

Dinamika Otoritas Syariah dalam hukum perbankan Indonesia tak hanya bersifat teknis-yuridis, tetapi juga cerminan tarik-menarik legitimasi agama, akseptabilitas sosial, dan otoritas negara. Diwarnai komparasi negara muslim terpilih, buku ini menegaskan pentingnya keseimbangan prinsip legalitas, independensi, dan kompetensi otoritas fatwa. Dalam konfigurasi unik Indonesia, peran historis fatwa MUI mendapatkan pengukuhan konstitusionalnya dalam Putusan MK 2022. Namun, konsolidasi melalui *Omnibus Law* UU P2SK 2023 menimbulkan ambiguitas baru. Ini isyarat kelanjutan kontestasi politik legislasi yang terus berlangsung. Ke depan, agenda krusialnya adalah memperkuat *Sharia Governance Framework* dan kredibilitas otoritas syariah untuk memastikan *Sharia Compliance* berkelanjutan, dan menjadikannya pilar utama dalam penguatan sistem hukum ekonomi syariah Indonesia.

“ Sekalipun **negara memiliki wewenang penuh dalam membentuk hukum**, namun ketika bersentuhan dengan **penetapan hukum agama**, *in casu* perbankan syariah, **negara perlu membatasi dirinya** dengan cara menyerahkan penetapan materi hukum tersebut kepada **pemegang otoritas agama**. Dalam hal ini, **negara mengambil peran mengadopsi hukum agama** yang telah ditetapkan oleh pemegang otoritas agama menjadi hukum positif yang diberlakukan dalam penyelenggaraan urusan negara di bidang pengelolaan **perbankan syariah**. ”

*Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara No. 65/PUU-XIX/2021
Pengujian UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah
dibacakan 8 Agustus 2022 tanpa Dissenting Opinion*

“ Berkenaan dengan **keberadaan Dewan Syariah Nasional** yang saat ini berada di bawah pembinaan dan pengawasan **Majelis Ulama Indonesia**, kami berpendapat bahwa sebagai suatu **lembaga independen yang berwenang mengeluarkan fatwa** atas jenis-jenis kegiatan, produk, dan jasa keuangan syariah serta **mengawasi penerapan fatwa** dimaksud oleh lembaga-lembaga keuangan syariah, maka dalam rangka **tetap menjaga independensi** Dewan Syariah Nasional, **sudah seharusnya** Dewan Syariah Nasional tetap berada di bawah Majelis Ulama Indonesia dan **bukan menjadi bagian dari instansi tertentu**. ”

*Tanggapan Pemerintah Terhadap RUU tentang Perbankan Syariah
ditandatangani Menteri Keuangan Dr. Sri Mulyani Indrawati
tertanggal 21 Maret 2007*

ISBN 978-623-88639-9-0



9 786238 863990

Penerbit **HAJA Mandiri**
www.hajamandiri.my.id

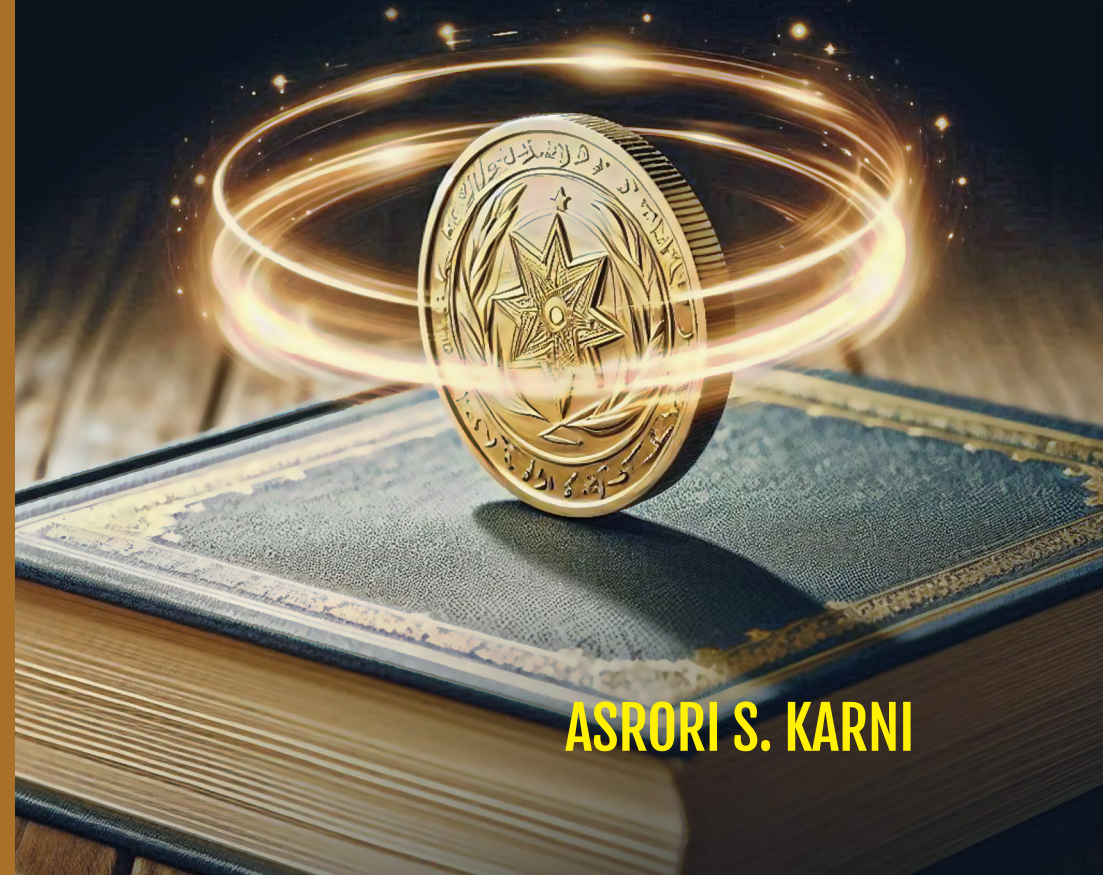
DINAMIKA OTORITAS SYARIAH DALAM HUKUM PERBANKAN INDONESIA

DINAMIKA OTORITAS SYARIAH

DALAM

HUKUM PERBANKAN INDONESIA

Studi Komparatif Beberapa Negara Muslim



ASRORI S. KARNI

**DINAMIKA
OTORITAS SYARIAH
DALAM
HUKUM PERBANKAN
INDONESIA**

Studi Komparatif Beberapa Negara Muslim

**DINAMIKA
OTORITAS SYARIAH
DALAM
HUKUM PERBANKAN
INDONESIA:**

Studi Komparatif Beberapa Negara Muslim

Penulis:

Asrori S. Karni

Editor:

Abdul Muis Sobri
Muh. Azharun Ni'am

Desain:

Amin S. Putra

Copy Right @2025 Penulis
Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

ISBN:

978-623-88639-9-0

Cetakan:

Oktober 2025

Penerbit:

Haja Mandiri
Jl. Pisangan Raya No 86, Cirendeui, Ciputat Timur,
Tangerang Selatan, Banten

Pengantar

PENULIS

Dalam lanskap hukum perbankan Indonesia yang terus berevolusi, kehadiran perbankan syariah menandai titik singgung krusial antara norma agama dan sistem hukum negara bangsa (*Nation-State*). Kemajuannya tidak hanya diukur dari pertumbuhan aset atau ekspansi pasar, tetapi juga dari kemampuan membangun infrastruktur legal dan kelembagaan yang kredibel. Di jantung tantangan itu, terdapat pertanyaan fundamental tentang 'otoritas': siapa yang berwenang menetapkan prinsip syariah sebagai acuan operasio-

nal perbankan? Bagaimana fatwa keagamaan bertransformasi menjadi norma hukum positif yang mengikat publik?

Buku ini mencoba melacak jawaban dengan menelusuri perjalanan historis perumusan otoritas penetapan fatwa prinsip syariah yang sarat dinamika politik-legislasi. Dimulai dari observasi inti perdebatan di balik layar saat pembahasan RUU Perbankan Syariah 2007-2008, ketika tawaran model “Dewan Syariah Nasional (DSN)-Negara” diperhadapkan dengan model “DSN-Majelis Ulama Indonesia (MUI)” yang sudah satu setengah dekade membersamai tumbuh kembang perbankan syariah sejak awal 1990-an.

Kontestasi itu berujung kompromi dengan memberi rekognisi pada peran historis MUI, sebagai otoritas fatwa prinsip syariah non-negara, yang dinilai lebih memenuhi prinsip independensi. Sedangkan untuk menjawab prinsip legalitas, negara, melalui Bank Indonesia (BI)/Otoritas Jasa Keuangan (OJK) berperan mengadopsi fatwa MUI menjadi peraturan, dengan difasilitasi sebuah komite di bawah BI/OJK yang beranggotakan unsur negara dan masyarakat.

Skema kompromi itu ternyata tidak serta merta menghentikan gejolak dari bawah tanah: mengapa wadah non-negara, yang dianggap berstatus badan hukum privat, diberi otoritas yang berdampak publik? Gugatan itu muncul dalam beragam ekspresi: mulai berupa pertarungan opini di ruang publik, debat uji materi di Mahkamah Konstitusi (MK), sampai kontestasi legislasi perombakan UU, dengan memainkan momentum *Omnibus Law* di tengah pandemi.

Untuk memperkaya cita rasa perspektif, buku ini membumbui dengan pantauan komparatif praktik hukum di beberapa negara muslim terpilih: Malaysia, Pakistan, Sudan, Iran, dan Bahrain, sebagai cermin kritis dalam melihat konfigurasi unik di Indonesia. Catatan krusial dari perbandingan itu, antara lain, bahwa rekonstruksi otoritas syariah dalam hukum perbankan di berbagai negara muslim, kerap kali, berada dalam tarik menarik dan pencarian keseimbangan antara prinsip legalitas (daya ikat hukum), independensi (kebebasan dari intervensi), dan kompetensi (reputasi kepakaran).

Masing-masing negara menampilkan variasi pendekatannya sendiri, dari yang terintegrasi dalam kelembagaan bank sentral hingga

model non-negara yang diakui secara formal. Hal demikian menunjukkan tidak ada model statis, melainkan sebuah proses berkelanjutan dalam rangka menyelesaikan dilema antara otoritas yang berdaya ikat hukum dan legitimasi fatwa yang berakar dari ijtihad ulama.

Tidak berhenti pada telaah sejarah, buku ini juga menyajikan analisis terkini terhadap dua momen paling penting dalam satu dekade terakhir. *Pertama*, bagaimana Putusan MK 2022 secara konstitusional mengukuhkan MUI sebagai otoritas primer dalam penetapan prinsip syariah, dan mengakui fatwa sebagai sumber hukum materiel. *Kedua*, setelah narasi kepastian hukum digulirkan putusan MK, ambiguitas baru muncul dari *Omnibus Law* UU P2SK 2023, akibat pergeseran dari atribusi eksplisit terhadap fatwa MUI menjadi implisit. Meskipun nama MUI tetap ada dalam penjelasan UU, ini memberi isyarat bahwa kontestasi politik legislasi belum usai dan status hukum otoritas syariah di Indonesia masih terus menerus dinegosiasikan.

Buku ini dirancang dengan alur tertentu, dengan harapan, pembaca bisa nyaman. Bab I menjelaskan konteks dan relevansi otoritas syariah dalam hukum perbankan, dengan

mengulas beberapa aspek yang menjadi titik pijak telaah di bab-bab berikutnya, seperti isu daya ikat fatwa, kewenangan badan hukum publik versus privat, dan pertalian norma hukum dan norma agama dalam sistem hukum *Nation-State*, bukan *Religion-State*.

Bab II menyajikan kerangka konseptual tata kelola otoritas syariah dalam hukum perbankan, dengan menelaah model tata kelola di beberapa negara mayoritas muslim seperti Pakistan, Malaysia, Sudan, Iran, dan Bahrain. Melalui perbandingan itu, buku ini menyediakan lensa komparatif untuk menganalisis praktik di Indonesia. Studi komparatif itu juga menjadi landasan tesis sentral buku ini tentang pentingnya menyeimbangkan tiga prinsip kunci: legalitas, independensi, dan kompetensi.

Bab III fokus pada telaah pengaturan dan praktik otoritas syariah sektor perbankan di Indonesia, sejak proses awal kelahiran (2007-2008), peralihan dari BI ke OJK (2011-2013), sampai dinamika pasca putusan MK 2022 dan *Omnibus Law* 2023. Bab IV mendiskusikan beberapa problematika konseptual yang sering mengemuka seputar isu ini, melihat upaya jalan keluarnya, dan menawarkan prioritas agenda ke depan, agar tidak terus berputar stagnan pada

debat isu polemis, tapi juga memikirkan agenda strategis ke depan untuk penguatan perbankan syariah dengan pengembangan kerangka tata kelola yang makin andal.

Bab V selain merangkum simpulan, juga mengedepankan titik balik perkembangan otoritas syariah di Indonesia, dengan merangkai catatan krusial dari tiga momen penting: *Pertama*, pengukuhan konstitusional melalui Putusan MK 2022. *Kedua*, konsolidasi dan pergeseran dalam *Omnibus Law* UU P2SK 2023. *Ketiga*, kehadiran POJK 2/2024 tentang Tata Kelola Syariah Perbankan, sebagai momentum mengalihkan fokus ke agenda prioritas mendatang, yaitu penguatan *Sharia Governance Framework*, sebagai fase baru evolusi pengaturan industri perbankan syariah.

Pesan akhir buku, yang dikembangkan dari Tesis Magister Hukum Ekonomi Universitas Indonesia (2010) ini, bahwa agenda ke depan jangan lagi sekadar tarik ulur tentang 'siapa' yang berwenang menjadi pemegang otoritas syariah, melainkan 'bagaimana' memperkuat kerangka tata kelola syariah secara menyeluruh. Menggarisbawahi peran krusial POJK 2/2024, buku ini menutup dengan mengajak pandangan ke depan yang lebih optimis namun

realistis, untuk terus mengawal profesionalisme, akuntabilitas, dan kredibilitas otoritas syariah.

Semoga ada manfaatnya. Mohon masukan dan maklum atas semua keterbatasan.

Jakarta, Juni 2025

Asrori S. Karni

TERIMA KASIH

Dalam proses penyusunan buku ini, setelah bersyukur kepada Allah SWT dan *bershalawat* kepada Rasulullah SAW, kami sampaikan terima kasih dan salam *ta'dhim* dari lubuk hati terdalam, kepada Prof. Dr. KH. Ma'ruf Amin, KH. Masduki Ba-idlowi, Prof. Dr. Masykuri Abdillah, Prof. Dr. M. Asrorun Ni'am Sholeh, KH. M. Cholil Nafis, Ph.D., K.H. Sholahuddin Al Aiyub, M.Si, Ah. Azharuddin Lathif, M.H., Prof. Dr. Uswatun Hasanah (pembimbing Tesis FH UI), Prof. Dr. Fathurrahman Djamil (penguji Tesis FH UI), Prof. Dr. Heru Susetyo (penguji Tesis FH UI), para guru Magister Hukum Ekonomi FH UI 2007-2010 (Prof. Dr. Erman Radjagukguk, Prof. Dr. Hikmahanto Juwana, Prof. Dr. Satya Aritanto, Prof. A. Zen Umar Purba, Prof. Valerine J.L.K, Prof. Arifin S. Atmadja, Dr. Yunus Husein, Dr. Zulkarnain Sitompul, Dr. Inosentius Samsul, Dr. Syamsul Ma'arif), Dr. Sukirno, S.H., M.Si. (Kaprosdi S3 FH Undip, motivator pengembangan buku ini), Prof. Ro'fah Setyowati, Ph.D. (Promotor S3 FH Undip, peniup energi positif), Dr. Nabitatus Sa'adah, M.H. (Ko-Promotor S3 FH Undip), Prof. Dr. Ahmad Tholabi Kharlie (Dekan FSH UIN Jakarta 2019-2023/Warek I 2023-2027), Prof. Dr. Muhammad Maksum (Dekan FSH UIN Jakarta 2023-2027), Abdul Muis Sobri (editor dan penerbit), Muh. Azharun Ni'am (editor), Amin S. Putra (disainer), dan keluarga tercinta kami: Ade Rina Farida, Maula Azharil Adzkaa, Zidny Ilman Nafi', serta Raisa Ni'ma Aqila.

ISI

PENGANTAR PENULIS -----	iii
UCAPAN TERIMA KASIH -----	x
DAFTAR ISI -----	xi
BAB I KONTEKS DAN RELEVANSI OTORITAS SYARIAH DALAM HUKUM PERBANKAN -----	1
A. MOMENTUM HUKUM KHUSUS PERBANKAN SYARIAH-----	2
B. PETA STUDI OTORITAS SYARIAH HUKUM PERBANKAN-----	15
C. KERANGKA KONSEPTUAL KAJIAN OTORITAS SYARIAH DALAM SISTEM HUKUM-----	39
1. Daya Ikat Fatwa -----	39
2. Kewenangan Badan Hukum Publik dan Privat -----	43
3. Norma Hukum Versus Norma Agama	45
BAB II KERANGKA KONSEPTUAL TATA KELOLA OTORITAS SYARIAH DALAM HUKUM PERBANKAN --	51
A. SHARIAH GOVERNANCE FRAMEWORK	55
1. Ketentuan Umum Kerangka Kerja Tata Kelola Syariah -----	56
2. Pengawasan, Akuntabilitas, dan Responsibilitas -----	59
3. Independensi -----	60
4. Kompetensi -----	61
5. Kerahasiaan dan Konsistensi-----	62
6. Etika Profesional-----	63
7. Kepatuhan Syariah dan Fungsi Riset--	64

B.	OTORITAS PRODUKSI FATWA PRINSIP SYARIAH ----	65
1.	Pakistan-----	67
2.	Malaysia -----	70
3.	Sudan-----	76
4.	Iran -----	81
5.	Bahrain -----	82
C.	TRANSFORMASI FATWA MENJADI REGULASI BERDAYA IKAT-----	84
1.	Pakistan-----	86
2.	Malaysia -----	87
3.	Sudan-----	92
D.	MEKANISME PENGAWASAN KEPATUHAN SYARIAH -----	96
1.	Pakistan-----	98
2.	Malaysia -----	102
3.	Sudan-----	107
BAB III	OTORITAS SYARIAH DALAM HUKUM PERBANKAN INDONESIA ---	111
A.	POTRET SEKILAS POLITIK HUKUM PERBANKAN SYARIAH-----	121
1.	Materi Hukum -----	124
2.	Kelembagaan Hukum -----	129
3.	Kultur Hukum -----	131
B.	PROSES LAHIRNYA FORMULA OTORITAS SYARIAH-	134
C.	DEWAN SYARIAH NASIONAL (DSN) -----	147
D.	DEWAN PENGAWAS SYARIAH (DPS) -----	156
E.	KOMITE PERBANKAN SYARIAH (KPS) -----	160
F.	PERALIHAN DARI BI KE OJK PASCA UU 21/2011 -----	164
1.	Dari KPS BI Ke KPJKS OJK -----	165
2.	Pasca UU P2SK 4/2023: KPJKS Jadi KPKS -----	171
G.	DINAMIKA OTORITAS SYARIAH PASCA PUTUSAN MK 2022 -----	173
H.	KONSOLIDASI OTORITAS SYARIAH PASCA <i>OMNIBUS LAW</i> 2023 -----	188
1.	Penguatan <i>Sharia Governance Framework</i> Hukum Perbankan -----	198
2.	Peningkatan Peran dan Wewenang Dewan Pengawas Syariah -----	205

BAB IV	ANALISIS PROBLEMATIKA MENUJU PENGUATAN OTORITAS SYARIAH -----	209
A.	OTORITAS PUBLIK DI TANGAN BADAN HUKUM PRIVAT -----	210
B.	HUKUM NEGARA BERBASIS AGAMA DENGAN REFERENSI RESMI-----	224
C.	RISIKO TEORITIK OTORITAS PUBLIK TANPA STANDAR PUBLIK-----	230
D.	AGENDA PENGUATAN FUNGSI OTORITAS SYARIAH -----	235
1.	Konsolidasi Kewenangan dan Tantangan Penguatan -----	238
2.	Pelebagaan Ulama dalam Qanun Aceh: Pelajaran Eksperimen Lokal -----	242
3.	MUI Bukan “Ormas Biasa”: Agenda Reposisi Kelembagaan -----	248
4.	Menguatkan Infrastruktur Fatwa: Model Jimly untuk MUI -----	256
BAB V	PENUTUP -----	265
A.	Legitimasi Otoritas Agama dalam <i>Nation-State</i> : Dinamika Awal -----	267
B.	Pelajaran Komparasi: Keseimbangan Legalitas, Independensi, dan Kompetensi -----	269
C.	Putusan MK 2022: Pengukuhan Model Otoritas --	271
D.	<i>Omnibus Law</i> 2023: Antara Konsolidasi dan Pergeseran -----	273
E.	Agenda Mendatang: Penguatan Kerangka Tata Kelola -----	279
DAFTAR PUSTAKA -----	282	
PROFIL PENULIS -----	305	

xiv

**DINAMIKA
OTORITAS
SYARIAH
DALAM HUKUM
PERBANKAN
INDONESIA**
Studi Komparatif
Beberapa
Negara Muslim

1

B A B

KONTEKS DAN RELEVANSI OTORITAS SYARIAH DALAM HUKUM PERBANKAN

A. MOMENTUM HUKUM KHUSUS PERBANKAN SYARIAH

B utir kunci dalam hukum perbankan syariah yang berbeda dengan hukum perbankan konvensional adalah tersedianya otoritas dan mekanisme yang menjamin kepatuhan (*compliance*) pada prinsip syariah.¹ Kepatuhan pada norma sebenarnya adalah elemen lazim dalam tata kelola perbankan. Karena itu, setiap bank selalu memiliki direksi bidang kepatuhan.²

1 DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*, 2007, h. 153. Pengalaman Pakistan lebih tiga dekade dalam pengelolaan bank Islam menunjukkan bahwa kerangka kerja kepatuhan syariah yang efektif adalah hal esensial bagi kesuksesan industri jasa keuangan syariah. Hal itu penting untuk memelihara kepercayaan deposan dan berbagai pemangku kepentingan lain. Lihat Islamic Bank Department, State Bank of Pakistan, "Strategic Plan for Islamic Banking Industry of Pakistan", hal. 15, (<http://www.sbp.org.pk/departments/pdf/StrategicPlanPDF/Appendix-C%20Shariah%20Compliance.pdf>), diunduh pada 8 Februari 2009.

2 Seputar prinsip kepatuhan bank, merujuk pada Muhammad Jumhana, *Asas-Asas Hukum Perbankan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakri, 2008) h. 200.

Tetapi kepatuhan syariah pada hukum perbankan syariah mengandung muatan lebih mendalam, dikarenakan juga memiliki dimensi keagamaan.

Bila sebuah bank syariah melakukan penyimpangan norma, risikonya bukan hanya dinyatakan bermasalah menurut standar hukum positif, tapi juga dalam perspektif agama. Dampak ikutannya, reputasi bank dan kepercayaan publik akan mengalami krisis. Karena banyak nasabah yang memilih bank syariah berdasarkan pertimbangan agama, untuk menghindari haramnya riba.³ Bila sebuah bank sudah menyatakan diri sebagai bank syariah, lalu terungkap kegiatan bisnisnya menyimpang dari syariah, maka kepercayaan nasabah bisa rusak.⁴ Padahal kepercayaan (*trust*) adalah pilar pokok eksistensi dan kelangsungan bank.

3 Adiwirman A. Karim, *Bank Islam Analisis Fiqih dan Keuangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007) h. 25.

4 Di Bukit Tinggi, Pengadilan Agama memutuskan produk Bank Bukopin Syariah tidak sesuai prinsip syariah. Lihat Fachrul Rasyid, "Rebah Dirambah Murabahah", *Majalah GATRA*, 20 Februari 2008, h. 82. Di Jakarta, Bank Danamon Syariah dilanda rumor menerapkan praktik derivatif yang bertentangan syariah. Lihat Sigit Wibowo, "Transaksi Derivatif Coreng Industri Perbankan Syariah", *Sinar Harapan*, 3 Februari 2009. Ada beberapa analisis yang meragukan kesesuaian syariah praktik perbankan syariah selama ini. Misalnya pembiayaan murabahah yang menjadi produk dominan bank syariah. Lihat Abdullah Saeed, *Menyoal Bank Syariah: Kritik atas Interpretasi Bunga Bank Kaum Neo-Revivalis*, (Jakarta: Paramadina, 2006). Lihat juga Abdul Azis Setiawan, "Otokritik untuk Perbankan Syariah", *Majalah Hidayatullah*, Februari 2006.

Otoritas syariah dalam hukum perbankan di Indonesia pertama kali diformulasikan secara legal-formal dalam Undang-Undang (UU) nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, yang disahkan pada 16 Juli 2008. UU tersebut menggariskan bahwa otoritas syariah berada pada Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang direpresentasikan melalui Dewan Pengawas Syariah (DPS), yang harus dibentuk pada masing-masing Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah (UUS) pada bank konvensional.⁵

Penjabaran otoritas MUI itu diwujudkan dalam dua hal. *Pertama*, otoritas perumusan prinsip syariah. MUI menjadi otoritas satu-satunya yang disebutkan UU 21/2008, dengan fungsi membuat fatwa tentang prinsip syariah.⁶ Dikarenakan fatwa MUI bukan bagian sumber hukum dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang mengikat,⁷ maka agar berke-

5 Bagian "Penjelasan Umum". Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Perbankan Syariah, UU Nomor 21 Tahun 2008, LNRI Tahun 2008 nomor 94 dan TLNRI 4867.

6 Prinsip syariah yang dijadikan rujukan bukan berupa bahan mentah teks keagamaan yang langsung diambil dari kitab suci atau kitab-kitab fikih klasik produk para ulama terkemuka di bidang syariah. Prinsip syariah yang dimaksud UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah adalah hasil kajian pengembangan dari sumber-sumber pokok agama tadi, yang dibahas mendalam oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI), lalu dituangkan dalam bentuk fatwa MUI. Fatwa inilah wujud pengejawantahan paling siap pakai dari prinsip syariah tadi. Seputar fatwa MUI, lihat Ma'ruf Amin, *Fatwa dalam Sistem Hukum Islam*, (Jakarta: eSAS, 2008).

7 Pola ini sejalan dengan Positivisme Kelsenian. Inti aliran ini adalah

kuatan operasional, fatwa itu dituangkan dalam wadah legal berupa Peraturan Bank Indonesia (BI). Proses peralihan dari fatwa MUI menjadi Peraturan BI itu dikelola oleh Komite Perbankan Syariah (KPS), sebuah komite di internal BI.⁸

Kedua, tahap pengawasan. Mekanisme pengawasan kepatuhan syariah diwujudkan dalam bentuk penyediaan divisi kontrol internal di setiap bank syariah, berupa DPS. Peran MUI adalah pemberi rekomendasi calon anggota DPS sebelum ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). DPS inilah yang merepresentasikan otoritas syariah dari MUI untuk diterapkan pada setiap bank syariah.⁹ DPS menjadi kepanjangan tangan MUI untuk memonitor implementasi fatwa MUI.

menekankan Teori Jenjang (Stufentheorie). Bahwa validitas hukum ditentukan oleh norma yang lebih tinggi. Dalam kasus Indonesia, validitas sebuah UU tergantung sejalan atau tidak dengan UUD 1945. Aliran ini memandang hukum adalah apa yang berlaku, bukan apa yang digagas. Lihat M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell. Ltd., 1994) h. 309 dan W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum*, Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan, (Jakarta: Rajawali, 1990), h.149.

8 Lihat Pasal 26 ayat 1-5 UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Lihat juga Peraturan BI nomor 32/10/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah. LNRI tahun 2008 nomor 179 dan LTNRI 4927.

9 Lihat Pasal 32 ayat 1-4 UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah. Lihat juga Peraturan BI nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah. LNRI tahun 2009 nomor 29, TLNRI nomor 4978.

Secara umum, model otoritas syariah yang digariskan UU 21/2008 itu merupakan peneguhan praktik yang sudah berjalan sebelum UU tersebut lahir. MUI sudah lama melaksanakan peran penting dalam perjalanan perbankan syariah di Indonesia. Namun kedudukan MUI memasuki fase baru yang makin strategis, setelah lahirnya UU 21/2008.

Meskipun bukan badan hukum publik, bukan bagian lembaga negara, MUI pasca UU tersebut, diberi otoritas mengeluarkan ketentuan yang secara tidak langsung dapat mengikat publik. Sebelum berlakunya UU 21/2008, fatwa MUI tidak mengikat proses perumusan regulasi bidang perbankan syariah. Fatwa MUI memang sudah banyak yang diserap oleh regulator menjadi regulasi, tapi formula penyerapannya terserah kepada kebijakan regulator. Ada fatwa yang diserap secara utuh. Ada yang diserap secara parsial. Ada juga yang tidak diserap menjadi regulasi.¹⁰

Mekanisme penyerapan fatwa ke dalam hukum positif yang demikian itu, sejalan de-

¹⁰ Lihat tesis Sholahudin Al Aiyub, *Analisis faktor-Faktor Keorganisasian yang Berhubungan dengan Kinerja Dewan syariah Nasional- Majelis Ulama Indonesia*, Tesis Master, Pascasarjana UI, Desember 2006. Lihat juga Asrori S. Karni, "Fatwa Moderat Berdaya Ikat", *Majalah GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, tanggal 24 Oktober 2007, hal. 76-77.

ngan hakikat dasar fatwa sebagai produk hukum Islam yang tidak mengikat. Otoritas regulasi awalnya tidak terikat mematuhi fatwa. Semenjak berlakunya UU 21/2008, fatwa MUI dinyatakan menjadi rujukan resmi dalam penyusunan Peraturan BI tentang prinsip syariah. Berikut bunyi pasal 26 dalam UU 21/2008 yang menempatkan fatwa MUI sebagai rujukan:

- (1) *Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21 dan/atau produk dan jasa syariah, wajib tunduk kepada Prinsip Syariah.*
- (2) *Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) difatwakan oleh Majelis Ulama Indonesia.*
- (3) *Fatwa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia.*
- (4) *Dalam rangka penyusunan Peraturan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Bank Indonesia membentuk komite perbankan syariah.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, keanggotaan, dan tugas komite perbankan syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.*

Ada dua aspek teoritik yang penting diperhatikan dalam menyikapi skema otoritas syariah di atas. Pertama, menurut teori hukum Islam, fatwa tidak berkekuatan mengikat publik luas. Fatwa hanya mengikat orang yang mengeluarkan fatwa. Peminta fatwa (*mustafti*) pun tidak terikat.¹¹ Produk pemikiran hukum Islam yang diakui mengikat hanya dua: putusan hakim (*qadla'*) dan peraturan perundang-undangan (*qanun*).¹² Maka itu wajar terjadi, atas persoalan agama yang sama, di kalangan umat Islam kadang muncul beberapa fatwa berbeda, dengan argumen yang sama-sama sulit dibantah.

Kedua, Indonesia selama ini tidak memiliki otoritas resmi dalam fatwa agama, berbeda dengan negara-negara yang menjadikan Islam sebagai agama negara. Karena tidak ada lembaga fatwa resmi, maka banyak entitas di Indonesia yang melahirkan fatwa atau pendapat hukum Islam. Baik organisasi kemasyarakatan (ormas) Islam, perguruan tinggi Islam, maupun ulama perorangan.

11 Lihat entry "Fatwa" dalam Abdul Aziz Dahlan (ed), *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve, 1996), Jilid I, hal. 326.

12 Busthanul Arifin, "Segi Hukum yang Terlupakan", dalam satria Effendy, *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer; Analisis Yurisprudensi dengan Pendekatan Ushuliyah* (Jakarta: Prenada Media, 2004), h. xviii.

Selain MUI yang memiliki kompetensi berfatwa dan secara faktual makin produktif melahirkan fatwa, secara sosiologis di Indonesia juga banyak otoritas keulamaan lain yang dipandang kredibel mengeluarkan opini keislaman di Indonesia. Sebelum MUI terbentuk, tahun 1975, sudah berdiri Organisasi Kemasyarakatan (ormas) Islam yang jauh lebih tua, seperti Muhammadiyah (sejak 1912) dan Nahdlatul Ulama (sejak 1926), untuk menyebut dua saja contoh ormas Islam terbesar, yang lebih lama mengeluarkan fatwa keagamaan.¹³ Di Muhammadiyah melalui majelis tarjih, di NU melalui bahtsul masail. Lahirnya MUI 1975 antara lain untuk menawarkan model wadah bersama di tengah kemajuan otoritas keulamaan, maka moto MUI adalah Wadah Musyawarah Ulama, Zuama', dan Cendekiawan Muslim.

Catatan kedua, dari sudut proses pembahasan UU Perbankan Syariah, formula otoritas kepatuhan syariah yang demikian itu juga penting ditelaah secara mendalam, karena model otoritas tadi dihasilkan dari proses tarik

13 Seputar fatwa Muhammadiyah, lihat Fathurahman Djamil, *Metode Ijtihad Majelis Tarjih Muhammadiyah*, (Jakarta: Logos, 1995). Untuk perbandingan NU dan Muhammadiyah, lihat Rifyal Ka'bah, *Hukum Islam Indonesia: Perspektif Muhammadiyah dan NU* (Jakarta: Yarsi, 1999).

menarik tajam.¹⁴ Sebenarnya, dinamika demikian adalah perjalanan lazim dalam setiap pembahasan UU. Persoalannya, apakah hasil dari proses tarik menarik itu sekadar berspirit kompromi atau akomodasi atas kepentingan pihak tertentu atau juga sudah dilengkapi dengan perangkat regulasi yang memadai.

Semula, menurut naskah RUU yang diusulkan DPR, otoritas syariah itu diberikan kepada sebuah “Dewan Syariah Nasional” (DSN). Namun DSN dalam usulan DPR itu bukan lagi organ di bawah MUI. Tapi badan baru yang namanya sama dengan DSN MUI, hanya saja, kali ini diusulkan dikukuhkan sebagai bagian bank sentral (BI) atau bagian Otoritas Jasa Keuangan, setelah OJK berdiri.¹⁵ Artinya, dalam skenario usulan DPR itu, dibentuk DSN baru yang bukan bagian dari MUI, namun bagian dari negara, dalam hal ini, BI atau OJK. Bisa disebut sebagai “DSN-Negara” untuk memudahkan pemilahan dalam buku ini.

14 Kritik ini terinspirasi pendekatan aliran Critical Legal Studies. Lihat Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis (The Critical Legal Studies Movement)*. Terjemahan Ihdhal Kasim. (Jakarta: ELSAM, 1999). Lihat juga M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell. Ltd., 1994), h. 935-1024.

15 DPR RI, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah”, 2007, h. 154-155.

Diusulkan pula dalam draf RUU itu, mekanisme pengangkatan DSN-Negara, dengan cara ditunjuk dan diangkat oleh BI, setelah terlebih dahulu mendengarkan pendapat MUI. Masa jabatannya empat tahun. Hal itu makin mengukuhkan hubungan struktural DSN-Negara dengan BI. Pertimbangan dilakukannya formalisasi DSN ini, karena DPS sebagai perangkat kepatuhan syariah di tingkat operasional sudah disebutkan dalam peraturan perundang-undangan tingkat UU, yakni UU 40/2007 tentang Perseroan Terbatas, sementara DSN sebagai payung di atas DPS dalam skema otoritas syariah tadi, belum masuk UU. Maka, posisi dan kewenangan lembaga DSN perlu dimasukkan dalam UU.

DSN-Negara, dalam draf RUU itu, diskenariokan sebagai satu-satunya badan yang berwenang mengeluarkan fatwa atas produk, jenis kegiatan, dan jasa keuangan syariah. DSN-Negara juga mengawasi penerapan fatwa. Dengan demikian, semula, otoritas syariah tidak diserahkan kepada MUI, tetapi kepada sebuah badan pembuat fatwa yang secara kelembagaan menjadi bagian bank sentral atau otoritas jasa keuangan.

Ketua MUI bidang fatwa Ketika itu, KH Ma'ruf Amin, mengungkapkan ketidaksetujuan-

nya dengan model usulan DPR tersebut.¹⁶ Bila DSN dijadikan bagian dari BI, MUI meragukan kemandirian dan validitas opini hukum Islam yang hendak dirumuskan. Bukan tidak mungkin, otoritas fatwa itu hanya akan menjadi lembaga pemberi legitimasi atas rencana kebijakan bank sentral. Pemerintah ternyata juga menentang formula usulan DPR itu.¹⁷

Dalam perkembangan kompromi berikutnya, akhirnya usulan DPR itu dimodifikasi. Setelah otoritas syariah yang hendak di bawah bank sentral ditolak, otoritas itu kemudian dikembalikan kepada MUI, sebagaimana praktik yang selama ini berjalan.¹⁸ Kompromi polemik tentang otoritas syariah secara ringkas dikonklusikan dalam penjelasan umum UU 21/2008 Perbankan Syariah berikut ini:

Sebagai undang-undang yang khusus mengatur perbankan syariah, dalam Undang-Undang ini diatur mengenai masalah

16 Ceramah KH Ma'ruf Amin, Ketua MUI bidang Fatwa, saat Rakernas MUI di Jakarta, Oktober 2008.

17 Lihat "Tanggapan Pemerintah Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Perbankan Syariah", ditandatangani Menteri Keuangan Sri Mulyani, tanggal 21 Maret 2007.

18 Lihat "Pendapat Akhir Pemerintah Terhadap RUU Perbankan Syariah" pada Rapat Paripurna DPR, tanggal 17 Juni 2008. Berkas 6 halaman itu ditandatangani Menteri Keuangan Sri Mulyani, Menteri Hukum dan HAM, Andi Mattalatta, dan Menteri Agama M. Maftuh Basyuni.

kepatuhan syariah (syariah compliance) yang kewenangannya berada pada Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang direpresentasikan melalui Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang harus dibentuk pada masing-masing Bank Syariah dan UUS. Untuk menindaklanjuti implementasi fatwa yang dikeluarkan MUI ke dalam Peraturan Bank Indonesia, di dalam internal Bank Indonesia dibentuk komite perbankan syariah, yang keanggotaannya terdiri atas perwakilan dari Bank Indonesia, Departemen Agama, dan unsur masyarakat yang komposisinya berimbang.

Keunggulan formula kompromi ini adalah bahwa prinsip independensi otoritas fatwa, sebagaimana didalilkan KH Ma'ruf Amin dan pemerintah, dikedepankan. Hanya saja, formula otoritas baru ini belum disertai ketentuan lebih komprehensif tentang standar operasi, kewenangan rinci, mekanisme rekrutmen, dan hal-hal detil lainnya, yang sebelumnya sudah dipersiapkan komprehensif dalam RUU Perbankan Syariah versi DPR, ketika hendak mengusulkan "DSN-Negara" di bank sentral sebagai pemegang otoritas syariah. Dengan demikian, hasil akhir pembahasan UU Perbankan Syariah saat itu, dalam kaitan otoritas syariah,

sekadar menetapkan klausul makro, seperti memastikan siapa pemegang otoritas syariah, siapa perangkat pendukungnya di tingkat operasional, dan siapa yang mentransformasikan fatwa ke dalam regulasi.

Sedangkan ketentuan detail belum diatur dalam UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah. Begitu pula tidak ditemukan klausul yang menyatakan bahwa ketentuan rinci seputar otoritas syariah akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Bisa dibandingkan dengan ketentuan tentang DPS. Meskipun pasal-pasal tentang DPS dalam UU Nomor 21 Tahun 2008 juga bersifat garis besar, tetapi ada klausul yang mendelegasikan ketentuan rincinya pada Peraturan BI.¹⁹ Dengan demikian, otoritas syariah yang dipercayakan kepada MUI tidak disertai panduan legal tentang standar operasi fungsi dan otoritas fatwa MUI.

¹⁹ Pasal 32 ayat (4) UU 21/2008 menyebutkan, "Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia".

B. PETA STUDI OTORITAS SYARIAH HUKUM PERBANKAN

Tak lama setelah pengesahan UU 21/2008, belum ditemukan studi komprehensif tentang otoritas dan mekanisme kepatuhan syariah dalam regulasi perbankan syariah di Indonesia. Hal itu barang kali disebabkan karena penegasan legal formal tentang masalah tersebut baru ada setelah berlakunya UU 21/2008, mulai 16 Juli 2008. Begitu pula belum ditemukan studi mendalam tentang perbandingan otoritas dan mekanisme kepatuhan syariah di berbagai negara. Studi perbandingan antar negara yang ditemukan lebih banyak mengulas aspek umum perkembangan lembaga keuangan syariah.

Namun demikian, ditemukan sejumlah studi yang bisa menjadi pijakan awal untuk mengembangkan kajian tema ini lebih lanjut dan mendalam. Tema seputar mekanisme perumusan prinsip syariah dan pengawasan implementasinya dalam praktik lembaga keuangan syariah, ditemukan dalam tesis Sholahudin Al Aiyub, tahun 2006, di Program Pascasarjana, Kajian Timur Tengah dan Islam, Universitas Indonesia. Tesis yang mengulas posisi dan peran Dewan Syariah Nasional (DSN)-MUI itu berjudul, "Analisis Faktor-Faktor

Keorganisasian yang Berhubungan dengan Kinerja Dewan syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia.”

Salah satu bahasan dalam tesis tersebut yang relevan dengan buku ini adalah gambaran tentang model-model penyerapan fatwa DSN-MUI dalam regulasi lembaga keuangan syariah. Bukan hanya fatwa bidang perbankan yang diserap Peraturan BI, tapi juga fatwa terkait pasar modal dan asuransi yang diserap regulasi Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam- LK), serta fatwa terkait lembaga pembiayaan yang diadopsi dalam peraturan Departemen Keuangan.

Dikatakan, tingkatan penyerapan fatwa ekonomi syariah oleh berbagai regulator tersebut, berbeda-beda. Ada yang diadopsi substansinya saja. Ada pula yang diakomodir secara tekstual, apa adanya. Misalnya, Peraturan BI No. 7/46 tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana Bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah. Di sana tertampung hampir semua fatwa DSN berkaitan perbankan syariah.

Tingginya serapan fatwa dalam peraturan BI, periode sebelum berlaku UU 21/2008, bukan

karena perintah UU, tapi karena kebijakan hukum pimpinan BI yang menempatkan fatwa DSN sebagai acuan. Surat Keputusan (SK) Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/1999, pasal 31 menyatakan, “Untuk melaksanakan kegiatan usahanya, bank umum syariah diwajibkan memperhatikan fatwa DSN-MUI.” Lebih lanjut, SK itu berbunyi, “Dalam hal bank akan melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pasal 28 & 29, bila ternyata kegiatan usaha dimaksud belum difatwakan DSN, maka bank wajib minta persetujuan DSN sebelum melaksanakan kegiatan tersebut.”

Namun, banyak pula fatwa DSN yang sama sekali tidak diakomodasi Peraturan BI. Menurut Sholahudin, dari 53 fatwa DSN yang dikeluarkan antara 2000-2006, fatwa yang diakomodasi dalam Peraturan BI sekitar 40 fatwa (75%). Sisanya tidak diserap. Fatwa yang tidak diserap Peraturan BI kebanyakan berisi tema pertalian antara nasabah dan pelaksana perbankan syariah. Antara lain fatwa tentang diskon dalam murabahah; sanksi atas nasabah mampu yang menunda-nunda pembayaran; potongan pelunasan dalam murabahah; pembiayaan rekening koran syariah; pengalihan hutang; dan penyelesaian piutang murabahah bagi nasabah tak mampu bayar.

Sedangkan penyerapan fatwa DSN dalam regulasi pasar modal syariah tergambar lewat Peraturan Bapepam no. IX.A.13 yang menyatakan bahwa semua transaksi pasar modal syariah mengacu pada fatwa DSN-MUI. Menurut tesis Sholahudin, tidak ditemukan secara spesifik peraturan Bapepam yang memuat fatwa. Tetapi redaksi dan ruh peraturan Bapepam di atas menunjukkan pentingnya posisi fatwa DSN.

Di bidang asuransi syariah, sandaran hukum yang selama ini jadi payung adalah Keputusan Menteri Keuangan RI No. 426/KMK.06/2003 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi. Serta keputusan Direktur Jenderal Lembaga Keuangan No. Kep.4499/LK/2000 tentang Jenis, Penilaian dan Pembatasan Investasi Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi dengan sistem Syariah. Pada peraturan tersebut, fatwa DSN diakomodasi secara substantif.

Dipaparkan pula gambaran mekanisme pengawasan implementasi prinsip syariah. Bahwa tiap lembaga keuangan syariah harus memiliki Dewan Pengawas Syariah (DPS). Nama-nama anggota DPS direkomendasikan DSN-MUI. Karena itu, DPS dipandang sebagai kepanjangan tangan DSN untuk menjamin ter-

implementasinya fatwa DSN. Meskipun, hubungan DSN dan DPS itu lebih bersifat moral, bukan hubungan yang mengikat secara legal. Sebelum UU 21/2008 mekanisme pengawasan demikian sudah menjadi praktik yang berjalan. Lalu diperkuat oleh UU PT nomor 40 tahun 2007.

Tesis Sholahudin tersebut belum menggambarkan situasi terbaru setelah berlakunya UU 21/2008. Pendekatan yang dipakai juga berbeda, bukan telaah yuridis-normatif, tapi perspektif manajemen, dengan tujuan mengukur kinerja Lembaga DSN-MUI. Tapi materi yang tergal dalam tesis tersebut amat berguna sebagai bahan kajian buku ini.

Studi lain yang relevan, meski lebih jauh pertaliannya, adalah disertasi Wahiduddin Adams di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, yang lulus pada 5 Juli 2002, dengan judul, "Fatwa-Fatwa Hukum MUI (Pola Terserapnya dalam Peraturan Perundang-Undangan 1975-1997)." Disertasi tersebut memetakan dan menyediakan pijakan teoritik tentang pola relasi antara fatwa yang berstatus sebagai *legal opinion* yang tidak mengikat dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat. Posisi MUI yang makin kuat dalam perumusan hukum perbankan syariah belakangan ini,

sebagaimana tertuang dalam UU 21/2008, tak pelak bertolak pada rekam jejak MUI sebagaimana dikemukakan disertasi tersebut.

Tapi disertasi itu tidak banyak menyinggung prinsip syariah yang terkait lembaga keuangan syariah. Fatwa MUI yang dikupas lebih bersifat umum, termasuk fatwa bidang kesehatan yang banyak diadopsi regulasi bidang kesehatan. Dalam pada itu, periode 1997 dan sebelumnya yang menjadi periode penelitian disertasi itu, DSN sebagai organ di bawah MUI yang khusus menetapkan fatwa ekonomi syariah, belum berdiri. DSN baru berdiri tahun 1999.

Bahkan pada periode 1997 dan sebelumnya itu, UU 10/1998 tentang Perbankan yang menjadi tonggak penting dalam hukum perbankan syariah, belum lahir. UU inilah yang pertama kali menyejajarkan bank syariah dan bank konvensional dengan *dual banking system*. Di UU ini pula, pertama kali secara eksplisit disebut istilah "prinsip syariah", yang pada ketentuan sebelumnya, UU 7/1992 tentang Perbankan, masih "malu-malu" dengan istilah "Prinsip Bagi Hasil".²⁰ Maka wajar bila disertasi tersebut be-

²⁰ Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007) h. 121.

lum mengulas penyerapan fatwa MUI tentang perbankan syariah.

Disertasi rintisan tentang fatwa MUI dilakukan Mohammad Atho Mudzar di University of California, tahun 1990, berjudul, "Fatwas of The Council of Indonesian Ulama: A Study of Islamic Legal Thought in Indonesia 1975-1988". Disertasi ini hampir menjadi rujukan induk tentang studi MUI. Disertasi tersebut bermanfaat memberi gambaran umum tentang sifat fatwa, dari segi metode perumusan, keadaan sosio-politis di sekelilingnya, dan reaksi masyarakat terhadap fatwa itu.

Atho mengulas delapan kelompok fatwa MUI. Mulai tentang ibadah, pernikahan dan keluarga, kebudayaan, makanan, kehadiran Muslim pada perayaan Natal. Masalah kedokteran, keluarga berencana, hingga tentang kelompok sempalan Islam. Tak satu pun bahasan tentang fatwa bidang keuangan Islam. Hal itu bisa dimengerti, karena periode kajiannya sampai tahun 1988. Tapi catatan penting dari disertasi ini adalah bahwa MUI memiliki rekam jejak dan pengalaman panjang dalam mengembangkan pemikiran hukum Islam yang responsif terhadap perkembangan aktual.

