

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara fungsional, lembaga perbankan baik bank konvensional maupun syariah merupakan lembaga perantara (*intermediary/mediator*) antara sektor keuangan dan sektor riil, antara unit *surplus* dengan unit *deficit*, melalui kegiatan penghimpunan dana masyarakat dan penyaluran ke sektor usaha maupun perseorangan serta fungsi pelayanan dalam bentuk penyediaan fasilitas transaksi keuangan, dirasakan oleh masyarakat sebagai hal yang penting dalam menunjang dan mendorong kinerja perekonomian. Oleh karenanya, lembaga perbankan merupakan inti dari sistem keuangan suatu negara di era modern ini. Bahkan, peranan perbankan sangat mempengaruhi kegiatan ekonomi suatu negara. Bank dapat dikatakan sebagai urat nadinya perekonomian suatu negara. Oleh karena itu, kemajuan sebuah bank di suatu negara dapat pula dijadikan ukuran kemajuan negara yang bersangkutan. Semakin maju suatu negara, maka semakin besar peranan perbankan dalam mengendalikan negara tersebut. Artinya keberadaan dunia perbankan semakin dibutuhkan pemerintah dan masyarakatnya.¹ Hampir semua sektor kehidupan yang berhubungan dengan kegiatan keuangan selalu membutuhkan jasa bank.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat banyak.² Saat ini, Bank yang dikenal masyarakat Indonesia ada dua yaitu bank konvensional dan bank syariah. Bank konvensional adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional, yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran secara umum berdasarkan prosedur dan ketentuan yang telah ditetapkan. Sedangkan Bank Syariah adalah lembaga keuangan

¹ Kasmir, *Dasar-dasar Perbankan*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 2.

² Veithzal Rivai, Andria Permata Veitzhzal, dan Ferry N. Idroes, *Bank and Financial Institution Management*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 321.

negara yang memberikan pembiayaan dan jasa-jasa lainnya di dalam lalu lintas pembayaran dan juga peredaran uang yang beroperasi dengan menggunakan prinsip-prinsip syariah.

Bank sebagai lembaga keuangan merupakan suatu badan usaha yang telah mendapatkan izin usaha dari pemegang otoritas industri perbankan dan keuangan. Izin dimaksud agar bank yang hendak mengumpulkan dana dan menyalurkan dana kepada masyarakat tidak merugikan masyarakat,³ termasuk dalam hal ini adalah perbankan syariah. Pada awalnya perbankan syariah dikembangkan melalui dua konsep yakni *Islamic windows* dan *office channeling*⁴. Penerapan konsep *Islamic windows* yaitu dilakukan dengan membuat Unit Usaha syariah (UUS) di kantor pusat Bank Umum Konvensional (BUK) yang bersangkutan. Sedangkan konsep *office channeling* merupakan istilah yang digunakan oleh Bank Indonesia untuk menggambarkan penggunaan kantor BUK dalam melayani transaksi-transaksi dalam *skim* syariah, dengan syarat bank yang bersangkutan telah memiliki UUS. Dengan demikian, masyarakat dapat menabung dan mendeponitkan uangnya secara syariah di bank konvensional yang memiliki UUS tersebut, sehingga tidak harus datang ke kantor cabang bank syariah.⁵ Landasan

³ Arief R. Permana dan Anton Purba, "Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah", Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 6, Nomor 2, Edisi Agustus 2008, hlm. 12.

⁴ Menurut pasal 1 ayat 20 Peraturan Bank Indonesia No.8/3/2006 menerangkan bahwa: "Layanan Syariah adalah kegiatan penghimpunan dana yang dilakukan di kantor cabang dan atau dibawah kantor cabang untuk dan atas nama Kantor Cabang Syariah pada Bank yang sama" Dalam peraturan PBI No.8/3/2006 tentang Layanan Syariah yang kemudian disebut dengan *Office Channelling* (OC), yaitu perubahan kegiatan usaha bank konvensional menjadi bank syariah dan pembukaan kantor syariah oleh bank konvensional, dengan kata lain cabang bank konvensional yang telah memiliki UUS (Unit Usaha Syariah) diperbolehkan menerapkan layanan syaria hlm Dalam PBI No.9/2006 yang merupakan revisi PBI No.8/3/2006 Layanan Syariah adalah kegiatan penghimpunan dana, pembiayaan dan pemberian jasa perbankan lainnya berdasarkan prinsip syariah yang dilakukan di Kantor Cabang dan atau di Kantor Cabang Pembantu, untuk dan atas nama Kantor Cabang Syariah pada Bank yang sama.

