference of Banking Supervisors , "The 16th International Conference of Banking Supervisors", <http://www.globalsignin.com/designs/ICBS2010/index.php> , di akses tgl 12 Juni 2011
- Kompasiana, "Bank Syariah: Antara Cita dan Fakta", <http://ibloggercompetition.kompasiana.com/2009/08/15/bank-syariah-antara-cita-dan-fakta/>, diakses 12 Juni 2011
- Kuwait Finance House, "Islamic Finance Research; Malaysia, Islamic Banking", <http://www.mifc.com/> , diakses tgl. 12 Juni 2011
- Al-Jawi, M. Shiddiq, "Asas-Asas Sistem Ekonomi Islam", <http://www.jurnalekonomi.org/2004/01/19/asas-asas-sistem-ekonomi-islam> , di akses tgl. 5 November 2009
- Hidayat, Purkon, "Dinamika Perbankan Iran dari Masa ke Masa", http://indonesian.irib.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=20066:dinamika-perbankan-iran-dari-masa-ke-masa-2&catid=55:opini&Itemid=103, diakses 2 Januari 2011

- _____, “Wajah Perbankan Syariah Iran: Dari Nasionalisasi menuju Syar’i”, <http://purkonhidayat.wordpress.com/2008/12/23/wajahperbankan-syariah-iran-dari-nasionalisasi-menuju-syari/>, diakses tgl 5/02/2011
- Umar Farouk, Peri, “Sejarah Hukum Perbankan Syari'ah di Indonesia”, Universitas Gajah Mada, mhugm.wikidot.com/artikel.012, diakses tgl. 2 Februari 2010, baca juga di
- Yulianti, Rahmani Timorita, “Manajemen Risiko Perbankan Syariah”, <http://master.islamic.uui.ac.id>, diakses tgl 12 Juni 2011
- Rosalinda, “Politik Ekonomi Islam di Indonesia”, <http://rozalinda.wordpress.com/2011/06/21/politik-ekonomi-islam-di-indonesia/>, diakses tgl. 12 Juni 2011
- Asyhari, Rosa, “Konfigurasi Sistem Perbankan Syariah Malaysia”, www.rozaqasyhari.multiply.com, 2007, diakses 12 Juni 2011
- The Bank for International Settlements (BIS), “Joint Forum History”, <http://www.bis.org/bcbs/jfhistory.htm>, diakses tgl 12 Juni 2011
- The Constitution of Islamic Republic of Iran, <http://www.salamiran.org/content/index.php> diakses tgl 15 February 2011
- The Internal Publication of Bank Tejarat, “History of Banking in Iran”, http://www.parstimes.com/history/banking_history.html
- The Malaysian Bar, “Malaysia Islamic Banking, Legal and Regulatory Framework of Islamic Banking and Finance in Malaysia”, <http://islamicbanking-malaysia.com/legal-regulations/170-legal-and-regulatory-framework-of-islamic-banking-and-finance-in-malaysia>, diakses 12 Juni 2011
- Triyuwono, “Sejarah Berdirinya Bank Syariah di Indonesia”, <http://anakeemaks.blogspot.com/2011/03/sejarah-berdirinya-bank-syariah-di.html#comment-form>, diakses tgl 12 Juni 2011
- Wikipedia, “Malaysia”, <http://id.wikipedia.org/wiki/Malaysia>, diakses tgl 12 Juni 2011
- Wikipedia, “Iran”, <http://en.wikipedia.org/wiki/Iran>, diakses tgl 12 Juni 2011
- Wikipedia, “Islamic Banking”, http://en.wikipedia.org/wiki/Islamic_banking
- Wikipedia on Answers.com, “Islamic Banking”, <http://www.answers.com/topic/islamic-banking>, dikutip dari Rammal, H. G. and Zurbruegg, R., *Awareness of Islamic Banking Products Among Muslims: The Case of Australia*, *Journal of Financial Services Marketing*, (2007), 12(1), hal. 65-74.

- World Factbook, "Iran", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html>, diakses tgl 12 Juni 2011
- Hasan, Zulkifli, "Pelaksanaan Sistem Perbankan Islam di Malaysia: Perfektif Undang-Undang", <http://zulkiflihasan.files.wordpress.com/2008/06/book-usim-1.pdf>, diakses tgl 12 Juni 2011
- Harefa, Andrias, dkk, *Tim Indonesia School of Life (ISOL), Prinsip Dasar Produk Perbankan Syariah, Rubrik PERENCANAAN KEUANGAN, Sinar Harapan*, <http://edward.wordpress.com/2010/09/22/prinsip-dasar-produk-perbankan-syariah>, diakses tanggal 7 November 2009

Makalah / Jurnal:

- Abdul-Rahman, Ahmad Tajudin, "Resource Use ; A Case Study of Bank Islam Malaysia Berhad", Paper presented in 21th Century, Teheran, Iran, 1999
- _____, Comment on Mohsin Khan, "Central Banking in Islamic Economy", Paper, Proceeding of 9th Expert Level Conference on Islamic Banking, Bank Indonesia with International Association of Islamic Banks, Jakarta, Indonesia, 1995
- Badruzaman, Mariam Darus, "Peranan Badan Arbitrase Muamalat dalam Pembangunan Hukum Nasional", pada seminar Peranan Badan Arbitrase Muamalat di Indonesia
- Homoud, Sami Hassan, "Progress of Islamic Banking: The Aspirations and the Realities. Islamic Economic Studies", Vol. 2 No. 1, December, 1994

Pidato :

- Aziz, Zeti Akhtar, Pidato Gubernur Bank Negara Malaysia dalam The Second International Conference on Islamic Banking, "Risk Management, Regulation and Supervision Building a Robust Islamic Financial System" di LeMeridien Hotel, Kuala Lumpur pada 7 Februari 2006,
- Ghazavi, Speech by Gubernur Bank Sentral Iran untuk SEANZA conference, "Iran dan tantangan untuk menerapkan Basel Accord II", <http://www.cbi.ir/showitem/6552.aspx>, diakses 12 juni 2011
- Al-Sayari, Hamad, "Islamic Banking Prudential Standards", *Speech by Governor of the Saudi Arabian Monetary Agency, to the "Symposium on Islamic Banking Prudential Standards", Institute of Banking, Riyadh, 15 January 2007*

Artikel / Koran :

- Republika, News Room Rabu, 21 Januari 2009
- Lazwardinur, Hudli, "Tantangan Implementasi UU Perbankan Syariah", *Republika*, Senin, 20 Oktober 2008