Kepustakaan lain yang mengupas perbandingan mekanisme kepatuhan syariah di berbagai negara ditemukan dalam karya Sudin Haron, *Islamic Banking: Rules & Regulations*, terbitan Pelanduk Publication, Selangor, tahun 1997. Selain menjelaskan konsep mekanisme kepatuhan syariah di beberapa negara Timur Tengah, dikemukakan pula ringkasan perbandingan fatwa berbagai dewan pengawas syariah sejumlah bank Islam di Timur Tengah. Tapi paparannya singkat.

Tema serupa ditemukan dalam kertas kerja *State Bank of Pakistan* berjudul "*Strategic Plan for Islamic Banking Industry of Pakistan*"²¹, khususnya lampiran *Appendix-C* berjudul "*Shariah Compliance*". Dipaparkan perbandingan beberapa negara, seperti Iran, Malaysia, Pakistan, Bahrain, dan juga Indonesia. Tapi situasi Indonesia yang dipaparkan pada periode ketika UU 21/2008 belum berlaku. Sebagai bahan awal, materi kertas kerja itu amat berarti bagi kajian buku ini. Tapi ulasannya baru sekilas, dan arahnya lebih untuk menghasilkan kesimpulan bahwa mekanisme di Pakistan adalah yang terbaik.

21 <http://www.sbp.org.pk/departments/pdf/StrategicPlanPDF/Appendix-C%20Shariah%20Compliance.pdf>, diunduh 8 Februari 2009.

Riset berikutnya yang memiliki kedekatan tema dengan fokus buku ini, antara lain, dilakukan Yeni Salma Barlinti, dosen FH UI. Studi Barlinti dalam buku, *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia* (2010), berasal dari disertasinya di program doktor ilmu hukum UI.²² Versi artikel hasil riset itu dimuat dalam buku, *Fatwa Majelis Ulama Indonesia Dalam Sorotan* (2011),²³ dan versi pengembangannya dimuat dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (2012).²⁴

Dalam riset disertasinya tahun 2010, isu hukum penelitian Barlinti, yang relevan dengan *angle* buku ini, ada dua. *Pertama*, bagaimana kedudukan fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) MUI dalam sistem perundang-undangan. *Kedua*, bagaimana pemanfaatan fatwa DSN-MUI sebagai pertimbangan hukum bagi hakim peradilan agama dan bagi arbiter Basyarnas dalam menyelesaikan sengketa ekonomi syariah.

22 Yeni Salma Barlinti, *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2010.

23 Yeni Salma Barlinti, "Fatwa MUI tentang Ekonomi Syariah dalam Hukum Indonesia." Dalam Asrorun Ni'am Sholeh (ed.), *Fatwa Majelis Ulama Indonesia Dalam Sorotan*. Jakarta: MUI, 2011.

24 Yeni Salma Barlinti, "Urgensi Fatwa dan Lembaga Fatwa Dalam Ekonomi Syariah." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (Vol. 42, No. 1, Januari -Maret 2012).

Terkait isu hukum pertama, Barlinti berkesimpulan, bahwa kedudukan fatwa DSN dalam peraturan perundang-undangan adalah sebagai hukum positif yang bersifat mengikat para pelaku ekonomi syariah dan ada ancaman sanksi administratif bila tidak dipatuhi. Pelaku ekonomi syariah tersebut terdiri praktisi industri keuangan syariah dan Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang bertugas memastikan penerapan fatwa dalam operasionalisasi lembaga ekonomi syariah.

Pada isu hukum kedua, Barlinti berkesimpulan, bahwa hakim dan arbiter tidak selalu merujuk fatwa DSN dalam penyelesaian sengketa. Penelitian dilakukan pada hakim-hakim Pengadilan Agama se-Jakarta dan hakim Pengadilan Tinggi Agama DKI Jakarta. Dari enam putusan pengadilan, hanya satu yang merujuk fatwa DSN. Dari delapan putusan Basyarnas, hanya satu yang merujuk fatwa DSN. Hal itu, menurut Yeni, lantaran fatwa DSN dinilai tidak mengikat, sebagaimana fatwa secara umum. Hakim lebih mengutamakan peraturan perundang-undangan karena dinilai mengikat.

Pada artikel tahun 2012 di *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Barlinti menambahkan isu hukum tentang bagaimana seharusnya bentuk

kelembagaan DSN–MUI sebagai pembuat fatwa ekonomi syariah. Hal itu karena DSN adalah lembaga non-negara namun produk hukumnya (fatwa) dirancang mengikat. Padahal dalam literatur ilmu hukum, yang mengikat publik itu lazimnya adalah produk lembaga negara. Secara konseptual, fatwa juga tidak mengikat publik. Dengan kepastian kelembagaan DSN, menurut Barlinti, perdebatan fatwa itu mengikat atau tidak, akan dapat berkurang.

Setelah membandingkan dengan beberapa lembaga negara independen, seperti KPK, KPI, KY, LPSK, dan Bapepam-LK, serta lembaga fatwa di Malaysia dan Singapura, Barlinti menyimpulkan, bahwa DSN seharusnya menjadi lembaga pemerintah. Tidak lagi menjadi bagian MUI. Sebagai lembaga pemerintah, Barlinti berpandangan, sebaiknya tidak menjadi bagian dari kementerian apapun, tapi bertanggung jawab langsung pada Presiden.

Dengan menjadi lembaga pemerintah, menurut Barlinti, DSN akan menjadi lembaga yang berwenang mengeluarkan fatwa. Produk hukum DSN akan mengikat secara hukum bagi pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan ekonomi syariah. DSN akan menjadi lembaga yang lebih berwibawa dan berkekuatan hukum sebagai lembaga pemerintah.

Meski menjawab sebagian perdebatan terkait topik ini, argumen dan simpulan Barlinti masih bisa didiskusikan. Simpulan bahwa fatwa DSN adalah hukum positif sebagai upaya untuk menjawab polemik daya ikat fatwa, juga perlu didiskusikan. Mengingat, bahwa dalam UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah, fatwa MUI harus ditransformasikan dulu ke dalam Peraturan BI, baru berkekuatan mengikat. Dengan demikian, payung hukum Peraturan BI itulah yang membuat fatwa menjadi mengikat.

Fatwa DSN tidak otomatis mengikat, sebelum dituangkan dalam peraturan tertulis dari lembaga berwenang, yang dalam konteks UU 21/2008 adalah BI, dan dalam konteks pasca UU 21/2011 tentang OJK, adalah OJK. Ancaman sanksi administratif pun lebih karena pelanggaran terhadap Peraturan BI atau Peraturan OJK yang isinya diserap dari fatwa, bukan karena fatwa itu sendiri. Dengan demikian, fatwa DSN belum cukup meyakinkan untuk disimpulkan sebagai hukum positif. Simpulan Barlinti itu terbantah oleh temuannya sendiri, bahwa kebanyakan hakim dan arbiter tidak merujuk fatwa DSN, justru dengan argumen, bahwa fatwa DSN bukan bagian hukum positif yang mengikat.

Status demikian juga dinyatakan penelitian lain, misal, artikel Andi Firiana, doktor hukum Unpad, pada jurnal *Al-Ahkam* (2017), bahwa fatwa tidak masuk hierarki tata aturan hukum positif yang memiliki kekuatan mengikat. Fatwa baru berkekuatan mengikat setelah ditransformasi dalam berbagai bentuk Peraturan Perundang-Undangan.²⁵

Yang menarik, pada riset yang lain, Barlinti mengusulkan agar DSN dijadikan lembaga pemerintah, terlepas dari MUI. Pertimbangannya, agar fatwa DSN mengikat publik. Opsi ini memperlihatkan, seolah Barlinti ragu pada simpulan awalnya, bahwa fatwa DSN adalah hukum positif. Sisi lain, skenario menjadikan DSN sebagai lembaga pemerintah juga salah satu alternatif yang pernah dikaji kemungkinannya, termasuk oleh naskah akademik RUU Perbankan Syariah tahun 2007. Opsi lainnya, otoritas fatwa prinsip syariah itu bukan berbentuk lembaga pemerintah, tapi lembaga negara independen.

Terbuka pula kemungkinan, bentuk kelembagaan otoritas syariah itu berupa lembaga non-negara, tetap sebagai lembaga keulamaan,

²⁵ Fariana, Andi, "Urgensi Fatwa MUI dalam Pembangunan Sistem Hukum Ekonomi Islam di Indonesia." *Al-Ahkam* (Vol. 12, No. 1, Juni 2017).

namun dicarikan formulasi, agar produknya bisa mengikat publik. Hal itu mengingat, skenario menjadikan otoritas fatwa sebagai bagian lembaga negara sudah pernah dicoba dalam pembahasan RUU Perbankan Syari'ah tahun 2007, dan belum bisa diterima oleh pembuat UU. Alasan pokoknya, otoritas syariah itu diharapkan independen dari kooptasi negara, karena dia juga lembaga keulamaan. Maka, tidak cukup skenario tunggal dalam merespon tema ini.

Multi skenario juga disarankan penelitian Ja'far Baehaqi, doktor hukum Undip, 2013. Dalam artikel di jurnal *Al-Ahkam*, UIN Semarang, "Paradoks Fatwa Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia Dalam Regulasi Hukum Perbankan Syari'ah dan Alternatif Solusinya,"²⁶ Ja'far mengajukan tiga skenario agar fatwa DSN mengikat. *Pertama*, penguatan berbasis mandat. DSN diberikan mandat oleh UU untuk merumuskan fatwa sebagai pedoman.

Kedua, penguatan berbasis formalisasi kelembagaan. Dengan ini, DSN dijadikan lembaga negara independen. *Ketiga*, penguatan berbasis adopsi fatwa dalam peraturan perun-

26 Ja'far Baehaqi, "Paradoks Fatwa Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia Dalam Regulasi Hukum Perbankan Syari'ah dan Alternatif Solusinya." *Al-Ahkam* (Vol. 27, No. 1, April 2017).

dang-undangan, seperti yang saat ini berlaku. Fatwa ditempatkan sebagai sumber hukum positif melalui pengujian tertentu secara ketat, sebagaimana kajian Abdul Halim, dalam jurnal *Ahkam* UIN Jakarta.²⁷

Tiga skenario Ja'far tersebut dikembangkan dari tesis magister Asrori S Karni di FH UI,²⁸ karena beberapa kali Ja'far merujuknya, dan disertasi Ja'far di FH Undip.²⁹ Rekomendasi Ja'far terlihat lebih meyakinkan. Selain tiga aspek penguatan kelembagaan tersebut versi Ja'far, aspek yurisprudensi juga bisa menjadi pilihan penguatan fatwa DSN. Hal itu dikupas dalam artikel Zaitun Abdullah dan Endra Wijaya di *Jurnal Hukum dan Pembangunan*.³⁰

Disertasi Sultan Alaydan, *Islamic finance, Sharia Non-compliance and the Standardization of Sharia Governance*, di University of Westminster, London, 2016, sangat relevan dengan sorotan buku ini. Disertasi Alaydan berangkat

27 Abdul Halim, "Membangun Teori Politik Hukum Islam di Indonesia," *Ahkam* (Vol. XIII, No. 2, Juli 2013).

28 Asrori S. Karni, "Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah dalam Regulasi Perbankan Syariah," Tesis, Magister Hukum FH UI, 2008.

29 Ja'far Baehaqi, "Dialektika Hukum Islam dan Hukum Nasional dalam Formulasi Hukum Perbankan Syariah di Indonesia.," Disertasi FH Universitas Diponegoro, 2013.

30 Zaitun Abdullah dan Endra Wijaya, "Dinamika Penerapan *Ijtihad* Bidang Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (Vol. 49, No. 2, 2019).

dari beberapa kritik pada praktik lembaga keuangan Islam yang dipandang belum Islami. Aspek kepatuhan syariahnya diragukan. Fatwanya dinilai inkonsisten dan tata kelolanya dipandang belum berstandar. Kritik demikian diprediksi dapat menurunkan kepercayaan publik, kemudian membuat pertumbuhan keuangan Islam rendah, dan lebih jauh, akan dapat memicu krisis.³¹ Maka diperlukan model *Sharia Governance* yang terstandarisasi dan dapat menjamin bahwa operasionalisasi lembaga keuangan Islam betul-betul Islami secara spirit, bukan hanya dari tampilan luar.

Pertanyaan penelitian disertasi Alaydan, bagaimana seharusnya *Sharia Governance* di-standarkan agar bisa menjamin praktik keuangan Islam yang murni, sebagai alternatif terhadap keuangan konvensional. Ada spirit puritanisme dalam karya dosen Dar Al Uloom University, Riyadh, Arab Saudi ini. Pertanyaan penelitian itu diurai dalam tiga pertanyaan rincian: (1) Apa problem *sharia governance* dalam praktik dan apa sumber problem itu? (2) Apa solusi yang mungkin untuk memecahkan problem itu dalam bingkai *sharia governance*

31 Sultan Alaydan, "Islamic finance, Sharia non-compliance and the standardization of Sharia Governance" (Disertasi, University of Westminster, London, 2016), Hlm. 13.

kekinian? (3) Apa tindakan terbaik untuk meningkatkan model tata kelola syariah yang ada saat ini?³²

Disertasi Alaydan menggunakan teori institusional baru. Penggunaan teori ini sekaligus diklaim sebagai originalitas penelitian ini. Esensi teori institusional baru adalah bahwa agen, termasuk organisasi, terikat pada lingkungan yang lebih luas. Organisasi tercipta dan berubah sesuai perubahan lingkungan, khususnya terkait legitimasi dan budaya. Proses perubahan itu diderivasi dari konsep Max Weber tentang birokratisasi, yang berdampak pada pembentukan "kandang besi" dan homogenisasi. Melalui proses yang disebut isomorfisme kelembagaan itu, organisasi menjadi "terpenjara" dalam *framework* institusional. Pasar yang kompetitif, merujuk Weber, menjadi kekuatan penentu terpenting bagi birokratisasi.³³

Data socio-legal disertasi ini digali dari tiga negara yang dinilai memiliki banyak sektor signifikan terkait keuangan Islam. Yaitu, Inggris, Arab Saudi, dan Malaysia. Inggris mewakili negara minoritas penduduk muslim. Saudi mewa-

32 *Ibid.*, hlm. 14.

33 *Ibid.*, hlm. 29.

kili negara Islam. Malaysia mewakili non-negara Islam yang berpenduduk mayoritas muslim.³⁴

Dalam simpulan disertasinya, Alaydan mengusulkan kerangka kerja tata kelola syariah pada tiga level, agar komprehensif.³⁵ Level perusahaan, level nasional, dan level internasional. Level perusahaan masih sama dengan model Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang saat ini berlaku di tiap perusahaan, hanya ditambahkan tekanan, agar DPS lebih terintegrasi dalam *corporate governance*, bukan sekadar elemen tambahan yang berbeda.

Pada level nasional, disertasi Alaydan menekankan pentingnya dukungan penguatan dari hukum nasional. Diperlukan keberadaan sebuah Dewan Syariah Nasional seperti di Malaysia. Tapi *framework* lebih lanjut diserahkan pada keputusan masing-masing negara.

Pada level internasional, Alaydan menyarankan pentingnya badan otoritatif tunggal yang merancang standar tata kelola syariah. Perlu pula badan regulasi profesional internasional untuk mendata pakar syariah dan mengelola

³⁴ *Ibid.*, hlm. 15.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 405-406.

pendidikan para sarjana syariah sesuai disiplin ilmunya. Diperlukan koordinasi dan kerja sama lebih luas dengan kalangan industri. Perlu pula badan *hisbah* internasional yang dalam jangka panjang bertanggung jawab mengelola koordinasi dengan ombudsman nasional tiap negara.

Disertasi Alaydan memberi sumbangsih teoritis dan konseptual sangat penting pada fokus buku ini. Model solusi komprehensif yang ditawarkan untuk memastikan terjaganya *Sharia Compliance* sangat berguna untuk diadopsi dan dikontekstualisasi dalam kasus Indonesia, dan diperluas pada fungsi Otoritas Syariah secara lebih luas, tidak terbatas pada bidang keuangan syariah, tapi juga jaminan produk halal, dan berbagai bidang layanan publik lain yang memerlukan layanan syariah dari sebuah otoritas yang kredibel.

Alaydan merekomendasikan kerangka kerja tata kelola syariah di level nasional diserahkan pada masing-masing negara.³⁶ Mengingat Alaydan hanya meneliti konteks Inggris, Arab Saudi, dan Malaysia, maka konteks Indonesia penting dikupas tersendiri. Apalagi, Alaydan juga menyarankan, sebagai tindak lanjut penelitian

³⁶ *Ibid.*

ini, diperlukan riset lanjutan pada negara-negara lain yang mayoritas muslim. Alaydan menyebut contoh Iran dan Sudan.³⁷ Indonesia tidak disebut. Sebagai negara mayoritas muslim terbesar di dunia, Indonesia lebih penting diteliti, dan di situlah arti penting buku ini.

Proyek riset untuk merumuskan model komprehensif dalam menjamin *Sharia Compliance* pada lembaga keuangan syariah, juga dilakukan disertai Musthafa Ibrahim Muhammad Musthafa di Kairo, Mesir, 2012. Judulnya, *Nahwa Manhaj Mutakamil Lirraqabah 'alal Masharif al-Islamiyah* (Menuju Metode Terpadu Pengawasan Perbankan Islam), pada Program Ekonomi Islam, Al-Jami'ah Al-Amrikiyah Al-Maftuhah (Universitas Amerika Terbuka), cabang Kairo.³⁸

Musthafa berangkat dari penilaian bahwa pengawasan syariah di perbankan Islam yang ada tidak berjalan efektif dan efisien. Banyak elemen pengawas, baik dari dalam lembaga keuangan Islam, maupun dari luar, tetapi sporadis dan tidak efektif. Maka Musthafa menginginkan regu-

³⁷ *Ibid.*, hlm. 15.

³⁸ Musthafa Ibrahim Muhammad Musthafa, "Nahwa Manhaj Mutakamil Lirraqabah 'alal Masharif al-Islamiyah" (Disertasi, Program Ekonomi Islam, Al-Jami'ah Al-Amrikiyah Al-Maftuhah, Kairo, 2012).

lasinya pengawasan syariah yang efektif dan efisien, dengan merumuskan standar evaluasi dan pencarian model pengawasan ideal.³⁹

Disertasi Musthafa merumuskan beberapa hipotesis. Antara lain, bahwa Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang ada, tidak efektif. Depertamen audit internal di tiap perbankan Islam, tidak mampu menjalankan fungsinya. Begitu pula akuntan dan auditor eksternal tidak optimal. Maka dibutuhkan akuntan dan auditor spesialis syari'ah.⁴⁰

Musthafa menggunakan metode induktif (*istiqrā'i*) dengan analisis lapangan dan deduktif (*istinbathy*) dengan menelaah bahan hukum tertulis.⁴¹ Riset dibatasi pada pengawasan internal, bukan eksternal. Pengawasan internal dibatasi pada pengawasan syariah, bukan pengawasan keuangan, administrasi atau pengawasan perbankan yang dilakukan bank sentral.⁴²

Disertasi ini berkesimpulan, keberadaan Dewan Syariah diperlukan untuk dua fungsi pokok: mengeluarkan fatwa sebagai pedoman

³⁹ *Ibid.*, hlm. ٣.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. ٤.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. ٥.

⁴² *Ibid.*, hlm. ٦.

operasional dan mengawasi kepatuhan pada prinsip syariah. Dalam perkembangannya, mengemuka gagasan pemisahan Dewan Syariah untuk fungsi produksi fatwa dan fungsi pengawasan kepatuhan.⁴³ Ini mirip dua fungsi pokok MUI dalam UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah. Fungsi produksi fatwa dijalankan DSN, salah satu lembaga di bawah MUI. Sedangkan fungsi pengawasan dijalankan DPS, sebagai kepanjangan tangan MUI, yang ada di tiap lembaga keuangan syariah.⁴⁴

Musthafa juga berkesimpulan, bahwa kunci efektivitas dan efisiensi fungsi Dewan Pengawas Syariah Perbankan Syariah adalah kemandirian dan daya ikat keputusannya, termasuk fatwanya, serta pemahamannya yang memadai terhadap karakteristik industri perbankan syariah terkini. Disimpulkan pula, banyak negara mengeluarkan peraturan yang mewajibkan keberadaan Dewan Syariah dan Divisi pengawasan. Beberapa negara yang dia sebut, antara lain: Bahrain, Uni Emirat Arab, Kuwait, Jordania, Sudan, Suriah, Lebanon, Yaman, Malaysia dan Inggris. Dia tidak sebut Indonesia.⁴⁵

⁴³ *Ibid.*, hlm. 214.

⁴⁴ Lihat Pasal 32 ayat 1-4 UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah. Lihat juga Peraturan BI nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah. LNRI tahun 2009 nomor 29, TLNRI nomor 4978

⁴⁵ *Ibid.*

Dibandingkan Indonesia, tetangga dekat, Malaysia, lebih sering dirujuk dalam beberapa riset komparatif tentang keuangan Islam. Selain dalam studi Alaydan (2016) dan Musthafa (2012) di atas, juga dalam disertasi Zulkifli Hasan (2012) di Universitas Durham, dan Abd Hakim Abd Razak (2018) di Dublin, Irlandia.⁴⁶

Pakistan juga sering dijadikan bahan komparasi, misal, pada disertasi Husein G. Rahman di Universitas Adelaide, Australia. Indonesia belum banyak disebut. Abd Hakim Abd Razak (2018) menyebut Indonesia untuk dibandingkan dengan Malaysia.⁴⁷ Maka studi tentang dinamika otoritas syariah di Indonesia dalam bingkai komparasi internasional, makin penting .

Pada bagian saran disertasi Musthafa, ada dua hal yang menarik disebut di sini, karena dekat relevansinya dengan fokus buku ini. *Pertama*, untuk memastikan independensi DPS dari dewan

⁴⁶ Zulkifli Hasan, "Shari'ah Governance in Islamic Financial Institutions in Malaysia, GCC Countries and The UK" (Disertasi, Durham University, Inggris, 2011). Juga, Abd Hakim Abd Razak, "The Corporate Governance of Multiple *Sharia*' Board Directorship Practice Under The Centralised Approach: A Case Study of Qisumut+3 South East Asia Divisional Members of Malaysia and Indonesia" (Disertasi, School of Law, Trinity College Dublin, Irlandia, 2018).

⁴⁷ Hussain G. Rammal, "Corporate Governance in the Islamic Banking System in Pakistan: The Role of Shari'ah Supervisory Board" (Disertasi, Business School, University of Adelaide, Australia, 2010).

direksi dan manajemen secara keseluruhan, DPS harus dicalonkan dan ditetapkan melalui rapat umum pemegang saham. *Kedua*, Musthafa mengusulkan ada sebuah Dewan Syariah yang menyatu dengan bank sentral. Dewan Syariah tersebut bertugas menangani pengawasan perbankan syariah, serta menyatukan fatwa dengan standarisasi produk perbankan syariah yang dikeluarkan bank sentral.

Sumbangsih penting dari disertasi Musthafa ini pada salah satu konsen buku ini adalah penegasan bahwa prinsip independensi dan daya ikat fatwa adalah termasuk asas kunci dalam merumuskan mekanisme pengawasan kepatuhan syariah pada lembaga keuangan syariah. Hanya saja, sebagian hal itu sebagian sudah menjadi bahasan lama di Indonesia.

Misal, skenario bahwa Dewan Syariah Nasional itu menyatu di bank sentral, pernah diajukan dalam RUU Perbankan Syariah, tapi akhirnya ditolak, karena dinilai dapat mengganggu independensi Dewan Syariah. Akhirnya, yang diterima adalah formula tetap seperti yang sudah berjalan, yakni DSN tetap berada di bawah MUI. Agar fatwa MUI bisa mengikat publik secara legal, ditransformasikan terlebih dulu dalam hukum positif. Hal

itu menjadi kupasan disertasi Ahmad Zuhdi (2015) di FH UGM.⁴⁸

Saran agar DPS diangkat oleh RUPS supaya lebih independen, sudah dijalankan di Indonesia sejak pengesahan UU 40/2007 tentang Perseroan Terbatas. Di Indonesia juga sudah ada beberapa disertasi yang mengupas efektivitas pengawas syariah di internal perbankan Syariah, seperti Arrisman (2008) di FH UI dan Didin Muhammad Sudi (2015) di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.⁴⁹

C. KERANGKA KONSEPTUAL KAJIAN OTORITAS SYARIAH DALAM SISTEM HUKUM

1. Daya Ikat Fatwa

Dalam sejarah, ada empat model produk penggalan hukum Islam: fikih, fatwa, *qadha'* (putusan pengadilan), dan

48 Ahmad Zuhdi, "Positivisasi Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) dalam Sistem Hukum Indonesia" (Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2015).

49 Arrisman, "Kedudukan dan Fungsi Pengawasan Dewan Pengawas Syariah dalam Transaksi Bank Syariah di Indonesia" (Ringkasan Disertasi, Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008); Didin Muhammad Sudi, "Efektivitas Dewan Pengawas Syariah pada Perbankan Syariah" (Disertasi, Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2015).

qanun (peraturan perundang-undangan)⁵⁰. Fikih dan fatwa sama-sama hasil ijtihad ulama yang bersifat privat, dalam arti, bukan bagian otoritas negara. Sedangkan *qadha'* dan *qanun* hasil ketetapan elemen kenegaraan. Fikih dan fatwa, meski sama status dan kedudukan pembuatnya, namun berbeda dalam hal inisiatif. Fatwa merupakan jawaban atas pertanyaan atau konsultasi dari peminta fatwa. Sedangkan fikih adalah hasil ijtihad tanpa harus ada permintaan lebih dahulu. Dari segi implikasi daya ikatnya, fatwa dan fikih tidak mengikat, sedangkan *qadha'* dan *qanun* bersifat mengikat publik.⁵¹

Fatwa tidak berkekuatan mengikat publik luas. Fatwa hanya mengikat orang yang mengeluarkan fatwa. Peminta fatwa (*mustafti*) pun tidak terikat.⁵² Untuk memperjelas watak dasar perbedaan fatwa, bisa dicermati sebagian perbedaan

50 Hal itu diulas dalam Mohammad Atho Mudzar, *Fatwas of The Council of Indonesian Ulama: A Study of Islamic Legal Thought in Indonesia 1975-1988* (Jakarta, INIS, 1993) hal. 2.

51 Lihat disertasi Frank Edward Vogel, *Islamic Law and Legal System: Studies of Saudi Arabia* (Cambridge: Harvard University, 1993). Pada halaman 211, Vogel menyebut fatwa, " .. in origin and essence, it is a private, not public, legal function."

52 Lihat entry "Fatwa" dalam Abdul Aziz Dahlan (ed), *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: PT Ichtihar Baru van Hoeve, 1996), jilid I, hal. 326.

fatwa dan *qadha'* yang diuraikan KH Ma'ruf Amin berikut ini.⁵³ *Pertama*, bila *qadha'* mengikat untuk dipatuhi, fatwa hanya bersifat informatif (*tabyin*). *Kedua*, keputusan *qadha'* harus dilaksanakan terhukum, sedangkan pemohon fatwa tidak wajib menerima atau melaksanakan fatwa. *Ketiga*, *qadha'* hanya berkenaan dengan pihak yang berperkara dan berlaku pada wilayah hukum tertentu, sedangkan fatwa bisa dialamatkan pada kalangan lebih luas.

Perihal tidak mengikatnya Keputusan hukum elemen "swasta" ini juga tercermin dari kaidah fikih, "sebuah ijtihad tidak bisa dibatalkan oleh ijtihad lain" (*al ijtihadu la yunqadhu bil ijtihad*). Ini cermin dari penghargaan atas kerja keras intelektual dalam Islam. Bila MUI, NU, dan Muhammadiyah mengeluarkan fatwa berbeda tentang hukum bunga bank atau rokok, maka masing-masing independen, dan tidak bisa saling membatalkan. Berhadapan dengan keragaman itu, demi kepastian hukum, maka berlakulah kaidah

53 Lihat Ma'ruf Amin, *Fatwa Dalam Sistem Hukum Islam*, (Jakarta: eISAS, 2008) hal. 41.

fikih, “ketetapan pemerintah bersifat mengikat dan menghentikan silang pendapat” (*hukm al-hakim ilzamon wa yarfa’u al-khilaf*).⁵⁴

Status fatwa setara *legal opinion*.⁵⁵ Berbeda dengan putusan hakim (*qadha’*) dan peraturan perundang-undangan (*qanun*) yang dalam ilmu hukum Islam dinilai mengikat dan bisa memaksa.⁵⁶ Walaupun fatwa tidak bersifat mengikat, namun kontribusi fatwa dalam dinamika pemikiran hukum Islam amat signifikan. Produktivitas fatwa amat tinggi dalam memperkaya pembentukan kaidah hukum Islam untuk merespon tantangan aktual. Fatwa menjadi wujud ekspresi tanggung jawab ulama dalam mendampingi dan menjawab persoalan umat, sejak periode sahabat Nabi hingga kini.⁵⁷ Di Indonesia sendiri, fatwa telah banyak diserap dalam

54 Ulasan ini bisa dilihat dalam Jalaluddin Al-Suyuthi, Al-Asybah wa Al-Nadhair fi al-Furu’, (Semarang: Usaha Putra), hal. 71-73, dan Muhammad Shidqi bin Ahmad al-Burnu, Al-Wajiz fi Idhahi al-Qawa’id al-Fiqhi al-Kulliyah (Riyadh: Muasasah Risalah), h. 255.

55 Husein Mansur, *Al-Madkhal Ila al-Qanun: al-Kitab al-Awwal al-Qaidah al-Qanuniyah* (Beirut: Dar a-Nahdhah al-Arabiyah, 1995), hal. 22.

56 Yusuf Qardhawi, *Al-Fiqh al-Islami baina al-Ashalah wa al-Tajdid* (Kairo: Maktabah Wahbah, 2003), hal. 49.

57 Lihat tesis Faisar Ananda Arfa di McGill University yang sudah dibukukan, *Sejarah Pembentukan Hukum Islam*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1996), hal. 39.

peraturan perundang-undangan. Baik diserap secara utuh, sebagian atau substansinya saja.⁵⁸

2. Kewenangan Badan Hukum Publik dan Privat

Dalam ilmu hukum, ada dua jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangannya. Pertama, badan hukum publik (*personne morale*), yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik mengikat umum (*algemeen bindend*), maupun tidak mengikat umum (semisal UU APBN). Kedua, badan hukum privat (*personne juridique*), yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum.⁵⁹

Konsep bahwa ketetapan yang mengikat publik itu hanya dimiliki oleh otoritas badan hukum publik, yakni nega-

58 Tentang tema ini diulas disertasi Wahiduddin Adams, “Fatwa-Fatwa Hukum MUI (Pola Terserapnya Dalam Peraturan Perundang-Undangan 1975-1997),” di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 5 Juli 2002, dan Sholahudin Al Aiyub, Analisis faktor-Faktor Keorganisasian yang Berhubungan dengan Kinerja Dewan syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia, Tesis Master, Pascasarjana UI, Desember 2006.

59 Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*, (Jakarta: Jakarta, Rajawali Press, 2009), hal. 93, lihat juga Chaidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni, 2005) hal. 29-54.

ra, sejalan dengan positivisme Kelsenian yang dirintis Hans Kelsen. Inti aliran ini adalah menekankan Teori Jenjang (*Stufentheorie*). Bahwa validitas atau keabsahan hukum ditentukan oleh norma yang lebih tinggi dan dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang membentuknya. Aliran ini memandang hukum adalah apa yang berlaku, bukan apa yang digagas.⁶⁰ Dalam kasus Indonesia, validitas sebuah UU tergantung sejalan atau tidak dengan UUD. Peraturan Pemerintah baru sah bila ditetapkan oleh Presiden. Peraturan Bank Indonesia (BI) juga baru sah bisa ditetapkan oleh Gubernur BI.

Dengan demikian, norma berlaku karena ia mempunyai “daya laku” (validitas), dan daya laku itu dimiliki karena dua hal: norma itu dibentuk oleh norma lebih tinggi, dan norma itu dibentuk oleh lembaga yang berwenang membentuknya.⁶¹ Lembaga mana yang berwenang membentuk norma hukum

60 Lihat M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell. Ltd., 1994) h. 309 dan W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, (Jakarta: Rajawali, 1990), h.149.

61 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, (Jakarta: Kanisius, 2007), Jilid 1, hal. 19.

yang mengikat publik? Menurut literatur hukum adalah badan hukum publik, bukan badan hukum privat, seperti organisasi kemasyarakatan, yayasan, atau perseroan terbatas.

Dengan demikian, fatwa keagamaan yang dikeluarkan entitas hukum privat, seperti MUI atau Ormas Islam lain, dalam perspektif ini, tidak bisa mengikat publik. Hal itu sejalan dengan hakikat dasar fatwa sebagai produk hukum Islam yang tidak mengikat. Otoritas regulasi tidak terikat mematuhi fatwa agama. Dalam kerangka ini, mekanisme penyerapan fatwa dalam regulasi, polanya terserah pada otoritas regulasi. Bisa diserap seluruhnya, substansinya saja, atau ditolak sama sekali.

3. Norma Hukum Versus Norma Agama

Dalam literatur ilmu hukum, dikenal beragam norma dalam masyarakat. Di Indonesia, keragaman norma yang masih dirasakan, paling tidak, ada empat: norma agama, norma adat, norma moral, dan norma hukum. Dengan demikian, fatwa keagamaan, termasuk fatwa MUI, adalah kelompok norma agama, bukan norma

hukum⁶². Ada tiga perbedaan mendasar antara norma hukum dan norma lainnya.⁶³

Pertama, norma hukum bersifat heteronom, artinya, norma hukum berasal dari daya paksa entitas di luar diri seseorang, dalam hal ini, dipaksa oleh negara. Misalnya, norma kewajiban membayar pajak berasal dari paksaan negara, bukan kesadaran diri seseorang. Sedangkan norma lainnya bersifat teonom, artinya, berasal dari kesadaran diri seseorang, sehingga tidak dapat dipaksakan dari luar. Kewajiban puasa, misalnya, berasal dari kesadaran diri yang berpangkal dari penghayatan norma agama, bukan hasil paksaan negara. Dengan kata lain, implementasi norma agama, dalam ilmu hukum, tidak bisa dipaksakan oleh negara, tapi tergantung kepada kadar kepatuhan keagamaan seseorang. Kecuali bila norma agama itu diadopsi dalam norma hukum negara.⁶⁴

⁶² *Ibid*, hal. 39.

⁶³ *Ibid*, hal. 25.

⁶⁴ Lihat Bushthanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), untuk pembandingan, lihat juga Abdullahi Ahmed An-Na'im, *Islam dan Negara Sekuler: Menegosiasikan Masa Depan Syariah*, (Bandung: Mizan, 2007).

Kedua, oleh karena norma hukum berasal dari negara, maka norma hukum dapat disertai sanksi pemaksa secara fisik atau sanksi pidana, sedangkan norma lainnya, termasuk norma agama, dalam sistem hukum negara-bangsa, tidak dapat disertai sanksi pemaksa secara fisik. Bila norma agama hendak diberi sanksi pidana secara fisik, maka harus ditransformasikan lebih dahulu menjadi norma hukum, melalui proses legalisasi, seperti pemberlakuan beberapa norma syariah dalam beberapa *qanun* di Aceh.⁶⁵

Ketiga, dalam norma hukum, sanksi pemaksa atau sanksi pidana itu dilaksanakan oleh aparat negara, seperti polisi, jaksa, atau hakim. Sedangkan untuk pelanggaran norma lainnya, sanksi dikenakan oleh diri sendiri. Dalam norma agama, misalnya, dilakukan dengan ber-taubat. Tokoh agama tidak bisa secara sepihak, tanpa kewenangan, menerapkan sanksi pidana, seperti dilakukan Panglima Laskar Jihad, Ja'far Umar Thalib, di

⁶⁵ Lihat Asrori S. Karni, "Pasang Surut Perkara Jinayat", *Majalah GATRA*, edisi 11 November 2009, hal. 61, dan Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik Syariah Islam: dari Indonesia hingga Nigeria*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004).

Ambon, ketika diminta merajam anggonya yang berzina, meskipun saksi rajam itu atas permintaan anggota tadi.⁶⁶

Pemilihan norma hukum negara dan norma agama ini menandakan bahwa norma agama dalam sistem hukum negara-bangsa (*nation state*) --bukan sistem hukum negara-agama, tidak otomatis mengikat publik. Tentu hal itu dari sudut pandang hukum negara. Karena dari sudut pandang keyakinan agama, norma agama itu sudah otomatis mengikat “publik penganut agama” itu, tanpa harus dibantu instrumen negara.⁶⁷

Dalam praktiknya, pemilahan norma agama dan norma hukum negara ini relevan tatkala norma agama belum diadopsi menjadi norma hukum. Misalnya, norma tentang zina dalam Islam adalah setiap hubungan seksual tanpa ikatan pernikahan. Itu berbeda dengan norma dalam KUHP lama warisan kolonial sebelum diubah dengan UU No. 1/2023

66 Lihat Herry Mohammad, “Eksekusi Rajam Untuk Penzina di Ambon”, Majalah GATRA, 30 April 2001.

67 Lihat Asrori S. Karni, “Meraba Model Kodifikasi Hukum Agama”, Majalah GATRA, 21 Desember 2007.

tentang KUHP. Zina dalam KUHP lama hanyalah hubungan seksual antar pasangan yang salah satunya atau keduanya terikat perkawinan dengan orang lain. Dengan demikian, hubungan seksual antara Ariel “Peterpan” dan Luna Maya, misalnya, bukan delik perzinaan, karena keduanya tidak terikat pernikahan dengan orang lain, tetapi hubungan seksual antara Ariel dan Cut Tari, yang sudah punya suami, dapat dikategorikan zina, itu pun sepanjang diadukan oleh suaminya.

Ketika norma agama sudah diadopsi menjadi norma hukum positif, maka pemilahan itu sebetulnya tidak lagi sepenuhnya relevan. Dari sudut ilmu hukum, norma agama yang sudah menjadi hukum positif, memang tidak lagi dianggap sebagai norma agama, tetapi sebagai norma hukum negara. Namun dari perspektif *siyasah syar’iyah* (politik hukum Islam), hal itu pada dasarnya sama saja, masih kategori hukum yang bermuatan agama. Artinya, setiap muslim tetap dibebani kewajiban keagamaan untuk mematuhi, sama dengan ketika norma itu belum menjadi hukum positif. Perbedaannya lebih pada daya paksa penegakannya. Sebelum menjadi

hukum positif, negara tidak bisa terlibat memaksakan implementasinya, sedangkan setelah menjadi hukum positif, elemen negara menjadi absah terlibat dalam penerapkannya.*

B A B



KERANGKA KONSEPTUAL TATA KELOLA OTORITAS SYARIAH DALAM HUKUM PERBANKAN

Kerangka konseptual tentang otoritas syariah yang dikembangkan dalam buku ini merujuk pada gagasan yang berkembang dalam perdebatan di DPR tahun 2007-an ketika membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perbankan Syariah. Baik gagasan yang terkandung dalam RUU versi DPR maupun dalam RUU versi pemerintah serta konsep kompromi yang kemudian disepakati menjadi UU Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Selain itu, rujukan juga diperkaya dengan perbandingan praktik regulasi terkait otoritas syariah di sejumlah negara, antara lain, Malaysia, Pakistan, Sudan, Iran, dan Bahrain.⁶⁸

⁶⁸ M. Umer Chapra dan Tariqullah Khan, *Regulasi dan Pengawasan Bank Syariah* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008) hal. 33.

Bahasan tentang konsep otoritas syariah dalam hukum perbankan syariah, merujuk pada berbagai praktik pengaturan di sejumlah negara tersebut, secara umum paling tidak mencakup tiga elemen pokok.⁶⁹ *Pertama*, perihalan otoritas penetapan fatwa tentang prinsip syariah, berkaitan dengan standar produk dan usaha perbankan syariah.

Ulasan topik ini meliputi siapa yang ditetapkan memiliki otoritas untuk mengeluarkan fatwa tentang prinsip syariah yang menjadi pijakan kegiatan perbankan syariah. Pemegang otoritas itu bisa entitas yang terpisah dari negara, bisa bagian dari kelembagaan negara, atau bagian dari otoritas regulasi. Variasi model itu tergantung tata hukum yang berlaku di masing-masing negara. Proses penetapan fatwa merupakan elemen pokok yang harus ada, karena hal itu menjadi pijakan dalam menjalankan tahapan berikutnya, yakni mekanisme pengawasan kepatuhan syariah.

Kedua, proses positivisasi fatwa atau transformasi fatwa menjadi regulasi sehingga

⁶⁹ Tiga elemen itu antara lain disarikan paper Gubernur State Bank of Pakistan, Dr. Shamshad Akhtar, berjudul, "Shariah Compliant Corporate Governance", yang disampaikan dalam Annual Corporate Governance Conference di Dubai. <http://www.sbp.org.pk/about/speech/governors/dr.shamshad/2006/Corporate-Governance-30-Dec-06.pdf>

berkekuatan mengikat publik. Proses transformasi ini tidak terjadi di negara yang menjadikan Islam sebagai dasar negara. Negara demikian memiliki otoritas fatwa resmi, sehingga produk fatwa dari lembaga atau perorangan yang memiliki otoritas itu langsung berkekuatan mengikat. Sementara di negara yang menganut model negara kebangsaan (*nation-state*), seperti Indonesia, meski mayoritas penduduknya muslim, memerlukan fase peralihan dari fatwa menjadi regulasi yang dikeluarkan lembaga berwenang.⁷⁰ Karena fatwa pada dasarnya tidak berkekuatan mengikat.

Ketiga, mekanisme pengawasan implementasi fatwa. Ini adalah elemen paling penting dalam konsep otoritas syariah. Produksi fatwa dan positivisasi fatwa sehingga berkekuatan mengikat tidak akan efektif memastikan kepatuhan syariah, bila tidak dikawal dengan mekanisme yang secara langsung mengawasi diterapkannya prinsip-prinsip syariah.⁷¹

70 Studi terserapnya fatwa dalam regulasi, lihat Wahiduddin Adams, "Fatwa-Fatwa Hukum MUI (Pola Terserapnya Dalam Peraturan Perundang-Undangan 1975-1997)," disertasi di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 5 Juli 2002.

71 Lihat Tariqullah Khan dan Habib Ahmed, *Manajemen Risiko Lembaga Keuangan Syariah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008).

Sejumlah negara yang memiliki hukum perbankan syariah dari waktu ke waktu terus menyempurnakan konsep, mekanisme kerangka kerja tata kelola syariah (*Shariah Governance Framework*). Dalam proses penyempurnaan itu, sejumlah bank sentral, merumuskan beberapa prinsip yang penting diperhatikan. Salah satu rumusan kerangka kerja tata kelola kepatuhan syariah yang cukup komprehensif berasal dari bank sentral Malaysia, Bank Negara Malaysia (BNM).⁷²

A. SHARIAH GOVERNANCE FRAMEWORK

Sebelum membahas tiga elemen pokok konsep otoritas syariah, sebagaimana diuraikan di atas, terlebih dahulu dipaparkan beberapa prinsip dalam pengembangan kerangka kerja tata kelola syariah (*Shariah Governance Framework*). Pijakan pokoknya dari kertas kerja yang dikeluarkan *Islamic Banking and Takaful Department* Bank Negara Malaysia, nomor BNM/RH/CP 012-5, berjudul "*Concept Paper on Shariah Governance Framework for Islamic Financial*

72 Bank Negara Malaysia, "Concept Paper on Shariah Governance Framework for Islamic Financial Institutions", tahun 2010. Diunduh dari http://www.bnm.gov.my/guidelines/05_shariah/02_Shariah_Governance_Framework.pdf pada 11 Juni 2010.

Institutions” (Kerangka Kerja Tata Kelola Syariah Pada Lembaga Keuangan Islam), tahun 2010.⁷³

Rujukan itu diperkaya dengan paper Gubernur State Bank of Pakistan, Dr. Shamshad Akhtar, berjudul, “*Shariah Compliant Corporate Governance*”, yang disampaikan dalam *Annual Corporate Governance Conference* di Dubai, pada 27 November, 2006.⁷⁴ Kemudian dibandingkan dengan regulasi di Indonesia tentang tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) untuk bank syariah.⁷⁵ Berikut beberapa prinsip tersebut:

1. Ketentuan Umum Kerangka Kerja Tata Kelola Syariah

Tiap Lembaga Keuangan Syariah (LKS) seharusnya bertanggung jawab membentuk infrastruktur tata kelola syariah yang sehat dan kuat, dengan menekankan peran fungsi-fungsi kunci dalam menjamin implementasi efektif kerangka kerja tata kelola syariah. LKS harus menjamin bahwa seluruh operasi usahanya selalu

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ <http://www.sbp.org.pk/about/speech/governors/dr.shamshad/2006/Corporate-Governance-30-Dec-06.pdf>, diunduh 4 Juni 2010.

⁷⁵ Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance Bagi Bank Umum Syariah Dan Unit Usaha Syariah, tanggal 7 Desember 2009. LNRI tahun 2009 nomor 175, TLNRI 5085.

patuh pada prinsip syariah dari waktu ke waktu. Mekanisme kontrol kepatuhan syariah harus dibentuk pada semua aspek usaha, untuk menjamin, semua aktivitas memenuhi prinsip kepatuhan syariah.

Tata kelola syariah yang kuat dan sehat tercermin dari efektivitas kerja dan tanggung jawab direksi, manajemen, dan sebuah komite syariah independen yang kompeten dan akuntabel, diperkuat oleh kapasitas riset syariah internal yang kuat, serta dimonitor melalui *review* syariah yang aktif, proses manajemen risiko syariah, dan proses audit syariah. Struktur tata kelola syariah pada LKS minimal terdiri elemen-elemen sebagai berikut:

- a. Pengawasan menyeluruh oleh dewan direksi tentang aspek kepatuhan syariah pada seluruh kegiatan usaha LKS. Dewan direksi bertanggung jawab membentuk struktur tata kelola syariah yang tepat.
- b. Tiap LKS sepatutnya membentuk sebuah komite syariah, yang terdiri personil dengan latar belakang kualifikasi tinggi bidang syariah, yang mampu membahas dan mengambil keputusan

- terhadap isu-isu keuangan melalui perspektif syariah. “Komite Syariah” (*Shariah Committe*) ini istilah yang dipakai di perbankan Islam Malaysia. Pakistan membuat istilah “Penasihat Syariah” (*Shariah Advisor*), sedangkan Indonesia menyebut dengan “Dewan Pengawas Syariah”.
- c. Manajemen bertanggung jawab menyiapkan sumber daya manusia yang kapabel dalam menopang implementasi tata kelola syariah, untuk menjamin pelaksanaan usaha dan kegiatan LKS sesuai syariah.
 - d. Tersedia review internal syariah secara terus menerus.
 - e. Dilakukan audit reguler, minimal tahunan, untuk verifikasi bahwa fungsi-fungsi kunci LKS dan kegiatan usahanya sesuai syariah. Temuan audit ini bisa dibawa ke komite syariah dan komite audit dewan direksi.
 - f. Proses manajemen risiko syariah, untuk mengidentifikasi potensi risiko syariah, dan jika memungkinkan, ditempuh langkah-langkah pembenahan, untuk menekan risiko.
 - g. Tim riset syariah internal untuk menyelenggarakan riset.

- h. Diseminasi keputusan syariah pada pemangku kepentingan yang relevan.

2. Pengawasan, Akuntabilitas, dan Responsibilitas

LKS harus merencanakan akuntabilitas dan tanggung jawab yang jelas pada setiap fungsi kunci yang terlibat dalam implementasi tata kelola syariah. Baik dewan direksi, komite syariah, maupun manajemen. Dewan direksi memegang tanggung jawab secara keseluruhan terhadap struktur tata kelola syariah dan kepatuhan syariah.

Sebuah komite syariah bertanggung jawab atas semua fatwa, saran, dan keputusan terkait syariah. Karena keputusan syariah bersifat mengikat, maka harus dipastikan, keputusan syariah itu diambil lewat kajian dan penelitian mendalam. Manajemen bertanggung jawab menjalankan keputusan syariah, baik dari otoritas syariah di bank sentral, maupun dari komite syariah di LKS bersangkutan. Manajemen juga bertanggung jawab menyediakan sumber daya manusia yang memadai untuk menopang tata kelola syariah.