Istilah *office channelling* sendiri tak terdapat satupun dalam PBI No.8 Tahun 2006, yang ada hanya tentang Layanan Syariah (LS). LS dapat dibuka dalam satu wilayah propinsi dengan Kantor Cabang Syariah (KCS) Induknya, dengan menggunakan pola kerjasama antara KCS dengan KC dan atau KC Pembantu (KCP), atau dengan menggunakan sumber daya manusia sendiri Bank yang telah memiliki pengetahuan mengenai produk dan operasional Bank Syaria hlm Selanjutnya Layanan Syariah wajib memiliki pembukuan yang terpisah dari KC dan atau KC Pembantu, menggunakan standar akuntansi keuangan yang berlaku bagi perbankan syariah, dan laporan keuangan LS wajib digabungkan dengan laporan keuangan Kantor Cabang Syariah (KCS) induknya pada hari yang sama.

⁵ Editor, "Office Channeling", dalam <http://hndwibowo.blogspot.com/2008/07/office-channelling.html> diakses pada tanggal 12 Februari 2020

yuridis hukum perbankan di Indonesia diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Bank Indonesia⁶ dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Kebijakan perbankan syariah di Indonesia dimulai tahun 1992 berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, yang kemudian diperkokoh dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang menganut sistem perbankan ganda (*dual banking system*).⁷ Dalam berbagai sumber hukum sekunder, yakni buku-buku yang membahas tentang perbankan disebutkan bahwa peraturan *dual banking system* diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia yang memberi kewenangan pada Bank Indonesia untuk mengizinkan kantor cabang dari bank umum konvensional membuka Unit Usaha Syariah bahkan mengkonversikan dari bank konvensional menjadi bank umum syariah. Seperti halnya pada Bank Jabar Banten membuka unit usaha syariah menjadi Bank Jabar Banten Syariah (BJBS), Bank Tabungan Negara membuka unit usaha syariah menjadi BTN Syariah, dan lain sebagainya.

UU Perbankan di atas merupakan suatu evolusi perkembangan pengaturan pada sistem perbankan nasional dengan diberlakukannya sistem perbankan syariah sebagai alternatif dari sistem perbankan konvensional. Alternatif sistem tersebut yang kemudian disebut sebagai *dual banking system*, yaitu, bank syariah sebagai alternatif dari bank konvensional yang berjalan beriringan dan bersamaan dalam sistem perbankan nasional.⁸ *Dual banking system* maksudnya adalah terselenggaranya dua sistem perbankan (konvensional dan syariah secara berdampingan) yang pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya bahwa bank umum konvensional juga diperkenankan

⁶ Sentosa Sembiring, *Hukum Perbankan*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 5.

⁷ Kedudukan *dual banking system* dalam sistem hukum nasional Indonesia yang sesuai pada Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila telah dirumuskan pada berbagai macam Undang-Undang Perbankan baik secara konvensional dan Syariah mulai dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, lalu di amandemen dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang diamandemen pada Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, termasuk Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.

⁸ Sutan Remi Sjahdeini, *Perbankan Syariah, Produk-Produk dan Aspek-Aspek Hukumnya*, Cetakan Kesatu (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2014), hlm. 105-110.

memberikan layanan secara syariah melalui mekanisme *Islamic window* atau *office channelling* dengan terlebih dulu membentuk Unit Usaha Syariah (UUS).

Sementara itu, pemberlakuan *dual banking system* menandai diberlakukannya dua sistem yang berbeda, dengan prinsip-prinsip dan pelaksanaan perbankan yang berbeda satu dengan lainnya. Pemberlakuan sistem ini menandai adanya suatu “*dualisme*” pada sistem hukum perbankan nasional yaitu, sistem hukum nasional dan sistem hukum syariah atau Islam secara beriringan dan berkesinambungan. Dalam perkembangannya, *dual banking system* tidak bisa berjalan hanya menggunakan satu Undang-Undang saja yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, karena dalam Undang-Undang tersebut tidak ada ketentuan mengenai sistem bagi hasil seperti yang diamanatkan oleh bank syariah. Demikian juga penerapan *dual banking system* oleh bank konvensional juga tidak bisa didasarkan hanya pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah karena *dual banking system* tidak menghapus bunga yang ribawi. *Dual banking system* bukan sistem perbankan yang murni syariah seperti bank Muamalat, tetapi masih ada nuansa karakteristik bank konvensional pada umumnya.

Seperti yang telah diuraikan di atas, selain Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, landasan konstitusi terhadap keberlakuan *dual banking system* di Indonesia terdapat pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah. Juga Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia juga menugaskan Bank Indonesia (BI) mempersiapkan perangkat peraturan dan fasilitas-fasilitas penunjang yang mendukung operasional bank syariah. Perundang-undangan tersebut memberikan kesempatan yang lebih luas untuk pengembangan jaringan perbankan syariah antara lain melalui izin *dual banking system*. Dalam hubungan dengan perbankan syariah, baik tersirat maupun tersurat, antara lain: Undang-undang Nomor 07 Tahun 1992 Tentang Perbankan, Undang-undang No 10 Tahun 1998 sebagai amandemen UU No 07 tahun 1992, Undang-undang No 23 Tahun 1999 Tentang bank Indonesia serta yang terbaru Undang-undang No 21 tahun 2008 Tentang Perbankan Syaria’ah.

Keberadaan semua Undang-undang di atas telah mengamankan Bank Indonesia untuk menyiapkan perangkat ketentuan dan fasilitas penunjang lainnya yang mendukung terselenggaranya *dual banking system* secara baik dan benar, salah satu diantaranya melalui fasilitas *spin off*. Selain dapat mengatur dan mengelola keuangan Unit Usaha Syariah (UUS) secara independen. Dengan adanya proses *spin off* dapat memberikan pembatasan yang jelas antara unit syariah dengan bank konvensional sehingga usaha syariah tidak tercampur dengan yang *subhat*. *Spin off* sendiri merupakan suatu usaha yang dilakukan untuk memperbaiki dan memaksimalkan kinerja perusahaan, dengan memisahkan UUS yang dimiliki oleh BUK, diharapkan dapat lebih fokus dalam menjalankan operasional perbankannya, lebih cepat dan fleksibel dalam mengambil keputusan bisnis, serta kebijakan untuk perbaikan perusahaan dapat dilakukan lebih tepat guna.⁹

Sangat dimaklumi, bahwa kehadiran bank syariah di Indonesia melalui proses yang berbeda-beda. Setidaknya ada empat cara yang digunakan oleh Bank Umum Syariah untuk dapat beroperasi di Indonesia, yaitu :

1. Pendirian dari awal, yaitu bank syariah didirikan melalui proses dari awal untuk menjadi sebuah perusahaan berbadan hukum
2. Konversi, yaitu perubahan kegiatan usaha dari bank konvensional yang sudah ada menjadi bank syariah
3. *Spin-Off*, yaitu dari membuka Unit Usaha Syariah dari bank konvensional kemudian memisahkan diri (*spin-off*) menjadi badan hukum tersendiri menjadi Bank Umum Syariah.
4. Kombinasi konversi dan *spin-off*, yaitu dengan penggabungan hasil konversi bank konvensional dengan hasil *spin-off* UUS.

Dari 13 Bank Umum Syariah (BUS) saat ini yang sudah beroperasi, 8 BUS diantaranya adalah hasil konversi Bank Umum Konvensional (BUK), 2 BUS hasil *Spin-Off* UUS, 2 BUS kombinasi konversi bank konvensional dan *spin-off* UUS, sedang 1 BUS hasil pendirian dari awal. Berikut ini adalah daftar Bank Umum Syariah (BUS) berdasarkan cara pendiriannya.¹⁰

⁹ Ima Akmalia, *Perbandingan Kinerja keuangan bank sebelum dan sesudah spin off*, Skripsi, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga), diakses pada 20 April 2019.