3. Independensi

Independensi sebuah komite syariah di tiap LKS harus selalu dipantau sepanjang waktu, saat mereka menjalankan tugas, membuat keputusan yang obyektif. Dewan direksi LKS harus mengakui dan memastikan terjaminnya independensi komite syariah dalam membuat keputusan. Komite syariah juga harus menempuh langkah independen dalam bekerja. Independensi keputusan syariah diperlukan untuk memelihara kepercayaan para pemangku kepentingan.

Di Malaysia dan Sudan,⁷⁶ sebuah badan pengawas syariah juga dinyatakan sebagai badan independen. Begitu pula di Indonesia. Atas alasan perlu adanya sebuah lembaga fatwa keuangan syariah yang independen itu pula, maka konsep otoritas fatwa yang semula mau dimasukkan dalam struktur bank sentral (Bank Indonesia) atau dalam Otoritas Jasa Keuangan, kemudian dikembalikan pada Majelis Ulama Indonesia (MUI).⁷⁷

⁷⁶ The Banking Business (Organization) Act 2003, Sudan, pasal 15 ayat 1.

⁷⁷ Lihat "Tanggapan Pemerintah Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah", ditandatangani Menteri Keuangan Sri Mulyani, tanggal 21 Maret 2007, hal. 4.

Di Pakistan, menurut Shamshad Akhtar, untuk menopang independensi penasihat syariah, bank sentral menetapkan garis pemisah (demarkasi) antara dewan syariah dengan manajemen dan direksi. Penasihat syariah memang bekerja menelaah semua aspek bisnis, namun keterlibatannya hanya fokus pada persetujuan struktur dasar produk atau kegiatan usaha lain, dan tidak mencampuri kegiatan usaha sehari-hari. Namun demikian, Shamshad Akhtar menambahkan, peran penasihat syariah di LKS harus diberi ruang gerak lebih, ketimbang peran penasihat lain di bank konvensional.

4. Kompetensi

Setiap orang yang diberi tanggung jawab menunjang kerangka kerja tata kelola syariah harus terus meningkatkan pengetahuan dan pemahamannya tentang prinsip syariah dan juga tentang perkembangan terbaru keuangan Islam. Direksi dan manajemen harus memahami secara baik prinsip syariah dan aplikasinya pada keuangan Islam.

Komite syariah juga harus memiliki pengetahuan memadai tentang keuangan

secara umum dan keuangan Islam secara khusus. Komite syariah diharapkan terus menerus melengkapi pengetahuan yang relevan dan mengikuti pelatihan. LKS harus merumuskan kriteria kepatutan dan kelayakan dalam rekrutmen anggota komite syariah dengan menyesuaikan kriteria yang dikeluarkan bank sentral, untuk menjamin hanya orang yang kompeten dan kredibel yang diangkat menjadi anggota komite syariah.

Penasihat syariah yang memenuhi kualifikasi, kompeten, dan berpengalaman, jadi kunci penopang perkembangan kepatuhan syariah dari LKS. Tanpa faktor itu, kata Shamshad Akhtar, ada risiko bahwa demi keuntungan jangka pendek, pemegang saham atau direksi berpeluang mengabaikan prinsip Syariah.⁷⁸

5. Kerahasiaan dan Konsistensi

Informasi internal LKS yang diperoleh komite syariah saat menjalankan tugasnya harus dijaga kerahasiaannya sepanjang waktu dan tidak boleh disalahgunakan. Karena itu, rangkap jabatan ang-

⁷⁸ Shamshad Akhtar, "Shariah Compliant Corporate Governance", hal. 2.

gota komite syariah dilarang di Malaysia, untuk menjaga kerahasiaan antar LKS, selain agar ia bekerja lebih fokus dan memaksimalkan kompetensinya.

Larangan serupa juga diberlakukan di Pakistan. Seorang ahli syariah hanya boleh menjadi penasihat syariah di satu bank syariah. Di Indonesia, larangan rangkap jabatan baru berlaku bila merangkap antara Dewan Pengawas Syariah dan konsultan LKS. Bila merangkap sesama Dewan Pengawas Syariah, masih bisa dengan batas maksimal tertentu.⁷⁹

6. Etika Profesional

Untuk menjamin kualitas dan konsistensi fatwa atau keputusan syariah, komite syariah harus memiliki struktur proses pembuatan keputusan yang pakem, didokumentasikan, dan dipertahankan terus menerus, untuk mencegah pengaruh luar tak layak, yang dapat mengganggu kredibilitas keputusan.

⁷⁹ Pasal 51 ayat (4) Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Keberhasilan sistem keuangan Islam berpijak pada kepercayaan pemangku kepentingan bahwa sistem tersebut memang sesuai prinsip syariah. Shamshad Akhtar menyebut ini sebagai risiko reputasi.⁸⁰ Prinsip *good corporate governance* berperan memastikan kepercayaan *stakeholders* tidak dirusak dan sistem keuangan Islam tumbuh baik berkelanjutan. Faktor risiko reputasi berupa kehilangan kepercayaan harus dikelola secara baik dan penasihat syariah harus bekerja maksimal.

7. Kepatuhan Syariah dan Fungsi Riset

LKS harus memastikan komitmen kepatuhan syariah dipegangi dengan kuat, dikelola melalui fungsi-fungsi audit dan review, ditopang oleh proses kontrol manajemen risiko, dan kemampuan riset internal. Langkah demikian, menurut Shamshad Akhtar, harus didukung komitmen direksi LKS yang dedikatif dan *kualified* dalam menilai kepatuhan syariah, sehingga ia memfasilitasi pengawasan dan melindungi industri dari risiko reputasi. Keberadaan direksi kompeten dan berkomitmen akan mengurangi

80 Shamshad Akhtar, Op Cit. hal. 2.

orientasi mengejar keuntungan dan mengalahkan prinsip kepatuhan syariah.

B. OTORITAS PRODUKSI FATWA PRINSIP SYARIAH

Penetapan pihak mana yang memegang otoritas fatwa, dalam banyak praktik regulasi di sejumlah negara, berada dalam tarik menarik antara prinsip legalitas, kompetensi, dan independensi. Prinsip legalitas diperlukan, agar fatwa memiliki kekuatan mengikat. Supaya mengikat, maka beberapa negara, seperti Pakistan, Sudan, Iran, dan Malaysia, membentuk dewan atau majelis yang memiliki otoritas fatwa, dengan cara disatukan dalam lembaga resmi, seperti bank sentral, selaku badan hukum publik.⁸¹

Gagasan demikian juga tercermin dalam RUU Perbankan Syariah usulan DPR yang hendak menempatkan otoritas fatwa (dinamakan “Dewan Syariah Nasional”) menjadi bagian bank sentral (Bank Indonesia--BI) atau bagian Otoritas Jasa Keuangan (OJK). RUU inisiatif DPR

81 State Bank of Pakistan, Islamic Banking Department, Surat Edaran (circular) No. 02 Tahun 2008, Lampiran-1, *Instructions for Shariah Compliance in Islamic Banking Institutions*, <http://www.sbp.org.pk/ibd/2008/Annex-c2-1.pdf>

ini diarsiteki oleh Bank Indonesia. Ada lima kewenangan “DSN-Negara” versi BI ini, yang diusulkan. *Pertama*, memberi atau mencabut rekomendasi personel DPS. *Kedua*, mengeluarkan fatwa yang mengikat DPS. *Ketiga*, mengeluarkan fatwa yang menjadi landasan regulasi yang dikeluarkan lembaga berwenang, seperti BI dan Bapepam LK. *Keempat*, memberi peringatan atas penyimpangan fatwa DSN. *Kelima*, mengusulkan pada pihak berwenang agar memberi sanksi bila peringatan DSN-Negara tidak diindahkan.⁸²

Namun gagasan itu ditolak pemerintah dan Majelis Ulama Indonesia (MUI), dengan pertimbangan, bahwa penyatuan otoritas fatwa dan otoritas regulasi seperti itu dapat mengganggu prinsip independensi dan kompetensi. Dikhawatirkan, produk fatwanya akan sejalan saja dengan pesanan BI atau OJK. Selain independensi, kompetensinya juga diragukan, karena biasanya sosok yang sesuai selera regulator yang direkrut.

Akhirnya, UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah, merumuskan formula jalan tengah. Demi independensi dan kompetensi, otoritas fatwa

⁸² Lihat DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*, 2007, h. 154-155.

tetap diserahkan pada MUI. Sedangkan untuk memenuhi prinsip legalitas, fatwa MUI itu kemudian diserap dan dituangkan dalam Peraturan BI. Praktik regulasi di berbagai negara lain memiliki dinamika masing-masing. Ada beberapa pelajaran dari pengalaman negara lain yang relevan diimprovisasi menjadi solusi dalam mengatasi dilema praktik regulasi di Indonesia. Berikut paparan praktik di negara lain.

1. Pakistan

Di Pakistan, otoritas pembuatan fatwa untuk perbankan Islam tidak hanya tercentralisasi pada otoritas syariah di tingkat nasional, tapi juga terdesentralisasi ke otoritas syariah pada tiap bank. Hanya saja, bila terdapat perbedaan pendapat antar sejumlah otoritas tadi, maka yang dijadikan rujukan final adalah fatwa dari otoritas syariah tingkat nasional.

Otoritas pembuat fatwa tingkat nasional berada di bank sentral, *State Bank of Pakistan* (SBP), dengan nama “Dewan Syariah” (*Shariah Board*–SB). Adapun otoritas syariah pada tiap bank syariah dinamakan “Penasihat Syariah” (*Shariah Advisor*–SA). Tiap bank diberi keleluasaan menawarkan produk berstandar syariah,

sebagaimana dinyatakan Ordinansi Perbankan Pakistan tahun 1962.

Untuk memperkuat kredibilitas fatwa Dewan Syariah BNP, personilnya direkrut dari beragam bidang keilmuan dengan tingkat kompetensi tinggi. Dewan Syariah SBP terdiri lima orang: dua pakar syariah, seorang *lawyer*, seorang akuntan, dan seorang bankir.

Ketua pertama Dewan Syariah SBP adalah Dr. Mahmood Ahmed Ghazi, mantan Menteri Agama dan dikenal sebagai pakar syariah dengan reputasi dunia. Satu pakar syariah lagi, sebagai anggota Dewan Syariah SBP adalah Dr. Imran Usmani, putra ahli fikih ternama Pakistan, Maulana Taqi Usmani.⁸³ Ini salah satu bentuk kesungguhan dalam memenuhi prinsip kompetensi. Unsur bankir diisi Direktur Departemen Bank Islam SBP.

Dewan Syariah bank sentral, SBP, bertugas merumuskan prinsip-prinsip syariah tentang moda keuangan dan mo-

83 Shamsah Akhtar, "Shariah Compliant Corporate Governance", hal. 4, diunduh dari <http://www.sbp.org.pk/about/speech/governors/dr.shamsah/2006/Corporate-Governance-30-Dec-06.pdf> pada 4 Juni 2010.

del perjanjian yang kemudian dijadikan pedoman bagi semua bank syariah, sekaligus acuan bagi kepatuhan syariah. Berikut tugas dan tanggung jawab detail dewan syariah SBP:

1. Mengkaji dan mengesahkan aspek kepatuhan syariah produk perbankan yang dikembangkan bank sentral.
2. Memberi nasihat bank sentral tentang pengembangan regulasi seputar prinsip kehati-hatian perbankan Islam.
3. Mengesahkan kriteria kelayakan dan kepatutan dalam pengangkatan penasihat syariah pada lembaga penyelenggara usaha perbankan Islam.
4. Memberi nasihat pada bank sentral tentang fatwa acuan, Ketika terjadi silang pendapat saat dilakukan audit syariah di bank yang berada dalam pengawasan bank sentral.
5. Memberi nasihat pada bank sentral ketika terjadi perbedaan pendapat tentang opini syariah terhadap sebuah produk bank syariah.

Bila di bank sentral terdapat dewan syariah, di tingkat lembaga perbankan Islam, diharuskan membentuk penasihat

syariah (SA). Keharusan itu dituangkan dalam Surat Edaran (*circular*) Bank Sentral, No. 02 Tahun 2008, Lampiran-1, bertajuk, *Instructions for Shariah Compliance in Islamic Banking Institutions*, yang dikeluarkan pada Maret 2008. SBP menentukan kriteria kepatutan dan kelayakan. Calon penasihat syariah boleh berasal dari beragam madzhab.

Calon anggota penasihat syariah dipilih oleh masing-masing bank syariah, disetujui oleh SBP, dan diangkat oleh bank syariah, untuk masa jabatan tiga tahun. Dengan demikian, penasihat syariah berperan sebagai mata dan telinga bank sentral pada tingkat operasional perbankan syariah. Fatwa dan ketetapan penasihat syariah tentang semua persoalan keuangan berkekuatan mengikat pada bank Islam. Bukan hanya bank Islam, penasihat hukum, auditor, dan konsultan bank Islam, boleh meminta nasehat tentang aspek syariah pada penasihat syariah.

2. Malaysia

Di Malaysia, negara federasi berbentuk monarki konstitusional, yang menempatkan Islam sebagai agama resmi,

otoritas pembuatan fatwa bidang ekonomi syariah berada di tangan sebuah lembaga resmi negara. Nama, posisi, dan efek fatwa lembaga itu mengalami dinamika dan penguatan dari tahun ke tahun. Awalnya, lembaga itu bernama *National Shariah Advisory Council on Islamic Banking and Takaful* (NSAC), yang dibentuk pada 1 Mei 1997.⁸⁴ Lembaga itu dibentuk bank sentral setempat, Bank Negara Malaysia (BNM).

NSAC memegang otoritas tertinggi tentang ketentuan bank dan asuransi syariah. Tugas pokoknya ada tiga. *Pertama*, berperan sebagai badan otoritas tunggal untuk memberi nasehat pada BNM tentang bank dan asuransi syariah. *Kedua*, mengkoordinasikan berbagai isu syariah berkenaan dengan bank dan asuransi syariah. *Ketiga*, menganalisis dan mengevaluasi produk atau skema baru yang diajukan lembaga perbankan atau perusahaan asuransi. Pada pokoknya, misi utama NSAC adalah melakukan harmonisasi

⁸⁴ State Bank of Pakistan, "Shariah Compliance", yang memaparkan perbandingan berbagai negara, termasuk Malaysia. <http://www.sbp.org.pk/departments/pdf/StrategicPlanPDF/Appendix-C%20Shariah%20Compliance.pdf>, diunduh 8 Februari 2009.

keragaman tafsir syariah antar berbagai bank dan asuransi syariah.

Selain membentuk NSAC, bank sentral Malaysia juga membentuk “Majelis Penasihat Syariah” (*Shariah Advisory Council—SAC*), pada 1 Mei 1997. Bila NSAC merupakan otoritas syariah tertinggi dalam merumuskan prinsip syariah, SAC berperan sebagai lembaga pengawas, yang berwenang memastikan implementasi hukum Islam oleh bank, asuransi, lembaga keuangan syariah yang berada dalam supervisi bank sentral.

SAC bertugas memberi masukan dan pedoman pada seluruh bank-bank Islam. Sebagai badan rujukan, SAC juga berwenang melakukan validasi seluruh produk bank dan asuransi syariah, untuk memastikan kesesuaiannya dengan prinsip syariah. Bukan hanya produk dan layanan bank, SAC juga memberi masukan pada BNM tentang aspek operasional bank-bank syariah Malaysia.

UU Bank Sentral Malaysia tahun 1958 yang diamandemen pada 2003 memperbesar peran dan fungsi SAC. Ba-

dan ini mendapat status sebagai badan otoritatif satu-satunya tentang persoalan syariah yang berkaitan dengan bank, asuransi, dan lembaga keuangan Islam. Keberadaan NSAC ditiadakan. SAC berkedudukan di tingkat bank sentral. UU Bank Sentral Malaysia hasil amandemen 2003 berjasa mengukuhkan keberadaan SAC, dengan menyisipkan pasal 16B, yang mengatur pendirian SAC, sebagai otoritas tertinggi dan satu-satunya.

Untuk menjaga independensinya, anggota SAC dilarang menjadi anggota “Komite Syariah” berbagai lembaga keuangan Islam. Untuk diketahui, di tiap bank syariah, dibentuk “Komite Syariah”, yang berperan sebagai pelengkap tugas SAC. Komite syariah bertugas menasehati bank syariah tentang kepatuhan syariah dalam operasi bank. Namun demikian, SAC tetap menjadi wasit tertinggi. Di sini, asas independensi, termasuk aspek yang diperhatikan implementasinya.

Tahun 2009, UU Bank Sentral Malaysia kembali diamandemen, menjadi Central Bank of Malaysia Act 2009. Pasal paling penting UU Bank Sentral Malaysia 2009

adalah Bagian VII tentang Bisnis Keuangan Islam, yang mengatur SAC. Klausul yang baru adalah, bahwa bila sebelumnya, fatwa SAC hanya mengikat arbitrase, kali ini juga mengikat pengadilan sipil. Dalam UU baru ini ditegaskan, pengadilan sipil --bukan pengadilan agama, yang memiliki yurisdiksi untuk memeriksa dan memutus kasus perbankan dan keuangan Islam di Malaysia, namun dengan keharusan merujuk fatwa SAC.⁸⁵

Dalam UU Bank Sentral 2009 itu, SAC atau Majelis Penasihat Syariah tetap dibentuk oleh bank sentral. SAC memegang otoritas dalam penentuan hukum Islam untuk bisnis keuangan Islam. Fungsi SAC, menurut pasal 52 ayat (1) Central Bank Of Malaysia Act 2009, ada empat: (1) menentukan hukum Islam pada setiap perkara keuangan dan mengeluarkan keputusan sebagai rujukan praktik keuangan; (2) memberi nasehat pada bank sentral tentang berbagai isu syariah terkait bisnis keuangan Islam,

⁸⁵ Surianom Miskam, "Reference To The Shariah Advisory Council In Islamic Banking And Finance Cases: The Effect Of The Central Bank Of Malaysia Act 2009", diunduh dari http://www.globalresearch.com/main/papers/icber/PAPER_106_ShariahAdvisory.pdf pada 9 Juni 2010.

kegiatan atau transaksi bank sentral; (3) memberikan nasehat bagi setiap lembaga keuangan Islam atau pada setiap orang yang memerlukan; dan (4) fungsi lain yang ditetapkan bank sentral.

Perihal pengangkatan, personalia SAC, menurut pasal 53 ayat (1) Central Bank Of Malaysia Act 2009, diangkat oleh Yang di-Pertuan Agong, selaku kepala negara. Keputusan Yang di-Pertuan Agong itu diambil setelah mendapat masukan dari Menteri Keuangan, dan setelah Menteri Keuangan bermusyawarah dengan bank sentral. Personil SAC diangkat dari mereka yang dinilai memenuhi kualifikasi di bidang syariah atau mereka yang memiliki pengetahuan atau pengalaman di bidang syariah dan perbankan, keuangan, hukum, atau disiplin keilmuan lain yang terkait.

Di sini, aspek legalitas dan kompetensi diperhatikan. Pengangkatan personil SAC oleh kepala negara, untuk memperkuat kedudukan hukumnya, sebagai lembaga yang memiliki otoritas. Sedangkan ketentuan tentang kualifikasi anggota SAC adalah untuk memastikan kompetensi lembaga ini dalam membuat

keputusan yang akan jadi acuan tertinggi dan mengikat di bidang perbankan Islam. Anggota SAC mendapat gaji dan tunjangan yang ditentukan oleh Dewan Direktur Bank Negara Malaysia, dari anggaran bank sentral.

3. Sudan

Di Sudan, otoritas pembuat fatwa berada di tangan sebuah komisi yang dinyatakan berstatus independen (*an independent part time commission*).⁸⁶ Nama lengkap komisi ini adalah “Komisi Tinggi Pengawas Syariah untuk Perbankan dan Lembaga Keuangan” (*Higher Sharia Control Commission on Banks and Financial Institutions* [HSCC], atau *al-Hai’ah al-Ulya Li al-Riqabah al-Syar’iyah Li al-Jihaz al-Mashrafy wa al-Muassasast al-Maliyah*).⁸⁷

Komisi ini pertama dibentuk tahun 1993, sembilan tahun setelah bank syariah didirikan. Perbankan syariah diperkenalkan di Sudan setelah pemerintah memberlaku-

86 Pasal 15 ayat (1) The Banking Business (Organization) Act, 2003, diunduh dari http://www.cbos.gov.sd/english/regulations/Banking_business.pdf

87 Bank Sentral Sudan, *Tautsiq Tajribat al-Sudan fi Majal al-Masharif wa al-Muassasat al-Maliyah al-Islamiyah: Makhathhath al-Riqabah wa al-Isyraf al-Mashfy*, (Khortum: MaktabahWathaniyah, 2006).

kan hukum Islam pada tahun 1984.⁸⁸ Perlu diketahui, perbankan di Sudan menganut dua sistem. Di Sudan bagian utara, diterapkan sistem perbankan Islam, sementara di Sudan bagian selatan, diterapkan Bank konvensional. Hal itu ditegaskan Bank of Sudan Act 2002, setelah mengalami perubahan tahun 2006, pada Bab II, Pasal 5, ayat (1).

Meski berstatus independen, Komisi ini bagian dari kelembagaan negara, bukan lembaga swasta atau non-negara. Berbeda dengan Dewan Syariah Nasional (DSN)-Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang bukan bagian dari lembaga negara, tapi masuk kategori Organisasi Kemasyarakatan.⁸⁹ Keberadaan Komisi Tinggi Pengawas Syariah di Sudan dikukuhkan oleh UU tentang organisasi perbankan tahun 2003, The Banking Business (Organization) Act, 2003, Bab III, Pasal 15.

Personalia komisi ini ditetapkan oleh keputusan Presiden Sudan, setelah presiden mendapat masukan dari menteri keuangan (pasal 15, ayat 1, Banking Busi-

88 <http://www.bankofsudan.org/english/ide.htm>

89 Pasal 1 ayat (3) Pedoman Dasar Majelis Ulama Indonesia (MUI), hasil Munas MUI Juli 2005.

ness Act 2003). Dengan topangan keputusan presiden, otoritas HSCC makin kukuh sebagai badan hukum publik.

Komposisi anggota komisi ini minimal tujuh orang dan maksimal sebelas orang. Mereka harus mencakup ahli syariah, pakar ekonomi, ahli bursa, dan ahli hukum. Dengan catatan, sebagian besar harus berasal dari ahli syariah (pasal 15 ayat 2, Banking Business Act 2003). Dengan komposisi yang demikian beragam, diharapkan dapat memperkuat kompetensi komisi ini dalam mengeluarkan fatwa seputar perbankan syariah.

Perihal otoritas produksi fatwa, dinyatakan dalam pasal 18 huruf (a), Banking Business Act 2003, bahwa tugas pertama Komisi Tinggi Pengawas Syariah Sudan adalah mengeluarkan fatwa, rekomendasi, dan memberi konsultasi syariah, untuk unifikasi prinsip syariah dan peraturan perundang-undangan yang dijadikan pijakan perbankan dan aktivitas keuangan Islam. Keputusan komisi ditetapkan oleh ketua komisi, deputy, dan sekretaris jenderal (pasal 15, ayat 3).

Fungsi HSCC, seperti dinyatakan pasal 19, ayat (1), huruf (a) *Banking Business Act 2003*, juga memperkuat otoritas komisi ini dalam penetapan fatwa. Pasal tersebut menyatakan, fungsi pertama komisi adalah, “memperhatikan dan mengemukakan pendapat, dalam sejumlah masalah, baik yang diajukan oleh menteri keuangan, gubernur bank sentral, manajer bank, atau karyawan perbankan dan lembaga keuangan, kemudian mengeluarkan fatwa, rekomendasi, dan saran-saran.”

Tiap tahun, komisi tinggi ini, mengeluarkan sejumlah fatwa dan resolusi tentang berbagai aspek keuangan Islam. Komisi juga berperan memberi pelatihan tentang praktik perbankan Islam dan standar akuntansi untuk pelayanan keuangan Islam. Komisi juga menyelenggarakan sejumlah kajian, konferensi, seminar, dan perkuliahan bekerja sama dengan bagian di internal bank sentral, serta menawarkan konsultasi perihal aspek legal Islam. Komisi juga terlibat berbagai pertemuan dan seminar di luar Sudan.⁹⁰

90 http://www.cbos.gov.sd/english/publications/annual/annual03e/chapter_02.pdf

Masa jabatan komisi ini berlangsung lima tahun, setelah itu dapat dipilih kembali. Kebutuhan kantor dan anggaran operasional komisi ini disediakan oleh gubernur bank sentral, yakni *Bank of Sudan*, dengan berkonsultasi kepada menteri keuangan. Gaji ketua dan anggota komisi ditetapkan oleh menteri keuangan, setelah berkonsultasi dengan gubernur bank sentral.

Dari praktik regulasi di Sudan ini terlihat, bahwa prinsip independensi dan kompetensi dikedepankan. Independensi ditunjukkan pada otoritas besar yang dipikul, sebagai rujukan ketetapan syariah dari berbagai pemangku kepentingan bidang perbankan Islam. Kompetensi terlihat dan kualifikasi keilmuan calon anggota komisi yang dinyatakan rinci.

Mirip pengalaman Pakistan, kedudukan kelembagaan komisi ini adalah bagian dari kelembagaan negara. Pengangkatan dilakukan presiden dan menerima gaji serta anggaran operasional dari anggaran negara. Dibanding Pakistan, posisi komisi di Sudan bisa jadi lebih kuat. Karena bila di Pakistan diangkat bank sentral, di Sudan diangkat kepala negara.

4. Iran

Di Iran, produk yang boleh ditawarkan bank syariah dituangkan dalam regulasi yang dikeluarkan Dewan Menteri (*Council of Ministers*), sesuai UU Bank Bebas Bunga (*Usury Free Banking Act*) tahun 1983. Dewan Pengawal Konstitusi (*Guardians Council of Constitution*) berfungsi sebagai dewan syariah pusat yang memberikan pedoman umum kepada bank sentral dan bank komersial. Lembaga inilah yang memegang otoritas fatwa.

Dewan Pengawal Konstitusi beranggotakan 12 orang, terdiri enam orang ahli hukum Islam dan enam ahli hukum berbagai bidang. Dewan ini juga berperan semacam Mahkamah Konstitusi yang bisa menguji kesesuaian UU dengan konstitusi. Dewan ini punya hak veto untuk menolak calon anggota parlemen dan calon presiden. Di tiap bank komersial tidak terdapat dewan pengawas syariah yang bertugas mengawasi operasi bank sehari-hari.⁹¹

⁹¹ Bahan awal perbandingan antara negara ini dirujuk dari, "Appendix-C on Shariah Compliance" dalam Islamic Banking Departement State Bank of Pakistan, Strategic Plan for Islamic Bankin Industry of Pakistan, diunduh pada 8 Februari 2009 dari <<http://www.sbp.org.pk/departments/pdf/StrategicPlanPDF/Appendix-C%20Shariah%20Compliance.pdf>> dan Sudin Haron, *Islamic Banking: Rules & Regulations*, (Selangor: Pelanduk Publication, 1997) h. 140.

Iran yang terkesan sentralistik karena tunduk di bawah Dewan Pengawal Konstitusi pun masih manandakan pentingnya kualifikasi keilmuan para calon anggota otoritas fatwa. Hal itu berbeda dengan hukum perbankan syariah di Indonesia, seperti akan dipaparkan pada bab berikutnya, yang tidak melengkap ketentuan tentang standar operasi dan kompetensi otoritas fatwa. Setelah MUI ditunjuk sebagai pemegang otoritas kepatuhan syariah, regulasi menyerahkan standar kompetensi dan operasi Lembaga fatwa pada ketentuan internal MUI.

5. Bahrain

Di Bahrain, Bank Sentral Bahrain memerintahkan seluruh bank membentuk Komite Pengawas Syariah independen, untuk mematuhi standar penyelenggaraan lembaga keuangan syariah. Otoritas standar syariah di Bahrain dipercayakan pada AAOIFI (*Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions*). AAOIFI adalah organisasi independen internasional nirlaba yang merumuskan standar akuntansi, audit, tata kelola, etika, dan prinsip syariah untuk industri dan lembaga keuangan syariah.

Organisasi ini dibentuk oleh sejumlah lembaga keuangan syariah pada 26 Februari 1990 di Aljazair, lalu diregistrasi pada 27 Maret 1991 di Bahrain. Didukung oleh 155 anggota dari 40 negara, termasuk sejumlah bank sentral dan bank Islam internasional sedunia. Standar AAOIFI selain diberlakukan di Bahrain, juga diberlakukan di Dubai, Yordania, Lebanon, Qatar, Sudan, dan Siria. Substansi standar AAOIFI juga dijadikan dasar pedoman yang dikeluarkan lembaga otoritatif di Australia, Afrika Selatan, Saudi Arabia, Malaysia, Pakistan, dan Indonesia.⁹²

Dewan Syariah Nasional (NSB) Bank Sentral Bahrain hanya bekerja untuk bank sentral dan memeriksa kepatuhan syariah produk bank sentral. Tak ada larangan bagi anggota NSB Bank Sentral Bahrain untuk merangkap tugas pada lembaga keuangan lain, juga tak ada batasan hanya boleh bekerja di satu lembaga keuangan. Tiap bank syariah di Bahrain harus punya fungsi pemeriksa syariah yang terpisah, untuk verifikasi kepatuhan. Fungsi pemeriksa kepatuhan syariah itu boleh tercakup dalam fungsi audit internal bank.

92 <http://www.aaofi.com>

Regulasi di Bahrain tampak lebih longgar. Mirip Indonesia, pemegang otoritas fatwa yang jadi rujukan regulator adalah lembaga non-negara, dan bukan bagian bank sentral setempat. Bedanya dengan Indonesia, otoritas fatwa yang dirujuk bukan lembaga domestik, tapi lembaga atau asosiasi yang berskala internasional. Prinsip independensi terlihat dikedepankan di sini. Namun penerapan larangan rangkap jabatan lebih fleksibel.

C. TRANSFORMASI FATWA MENJADI REGULASI BERDAYA IKAT

Isu transformasi fatwa menjadi regulasi yang mengikat ini relevan diulas karena fatwa pada dasarnya tidak mengikat publik. Fatwa hanya mengikat pemberi fatwa dan peminta fatwa. Menurut teori hukum Islam, hanya ada dua produk hukum Islam yang mengikat publik: *qadha'* (putusan pengadilan) dan *qanun* (peraturan perundang-undangan).⁹³

Dalam praktik lembaga keuangan Islam, diperlukan ketentuan hukum agama yang mengi-

⁹³ Husein Mansur, *Al-Madkhal Ila al-Qanun: al-Kitab al-Awwal al-Qaidah al-Qanuniah* (Beirut: Dar a-Nahdhah al-Arabiyah, 1995), hal. 22.

kat. Maka itu, di Indonesia, terjadi proses transformasi fatwa keluaran MUI, yang pada dasarnya tidak mengikat, menjadi Peraturan BI, sehingga berkekuatan hukum mengikat. Perbandingan dengan negara lain perlu dilakukan untuk memberi perspektif komparatif, bagaimana model-model praktik regulasi, dalam mengatasi kebutuhan legalitas fatwa keagamaan. Hanya saja, problemnya, negara-negara yang terpilih sebagai bahan komparasi, tidak sepenuhnya relevan dibandingkan dengan Indonesia. Negara-negara seperti Sudan, Pakistan, Malaysia, Iran, dan Bahrain, adalah negara yang menjadikan Islam sebagai agama negara, maka mereka relatif lebih sederhana dalam menempatkan fatwa keagamaan pada bingkai produk hukum negara.

Sementara Indonesia bukan negara Islam. Masalahnya, belum ditemukan negara-bangsa model Indonesia, yang memiliki regulasi keuangan Islam cukup komprehensif. Sumber perbandingan regulasi keuangan Islam lebih banyak ditemukan dari “negara Islam”. Bagaimanapun keterbatasannya, perbandingan ini tetap bermakna dalam memperkaya perspektif kajian otoritas syariah dalam hukum perbankan. Berikut paparan praktik regulasi di negara lain.

1. Pakistan

Fatwa Dewan Syariah bank sentral Pakistan bersifat final dan mengikat seluruh lembaga keuangan Islam. Sementara itu, fatwa dan ketetapan penasihat syariah hanya mengikat pada bank Islam masing-masing. Pada fatwa Dewan Syariah State Bank of Pakistan (SBP), terdapat status “final”, maksudnya, bila terdapat perbedaan pendapat antara fatwa Pengawas Syariah dan Dewan Syariah bank sentral, maka yang menjadi rujukan akhir dan berkekuatan final sebagai pijakan resolusi konflik, adalah fatwa Dewan Syariah SBP, sebagai bank sentral.

Kekuatan daya ikat diberikan oleh payung hukum yang tidak pada tingkat UU. Karena *The State Bank of Pakistan Act 1956* (amandemen 2003), sama sekali tidak membicarakan perbankan Islam. Bahkan, tidak ditemukan kata “Islam” dan “Syariah” dalam UU itu.⁹⁴ Regulasi seputar mekanisme kepatuhan syariah, dituangkan dalam bentuk Surat Edaran *Islamic Banking Department, State Bank of Pakistan*, No. 02 Tahun 2008, Lampiran-1, bertajuk “In-

94 http://www.sbp.org.pk/about/sbpact/SBP_ACT_1956.pdf

structions for Shariah Compliance in Islamic Banking Institutions,” Maret 2008.⁹⁵

Dalam instruksi itu, daya ikat dan sifat final fatwa Dewan Syariah bank sentral, tidak berdiri sendiri, tapi selalu disertai klausul, “*setelah diumumkan bank sentral*”, baru berkekuatan final (.. *the decision of SBP Shariah Board, notified by State Bank, shall be final* ..). Di sini, ada transformasi halus, dari fatwa menjadi regulasi yang mengikat. Fatwa baru berkekuatan hukum mengikat setelah dituangkan dalam produk keputusan bank sentral. Namun berbeda dengan fatwa penasihat syariah bank Islam, yang langsung mengikat bank Islam bersangkutan, meski tidak dituangkan dalam bentuk keputusan bank tersebut (.. *The fatawa and rulings of the Shariah Advisor in all financial matters shall be binding on the IBI* ..).⁹⁶

2. Malaysia

Di Malaysia, fatwa Majelis Penasihat Syariah (SAC), otomatis berkekuatan mengikat, baik terhadap bank sentral,

95 <http://www.sbp.org.pk/ibd/2008/Annex-c2-1.pdf>

96 *Ibid.*

perbankan Islam lain, lembaga keuangan Islam, pengadilan sipil, dan badan arbitrase. Sebelum amandemen UU Bank Sentral 2009, seperti diungkapkan di atas, daya ikat fatwa SAC tidak menjangkau pengadilan sipil.⁹⁷

Meskipun UU Bank Sentral Malaysia 1958 hasil amandemen 2003, dalam pasal 16B, menyebutkan bahwa fatwa bisa dirujuk dalam proses peradilan, tapi statusnya tidak mengikat, sehingga banyak hakim yang tidak merasa terikat untuk merujuk. Akibatnya, ada beberapa putusan pengadilan sipil terkait kasus perbankan syariah dan lembaga keuangan syariah, yang dinilai tidak sejalan dengan prinsip syariah.⁹⁸

Setelah Central Bank of Malaysia Act 2009 disahkan, fatwa SAC kini juga mengikat pengadilan sipil. Dengan penetapan anggota SAC oleh kepala negara, Yang di-Pertuan Agong, maka status dan keberadaan SAC sejajar dengan pengadilan sipil yang juga diangkat oleh Yang

97 Surianom Miskam, "Reference To The Shariah Advisory Council In Islamic Banking And Finance Cases: The Effect Of The Central Bank of Malaysia Act 2009", diunduh dari http://www.globalresearch.com.my/main/papers/icber/PAPER_106_ShariahAdvisory.pdf

98 *Ibid.*

di-Pertuan Agong. Maka itulah, fatwa SAC bisa mengikat pengadilan sipil.

Perihal keharusan bank sentral terikat dan tunduk pada fatwa SAC, ditegaskan pasal 55 ayat (1), Central Bank of Malaysia Act 2009. Bahwa Bank Negara Malaysia (BNM) harus berkonsultasi kepada SAC, tentang berbagai hal terkait bisnis keuangan Islam, juga berbagai hal dalam rangka menjalankan fungsi BNM atau bisnis BNM, yang menghendaki penentuan hukum Islam oleh SAC.

Selain bank sentral, menurut Pasal 55 ayat (2) Central Bank of Malaysia Act 2009, setiap lembaga keuangan Islam boleh merujuk ketetapan SAC atau meminta nasehat SAC, dalam menjalankan bisnisnya, agar mendapat kepastian bahwa bisnis itu tidak mengandung elemen yang bertentangan dengan syariah.

Keharusan pengadilan merujuk fatwa atau pendapat SAC, dinyatakan pasal 55 ayat (1) Central Bank of Malaysia Act 2009, bahwa bila dalam sidang pengadilan atau arbitrase tentang bisnis

keuangan Islam, terdapat pertanyaan terkait persoalan syariah, maka pengadilan atau arbitrase seharusnya mempertimbangkan untuk merujuk ketetapan SAC yang sudah dipublikasikan, atau meminta pendapat SAC.

Setiap keputusan SAC, yang dikeluarkan dalam kerangka UU ini, yakni sebagai rujukan bank sentral, lembaga keuangan Islam, pengadilan, dan arbitrase, menurut pasal 57 UU ini, berkekuatan mengikat, yang harus dipatuhi bank sentral, lembaga keuangan Islam, pengadilan dan arbitrase.

Sedemikian kuatnya otoritas dan daya ikat fatwa SAC, jika ada badan atau komite syariah di Malaysia membuat keputusan tentang keuangan Islam, yang substansinya berbeda dengan keputusan SAC, maka yang dinyatakan berlaku, dan berkekuatan hukum, menurut pasal 58 Central Bank of Malaysia Act 2009 ini, adalah keputusan atau fatwa SAC.

Efek daya ikat fatwa SAC makin kuat lewat keluarnya sejumlah surat edaran dan pedoman penyelenggaraan

bisnis keuangan Islam dari bank sentral. Menurut pasal 59 ayat (1) UU Bank Sentral Malaysia 2009, bank sentral dapat membuat surat edaran dan pedoman penyelenggaraan bisnis keuangan Islam yang harus diacu oleh lembaga keuangan Islam, dan pedoman itu harus disesuaikan dengan fatwa dan nasehat Majelis Penasihat Syariah (SAC). Ayat (2) pasal 59 tersebut menegaskan kewajiban lembaga keuangan Islam mematuhi pedoman tertulis dan surat edaran bank sentral itu. Ayat (3) pasal tersebut bahkan mengancam sanksi bila tidak patuh. Mereka bisa dikenakan denda maksimal tiga juta ringgit Malaysia.

Dari paparan ini terlihat, Malaysia terus menerus meningkatkan cakupan dan bobot daya ikat otoritas fatwanya. Aspek kekuatan mengikat ini krusial, karena kontrol atas kepatuhan syariah tidak bisa optimal bila ketetapan syariah yang tersedia tidak berlaku mengikat publik. Ketika daya ikat fatwa belum menjangkau pengadilan sipil, misalnya, sejumlah putusan pengadilan pun diketahui tidak sejalan dengan syariah.

3. Sudan

Di Sudan, untuk membuat fatwa berkekuatan mengikat keluar, tidak perlu ditransformasikan menjadi produk hukum tersendiri, seperti di Indonesia, di mana fatwa DSN-MUI seputar perbankan Islam harus diserap dulu dalam Peraturan Bank Indonesia, baru berkekuatan mengikat. Di Sudan, fatwa Komisi Tinggi Pengawas Syariah (HSCC) itu, langsung dinyatakan berkekuatan mengikat oleh undang-undang.

Daya ikat fatwa HSCC Sudan itu ditegaskan dalam pasal 21 Banking Business Act 2003 32 Ayat (1) menyatakan, “Fatwa syariah yang ditetapkan komisi, tentang berbagai sengketa, terkait aktivitas perbankan, mengikat bank sentral, perbankan dan lembaga keuangan.”⁹⁹ Sedangkan ayat (2) berbunyi, “Fatwa, yang diputuskan komisi, tentang berbagai sengketa terkait perkara peradilan, mengikat bank sentral, perbankan, dan lembaga keuangan.” Dengan demikian, fatwa HSCC secara otomatis berlaku mengikat publik, tanpa

⁹⁹ http://www.cbos.gov.sd/english/regulations/Banking_business.pdf

harus dikemas ulang dalam ketetapan badan hukum publik yang lain.

Pemberian kekuatan ikat fatwa HSCC itu paralel dengan status kelembagaan Komisi Tinggi Pengawas Syariah ini sebagai komisi independen berbadan hukum publik, yang dibentuk lewat Keputusan Presiden, dan dibiayai anggaran negara lewat bank sentral. Posisi kuat HSCC dalam otoritas regulasi perbankan syariah juga terlihat dari pertalian khusus komisi tinggi ini dengan bank sentral, selaku otoritas dalam pengelolaan perbankan.

Menurut Bank of Sudan Act 2002, Bab III, pasal 7, ayat (1), Ketua Komisi Tinggi Pengawas Syariah ditetapkan menjadi anggota Dewan Direktur Bank Sentral.¹⁰⁰ Dewan Direktur Bank Sentral terdiri atas:

- a. Gubernur Bank of Sudan (secara *ex-officio* menjadi pimpinan).
- b. Deputi Gubernur Bank of Sudan (secara *ex-officio* menjadi deputi pimpinan).

¹⁰⁰ *Ibid.*

- c. Sekretaris Kementerian Keuangan dan Ekonomi Nasional (anggota)
- d. Ketua Komisi Tinggi Pengawas Syariah (anggota)
- e. Lima orang anggota yang dipilih dari para figur yang memenuhi kualifikasi, diangkat oleh Presiden, setelah mendapat masukan dari Menteri Keuangan dan Ekonomi Nasional

Tugas-tugas Dewan Direktur Bank Sentral Sudan ini tunduk pada pengarahan dan pengawasan presiden. Hasil amandemen tahun 2006 terhadap Bank of Sudan Act 2002 memang kemudian mengubah posisi Ketua Komisi Tinggi Pengawas Syariah, yang tidak lagi menjadi anggota Dewan Direktur Bank Sentral. Tetapi posisinya tetap kuat, dengan digeser menjadi penasihat Gubernur Bank Sentral.¹⁰¹ Posisi ini membuat daya ikat fatwa Komisi makin kukuh, karena bisa berkoordinasi langsung dengan otoritas Bank Sentral untuk mengawasi implementasi fatwa.

¹⁰¹ <http://www.bankofsudan.org/english/ide.htm>

Dari praktik tiga negara tersebut, tidak ditemukan proses transformasi fatwa menjadi regulasi, seperti yang terjadi di Indonesia. Ketetapan otoritas fatwa di Malaysia dan Sudan sudah otomatis dinyatakan berkekuatan mengikat pada publik. Sedikit berbeda dengan Pakistan. Daya ikat otoritas fatwa di Pakistan belum bisa berdiri sendiri. Masih ada fase, fatwa itu diumumkan oleh bank sentral. Pakistan memerlukan revisi UU Perbankan untuk membuat fatwa Shariah Board langsung mengikat.

Bila mengacu perbandingan ini, apa yang berlaku di Indonesia, belum bisa dikatakan, bahwa MUI telah seolah berubah menjadi badan hukum publik yang ketetapannya mengikat publik. Lebih tepatnya, fatwa MUI ditempatkan sebagai rujukan regulasi yang eksplisit dinyatakan dalam UU Perbankan Syariah.

D. MEKANISME PENGAWASAN KEPATUHAN SYARIAH

Secara umum, dalam sejumlah praktik regulasi di berbagai negara, mekanisme pengawasan kepatuhan syariah, dilakukan oleh tiga jalur:

1. Otoritas regulasi bank sentral;
2. Otoritas pengawas syariah; dan
3. Organ internal masing-masing lembaga keuangan syariah.

Beberapa negara melakukan kombinasi ketiga jalur itu, ada juga yang hanya mengandalkan salah satu jalur. Bahrain misalnya, membolehkan pengabungan fungsi kontrol kepatuhan syariah dengan fungsi audit internal. Di Sudan, tidak ada pengawas syariah khusus di setiap bank, semacam DPS di Indonesia.

Indonesia termasuk negara yang menggunakan tiga jalur itu. Bank sentral, BI, sebelum ada OJK, memiliki direktorat bank syariah dengan segala perangkatnya. Dewan Syariah Nasional MUI memiliki kepanjangan tangan berupa Dewan Pengawas Syariah (DPS) di tiap bank syariah. Di internal manajemen bank sendiri terdapat direksi kepatuhan.

Dalam RUU Perbankan Syariah usulan DPR pernah muncul gagasan menyerahkan tata kelola kepatuhan syariah pada salah satu komisaris bank.¹⁰² Ini juga tipe gagasan tentang model pengawasan syariah dari organ dalam. Tapi gagasan itu kemudian ditolak. Disebutkan dalam penjelasan rancangan itu, ada lima tugas pokok komisaris bidang pengawas syariah:

1. memberikan opini syariah terhadap kepatuhan syariah;
2. melakukan pengawasan syariah;
3. membuat laporan pengawasan syariah;
4. memberikan nasehat kepada direksi mengenai pemenuhan aspek syariah;
5. membentuk satuan kerja pengawasan syariah.

Tidak semua otoritas syariah di bank sentral memiliki kepanjangan di tiap bank, misalnya di Sudan dan Iran. Pada dua negara itu, pengawasan lebih banyak diserahkan pada organ kontrol internal bank dan jalur bank sentral. Namun di Pakistan, bank sentral bahkan secara proaktif melakukan inspeksi syariah pada tiap bank syariah. Berikut paparan perbandingan beberapa negara.

¹⁰² DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*, 2007.

1. Pakistan

Bank sentral Pakistan menetapkan kerangka kerja tata kelola kepatuhan syariah yang mereka klaim komprehensif, kuat, berjenjang, serta telah bekerja baik dan efektif. Tata kelola ini mereka sebut dikembangkan dari pengalaman terbaik internasional, pengalaman Pakistan sendiri, dan pendekatan inovatif yang sesuai pasar Pakistan. *Sharia governance framework* untuk kepatuhan syariah di Pakistan terdiri tiga komponen:¹⁰³

1. Dewan Syariah (*Shariah Board*–SB) pada bank sentral, *State Bank of Pakistan* (SBP).
2. Penasihat syariah (*Shariah Advisor* --SA) pada tiap bank yang menawarkan jasa keuangan Islam. Pijakannya adalah “Instruksi dan Pedoman tentang Kepatuhan Syariah” dari bank sentral.
3. Inspeksi kepatuhan syariah pada seluruh bank.

¹⁰³ Shamshad Akhtar “Shariah Compliant Corporate Governance”, disampaikan dalam Annual Corporate Governance Conference di Dubai, 27 November, 2006, diunduh dari <http://www.sbp.org.pk/about/speech/governors/dr.shamshad/2006/Corporate-Governance-30-Dec-06.pdf> pada 4 Juni 2010.

Supremasi otoritas dan kendali Dewan Syariah Bank Sentral dalam menjamin kepatuhan syariah terlihat, misalnya, dalam klausul resolusi konflik. Yakni, ketika terjadi benturan fatwa. Jika terdapat perbedaan pendapat antara penasihat syariah tingkat perbankan Islam dan staf inspeksi bank sentral, atau departemen lain dari bank sentral, terkait praktik perbankan Islam, maka bank sentral akan merujuk pada keputusan Dewan Syariah Bank Sentral, dan keputusan Dewan Syariah Bank Sentral tersebut, yang kemudian diumumkan bank sentral, bersifat final.

Lembaga perbankan syariah juga dibolehkan merujuk langsung pada konsiderasi Dewan Syariah Bank Sentral, tidak harus ke *Shariah Advisor* di kantornya sendiri. Jika manajemen lembaga perbankan Islam berbeda pendapat dengan penasihat syariah-nya, terkait prinsip syariah, maka manajemen harus melimpahkan sengketa itu pada komite audit Dewan Syariah Bank Sentral, untuk diambil keputusan. Jika tetap tidak terselesaikan, maka masalah itu harus dikonsultasikan pada Dewan Syariah Bank Sentral, untuk mendapatkan keputusan final. Keputusan Dewan Syariah

Bank Sentral, yang diumumkan bank sentral, bersifat final.