¹⁰ Ww.bi.go.id, diakses tgl 22 Nopember 2017

Tabel 1.1
Daftar Bank Umum Syariah dan Cara Pendiriannya

| No | Nama Bank | Cara Pendirian |
|----|--|--|
| 1 | PT. Bank Muamalat Indonesia, Tbk | Pendirian dari awal |
| 2 | PT. Bank Syariah Mandiri | Konversi PT Bank Susila Bakti |
| 3 | PT. Bank Mega Syariah Indonesia | Konversi PT Bank Umum Tugu |
| 4 | PT. Bank BRISyariah | Konversi PT Bank Jasa Arta |
| 5 | PT. Bank Syariah Bukopin | Konversi PT Bank Persyarikatan Indonesia |
| 6 | PT. Bank Panin Dubai Syariah, Tbk | Konversi PT Bank Harfa |
| 7 | PT. Bank Victoria Syariah | Konversi PT Bank Swaguna |
| 8 | PT. BCA Syariah | Konversi PT Bank UIB |
| 9 | PT. Bank Jabar Banten Syariah | <i>Spin-off</i> UUS BJB |
| 10 | PT. BNI Syariah | <i>Spin-off</i> UUS BNI |
| 11 | PT. Maybank Syariah Indonesia | Konversi PT Bank Maybank Indocorp |
| 12 | PT. Bank Tabungan Pensiunan Nasional Syariah | Konversi PT Bank Sahabat Purbadanarta dan <i>Spin-off</i> UUS BTPN |
| 13 | PT. Bank Aceh Syariah | Konversi PT. Bank Aceh dan <i>Spin-off</i> Bank Aceh |
| 14 | PT. Bank NTB Syariah | Konversi PT. Bank NTB |

Apabila dibandingkan dengan negara-negara seperti Malaysia yang sudah melakukan pengembangan perbankan syari'ah sejak tahun 1988, atau pun Bahrain yang telah melakukannya lebih awal lagi yaitu semenjak tahun 1979, maka Indonesia termasuk negara yang terlambat dalam melakukan pengembangan perbankan syari'ah. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, sebagaimana yang kemukakan oleh Afdawaiza,¹¹ di antaranya:

1. Adanya perbedaan pandangan di kalangan ulama Indonesia mengenai bunga yang secara garis besar terbagi pada tiga pendapat yaitu *haram*, *syubhat*, dan *halal*. Hal ini sangat menentukan respon masyarakat terhadap bank syari'ah. Umar Syihab salah seorang ulama *Nahdlotul Ulama* (NU) sebagai representasi ulama yang berpendapat bunga bank adalah halal berdasarkan pendapatnya pada beberapa alasan. *Pertama*, jumlah bunga uang yang dipungut dan diberikan oleh bank kepada nasabah jauh lebih kecil dibandingkan dengan riba

¹¹ Afdawaiza, "Isu-isu Kontemporer disekitar Perbankan Islam (antisipasi untuk Perkembangan ke depan)", dalam *Proceding Makalah Simposium Nasional sistem Ekonomi Islami I* yang diselenggarakan oleh UII Yogyakarta pada tanggal 13-14 Maret 2002., hlm. 410.

yang diberlakukan di zaman jahiliyah. *Kedua*, pemungutan bunga bank tidak membuat bank itu sendiri dan nasabahnya memperoleh keuntungan besar atau sebaliknya tidak akan merasa dirugikan dengan pemberian bunga. *Ketiga*, tujuan pengambilan kredit dari debitur pada zaman jahiliyah adalah untuk konsumsi, sementara sekarang dengan tujuan produktif. *Terakhir*, adanya kerelaan antara kedua belah pihak yang bertransaksi sebagaimana halnya kebolehan dalam jual beli dengan azas kerelaan.¹²

Sementara itu Majelis Tarjih Muhammadiyah memutuskan bahwa bunga bank yang diberikan oleh bank milik negara kepada nasabahnya, atau sebaliknya yang selama ini berlaku termasuk ke dalam perkara *syubhat*. Akan tetapi dari faktor tersebut, hanya menyinggung bunga bank yang diberikan oleh bank-bank negara, dengan menyatakan bahwa bunga yang diberikan oleh negara dibolehkan. Karena bunga yang diberikan masih tergolong rendah, jika dibandingkan dengan bunga pada bank swasta. Akan tetapi kebolehan tersebut masih bersifat *syubhat*.¹³ Nahdlatul Ulama sebagai organisasi Islam terbesar di Indonesia, disamping Muhammadiyah, memutuskan masalah bunga bank tersebut dengan beberapa kali sidang, dengan terjadinya polarisasi pendapat pada tiga kelompok, *haram*, *halal* dan *syubhat*. Namun, meskipun terdapat perbedaan pandangan, *Lajnah Bahsul Masa'il* memutuskan bahwa yang lebih berhati-hati adalah pendapat pertama, yakni bunga bank adalah haram.¹⁴