Peran penasihat syariah bank Islam dalam tata kelola kepatuhan syariah, diuraikan dalam *Instructions for Shariah Compliance in Islamic Banking Institutions*.¹⁰⁴ Penasihat syariah bertugas memastikan, bahwa semua produk, jasa, dan hal ihwal terkait kebijakan dan kesepakatan bank Islam, harus sesuai ketentuan dan prinsip syariah. Sebelum peluncuran produk, jasa, dan hal ihwal terkait kebijakan dan kesepakatan, harus diperiksa dengan cermat oleh penasihat syariah. Bekerja sama dengan manajemen, penasihat syariah bahkan dapat menyelenggarakan pelatihan pada pegawai bank, untuk meningkatkan kesadaran kepatuhan syariah. Penasihat syariah harus membuat laporan tahunan tentang kepatuhan syariah pada bank bersangkutan.

Dalam menjalankan tugasnya, penasihat syariah harus diberi akses pada semua *record*, dokumen, dan informasi dari

¹⁰⁴ <http://www.sbp.org.pk/ibd/2008/Annex-c2-1.pdf> diunduh 4 Juni 2010.

semua sumber, termasuk dari penasihat profesional, dan karyawan bank. Penasihat syariah harus melakukan telaah terhadap operasional bank untuk memastikan semua produk yang ditawarkan sesuai syariah. Bila ada pemasukan dana yang dinyatakan tidak sesuai syariah, dana tersebut harus dimasukkan dalam rekening amal yang memang disediakan untuk menampung dana demikian.

Inspeksi kepatuhan syariah merupakan inisiatif bank sentral Pakistan untuk menjamin kepatuhan syariah. Proses inspeksi kepatuhan syariah mencakup *review* terhadap perencanaan keuangan Islam, kegiatan umum jasa perbankan, statemen keuangan, dan catatan rekening, untuk memastikan, semua transaksi dan operasi bank Islam sejalan dengan ketentuan syariah. Buku manual pedoman inspeksi dibuat oleh *Ernst & Young Bahrain* bersama *Ernst & Young Pakistan*.

Ketiga elemen dalam tata kelola kepatuhan syariah di Pakistan ini bersifat interaktif dan bersama-sama membentuk mekanisme pengawasan kepatuhan syariah secara komprehensif. Ini bisa menjadi

model bagi bank sentral mana saja yang ingin membentuk pengawas kepatuhan syariah di wilayahnya.

2. Malaysia

Tata kelola pengawasan kepatuhan syariah di perbankan Malaysia juga dilakukan secara berjenjang, sebagaimana di Pakistan. Pada tingkat bank sentral fungsi itu dijalankan Majelis Penasihat Syariah (*Shariah Advisory Council--SAC*). Kemudian pada tiap bank Islam, terdapat badan pengawas syariah yang dinamakan komite syariah (*Shariah Committee--SC*). Komite syariah merupakan pelengkap dan kepanjangan tangan otoritas kepatuhan syariah dari SAC di bank sentral.

Pembentukan komite syariah merupakan syarat legal bagi semua bank yang menawarkan produk perbankan Islam. Hal itu ditegaskan pasal 3 ayat (5b) *Islamic Banking Act* 1983. Karena syarat wajib, maka bank sentral tidak akan memberi rekomendasi pemberian izin, dan menteri keuangan tidak akan memberi izin, jika sebuah bank Islam tidak membentuk komite syariah (pasal 3 ayat (5) huruf (b) *Islamic Bank Act* 2003).

Sebelum Desember 2004, Malaysia belum memiliki pedoman spesifik tentang kualifikasi anggota komite syariah. Pengangkatan anggota komite syariah biasanya mengacu pada ketokohan dan keahlian seseorang tanpa pedoman rinci. Sejumlah bank mengangkat komite syariah dari tokoh yang dipandang terkenal di mata industri perbankan.

Namun sejak Desember 2004, bank sentral Malaysia mengeluarkan "*Guidelines on the Governance of Shariah Committee for the Islamic Financial Institutions*" (Pedoman Penyelenggaraan Komite Syariah pada Lembaga Keuangan Islam). Ini pedoman pertama tentang komite syariah dan mengikat seluruh lembaga keuangan Islam, baik bank, asuransi, dan lembaga keuangan lainnya.

Pedoman ini mengatur sangat jelas keanggotaan komite syariah, pengangkatan, prosedur, kualifikasi, komposisi, sekretariat, diskualifikasi, pengunduran diri, pemberhentian, larangan, dan kewajiban. Seluruh lembaga keuangan Islam harus mematuhi dan menyesuaikan pedoman itu dalam waktu empat bulan, sejak

pedoman dikeluarkan, pada Desember 2004, hingga 1 April 2005.

Komite syariah diangkat oleh dewan direktur bank Islam, untuk masa jabatan selama dua tahun. Pengangkatan itu harus mendapat persetujuan bank sentral. Ada beberapa persyaratan yang ditetapkan bank sentral. Bila syarat tak terpenuhi, persetujuan bank sentral dalam pengangkatan komite syariah tidak diberikan.

Anggota komite syariah bersifat individual, bukan perwakilan lembaga, perusahaan, atau badan. Anggota komite syariah dipersyaratkan memenuhi kualifikasi dan keahlian di dua bidang: ushul fikih (filsafat hukum Islam) dan fikih mu'amalah (hukum ekonomi Islam).

Selain syarat akademik, ada pula syarat terkait integritas moral. Anggota komite syariah harus memiliki reputasi, karakter, dan integritas yang diakui. Bank sentral berhak mendiskualifikasi calon anggota komite syariah bila ditemukan beberapa hal: (1) Melakukan tindakan yang membuatnya diragukan

kelayakannya menjadi anggota komite syariah; (2) tidak bisa hadir dalam rapat komite syariah, minimal 75%, dalam setahun; (3) dinyatakan pailit; (4) dinyatakan bersalah akibat tindak pidana berat atau kejahatan yang membuatnya dipenjara setahun atau lebih; (5) ditahan, diawasi, dilarang tinggal, atau diusir.¹⁰⁵

Prinsip konflik kepentingan juga diantisipasi dalam regulasi tentang komite syariah. Anggota komite syariah dilarang merangkap menjadi anggota Majelis Penasihat Syariah yang berada di tingkat bank sentral. Hal itu sesuai pasal 16B ayat (6) Central Bank of Malaysia Act 1958 (amandemen 2003).

Lembaga keuangan Islam dilarang mengangkat anggota komite syariah lembaga keuangan syariah lain yang sesama jenis industri, misalnya, sesama bank, sesama asuransi, dan seterusnya. Hal itu selain untuk mencegah konflik kepentingan, juga untuk menjaga kerahasiaan industri. Namun, anggota komite syariah

¹⁰⁵ http://www.bnm.gov.my/guidelines/01_banking/04_prudential_stds/23_gps.pdf

sebuah bank Islam masih bisa menjadi anggota komite syariah asuransi Islam dan industri selain bank lainnya, seperti *fund management*.

Tugas utama komite syariah ada dua. *Pertama*, pemberi nasehat syariah kepada lembaga keuangan Islam. *Kedua*, memastikan kepatuhan kegiatan operasional bank pada prinsip syariah. Nasehat, saran, dan rekomendasi komite syariah akan menentukan *syar'i* tidaknya keputusan bank. Maka itu, alasan seleksi anggota komite syariah mengacu pada keahlian di bidang transaksi Islam (*fiqh mu'amalah*) dan ushul fikih, karena keahlian di dua bidang ini, sangat penting untuk memastikan kecermatan dalam membuat keputusan atau ijtihad tentang kompleksitas masalah seputar bank dan keuangan Islam.

Legalitas dan *syar'i* tidaknya berbagai produk bank, dokumentasi, dan operasinya, tergantung keputusan komite syariah. Bila dilihat diagram organisasi bank Islam, posisi komite syariah sama levelnya dengan dewan direktur bank. Dengan kata lain, setiap keputusan ko-

mite syariah tidak dapat ditolak dewan direktur bank Islam.

Bahkan, pada pasal 20 “Pedoman Penyelenggaraan Komite Syariah”, ditegaskan, keharusan setiap lembaga keuangan Islam, termasuk bank Islam, untuk: (1) selalu merujuk semua isu syariah pada saran-saran komite syariah; (2) bank Islam harus mengadopsi masukan komite syariah; dan (3) dokumen bank Islam harus mendapat validasi komite syariah.

3. Sudan

Di Sudan, fungsi pengawasan kepatuhan syariah diserahkan pada Komisi Tinggi Pengawas Syariah, HSCC, lembaga yang juga diberi otoritas untuk memproduksi fatwa. Dengan demikian, fungsi produksi fatwa dan pengawasan implementasi fatwa diserahkan kepada lembaga yang sama.

Hal itu ditegaskan pasal 18 huruf (b), *Banking Business Act 2003* Sudan. Bahwa, komisi harus memantau kebijakan dan kinerja bank sentral, serta aktivitas perbankan lainnya, agar sesuai dengan ketentuan dan nilai syariat. Huruf (c)

pasal 18 UU tersebut menyatakan, komisi HSCC ini juga bertugas membersihkan peraturan dan pedoman yang dikeluarkan Bank Sentral dan bank-bank lainnya, agar terbebas transaksi berunsur bunga.

Di Sudan, tidak ada dewan pengawas syariah khusus pada tiap bank, yang menjadi kepanjangan tangan Komisi Tinggi Pengawas Syariah, HSCC. Tiap bank memiliki organ pengawas sendiri yang menyatu dalam dewan direksi. Maka itu, mekanisme pengawasan yang dijalankan Komisi Tinggi Pengawas Syariah, menurut pasal 19, ayat (1), huruf (b) *Banking Business Act 2003*, Sudan, adalah bahwa HSCC memberi bantuan teknis pada organ pengawas internal bank sentral dan perbankan lainnya serta lembaga keuangan, dalam menjalankan tugas mereka, agar sejalan ketentuan syariah.

HSCC mempercayakan mekanisme teknis pengawasan itu pada otoritas organ internal tiap bank, namun HSCC memberi panduan teknis agar asas kepatuhan syariah tetap terjamin. Peran pengawasan itu juga dijalankan Komisi Tinggi Pengawas Syariah ketika menja-

lankan fungsi sesuai pasal 19, ayat (1), huruf (e), *Banking Business Act 2003*. Bahwa komisi ini berwenang memeriksa sengketa syariah, yang timbul di antara berbagai lembaga, dengan mengeluarkan keputusan dan rekomendasi.

Dengan terlibat dalam penyelesaian sengketa itu, maka HSCC berkesempatan untuk menunjukkan mana praktik yang sesuai dan menyimpang dari ketentuan syariah. Namun ada catatan, sesuai pasal 19, ayat (2) *Banking Business Act 2003*, bahwa komisi tidak boleh memeriksa perkara yang diajukan ke pengadilan, atau perkara yang sudah diputus pengadilan.

Untuk memaksimalkan wewenang pengawasan itu, komisi diberi kekuasaan daya paksa. Dalam pasal 20 *Banking Business Act 2003*, dinyatakan, komisi ini memiliki dua daya paksa, *pertama*, dapat memanggil setiap pegawai bank dan lembaga keuangan, atau mereka yang terkait, kapanpun diperlukan.

Kedua, dapat meminta disediakan dokumen, dan berwenang memeriksa dokumen itu, serta menginspeksi bis-

nis bank dan lembaga keuangan, baik langsung, maupun melalui bank sentral. Dengan dua kekuasaan ini, HSCC menjalankan fungsinya dalam mengawasi implementasi prinsip kepatuhan syariah di Sudan. *

B A B
|||

**OTORITAS SYARIAH
DALAM HUKUM
PERBANKAN
INDONESIA**

Penegasan legal formal tentang otoritas syariah dan mekanisme kepatuhan syariah dalam hukum perbankan di Indonesia baru ada setelah berlakunya Undang-Undang (UU) nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, pada 16 Juli 2008. UU tersebut menggariskan bahwa otoritas syariah berada pada Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang direpresentasikan melalui Dewan Pengawas Syariah (DPS), yang harus dibentuk pada masing-masing Bank Umum Syariah (BUS) dan Unit Usaha Syariah (UUS) pada bank konvensional.¹⁰⁶

Penjabaran otoritas MUI itu diwujudkan dalam dua hal. *Pertama*, tahap perumusan

¹⁰⁶ Bagian "Penjelasan Umum". Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah*, LNRI Tahun 2008 nomor 94 dan TLNRI 4867.

prinsip syariah. MUI menjadi otoritas resmi dan satu-satunya dalam membuat fatwa tentang prinsip syariah.¹⁰⁷ Karena fatwa MUI bukan bagian sumber hukum dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang mengikat,¹⁰⁸ maka agar berkekuatan operasional, fatwa itu dituangkan dalam wadah legal berupa Peraturan Bank Indonesia (BI). Proses peralihan dari fatwa MUI menjadi Peraturan BI itu dikelola oleh Komite Perbankan Syariah (KPS), sebuah komite di internal BI.¹⁰⁹

Dalam UU 21/2008 Pasal 1 ayat (12), "Prinsip Syariah" diartikan sebagai, "prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah." Lebih lanjut, dalam Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pe-

¹⁰⁷ Seputar fatwa MUI, lihat Ma'ruf Amin, *Fatwa dalam Sistem Hukum Islam*, (Jakarta: eISAS, 2008).

¹⁰⁸ Pola ini sejalan dengan Positivisme Kelsenian. Inti aliran ini adalah menekankan Teori Jenjang (*Stufentheorie*). Bahwa validitas hukum ditentukan oleh norma yang lebih tinggi. Dalam kasus Indonesia, validitas sebuah UU tergantung sejalan atau tidak dengan UUD 1945. Aliran ini memandang hukum adalah apa yang berlaku, bukan apa yang digagas. Lihat M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell. Ltd., 1994) h. 309 dan W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, (Jakarta: Rajawali, 1990), h.149.

¹⁰⁹ Lihat Pasal 26 ayat 1-5 UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Lihat juga Peraturan BI nomor 32/10/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah. LNRI tahun2008 nomor 179 dan LTNRI 4927.

laksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, definisi “Prinsip Syariah” lebih detil, “Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam di bidang perbankan syariah yang tertuang dalam bentuk fatwa Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia.” Penting dicatat, sebagai penjabaran UU 21/2008, Peraturan BI ini menyebut nama “Dewan Syariah Nasional” (DSN), sebuah badan di bawah MUI yang khusus mengeluarkan fatwa ekonomi dan keuangan syariah, sementara UU 21/2008 hanya menyebut nama MUI, dan tidak menyebut nama DSN.

Kedua, tahap pengawasan. Mekanisme pengawasan kepatuhan syariah diwujudkan dalam bentuk penyediaan divisi kontrol internal berupa DPS di setiap bank syariah. Peran MUI adalah memberi rekomendasi calon anggota DPS sebelum ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). DPS inilah yang merepresentasikan otoritas syariah dari MUI dalam memastikan implementasi kepatuhan prinsip syariah pada tiap bank syariah.¹¹⁰ DPS menjadi kepanjangan tangan MUI dalam memonitor implementasi fatwa MUI.

110 Lihat Pasal 32 ayat 1-4 UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah. Lihat juga Peraturan BI nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah. LNRI tahun 2009 nomor 29, TLNRI nomor 4978.

Setahun sebelum lahir UU Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, keharusan DPS di setiap perseroan yang menjalankan usaha berbasis syariah sudah diamanatkan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT). Berikut kutipan pasal 109 dalam UU itu:¹¹¹

- (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.*

Bila ditarik ke belakang lagi, sebelum ada UU PT, keberadaan DPS telah menjadi praktik yang hidup dalam penyelenggaraan perbankan syariah di Indonesia. Sepanjang praktik itu, MUI

111 Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, UU Nomor 40 Tahun 2007, LNRI Tahun 2007 nomor 106 dan TLNRI 4756.

sudah berperan sebagai pemberi rekomendasi calon personil DPS.¹¹²

Telaah terhadap penunjukan MUI sebagai pemegang otoritas syariah ini akan lebih bermakna ketika ditempatkan sebagai hasil perdebatan tajam di parlemen di antara tiga model otoritas syariah yang digulirkan. Dua opsi model lain yang ditolak menawarkan skema bahwa pemegang otoritas syariah itu adalah sebuah dewan atau komite independen di bank sentral. Karena dua opsi itu dinilai berpotensi mengganggu independensi otoritas fatwa, maka kemudian dipertahankan model otoritas fatwa yang dipegang MUI.

Pembahasan klausul otoritas syariah dalam UU Perbankan Syariah 2008 diwarnai tarik menarik tajam. Pembahasan RUU Perbankan Syariah sendiri memang diwarnai dinamika politik yang hangat. Hal itu karena RUU ini berada dalam konteks besar polemik politik cukup panjang, tentang bagaimana posisi dan proporsi agama (termasuk syariah) dalam bingkai negara-bangsa.¹¹³

112 Tahun 2000, DSN-MUI sudah menyusun Pedoman Dasar, Pedoman Rumah Tangga, dan Petunjuk Pelaksanaan Penetapan Anggota DPS pada Lembaga Keuangan Syariah. Lihat Ichwan Sam, *Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional*, (Jakarta: DSN MUI, 2006) hal. 423-441.

113 Peta demikian bisa dilihat dalam Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara*:

Indikasi dinamika politik itu antara lain ditandai *walk out*-nya Fraksi Partai Damai Sejahtera (PDS) dari pembahasan RUU Perbankan Syariah sejak awal.¹¹⁴ Bagi penolak pembahasan seperti PDS ini, usulan RUU bermuatan syariah merupakan keganjilan di tengah negara-bangsa (bukan negara agama) seperti Indonesia. Tapi bagi mayoritas fraksi, adopsi elemen agama tertentu dalam sistem hukum nasional merupakan hal yang wajar, sejauh memenuhi argumen yuridis, sosiologis, dan filosofis dalam proses legislasi.¹¹⁵

Ada dua isu hukum yang menyedot perdebatan paling alot dalam pembahasan RUU Perbankan Syariah,¹¹⁶ *pertama*, masalah mekanisme penyelesaian sengketa. Pokok perdebataannya adalah, apakah penyelesaian sengketa menjadi kewenangan absolut lingkungan per-

Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia, (Jakarta: Paramadina, 1998), hal. 245-246. Lihat juga Komaruddin Hidayat (ed), *Islam Negara & Civil Society: Gerakan dan Pemikiran Islam Kontemporer* (Jakarta, Paramadina, 2005).

114 Lihat "PDS Ngotot Tolak RUU Syariah", *Republika*, 15 Maret 2008.

115 Busthanul Arifin, "Segi Hukum yang Terlupakan", pengantar buku, dalam Satria Effendy, *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer; Analisis Yurisprudensi dengan Pendekatan Ushuliyah*, (Jakarta: Prenada Media, 2004), h. xviii, spirit demikian juga terlihat dalam buku Jimly Asshiddiqie, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia* (Bandung: Angkasa, 1995), hal. 188-242.

116 Dua agenda pokok ini disimpulkan dari dokumen "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Perbankan Syariah", hasil pembahasan di Hotel Aryaduta, 28 Februari 2008, pukul 17.49. Selain itu juga wawancara dengan Dr. Wahiduddin Adams, Direktur Perencanaan Perundang-Undangan, Depkum HAM, salah satu anggota Tim RUU Pemerintah dari unsur Departemen Hukum dan HAM, pada 7 November 2008.

adilan agama, ataukah lingkungan peradilan umum, atau bisa secara opsional, terserah para pihak yang bertransaksi, sesuai kesepakatan dalam akad.

Kedua, masalah otoritas syariah yang berwenang dalam tata kelola implementasi kepatuhan syariah (*syariah compliance*). Apakah otoritas itu dialihkan pada badan di bank sentral atau otoritas jasa keuangan, dengan catatan terdapat kritik terkait independensi otoritas fatwa, atau dikukuhkan berada di MUI, lembaga non-negara yang dinilai lebih independen, sebagaimana praktik yang berlangsung sejak awal 2000-an.¹¹⁷

Kronologi polemik hingga mencapai kompromi akhir nanti dipaparkan untuk kemudian dianalisis, apakah formula kompromi itu secara normatif masih bisa menjamin terseleenggaranya tata kelola perbankan syariah yang baik atau hal itu lebih mencerminkan hasil adu silang kepentingan, sehingga aspek idealitas cenderung dinomorduakan. Apa keunggulan dan kelemahan hasil kompromi itu. Sebelum dilakukan analisis, akan dikemukakan, bagaima-

¹¹⁷ Pasal 3 Pedoman Dasar MUI menyatakan, "Majelis Ulama Indonesia bersifat keagamaan, kemasyarakatan, dan independen, dalam arti tidak terikat atau menjadi bagian dari pemerintah atau kelompok manapun."

mana konteks panjang politik hukum di bidang perbankan syariah selama ini.

Latar belakang perjalanan politik hukum regulasi perbankan syariah di Indonesia penting dikemukakan sekilas untuk bisa memahami konteks dan suasana kebatinan di balik terjadinya tarik menarik saat pembahasan klausul otoritas syariah dalam RUU Perbankan Syariah. Dalam sejarahnya, selama ini, negara kurang begitu peduli mengurus payung regulasi perbankan syariah. Karena itu, pertumbuhan awal perbankan syariah lebih banyak dirawat oleh lembaga non-negara, dalam hal ini MUI.

Maka ketika otoritas MUI dalam kepatuhan syariah tiba-tiba hendak dicabut, di saat perkembangan dan prospek perbankan syariah semakin menjanjikan, sejumlah pihak tidak bisa menerima begitu saja. Bukan semata alasan ikatan emosional, tapi juga alasan kompetensi dan independensi.

Karena MUI yang selama banyak menyertai perjalanan perbankan syariah, antara lain dengan banyak menetapkan fatwa, sebagai solusi keagamaan atas problematika perbankan syariah, maka wajar bila MUI yang dipandang memiliki kompetensi paling terlatih dan teruji.

Berikut kutipan pernyataan Menteri Keuangan Sri Mulyani tahun 2007, saat menyampaikan tanggapan pemerintah terhadap RUU Perbankan Syariah usulan DPR. Ia menolak gagasan membentuk “DSN-Negara” yang menjadi bagian bank sentral atau otoritas jasa keuangan:

*Berkenaan dengan keberadaan Dewan Syariah Nasional yang saat ini berada di bawah pembinaan dan pengawasan Majelis Ulama Indonesia, kami berpendapat bahwa sebagai suatu lembaga independen yang berwenang mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan, produk, dan jasa keuangan syariah serta mengawasi penerapan fatwa dimaksud oleh lembaga-lembaga keuangan syariah, maka dalam rangka tetap menjaga **independensi** Dewan Syariah Nasional, sudah seharusnya Dewan Syariah Nasional tetap berada di bawah Majelis Ulama Indonesia dan **bukan menjadi bagian dari instansi tertentu**.¹¹⁸*

Di bawah ini, dikemukakan sekilas tentang perjalanan politik hukum regulasi perbankan syariah di Indonesia.

¹¹⁸ Lihat “Tanggapan Pemerintah Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Perbankan Syariah”, ditandatangani Menteri Keuangan Sri Mulyani, tanggal 21 Maret 2007.

A. POTRET SEKILAS POLITIK HUKUM PERBANKAN SYARIAH

Dinamika politik hukum perbankan syariah di Indonesia akan makin mudah dicerna saat disajikan secara komparatif dengan perkembangan politik hukum perbankan syariah di Malaysia. Dari sana akan terlihat bagaimana perbedaan tingkat partisipasi masyarakat dan corak akomodasi negara. Di Malaysia, pendekatan negara dalam mengembangkan industri perbankan syariah cenderung bersifat *top down*.¹¹⁹ Negara kerap mengambil inisiatif dan mendorong para pelaku industri perbankan syariah dengan memberikan berbagai insentif. Politik hukum negara Malaysia menunjukkan dukungan tinggi dan berkelanjutan. Regulasi mereka tertata, dan komitmen negara dinilai jelas oleh pelaku usaha. Sehingga Malaysia berhasil menarik dukungan signifikan investor luar negeri dalam membangkitkan industri perbankan syariahnya di dalam negeri.

Malaysia merintis industri perbankan syariah sejak 1983, dengan mengeluarkan payung hukum *Islamic Bank Act*, dalam mengoperasikan

¹¹⁹ Adiwarmar Karim, “Silent Giant From The East”, Majalah GATRA, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, tanggal 24 Oktober 2007, hal. 12-13. Adiwarmar A. Karim, *Bank Islam Analisis Fiqih dan Keuangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007) h. 25.

pertama kali bank syariah di negara itu. Tiga tahun kemudian, 1986, Malaysia menerbitkan UU yang memungkinkan bank konvensional menawarkan jasa perbankan syariah melalui *Islamic Windows*. Sepuluh tahun kemudian, 2006, izin baru diberikan kepada beberapa bank lokal maupun asing untuk mendirikan *full fledged Islamic Bank*. Antara lain *Al Rajhi* (asal Saudi Arabia) dan Kuwait *Finance*.¹²⁰

Hal itu berbeda dengan politik hukum perbankan syariah di Indonesia dalam memayungi laju industri jasa keuangan Islam ini. Sejarah perkembangan industri keuangan syariah di Indonesia, secara garis besar cenderung bersifat *bottom up*. Inisiatif lebih sering berasal dari masyarakat, pelaku usaha, atau pasar, kemudian mendorong regulator agar memfasilitasi pengembangan industri ini. Negara cenderung *tut wuri handayani*, sehingga kerap terkesan lamban bersikap.

Akibatnya, perkembangan industri perbankan syariah pada fase awal di Indonesia cenderung tersendat-sendat. Itu sisi negatifnya.

¹²⁰ Ahmad Fauzi Abdul hamid, "Islamic Law in Malaysia: Opportunity and Challenge", makalah untuk Seminar Internasional "Islamic Law in Southeast Asia" di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 7-9 Desember 2007.

Sisi positifnya, proses ini menjadi cenderung *genuine*, berakar kuat, dan harusnya lebih tahan lama. Sisi lain, secara politik, proses demikian menjadi seirama dengan karakteristik demokrasi yang "dari rakyat".

Hanya saja, tingkat akomodasi dan atensi negara mengalami pasang surut. Pada dekade 1990-2000, akomodasi negara cenderung hati-hati, sehingga terkesan lamban. Namun setelah itu, lebih-lebih setelah keterbukaan ekosistem politik era reformasi, akomodasi negara terhadap pengembangan usaha berbasis syariah semakin tinggi. Tingkat akomodasi itu berdampak pada pertumbuhan industri perbankan syariah. Saat akomodasi negara masih rendah, pertumbuhan kelembagaan perbankan syariah, berlangsung lamban.

Ketika tingkat akomodasi negara meninggi, ditandai dengan mulai bermunculannya sejumlah regulasi, banyaknya kebijakan kemudahan, khususnya sejak medio 2000-an, pertumbuhan perbankan syariah dan lembaga keuangan syariah pada umumnya semakin tinggi. Paparan ini akan menggunakan kerangka model sistem hukum dari Lawrence Friedman, dengan cara meneropong tiga elemen: substan-

si hukum, kelembagaan hukum, dan budaya hukum.¹²¹

1. Materi Hukum

Proses pembentukan materi hukum perbankan syariah awalnya berlangsung secara “malu-malu”.¹²² Payung hukum pertama yang menaungi operasionalisasi perbankan syariah adalah UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Dalam UU ini, tidak langsung digunakan istilah “Prinsip Syariah”, juga tak ada kata “Syariah”. Digunakan ungkapan yang berbeda, yakni bank dengan “Prinsip Bagi Hasil”.

Periode itu, sebutan “Prinsip Syariah” baru “berani” dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan yang levelnya di bawah UU, yaitu dalam Peraturan Pemerintah (PP) 72/1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil. Penuangan dalam PP tentu prosesnya relatif lancar, karena tidak menghadapi resistensi dari pelbagai kekuatan politik, seperti aksi *walk out* fraksi tertentu,

121 Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, (New York: W.W. Norton and Company, 1984), h. 1-5.

122 Sutan Remy Sjahdeini, “Regulasi Bisnis Syariah”, *Majalah GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, tanggal 24 Oktober 2007, hal. 66-67.

sebagaimana bila diproses dalam bentuk RUU di DPR.

Partisipasi publik dalam pembentukan materi hukum pada awalnya masih dengan intensitas rendah. Ini terlihat dari produksi fatwa bidang ekonomi syariah dari MUI atau ormas Islam yang lain, belum begitu semarak dan belum dikelola secara khusus, sebagaimana Ketika MUI membentuk Dewan Syariah Nasional (DSN) tahun 1999, sebagai badan fatwa khusus ekonomi syariah.

Akomodasi dan atensi negara semakin menonjol pada periode akhir 1990-an, ditandai dengan keluarnya revisi UU 7/1992 dengan UU No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang sudah lebih berani terbuka menyebut istilah “Prinsip Syariah” sebagai pengganti istilah “Prinsip Bagi Hasil”.¹²³

Memasuki dekade 2000-an, proses pembentukan materi hukum ekonomi

123 Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007), h. 121.

syariah semakin produktif. Karena ini kaidah yang bersumber dari agama, maka keterlibatan para ulama semakin sentral. Negara, umumnya, mengambil posisi meneguhkan norma hukum yang diperkenalkan ulama lewat fatwa-fatwanya. Baik peneguhan secara utuh apa adanya isi fatwa, maupun menyerap substansi fatwa saja.

Setahun setelah keluarnya UU 10/1998, MUI membentuk DSN pada 1999, sebagai wadah untuk mendukung pertumbuhan lembaga keuangan syariah, dengan cara melakukan pengawasan, panduan, dan pembinaan, serta memberikan opini hukum atas persoalan yang diajukan, dengan fatwa.

DSN dalam perkembangannya kemudian semakin produktif mengeluarkan fatwa bidang ekonomi syariah.¹²⁴ Ini menjadi sumbangan penting bagi proses pengembangan materi hukum ekonomi syariah. Banyak fatwa MUI yang diadopsi sejumlah regulator. Tahun pertama operasinya, tahun 2000, DSN mengeluar-

124 Ichwan Sam, Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional, (Jakarta: DSN MUI, 2006). Sampai akhir 2024, sudah 160 fatwa dikeluarkan DSN-MUI. Lihat <https://dsnmui.or.id/kategori/fatwa/>.

kan sampai 20 fatwa dalam setahun. Sepanjang dekade pertama perjalanan DSN, bisa dibilang, tahun 2000 adalah momentum paling produktif bagi DSN dalam mengeluarkan fatwa.

Peran kelembagaan DSN sebagai pengawas implementasi prinsip syariah semakin menguat setelah keluar UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang diundangkan mulai 16 Agustus 2007. UU ini menegaskan, bahwa setiap perusahaan yang menjalankan usaha dengan prinsip syariah diwajibkan membentuk Dewan Pengawas Syariah (DPS). Personel DPS ini harus ahli syariah yang diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham atas rekomendasi MUI, dalam hal ini DSN MUI.

Aktivitas DSN menunjukkan tingginya keterlibatan elemen non-negara dalam proses pembuatan kaedah dan norma hukum bidang ekonomi dan keuangan syariah.¹²⁵ Gejala demikian sejalan dengan iklim demokrasi yang ber-

125 Asrori S. Karni, "Fatwa Moderat Berdaya Ikat", Majalah GATRA, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, tanggal 24 Oktober 2007, h. 76-77.

intikan keterbukaan akses partisipasi. Hasil fatwa itu kemudian banyak diserap dalam sejumlah regulasi. Diacu oleh Bank Indonesia (BI) dalam bidang perbankan syariah, Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam LK) dalam bidang pasar modal dan asuransi, dan Departemen Keuangan (Depkeu) di bidang lembaga pembiayaan. Belakangan ditambah Kementerian Koperasi dan UKM dalam bidang koperasi syariah, termasuk Baitul Mal wat Tamwil (BMT).¹²⁶

Sampai akhir dekade kedua 2000-an, payung hukum bidang ekonomi syariah, belum banyak yang berupa UU, lebih-lebih UU yang utuh dan satu terkait sektor keuangan syariah tertentu, tapi masih terserak dalam sejumlah produk hukum, seperti Peraturan BI, Keputusan Bapepam LK, atau Keputusan Menkeu. Maka itu, dengan disahkannya UU No. 21/2008 tentang Perbankan Syariah dan UU No. 19/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) merupakan kemajuan signifikan.

¹²⁶ Sholahudin Al Aiyub, *Analisis Faktor-Faktor Keorganisasian yang Berhubungan dengan Kinerja Dewan syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia*, Tesis Master, Pascasarjana UI, Desember 2006.

2. Kelembagaan Hukum

Adapun dalam bidang kelembagaan hukum, ada beberapa perkembangan yang bisa dikemukakan. Misal, perkembangan lembaga penyelesaian sengketa. Awalnya berupa Badan Arbitrase Syariah Nasional saja. Belakangan, sejak amandemen UU Peradilan Agama, dari UU 7/1989 menjadi UU 3/2006, maka Peradilan Agama mendapat kewenangan baru dalam menyelesaikan sengketa ekonomi syariah.¹²⁷

Dinamika itu diikuti perkembangan kelembagaan penopang lain. Misalnya, bermunculannya bantuan hukum ekonomi syariah. Lahir pula Asosiasi Pengacara Syariah Indonesia dan Masyarakat Ekonomi Syariah. Bermunculan pula lembaga pendidikan yang menawarkan pendalaman ekonomi dan keuangan syariah. Proses penguatan kelembagaan ini juga melibatkan keterlibatan yang interaktif antara pemerintah dan masyarakat.

Kalangan Masyarakat bahkan tercatat lebih sering mengambil inisiatif.

¹²⁷ Asrori S. Karni, "Garapan Baru Hakim Agama", *Majalah GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, tanggal 24 Oktober 2007, h. 70-71.

Pendirian Bank Muamalat, misalnya, adalah inisiatif dan desakan MUI serta tolongan berbagai Ormas Islam. Sebelum Bank Muamalat berdiri, telah berdiri pula Bank Perkreditan Rakyat yang menganut prinsip syariah. Di tingkat akar rumput bertebaran lembaga keuangan mikro yang dikenal dengan Baitul Mal wat Tamwil (BMT) atau koperasi syariah.

Masyarakat juga banyak berperan mendirikan lembaga pendidikan yang memberi kompetensi dan literasi ekonomi syariah. Ada gerakan yang menggalang dana masyarakat, seperti zakat, infak, dan sedekah, untuk memberi beasiswa pada mereka yang terseleksi menempuh studi bidang ekonomi syariah, atau secara khusus bidang hukum ekonomi dan keuangan syariah.

Seiring dukungan masyarakat yang kian besar, pada dekade 2000-an, dukungan negara pun ikut menguat. Negara banyak mengeluarkan regulasi yang memberi kemudahan dan keleluasaan gerak bagi lembaga keuangan syariah. Bank konvensional yang memiliki unit usaha syariah dapat memberikan layan-

an syariah pada nasabah di semua cabangnya.¹²⁸ Sebaran cabang layanan perbankan syariah makin luas, sehingga akses masyarakat makin mudah.

3. Kultur Hukum

Lantas dalam bidang penguatan kultur, juga dilakukan upaya mutualistik, partisipatif, antara masyarakat dan negara. Sejumlah lembaga keuangan syariah menandatangani Piagam Pendirian Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES), di gedung BI, 14 Mei 2003.¹²⁹ PKES merupakan lembaga independen yang terdiri unsur pemerintah, masyarakat dan asosiasi. Piagam PKES menyebut, lembaga ini mengelola sosialisasi dan komunikasi ekonomi syariah di Indonesia. Bank Indonesia mendukung kinerja PKES untuk melakukan fungsi *public relation* dan pembentukan *awareness* masyarakat pada ekonomi syariah.

Kesadaran masyarakat di bidang ini gampang-gampang susah. Gampangnya,

128 Lihat, "Booming Bisnis Syariah", GATRA, Edisi Khusus Lebaran 2007.

129 Agus Yuliawan, "Digitalisasi Komunikasi Ekonomi Syariah", <https://www.neraca.co.id/article/153583/digitalisasi-komunikasi-ekonomi-syariah>, 19 Oktober 2021.

bagi yang terikat sentimen keagamaan, bisa disadarkan dengan pemahaman agama. Sisi lain, banyak pula kalangan dan tokoh yang paham agama, ahli agama, namun dengan pemahamannya itulah mereka resisten dan amat kritis dengan pengelolaan ekonomi syariah. Tidak sedikit tokoh muslim yang kritis pada dinamika ini, dan dilihat sebagai sekadar hasrat perburuan keuntungan yang dibungkus agama. Sikap demikian itu, dalam batas tertentu, bisa dimaklumi, sebagai konsekuensi keragaman kerangka berpikir keagamaan (madzhab).

Keluarnya fatwa MUI yang mengharuskan bunga bank, dalam Ijtima Ulama di Jakarta, akhir 2003, juga bisa dilihat sebagai bagian upaya partisipatif ulama sebagai elit masyarakat, untuk membangun kultur yang kondusif. Belum lagi keberadaan organisasi semacam Masyarakat Ekonomi Syariah (MES) yang secara periodik melakukan kajian dan kampanye lewat *expo* tahunan berskala internasional, adalah bagian upaya membangun kultur yang kompatibel dengan industri keuangan syariah.

Upaya masyarakat membangun kultur itu juga diimbangi dengan upaya negara. Di BI pada awal 2000-an, dibentuk direktorat perbankan syariah yang banyak melakukan kampanye penyadaran. Antara lain dengan melakukan ketentuan yang mengharuskan tiap bank syariah untuk memasang logo tertentu. Sehingga terbangun pencitraan yang baik dan melekat di tengah masyarakat. Pasca keluarnya UU No.21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK), fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan syariah berpindah dari Bank Indonesia ke OJK.

Pada akhirnya, penguatan sistem hukum di bidang keuangan syariah, baik dari sisi penyempurnaan materi hukum, penguatan kelembagaan hukum, hingga pembenahan budaya hukum, berlangsung lewat proses yang partisipatif. Posisi negara merespons, mengakomodasi, dan memfasilitasi kehendak masyarakat. Kadar dan kualitas repons negara itu mengalami pasang surut, dipengaruhi *political will* penguasa.

Bagaimanapun, memori sejarah tentang hubungan yang kadang menegang

antara agama dan negara di Indonesia sejak awal kemerdekaan, ditambah sensitivitas kalangan tertentu terhadap semantik syariah,¹³⁰ juga memberi warna pada bagaimana negara mengakomodasi regulasi di bidang keuangan syariah. Berikutnya, mari kita kembali mengupas proses pembahasan RUU Perbankan Syariah. Potret sekilas politik hukum perbankan syariah di atas diharapkan menjadi *background* yang berguna.

B. PROSES LAHIRNYA FORMULA OTORITAS SYARIAH

Formula otoritas syariah dalam hukum perbankan syariah yang dipercayakan kepada MUI dihasilkan dari proses dinamis tarik menarik politik.¹³¹ Bukan pertimbangan kompetensi dan efektivitas kelembagaan semata, tapi juga ada faktor akomodasi kepentingan-aspirasi. Semula, menurut naskah RUU Perbankan Syariah yang diusulkan DPR tahun 2007, posi-

130 Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), h. 9.

131 Telaah ini terinspirasi pendekatan aliran *Critical Legal Studies*. Lihat Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis (The Critical Legal Studies Movement)*. Terjemahan Ihdhal Kasim. (Jakarta: ELSAM, 1999). Lihat juga M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell. Ltd., 1994). h. 935-1024.

si Dewan Syariah Nasional (DSN) yang selama ini mengeluarkan fatwa di bawah MUI, diusulkan untuk dibentuk “DSN Baru” yang menjadi bagian bank sentral (BI) atau bagian dari OJK, setelah lembaga ini berdiri. Artinya, DSN bukan lagi berupa lembaga otoritas fatwa di bawah MUI, tapi lembaga tersendiri dalam struktur kelembagaan negara.¹³² Untuk kemudahan analisis, sementara disebut sebagai konsep “DSN-Negara”, sebagai pembeda dengan “DSN-MUI”.

Diusulkan pula, mekanisme pengangkatan “DSN-Negara”, dengan ditunjuk dan diangkat oleh BI, setelah terlebih dahulu mendengarkan pendapat MUI, untuk masa jabatan tertentu, yakni empat tahun. Skema itu makin mengukuhkan hubungan struktural antara otoritas fatwa dengan bank sentral. Pertimbangan melakukan formalisasi dalam bentuk “DSN-Negara”, karena DPS sebagai perangkat pengawas implementasi fatwa tentang prinsip syariah di tingkat operasional, sudah disebutkan dalam UU,¹³³ sementara DSN sebagai pembuat fatwa dalam skema tata kelola otoritas syariah tadi, belum masuk UU. Maka

132 DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*, 2007, h. 154-155.

133 Dalam hal ini pasal 109 UU Perseroan Terbatas. Lihat Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, UU Nomor 40 Tahun 2007, LNRI Tahun 2007 nomor 106 dan TLNRI 4756.

itu, posisi dan kewenangan kelembagaan DSN perlu dimasukkan dalam UU.

“DSN-Negara” diskenariokan sebagai satu-satunya badan yang berwenang mengeluarkan fatwa atas produk, jenis kegiatan, dan jasa keuangan syariah. “DSN-Negara” juga yang mengawasi penerapan fatwa. Dengan demikian, semula, dalam skenario RUU Perbankan Syariah 2007 usulan DPR, otoritas syariah tidak diatribusikan kepada MUI, tetapi kepada sebuah badan pembuat fatwa yang secara kelembagaan menjadi bagian bank sentral atau otoritas jasa keuangan.

Ada lima kewenangan “DSN-Negara” versi BI ini, yang diusulkan dalam RUU versi usulan DPR. *Pertama*, memberi atau mencabut rekomendasi personel DPS. *Kedua*, mengeluarkan fatwa yang mengikat DPS. *Ketiga*, mengeluarkan fatwa yang menjadi landasan regulasi yang dikeluarkan lembaga berwenang, seperti BI dan Bapepam LK. *Keempat*, memberi peringatan atas penyimpangan fatwa “DSN-Negara”. *Kelima*, mengusulkan pada pihak berwenang agar memberi sanksi bila peringatan “DSN-Negara” tidak diindahkan.¹³⁴

¹³⁴ DPR RI, *Naskah Akademik, Op. Cit.* Hal. 155.

Dalam RUU usulan DPR itu, otoritas yang mengawasi pelaksanaan prinsip syariah dibedakan antara bank syariah dan bank konvensional yang membuka Unit Usaha Syariah (UUS). Di bank syariah, pengawasan dilakukan salah satu anggota Dewan Komisaris. Sedangkan pada bank konvensional yang membuka UUS, pengawasan syariah dilakukan DPS. Meskipun model pembedaan pengawasan antara “Bank Umum Syariah” dan “Unit Usaha Syariah di Bank konvensional” itu pada akhirnya tidak disepakati dalam pengesahan UU di akhir pembahasan, informasi tentang variasi model pengawasan tersebut tetap penting dijadikan catatan.

Pasal 27 naskah RUU usulan DPR menyatakan klausul tentang “Dewan Komisaris, Dewan Pengawas Syariah, Direksi, dan Pejabat Eksekutif”. Pasal 27 ayat (2) menjelaskan, dalam dewan komisaris terdapat sekurang-kurangnya satu orang komisaris yang bertugas mengawasi pelaksanaan prinsip syariah. Menurut penjelasan ayat ini, komisaris tersebut dapat membentuk satuan kerja pengawasan aspek syariah. Untuk membantu tugas komisaris, dewan komisaris wajib membentuk tim audit

syariah yang bertugas melakukan pengawasan dan audit syariah, ketua tim ini merupakan anggota Dewan Komisaris Bank Syariah.¹³⁵

Disebutkan dalam penjelasan rancangan pasal 27 di atas, ada lima tugas pokok komisaris bidang pengawas syariah: (1) memberikan opini syariah terhadap kepatuhan syariah; (2) melakukan pengawasan syariah; (3) membuat laporan pengawasan syariah; (4) memberikan nasehat kepada direksi mengenai pemenuhan aspek syariah; dan (5) membentuk satuan kerja pengawasan syariah.¹³⁶

Adapun kedudukan Dewan Pengawas Syariah yang harus dibentuk di bank konvensional yang memiliki UUS, dinyatakan pada ayat (4) pasal 27 dalam naskah usulan DPR itu. Tugas Dewan Pengawas Syariah dinyatakan untuk mengawasi pelaksanaan prinsip-prinsip syariah.

Model usulan DPR demikian itu berbeda dengan praktik yang telah berlangsung di berbagai lembaga keuangan syariah. Dalam praktik sebelumnya, pengawasan syariah di dua jenis

¹³⁵ "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Perbankan Syariah", Op. Cit., hal. 36.

¹³⁶ *Ibid.*

bank syariah (baik "Bank Umum Syariah" maupun "Unit Usaha Syariah di Bank Konvensional"), semuanya dilakukan oleh DPS. Tidak ada perbedaan model pengawasan syariah, antara bank konvensional yang membuka UUS, dan di bank syariah. Mekanisme pengangkatan DPS itu berdasarkan rekomendasi DSN, lembaga di bawah MUI. Tentu dengan model naskah usulan DPR itu, dampaknya, ruang keterlibatan MUI dalam memonitor kinerja perbankan syariah menjadi terbatas.

Ketua MUI bidang fatwa masa itu, KH Ma'ruf Amin,¹³⁷ dalam berbagai kesempatan dan wawancara dengan penulis, mengungkapkan ketidaksetujuannya dengan model usulan DPR itu. Bila pengawasan dilakukan komisaris, dan DSN dijadikan bagian dari BI, MUI meragukan kemandirian dan validitas opini hukum Islam yang hendak dirumuskan. Pandangan demikian juga didukung pemerintah.¹³⁸

Peniadaan DPS di bank syariah, dan dipandang cukup dengan komisaris itu, menurut Ma'ruf Amin, bertentangan dengan UU Nomor

¹³⁷ Ceramah KH Ma'ruf Amin, Ketua MUI bidang Fatwa, saat Rakernas MUI di Jakarta, Oktober 2008.

¹³⁸ Lihat "Tanggapan Pemerintah Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Perbankan Syariah", ditandatangani Menteri Keuangan Sri Mulyani, tanggal 21 Maret 2007, hal. 4.

40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Di sana dinyatakan, perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah selain mempunyai Dewan Komisaris wajib mempunyai DPS. Komposisinya terdiri atas seorang ahli syariah atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi MUI. DPS bertugas memberikan nasihat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan perseroan agar sesuai dengan prinsip syariah (pasal 109 UU PT).

Dalam perkembangan kompromi terakhirnya, usulan DPR itu kemudian dimodifikasi. Fungsi pengawasan kepatuhan syariah baik di bank konvensional yang membuka UUS maupun di bank syariah akhirnya dikembalikan ke DPS. Klausul tentang DPS dipisahkan dari bagian tentang dewan komisaris dan direksi. Keberadaan dan tugas DPS, dalam versi akhir pengesahan RUU, diatur dalam pasal tersendiri, dengan kedudukan tersendiri juga.¹³⁹ Fungsi pengawasan yang semula dirancang dipegang komisaris, dialihkan ke direksi. Pasal 29 ayat (1) UU 21/2008 menjelaskan, dalam jajaran direksi bank syariah wajib terdapat satu orang direktur yang bertugas memastikan kepatuhan bank syariah terhadap pelaksanaan ketentuan

¹³⁹ Pasal 32 UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Bank Indonesia dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dinamika lainnya adalah, bahwa ketentuan pembentukan DPS, yang dalam naskah RUU versi usulan DPR dan pemerintah, diserahkan pada Peraturan BI, akhirnya dalam versi kompromi, dinyatakan lebih eksplisit dalam UU. Bagian ketiga tentang DPS pasal 32 menegaskan, bahwa DPS wajib dibentuk di bank syariah dan bank umum konvensional yang memiliki UUS. Dewan ini diangkat oleh RUPS atas rekomendasi MUI. Tugasnya memberikan nasihat kepada direksi serta mengawasi kegiatan bank agar sesuai prinsip syariah. Ketentuan lebih lanjut pembentukan DPS diatur dengan Peraturan BI.