Sementara itu, perbankan konvensional yang dikenal dewasa ini merupakan suatu proses evolusi dan uji coba yang telah berjalan dengan mapan selama berabad-abad dalam masyarakat. Maka tidak mengherankan, persepsi sebagian besar masyarakat hanya ada satu sistem perbankan di dunia ini, yaitu sistem operasi bank dengan bunga.¹⁵

2. Pertimbangan kondisi sosial politik Indonesia yang kurang kondusif, yaitu belum adanya *political will* dari pemerintah, tingkat heterogenitas masyarakat

¹² Umar Syihab, *Hukum Islam dan Transformasi Pemikiran*, (Semarang: Bina Utama, 1996), hlm 127. MUI berpendapat bahwa bunga bank boleh karena *rukhsah* yang diputuskan pada lokakarya MUI di Cisarua tahun 1990.

¹³ Rifyal Ka'bah, *Hukum Islam di Indonesia Perspektif Muhammadiyah dan NU*, (Jakarta: Universitas Yarsi, 1999), hlm. 188-189.

¹⁴ Syafi'i Antonio, *Bank Svari 'ah dari Teori ke Praktek*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), hlm. 63.

¹⁵ Dhani Gunawan, & Tim peneliti Pengembangan Bank Syari'ah Bank Indonesia, "Perbankan Syari'ah Indonesia Menuju Milenium Baru: Prospek dan Tantangan", *Majalah Pengembangan Perbankan*, Institut Bankir Indonesia (IBI), (Jakarta), Nopember-Desember No.80 1999, hlm. 47.

Indonesia yang cukup tinggi dan komitmen serta tanggung jawab yang harus dipikul karena mencantumkan label syari'ah.

Kondisi ini, kenyataannya juga didukung oleh sikap pemerintah dan birokrat negara. Sebagai perbandingan, di Mesir dengan *Faisal Islamic Bank of Egypt* (FIBE) yang didirikan oleh Pangeran Muhammad al-Saud tahun 1977, telah menjadi perbankan Islam terbesar di dunia dengan meraih prestasi yang membanggakan.¹⁶ Di Kuwait, dengan *Kuwait Finance House* (KFH) yang merupakan satu-satunya bank Islam di sana telah menjadi lembaga finansial Islam yang paling penting milik negara yang mengurus bidang perbankan, asuransi, *real estate*, usaha-usaha kerja sama dan perdagangan umum atas dasar bagi hasil. Modal pertama berasal dari 49% dari para menteri, dan 51% oleh swasta atau pribadi.¹⁷ Dan realitas di atas, ternyata dukungan dari negara, pemerintah serta aparatnya menjadi faktor penentu dalam memulai dan mengembangkan sayap perbankan syari'ah.

3. Adanya kendala dasar hukum yang belum memungkinkan pengembangan perbankan syari'ah dilakukan, dimana dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang pokok-pokok Perbankan tidak mengenal bank syari'ah. Hal ini dalam kenyataannya juga menjadi kendala bagi berdirinya perbankan Islam (syari'ah) lebih awal sebagai salah satu instrumen ekonomi Islam.¹⁸

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang diikuti dengan dikeluarkannya sejumlah ketentuan pelaksana dalam bentuk SK Direksi BI/Peraturan Bank Indonesia, yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan Undang-Undang No 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syari'ah, telah memberikan landasan hukum yang lebih kuat dan kesempatan yang luas bagi terselenggaranya *dual banking system* dan terlebih bagi pengembangan perbankan syari'ah di Indonesia. Perundang-undangan tersebut memberikan

¹⁶ Amrullah Ahmad, et al. *Islamisasi Ekonomi: Suatu Sketsa Evaluasi dan Prospek Gerakan Perekonomian Islam*, (Yogyakarta: PLP2M, 1985), hlm 160.

¹⁷ Amrullah Ahmad,..... hlm. 162

¹⁸ Zainul Arifin, *Memahami Bank Syari'ah, Lingkup, Peluang, Prospek dan Tantangan*, Jakarta: Alvabet, 1999. hlm. x

kesempatan yang luas untuk pengembangan jaringan perbankan syariah antara lain melalui izin pembukaan Kantor Cabang Syariah (KCS) oleh bank konvensional. Dengan kata lain, bank umum dimungkinkan untuk menjalankan usahanya secara konvensional dan sekaligus dapat melakukannya berdasarkan prinsip syariah.¹⁹ Kedua Undang-undang tersebut di atas menjadi dasar hukum penerapan *dual banking system* di Indonesia.

Secara tegas undang-undang perbankan yang baru tersebut menjelaskan bahwa dalam perbankan Indonesia terdapat dua sistem (*dual banking system*) yaitu sistem perbankan konvensional dan sistem perbankan syariah.²⁰ Dalam undang-undang tentang perbankan syariah, keberadaan UUS memang diakui sebagai bagian unit kerja atau divisi dari BUK. Pendirian UUS merupakan syarat agar BUK dapat memberikan layanan syariah, tetapi seperti dua konsep pengembangan perbankan syariah sebelumnya, keberadaan UUS juga bersifat sementara. Hal tersebut ditegaskan pada pasal 68 ayat 1 UU Nomor 21 tahun 2008 tentang perbankan syariah. Bahwa dalam BUK yang memiliki UUS yang nilai asetnya telah mencapai paling sedikit 50% dari total nilai aset bank induknya atau 15 tahun sejak berlakunya undang-undang ini maka BUK ini diwajibkan melakukan proses pemisahan (*spin off*) UUS tersebut menjadi BUS. Hanya pada aspek teknis operasional hukum ekonomi syariahnya, baik bank umum konvensional (BUK) dengan UUS-nya maupun Bank Umum Syariah (BUS) terdapat beberapa kendala dan keraguan yang perlu dipecahkan bersama.

Ada beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam penerapan *dualisme* sistem hukum ini, praktek dan pelaksanaan perbankan syariah di Indonesia selain tidak boleh bertentangan dengan hukum Islam secara normatif (*Al-Qur'an*, *Sunnah/Hadits*, dan *ijtihad*), juga tidak boleh bertentangan dengan hukum positif yang berlaku di Indonesia.²¹ Penegasan yuridis ini, berkaitan

¹⁹ Lihat sambutan Menteri Keuangan berkenaan dengan disetujuinya Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dalam Undang-undang Perbankan, (Jakarta: Sinar Grafika, 1999). cet 2, hlm. 2-3.

²⁰ Bank Indonesia, *Perbankan Syariah Nasional: Kebijakan Pengembangan dan Informasi Terkini*, (Jakarta: Biro Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2001), hlm. 2.

²¹ Sutan Remi Sjahdeini, *Perbankan Syariah, Produk-Produk dan Aspek-Aspek Hukumnya*, Kencana Prenada Media, Cetakan Kesatu, Jakarta, Juni 2014, hlm. 105-110

dengan legalitas hukum ekonomi Islam di Indonesia, sekaligus menunjukkan eksistensi dan posisinya dalam kerangka sistem hukum ekonomi nasional yang berlaku saat ini.²²

Akibat dari pemberlakuan “model *dual banking system*” ala Indonesia tersebut adalah, timbulnya persoalan hukum terutama pada fungsi intermediasi bank syariah sebagai lembaga keuangan yang memiliki perbedaan pada variasi penyaluran dana ke masyarakat, dengan fungsi intermediasi bank konvensional sebagai lembaga keuangan yang hanya dapat menyalurkan dana ke masyarakat dalam bentuk kredit. Hal tersebut menjadi samar karena penerapan fungsi intermediasi bank syariah yang sama dengan atau ditundukkan pada aturan-aturan hukum mengenai bank konvensional yang berbeda produk dan operasionalnya.