Ada satu lembaga lagi yang penting diulas karena berkaitan dengan mekanisme pengawasan kepatuhan syariah. Yakni keberadaan Komite Perbankan Syariah (KPS) yang diatur dalam bab tersendiri, Bab VI Pasal 32, dalam naskah usulan DPR. Ini lembaga yang baru diperkenalkan, saat itu. Pada ketentuan umum (pasal 1 ayat 11) naskah usulan DPR dijelaskan bahwa KPS adalah lembaga independen yang berwenang mengeluarkan ketetapan dan/atau opini mengenai kesesuaian produk dan/

atau jasa bank syariah dan UUS pada bank konvensional.¹⁴⁰

Ketetapan prinsip syariah itu kemudian dituangkan oleh BI dalam Peraturan BI dan bersifat mengikat, wajib dipatuhi bank syariah dan UUS. Komite ini beranggotakan tujuh orang, terdiri tiga orang usulan MUI dan empat orang usulan BI, dengan komposisi dua orang dari internal BI dan dua orang dari eksternal BI, yakni orang yang tidak pernah bekerja di BI. Anggota Komite ini diangkat untuk masa jabatan tiga tahun dan dapat diangkat kembali sebanyak-banyaknya satu kali masa jabatan. Anggota Komite ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usulan MUI dan/atau BI.

Klausul tersendiri tentang komite ini diusulkan dihapus dalam naskah RUU versi pemerintah. Menurut catatan Daftar Isian Masalah (DIM), usulan penghapusan itu dengan alasan agar komite ini tidak *overlapping* dengan DSN-MUI yang sudah ada.¹⁴¹ Dalam RUU versi pemerintah, posisi MUI ditempatkan lebih menonjol dan eksplisit, bahwa prinsip syariah yang diacu oleh bank syariah itu ditetapkan oleh DSN

140 "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Perbankan Syariah", Op. Cit, hal. 5.

141 *Ibid.* hal. 40.

yang dibentuk oleh MUI. Ketetapan DSN itu kemudian dituangkan dalam Peraturan BI.

Dua klausul versi pemerintah itu, dinyatakan sebagai kompromi keberadaan DSN sebagai lembaga pembuat fatwa dan BI sebagai lembaga yang menerjemahkan fatwa tersebut dalam bentuk hukum positif. Atas usul BI, ungkapan "ditetapkan oleh DSN" diubah menjadi "difatwakan".¹⁴²

Tapi akhirnya, dalam naskah kompromi, keberadaan KPS dan MUI tetap dipertahankan, dengan tanpa menyebut sama sekali lembaga DSN, tapi cukup MUI. Komite Perbankan Syariah tidak ditempatkan secara menonjol dalam bagian tersendiri, dan hanya ditempatkan dalam sekelompok pasal yang menekankan keharusan kepatuhan pada prinsip syariah. Lalu, komite itu diposisikan sebagai pihak yang berwenang memproses ketetapan prinsip syariah itu.

Hal itu bisa dilihat dalam Pasal 26 RUU yang kemudian disahkan. Ditegaskan bahwa, kegiatan usaha dan/atau produk dan jasa syariah, wajib tunduk kepada prinsip syariah. Prinsip syariah ini difatwakan oleh MUI. Fat-

142 Lihat pasal 26 ayat (2) UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah.

wa tersebut kemudian dituangkan dalam Peraturan BI. Dalam rangka penyusunan peraturan itu, BI membentuk KPS, yang bertugas memproses fatwa MUI menjadi draft Peraturan BI. Ketentuan lebih lanjut tata cara pembentukan, keanggotaan, dan tugas komite ini diatur dengan Peraturan BI, tidak lagi diatur eksplisit seperti dalam naskah RUU usulan DPR.¹⁴³

Komposisi KPS dinyatakan dalam penjelasan UU 21/2008, bahwa komite ini beranggotakan unsur-unsur dari BI, Departemen Agama, dan unsur masyarakat dengan komposisi berimbang, memiliki keahlian di bidang syariah dan berjumlah paling banyak 11 (sebelas) orang. Pada klausul ini tampak upaya untuk berkompromi dengan aspirasi kelompok Islam, yang direpresentasikan MUI. Pada naskah RUU usulan DPR bagian keempat pasal 25 tentang ketentuan pelaksanaan prinsip syariah, hanya berisi pernyataan umum. Tidak dijelaskan serinci pasal 26 tentang kepatuhan syariah yang sudah disahkan di atas.

Kompromi polemik tentang otoritas pengawas kepatuhan syariah secara tepat dikonklu-

¹⁴³ Bank Indonesia sudah menetapkan Peraturan BI nomor 32/10/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah, tanggal 20 November 2008. LNRI tahun 2008 nomor 179, TLNRI 4927.

sikan dalam penjelasan umum UU Perbankan Syariah 21/2008 berikut ini:

Sebagai undang-undang yang khusus mengatur perbankan syariah, dalam Undang-Undang ini diatur mengenai masalah kepatuhan syariah (syariah compliance) yang kewenangannya berada pada Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang direpresentasikan melalui Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang harus dibentuk pada masing-masing Bank Syariah dan UUS. Untuk menindaklanjuti implementasi fatwa yang dikeluarkan MUI ke dalam Peraturan Bank Indonesia, di dalam internal Bank Indonesia dibentuk komite perbankan syariah, yang keanggotaannya terdiri atas perwakilan dari Bank Indonesia, Departemen Agama, dan unsur masyarakat yang komposisinya berimbang.

Tabel-1
DINAMIKA PEMBAHASAN
BAB KEPATUHAN SYARIAH

USULAN DPR	USULAN PEMERINTAH	KOMPROMI AKHIR
Dewan Syariah Nasional (DSN) menjadi bagian BI atau Otoritas Jasa Keuangan (OJK), bukan bagian dari MUI. "DSN-Negara" menjadi satu-satunya badan pembuat fatwa, perekomendasi DPS, dan pengawas kepatuhan syariah.	Pemerintah menolak skema usulan DPR.	Nama DSN sama sekali tidak disebut dalam UU. Pembuat fatwa adalah MUI. Fatwa itu diproses jadi Peraturan BI oleh Komite Perbankan Syariah, organ di BI. Pengawas kepatuhan dilakukan DPS di tiap bank, yang notabene kepanjangan MUI.
Dalam Dewan Komisaris terdapat sekurang- kurangnya satu orang komisaris yang melakukan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan prinsip syariah (pasal 27 ayat 2)	Klausul usulan DPR ini oleh pemerintah diusulkan untuk dihapus.	Tak ada komisaris yang bertugas khusus pengawasan pelaksanaan prinsip syariah. Dalam jajaran direksi Bank Syariah wajib terdapat 1 (satu) orang direktur yang bertugas untuk memastikan kepatuhan Bank Syariah terhadap ketentuan BI dan peraturan lainnya. (pasal 29 ayat 1)

Dewan Pengawas Syariah harus dibentuk di bank konvensional yang memiliki UUS untuk tugas pengawasan pelaksanaan prinsip syariah (pasal 27 ayat 4)	Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk, bukan hanya di bank umum konvensional yang memiliki UUS, tapi juga di di bank syariah, dengan tugas pengawasan pelaksanaan prinsip syariah (pasal 31 ayat 1)	Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk di Bank Syariah dan Bank Umum Konvensional yang memiliki UUS. (pasal 32 ayat 1).
---	---	--

Sumber: Dokumen Daftar Isian Masalah RUU Perbankan Syariah, Depkumham.

C. DEWAN SYARIAH NASIONAL (DSN)

Ada dua institusi pokok dalam tata kelola otoritas syariah yang dirumuskan UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah. *Pertama*, Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai pembuat fatwa dan, *kedua*, Dewan Pengawas Syariah (DPS) di tiap bank syariah, sebagai perwakilan MUI dalam mengawasi implementasi fatwa. Peraturan perundang-undangan telah mengeluarkan ketentuan detail tentang standar operasi DPS, tetapi belum ada ketentuan legal tentang tata kerja pembuatan fatwa di MUI yang dikelola lembaga di bawah MUI, Dewan Syariah Nasional (DSN). Regulasi lebih banyak mengatur tentang tata kelola pasca fatwa keluar, seperti transformasinya menjadi regulasi.

Sedangkan hal ihwal terkait tahapan sebelum lahirnya fatwa, seperti bagaimana prosedur dan kode etik pembuatan fatwa, proses rekrutmen para mufti, kualifikasi dan kriteria kepatutan dan kelayakan calon anggota MUI yang berwenang mengeluarkan fatwa, tugas dan kewajiban otoritas fatwa, masa jabatan otoritas fatwa, rangkap jabatan antara DSN dan DPS, dan sebagainya, tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah, Peraturan BI nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah¹⁴⁴, dan Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah¹⁴⁵, sama-sama membuat pasal khusus tentang DPS, tapi sama sekali tidak membuat ketentuan tentang otoritas fatwa yang diberikan kepada MUI.

Dengan demikian, untuk mengetahui standar operasional proses penerbitan fatwa MUI, rujukannya adalah peraturan di internal MUI. Fungsi fatwa di bidang ekonomi Islam ditangani badan khusus di MUI yang diberi nama

144 LNRI Tahun 2009 Nomor 29 TLNI 4978.
145 LNRI Tahun 2009 Nomor 175 TLNI 5085.

Dewan Syariah Nasional (DSN). Berbeda dengan fatwa untuk isu non-ekonomi Islam, yang menjadi tugas Komisi Fatwa. Meski demikian, personil kunci DSN berasal dari Komisi Fatwa MUI. Seperti diulas di atas, kata “Dewan Syariah Nasional” dalam UU 21/2008 akhirnya dihilangkan, dan dicukupkan dengan kata “Majelis Ulama Indonesia”.

Namun demikian, dalam dua Peraturan BI tahun 2009 tentang Bank Umum Syariah dan Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, DSN kembali disebut. Dalam Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, nama DSN selalu disebut serangkaian dengan nama MUI, menjadi DSN-MUI. Tak ada penyebutan nama MUI tanpa disertai nama DSN. Berikut kutipan pasal 47 ayat (2) Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009:

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;*

Sementara di Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah, penyebutan DSN dipisahkan dengan MUI. DSN disebutkan ketika menyatakan keharusan DPS meminta fatwa (pasal 35 ayat 2). Sedangkan nama MUI disebut dalam konteks pemberian rekomendasi untuk calon anggota DPS (pasal 37 ayat 3).

Walaupun belum ada payung regulasi yang secara rinci mengatur tata kerja DSN, tapi di internal DSN-MUI, pada tahun 2000-2021 sudah menyusun standar operasi, sebagaimana empat pedoman berikut ini.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Lihat Sekretariat MUI, *Pedoman Penyelenggaraan Organisasi Majelis Ulama Indonesia*, (Jakarta: MUI, 2001) dan Ichwan Sam, *Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional*, (Jakarta: DSN MUI, 2006).

1. Keputusan DSN-MUI Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pedoman Dasar DSN MUI. Pedoman ini antara lain mengatur kedudukan, status, dan anggota; tugas dan wewenang; mekanisme kerja; dan pembiayaan. Mekanisme kerja DPS juga sudah diatur dalam pedoman ini.
2. Keputusan DSN-MUI Nomor 2 Tahun 2000 tentang Pedoman Rumah Tangga DSN-MUI. Pedoman ini mengatur ketentuan lebih rinci dari pedoman dasar.
3. Keputusan DSN-MUI Nomor 3 Tahun 2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penetapan Anggota Dewan Pengawas Syariah (DPS). Petunjuk ini mengatur syarat anggota, tugas dan fungsi DPS, prosedur penetapan anggota DPS, dan perangkapan anggota DPS.
4. Tentang prosedur fatwa, pedomannya dibuat oleh Komisi Fatwa pada 12 April 2001, dengan judul “Pedoman dan Prosedur Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia”.

Dengan demikian, pada tahun 2000, jauh sebelum ada regulasi tentang DSN dan DPS, MUI sudah membuat pedoman tata kelola internal sendiri. Ketentuan tentang DPS sudah disusun MUI sejak 2000, sementara pemerintah baru mengadopsi dalam UU pada tahun 2007. Inovasi pengaturan internal dan

praktik mekanisme kepatuhan syariah yang dikembangkan secara empirik ini tentu amat berguna bagi otoritas regulasi ketika hendak menyusun regulasi terkait DSN dan DPS. Ketika ketentuan tentang DSN belum memadai, maka praktik pengaturan internal DSN MUI tersebut bisa dijadikan bahan dasar untuk penyusunan regulasi oleh pihak otoritas publik.

Terhadap keraguan sebagian kalangan bahwa rekrutmen anggota DSN-MUI mengedepankan representasi tokoh ketimbang kompetensinya, Ketua Pelaksana Harian DSN saat itu, KH Ma'ruf Amin, memberi penjelasan saat diwawancarai penulis. Pertimbangan rekrutmen anggota DSN-MUI, kata KH Ma'ruf, ada dua kriteria: kompetensi dan representasi.¹⁴⁷

Pengurus DSN yang masa jabatannya lima tahun—sama dengan masa jabatan pengurus MUI—terdiri dua tingkatan: Pleno DSN yang terdiri 53 orang ahli berbagai bidang, dan Badan Pelaksana Harian (BPH) DSN yang terdiri 24 orang (tahun 2010). Untuk Pleno DSN keanggotaannya kombinasi antara kriteria kompetensi dan representasi organisasi kemasyarakatan Islam. Se-

147 Wawancara pada 8 Mei 2010, di Asrama Haji Pondok Gede, Jakarta, di sela-sela Kongres Umat Islam Indonesia V.

dangkan untuk BPH DSN, anggotanya murni direkrut berdasarkan pertimbangan kompetensi bidang ekonomi syariah dan keuangan Islam.

Pada April 2010, DSN mengeluarkan buku saku setebal 60 halaman berjudul, Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia.¹⁴⁸ Dalam buku itu dijelaskan, BPH DSN dibagi dalam tiga kelompok kerja (pokja): (1) perbankan dan pegadaian, (2) asuransi dan bisnis, (3) program dan pasar modal. BPH melakukan rapat setiap pekan.

Prosedur penetapan fatwa juga dijelaskan dalam buku itu. Permohonan fatwa diajukan industri atau regulator. Permohonan itu dibahas dalam rapat BPH. Kemudian, pembahasan lanjutan dilakukan pokja, sesuai bidangnya. Pokja melakukan dengar kasus (*case hearing*) dengan pemohon. Lalu dilakukan klarifikasi dengan para pihak terkait. Lantas disusun draf formulasi masalah, konfirmasi ke para pihak lagi, dan formulasi masalah lagi. Hasil formulasi masalah dilaporkan pokja ke BPH DSN. Kemudian BPH melakukan kajian dengan menempuh lima langkah:

148 M. Ichwan Sam dkk (ed.), Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia, (Jakarta: DSN-MUI, 2010).

1. Melakukan kajian hukum dengan mengkaji dalil-dalil dan pendapat para ulama, sebagai pijakan hukum.
2. Melakukan *hearing* dengan pihak industri atau regulator.
3. Membuat draf formulasi solusi.
4. Konfirmasi dengan regulator untuk dilakukan harmonisasi dengan regulasi.
5. Membuat formulasi solusi/draft fatwa.

Setelah draf fatwa BPH DSN dianggap cukup, kemudian dipresentasikan oleh BPH DSN dalam rapat Pleno DSN. Masukan dari anggota Pleno DSN dijadikan dasar penyempurnaan draft fatwa. Rapat Pleno DSN itulah yang berwenang mengesahkan draf fatwa menjadi fatwa. Bila diperlukan, DSN juga mengundang pakar dari dalam dan luar negeri ketika menyiapkan fatwa. Sampai April 2010, DSN telah mengeluarkan 75 fatwa ekonomi syariah. Bukan hanya bidang perbankan, tapi juga asuransi, pegadaian, akuntansi, penjualan langsung berjenjang. Sedangkan sampai akhir 2024, tercatat 160 fatwa dikeluarkan DSN-MUI.

Melihat komposisi anggota dan mekanisme kerja DSN-MUI pada tahun 2010, KH Ma'ruf Amin menyangkal keraguan sebagian pengkritik, bahwa DSN kurang mengutamakan

kompetensi, dan lebih menonjolkan representasi asal organisasi anggota. Dengan komposisi itu, MUI telah menemukan model kompromi antara prinsip kompetensi dan representasi. Bagaimanapun, representasi juga penting untuk memudahkan legitimasi dan akseptabilitas fatwa di tengah masyarakat, karena tanggapan dari berbagai kalangan, yang merepresentasikan berbagai segmen, bisa tergambar. Begitu pula, bila semata-mata mengedepankan representasi, tidak diimbangi dengan kompetensi, maka kualitas fatwanya bisa bermasalah.

Tentang peran DSN-MUI dalam merekomendasikan calon anggota DPS, selama ini ada kritik, bahwa MUI kurang mengedepankan kompetensi, tapi lebih pada representasi. Ada beberapa figur pimpinan Ormas Islam yang tidak memiliki kompetensi bidang syariah atau ekonomi Islam, tapi dipercaya menjadi DPS. KH Ma'ruf Amin mengakui, pada periode-periode awal pembentukan DPS, hal itu terjadi, karena masih terbatasnya sumber daya manusia yang kompeten.

Namun dalam perkembangannya, kata KH Ma'ruf, kriteria anggota DPS makin diperketat. Salah satunya, dengan memberikan sertifikasi bagi calon anggota DPS, sejak 2008.

Calon yang tidak lulus sertifikasi tidak dapat direkomendasikan sebagai DPS oleh MUI. Sampai April 2010, telah dilakukan dua kali sertifikasi dan baru untuk DPS bank syariah. Mulai 2010, sertifikasi dilakukan pada DPS asuransi, BPRS, reasuransi, dan sebagainya.

Sertifikasi ini salah satu cara DSN-MUI untuk meningkatkan kompetensi anggota DPS. Cara lain adalah dengan mengadakan pertemuan tahunan, *ijtima' sanawi* atau *annual meeting* yang sudah berlangsung sejak 2004. Hingga April 2010, sudah berlangsung lima kali. Acara ini diikuti DPS seluruh lembaga keuangan dan bisnis syariah. Pada pertemuan tersebut, DPS diberikan wawasan dan informasi terbaru tentang fatwa DSN-MUI, regulasi baru BI atau Kemenkeu, serta perkembangan dan isu terbaru lembaga keuangan syariah di dalam dan luar negeri. Dalam forum ini, antar DPS bisa bertukar pengalaman dan bertukar pikiran. Disediakan pula sesi *problem solving* terkait tugas-tugas DPS.

D. DEWAN PENGAWAS SYARIAH (DPS)

Dewan Pengawas Syariah (DPS) merupakan instrumen mekanisme kepatuhan syariah di tingkat lembaga keuangan syariah. Po-

sisinya amat krusial sebagai ujung tombak yang memonitor langsung di level operasional bank syariah. Sebelum UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah lahir, keharusan DPS sudah diperintahkan dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas.¹⁴⁹

Pasal 109 ayat (1) UU PT menyebutkan, perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah wajib mempunyai Dewan Pengawas Syariah. DPS terdiri seorang ahli syariah atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi MUI (ayat 2). Tugasnya memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Perseroan agar sesuai prinsip syariah (ayat 3).

Setelah UU 21/2008 lahir, klausul dalam UU PT itu ditegaskan Kembali di pasal 32. UU Perbankan Syariah tidak banyak mengupas, karena ketentuan lebih lanjut diserahkan pada Peraturan BI. Ketentuan lanjutan itu, menurut penjelasan UU Perbankan Syariah, mencakup: ruang lingkup, tugas, dan fungsi; jumlah anggota, masa kerja, komposisi keahlian, maksimal jabatan rangkap, dan pelaporan. DPS ini tidak

¹⁴⁹ Sebagai bahan ulasan, lihat Heri Sunandar, "Peran dan Fungsi Dewan Pengawas Syariah (*Shari'a Supervisory Board*) dalam Perbankan Syariah Di Indonesia", *Jurnal Hukum Islam*, Desember 2005.

hanya mengawasi kinerja bank dalam kepatuhan syariah. Namun DPS sendiri juga diawasi BI. Bila DPS justru menghalangi atau tidak melaksanakan prinsip syariah, maka menurut pasal 56 UU 21/2008, Bank Indonesia akan memberi sanksi administratif pada personil DPS.

Peraturan BI nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah menggariskan kriteria calon anggota DPS. Pasal 34 Peraturan BI itu menyebut tiga komponen kriteria: integritas, kompetensi, dan reputasi keuangan. Dari segi integritas, selain berakhlak dan berkomitmen dalam pengembangan bank yang sehat dan tangguh, juga tidak boleh masuk “Daftar Tidak Lulus” dalam ketentuan mengenai uji kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) yang ditetapkan Bank Indonesia. Untuk kompetensi, calon disyaratkan memiliki pengetahuan dan pengalaman bidang syariah *mu’amalah* dan pengetahuan bidang perbankan dan/atau keuangan secara umum.

Tugas detil DPS, menurut pasal 35 nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah tersebut antara lain: menilai dan memastikan pemenuhan prinsip syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan bank; mengawasi proses pengembangan produk ba-

ru bank; meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional untuk produk baru bank yang belum ada fatwanya; 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.

Jumlah anggota DPS minimal dua orang dan maksimal separuh dari jumlah anggota direksi. Pasal 36 PBI itu menyebutkan, anggota DPS hanya dapat merangkap jabatan sebagai anggota DPS paling banyak pada empat lembaga keuangan syariah lain. Ini lebih longgar dibanding Pakistan dan Malaysia yang hanya boleh satu jenis LKS.

Peraturan BI lain tentang *Good Corporate Governance*, menyebut masa jabatan anggota DPS paling lama sama dengan masa jabatan anggota direksi atau dewan komisaris. Rapat DPS wajib diselenggarakan paling kurang sekali sebulan. Untuk menjaga aspek transparansi, anggota DPS wajib mengungkapkan rangkap jabatan sebagai anggota DPS pada lembaga keuangan syariah lain. Kalau merangkap jadi DPS lembaga lain boleh sampai empat lembaga,

namun anggota DPS dilarang merangkap sebagai konsultan di lembaga keuangan syariah (pasal 51 ayat 4).

E. KOMITE PERBANKAN SYARIAH (KPS)

Dalam mata rantai mekanisme kepatuhan syariah, Komite Perbankan Syariah (KPS), menempati fungsi sebagai transformator fatwa yang semula tak berkekuatan hukum mengikat, menjadi Peraturan Bank Indonesia (BI), yang berkekuatan mengikat. Komite ini baru diperkenalkan sejak berlakunya UU 21/2008. Semula, dalam RUU Perbankan Syariah versi DPR, komite ini bahkan hendak diberi peran lebih besar, yakni sebagai lembaga independen yang berwenang mengeluarkan ketetapan dan/atau opini mengenai kesesuaian produk dan/atau jasa bank syariah dengan prinsip syariah.¹⁵⁰

Peran KPS disebutkan dalam pasal 26 UU 21/2008. Dinyatakan bahwa, kegiatan usaha dan/atau produk dan jasa syariah, wajib tunduk kepada Prinsip Syariah. Prinsip Syariah ini difatwakan oleh MUI. Fatwa tersebut kemudian

¹⁵⁰ "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Perbankan Syariah", Op. Cit, hal. 5 dan 40.

dituangkan dalam Peraturan BI. Dalam rangka penyusunan peraturan itu, BI membentuk KPS, yang bertugas memproses fatwa MUI menjadi draft Peraturan BI. Ketentuan lebih lanjut tata cara pembentukan, keanggotaan, dan tugas komite ini diatur dengan Peraturan BI, tidak lagi diatur eksplisit seperti dalam naskah RUU usulan DPR.

Komposisi KPS dinyatakan dalam penjelasan UU 21/2008, bahwa komite ini beranggotakan unsur-unsur dari BI, Departemen Agama, dan unsur masyarakat dengan komposisi berimbang, memiliki keahlian di bidang syariah dan berjumlah paling banyak sebelas orang. Ketua Komite berasal dari unsur BI. Keahlian itu, dirinci lagi pada pasal 1 ayat 1 Peraturan BI tentang KPS, adalah ahli di bidang syariah muamalah dan/atau ahli ekonomi, ahli keuangan, dan ahli perbankan. Masa jabatan anggota Komite di luar unsur BI adalah dua tahun dan dapat diperpanjang paling banyak dua kali masa jabatan (pasal 15).

Anggota Komite yang mewakili BI adalah: Direktur Direktorat Perbankan Syariah dan Direktur Direktorat Pengelolaan Moneter. Keanggotaan Komite dari unsur BI bersifat *ex officio*. Anggota Komite yang mewakili Depar-

temen Agama berdasarkan penunjukan Departemen Agama. Untuk menetapkan anggota komite dari unsur masyarakat, BI berkoordinasi dengan berbagai pihak, antara lain, Dewan Syariah Nasional–MUI, perguruan tinggi, dan Organisasi Masyarakat. Anggota komite yang mewakili unsur masyarakat, ada yang berasal dari institusi, ada juga bersifat individu. Anggota komite ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia.

Anggota komite harus memenuhi persyaratan integritas dan kompetensi (pasal 10). Integritas meliputi akhlak dan moral yang baik, komitmen mengembangkan perbankan syariah, memiliki visi dan misi untuk mengembangkan perbankan syariah, dan memiliki waktu yang cukup bagi pelaksanaan tugas sebagai anggota komite. Syarat kompetensi mencakup pemahaman yang baik di bidang syariah mu’amalah dan/atau di bidang ekonomi, keuangan, dan perbankan, serta memiliki pemahaman yang baik atas peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tugas KPS bukan hanya mentah-mentah menyerap fatwa MUI lalu dijadikan Peraturan BI, tapi juga melakukan peran harmonisasi, penafsiran, dan pemaknaan fatwa. Dalam Peraturan

BI Nomor 10/32 /Pbi/2008 Tentang Komite Perbankan Syariah, pada klausul menimbang, dijelaskan, KPS bertugas “melakukan penafsiran dan pemaknaan fatwa di bidang perbankan syariah”.

Sementara dalam pasal 5 ayat (1) huruf (a), tugas KPS adalah “menafsirkan fatwa MUI yang terkait dengan perbankan syariah.” Pada penjelasan umum Peraturan BI tersebut, dinyatakan bahwa tugas KPS dalam rangka implementasi dan “harmonisasi fatwa” dan dikatakan beradapada “tahapan penafsiran dan pemaknaan fatwa”. Berikut ungkapan lengkapnya:

Dalam rangka implementasi dan harmonisasi fatwa agar dapat dituangkan dengan baik ke dalam Peraturan Bank Indonesia, maka tahapan penafsiran dan pemaknaan fatwa merupakan satu tahapan yang penting dalam proses penyusunan ketentuan berupa Peraturan Bank Indonesia.

F. PERALIHAN DARI BI KE OJK PASCA UU 21/2011

Sejak 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang “pengaturan dan pengawasan” kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan “beralih dari Bank Indonesia ke OJK”. Demikian isi Bab XIII Ketentuan Peralihan Pasal 55 ayat (2) UU No. 21/2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Begitu pula wewenang BI terkait perbankan syariah, juga beralih ke OJK. Bab XIV Ketentuan Penutup Pasal 69 ayat (1) huruf c, menyatakan, “fungsi, tugas, dan wewenang Bank Indonesia”, yang terurai dalam tak kurang dari 35 pasal di UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah, “beralih menjadi fungsi, tugas, dan wewenang OJK”.

Dalam konteks fokus buku ini, peralihan itu juga terkait pasal 26 UU 21/2008, yang berisi klausul relasi BI dan prinsip syariah yang difatwakan MUI. Ayat 3 pasal 26 tersebut, misal, menyatakan, fatwa MUI tentang prinsip syariah “dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia”. Dalam rangka penyusunan “Peraturan Bank Indonesia” yang berisi penuangan fatwa MUI tentang Prinsip Syariah itu, BI membentuk “komite perbankan syariah” (ayat 4). Fungsi, tugas, dan wewenang BI tersebut juga beralih ke OJK sejak 31 Desember 2013. Salah satu implikasinya,

Komite Perbankan Syariah (KPS) di BI, berubah nama menjadi Komite Pengembangan Jasa Keuangan Syariah (KPJKS) di OJK.

1. Dari KPS BI Ke KPJKS OJK

Komite Perbankan Syariah (KPS), berubah nama menjadi Komite Pengembangan Jasa Keuangan Syariah (KPJKS), kemudian berganti nama lagi menjadi Komite Pengembangan Keuangan Syariah (KPKS). Sebutan KPS pertama muncul dalam UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah. KPS berada di bawah BI, sebagai pengawas perbankan saat itu. Sejak Desember 2013, sebagai tindak lanjut UU 21/2011 tentang OJK, dan beralihnya fungsi pengawasan perbankan dari BI ke OJK, KPS berubah nama menjadi KPJKS, di bawah OJK. Tahun 2024, KPJKS berganti nama menjadi KPKS, sebagai tindak lanjut lahirnya UU 4/2023 P2SK.

Perubahan nama itu ditetapkan melalui regulasi OJK. Sebutan KPJKS terdapat dalam Peraturan Dewan Komisiner (PDK) No. 47/PDK.02/2013 tentang KPJKS di OJK, tertanggal 30 Desember 2013. Istilah KPKS disebut dalam POJK 2/2024 tentang Penerapan Tata Kelola Syariah bagi Bank

Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, tertanggal 15 Februari 2024.

Adapun di tingkat UU, tidak terjadi perubahan nama KPS sejak UU 21/2008 Perbankan Syariah sampai UU 4/2023 P2SK. Dalam UU P2SK Pasal 26 ayat 5, sebagai perubahan pasal yang sama dari UU 21/2008, dinyatakan: *“Dalam rangka penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), otoritas terkait dapat membentuk komite perbankan syariah, yang ketentuannya diatur lebih lanjut dalam peraturan masing-masing otoritas.*

Perihal perubahan KPS menjadi KPJKS, dijelaskan dalam dokumen “Laporan Perkembangan Keuangan Syariah Tahun 2013” terbitan OJK. KPS periode pertama terdiri 11 orang dari unsur Bank Indonesia, Kementerian Agama, Kementerian Keuangan (Badan Kebijakan Fiskal/BKF), Kementerian Hukum dan HAM, DSN-MUI, PB Nahdatul Ulama, PP Muhammadiyah, Dewan Standar Akuntansi Syariah Ikatan Akuntan Indonesia (DSAS IAI), para ahli, akademisi serta praktisi pelaku pasar. Pada akhir periode kedua, berdasarkan Keputusan Gubernur

BI, tanggal 8 Juli 2013, Nomor 15/68A / KEP.GBI/2013 tentang Komite Perbankan Syariah, KPS beranggotakan hanya 7 orang.

Setelah OJK terbentuk, dimana lingkup kewenangannya mencakup keseluruhan industri keuangan, tidak hanya sektor perbankan, tapi juga industri keuangan non bank (IKNB) dan Pasar Modal, sehingga “di OJK, KPS diformulasikan dalam bentuk Komite Pengembangan Jasa Keuangan Syariah (KPJKS) OJK”. Dengan beralihnya fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, dari BI ke OJK, sejak 31 Desember 2013, maka menurut OJK, “secara yuridis eksistensi KPJKS merupakan manifestasi dari amanat pembentukan Komite Perbankan Syariah (KPS)”, sebagai perintah Pasal 26 UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah, yang sesuai UU 21/2011 tentang OJK, pasal 69, bahwa fungsi dan tugas OJK yang “terkait dengan KPS dialihkan kepada fungsi dan tugas OJK”.

Selanjutnya, Rapat Dewan Komisiner (RDK) OJK membuat keputusan Nomor 120/MS1/2013, tanggal

18 Desember 2013, bahwa Dewan Komisiner OJK menyetujui pembentukan KPJKS di OJK, yang efektif sejak 31 Desember 2013. Untuk itu, OJK menerbitkan Peraturan Dewan Komisiner (PDK) No. 47/PDK.02/2013 tertanggal 30 Desember 2013 tentang KPJKS di OJK. Dalam PDK tersebut diatur bahwa KPJKS bertanggung jawab kepada Dewan Komisiner OJK. Anggota KPJKS terdiri dari unsur OJK, Kementerian Agama, MUI, dan unsur masyarakat lainnya dengan komposisi berimbang.

Anggota KPJKS, menurut PDK OJK 47/2013, harus memenuhi persyaratan integritas dan kompetensi. Persyaratan integritas meliputi: (1) memiliki akhlak dan moral yang baik; (2) memiliki komitmen untuk mengembangkan jasa keuangan syariah; (3) memiliki visi dan misi untuk mengembangkan jasa keuangan syariah; (4) memiliki waktu yang cukup bagi pelaksanaan tugas sebagai anggota KPJKS. Persyaratan kompetensi meliputi: (1) memiliki pemahaman yang baik di bidang syariah mu'amalah dan/atau di bidang ekonomi, keuangan dan industri jasa keuangan; (2) memiliki

pemahaman yang baik atas peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tujuan pembentukan KPJKS, menurut PDK OJK 47/2013, membantu OJK dalam “mengimplementasikan fatwa MUI dan mengembangkan jasa keuangan syariah”. Tugas KPJKS, dijelaskan, untuk membantu OJK dalam: (1) Menafsirkan fatwa MUI yang terkait dengan jasa keuangan syariah; (2) Memberikan masukan dalam rangka implementasi fatwa ke dalam POJK; (3) Melakukan pengembangan industri jasa keuangan syariah. Hasil pelaksanaan tugas KPJKS disampaikan kepada OJK dalam bentuk rekomendasi KPJKS.

Anggota KPJKS terdiri 24 orang dari internal dan eksternal OJK. Ketua KPJKS adalah Ketua Dewan Komisiner OJK. Anggota KPJKS dari internal OJK terdiri dari Ketua dan Wakil Ketua Dewan Komisiner OJK, tiga Kepala Eksekutif Pengawasan Perbankan, IKNB dan Pasar Modal, anggota Dewan Komisiner OJK Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen.

Anggota KPJKS dari eksternal OJK terdiri dari 8 anggota wakil *ex-officio* lembaga pemerintah dan non-pemerintah setingkat eselon 1: Kementerian Keuangan, Kementerian Agama, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Bank Indonesia, MUI, PP Muhammadiyah, PB Nahdatul Ulama, dan Ikatan Akuntan Indonesia; serta 9 orang tokoh, ulama dan akademisi yang mewakili unsur masyarakat dari berbagai disiplin keilmuan dan latar belakang keahlian.

Untuk mendukung efektifitas pelaksanaan tugasnya, KPJKS dibantu Tim Kerja KPJKS yang terdiri dari internal OJK dan eksternal OJK dari berbagai keahlian dan kepakaran terkait. Tim Kerja melaksanakan fungsi analisis dan pendalaman berbagai isu dan permasalahan pengembangan keuangan syariah nasional yang dipaparkan dalam rapat KPJKS. Tim Kerja KPJKS terdiri dari pejabat OJK dari satuan kerja terkait pengawasan industri jasa keuangan syariah dan pihak eksternal dengan berbagai bidang keahlian yang berasal antara lain dari DSN-MUI, tokoh ulama, akademisi, dan praktisi keuangan syariah.

2. Pasca UU P2SK 4/2023: KPJKS Jadi KPKS

Dengan adanya omnibus law 2023 melalui UU P2SK 4/2023, KPJKS mengalami perubahan nama menjadi KPKS. Istilah KPKS terdapat dalam POJK 2/2024, pada konteks Bab II tentang “Penerapan Prinsip Syariah dan Kerangka Tata Kelola Syariah”. Alur normanya berawal dari pasal 2 ayat 1, bahwa, “Bank wajib menerapkan Prinsip Syariah” dalam penyelenggaraan kegiatan usaha. Kemudian Pasal 3 menjabarkan, bahwa Prinsip Syariah itu “didasarkan pada fatwa dan/atau pernyataan kesesuaian syariah yang ditetapkan oleh Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia” (DSN MUI, ayat 1).

Dalam rangka “menyusun ketentuan” terkait Prinsip Syariah tersebut, OJK membentuk “komite pengembangan keuangan syariah” (KPKS, ayat 2). KPKS ini “berkoordinasi” dengan DSN MUI dalam “penyusunan ketentuan” terkait Prinsip Syariah di atas (ayat 3). Koordinasi tersebut, sesuai amanat UU P2SK Bagian Perbankan Syariah Pasal 26, bahwa “penyusunan peraturan” itu “harus dikoordinasikan” oleh otoritas

terkait dengan “lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah”, yang menurut penjelasan UU P2SK pada Ketentuan Penutup Pasal 337 Huruf h, adalah MUI.

Penguksuhan KPKS pertama kali bersamaan dengan Peluncuran Buku LPKSI (Laporan Perkembangan Keuangan Syariah Indonesia) 2024, pada 8 Juli 2025. Bila KPJKS diketuai langsung oleh Ketua Dewan Komisioner OJK, KPKS diketuai oleh Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan OJK yang merangkap Anggota Dewan Komisioner OJK. Wakil Ketua KPKS adalah Deputi Komisioner Pengawas Bank Pemerintah dan Syariah.

Anggota KPKS dari internal OJK terdiri dari 7 pejabat: (1) Kepala Departemen Perbankan Syariah; (2) Kepala Departemen Surveillance dan Kebijakan SJK Terintegrasi; (3) Kepala Departemen Pengaturan dan Pengembangan Pasar Modal; (4) Kepala Departemen Pengaturan dan Pengembangan Perasuransian, Penjaminan, dan Dana Pensiun; (5) Kepala Departemen Pengaturan dan Pengembangan Lembaga Pembiayaan, Perusahaan

Modal Ventura, Lembaga Keuangan Mikro, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya; (6) Kepala Departemen Pengaturan dan Perizinan Inovasi Teknologi Sektor Keuangan, Aset Keuangan Digital, dan Aset Kripto; (7) Kepala Departemen Literasi, Inklusi Keuangan, dan Komunikasi.

Anggota KPKS dari eksternal OJK terdiri 5 orang: (1) Anwar Abbas (Wakil Ketua Umum MUI dan Ketua PP Muhammadiyah); (2) Hasanudin (Ketua BPH DSN MUI dan Guru Besar UIN Jakarta); (3) Dian Masyita (Dekan FEB UIII); (4) Mohammad Mahbubi Ali (meraih doktor perbankan Islam di IIUM Malaysia); dan (5) M. Gunawan Yasni (Akuntan, Pimpinan DSN MUI).

G. DINAMIKA OTORITAS SYARIAH PASCA PUTUSAN MK 2022

Mahkamah Konstitusi (MK) membuat putusan penting terkait dengan dinamika perdebatan pemegang otoritas fatwa prinsip syariah, dalam sistem hukum perbankan, antara lembaga negara atau non-negara. Putusan yang dibacakan pada 8 Agustus 2022 itu bernomor perkara 65/PUU-XIX/2021 tentang Pengujian

UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Pemohonnya bernama Rega Felix, seorang advokat, beralamat di Pamulang, Tangerang Selatan, Banten.

Pemohon mempersoalkan pemberian kewenangan penetapan prinsip syariah kepada MUI sebagai lembaga non-negara. “Pola delegasi kepada non lembaga negara belum pernah dilakukan selain di dalam UU Perbankan Syariah,” kata pemohon. Hal itu dinilai berpotensi “menimbulkan permasalahan” ke depannya. Pemberian delegasi “menetapkan prinsip syariah” kepada MUI, menurut pemohon, “Harus dilihat dari sisi kelembagaannya, sebagai badan hukum apa MUI?”

Jika MUI dikategorikan sebagai organisasi kemasyarakatan (Ormas), di mata pemohon, MUI tunduk kepada UU Ormas. Merujuk Putusan MK Nomor 2/PUU-XVI/2018, pemerintah berwenang mencabut izin Ormas. “Jika Pemerintah memiliki kewenangan mencabut izin MUI, lalu bagaimana legitimasi prinsip syariah dalam perbankan syariah?,” tanya pemohon. “Apakah harus dibentuk organisasi kemasyarakatan baru atau mengalihkan kewenangannya ke organisasi kemasyarakatan lain?,” pemohon manambahkan.

Ketika BI/OJK hanya berwenang “menuangkan fatwa”, tapi tidak “menetapkan prinsip Syariah”, menurut pemohon, perbankan syariah akan “sangat rentan terpengaruh terhadap situasi politik”. Bagi Pemohon, fungsi “menetapkan suatu kaidah/norma hukum” seharusnya berada pada “lembaga negara yang mendapat kewenangan atribusi/delegasi dari UU”, sehingga pemerintah tidak dapat intervensi atau dengan mudah mencabut.

Pemohon tidak menutup mata pada peran penting ulama dalam tradisi hukum Islam, juga peran MUI dalam sejarah perjalanan perbankan syariah di Indonesia. MUI sebagai representasi masyarakat Islam, bagi pemohon, memiliki nilai sejarah, sosiologis, kompetensi tentang hukum Islam yang tepat. Dalam tradisi hukum Islam, kata pemohon, secara prinsip, yang mempunyai legitimasi menentukan hukum Islam adalah ulama, “maka kedudukan ulama sangat penting.”

Namun di mata pemohon, arti penting kedudukan ulama, “bukan dalam konteks menetapkan peraturan perundang-undangan” yang mempunyai “kekuatan mengikat secara umum”. Ketika kaidah hukum dalam UU memberi “perintah kewajiban yang mengikat umum”,

menurut pemohon, aturan pelaksanaannya wajib ditetapkan oleh “lembaga negara yang mendapatkan atribusi/delegasi dari UU”, karena sifatnya “mengikat umum, bukan mengikat orang beragama tertentu”. Maka itu, pemohon berpendapat, sepatutnya peran MUI adalah pada “pemberian materi pembentukan hukum” bagi BI/OJK, bukan dalam “konteks menetapkan”.

Terhadap argumen pemohon tersebut, MK menyampaikan pertimbangan, pendapat, kesimpulan, dan amar putusan sebagai berikut. Dalam pertimbangannya, MK menyampaikan, bahwa diadopsinya pengaturan perbankan syariah dalam sistem hukum perbankan Indonesia, tak lepas dari “fakta empirik tingginya kebutuhan” sebagian masyarakat terhadap “jasa perbankan syariah”. MK menandakan, bawa perbankan syariah memiliki sejumlah kekhususan dibanding perbankan konvensional. Salah satu bentuk kekhususan itu adalah keharusan “tunduk pada sistem syariah Islam”. Adapun penentuan standar syariah tersebut, “bukanlah otoritas perbankan”, melainkan “otoritas agama”.

Penempatan urusan “penentuan prinsip syariah” sebagai “otoritas agama”, menurut MK, “tidak terlepas dari ketentuan konstitusi”,

dalam hal ini, norma Pasal 29 UUD 1945, bahwa seluruh umat beragama, termasuk umat Islam, “berhak menjalankan agama dan beribadah menurut agamanya”. Terkait bank syariah bagi umat Islam, menurut MK, menjalankan aktivitas perbankan sesuai syariat agama, menjadi bagian cara menjalankan “kehidupan dalam bidang ekonomi”, sesuai dengan “agama yang diyakininya”.

Maka itu, menurut MK, saat pembentuk UU memfasilitasi kebutuhan tersebut dengan menyediakan bank syariah, maka hal yang berkaitan dengan “penentuan prinsip syariah”, dalam penyelenggaraan perbankan, “harus tetap diserahkan kepada pemegang otoritas agama Islam”, bukan sebaliknya, menjadi “diambil alih oleh negara”, melalui organ yang diberi kewenangan menyelenggarakan perbankan, seperti BI/OJK. MK berargumen, prinsip syariah itu terkait hukum Islam yang “penetapannya hanya boleh dilakukan oleh ulama yang memiliki kapasitas”, bukan oleh pengelola perbankan yang kewenangan, kapasitas, dan pengetahuannya yang “terbatas di bidang syariah”.

Dalam pertimbangan MK, konstruksi norma Pasal 26 ayat (1) - (3) UU 21/2008

mengandung dua materi muatan utama. *Pertama*, penentuan substansi prinsip Syariah. *Kedua*, bentuk hukum penguasaan prinsip syariah dalam peraturan perundang-undangan. “Penentuan substansi prinsip syariah”, ditempatkan sebagai “kewenangan MUI”, sedangkan “penguasaan prinsip syariah ke dalam peraturan perundang-undangan”, ditempatkan sebagai “wewenang BI/OJK”.

Secara doktriner, menurut MK, substansi peraturan perundang-undangan, yang disebut dengan “sumber hukum dalam pengertian materiil”, dapat berasal dari berbagai sumber, seperti hukum agama, hukum adat, dan sebagainya. Namun demikian, meskipun dapat berasal dari berbagai sumber materiil, ketika dituangkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan, materi tersebut “hanya dapat dituangkan oleh lembaga” yang secara eksplisit “diperintahkan suatu peraturan perundang-undangan” atau “dibentuk berdasarkan kewenangan”.

Masalahnya, kata MK, ketika pembentuk UU 21/2008 menyerahkan “otoritas penentuan prinsip syariah”, dalam kegiatan perbankan syariah, “kepada MUI”, apakah ini bentuk “kesalahan yang dapat menimbulkan

ketidakpastian hukum”, sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945? MK Menjelaskan, persoalan tersebut, pada dasarnya sudah terjawab dengan “prinsip dan posisi” perbankan syariah yang “memiliki kekhususan” dibandingkan perbankan konvensional.

Kekhususan tersebut berkenaan dengan penerapan prinsip syariah dalam penyelenggaraan perbankan, di mana “otoritas agama Islam, yaitu MUI”, terlibat. Jika prinsip syariah dalam perbankan syariah ditempatkan sebagai kekhususan, MK menambahkan, maka “pelibatan MUI sama sekali tidak mengandung persoalan hukum”, sepanjang hanya sebatas “mengeluarkan fatwa terkait prinsip syariah”, yang memang menjadi kewenangannya, sebagai “salah satu otoritas agama” dalam masyarakat Islam Indonesia.

Dalam konteks ini, menurut MK, fatwa MUI menjadi “sumber hukum materiil”, dari peraturan BI/OJK. Dilihat dari perspektif sistem hukum Indonesia, menurut MK, hal demikian itu, “dapat dibenarkan”. Sebab, kata MK, dalam pembentukan hukum perundang-undangan, “salah satu sumbernya adalah hukum Islam”. Maka, ketika hukum Islam yang dituangkan dalam “fatwa MUI dijadikan sumber materiil”

dari peraturan BI/peraturan OJK, hal tersebut “sama sekali tidak dapat dianggap memiliki masalah konstitusional”.

MK menempatkan fatwa sebagai “sarana pendukung yang mendasar”. Perbankan syariah, menurut MK, memerlukan berbagai sarana pendukung, agar dapat berkontribusi maksimal bagi ekonomi nasional. Salah satu “sarana pendukung yang mendasar bagi perbankan syariah”, menurut MK, adalah peran fatwa dari “lembaga terpercaya dan terjaga kredibilitasnya” di tengah umat muslim, demi “tegaknya prinsip syariah” dalam kegiatan perbankan syariah, sehingga memberikan “jaminan kepastian hukum” bagi *stakeholders*.

Sebagai wadah para ulama, zu’ama dan cendekiawan muslim, bagi MK, MUI adalah “lembaga yang berkompeten menjawab dan merespon permintaan fatwa”. Dalam proses menetapkan fatwa bidang perbankan syariah, MK mencatat, MUI menjalankannya “secara kolektif” melalui lembaga di bawahnya, bernama Dewan Syariah Nasional (DSN) MUI, yang dalam kesimpulan MK, diisi oleh ulama, praktisi, dan pakar yang memenuhi kualifikasi tertentu di bidang *Fiqh*, *Ushul Fiqh*, *Fiqh Muqaran*, keuangan, bisnis, perekonomian sya-

riah, dan berkemampuan dalam penetapan hukum (*istinbath hukum*).

Selain dilakukan secara kolektif oleh DSN MUI, penetapan fatwa dalam hal tertentu, “melibatkan tenaga ahli” terkait masalah yang dibahas. Fatwa DSN MUI, dinilai oleh MK, “bersifat responsif, proaktif, dan antisipatif”. MK berkesimpulan, “penetapan fatwa MUI dilakukan oleh para ahli yang memenuhi kualifikasi mujtahid dan dilakukan secara kolektif”. Persyaratan, sifat, metode, serta prosedur penetapan fatwa yang sedemikian ketat, menurut MK, agar diperoleh hasil yang bermanfaat bagi kemaslahatan umum (*maslahatul ammah*), sesuai intisari ajaran Islam (*maqashid al-syariah*), yang selanjutnya dituangkan dalam jenis peraturan perundang-undangan, yaitu PBI/POJK.

Sisi lain, MK berkesimpulan, berdasarkan UU No. 23/1999 tentang BI dan Pasal 8 UU No. 21/2011 tentang OJK, bahwa BI dan OJK tidak memiliki fungsi dan kewenangan “menetapkan prinsip syariah”, khususnya dalam perbankan syariah. BI dan OJK, dalam pertimbangan MK, tidak memiliki kompetensi dan sumber daya untuk menilai, dan memberikan penjelasan terkait hukum Islam, sebagaimana kompetensi yang dimiliki para ahli hukum Islam (*fuqaha*).

Menurut MK, seandainya penetapan prinsip syariah diserahkan kepada BI/OJK, dalam bentuk PBI atau POJK, dengan mengikuti tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya, BI/OJK akan “kesulitan dalam merumuskan substansi” PBI/POJK tersebut, karena pengetahuannya yang terbatas terkait “substansi atau prinsip syariah”.

Artinya, MK berkesimpulan, “menyerahkan penetapan prinsip syariah” dalam perbankan syariah “kepada BI/OJK” dapat dinilai sebagai “tindakan sewenang-wenang” pembentuk UU yang dapat berujung pada “terjadinya kekacauan” dalam penentuan “substansi peraturan yang memuat prinsip syariah”. Pada gilirannya, MK menambahkan, hal demikian dapat “menciderai keyakinan” dan cara umat Islam “menjalankan agamanya”.

MK berpendapat, fatwa tentang prinsip syariah dalam kegiatan perbankan syariah harus “diatur secara eksplisit dalam undang-undang” dan harus ditegaskan, bahwa fatwa itu dikeluarkan oleh “satu otoritas agama Islam” yang “mewakili mayoritas umat Islam Indonesia”. Bila tidak demikian, MK berpandangan, “sangat mungkin akan menimbulkan kekacauan”.

Hal itu karena di Indonesia, terdapat tak kurang dari 60 Ormas Islam yang memiliki lembaga fatwa dengan metode pembentukan fatwa yang khas dan berbeda satu dengan lainnya. Masing-masing, dalam catatan MK, memiliki basis keilmuan agama sendiri-sendiri yang sangat mungkin memiliki perbedaan satu sama lain.

Maka itu, bila fatwa prinsip syariah dalam perbankan syariah “tidak diatur secara eksplisit” dalam UU, untuk ditentukan oleh otoritas agama yang mewakili umat Islam, maka menurut MK, hal tersebut berpotensi menimbulkan “perbedaan fatwa terhadap permasalahan yang sama”. Pada akhirnya, MK menambahkan, hal demikian justru akan “membangunkan masyarakat” yang menggunakan jasa perbankan syariah dan akan menimbulkan “ketidakpastian hukum”.

MK memperhatikan peran historis dan empiris MUI dalam membersamai kelahiran dan perkembangan perbankan syariah di Indonesia. Secara historis, MK mencatat, pembentukan bank syariah merupakan hasil Musyawarah Nasional MUI tahun 1990. MUI aktif mengeluarkan fatwa terkait perbankan syariah, sejak “jauh sebelum diperintahkan oleh

UU 21/2008". Pada perkembangan selanjutnya, MUI terus berperan aktif dan turut serta melakukan "pembinaan, pengawasan, dan arahan bagi pengembangan perbankan".

Dalam pertimbangan MK, bila "otoritas penetapan prinsip syariah" tidak lagi "diserahkan kepada MUI", melainkan "diserahkan kepada BI atau OJK", maka potensial menimbulkan "ketidakpastian hukum". Wujudnya ada dua, menurut MK. *Pertama*, kekhususan perbankan syariah akan hilang. Kekhususan itu adalah adanya pelibatan organ lain dalam penentuan prinsip syariah. *Kedua*, penetapan prinsip syariah akan dikeluarkan langsung oleh negara, bukan oleh otoritas agama. Padahal, Indonesia bukan "negara Islam". Indonesia adalah negara berdasarkan Pancasila yang menjadikan agama sebagai "salah satu sumber hukum".

Karena bukan negara Islam, menurut MK, "bagaimana mungkin otoritas negara menentukan prinsip syariah?" MK memberi penejelasan, bahwa sekalipun "negara memiliki wewenang penuh membentuk hukum", namun ketika bersentuhan dengan hukum agama, dalam pertimbangan MK, "negara perlu membatasi diri" dengan cara "menyerahkan penetapan materi hukum tersebut kepada pemegang oto-

ritas agama". Negara kemudian mengambil peran "mengadopsi hukum agama yang telah ditetapkan oleh otoritas agama menjadi hukum positif".

Walhasil, kesimpulan MK, norma Pasal 1 angka 12 dan Pasal 26 ayat (1) - (3) UU 21/2008 sama sekali "tidak menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum". Keberadaan norma tersebut, dalam kesimpulan MK, bahkan telah ditempatkan secara "tepat dan proporsional" ihwal penentuan prinsip syariah dan pemuatannya dalam peraturan perundang-undangan.

Proporsionalitas tersebut, MK menjelaskan, menyangkut "substansi prinsip syariah" yang ditentukan berdasarkan "fatwa MUI", sebagai "salah satu pemegang otoritas agama", yang "diakui umat Islam Indonesia", serta "diberikan mandat oleh negara". Sedangkan "pemuatan fatwa ke dalam bentuk hukum peraturan perundang-undangan", dilakukan oleh "organ yang mewakili otoritas negara" di bidang perbankan syariah, dalam hal ini: BI/OJK.

Prinsip syariah yang ditetapkan melalui fatwa, dan dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang menetapkan fatwa, dalam hal ini

DSN MUI, menurut pandangan MK, “justru merupakan bentuk jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum” bagi umat Islam yang menginginkan kehidupan ekonomi yang dijalankan sesuai syariah Islam.

Mengacu Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 (*“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*), menurut MK, negara dalam hal ini memberikan jaminan bahwa “prinsip syariah yang mendasari pembentukan peraturan perbankan syariah”, merupakan hasil “fatwa para ulama yang tergabung dalam MUI”, dengan kemampuan khusus di bidang masing-masing, berasal dari berbagai organisasi dengan latar belakang yang berbeda, serta masukan dari tim ahli bidang perbankan, ekonomi, hukum, akuntansi, pasar modal, asuransi, serta masukan BI, OJK, dan Mahkamah Agung.

Dengan demikian, menurut MK, proses menetapkan fatwa telah diproses melalui kajian dari berbagai sudut pandang, dan hal itu memberikan “kepastian hukum dan keamanan” bagi *stakeholders* dalam melaksanakan kegiatan perbankan syariah.

Pembentuk UU, menurut penilaian MK, dalam isu ini telah “menempatkan sesuatu pada posisi yang seharusnya”, yaitu menyerahkan “penetapan prinsip syariah” kepada para “ulama yang ahli di bidang syariah”, kemudian “menuangkan prinsip” tersebut dalam peraturan perundang-undangan (PBI/POJK), agar “prinsip syariah hasil fatwa” para ulama tersebut dapat “berlaku dan mengikat secara umum”.

Penetapan prinsip syariah melalui fatwa DSN MUI, yang kemudian dituangkan dalam PBI atau POJK, bagi MK, merupakan perwujudan bahwa “negara mengakui, menghormati, melindungi, dan memfasilitasi” umat Islam dalam menjalankan ibadahnya sesuai dengan keyakinannya, sebagaimana termuat dalam Pasal 29 UUD 1945.

MK berpendapat, ketentuan norma Pasal 26 ayat (1)-(3) UU 21/2008, telah “ternyata tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidakadilan, ketidakmanfaatan, dan hambatan” bagi pemohon dalam mengakses layanan perbankan syariah seperti yang dijamin oleh UUD 1945 sebagaimana didalilkan oleh pemohon. Dengan demikian, menurut MK, permohonan pemohon adalah “tidak beralasan menurut hukum” untuk seluruhnya, sedangkan hal-hal lain dan

selebihnya, tidak dipertimbangkan karena dipandang “tidak ada relevansinya”. MK pada akhirnya membacakan putusan, pada 8 Agustus 2022, dengan amar: “menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya”.

H. KONSOLIDASI OTORITAS SYARIAH PASCA OMNIBUS LAW 2023

Dalam rangka penguatan ekonomi nasional menghadapi kompetisi global, terutama setelah musibah Pandemi Covid-19, Indonesia melakukan perombakan hukum secara *Omnibus Law*.¹⁵¹ Dengan metode ini, puluhan Undang-Undang (UU) yang tumpang tindih dan dinilai menghambat pembangunan ekonomi, disederhanakan dalam satu UU. Ada dua UU yang diinisiasi pemerintah dengan skema *Omnibus Law* ini dan sama-sama final pada tahun 2023. *Pertama*, UU tentang Cipta Kerja, yang lebih awal diajukan, sejak Januari 2020, namun karena melalui proses yang dinamis, sempat dibatalkan Mahkamah Konstitusi (MK), baru kemudian bisa difinalkan menjadi UU No. 6/2023.

¹⁵¹ Tentang metode ini, merujuk ulasan Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2020.

Kedua, UU tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK), yang diajukan baru pada Prolegnas 2022, dan difinalkan lebih cepat, menjadi UU No. 4/2023.¹⁵² *Omnibus Law* di sektor keuangan inilah yang memiliki kaitan dengan dinamika otoritas syariah dalam hukum perbankan Indonesia. Pasca *Omnibus Law*, melalui UU 4/2023 tentang P2SK, sebutan “Majelis Ulama Indonesia” di batang tubuh UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah diganti, diseragamkan, dan dibaca menjadi ungkapan yang tidak lagi menyebut institusi spesifik, yakni menjadi: “Lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah”.

Semula, nama “Majelis Ulama Indonesia” disebut dua kali dalam UU 21/2008. *Pertama*, di pasal 26, dalam konteks penyebutan MUI sebagai lembaga yang diberi wewenang mengeluarkan fatwa tentang prinsip syariah. *Kedua*, di pasal 32 dalam konteks penyebutan

¹⁵² Ketua Badan Legislasi (Baleg) DPR, Supratman Andi Agtas, dalam dokumen “Laporan Baleg DPR pada Rapat Paripurna DPR”, 16 Oktober 2020, dalam rangka Pengambilan Keputusan RUU tentang Cipta Kerja, menyampaikan, “RUU tentang Cipta Kerja merupakan RUU yang disusun dengan menggunakan metode *Omnibus Law* yang terdiri dari 15 Bab dan 174 Pasal yang berdampak terhadap 1203 Pasal dari 79 UU terkait dan terbagi dalam 7197 Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Ketua Komisi XI DPR, Kahar Muzakir, menyatakan, “RUU P2SK dibentuk secara *Omnibus Law*.” Tak kurang, 17 UU kena revisi dengan UU P2SK ini. Baca dokumen “Laporan Komisi XI DPR RI dalam Rapat Paripurna DPR RI” 15 Desember 2022, dalam rangka Pengambilan Keputusan RUU P2SK.

MUI sebagai lembaga yang diberi wewenang memberi rekomendasi calon Dewan Pengawas Syariah (DPS). Konteks pasal 32 UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah ini sinkron dengan isi UU 40/2007 tentang Perseroan Terbatas pasal 109 yang juga menyebut institusi “Majelis Ulama Indonesia” sebagai pihak yang diberi wewenang memberi rekomendasi calon DPS pada setiap perseroan yang “menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah”.

Dengan demikian, melalui *Omnibus Law* 2003 Sektor Keuangan, tak ada lagi sebutan MUI di batang tubuh UU pada sektor keuangan. Dalam hal ini, UU 21/2008 menjadi disinkronkan dengan dua UU lain di sektor keuangan yang tidak secara spesifik menyebut nama MUI di batang tubuh. *Pertama*, UU 19/2008 tentang SBSN yang menyebut MUI di penjelasan saja, tidak di batang tubuh. *Kedua*, UU 40/2014 tentang Perasuransian, yang sama sekali tidak menyebut nama MUI, baik di batang tubuh maupun di penjelasan UU.

Dalam UU 19/2008 tentang SBSN, di penjelasan pasal 25, dinyatakan, bahwa “Yang dimaksud dengan lembaga yang memiliki kewenangan dalam menetapkan fatwa di bidang syariah adalah Majelis Ulama Indonesia atau

lembaga lain yang ditunjuk Pemerintah.” Hal itu untuk menjelaskan isi batang tubuh pasal 25: “*Dalam rangka penerbitan SBSN, Menteri meminta fatwa atau pernyataan kesesuaian SBSN terhadap prinsip-prinsip syariah dari lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.*”

Di sini terlihat perbedaan UU 19/2008 tentang SBSN dengan UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah, dalam hal lembaga otoritas fatwa. Menurut penjelasan UU SBSN, institusi yang diberi wewenang menetapkan fatwa tentang Prinsip Syariah bukan hanya MUI, sebagaimana isi UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah, tetapi ada opsi lembaga satu lagi, yang disebut sebagai “lembaga lain yang ditunjuk Pemerintah”.

Sementara itu, UU 40/2014 tentang Perasuransian, pasal 1 angka (3), tidak menyebut lembaga khusus otoritas fatwa prinsip syariah tentang asuransi: “*Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perasuransian berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.*” Penjelasan pasal 1 angka (3) ini menyatakan, “*Cukup Jelas.*” Juga tidak ada penjelasan lanjutan, apakah otoritas

itu hanya MUI atau bisa dengan alternatif lembaga lain.

Maka itu, sebelum *Omnibus Law 2023*, model kelembagaan otoritas syariah pada sektor keuangan terdapat dua corak. *Pertama*, tipe terbuka atau majemuk, dimana dalam hukum tertulis (*law in the book*), otoritas syariah bisa diberikan pada lebih satu institusi, meskipun dalam praktiknya (*law in action*), otoritas syariah yang berfungsi dan dijadikan referensi fatwa, hanya MUI. Tipe terbuka ini dinyatakan dalam UU No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)¹⁵³ dan UU No. 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.¹⁵⁴

Kedua, tipe tertutup atau seragam, bahwa otoritas syariah terpadu dan diatribusikan kepada satu pihak tertentu. Di sinilah posisi UU No. 21/2008 tentang Perbankan Syariah.¹⁵⁵ Hal itu secara memadai disebutkan dalam Penjelasan Umum UU 21/2008 "Sebagai undang-undang yang khusus mengatur perbankan syariah, dalam Undang-Undang ini diatur mengenai masalah

153 Pasal 25 UU 19/2008 tentang SBSN.

154 Pasal 1 angka (3) UU 40/2014 tentang Perasuransian.

155 Bagian "Penjelasan Umum". Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*, UU Nomor 21 Tahun 2008, LNRI Tahun 2008 nomor 94 dan TLNRI 4867

kepatuhan syariah (syariah compliance) yang kewenangannya berada pada Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang direpresentasikan melalui Dewan Pengawas Syariah (DPS)." Di sini eksplisit, bahwa pemegang otoritas syariah adalah MUI.

Omnibus Law dengan UU 4/2023 telah melakukan konsolidasi terhadap fragmentasi dua model otoritas syariah tersebut. Dimana redaksi yang digunakan dalam batang tubuh UU P2SK mengikuti model UU 19/2008 dan UU 40/2014, yang tidak menyebut nama lembaga spesifik. Adapun dalam penjelasan UU, *Omnibus Law* meneguhkan spirit model UU 21/2008 yang memberikan otoritas syariah pada satu institusi, yakni MUI.

Dalam Bab Ketentuan Penutup, Pasal 337 huruf H UU P2SK, dinyatakan bahwa pada saat UU ini berlaku, maka "semua istilah "Majelis Ulama Indonesia" yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku dalam perundang-undangan di sektor keuangan dibaca sebagai "lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah".

Itu bentuk konsolidasi redaksional "bahasa hukum" terkait pihak pemegang otoritas syariah. Dalam batang tubuh UU, semua klausul

terkait otoritas syariah tidak menyebut lembaga spesifik, namun berupa predikat dan karakteristik: *“lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah”*.

Konsolidasi itu setidaknya dilakukan UU P2SK dengan menekankan tiga aspek. *Pertama*, aspek terkait pihak yang berwenang mengeluarkan atau menetapkan prinsip syariah, melalui fatwa, yang disinkronkan menjadi oleh *“lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah”*. *Kedua*, aspek terkait pihak yang berwenang merekomendasikan Dewan Pengawas Syariah (DPS), dimana dalam UU P2SK ini diletakkan dalam bab terkait Jasa Pembiayaan (pasal 110) dan Dana Pensiun (pasal 144).

Ketiga, aspek terkait mekanisme transformasi prinsip syariah dari fatwa menjadi peraturan, dimana ditekankan bahwa otoritas regulasi wajib berkoordinasi dengan otoritas syariah. Hal ini ditekankan dalam bagian terkait perbankan syariah (pasal 26), perasuransian (pasal 52 angka 2), dan inovasi teknologi sektor keuangan (penjelasan pasal 214 ayat 2).

Setelah konsolidasi klausul otoritas syariah, baik melalui, (1) pasal terkait definisi dan sumber Prinsip Syariah; (2) pasal terkait pem-

beri rekomendasi dewan pengawas syariah (3) pasal terkait mekanisme transformasi prinsip syariah dari fatwa menjadi peraturan, serta (4) sinkronisasi perubahan semua istilah MUI menjadi *“lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah”*, UU P2SK kemudian dalam penjelasan Ketentuan Penutup pasal 337 huruf (h), menyatakan, bahwa, *“yang dimaksud dengan “lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah” sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini adalah Majelis Ulama Indonesia”*.

Penjelasan demikian lebih fokus dan memberi kepastian hukum dibandingkan Penjelasan Pasal 25 UU SBSN 2008 yang menyebut otoritas syariah secara mendua berupa: *“Majelis Ulama Indonesia atau lembaga lain yang ditunjuk Pemerintah”*. Substansi penjelasan UU P2SK itu mengukuhkan substansi penjelasan umum UU Perbankan Syariah 21/2008, bahwa, *“dalam Undang-Undang ini diatur mengenai masalah kepatuhan syariah (syariah compliance) yang kewenangannya berada pada Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang direpresentasikan melalui Dewan Pengawas Syariah (DPS)”*.

Intinya, pasca *Omnibus Law 2023* melalui UU P2SK, model otoritas syariah dalam hukum

perbankan, sebagaimana digambarkan dalam UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah, yang terpadu dan terunifikasi di MUI, mengalami pengukuhan, dan perluasan pemberlakuan ke sektor keuangan di luar perbankan.

Tabel 2
PERUBAHAN PASCA OMNIBUS LAW 2023
PASAL 26 YANG BERMUATAN OTORITAS
SYARIAH

Ayat	UU 21/2008 Perbankan Syariah	UU 4/2023 P2SK
1	Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21 dan/atau produk dan jasa syariah, wajib tunduk kepada Prinsip Syariah.	Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 21A dan/ atau produk dan jasa syariah wajib tunduk kepada Prinsip Syariah.
2	Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) difatwakan oleh Majelis Ulama Indonesia.	Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.
3	Fatwa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia.	Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditindaklanjuti oleh otoritas terkait dengan membentuk peraturan untuk mengatur kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

4	Dalam rangka penyusunan Peraturan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Bank Indonesia membentuk komite perbankan syariah.	Penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dikoordinasikan oleh otoritas terkait dengan lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.
5	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, keanggotaan, dan tugas komite perbankan syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.	Dalam rangka penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), otoritas terkait dapat membentuk komite perbankan syariah , yang ketentuannya diatur lebih lanjut dalam peraturan masing-masing otoritas.
PASAL PENTING TERKAIT		
UU 4/2023 tentang P2SK BAB XXVII KETENTUAN PENUTUP Pasal 337, Huruf h		
Pada saat UU ini mulai berlaku: semua istilah “Majelis Ulama Indonesia” yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku dalam perundang-undangan di sektor keuangan dibaca sebagai “lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah”.		
Penjelasan Ketentuan Penutup Pasal 337 Huruf h yang dimaksud dengan “lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah” sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini adalah Majelis Ulama Indonesia”.		

1. Penguatan *Sharia Governance* *Framework* Hukum Perbankan

Setelah terjadi konsolidasi otoritas syariah di sektor keuangan pasca *Omnibus Law* melalui UU P2SK 4/2023, perdebatan tentang siapa pemegang otoritas syariah tidak lagi menjadi isu utama. Fokus berikutnya lebih ke penguatan kerangka tata kelola syariah dalam rangka memastikan kepatuhan pada prinsip syariah yang ditetapkan oleh otoritas fatwa yang sudah dikonsolidasi sebelumnya di *Omnibus Law* 2023.

Dalam koteks ini, lahirnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) No. 2 tahun 2024 tentang Penerapan Tata Kelola Syariah bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah pada 15 Februari 2024 adalah momentum baru yang penting dicatat. Konsideran POJK ini menyebut, “*dengan semakin meningkatnya peran perbankan syariah dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, diperlukan penguatan tata kelola syariah pada bank umum syariah dan unit usaha syariah*”. POJK ini merupakan tindak lanjut dari perintah UU P2SK pasal 266 terkait “Tata Kelola yang Baik”, dimana ketentuan lebih lanjutnya diatur dalam POJK.

Dinyatakan dalam penjelasan umum POJK 2/2024, bahwa perbankan harus dapat beroperasi dengan menerapkan tata kelola yang baik (*good corporate governance*) dalam setiap kegiatan usahanya. Pada bank syariah, penerapan tata kelola yang baik itu tidak terbatas pada sistem tata kelola secara umum, tetapi juga dalam penerapan Prinsip Syariah. “*Tujuan utama Tata Kelola Syariah adalah untuk menjaga kepatuhan terhadap Prinsip Syariah yang merupakan raison d’etre bagi institusi keuangan syariah*,” demikian salah satu penegasan penjelasan umum yang menandakan relasi kuat antara “Tata Kelola Syariah” dan “Kepatuhan Syariah”.

Ditambahkan dalam penjelasan umum POJK ini, bahwa kehadiran sistem Tata Kelola Syariah yang andal sangat penting untuk memastikan, bahwa pelaksanaan kegiatan bank tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah. Standar atau indikator kinerja utama (*Key Performance Indicators*) pada level hukum normatif itu berkorelasi dengan dinamika di tingkat empiris, yakni bahwa jaminan “tidak bertentangan dengan

Prinsip Syariah” itu dalam rangka “menjaga kepercayaan masyarakat” terhadap perbankan syariah yang pada akhirnya akan dapat berdampak pada kinerja perbankan syariah.

POJK 2/2024 mengatur kewajiban bank dalam menerapkan Tata Kelola Syariah--dalam beberapa literatur, biasa disebut sebagai “*Sharia Governance*”. Bank wajib memiliki kerangka tata kelola syariah--sejumlah studi menyebut dengan frase “*Sharia Governance Framework*”. POJK POJK 2/2024 menyebutkan, bahwa kerangka tata kelola syariah itu diwujudkan paling sedikit melalui lima hal: (1) pelaksanaan tugas dan tanggung jawab DPS; (2) penerapan fungsi kepatuhan syariah; (3) penerapan fungsi manajemen risiko syariah; (4) penerapan fungsi audit intern syariah; (5) dan pelaksanaan kaji ulang ekstern terhadap tata kelola syariah.

Butir kelima, kaji ulang ekstern terhadap penerapan tata kelola syariah, ruang lingkupnya itu berisi “pendapat tentang efektivitas” atas proses dan beberapa fungsi yang mencakup paling sedikit enam hal berikut: (1) proses Tata Kelola Syariah;

(2) fungsi DPS dan fungsi pendukung DPS; (3) fungsi kepatuhan syariah; (4) fungsi manajemen risiko syariah; (5) fungsi audit intern syariah; dan (6) tindak lanjut atas temuan ketidakpatuhan terhadap prinsip syariah. Panduan lanjutan ini tertuang dalam Surat Edaran OJK No. 15/SEOJK.03/2024 tentang Penerapan tata kelola syariah bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, bagian VI.

Dari lima hal perwujudan “Kerangka Tata Kelola Syariah” dalam POJK 2/2024 itu, sebelumnya, UU 21/2008 baru memberi fokus pada dua hal pertama: (1) tugas DPS; dan (2) masalah kepatuhan syariah. Dalam Penjelasan Umum UU 21/2008 dikemukakan, bahwa sebagai UU yang khusus mengatur perbankan syariah, setelah menegaskan bahwa kewenangan (otoritas) masalah kepatuhan syariah (*syariah compliance*) berada pada MUI, kemudian menjelaskan, bahwa otoritas itu direpresentasikan melalui DPS, yang harus dibentuk pada masing-masing bank. Dua elemen yang menjadi tekanan UU 21/2008 tersebut kemudian dikonsolidasikan secara lebih terpadu dalam POJK 2/2024, dengan tiga aspek berikutnya:

(1) manajemen risiko syariah, (2) audit intern syariah; dan (3) kaji ulang ekstern terhadap tata kelola syariah.

UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah menggunakan istilah “Tata Kelola yang Baik” (pasal 34), yang dalam literatur biasa disebut “*Good Governance*”. Dalam pada itu, UU 4/2023 tentang P2SK, yang merevisi beberapa pasal dalam UU 21/2008, juga tetap menggunakan istilah “Tata Kelola yang Baik” (pasal 266), yang ketentuan lebih lanjutnya diatur dalam POJK. Setahun kemudian, POJK 2/2024 mengembangkan dengan istilah “Kerangka Tata Kelola Syariah”. Begitu pula istilah “Manajemen Risiko” dalam konteks perbankan syariah yang digunakan pada UU 21/2008 dan UU 4/2023, kemudian dikembangkan menjadi istilah “Manajemen Risiko Syariah” dalam POJK 2/2024.

Sebagai gambaran garis besar isi POJK No. 2/2024, berikut dijelaskan pembagian babnya:

- Bab I : Ketentuan Umum
- Bab II : Penerapan Prinsip Syariah dan Kerangka Tata Kelola Syariah

- Bab III : DPS
- Bab IV : Fungsi Kepatuhan Syariah, Manajemen Risiko Syariah, Audit Intern Syariah, dan Kaji Ulang Ekstern Terhadap Tata Kelola Syariah
- Bab V : Laporan Pelaksanaan Tata Kelola Syariah dan Penilaian Penerapan Tata Kelola Syariah
- Bab VI : Tindak Lanjut Ketidapatuhan terhadap Prinsip Syariah
- Bab VII : Ketentuan Lain-Lain
- Bab VIII : Ketentuan Peralihan
- Bab IX : Ketentuan Penutup

POJK Tata Kelola Syariah 2/2024 ini, dalam penjelasan umumnya, juga menyebut diri “menjadi payung” bagi peraturan terkait penerapan Tata Kelola Syariah bagi Perbankan Syariah. Sebagai “payung peraturan” Tata Kelola Syariah bagi Perbankan Syariah, ada tujuh klausul terkait lima hal pewujudan Tata Kelola Syariah, yang POJK ini memerintahkan untuk ditetapkan lebih lanjut oleh OJK, dengan redaksi, “*Ketentuan lebih lanjut mengenai ... ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan*”.

Dari tujuh klausul itu, tiga klausul berupa ketentuan terkait DPS: (1) penilaian kemampuan dan kepatutan calon anggota DPS (pasal 8); (2) tugas dan tanggung jawab DPS (pasal 20); (3) laporan hasil pengawasan DPS (pasal 21). Empat klausul berikutnya berkaitan dengan: (1) fungsi kepatuhan syariah (pasal 37); (2) fungsi manajemen risiko syariah (pasal 38); (3) fungsi audit intern syariah (pasal 39); dan (4) kaji ulang ekstern terhadap penerapan tata kelola syariah (Pasal 40).

Selain menjadi payung regulasi tata kelola syariah, dalam penjelasan umumnya, POJK ini juga menempatkan diri sebagai “pembaruan pengaturan” mengenai penerapan tata kelola syariah di sektor perbankan syariah. POJK ini menandakan, bahwa penerapan Tata Kelola Syariah dapat dilakukan dalam “seluruh aktivitas usaha dan *lines of defense*” perbankan syariah. Harapannya, ini semua akan bermuara pada “penguatan identitas dan daya saing” perbankan syariah, serta mendukung “pertumbuhan ekonomi nasional yang inklusif dan berkelanjutan”.

2. Peningkatan Peran dan Wewenang Dewan Pengawas Syariah

Dari lima hal pewujudan “Kerangka Tata Kelola Syariah”, klausul tentang DPS dituangkan dalam bab tersendiri, di Bab III, sementara empat aspek Tata Kelola Syariah lainnya disatukan pada Bab IV. Konsideran POJK 2/2024 ini memang secara khusus menggarisbawahi peran DPS, “*perlu dilakukan peningkatan kewenangan dan peran Dewan Pengawas Syariah dalam penerapan tata kelola syariah di bank umum syariah dan unit usaha syariah.*”

Bab tentang DPS terbagi dalam sembilan bagian yang dirinci menjadi 29 pasal (pasal 8–36). Sembilan bagian itu, mulai tentang kriteria, independensi, remunerasi, sampai ancaman sanksi administratif. Berikut rinciannya: (1) Posisi, Jumlah, dan Kriteria DPS; (2) Independensi DPS; (3) Masa Jabatan, Pengangkatan, dan Pemberhentian DPS; (4) Tugas, Tanggung Jawab, dan Wewenang DPS; (5) Dukungan Direksi dan Dewan Komisaris terhadap Pelaksanaan Tugas DPS; (6) Rapat DPS; (7) Aspek Transparansi DPS; (8) Remunerasi DPS; dan (9) Sanksi Administratif.

Jenis sanksi administratif yang dicantumkan dalam POJK ini terdiri 6 hal: (1) teguran tertulis; (2) larangan menerbitkan produk bank baru; (3) pembekuan kegiatan usaha bank tertentu; (4) larangan melakukan ekspansi kegiatan usaha; (5) larangan melakukan kegiatan usaha baru; dan/atau (6) penurunan penilaian faktor tata kelola dalam penilaian tingkat kesehatan bank.

Sedemikian luasnya lingkup pengaturan terkait DPS dalam POJK 2/2024 ini, dikarenakan salah satu spirit UU 4/2023 P2SK, yang menjadi induk POJK Tata Kelola Syariah ini, adalah peningkatan peran DPS sebagai “pihak” dalam Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, dengan tugas pengawasan penerapan prinsip syariah.

Penting dicermati, bahwa UU 4/2023 P2SK, dengan skema *Omnibus Law*, melakukan perubahan beberapa pasal dalam UU 21/2008 Perbankan Syariah. Salah satunya terkait “kedudukan DPS”, yang dalam UU 21/2008, terkait “Pihak Terafiliasi” (Pasal 1 angka 15), tidak berada satu klaster (a) bersama komisaris dan direksi, tapi berada di klaster

(b) bersama akuntan publik dan konsultasi hukum, sebagai “pihak yang memberikan jasanya kepada bank syariah atau UUS”. Hal itu lalu diubah dalam UU P2SK 4/2023 Bagian Ketiga Perbankan Syariah (Pasal 15), dimana DPS menjadi satu klaster (a) bersama komisaris dan direksi.

Dalam POJK 2/2024 Bab III tentang DPS, dinyatakan, “anggota DPS ditetapkan sebagai pihak utama bank” (pasal 8 ayat 1). Status itu “mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2025” (pasal 8 ayat 5). Sebagai “Pihak Utama”, DPS menjadi sama dengan komisaris dan direksi. “*Anggota DPS merupakan pihak utama bank sebagai pihak utama pengurus sebagaimana anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris,*” demikian penjelasan pasal 8 ayat 1 POJK 2/2024. Dengan status itu, salah satu implikasinya adalah pada kebijakan remunerasi DPS yang wajib memperhatikan “proporsionalitas terhadap remunerasi Dewan Komisaris” (pasal 35 ayat 2 huruf b).

Surat Edaran OJK No. 15/SEOJK.03/2024 tentang Penerapan Tata Kelola Syariah, huruf E (Remunerasi DPS),

memberi panduan, bahwa bank yang memiliki rasio remunerasi DPS terhadap remunerasi Dewan Komisaris sebesar 20%, dengan adanya penguatan tugas dan tanggung jawab DPS, bank tersebut harus menyesuaikan rasio remunerasi DPS menjadi 40%. Sementara bank yang memiliki rasio remunerasi DPS terhadap remunerasi Dewan Komisaris sebesar 60%, dinilai telah memperhatikan tugas dan tanggung jawab DPS sesuai POJK Tata Kelola Syariah, sehingga bank tersebut dapat mempertahankan rasio remunerasi DPS 60% itu. *

B A B
IV

**ANALISIS
PROBLEMATIKA
MENUJU
PENGUATAN
OTORITAS SYARIAH**

A. OTORITAS PUBLIK DI TANGAN BADAN HUKUM PRIVAT

Sub bab ini mengulas salah satu problem konseptual yang kerap mengemuka dalam pembahasan otoritas syariah dalam sebuah *nation-state*, yakni, apakah model kerangka kerja tata kelola otoritas syariah (*Sharia Governance Framework*) yang memberi kewenangan “memfatwakan atau menetapkan prinsip syariah” pada sebuah lembaga non-negara sekaligus berstatus badan hukum privat, dalam hal ini Majelis Ulama Indonesia (MUI), secara konseptual bisa diterima? Mengingat, secara teoritik, hanya badan hukum publik yang produk peraturannya mengikat publik.

Dalam literatur ilmu hukum, ada dua jenis badan hukum dipandang dari segi ke-

wenangannya. *Pertama*, badan hukum publik (*personne morale*), yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik mengikat umum (*algemeen bindend*), maupun tidak mengikat umum (semisal UU APBN). *Kedua*, badan hukum privat (*personne juridique*), yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum.¹⁵⁶

MUI, sebagai “wadah musyawarah para ulama, zu’ama, dan cendekiawan muslim”,¹⁵⁷ masuk kategori sebagai badan hukum privat. Ulasan sub bab ini bertujuan mendiskusikan ketepatan secara konseptual model otoritas syariah yang memberi kewenangan dominan dan imperatif pada lembaga non-negara yang berstatus badan hukum privat, dalam hal ini MUI.

¹⁵⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*, (Jakarta: Jakarta, Rajawali Press, 2009), hal. 93.

¹⁵⁷ Pasal 1 ayat (3) Pedoman Dasar (PD) Majelis Ulama Indonesia (MUI), hasil Munas MUI Juli 2005. Dalam PD MUI hasil Munas MUI 2020 yang ditetapkan pada 26 November 2020, hal tersebut dicantumkan dalam Pasal 4 tentang “Fungsi dan Peran”. Disebutkan lima fungsi MUI: (a) Sebagai wadah musyawarah para ulama, zu’ama dan cendekiawan muslim dalam mengayomi umat dan mengembangkan kehidupan yang Islami; (b) Sebagai wadah silaturahmi para ulama, zuama dan cendekiawan muslim untuk mengembangkan dan mengamalkan ajaran Islam dan menggalang ukhuwah Islamiyah; (c) Sebagai wadah untuk menggalang ukhuwah Islamiyah; (d) Sebagai wadah yang mewakili umat Islam dalam hubungan antar umat beragama, untuk menggalang ukhuwah wathaniyah dan ukhuwah insaniyah; (e) Sebagai pemberi fatwa (mufti) kepada umat Islam, negara dan pemerintah, baik diminta maupun tidak diminta. (f) Sebagai penjaga akidah umat dari penyesatan dan pemurtadan.

Secara empiris dan historis, MUI sudah lama menjalankan peran penting dalam sejarah perbankan syariah di Indonesia, dengan melahirkan serangkaian fatwa bidang perbankan syariah. Namun kedudukan MUI memasuki fase baru setelah lahirnya UU Nomor 21 Tahun 2008. Meski MUI bukan badan hukum publik, bukan bagian lembaga kenegaraan, MUI pasca UU tersebut, diberi otoritas menetapkan prinsip syariah, yang secara tidak langsung kemudian mengikat publik, sehingga MUI menjalankan peran layaknya badan hukum publik. Sebelum berlakunya UU Nomor 21 Tahun 2008, fatwa MUI dalam perumusan regulasi tidak bersifat mengikat.

Sebelum berlakunya UU 2/2008, fatwa MUI sudah banyak yang diserap oleh regulator menjadi regulasi, tapi formula penyerapannya tergantung kebijakan regulator. Ada fatwa yang diserap secara utuh, ada pula yang diserap secara parsial, dan ada juga yang tidak diserap sama sekali.¹⁵⁸

Mekanisme penyerapan fatwa yang demikian itu, sejalan dengan hakikat dasar fat-

158 Lihat tesis Sholahudin Al Aiyub, *Analisis faktor-Faktor Keorganisasian yang Berhubungan dengan Kinerja Dewan syariah Nasional- Majelis Ulama Indonesia*, Tesis Master, Pascasarjana UI, Desember 2006. Lihat juga Asrori S. Karni, "Fatwa Moderat Berdaya Ikat", *Majalah GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, tanggal 24 Oktober 2007, hal. 76-77.

wa sebagai produk hukum Islam yang tidak mengikat. Otoritas regulasi tidak terikat mematuhi fatwa MUI. Status fatwa setara *legal opinion*.¹⁵⁹ Berbeda dengan putusan hakim (*qadhi*) dan peraturan perundang-undangan (*qanun*) yang dalam literatur ilmu hukum Islam, dinilai mengikat dan bisa memaksa.¹⁶⁰

Semenjak berlakunya UU Nomor 21 Tahun 2008, fatwa MUI diformalkan menjadi rujukan resmi dalam penyusunan peraturan tentang prinsip syariah. Berikut bunyi pasal 26 dalam UU tersebut yang menempatkan fatwa MUI sebagai rujukan:

- (1) *Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21 dan/atau produk dan jasa syariah, wajib tunduk kepada Prinsip Syariah.*
- (2) *Prinsip Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) difatwakan oleh Majelis Ulama Indonesia.*
- (3) *Fatwa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia.*

159 Husein Mansur, *Al-Madkhal Ila al-Qanun: al-Kitab al-Awwal al-Qaidah al-Qanuniyah* (Beirut: Dar a-Nahdhah al-Arabiyah, 1995), hal. 22.

160 Yusuf Qardhawi, *Al-Fiqh al-Islami baina al-Ashlah wa al-Tajdid* (Kairo: Maktabah Wahbah, 2003), hal. 49. Hal itu juga diulas dalam Mohammad Atho Mudzar, *Fatwas of The Council of Indonesian Ulama: A Study of Islamic Legal Thought in Indonesia 1975-1988* (Jakarta, INIS, 1993) hal. 2.

- (4) *Dalam rangka penyusunan Peraturan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Bank Indonesia membentuk komite perbankan syariah.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, keanggotaan, dan tugas komite perbankan syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.*

UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah telah membuat skema yang menjadikan fatwa MUI “berkekuatan mengikat”, meski tidak secara langsung. Hal itu bisa menjadi payung legal-formal bagi daya ikat fatwa MUI. Sisi lain, secara filosofis, merujuk teori hukum, lebih khusus teori hukum Islam, penempatan MUI yang demikian itu mengundang diskusi tersendiri.

Dalam hal ini, minimal ada dua aspek problem teoritik yang penting diperhatikan. *Pertama*, menurut teori hukum Islam, fatwa tidak berkekuatan mengikat publik luas. Fatwa sekadar mengikat pihak yang mengeluarkan fatwa. Produk pemikiran hukum Islam yang diakui mengikat ada dua: putusan hakim

(*qadla'*) dan peraturan perundang-undangan negara (*qanun*).¹⁶¹

Maka itu wajar, bila atas persoalan agama yang sama, di kalangan umat Islam bisa muncul beberapa fatwa berbeda, dengan argumen yang sama-sama meyakinkan. Maka secara filosofis diperlukan kajian mendalam, bila ada fatwa yang diposisikan mengikat secara publik, atau seolah mengikat, atau dijadikan rujukan resmi hukum negara yang berakibat mengikat publik.

Kedua, Indonesia bukan negara Islam, dan karena itu, tidak dikenal adanya otoritas resmi dalam fatwa keagamaan. Berbeda dengan Saudi Arabia yang mengakui keberadaan lembaga mufti dan Mesir yang menempatkan fatwa Syaikh Al Azhar sedemikian kuat. Tak bisa dibantah, bahwa secara sosiologis MUI diakui memiliki kompetensi fatwa dan secara historis MUI produktif melahirkan banyak fatwa, namun demikian, hal itu tidak lantas menghentikan pertanyaan konseptual, apakah MUI seharusnya menjadi satu-satunya otoritas keulamaan yang dipandang kredibel mengeluarkan fatwa di Indonesia.

¹⁶¹ Busthanul Arifin, “Segi Hukum yang Terlupakan”, dalam satria Effendy, *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer; Analisis Yurisprudensi dengan Pendekatan Ushuliyah*, (Jakarta: Prenada Media, 2004), h. Xviii.

Salah satu argumen pertanyaan di atas adalah, bahwa jauh sebelum MUI didirikan tahun 1975, sudah berdiri sejumlah Organisasi Kemasyarakatan (ormas) Islam yang jauh lebih tua, seperti Muhammadiyah (sejak 1912) dan Nahdlatul Ulama (NU--sejak 1925), untuk menyebut dua contoh ormas Islam terbesar, yang jauh lebih lama dan juga banyak mengeluarkan fatwa keagamaan.¹⁶² Akseptabilitas sosial dua ormas Islam itu juga kuat di mata umat Islam Indonesia, dan belakangan makin dibuktikan oleh sejumlah hasil survei nasional, mengingat keduanya tipe ormas berbasis massa besar dengan sistem kaderisasi yang mapan dan mengakar, sementara MUI bukan tipe ormas berbasis massa, dan diakui MUI sendiri yang menyebut dirinya sebagai wadah musyawarah ulama, zuama dan cendekiawan muslim. Dalam beberapa kasus, seperti hukum bunga bank, misalnya, fatwa MUI berbeda dengan fatwa NU dan Muhammadiyah.¹⁶³

Selain MUI, Muhammadiyah dan NU, di berbagai perguruan tinggi, khususnya perguruan tinggi agama Islam, bertebaran para pro-

¹⁶² Fathurahman Djamil, *Metode Ijtihad Majelis Tarjih Muhammadiyah*, (Jakarta: Logos, 1995).

¹⁶³ Ibrahim Hosen, *Pembaruan Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta, UI Press: 1996). h. 191.

fesor bidang syariah yang kompetensi dan ke-pakarannya untuk mengeluarkan fatwa juga tidak disangsikan. Secara empiris perorangan, banyak tokoh ormas Islam dan akademisi perguruan tinggi tersebut yang tergabung dalam MUI, menjadi pimpinan dan pengurus. Namun demikian, hal itu tidak lantas disimpulkan, bahwa secara kelembagaan, MUI telah bisa mewakili dan menggantikan eksistensi ormas Islam dan perguruan tinggi. Karena belum ada standar mapan yang diterima secara konsensus oleh para *stakeholders* terkait, atau juga standar legal, yang mengatur mekanisme rekrutmen para tokoh kompeten dari ormas Islam dan dunia akademik, untuk bergabung ke MUI, dan lebih khusus lagi ke bidang di MUI yang memiliki otoritas mengeluarkan fatwa.

Dari segi daya ikat keputusannya, posisi fatwa MUI yang dinyatakan sebagai rujukan hukum positif itu, tetap menyimpan pertanyaan, mengingat kedudukan MUI yang bukan lembaga negara. Dari situlah, mengapa muncul gagasan yang ditawarkan Naskah Akademik RUU Perbankan Syariah tahun 2007, usulan DPR, yang mengusulkan model pemegang otoritas fatwa prinsip syariah berupa lembaga yang menjadi bagian bank sentral atau otoritas jasa keuangan.

Dengan kata lain, otoritas fatwa prinsip syariah, dalam pandangan mereka, seharusnya berkategori badan hukum publik, agar secara hukum, ketetapan badan itu dapat mengikat publik, termasuk dalam pengertian, dijadikan rujukan satu-satunya otoritas regulasi. Model otoritas syariah usulan DPR itu mirip praktik hukum di Malaysia, Pakistan, dan Sudan, yang menempatkan otoritas fatwa tertinggi berada di bank sentral. Setelah melalui perdebatan di DPR, model lembaga yang melekat bank sentral itu tidak bisa diterima untuk disahkan, dan peran itu dikukuhkan diberikan kepada MUI, terutama karena alasan kompetensi, pengakuan sosial, dan independensi kelembagaan MUI. Bila otoritas syariah bagian lembaga negara, dikhawatirkan rentan bermasalah dari aspek independensi.

Klausul dalam UU Perbankan Syariah 21/2008 sekilas memberi kesan bahwa fatwa MUI langsung berkekuatan mengikat. Tapi bila diperhatikan secara analitik, fatwa itu tidak bisa langsung diberi status hukum positif dan berkekuatan mengikat publik. Fatwa itu masih harus dikelola oleh Komite Perbankan Syariah untuk diubah menjadi Peraturan BI.

Dengan demikian, cara pandang yang melihat model otoritas syariah versi UU 21/2008

sebagai bentuk pengaburan konsep fatwa yang bermakna dasar tidak mengikat menjadi mengikat atau pengaburan kedudukan MUI yang badan hukum privat seolah menjadi badan hukum publik, tidak sepenuhnya tepat. Ini pula yang ditegaskan dalam putusan MK 2022 ketika menguji materi UU 21/2008, sebagaimana diurai di bab sebelumnya.

Kedudukan fatwa MUI dalam penyusunan kaidah hukum perbankan syariah, pasca keluarnya UU 21/2008, tentu lebih mapan dibanding periode sebelumnya. Tetapi, yang penting dijernihkan, bahwa posisi fatwa MUI tidak secara otomatis menjadi hukum positif yang mengikat publik. Lebih tepatnya, fatwa MUI diposisikan oleh UU menjadi mengikat regulator untuk menjadikannya rujukan dalam pembuatan regulasi. Fatwa tidak otomatis berlaku menjadi regulasi. Diperlukan tahapan peralihan dari fatwa menjadi Peraturan BI atau OJK yang dirumuskan oleh Komite Perbankan Syariah, yang sejak 2024 berubah namanya menjadi Komite Pengembangan Keuangan Syariah.

Hukum yang yang menyerahkan otoritas fatwa prinsip syariah kepada MUI juga lebih tepat dipahami dalam kerangka upaya membangun otoritas fatwa yang lebih inde-

penden. Hal itu sesuai konteks saat pembahasan RUU Perbankan Syariah, di mana formula ini dimunculkan sebagai antitesis terhadap usulan DPR yang didukung BI, yang menginginkan otoritas fatwa berada di tangan sebuah dewan yang menyatu di bank sentral atau otoritas jasa keuangan. Model usulan DPR itu sama dengan model yang dianut Pakistan, Malaysia, dan Sudan.

Model usulan DPR itu dikhawatirkan akan menimbulkan konflik kepentingan dan mengganggu independensi fatwa. Mengingat, dalam proses pemutusan fatwa selama ini, kerap terjadi benturan kepentingan antara otoritas regulasi (BI) dan otoritas fatwa (DSN-MUI). Model akhir yang kemudian disahkan menjadi UU 21/2008 itu mirip yang dianut Bahrain yang merujuk fatwa dari badan independen di luar negara, bahkan skalanya tingkat internasional, yaitu Accounting and Auditing Organisation for Islamic Financial Institutions (AAOIFI).

Jalan kompromi model UU 21/2008 itu secara legal formal, telah bisa menyelesaikan problem legalitas dan daya ikat fatwa MUI. Meski hakikat fatwa tidak mengikat, tapi secara legal formal, UU 21/2008 memberikan atribusi sedemikian rupa pada MUI, melalui proses

transformasi ke dalam regulasi, dengan fasilitas KPS, sehingga kemudian menjadi regulasi yang bisa mengikat publik. Skema ini dikukuhkan putusan MK tahun 2022 dan dimapankan dalam UU P2SK 4/2023.

Di sini berarti, karakteristik dasar fatwa yang tidak mengikat publik, tetap pada konsepsi dasarnya. Sisi lain, otoritas regulasi, juga tidak dilangkahi, tetap diberi wewenang membentuk regulasi, dengan merujuk bahan hukum materiil dari fatwa MUI tentang prinsip syariah. Dengan ini, aspek kepastian hukum diharapkan terpenuhi. Walhasil, model ini menjadi titik temu antara upaya menjaga independensi lembaga otoritas fatwa dan solusi untuk membuat substansi fatwa berlaku mengikat publik dalam bentuk regulasi.