Selanjutnya, keraguan yang mungkin timbul adalah, apakah adanya dua sistem perbankan berupa bank konvensional dan bank syariah yang berlaku di Indonesia sebagai *dual banking system* dapat berjalan dan berkembang secara beriringan, dengan karakteristik yang khas diantara keduanya berdasarkan perangkat aturan yang sesuai dengan sistem perbankan yang digunakan? Atau justru dengan *Spin –off* ini diyakini lebih syar’i dan lebih mendekati ke-idealan sistem perbankan syariah yang bebas riba, *ghoror* dan *maysir*. Karena itulah, Bank Indonesia beserta Otoritas Jasa Keuangan (OJK)²³ selaku pemegang otoritas perbankan saat ini, menilai bahwa sebagai bagian dari sistem perbankan nasional, bank-bank syaria’ah perlu diatur dan diawasi agar kepentingan masyarakat pengguna jasa perbankan tersebut dapat terlindungi dengan baik, terjadi persaingan yang sehat antar bank syaria’ah dan agar bank-bank syaria’ah dapat berkembang dengan sehat serta berperan optimal dalam pembangunan nasional. Melalui mekanisme yang dinamakan *spin off*.

Ketentuan PBI Nomor 9/2006 yang merupakan revisi PBI Nomor 8/3/2006 Layanan Syariah adalah kegiatan penghimpunan dana, pembiayaan dan

²² Sutan Remi Syahdeini, *Perbankan Syariah, Produk-Produk dan Aspek-Aspek Hukumnya*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2014), hlm. 110.

²³ Berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. bahwa OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan di sektor jasa keuangan.

pemberian jasa perbankan lainnya berdasarkan prinsip syariah yang dilakukan di Kantor Cabang dan atau di Kantor Cabang Pembantu, untuk dan atas nama Kantor Cabang Syariah pada Bank yang sama. Berdasarkan ketentuan umum dari Undang-undang perbankan Nomor 21 tahun 2008 tentang Undang-undang perbankan syariah, Unit Usaha syariah (UUS) merupakan unit kerja dari kantor pusat bank umum konvensional yang berfungsi sebagai kantor induk atau unit yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah, atau unit kerja di kantor cabang dari suatu bank yang berkedudukan di luar negeri yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional yang berfungsi sebagai kantor induk dari kantor cabang pembantu syariah dan atau unit syariah.²⁴

Dalam undang-undang tentang perbankan syariah, keberadaan UUS memang diakui sebagai bagian unit kerja atau divisi dari BUK. Pendirian UUS merupakan syarat agar BUK dapat memberikan layanan syariah, tetapi seperti dua konsep pengembangan perbankan syariah sebelumnya, keberadaan UUS juga bersifat sementara. Hal tersebut ditegaskan pada pasal 68 ayat 1 UU Nomor 21 tahun 2008 tentang perbankan syariah. Bahwa dalam BUK yang memiliki UUS yang nilai asetnya telah mencapai paling sedikit 50% dari total nilai asset bank induknya atau 15 tahun sejak berlakunya undang-undang ini maka BUS ini diwajibkan melakukan proses pemisahan (*spin off*) UUS tersebut menjadi BUS.

Melihat bunyi pasal tersebut bahwa *spin off* UUS tersebut menjadi BUS bersifat wajib setelah memenuhi salah satu persyaratan yang telah ditentukan, sekaligus mempertegas pernyataan bahwa sejarah perkembangan perbankan syariah di Indonesia yang semula *bottom up* (dari bawah ke atas, dalam arti berkembang dari masyarakat terlebih dahulu baru diperhatikan dan di buat aturan oleh pemerintah) beralih menjadi *top down* (dari atas ke bawah, dalam arti dari pemerintah sebagai pembuat aturan dan penentu kebijakan) mengarahkan kepada semua pelaku perbankan untuk mengikuti apa yang ada dalam peraturan itu. Dalam sejarah perbankan syariah di Indonesia untuk Bank pemerintah daerah (BPD), pembentukan bank syariah melalui dengan pengkonversian UUS menjadi BUS pertama kali dilakukan oleh PT. Bank Pembangunan Daerah Jabar

²⁴ Undang-undang Republik Indonesia No. 21 tahun 2008 tentang *Perbankan Syariah*

Banten.tbk pada tahun 2010, setelah pada sebelumnya telah dilakukan oleh BUK yang lainnya seperti bank Mandiri, BNI dll.