Pemberian kewenangan fatwa sedemikian itu pada MUI juga tak lepas dari kaitan kesejarahan. Secara historis, MUI adalah wadah yang berperan penting dalam merintis dan mendorong pembentukan perbankan syariah pertama kali. MUI pula yang mengawal perjalanan perbankan syariah dengan memproduksi puluhan fatwa bidang ekonomi syariah, lewat organ di bawahnya yang secara khusus dibentuk untuk membuat fatwa bi-

dang ekonomi syariah, yakni Dewan Syariah Nasional (DSN).¹⁶⁴ Hal ini menjadi salah satu pertimbangan MK dalam putusannya yang dibacakan Agustus 2022, dengan kesimpulan bahwa skema norma dalam UU 21/2008 itu tidak bermasalah secara hukum, bahwa dinilai “tepat dan proporsional”.

Pilihan untuk menyerahkan wewenang otoritas fatwa pada elemen non-negara, bukan pada elemen negara, dalam konteks sosiologi hukum, bisa terhitung relevan, karena lebih memberi jaminan kemudahan akseptabilitas publik bagi fatwa itu, karena mendapat legitimasi dari aktor-aktor kunci di tengah masyarakat. Dalam konsepsi pakar hukum madzhab sosiologis asal Austria, Eugen Ehrlich (1862-1922), hukum positif akan bisa berlaku efektif bila berisikan dan sejalan dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat.¹⁶⁵

Dengan ungkapan berbeda, tapi subtansi sama, pakar hukum Amerika, Lawrence M. Friedman (1998) berpandangan, bahwa penerapan hukum mensyaratkan dukungan “budaya

164 M. Ichwan Sam, *Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional*, (Jakarta: DSN MUI, 2006).

165 W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, (Jakarta: Rajawali, 1990), h.108.

hukum” (*legal culture*), yakni sikap, persepsi, penilaian, dan harapan warga terhadap hukum.¹⁶⁶ Budaya hukum itu akan menentukan apakah materi hukum akan dipatuhi, ditolak, atau disalahgunakan. Kata Friedman, “Tanpa budaya hukum, sistem hukum akan lunglai, mirip ikan mati terkulai dalam keranjang, bukan ikan hidup yang berenang bebas di laut lepas.”

Sementara itu, dari sudut prinsip legalitas, pemberian wewenang membuat keputusan “semi-mengikat” pada badan hukum privat, menimbulkan problem teoritik. Beberapa negara lain mengatasi problem ini dengan membentuk dewan fatwa berkategori kepangkatan dari badan hukum publik, dengan mekanisme diangkat kepala negara. Majelis Penasihat Syariah (*Shariah Advisory Council*) bank sentral Malaysia, selaku otoritas fatwa tertinggi bidang ekonomi syariah, diangkat oleh Yang di-Pertuan Agong, selaku kepala negara. Padahal di luar Majelis Penasihat Syariah masih ada lembaga fatwa resmi untuk urusan non-keuangan Islam. Begitu pula di Sudan, berupa “Komisi Tinggi Pengawas Syariah” (*Higher Sharia Control Commission*) yang diangkat presiden.

166 Lawrence M. Friedman, *American law*, (New York: W.W. Norton), h. 9.

B. HUKUM NEGARA BERBASIS AGAMA DENGAN REFERENSI RESMI

Sub bab ini mengulas isu kedua yang banyak mengemuka, apakah secara konseptual dan teoritik bisa dinilai tepat, mekanisme penetapan hukum positif oleh organ negara, dalam hal ini BI atau OJK, dengan cara menjadikan fatwa MUI sebagai “referensi resmi tunggal”, sehingga fatwa diperlakukan “seolah mengikat” untuk dipatuhi publik. Sementara, sisi lain, secara teoritik, fatwa bersifat tidak mengikat, dan sistem hukum Indonesia berciri tidak mengenal otoritas fatwa syariah resmi-tunggal, sebagaimana negara-negara teokratis Islam.

Dalam pada itu, banyak lembaga atau perorangan yang juga memiliki kompetensi fatwa di luar MUI, baik di Indonesia, maupun di manca negara, yang juga layak dijadikan referensi. Mekanisme regulasi berbasis agama dengan referensi resmi demikian itu dikritik kurang sejalan dengan “asas keterbukaan” dalam proses penyusunan regulasi yang digariskan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang diubah dengan UU 12/2011, UU 15/2019, dan UU 13/2022.

Pada sekian kali perubahan UU itu, asas keterbukaan tidak diubah. Penjelasan Pasal 5

huruf g UU 12/2011 yang memuat asas keterbukaan, mengurai, bahwa maksud “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mulai perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, sampai pengundangan, “bersifat transparan dan terbuka”. Seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya “untuk memberikan masukan” dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam kerangka itu, regulator dinilai harus membuka sebanyak mungkin referensi regulasi, untuk menghasilkan peraturan yang makin baik.

Isu tersebut tampaknya dicoba dijawab melalui peraturan pelaksana di bawah UU 21/2008, yakni Peraturan BI No. 32/10/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah (KPS), yang berupaya mengembangkan spirit keterbukaan. Pada klausul menimbang, dijelaskan, KPS bertugas “melakukan penafsiran dan pemaknaan fatwa di bidang perbankan syariah”. Pasal 5 ayat (1) huruf (a) menyebut tugas KPS adalah “menafsirkan fatwa MUI yang terkait dengan perbankan syariah.” Penjelasan umum PBI itu menyatakan, tugas KPS dalam rangka implementasi dan “harmonisasi fatwa” dan dikatakan berada pada “tahapan penafsiran dan pemaknaan fatwa”.

Dengan demikian, tugas KPS dalam menuangkan fatwa menjadi peraturan BI, dijalankan dengan menempuh langkah “penafsiran”, “pemaknaan”, dan “harmonisasi”. Ini berarti, ada ruang keterbukaan dalam merumuskan regulasi. KPS tidak menuangkan fatwa menjadi regulasi tanpa penafsiran, tanpa pemaknaan, dan tanpa harmonisasi. Dengan kata lain, tugas KPS dalam menjalankan transformasi fatwa menjadi regulasi, dikatakan, melakukan peran harmonisasi, penafsiran, dan pemaknaan fatwa.

Sisi lain, di internal otoritas syariah, mekanisme pembuatan fatwa yang dijalankan DSN-MUI, sudah lama menempuh cara yang diupayakan senafas dengan asas keterbukaan. Hal itu dilakukan, antara lain, dengan membuat komposisi Pleno DSN-MUI terdiri kombinasi kualifikasi kompetensi dan representasi. Dari aspek kompetensi, mereka direkrut dari berbagai bidang keahlian yang diperlukan: syariah, perbankan, hukum, asuransi, keuangan, dan sebagainya. Dari aspek representasi, sejumlah anggota lainnya direkrut dengan pertimbangan mewakili keragaman ormas Islam, sehingga kemajemukan diharapkan terakomodasi, serta pendapat dari beragam elemen bisa diserap.

DSN MUI membuat organisasi terdiri atas Pleno dan Badan Pelaksana Harian (BPH). Anggota Pleno terdiri kombinasi kriteria kompetensi dan representasi. Sedangkan anggota BPH direkrut berdasarkan kompetensi.¹⁶⁷ BPH bertugas melakukan kajian berbasis kompetensi, sedangkan Pleno melakukan validasi dan mengesahkan menjadi fatwa. DSN MUI juga membuat prosedur penetapan fatwa yang baku dengan berpijak pada pengalaman panjangnya mengawal perbankan syariah. Pada akhirnya, fatwa DSN-MUI diharapkan mendapat legitimasi makin luas dan akseptabilitasnya makin baik.

Isu “referensi resmi” dan “referensi tunggal” untuk regulasi bermuatan agama di tengah kemajemukan warga juga dikupas dalam pertimbangan putusan MK, yang dibacakan Agustus 2022, saat menguji UU 21/2008. Setidaknya ada tiga aspek yang dikedepankan MK. *Pertama*, kemajemukan itu perlu dikelola agar tidak menimbulkan kekacauan atau kebingungan masyarakat. Bagi MK, aspek kepastian hukum penting diperhatikan.

¹⁶⁷ M. Ichwan Sam dkk (ed), *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*, (Jakarta: DSN-MUI, 2010).

Kedua, MUI dengan karakteristik khususnya, telah menjawab tantangan kemajemukan tadi. Mekanisme internal MUI dalam menetapkan fatwa dinilai sudah menempuh proses terbuka, dengan melibatkan beragam pakar dari berbagai latar keilmuan, serta mewadahi perwakilan dari berbagai ormas Islam. *Ketiga*, secara sosiologis, MUI dinilai cenderung mendapat pengakuan lebih luas umat Islam lintas ormas, karena ia wadah musyawarah berbagai ormas Islam. Sementara fatwa Muhammadiyah, bisa sulit diterima warga NU. Sebaliknya, fatwa NU, juga bisa sulit diterima warga Muhammadiyah.

Sebagaimana diungkapkan dalam bab sebelumnya, MK berpendapat, fatwa tentang prinsip syariah dalam kegiatan perbankan syariah harus “diatur secara eksplisit dalam undang-undang” dan harus ditegaskan, bahwa fatwa itu dikeluarkan oleh “satu otoritas agama Islam” yang “mewakili mayoritas umat Islam Indonesia”. Bila tidak demikian, MK berpandangan, “sangat mungkin akan menimbulkan kekacauan”. Hal itu karena di Indonesia, terdapat tak kurang dari 60 Ormas Islam yang memiliki lembaga fatwa dengan metode pembentukan fatwa yang khas dan berbeda satu dengan lainnya. Masing-masing, dalam catatan MK, memiliki basis keilmuan agama sen-

diri-sendiri yang sangat mungkin memiliki perbedaan satu sama lain.

Maka itu, bila fatwa prinsip syariah dalam perbankan syariah “tidak diatur secara eksplisit” dalam UU, untuk ditentukan oleh otoritas agama yang mewakili umat Islam, sebagai “referensi resmi”, maka menurut MK, hal tersebut berpotensi menimbulkan “perbedaan fatwa terhadap permasalahan yang sama”. Pada akhirnya, MK menambahkan, hal demikian justru akan “membingungkan masyarakat” yang menggunakan jasa perbankan syariah dan akan menimbulkan “ketidakpastian hukum”.

MK menggarisbawahi, pentingnya fatwa dari “lembaga terpercaya dan terjaga kredibilitasnya” di tengah umat muslim. Penyerahan otoritas pada MUI dengan kompetensi dan peran historisnya, MK menyebut ini telah tepat dan proporsional, dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*, MUI dinilai sebagai “salah satu pemegang otoritas agama”. *Kedua*, MUI itu “diakui umat Islam Indonesia”. *Ketiga*, MUI itu telah resmi “diberikan mandat oleh negara”. Sedangkan “pemuatan fatwa ke dalam bentuk hukum peraturan perundang-undangan”, dilakukan oleh “organ yang mewakili otoritas negara” di bidang perbankan syariah, dalam hal ini: BI/OJK.

C. RISIKO TEORITIK OTORITAS PUBLIK TANPA STANDAR PUBLIK

Subjudul ini mengulas isu berikutnya yang mengemuka seputar topik ini, yakni, apa saja risiko teoritik yang dikandung lembaga yang diberi otoritas publik, sebagai otoritas syariah, sementara kinerja kelebagaannya tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan atau tidak terdapat kerangka standar akuntabilitas publik? Formula penyerahan otoritas syariah pada MUI dalam UU 21/2008 belum disertai ketentuan komprehensif tentang standar operasi, mekanisme rekrutmen, kewenangan rinci, larangan dan kewajiban, serta aspek prosedural lainnya.

Skema ketentuan demikian pernah dipersiapkan cukup komprehensif dalam RUU Perbankan Syariah versi usulan DPR, ketika hendak menawarkan konsep “DSN-Negara” yang menjadi bagian bank sentral, sebagai pemegang otoritas syariah. Argumentasinya, lembaga pemegang otoritas syariah dengan kewenangan sedemikian strategis, perlu dipagari oleh ketentuan standar operasi.

Sebagai perbandingan, ketentuan tentang tata kelola DPS, selaku kepanjangan tugas otoritas syariah dalam mengawasi penerapan

prinsip syariah, tersedia dalam UU 21/2008, meskipun berupa pasal-pasal yang bersifat umum, tetapi ada klausul yang mendelegasikan ketentuan rincinya pada peraturan pelaksana. Hal itu kemudian ditindaklanjuti melalui dua Peraturan BI yang memberikan ketentuan rinci tentang standar operasi DPS. Maka itu, dipandang perlu juga, adanya regulasi yang mengatur standar operasi otoritas fatwa syariah, yang menjadi induk DPS.

Catatan berikutnya, otoritas syariah yang berisi para ulama, ahli dan praktisi yang diakui kredibilitas dan reputasinya itu harus terus dijaga, agar kepercayaan publik makin kuat, melalui sebuah kerangka tata kelola tertentu, yang dipayungi regulasi. UU 21/2008 Perbankan Syariah dan UU 4/2003 P2SK serta sejumlah regulasi pelaksana terkait perbankan syariah sudah sangat lengkap membuat regulasi tentang DPS, tapi belum banyak ketentuan rinci terkait otoritas fatwa yang diberikan kepada MUI. Ke depan, diperlukan mekanisme “kendali mutu” untuk bisa memastikan terpenuhinya standar operasional otoritas syariah dalam menjalankan dua atribusi UU: menetapkan fatwa dan merekomendasikan calon anggota DPS.

Selain dipandu pedoman internal MUI, untuk lebih memberi kepastian hukum bagi pelayanan publik, tata kelola dan tata kerja otoritas fatwa mulai dipandang perlu untuk juga dipandu melalui “pedoman eksternal” dari regulasi negara. Sebagaimana dalam hukum jaminan produk halal, di mana UU memandu, batas waktu maksimal penetapan halal dalam sidang fatwa atas produk yang diajukan industri, dan bagaimana bila batas waktu itu terlampaui. Begitu pula dalam konteks jasa perbankan syariah, diperlukan identifikasi, aspek apa saja terkait mekanisme kerja otoritas fatwa yang perlu ditopang regulasi. Misal, seputar standar fatwa yang relevan dengan kebutuhan pembuatan regulasi. Begitu pula standar kompetensi dan integritas anggota otoritas fatwa, metodologi dalam penggalan hukum (*istinbath*), dan derajat *masalah ‘ammah* (kemaslahatan umum) yang dikandung fatwa.

Sejauh ini, regulasi yang ada lebih banyak mengatur tentang tata kelola pasca fatwa keluar. Hal ihwal terkait tahapan sebelum lahirnya fatwa, seperti bagaimana prosedur dan kode etik pembuatan fatwa, proses rekrutmen para mufti, kualifikasi dan kriteria kepatutan dan kelayakan calon anggota otoritas fatwa, tugas dan kewajiban, masa jabatan, rangkap

jabatan, dan sebagainya, belum menjadi atensi peraturan perundang-undangan. Sebagai komparasi, di Aceh misal, ada Qonun No. 2/2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU, sebutan MUI di Aceh). Tentu saja, regulasi ini dalam batas yang tetap menjaga prinsip independensi otoritas fatwa.

Menurut Zulkarnain Sitompul,¹⁶⁸ untuk menciptakan perbankan yang sehat, prinsip pengawasan sedemikian penting. Paling tidak, diperlukan pendekatan dengan tiga pilar utama, yaitu pengawasan, internal *governance*, dan disiplin pasar. Pendekatan ini harus dilakukan karena badan pengawasan tidak akan mampu berpacu dengan kecepatan liberalisasi, globalisasi dan kemajuan teknologi pada instrumen keuangan. Pengawasan yang dilakukan oleh otoritas harus dilengkapi pula dengan disiplin internal bank, serta disiplin pasar.

Sedemikian beratnya tantangan fungsi pengawasan, maka otoritas yang berwenang menetapkan fatwa dan merekomendasikan DPS, juga perlu terus dijaga kredibilitas, independensi, kompetensi, dan reputasinya. Proses

¹⁶⁸ Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: BooksTerrace & Library, 2006).

rekrutmen anggota otoritas syariah perlu melalui mekanisme *fit and proper test* yang transparan, kompetitif, *fair*, dan berstandar tinggi. Perlu ada mekanisme publik, dipayungi regulasi, yang menjamin kompetensi para anggota otoritas syariah, sejak fase rekrutmen sampai fase kinerja pengambilan keputusan fatwa dan rekomendasi calon DPS.

Dengan tersedianya kerangka tata kelola (*governance framework*) yang memastikan terjaganya kredibilitas dan reputasi otoritas syariah, diharapkan bisa menjawab pandangan yang keberatan terhadap unifikasi atau penunggalan otoritas syariah. Argumen dasar pandangan kontra unifikasi itu, antara lain, asumsi bahwa sentralisasi otoritas syariah pada satu institusi, dikhawatirkan menjadi kurang akomodatif terhadap kemajemukan madzhab di tengah masyarakat Indonesia yang bineka. Kewenangan yang tersentral dikhawatirkan menjadi sewenang-wenang dan cenderung berpihak pada kepentingan kekuatan dominan.

Berbagai kekhawatiran itulah yang perlu dimitigasi dan dicegah melalui adanya regulasi kerangka tata kelola standar kinerja otoritas syariah. Dengan demikian, model unifikasi otoritas syariah itu bisa fokus memak-

simalkan keunggulannya, sebagaimana diargumentasikan putusan MK tahun 2022, yakni memberikan kepastian hukum, mencegah kebingungan masyarakat akibat keragaman fatwa yang tidak terkonsolidasi, serta menghindari kekacauan. Sisi lain, orientasi kepastian itu jangan membungkam keragaman pandangan, sesuai bunyi konstitusi: “Kepastian Hukum yang Adil” (pasal 28D ayat 1 UUD 1945).

D. AGENDA PENGUATAN FUNGSI OTORITAS SYARIAH

Dalam pembahasan awal RUU Perbankan Syariah tahun 2007-2008, perdebatan tentang siapa otoritas yang berhak menetapkan fatwa prinsip syariah, sangatlah krusial. Pergulatan itu mengerucut pada dua model kelembagaan. Model *pertama*, otoritas syariah diusulkan sebagai bagian kelembagaan negara, yang dalam konteks perbankan, adalah bagian BI atau OJK. Pendekatan ini dijalankan beberapa negara muslim, seperti Malaysia, Pakistan, atau Maroko. Model ini dipandang memberikan kelebihan dari sisi formalisasi hukum dan integrasi regulasi.

Namun, model ini menuai keberatan dari pemerintah dan beberapa perwakilan organisasi keulamaan, karena dikhawatirkan akan

menimbulkan bias politik dan mengancam independensi otoritas fatwa. Dalam konteks Indonesia, pendekatan ini dinilai terlalu integralistik dan tidak sesuai dengan prinsip hubungan agama-negara yang simbiotik dan non-teokratis.

Model *kedua*, berupa lembaga non-negara, dalam hal ini, mengukuhkan peran MUI yang sudah berjalan selama ini. Model inilah yang kemudian dipilih dalam UU 21/2008. Argumen utamanya adalah legitimasi historis dan sosiologis MUI sebagai representasi keulamaan yang telah lama berkiprah dalam fatwa syariah, khususnya dalam sektor keuangan.

Namun, keberatan terhadap model ini juga mengemuka. MUI bukan badan hukum publik, sehingga fatwanya secara teori tidak bersifat mengikat. Padahal, fatwa di sektor keuangan tidak hanya berdampak pada individu muslim, tetapi juga pada lembaga keuangan dan konsumen umum. Ketiadaan kekuatan hukum yang eksplisit membuat posisi fatwa MUI dianggap lemah dalam sistem hukum nasional.

Dalam perjalanan 12 tahun kemudian, perdebatan panjang mengenai dua model ini akhirnya menemui titik terang dan mulai ter-

selesaikan. Hal ini ditandai oleh dua peristiwa hukum penting.

Pertama, adanya Putusan MK Tahun 2022. Putusan MK Nomor 65/PUU-XIX/2021 yang dibacakan pada Agustus 2022 ini, secara tegas mengukuhkan pilihan hukum Indonesia, yaitu menempatkan MUI sebagai pemegang otoritas fatwa prinsip syariah bidang perbankan, sebagaimana ditetapkan dalam UU 21/2008. Putusan MK ini menolak permohonan yang berupaya membatalkan kewenangan MUI, sekaligus memberikan legitimasi konstitusional pada peran tersebut. Ini menjadi titik balik yang perdebatan pasang surut selama lebih dari satu dekade.

Kedua, disahkannya UU P2SK No. 4/2023 yang memberi penegasan peran strategis MUI. Legitimasi MUI semakin kokoh dengan lahirnya UU ini yang secara eksplisit memperluas dan menyeragamkan kewenangan MUI, tidak hanya di sektor perbankan, tetapi di seluruh sektor keuangan syariah (seperti asuransi, surat berharga, dan inovasi teknologi keuangan). Dengan demikian, UU ini secara normatif mengakhiri perdebatan lama dan menegaskan bahwa MUI adalah pilihan final dan strategis bagi negara sebagai pemegang otoritas syariah.

1. Konsolidasi Kewenangan dan Tantangan Penguatan

Kedua instrumen hukum di atas, Putusan MK 2022 dan UU P2SK 4/2023 secara bersusulan relatif meredakan polemik tentang “siapa yang berwenang” dan mengukuhkan MUI sebagai *the final authority* dalam penetapan fatwa tentang prinsip syariah di sektor keuangan di Indonesia.

Setelah fase konsolidasi kewenangan selesai, pertanyaan strategis berikutnya bergeser ke bagaimana MUI mengelola otoritasnya secara profesional, terbuka, dan akuntabel. Dengan berakhirnya perdebatan tentang “siapa” pemegang otoritas fatwa, fokus berikutnya harus bergeser pada “bagaimana” peran tersebut dapat dioptimalkan. Ada dua aspek penting yang perlu dikembangkan untuk penguatan peran, fungsi, dan wewenang otoritas syariah ke depan:

Pertama, di level hukum normatif, berupa membangun kerangka tata kelola otoritas syariah yang profesional. Kewenangan yang besar menuntut tanggung jawab yang sama besarnya. Oleh karena itu, diperlukan kerangka tata kelola yang

lebih formal dan terstruktur untuk menjaga integritas dan profesionalisme otoritas syariah.

Hingga saat ini, belum ada peraturan turunan formal dari UU P2SK yang secara rinci mengatur prosedur kerja, standar operasional, atau kode etik bagi otoritas fatwa syariah. Regulasi ini penting untuk memastikan konsistensi, objektivitas, dan akuntabilitas dalam setiap proses penetapan fatwa.

Negara seperti Malaysia menerapkan *Shariah Governance Framework* di bawah Bank Negara Malaysia dengan prosedur yang ketat, dokumentatif, dan profesional. Di Pakistan, rotasi dan pelatihan anggota otoritas syariah diatur dengan mekanisme pengawasan berlapis. Pelajaran dari negara-negara ini menunjukkan bahwa regulasi yang kuat tidak harus berarti intervensi. Sebaliknya, ia bisa menjadi instrumen penguatan kelembagaan yang menjaga profesionalitas dan independensi fatwa.

Tata kelola yang kuat akan menjadi benteng untuk menjaga integritas para

ulama dan ahli di dalam lembaga otoritas syariah. Tanpa sistem tata kelola internal dan eksternal yang memadai, kredibilitas lembaga fatwa akan menghadapi pertaruhan yang bisa di luar dugaan.

Kedua, di level hukum empirik, perlu terus diperkuat ekosistem dinamis dan responsif. Fatwa yang berkualitas tidak hanya sah secara syariah, tetapi juga relevan dan aplikatif di lapangan. Ini membutuhkan ekosistem yang terbuka untuk kolaborasi dan pertukaran informasi secara kontinu antara berbagai pihak.

UU P2SK dengan semangat baik telah mengamanatkan pemapanan pola koordinasi antara otoritas regulasi dan otoritas syariah, yang sudah juga dirintis dalam UU 21/2008, antara lain melalui fasilitasi Komite Perbankan Syariah (KPS), yang ke-lembagannya terus dikembangkan.

Diperlukan pengembangan dan penguatan forum-forum dialog yang terlembaga antara otoritas syariah, OJK, BI, dan pelaku industri. Dengan demikian, proses transformasi fatwa menjadi regulasi (*taqnin*

al-fatwa) menjadi agenda kolaborasi yang produktif dan berkelanjutan.

Fatwa yang inovatif bisa menemui tantangan besar di lapangan jika tidak memperhatikan kompleksitas realitas bisnis. Oleh karena itu, otoritas syariah juga harus terus secara rutin mencermati umpan balik dari pelaku usaha syariah. Forum-forum seperti *Ijtima Sanawi* DPS sangat penting untuk terus menampung masukan tersebut, menjembatani antara norma hukum dan praktik bisnis di lapangan.

Melalui dialog dan umpan balik ini, fatwa di bidang *mu'amalat* yang dinamis ini, akan terus adaptif dan relevan terhadap perkembangan zaman, sesuai spirit kaidah *i'adah an-nadhar* (peninjauan ulang) dan *tahqiq al-manat* (verifikasi konteks). Fatwa syariah tidak bisa dihasilkan secara isolatif. Ia harus menjadi hasil dialog antara teks dan konteks.

Dengan selesainya perdebatan konstitusional tentang kewenangan MUI, kini tantangannya adalah membuktikan bah-

wa otoritas tersebut bisa berjalan secara modern, profesional, dan terpercaya. Kredibilitas fatwa bukan hanya terletak pada kesahihan fikih, tetapi juga pada kemampuannya menavigasi kompleksitas dunia keuangan yang terus berubah.

Otoritas syariah dituntut tidak hanya menjadi penafsir teks, tetapi juga juru bicara kebutuhan zaman. Maka, membangun sistem fatwa yang adaptif dan terstruktur adalah keniscayaan. Indonesia punya kesempatan besar untuk menjadi pemimpin dalam inovasi tata kelola fatwa keuangan syariah global—selama ia mampu menggabungkan tradisi keilmuan klasik dengan tata kelola kelembagaan modern.

2. Pelembagaan Ulama dalam Qanun Aceh: Pelajaran Eksperimen Lokal

Dalam lanskap politik dan sosial Indonesia sebagai negara demokratis dengan populasi muslim terbesar, peran ulama dan lembaga keagamaan menjadi sangat sentral, serta menghadapi tantangan konstitusional dan kultural. Sebagai negara mayoritas Muslim, namun bukan negara Islam, Indonesia harus

mendesain relasi yang tepat antara lembaga fatwa ulama dan negara: menjaga independensi, namun tetap memberi peran strategis dalam proses legislasi dan kebijakan publik.

Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) menjadi studi kasus dan bahan komparasi lokal yang menarik untuk menilai kemungkinan relasi ini dilembagakan secara hukum tanpa kehilangan legitimasi keagamaan. Qanun ini bukan sekadar pengakuan, melainkan bentuk pelembagaan yang mengintegrasikan MPU ke dalam struktur tata kelola pemerintahan daerah. Analisis terhadap model ini, serta perbandingan dengan praktik internasional dan nasional lainnya, menjadi kunci untuk merumuskan desain kelembagaan fatwa yang ideal di Indonesia: kuat secara struktural, tetapi tetap mandiri secara substansial.

Secara eksplisit, Qanun MPU memperlihatkan keberanian politik dan ke-sungguhan Aceh merumuskan kerangka pelembagaan ulama dalam sistem pemerintahan, melalui tata kelola yang

komprehensif. MPU dibentuk sebagai lembaga resmi daerah dengan kedudukan di ibu kota provinsi atau kabupaten. Fungsinya adalah memberi pertimbangan terhadap kebijakan daerah serta memberikan bimbingan ke masyarakat sesuai nilai-nilai Islam. MPU secara definitif diakui sebagai mitra resmi Pemerintah Aceh dan DPR Aceh dalam perumusan kebijakan yang berbasis syariat Islam.

MPU memiliki kewenangan menetapkan fatwa dalam isu-isu keislaman yang terkait pemerintahan, ekonomi, budaya, sosial, dan syariat. Lembaga ini juga mengawasi pelaksanaan syariat Islam oleh pemerintah serta melakukan riset, publikasi, dan pengkaderan ulama. Hal ini menjadikan fatwa MPU memiliki legitimasi hukum sebagai rujukan resmi di wilayah Aceh.

Struktur MPU terdiri dari berbagai komponen seperti Majelis Syuyukh, Komisi Tematik (Fatwa, Ekonomi, Pendidikan, Dakwah), Panitia Musyawarah, hingga Badan Otonom. Seluruhnya dipilih secara musyawarah dan dipayungi dalam

struktur hukum daerah. MPU dibiayai melalui APBN/APBA/APBK. Tunjangan pimpinan MPU setara dengan pejabat struktural, dan status protokoler Ketua MPU setara dengan Gubernur dalam acara resmi. Ini menegaskan pengakuan dan dukungan penuh negara terhadap kelembagaan ini.

Regulasi ini memunculkan catatan tentang urgensi dan risikonya. Satu sisi, formalisasi dinilai penting, namun sisi lain, dikhawatirkan dapat mengikis independensi. Ada dilema sentral antara kebutuhan regulasi dan potensi subordinasi. Urgensi regulasi ulama, antara lain, “Menguatkan Otoritas dan Akuntabilitas”. Formalisasi kelembagaan ulama penting untuk memberikan kerangka hukum yang jelas dan pasti bagi pelaksanaan syariat.

Fatwa tidak lagi bersifat personal, melainkan produk kelembagaan dengan legitimasi hukum. Qanun ini menciptakan mekanisme formal untuk sinergi dan kolaborasi antara ulama dan pemerintah, serta memastikan akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan dalam tata kelola

lembaga ulama meningkat, sehingga dapat memperkuat integritas dan wibawa ulama di mata publik. Pendanaan negara memungkinkan keberlanjutan organisasi tanpa bergantung pada pihak swasta. Ulama tidak lagi menjadi entitas eksternal, tetapi bagian dari proses formulasi kebijakan publik berbasis nilai-nilai syariat Islam.

Sementara risiko pelembagaan ulama ke dalam pemerintahan daerah adalah kehilangan independensi. Terdapat potensi lembaga ulama akan menjadi subordinat dari pemerintah. Fatwa bisa dianggap sebagai “produk negara” alih-alih suara murni para ulama, yang pada akhirnya dapat merusak kredibilitas dan reputasi moral lembaga ulama. Lembaga ulama bisa dianggap sebagai alat pemerintah, terutama jika proses seleksi atau pembiayaan dipolitisasi.

Jika struktur terlalu birokratis, kecepatan dan marwah keagamaan pengambilan fatwa juga dapat berkurang. Prosedur administratif yang terlalu ketat bisa menghambat kecepatan dan kedalaman ijtihad. Jika ulama terlalu dekat dengan

kekuasaan, kepercayaan umat bisa luntur karena dianggap “berpihak.”

Keberadaan Qanun MPU di Aceh adalah preseden penting, bahwa formalisasi lembaga ulama dapat dilakukan, dengan mitigasi risiko sedemikian rupa, agar legitimasi sosial keagamaan ulama terus terjaga. Dari kasus Aceh ini, catatan ke depan bukanlah memilih antara “negara atau non-negara”, melainkan mendesain posisi ulama yang “otonom tetapi akuntabel” dan “formal tetapi tidak birokratis”.

Qanun MPU Aceh adalah laboratorium awal bahwa pelembagaan ulama dalam kerangka negara di Indonesia bukan mustahil. Namun, untuk konteks nasional, perlu pendekatan lebih fleksibel dan kontekstual: bukan memilih antara negara atau masyarakat, tetapi merancang bentuk hibrida yang kuat secara struktural dan kokoh secara moral. Indonesia butuh lembaga fatwa yang tidak hanya menjadi benteng syariah, tetapi juga navigator moral masyarakat modern. Tidak terjebak dalam politisasi birokrasi, juga tidak tercerabut dari ruang publik dan tata kelola negara.

3. MUI Bukan “Ormas Biasa”: Agenda Reposisi Kelembagaan

Dalam narasi publik, MUI sering kali disamakan dengan organisasi kemasyarakatan (ormas) lainnya, seperti Nahdlatul Ulama (NU) atau Muhammadiyah. Namun, perbandingan lebih mendalam, baik secara historis, sosiologis, maupun hukum, menunjukkan bahwa posisi MUI lebih kompleks dan unik. Menyebut MUI sebagai “ormas” atau bahkan “LSM” sebenarnya mereduksi fungsi unik dan strategis lembaga ini dalam struktur keagamaan dan ketatanegaraan Indonesia.

Jika dicermati lebih dalam, MUI sesungguhnya bukan ormas biasa, yang berbasis massa, bahkan bisa dikatakan bukan ormas dalam pengertian yang dimaksudkan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas. MUI juga bukan organ negara yang bersifat subordinat. Ia berdiri di antara dua kutub, yang mengemban peran jembatan strategis antara negara dan umat.

Sub bab ini akan memperlihatkan posisi unik MUI sebagai organisasi ahli keulamaan yang memiliki status hibrida, melalui perbandingan dengan mo-

del pelebagaan MPU di Aceh, analisis terhadap Pedoman Dasar (PD) MUI, Perpres pendanaannya, serta perbandingan antara UU Perbankan Syariah, UU P2SK, dan putusan MK. Dengan argumentasi sosiologis dan fungsional, diperoleh jawaban, mengapa MUI “Bukan Ormas Biasa”? Analisis terhadap sifat dan fungsi MUI menunjukkan bahwa ia berbeda dari ormas pada umumnya.

Perbedaan ini terletak pada dua pijakan utama. Pertama, *MUI* bukan organisasi berbasis massa. MUI tidak memiliki anggota perorangan layaknya NU yang memiliki KARTANU atau Muhammadiyah yang menerbitkan KTAM. Legitimasi MUI tidak bersumber dari jumlah massa, melainkan dari representasi keilmuan dan otoritas moral para pimpinan dan pengurusnya --para ulama, zuama, dan cendekiawan muslim dari berbagai ormas, perguruan tinggi, pesantren, dan MUI daerah. Ini menjadikan MUI sebagai “organisasi para ahli” atau “forum konsensus” ulama.

Kedua, MUI memiliki mandat hukum khusus: Berbeda dengan ormas lain, MUI secara eksplisit diberi kewenangan oleh

UU untuk menjalankan fungsi publik yang spesifik. Misal, UU Perbankan Syariah 21/2008 yang diubah dengan UU P2SK 4/2023 memberi wewenang MUI menetapkan fatwa Prinsip Syariah dan UU Jaminan Produk Halal (JPH) 33/2014 yang diubah dengan UU Cipta Kerja 6/2023, memberikan otoritas eksklusif kepada MUI menetapkan fatwa halal. Hal itu menegaskan bahwa negara telah mengakui peran fungsional MUI dalam sistem hukum nasional. Dua pijakan ini sudah cukup untuk menyimpulkan bahwa menyamakan MUI dengan ormas biasa lainnya adalah sebuah reduksi terhadap peran strategisnya.

UU Ormas 17/2013 memperjelas argumen bahwa MUI tidak bisa disamakan dengan ormas pada umumnya. Pasal 1 UU Ormas menyebutkan bahwa ormas adalah organisasi yang “didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela.” Meskipun MUI didukung masyarakat, kelahirannya tidak sepenuhnya inisiatif sukarela dari bawah, melainkan juga hasil desain sosial-politik di awal Orde Baru untuk menyatukan berbagai ormas dan menjadi mitra pemerintah.

UU Ormas menekankan peran ormas untuk “berpartisipasi dalam pembangunan.” Peran ini sangat berbeda dengan MUI yang diberi kewenangan menentukan norma hukum di bidang ekonomi syariah dan jaminan produk halal, yang merupakan sebuah atribusi fungsi publik yang lebih tinggi dan mengikat, bukan sekadar partisipasi. MUI berdiri dalam kategori yang berbeda dengan ormas Islam pada umumnya, yaitu sebagai lembaga keulamaan publik yang diberi mandat oleh negara.

MUI menjalani dinamika ganda: antara Independensi Internal dan Kemitraan Eksternal. Pedoman Dasar (PD) MUI 2020 Pasal 3 tegas menyatakan bahwa MUI bersifat “independen.” Ini adalah pernyataan jati diri yang vital untuk menjaga kredibilitas MUI di mata umat. Independensi ini menjadi modal utama agar fatwa yang dikeluarkan dipersepsi sebagai murni hasil ijtihad keilmuan, bukan intervensi politik.

Di sisi lain, Perpres 151/2014 secara eksplisit menempatkan MUI sebagai “mitra pemerintah” dan memberikan bantuan pendanaan sebagai bentuk penga-

kuan atas peran MUI dalam membantu program pembangunan. Hubungan ini menunjukkan adanya simbiosis: pemerintah memperoleh legitimasi MUI, dan MUI mendapatkan pengakuan serta dukungan finansial dari negara. Ketegangan antara klaim independensi dan status kemitraan ini adalah inti dari keunikan MUI. Ia ingin tetap mandiri dalam substansi fatwa, namun membutuhkan pengakuan dan dukungan dari negara untuk menjalankan fungsinya secara efektif.

Apakah independensi substantif bisa bertahan dalam relasi struktural dengan negara? Jawabannya: bisa, selama ada pemisahan antara *pendanaan administratif* dan *substansi normatif*. Independensi MUI adalah dalam fungsi keilmuannya, bukan dalam pengelolaan anggaran. Dalam analogi kelembagaan, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komnas HAM, dan Dewan Pers juga menerima dana APBN tetapi tetap independen secara substansial. Semua lembaga tersebut bukan organ negara, tetapi diberi tugas oleh negara dan beroperasi secara independen demi menjaga legitimasi sosial dan akuntabilitas substantif.

Perjalanan legislasi terkait posisi MUI menunjukkan pergeseran yang menarik. UU 21/2008 (Perbankan Syariah) memberikan atribusi eksplisit dan tegas. UU ini adalah tonggak sejarah karena secara langsung menunjuk “Majelis Ulama Indonesia” di batang tubuh pasal sebagai otoritas fatwa. Ini adalah bentuk atribusi hukum yang paling kuat, yang menjadikan MUI otoritas *de jure* yang sah dalam sektor perbankan syariah.

Putusan MK 2022 kemudian memberikan pembenaran konstitusional. Ketika UU 21/2008 diuji, Putusan MK 2022 membenarkan bahwa penunjukan MUI sebagai otoritas fatwa adalah konstitusional. MK berargumen bahwa negara tidak mendelegasikan kewenangannya, melainkan hanya mengadopsi otoritas sosiologis yang sudah ada pada MUI. Putusan ini memberikan “lampu hijau” bagi legislatif untuk terus menggunakan model atribusi eksplisit ini.

Setahun pasca putusan MK 2022, UU 4/2023 (P2SK) memperlihatkan langkah mundur yang penuh perhitungan. Di sinilah kontradiksi muncul. Meskipun

putusan MK telah membenarkan model eksplisit, UU P2SK justru memilih pendekatan yang berbeda. Batang tubuh pasalnya hanya menyebut frasa generik “lembaga yang memiliki kewenangan...”, sementara nama MUI hanya muncul di Penjelasan. Ini adalah sebuah kemunduran dari sisi atribusi hukum yang jelas, yang disinyalir sebagai kompromi politik untuk menghindari komitmen hukum yang terlalu mengikat dan memberikan fleksibilitas bagi negara.

Walhasil, MUI tidak dapat lagi disebut sebagai ormas biasa. Berdasarkan analisis sosiologis, fungsional, dan hukum, MUI adalah sebuah Otoritas Keulamaan Nasional. Posisi ini diperkuat oleh setidaknya tiga hal: (1) Atribusi Fungsional oleh UU: MUI menjalankan fungsi publik yang tidak diemban oleh ormas lain; (2) Pembeneran Konstitusional oleh MK: Putusan MK menegaskan bahwa pemberian mandat hukum kepada MUI adalah sah secara konstitusi dan merupakan cara negara untuk melindungi hak beragama warganya; (3) Legitimasi sosiologis dan sejarah: kekuatan MUI yang sesungguhnya berasal dari akar sejarahnya, reputasi, dan

kredibilitasnya di mata umat, yang menjadi fondasi utama atribusi hukum dari negara.

MUI bukan sekadar ormas keagamaan. Ia adalah otoritas kolektif keulamaan yang memainkan peran sentral dalam membentuk konsensus normatif umat Islam, menjembatani negara dan umat, serta menetapkan standar hukum syariah dalam berbagai sektor. Status MUI seharusnya tidak lagi dibatasi oleh kategori *ormas*, tetapi diakui secara hukum dan publik sebagai Lembaga Keulamaan Publik Independen. Pengakuan ini penting bukan hanya untuk kejelasan identitas kelembagaan, tetapi juga untuk menjaga otoritas moral MUI di tengah dinamika sosial-politik bangsa.

Lebih lanjut, tantangan ke depan adalah bagaimana mengokohkan status MUI ini, tidak hanya sebagai “mitra pemerintah” yang bersifat administratif, tetapi sebagai Lembaga Publik Independen dengan mandat hukum yang terjamin, agar ia dapat terus menjalankan peran ganda yang krusial (membimbing umat dan menjadi rujukan negara) tanpa kehilangan kredibilitasnya.

4. Menguatkan Infrastruktur Fatwa: Model Jimly untuk MUI

MUI berada dalam posisi unik: entitas non-negara yang berfungsi sebagai otoritas keagamaan, namun diberi mandat hukum oleh negara dan diakui secara konstitusional oleh putusan MK. Meskipun posisi ini strategis, ia rentan terhadap fluktuasi politik dan ketidakpastian hukum. Peran penting MUI dijalankan dalam ketidakpastian hukum yang signifikan: satu sisi dirujuk negara, sisi lain tanpa dasar formil yang mengikat.

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, dalam *6th Annual Conference on Fatwa Studies 2022* di Jakarta, menawarkan gagasan mengatasi problem ini.¹⁶⁹ Ia tidak terjebak pada dikotomi klasik antara “lembaga negara” dan “ormas biasa”. Ia menggagas posisi tertentu fatwa MUI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Negara yang eksplisit mengakui agama tertentu dalam konstitusinya, da-

¹⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, “Reinstitutionalisasi Infra-Struktur Fatwa Majelis Ulama Indonesia”, Kertas Kerja dipresentasikan dalam *6th Annual Conference on Fatwa Studies (ACFS)*, di Jakarta, 27 Juli, 2022. Gagasan ini kembali dikemukakan dalam ACFS ke-7, di Jakarta, Juli 2025.

lam catatan Jimly, terdapat 74 negara (dari 193 negara anggota PBB: 38,34%). Kristen diakui 41 negara. Islam disebut dalam konstitusi 23 negara: Afghanistan, Aljazair (Algeria), Bahrain, Bangladesh, Brunei Darussalam, Mesir, Iran, Iraq, Jordan, Kuwait, Libya, Malaysia, Maldives, Mauritania, Morocco, Oman, Pakistan, Qatar, Saudi Arabia, Somalia, Tunisia, Uni Emirat Arab, dan Yaman.

Indonesia yang mayoritas muslim dan berpenduduk muslim terbesar di dunia, tidak termasuk kelompok 23 negara Islam tersebut, dan karena itu tidak termasuk 74 negara yang memberikan status khusus kepada agama tertentu. Sisi lain, terdapat lebih 119 negara (61,66% dari jumlah 193 negara anggota PBB) yang tidak mengakui agama negara dan tidak menyebut kata “Tuhan” dalam konstitusinya, sehingga dilabeli “*Godless Constitution in the world*”.

Meski Indonesia tidak memberikan pengakuan khusus pada salah satu agama, tetapi UUD NRI 1945, kata Jimly, Adalah “*the most-Godly Constitution in the world*”, karena paling banyak menyebut

kata Tuhan dan Agama: kata “Allah” 2x, “Ketuhanan Yang Maha Esa” 2x, kata “moral” 1x, kata “akhlak mulia” 1x, dan kata “agama” 14x. Total 20 kata. Dengan itu, kata Jimly, konstitusi Indonesia memberi ruang bagi nilai-nilai agama hidup berdampingan dan berkontribusi aktif. Dalam konteks ini, fatwa tidak diposisikan sebagai suara “non-negara”, karena telah menjadi bagian praksis hukum negara.

Jimly berargumen, model hubungan “mitra pemerintah” yang ada saat ini tidak memadai menopang peran strategis MUI. Status mitra pemerintah, diakui secara sosial, tetapi rapuh secara hukum. Ia menawarkan MUI diberi status hukum sebagai “alat kelengkapan administrasi pemerintahan”. Istilah ini bisa menghindari polemik MUI sebagai “organ negara” yang dapat mengarah subordinasi. MUI menjalankan fungsi administratif yang dibutuhkan pemerintah: menyediakan standar syariah dan fatwa terkait kepentingan publik. Istilah ini menekankan fungsi, bukan struktur. Negara memfasilitasi, bukan mengendalikan.

Jimly mengidentifikasi enam bentuk payung hukum negara untuk mewadahi fatwa: (1) regulasi pengaturan, (2) putusan qadhi (vonnis), (3) keputusan administrasi, (4) aturan kebijakan (*beleidsregel, policy rules*), seperti pedoman kerja, buku petunjuk, kompilasi aturan yang ditetapkan tersendiri atau ditetapkan dalam bentuk keputusan administrasi negara, (5) konvensi internasional, seperti oleh OKI, dan (6) kontrak atau perjanjian. Dari enam ragam itu, Jimly menawarkan fokus pada dua fungsi: (1) regulatori, dan (2) “*directives*” atau “*policy rule, beleid-regels*”.

Fatwa regulatori dan “*directives*” dapat dituangkan dalam: (a) bentuk UU tentang materi hukum tertentu, seperti zakat, waqaf, haji, dsb; dan (b) dalam bentuk ‘*policy rules*’ berupa kompilasi hukum tahunan yang dihimpun MUI dan diberlakukan dengan dua model: (i) keputusan administrasi negara tertinggi yaitu Keputusan Presiden tentang Kompilasi Hukum Islam, atau diberlakukan dengan (ii) penetapan administrasi oleh MA kamar agama sebagai pedoman bagi hakim pengadilan agama, berdasarkan tambahan kewenangan baru berdasarkan UU.

Infrastruktur Fatwa MUI masa depan, dalam tawaran Jimly, terdiri atas dua hal: (1) kaedah hukum materiel, dan (2) kaedah hukum formil, menyangkut tatacara pembentukan fatwa. Kaedah materiel fatwa sepenuhnya merupakan kewenangan Komisi Fatwa MUI tingkat nasional, sedangkan kaedah formil menyangkut prosedur pembentukan diatur sepenuhnya berdasarkan peraturan MUI Pusat.

Jimly mendorong reformasi prosedur pembentukan fatwa MUI yang bersifat partisipatoris dari bawah, dimulai dengan Fatwa MUI tingkat provinsi selama periode 2,5 tahun, kemudian diangkat menjadi materi bahasan silaturahmi kerja periode 2,5 tahun berikutnya oleh Komisi Fatwa MUI Pusat, untuk ditetapkan topiknya dan hukumnya oleh forum nasional tahunan fatwa MUI.

Hasil keputusan Forum Nasional Fatwa MUI setiap 2,5 tahun diajukan kepada Pemerintah, dalam hal ini, Menteri Agama, untuk dua bentuk tindak lanjut. Pertama, mendapatkan persetujuan untuk diberlakukan dengan Keputusan Pre-

siden atau sekurang-kurangnya dengan Keputusan Menteri Agama atas nama Presiden atau atas persetujuan Presiden. Kedua, diadakan pengujian (*judicial preview*) oleh Mahkamah Agung dan penetapan sebagai pedoman hakim pengadilan agama dalam memeriksa, memutus, dan mengadili.

Untuk itu, menurut Jimly, Komisi Fatwa MUI perlu direstrukturisasi, sehingga secara nasional terdiri atas Komisi Fatwa tingkat pusat dan Komisi Fatwa tingkat provinsi di seluruh Indonesia yang dapat menyusun sendiri pelbagai ketentuan mengenai prosedur pembentukan Fatwa MUI sebagaimana mestinya. Dapat dipertimbangkan pula, menurut Jimly, MUI sebagai alat kelengkapan administrasi pemerintahan dapat pula diatur tersendiri, dimana di dalamnya diadakan pengaturan mengenai prosedur fatwa MUI.

Pilihan bentuk hukum peraturan tersebut adalah ada dua. *Pertama*, UU tersendiri dengan turut mengubah UU tentang MA, UU tentang Peradilan Agama, UU tentang ZISWAF, UU tentang Haji,

dan sebagainya, dengan menggunakan metode *'omnibus law'*. Kedua, cukup dengan PP Atributif berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dengan pilihan: (a) paling luas berupa PP tentang MUI dan Pembentukan Fatwa, atau (b) cukup sempit, yaitu PP tentang Pembentukan Fatwa MUI saja.

Secara keseluruhan, pemikiran Jimly adalah ajakan untuk merekonstruksi posisi MUI dari sekadar "mitra informal" yang rentan, menjadi otoritas yang memiliki infrastruktur hukum yang kokoh. Ia tidak mengusulkan Indonesia menjadi negara teokrasi, melainkan sebuah negara yang cerdas dalam mengelola keragaman dan memfasilitasi kebutuhan warganya.

Dengan demikian, MUI dapat bertransformasi menjadi lembaga yang tidak hanya berwibawa di mata umat, tetapi juga kokoh secara hukum dan diakui sebagai pilar penting dalam tata kelola negara yang berdasarkan Pancasila. Fatwa adalah hasil ijtihad kolektif para ulama, bukan produk eksekutif atau legislatif. Maka, meskipun diformalisasi secara prosedural, substansi fatwa tidak boleh

dikendalikan negara. Kekuatan fatwa harus tetap berakar pada legitimasi moral dan sosial umat, bukan semata legalitas yuridis.

Gagasan Prof. Jimly menghadirkan solusi konstitusional yang elegan: memperkuat status fatwa dan MUI dalam sistem hukum negara tanpa mengorbankan independensi keagamaan. Di tengah pluralisme otoritas keislaman dan dinamika sosial-politik nasional, model *lembaga publik independen dengan payung PP Atributif* menjadi opsi paling seimbang — antara legitimasi hukum, kebebasan ijtihad, dan pengakuan sosial. *

**DINAMIKA
OTORITAS
SYARIAH
DALAM HUKUM
PERBANKAN
INDONESIA**

Studi Komparatif
Beberapa
Negara Muslim

B A B
V

PENUTUP

Bab ini merangkum bagian terpilih dari seluruh ulasan dalam buku ini. Seputar dinamika otoritas syariah dalam hukum perbankan di Indonesia. Baik aspek konseptual, normatif, dinamika empiris, maupun catatan perbandingan praktik hukum di berbagai negara mayoritas muslim. Isu otoritas syariah merupakan kajian titik singgung antara norma agama dan sistem hukum negara kebangsaan. Ia tidak hanya bekerja sebagai pemandu prinsip syariah, tetapi juga sumber hukum materiel yang memengaruhi kebijakan. Dalam pada itu, pencarian titik keseimbangan antara: (1) isu legalitas dan daya ikat fatwa secara legal formal, (2) independensi otoritas, dan (3) reputasi-kredibilitas-kompetensi institusi secara sosial keagamaan, masih menjadi agenda mendasar yang menuntut pendalaman dan pengujian relevansi secara berkelanjutan.

A. Legitimasi Otoritas Agama dalam Nation-State: Dinamika Awal

Proses pembentukan skema otoritas syariah dalam hukum perbankan Indonesia sarat dengan dinamika tarik-menarik politik legislasi, bukan semata pertimbangan teknokratis kelembagaan. Pada awal pembahasan RUU Perbankan Syariah tahun 2007-2008, debat utama berpusat pada dua kutub gagasan: pertama, “DSN-Negara”, otoritas fatwa baru di bawah BI/OJK, menjadi bagian kelembagaan negara, serta terpisah dari MUI; dan kedua, mempertahankan “DSN-MUI” sebagai otoritas fatwa independen non-negara, yang melekat pada legitimasi keagamaan MUI, sebagaimana praktik berlangsung sebelumnya.

Skema “DSN-Negara” yang diusulkan DPR tahun, dirancang sebagai satu-satunya otoritas yang berwenang mengeluarkan fatwa dan mengawasi implementasinya. Formula ini mendapat penolakan keras MUI, khususnya dari KH Ma’ruf Amin, Ketua MUI Bidang Fatwa saat itu, yang menilai pemindahan otoritas tersebut dapat merusak independensi dan otoritas keagamaan fatwa syariah. Sikap MUI ini kemudian mendapat dukungan pemerintah, yang disampaikan Menteri Keuangan saat itu, Sri Mulyani.

Pada akhirnya, melalui proses kompromi, formula final dalam UU 21/2008 mempertahankan otoritas MUI dalam menetapkan fatwa prinsip syariah. Fungsi pengawasan di setiap bank diserahkan kepada DPS yang diangkat berdasarkan rekomendasi MUI, sesuai UU Perseroan Terbatas 40/2007. Sebagai jalan tengah, dibentuklah Komite Perbankan Syariah (KPS) di internal BI yang bertugas memproses fatwa MUI menjadi Peraturan BI, dengan komposisi anggota yang melibatkan unsur masyarakat dan pemerintah.

Dengan demikian, meskipun melibatkan negara dalam implementasi regulasinya, otoritas primer dalam menetapkan prinsip syariah tetap diberikan kepada MUI. Struktur ini merupakan hasil negosiasi historis yang memperlihatkan bagaimana otoritas syariah di Indonesia tidak hanya merupakan urusan yuridis-teknis, tetapi juga simbol posisi dan legitimasi otoritas keagamaan dalam negara kebangsaan (*nation-state*, bukan *religion-state*).

B. Pelajaran Komparasi: Keseimbangan Legalitas, Independensi, dan Kompetensi

Studi komparatif beberapa negara muslim, seperti Malaysia, Pakistan, Sudan, Iran, dan Bahrain, menawarkan pelajaran berharga dalam desain institusional otoritas fatwa prinsip syariah dan tata kelola kepatuhan syariah di sektor keuangan. Masing-masing menampilkan variasi pendekatan antara integrasi dengan otoritas negara dan upaya menjaga independensi lembaga fatwa. Pelajaran utama yang dapat dipetik dari perbandingan ini adalah pentingnya menyeimbangkan tiga prinsip kunci: legalitas, independensi, dan kompetensi.

Mereka berupaya menyelesaikan dilema antara otoritas yang berdaya ikat hukum dan legitimasi fatwa yang berakar dari ijtihad ulama. Model yang dihasilkan bervariasi, mulai dari yang terintegrasi dalam bank sentral (Malaysia, Pakistan, Sudan) hingga model non-negara yang diakui secara formal (Bahrain, Indonesia). Pakistan dan Sudan memperlihatkan model bagian struktur formal negara, namun tetap menekankan kompetensi dan independensi. Malaysia menjadi contoh progresif dalam daya ikat fatwa, yang tidak hanya dirujuk lembaga keuangan, tetapi juga pengadilan sipil. Iran

menunjukkan model sentralisasi ekstrem, namun tetap menekankan legitimasi keilmuan. Bahrain mengandalkan standar internasional AAOIFI, dengan fleksibilitas kelembagaan yang lebih longgar. Itu menunjukkan bahwa keberhasilan industri keuangan syariah tidak hanya bergantung fatwa yang kredibel, tapi juga tata kelola yang kuat dan efektif.

Pelajaran utamanya adalah bahwa fatwa harus memiliki daya ikat hukum agar dapat efektif dalam mengawal kepatuhan syariah. Kekuatan itu dapat dicapai melalui berbagai cara, baik dengan menyatukan otoritas fatwa dalam kelembagaan negara maupun dengan memberikan atribusi hukum pada lembaga non-negara. Dalam konteks Indonesia, yang bukan negara Islam, posisi otoritas syariah di tangan MUI berada dalam dilema antara status non-negara dan kebutuhan fatwa yang berdaya ikat hukum. Maka, improvisasi regulatif Indonesia perlu lebih progresif untuk memperjelas status, standar kompetensi, serta kekuatan hukum fatwa, dengan mengambil pelajaran dari pengalaman negara-negara tersebut sebagai cermin kritis yang kontekstual.

C. Putusan MK 2022: Pengukuhan Model Otoritas

Dinamika perdebatan panjang otoritas syariah dalam hukum perbankan di Indonesia mulai menemui titik terang setelah lebih dari satu dekade (2007–2022) dengan lahirnya putusan MK 2022. Dalam putusan perkara 65/PUU-XIX/2021, yang dibacakan Agustus 2022, MK secara konstitusional mengukuhkan legitimasi dan kedudukan strategis MUI sebagai pemegang otoritas dalam menetapkan prinsip syariah pada perbankan. Putusan ini menolak permohonan yang mempertanyakan kewenangan MUI sebagai lembaga non-negara, dengan alasan bahwa urusan penentuan prinsip syariah adalah otoritas agama, bukan otoritas perbankan atau negara. MK menolak seluruh argumentasi pemohon yang mempersoalkan pemberian delegasi kewenangan kepada lembaga non-negara (MUI).

Pertimbangan utama MK adalah kekhususan perbankan syariah yang harus tunduk pada prinsip syariah, dimana otoritas untuk menetapkannya merupakan “otoritas agama” (ulama), bukan “otoritas negara” (BI/OJK). Bagi MK, BI atau OJK tidak memiliki kompetensi dan sumber daya memadai untuk merumuskan substansi prinsip syariah. MK menegaskan bahwa

menyerahkan kewenangan ini kepada negara justru akan menjadi tindakan sewenang-wenang, dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kekacauan, yang dapat menciderai keyakinan umat Islam, mengingat Indonesia bukanlah negara agama.

MK menilai penempatan MUI sebagai otoritas syariah merupakan tindakan yang tepat dan proporsional. Pasca putusan tersebut, konstruksi hubungan agama dan otoritas negara makin jelas. Fatwa MUI berperan sebagai sumber hukum materiil yang menetapkan substansi prinsip syariah, melalui proses perumusan secara kolektif oleh para ulama dan ahli yang kompeten. Sementara BI/OJK berperan sebagai sumber hukum formal yang berwenang menuangkan fatwa ke dalam regulasi, sehingga berkekuatan mengikat publik.

Pembagian peran ini dinilai MK tepat, karena menghormati otoritas keagamaan dan menjaga kewenangan negara. Selain itu, dengan diakui dan diberinya mandat kepada MUI, MK menegaskan bahwa skema ini juga menghindari potensi perbedaan fatwa dari berbagai organisasi Islam, yang bisa membingungkan masyarakat dan menimbulkan ketidakpastian. MK menegaskan, negara tidak mendelegasikan ke-

wenangan, melainkan mengadopsi otoritas sosiologis yang sudah ada pada MUI.

Putusan MK secara definitif memposisikan MUI sebagai lembaga yang secara historis dan dari aspek kompetensi berperan dalam penetapan fatwa syariah, sedangkan negara berperan dalam mengadopsi fatwa menjadi hukum positif yang mengikat secara umum. Pembagian peran ini memastikan bahwa kekhususan perbankan syariah tetap terjaga, yaitu sebagai praktik ekonomi yang dijalankan sesuai syariat agama, sejalan dengan prinsip-prinsip konstitusional yang menjamin kebebasan beragama di Indonesia.

D. Omnibus Law 2023: Antara Konsolidasi dan Pergeseran

Omnibus Law melalui UU 4/2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK) melakukan konsolidasi signifikan dalam tata kelola otoritas syariah sektor keuangan di Indonesia. *Omnibus Law* ini melakukan harmonisasi dengan menghapus sebutan spesifik “Majelis Ulama Indonesia” dari batang tubuh seluruh UU di sektor keuangan dan menggantinya dengan frasa generik, yaitu “Lembaga yang Memiliki Kewenangan dalam

Penetapan Fatwa di Bidang Syariah”. Meski frasa dalam batang tubuh bersifat generik, Penjelasan Pasal 337 huruf (h) UU P2SK menegaskan dengan pasti bahwa yang dimaksud dengan “lembaga” tersebut adalah MUI. Secara substantif, konsolidasi ini mengukuhkan dan memperluas otoritas MUI.

Konsolidasi ini sekaligus menghapus fragmentasi model otoritas syariah yang sebelumnya terbagi dalam dua pendekatan: terbuka (multi-lembaga) seperti dalam UU SBSN dan UU Perasuransian, serta tertutup (*single authority*) seperti dalam UU Perbankan Syariah. Penegasan ini juga menghapus ambiguitas dalam UU sebelumnya yang membuka opsi bagi lembaga lain dan mengukuhkan model otoritas tunggal yang terpadu di bawah MUI.

Dengan demikian, *Omnibus Law 2023* tidak hanya menyelaraskan peraturan tetapi juga memperkuat posisi sentral MUI sebagai pemegang otoritas syariah yang berlaku tidak hanya untuk perbankan, tetapi juga seluruh sektor keuangan lainnya seperti asuransi, pembiayaan, dan dana pensiun. Ini memberikan kepastian hukum dan memperkuat peran MUI sebagai rujukan fatwa prinsip syariah di seluruh sektor keuangan. Selain kepastian

hukum dalam transformasi prinsip syariah dari fatwa ke regulasi, ini tetap membuka ruang koordinatif antara regulator dan otoritas syariah, memperkuat integrasi antara hukum nasional dan prinsip syariah secara institusional.

Melalui UU P2SK, mekanisme transformasi fatwa ke dalam regulasi memperoleh bentuk yang makin terpadu, sistematis, dan lintas-sektor. Tidak lagi terbatas pada perbankan syariah, seluruh sektor jasa keuangan kini memiliki kerangka hukum untuk memastikan bahwa fatwa yang menjadi pedoman dapat diinstitutionalisasi sebagai regulasi. Terdapat empat klausul penting. *Pertama*, prinsip syariah dari otoritas fatwa harus ditindaklanjuti oleh regulator dengan pembentukan peraturan sektoral. *Kedua*, proses pembentukan regulasi tersebut wajib dikordinasikan dengan otoritas fatwa agar tidak berjalan sendiri-sendiri. *Ketiga*, otoritas regulasi dapat membentuk komite khusus sektoral—seperti Komite Perbankan Syariah, Komite Asuransi Syariah, dan komite sejenis di sektor lainnya—untuk memfasilitasi integrasi fatwa ke dalam regulasi. *Keempat*, dalam kasus belum adanya fatwa atas produk atau aktivitas tertentu (misalnya dalam asuransi syariah), regulator

tetap wajib berkoordinasi dengan otoritas fatwa dan dapat mengikuti rekomendasinya.

Namun, tampaknya konsolidasi yang berkelanjutan masih diperlukan, mengingat UU P2SK 2023 juga memperlihatkan adanya pergeseran. Dalam perjalanan legislasi awal, UU Perbankan Syariah (2008), memberikan atribusi hukum yang eksplisit dan tegas kepada MUI, dengan langsung menunjuk MUI sebagai otoritas fatwa. Lima belas tahun kemudian, UU P2SK memilih pendekatan berbeda, dengan menyebut nama MUI di penjelasan.

Pergeseran ini juga bisa disebut menandai langkah mundur dari atribusi eksplisit menjadi atribusi implisit, dan bisa dipandang sebagai wujud dinamika politik legislasi: satu sisi memberi fleksibilitas bagi negara agar tidak terikat permanen pada satu institusi, sisi lain mengabaikan kepastian hukum bagi MUI sebagai otoritas syariah.

Setahun pasca putusan MK 2022, UU P2SK 2023 memperlihatkan langkah berbeda. Putusan MK membenarkan model eksplisit, UU P2SK memilih pendekatan implisit. Putusan MK membenarkan model UU 21/2008 yang menunjuk MUI secara langsung. Tidak ada

halangan hukum bagi pembuat UU untuk terus menggunakan model atribusi eksplisit itu. Namun, ketika merumuskan UU P2SK, legislatif memilih tidak mengikuti preseden yang dibenarkan MK. Ini bukan keharusan hukum, melainkan pilihan politik. Setelah MK memberi lampu hijau, legislatif terkesan berpaling.

Ini ambiguitas yang terkesan sengaja diciptakan dalam legislasi. Pembuat UU seolah ingin mengakui fungsi MUI, karena dibutuhkan, tetapi menghindari komitmen yang mengikat, dengan tidak menyebut nama eksplisit di batang tubuh. Bisa jadi, ini untuk menjaga fleksibilitas dan menghindari kontroversi. Secara teori hukum, batang tubuh lebih kuat daripada penjelasan. Dari sisi kepastian hukum otoritas syariah, bisa dikatakan, UU P2SK 2023 adalah kemunduran dibandingkan UU Perbankan Syariah 2008.

Ada indikasi, pembuat UU P2SK berniat mengurangi peran MUI. Pembentuk UU seolah membuka kemungkinan ke depan untuk tidak hanya merujuk MUI. Tetapi, karena ada indikasi diamika, mengingat saat pembahasan *omnibus law*, KH Ma'ruf Amin yang pernah berperan istimewa dalam pembahasan RUU Perbankan Syariah 2008 tengah menjadi Wapres, akhirnya

nama MUI tetap dimasukkan, meski di penjelasan. MUI masih diakui, tetapi tidak lagi sekuat pengakuan eksplisit dalam UU 21/2008.

Dengan istilah “lembaga yang berwenang,” bisa saja suatu saat muncul lembaga baru yang diberi otoritas fatwa syariah selain MUI. Secara hukum, pintu itu terbuka. Karena di penjelasan ditegaskan bahwa lembaga itu adalah MUI, untuk saat ini posisi MUI tidak hilang. Hanya saja, penjelasan tidak punya bobot hukum setara pasal, sehingga secara jangka panjang status ini rapuh.

Jika dalam UU 21/2008, otoritas MUI eksklusif, eksplisit, dan pasti, dalam UU 4/2023, otoritas MUI implisit, kompromis, dan bisa dinegosiasi ulang. Terindikasi masih terjadi tarik-menarik: awalnya MUI hendak “dihapus” dari teks UU, lalu dikompromikan masuk ke penjelasan. Ini menandakan ada pergeseran politik hukum menuju pelemahan wewenang MUI. Dari semua itu, diperlukan konsolidasi berkelanjutan agar otoritas syariah di Indonesia tidak terus-menerus terjebak dalam tarik-menarik politik hukum, tetapi dapat berdiri kokoh sebagai bagian dari infrastruktur hukum nasional.

E. Agenda Mendatang: Penguatan Kerangka Tata Kelola

Konsolidasi otoritas syariah pasca-UU P2SK 4/2023 mendorong pergeseran fokus dari perdebatan tentang “siapa” pemegang otoritas ke “bagaimana” penguatan kerangka tata kelola syariah (*Sharia Governance Framework*) untuk menjamin kepatuhan. Momen penting berikutnya ditandai penerbitan Peraturan POJK No. 2/2024 tentang Tata Kelola Syariah. POJK ini memperbarui kerangka kerja tata kelola yang sebelumnya hanya menekankan tugas DPS dan kepatuhan. Kini, diperluas mencakup manajemen risiko syariah, audit internal syariah, dan kajian ulang eksternal. Perluasan ini bertujuan memastikan seluruh operasional perbankan syariah tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan pada akhirnya meningkatkan kepercayaan masyarakat serta daya saing industri.

Secara khusus, reformulasi kedudukan dan kewenangan DPS menjadi salah satu aspek paling krusial dalam penguatan *governance* otoritas syariah ke depan. POJK 2/2024 Tata Kelola Syariah menempatkan DPS sebagai “pihak utama bank” yang setara dengan direksi dan komisaris. Diiringi penguatan aspek independensi, kewenangan substantif, hingga insentif remunerasi DPS yang proporsional. Trans-

formasi ini bagian integral dari semangat UU P2SK yang mendorong peran DPS tidak hanya pada fungsi pengawasan syariah, melainkan bagian dari sistem pengambilan keputusan strategis dalam institusi keuangan syariah. Kedudukan baru ini juga membedakan DPS dari pihak ketiga seperti konsultan hukum dan akuntan publik, menegaskan posisi vitalnya dalam memastikan kepatuhan syariah. Dengan kerangka kerja yang lebih komprehensif dan peran DPS yang lebih kuat, fondasi penguatan *governance* otoritas syariah di masa depan telah diperkokoh, menciptakan landasan bagi pertumbuhan perbankan syariah yang inklusif dan berkelanjutan.

Walhasil, agenda krusial otoritas syariah ke depan adalah bagaimana mengoptimalkan fungsi dan wewenang. Ini mencakup penguatan profesionalisme, transparansi, dan akuntabilitas dalam tata kelola otoritas syariah. Dengan konsolidasi kewenangan yang telah dijamin UU, pemegang otoritas syariah kini memiliki modal hukum yang kuat untuk terus bertransformasi dan menjadi pilar utama dalam sistem hukum ekonomi syariah di Indonesia. *

Daftar PUSTAKA

■ BUKU

- Ahmed, Habib dan Tariqullah Khan, *Manajemen Risiko Lembaga Keuangan Syariah*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Ali, Chaidir, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni, 2005)
- Al-Qardhawi, Yusuf, *Al-Fiqh al-Islami baina al-Ashlah wa al-Tajdid* (Kairo: Maktabah Wahbah, 2003)
- Al-Suyuthi, Jalaluddin, *Al-Asybah wa Al-Nadhair fi al-Furu'*, (Semarang: Usaha Putra)
- Amin, Ma'ruf, *Fatwa dalam Sistem Hukum Islam*. Jakarta: eSAS, 2008.
- Amir, Nashir bin Ahmad Sholih, *Tathbiqaatu Qaidah 'Hukm al-Hakim*

- Yarfa'u al-Khilaf' fi al-Siyasah al-Syar'iyah* (Penerapan Kaidah 'Hukm al-Hakim Yarfa'u al-Khilaf' Dalam Politik Hukum Islam). (Riyadh: Universitas Ibnu Sa'ud, Riyadh, 2014)
- An-Na'im, Abdullahi Ahmed. *Islam dan Negara Sekuler: Menegosiasikan Masa Depan Syariah*. Bandung: Mizan. 2007.
- Arfa, Faisar Ananda, *Sejarah Pembentukan Hukum Islam*. Jakarta: Pustaka Firdaus. 1996.
- Arifin, Busthanul. "Segi Hukum yang Terlupakan." Dalam Satria Effendy, *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer; Analisis Yurisprudensi dengan Pendekatan Ushuliyah*. Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Arifin, Busthanul. *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Gema Insani Press. 1996.
- Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Angkasa, 1995.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. (2009). *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Baehaqi, Ja'far. (2017). "Paradoks Fatwa Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia Dalam Regulasi Hukum Perbankan Syari'ah dan Alternatif Solusinya." *Al-Ahkam*, 27(1), April.

- Bank Sentral Sudan. *Tautsiq Tajribat al-Sudan fi Majal al-Masharif wa al-Muassasat al-Maliyah al-Islamiyah: Makhaththath al-Riqabah wa al-Isyraf al-Mashfy*. Khortum: Maktabah Wathaniyah, 2006.
- Barlinti, Yeni Salma. (2010). *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Chapra, M. Umer dan Tariqullah Khan. *Regulasi dan Pengawasan Bank Syariah*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Dahlan, Abdul Aziz (ed.). (1996). *Ensiklopedi Hukum Islam*. Jilid I. Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve.
- Djamil, Fathurrahman. *Metode Ijtihad Majelis Tarjih Muhammadiyah*. Jakarta: Logos, 1995.
- Effendy, Bahtiar. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina, 1998.
- Effendy, Satria. *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer*. Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Freeman, M.D.A. *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*. London: Sweet & Maxwell Ltd., 1994.
- Friedman, Lawrence M. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton and Company, 1984.

- Friedman, W. *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*. Jakarta: Rajawali, 1990.
- Fuady, Munir, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, (Jakarta, Kencana: 2023)
- Haron, Sudin. *Islamic Banking: Rules & Regulations*. Selangor: Pelanduk Publication, 1997.
- Hasanuddin. *Metodologi Istinbath dalam Penerbitan Fatwa DSN MUI*. Jakarta: Pusat Ruskalibbang DSN-MUI, 2024.
- Hidayat, Komaruddin (ed.). *Islam, Negara & Civil Society: Gerakan dan Pemikiran Islam Kontemporer*. Jakarta: Paramadina, 2005.
- Hidayat, Sutan Emir, AM Hasan Ali, Prof. Dr. KH. Ma'ruf Amin: *Akselerator Gerakan Ekonomi Syariah*, (Jakarta: Setwapres, 2024)
- Hosen, Ibrahim. *Pembaruan Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: UI Press, 1996.
- Indrati, Maria Farida, (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan*. Jilid 1. Jakarta: Kanisius.
- Jumhana, Muhammad. (2008). *Asas-Asas Hukum Perbankan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakri.
- Ka'bah, Rifyal. (1999). *Hukum Islam Indonesia: Perspektif Muhammadiyah dan NU*. Jakarta: Yarsi.
- Karim, Adiwarmarman A., *Bank Islam: Analisis Fiqih dan Keuangan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.

- Kelsen, Hans, *Teori Hukum Murni*, (Bandung: Rineke Cipta, 2008)
- Khan, Tariqullah dan Ahmed, Habib, *Manajemen Risiko Lembaga Keuangan Syariah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008).
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Agustus 2022)
- Leiboff, Marret dan Mark Thomas. 2004. *Legal Theories in Princile*. Sidney: Lawbook.co
- M. Friedman, Lawrence, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2015)
- Majelis Ulama Indonesia (MUI). *Pedoman Dasar Majelis Ulama Indonesia*, hasil Munas MUI Juli 2005.
- Majelis Ulama Indonesia. *Pedoman Dasar (PD) MUI*, hasil Munas MUI Juli 2020.
- Mansur, Husein. *Al-Madkhal Ila al-Qanun: al-Kitab al-Awwal al-Qaidah al-Qanuniyah*. Beirut: Dar a-Nahdhah al-Arabiyah, 1995.
- Mudzar, Mohammad Atho. *Fatwas of The Council of Indonesian Ulama: A Study of Islamic Legal Thought in Indonesia 1975-1988*. Jakarta: INIS, 1993.
- Qardhawi, Yusuf. *Al-Fiqh al-Islami baina al-Ashlah wa al-Tajdid*. Kairo: Maktabah Wahbah, 2003.
- Rahman, Jamal D., Asrori S. Karni, Yusro M. Santoso (Editor), *Perbaikan Berkelanjutan:*

- Al-Ishlah ila Ma Huwal Ashlah tsummal Ashlah fal Ashlah [Memori Jabatan Wapres RI 2019-2024 Prof. Dr. KH. Ma'ruf Amin]*, (Jakarta: Setwapres, 2024)
- Rasyid, Fachrul. (2008). "Rebah Dirambah Murabahah". *Majalah Gatra*, 20 Februari.
- Razak, Abd Hakim Abd. (2018). *The Corporate Governance of Multiple Sharia' Board Directorship Practice*. Disertasi, Trinity College Dublin.
- Saeed, Abdullah. (2006). *Menyoal Bank Syariah: Kritik atas Interpretasi Bunga Bank Kaum Neo-Revivalis*. Jakarta: Paramadina.
- Sam, Ichwan, dkk (ed.). *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*. Jakarta: DSN-MUI, 2010.
- Sam, Ichwan. *Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional*. Jakarta: DSN-MUI, 2006.
- Sam, M. Ichwan, dkk. (ed). *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*. Jakarta: DSN-MUI, 2010.
- Sam, M. Ichwan. *Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional*. Jakarta: DSN-MUI, 2006.
- Sekretariat MUI. *Pedoman Penyelenggaraan Organisasi Majelis Ulama Indonesia*. Jakarta: MUI, 2001.
- Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, (Bandung: CV Utomo, 2009)

- Shidqi bin Ahmad al-Burnu, Muhammad. (tanpa tahun). *Al-Wajiz fi Idhahi al-Qawa'id al-Fiqhi al-Kulliyah*. Riyadh: Muasasah Risalah.
- Sholeh, Asrorun Ni'am (ed.), *Fatwa Majelis Ulama Indonesia Dalam Sorotan*. Jakarta: MUI. 2011.
- Sitompul, Zulkarnain. *Problematika Perbankan*. Bandung: BooksTerrace & Library, 2006.
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Press, 1993)
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007.
- Soeharto, Didih Muhammad. (2015). *Efektivitas Dewan Pengawas Syariah pada Perbankan Syariah*. Disertasi, Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Sujanto, Chaidir Ali. (2005). *Badan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Sukanto, Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2008)
- Sunandar, Heri. "Peran dan Fungsi Dewan Pengawas Syariah (Shari'a Supervisory Board) dalam Perbankan Syariah di Indonesia". *Jurnal Hukum Islam*, Desember 2005.
- Suyuthi, Jalaluddin Al-. *Al-Asybah wa Al-Nadhair fi al-Furu'*. Semarang: Usaha Putra.

- Thalib, Sajuti, *Receptio A Contrario, Hubungan Hukum Adat dan Hukum Islam*. Jakarta: Bina Aksara, 1985)
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018)
- Ungar, Roberto M. *Gerakan Studi Hukum Kritis (The Critical Legal Studies Movement)*. Terj. Ihdhal Kasim. Jakarta: ELSAM, 1999.
- Unger, Roberto M., *Gerakan Studi Hukum Kritis (The Critical Legal Studies Movement)*. Terjemahan Ihdhal Kasim. (Jakarta: ELSAM, 1999).
- Vogel, Frank Edward, *Islamic Law and Legal System: Studies of Saudi Arabia* (Cambridge: Harvard University, 1993)
- W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, (Jakarta: Rajawali, 1990)
- Warasih, Esmi, *Pranata Hukum; Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Pustaka Magister, 2016)
- Wibowo, Sigit. (2009). "Transaksi Derivatif Coreng Industri Perbankan Syariah". *Sinar Harapan*, 3 Februari.

■ TESIS/DISERTASI

- Adams, Wahiduddin, *Fatwa-Fatwa Hukum MUI (Pola Terserapnya Dalam Peraturan Perundang-Undangan 1975–1997)*. Di-sertasi, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 5 Juli 2002.
- Aiyub, Sholahudin Al, *Analisis Faktor-Faktor Keorganisasian yang Berhubungan dengan Kinerja Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia*. Tesis Magister, Pascasarjana UI, 2006.
- Alaydan, Sultan, “Islamic finance, Sharia non-compliance and the standardization of Sharia Governance” (Disertasi, University of Westminster, London, 2016)
- Arrisman, “Kedudukan dan Fungsi Pengawasan Dewan Pengawas Syariah dalam Transaksi Bank Syariah di Indonesia.” Ringkasan Disertasi, Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.
- Baehaqi, Ja’far. (2013). *Dialektika Hukum Islam dan Hukum Nasional dalam Formulasi Hukum Perbankan Syariah di Indonesia*. Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro.
- Barlinti, Yeni Salma, *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia*. (Disertasi. FH UI, 2010)
- Hasan, Zulkifli, “Shari’ah Governance in Islamic Financial Institutions in Malaysia, GCC

- Countries and The UK.” Disertasi, Durham University, Inggris, 2011.
- Karni, Asrori S., *Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah dalam Regulasi Perbankan Syariah*. (Jakarta: Tesis Magister Hukum FH UI, 2008)
- Kok, Seng Kiong, “Islamic Finance in the Global Economy: An Exploration of Risk Management and Governance within Shariah Finance.” Disertasi, School of Management, University of Liverpool, Inggris, 2014.
- Musthafa, Musthafa Ibrahim Muhammaf, “Nahwa Manhaj Mutakamil Lirraqabah ‘alal Masharif al-Islamiah.” (*Menuju Metode Terpadu Pengawasan Perbankan Islam*) Disertasi, Program Ekonomi Islam, Al-Jami’ah Al-Amrikiyah Al-Maftuhah, Kairo, 2012.
- Rammal, Hussain G. (2010). *Corporate Governance in the Islamic Banking System in Pakistan: The Role of Shari’ah Supervisory Board*. Disertasi, Business School, University of Adelaide.
- Rammal, Hussain G., “Corporate Governance in the Islamic Banking System in Pakistan: The Role of Shari’ah Supervisory Board.” Disertasi, Business School, University of Adelaide, Australia, 2010.
- Razak, Abd Hakim Abd, “The Corporate Governance of Multiple *Sharia*’ Board Director-

ship Practice Under The Centralised Approach: A Case Study Of Qismut+3 South East Asia Divisional Members of Malaysia and Indonesia.” Disertasi, School of Law, Trinity College Dublin, Irlandia, 2018.

Sudi, Didih Muhammad, “Efektivitas Dewan Pengawas Syariah pada Perbankan Syariah.” Disertasi, Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2015.

Zuhdi, Ahmad, “Positivisasi Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) dalam Sistem Hukum Indonesia.” Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2015.

■ ARTIKEL JURNAL

Abdillah, Masykuri, “Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi”, (*Journal Ahkam*, Vol. XIII No. 2, Juli 2013) <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/ahkam/article/view/937>

Abdullah, Zaitun dan Endra Wijaya, “Dinamika Penerapan *Ijtihad* Bidang Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (Vol. 49, No. 2, 2019).

Alam, Md. Kausar; Suhaimi Ab Rahman, Hasri Mustafa, Sabarina Mohammed Shah, Md. Shamim Hossain, “Shariah Governance

Framework Of Islamic Banks In Bangladesh: Practices, Problems And Recommendations.” *Asian Economic and Financial Review* (Vol. 9, No. 1, 2019)

Angriani, Ambo Asse, Lince Bulutoding, dan Muhammad Wahyuddin Abdullah, “Penerapan *Sharia Compliance* Sebagai Prinsip *Sharia Governance* Pada Bank Muamalat Indonesia Tbk. Cabang Makassar.” *Al-Mashrafiyah: Jurnal Ekonomi, Keuangan, dan Perbankan Syariah* (UIN Makassar, Sinta 3, 1/2018), (Vol. 3, No. 1, April 2019)

Arif, Mohd Izzat Amsyar Mohd, Ruzian Markom, dan Hisham Hanapi, “The Principles of Shariah Governance in Statutory Duties of Shariah Advisory Council in Malaysian Islamic Banking System: A Way Forward.” *International Journal of Business Marketing and Management (IJBMM)*, (Vol. 3, Issue 2 February 2018.)

Baehaqi, Ja’far, “Paradoks Fatwa Dewan Syari’ah Nasional Majelis Ulama Indonesia Dalam Regulasi Hukum Perbankan Syari’ah dan Alternatif Solusinya.” *Al-Ahkam* (UIN Semarang), (Vol. 27, No. 1, April 2017).

Barlinti, Yeni Salma, “Urgensi Fatwa dan Lembaga Fatwa Dalam Ekonomi Syariah.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (Vol. 42, No. 1, Januari -Maret 2012).

- Chiroma, Magaji, Ahmad Ibrahim, Mahamad Bin Arifin, Abdul Haseeb Ansari, Mohammad Asmadi Abdullah, "The Concept Of Fatwa (Islamic Verdict) In Malaysia And The Constitutional Dilemma: A Legislation Or Legal Opinion?" *International Journal of Business, Economics and Law* (Vol. 4, Issue 3, Juni 2014)
- El Junusi, Rahman, "Implementasi *Shariah Governance* Serta Implikasinya Terhadap Reputasi dan Kepercayaan Bank Syariah." *Al-Tahrir* (Vol. 12, No. 1 Mei 2012)
- Faozan, Akhmad, "Implementasi *Shariah Governance* di Bank Syari'ah." *Asy-Syir'ah Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* (Vol. 49, No. 1, Desember 2014)
- Fariana, Andi, "Urgensi Fatwa MUI dalam Pembangunan Sistem Hukum Ekonomi Islam di Indonesia." *Al-Ahkam* (Vol. 12, No. 1, Juni 2017).
- Fariana, Andi. (2017). "Urgensi Fatwa MUI dalam Pembangunan Sistem Hukum Ekonomi Islam di Indonesia." *Al-Ahkam*, 12(1), Juni.
- Halim, Abdul. (2013). "Membangun Teori Politik Hukum Islam di Indonesia." *Ahkam*, XIII(2), Juli.
- Halim, Abdul. 2013. Membangun Teori Politik Hukum Islam di Indonesia. *Jurnal Ahkam*, UIN Jakarta, Volume XIII, No 2.

- Hidayat, Deni, "Pengaruh *Corporate Governance* dan *Sharia Compliance* Terhadap Nilai Perusahaan Dalam Penawaran Saham Perdana (*Initial public Offering*) di Bursa Efek Indonesia." *Al-Falah: Journal of Islamic Economics*, (Vol.3, No.2, 2018)
- Hidayat, Sutan Emir dan Ali Khaled Al Khalifa, "Sharia Governance Practices at Islamic Banks in Bahrain From Islamic Bankers' Perspective." *Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics*, (Vol. 10 No. 1, January 2018)
- Izmuddin, Iiz, "Fatwa Methodology of National Sharia Board of Indonesian Ulama Council In Islamic Economics." *Miqot* (Vol. XLII, No 1, Januari-Juni 2018).
- Jamaa, La, "Fatwas of the Indonesian council of ulama and its contributions to the development of contemporary Islamic law in Indonesia." *Indonesian Journal of Islam and Muslim Societies*, (Vol. 8, no.1, 2018)
- Karni, Asrori S. "Rekontruksi Asas Otoritas Syariah dalam Hukum Perbankan: Studi Komparasi Beberapa Negara Muslim". *Jurnal Mahkamah* (Vol. 4, No 2, Desember 2019).
- Mulazid, Ade Sofyan, "Pelaksanaan *Sharia Compliance* Pada Bank Syariah (Studi Kasus Pada Bank Syariah Mandiri, Jakarta)," *Madania* (Vol. 20, No. 1, Juni 2016)

- Najib, Haifa dan Rini, "Sharia Compliance, Islamic Corporate Governance dan Fraud Pada Bank Syariah." *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Islam*, (Vol. 4, No. 2 2016).
- Puspitasari, Laili Latifah, dan Rifqi Muhammad. Perumusan Konsep *Shariah Governance* di Indonesia: Evaluasi Model Pengawasan Syariah di Sektor Perbankan." *Jurnal Muqtasid* (Sinta 3, 1/2019) (Vol. 10, No. 1, 2019).
- Puspitasari, Latifah, Laili dan Rifqi Muhammad. "Perumusan Konsep *Shariah Governance* di Indonesia: Evaluasi Model Pengawasan Syariah di Sektor Perbankan." *Jurnal Muqtasid* (IAIN Salatiga, Sinta 3, 1/2019) (Vol. 10, No. 1, 2019).
- Rama, Ali, "Analisis Kerangka Regulasi Model Syariah Governance Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia", *Journal of Islamic Economics Lariba*, (Vol. 1, Issue 1, 2015)
- Ramadhan, Muhammad, "Politik Hukum Perbankan Syariah Di Indonesia", *Miqot*, (Vol. XL, No. 2 Juli-Desember 2016)
- Setyowati, Ro'fah, "Rasionalitas Pendekatan *Sharia Compliance* Dalam Meningkatkan Kepercayaan Nasabah Perbankan Syariah", *Jurnal Hukum Ekonomi Islam*, Vol. 1, No. 1, Mei 2017
- Surepno dan Minoto, "Peran *Good Corporate Governance* Terhadap Profitabilitas Perbank-

- an Syariah." *Aksar: Jurnal Akuntansi Syariah* (IAIN Kudus), (Vol. 1 No. 1 Juni 2018)
- Trisasmita, Rio, "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi *Islamic Governance* Perbankan Syariah Di Indonesia." *Al-Urban: Jurnal Ekonomi Syariah dan Filantropi Islam* (Uhamka), (Vol. 2, No. 1, Juni 2018).
- Wardayati, Siti Maria, "Implikasi *Shariah Governance* Terhadap Reputasi dan Kepercayaan Bank Syariah." *Walisongo* (Vol. 19, No. 1, Mei 2011)
- Wijaya, Endra & Abdullah, Zaitun. (2019). "Dinamika Penerapan Ijtihad Bidang Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 49(2).
- Zein, Fitriyani, "Legislation Fatwa National Sharia Board-Indonesian Council of Ulama (DSN-MUI) In the State Economic Policy." *Jurnal Cita Hukum* (Vol. 6, No. 1, 2018)

■ ARTIKEL MAJALAH

- Karim, Adiwarmann A., "*Silent Giant From The East*". Majalah GATRA, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, 24 Oktober 2007.
- Karni, Asrori S. (2007). "Meraba Model Kodifikasi Hukum Agama". Majalah GATRA, 21 Desember.

- Karni, Asrori S. (2009). "Pasang Surut Perkara Jinayat". *Majalah GATRA*, 11 November.
- Karni, Asrori S. "Fatwa Moderat Berdaya Ikat." *Majalah GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, 24 Oktober 2007.
- Karni, Asrori S. "Garapan Baru Hakim Agama". *Majalah GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, 24 Oktober 2007, hlm. 70–71.
- Mohammad, Herry. (2001). "Eksekusi Rajam Untuk Penzina di Ambon". *Majalah GATRA*, 30 April.
- Setiawan, Abdul Azis. (2006). "Otokritik untuk Perbankan Syariah". *Majalah Hidayatullah*, Februari.
- Sjahdeini, Sutan Remy. "Regulasi Bisnis Syariah". *Majalah GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, 24 Oktober 2007, hlm. 66–67.

■ PIDATO GURU BESAR

- Abimanyu, Anggito, "Ekonomi Syariah sebagai Bentuk Kepatuhan, Cara Hidup dan Aktivitas Bisnis yang Membawa Manfaat" (Pidato Guru Besar bidang Ekonomi pada Departemen Ekonomika dan Bisnis, Sekolah Vokasi Universitas Gadjah Mada, 4 Februari 2025).

- Ichwan, Moch. Nur, "Politik Otoritas Keagamaan: Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) 26 Tahun setelah Reformasi" (Pidato Guru Besar Bidang Ilmu Sosial Politik Islam, Fidkom, UIN Yogyakarta, 30 Mei 2024).
- Indarti, Erlyn, "Diskresi dan Paradigma: Sebuah Telaah Filsafat Hukum", (Pidato Penguahan Guru Besar Filsafat Hukum Undip, Semarang, 4 November 2010)
- Setyowati, Ro'fah, "Hak Spiritual Konsumen Pariwisata Halal dalam Bingkai Syariah *Governance*" (Pidato Guru Besar Hukum Ekonomi Islam, Undip, 12 September 2023)
- Sholeh, M. Asrorun Ni'am, "*Living Fatwa: Transformasi Fatwa dalam Perilaku dan Kebijakan Publik di Era Milenial*" (Pidato Guru Besar Ilmu Fiqih, FSH UIN Jakarta, 22 Februari 2023).

■ MAKALAH

- Asshiddiqie, Jimly, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", <http://www.docudesk.com>
- Asshiddiqie, Jimly. "Reinstitutionalisasi Infrastruktur Fatwa Majelis Ulama Indonesia." Kertas Kerja dipresentasikan dalam *6th Annual Conference on Fatwa Studies (ACFS)*, Jakarta, 27 Juli 2022.

Fauzi Abdul Hamid, Ahmad. "Islamic Law in Malaysia: Opportunity and Challenge". Makalah Seminar Internasional *Islamic Law in Southeast Asia*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 7–9 Desember 2007.

■ STATUTE

Peraturan BI nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah. LNRI tahun 2009 nomor 29, TLNRI nomor 4978.

Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah

Peraturan BI nomor 32/10/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah. LNRI tahun 2008 nomor 179 dan LTNRI 4927.

Peraturan BI nomor 32/10/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah, tanggal 20 November 2008. LNRI tahun 2008 nomor 179, TLNRI 4927.

Peraturan POJK No. 2 tahun 2024 tentang Penerapan Tata Kelola Syariah bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah

PERPPU No. 2/2022 tentang Cipta Kerja

Putusan MK No. 65/PUU-XIX/2021 tentang Pengujian UU Nomor 21 Tahun 2008

tentang Perbankan Syariah, dibacakan Agustus 2022.

Republik Indonesia. (2008). *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*, UU Nomor 21 Tahun 2008, LNRI Tahun 2008 nomor 94 dan TLNRI 4867.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*. LNRI Tahun 2007 No. 106, TLNRI 4756.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian*.

UU No. 21/2011 tentang Tentang Otoritas Jasa Keuangan

UU No. 4/2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK)

■ DOKUMEN

DPR RI, "Laporan Komisi XI DPR RI dalam Rapat Paripurna DPR RI" 15 Desember 2022, dalam rangka Pengambilan Keputusan RUU P2SK.

DPR RI, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah", 2007 Tanggapan Pemerintah. "Tanggapan Pemerintah Terhadap Rancangan Undang-Undang

tentang Perbankan Syariah.” Ditandatangani oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani, 21 Maret 2007.

■ LINK INTERNET

Akhtar, Shamshad. *Shariah Compliant Corporate Governance*. Disampaikan dalam *Annual Corporate Governance Conference*, Dubai, 27 November 2006.

Diunduh dari: <http://www.sbp.org.pk/about/speech/governors/dr.shamshad/2006/Corporate-Governance-30-Dec-06.pdf> (diakses 4 Juni 2010).

Bank Negara Malaysia. *Concept Paper on Shariah Governance Framework for Islamic Financial Institutions*. 2010.

Diunduh dari: http://www.bnm.gov.my/guidelines/05_shariah/02_Shariah_Governance_Framework.pdf (diakses 11 Juni 2010).

http://www.cbos.gov.sd/english/regulations/Banking_business.pdf
<http://www.sbp.org.pk/departments/pdf/StrategicPlanPDF/Appendix-C%20Shariah%20Compliance.pdf>, diunduh 8 Februari 2009.

<https://kumparan.com/@kumparannews/>

<https://mukisi.com/1322/komite-syariah-rs-syariah-akan-jadi-pengawas-internal-rs-di-sisi-syariah/>
<https://www.beritasatu.com/politik/540755/nu-tidak-boleh-ada-lembaga-keluarkan-fatwa-selain-mahkamah-agung>
<https://www.dinarstandard.com/post/state-of-the-global-islamic-economy-report-2020-2021>

Islamic Bank Departement, State Bank of Pakistan. *Strategic Plan for Islamic Banking Industry of Pakistan*. Diakses dari: <http://www.sbp.org.pk/departments/pdf/StrategicPlanPDF/Appendix-C%20Shariah%20Compliance.pdf>

Miskam, Surianom. “Reference To The Shariah Advisory Council In Islamic Banking And Finance Cases: The Effect Of The Central Bank Of Malaysia Act 2009.”

Diunduh dari: http://www.globalresearch.com.my/main/papers/icber/PAPER_106_ShariahAdvisory.pdf (diakses 9 Juni 2010).

State Bank of Pakistan, “Strategic Plan for Islamic Banking Industry of Pakistan”, hal. 15, (<http://www.sbp.org.pk/departments/pdf/StrategicPlanPDF/Appendix-C%20>

State Bank of Pakistan, “Strategic Plan for Islamic Banking Industry of Pakistan”, hal. 15, (<http://www.sbp.org.pk/departments/pdf/StrategicPlanPDF/Appendix-C%20>

Shariah%20Compliance.pdf), diunduh pada 8 Februari 2009

State Bank of Pakistan, Islamic Banking Department, Surat Edaran (circular) No. 02 Tahun 2008, Lampiran-1, *Instructions for Shariah Compliance in Islamic Banking Institutions*, <http://www.sbp.org.pk/ibd/2008/Annex-c2-1.pdf>

State Bank of Pakistan. *Islamic Banking Department, Surat Edaran No. 02 Tahun 2008, Lampiran-1, Instructions for Shariah Compliance in Islamic Banking Institutions*. Diunduh dari: <http://www.sbp.org.pk/ibd/2008/Annex-c2-1.pdf>

The Banking Business (Organization) Act. Sudan, 2003. Diunduh dari: http://www.cbos.gov.sd/english/regulations/Banking_business.pdf. *

Profil

PENULIS

Asrori S. Karni, Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Dosen Prodi Perbankan Syariah STAINU/UNUSIA Jakarta (2013-2021). Studi S1 di Fakultas Syariah IAIN Jakarta (1993-1998); Studi Magister Hukum Ekonomi Universitas Indonesia (2007-2010); Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang (2018-2025). Bersertifikat Dewan Pengawas Syariah di Lembaga Keuangan Syariah (sejak 2018). Bersertifikat Wartawan Utama Dewan Pers (sejak 2013). Wakil Pemred Majalah GATRA (2016-2018), sering investigasi liputan keagamaan, termasuk edisi khusus ekonomi syariah. Wakil Ketua Lembaga *Bahtsul Masail* PBNU Bidang *Qanuniyah* (Hukum) 2015-2020. Wakil Sekjen MUI 2020-2025. Asisten Stafsus Wapres Prof. KH. Ma'ruf Amin 2019-2024. *