Potensi yang diharapkan dengan dilakukannya proses UUS menjadi BUS ini tidak lain dengan melihat adanya potensi dasar perbankan syariah yang masih memiliki pasar yang cukup besar juga ingin memajukan perbankan syariah itu sendiri agar dapat lebih efisien, efektif, fleksible dan independen dalam melakukan pengelolaan dengan manajemen yang berdiri sendiri dan tentu saja lebih bersifat islami dan mandiri. Jumlah BUS yang terus bertambah merupakan suatu dampak dari semakin kondusifnya berbagai keterkaitan tentang perijinan pembukaan bank syariah dan salah satu program yang dicanangkan oleh Bank Indonesia guna meningkatkan pertumbuhan bank syariah adalah dengan melakukan akselerasi pertumbuhan bank syariah, seperti yang telah diatur oleh undang-undang perbankan syariah.²⁵ Namun disisi lain, dari aspek hukum ekonomi syari'ah ini juga menajdi sebuah kemajuan dan loncatan besar, menuju *kaffah*.

Melaui *spin-off* ini pula diharapkan akan dapat mempercepat perkembangan industri perbankan syariah di Indonesia sebab pengelolaan BUS lebih fokus jika dengan UUS. Adapun terjadi proses *Spin-Off* untuk membentuk BUS yang baru diharapkan dapat meningkatkan asset dari perbankan syariah sehingga pertumbuhannya dapat lebih baik lagi. Dalam proses *spin off* dari UUS ke BUS menimbulkan berbagai pendapat yang berbeda seperti yang mengatakan bahwa proses *spin off* dari UUS ke BUS seakan-akan dipaksakan sehingga yang terjadi banyak manajemen bank syariah yang baru sulit untuk mengembangkan diri disebabkan oleh modal yang dimiliki oleh bank tersebut masih kecil. Pelaksanaan penyempurnaan pengaturan yang dilaksanakan secara berkesinambungan didasarkan pada pertimbangan bahwa ketentuan perbankan yang telah ada, sebagian tidak sesuai dengan karakteristik usaha dan sistem operasional perbankan syari'ah. Di samping itu, pengaturan yang bersifat spesifik diperlukan karena dalam operasional perbankan syari'ah selain perlu menerapkan prinsip pengelolaan perbankan yang sehat (*prudential regulation*) diperlukan pula

²⁵ Editor, Statistika Perbankan Syariah, <http://www.bi.go.id/id/statistik/perbankan/syariah/Default.aspx> diakses tanggal 20 april 2019

jaminan pemenuhan prinsip dan ketentuan syari'ah.

Sebagai contoh, dalam proses *spin off* dari UUS ke BUS menimbulkan berbagai pendapat yang berbeda seperti yang mengatakan bahwa proses *spin off* dari UUS ke BUS seakan akan dipaksakan sehingga yang terjadi banyak manajemen bank syariah yang baru sulit untuk mengembangkan diri disebabkan oleh modal yang dimiliki oleh bank tersebut masih kecil, bahkan tak sedikit bahwa bank syariah itu inefisien, tidak efisien, mahal dan kurang kompetitif. Namun pendapat yang mendukung proses *spin off* berguna untuk mengembangkan pertumbuhan perbankan syariah di Indoensia, selain dapat mengatur dan mengelola keuangan UUS secara independen. Dengan adanya proses *spin off* dapat memberikan pembatasan yang jelas antara unit syariah dengan bank konvensional sehingga usaha syariah tidak tercampur dengan yang *Subhat*.

Spin off sendiri merupakan suatu usaha yang dilakukan untuk memperbaiki dan memaksimalkan kinerja perusahaan yang tentunya lebih syari'ah. Dengan memisahkan UUS yang dimiliki oleh BUK, diharapkan manajemen dapat lebih fokus dalam menjalankan operasional perbankannya, lebih cepat dan fleksibel dalam mengambil keputusan bisnis, serta kebijakan untuk perbaikan perusahaan dapat dilakukan lebih tepat guna. Dalam kegiatan pengawasan bank syari'ah, Bank Indonesia dan OJK berperan dalam mendorong agar bank memenuhi aturan-aturan perbankan dan beroperasi dengan prinsip-prinsip operasional perbankan yang sehat, sedangkan pengawasan pemenuhan prinsip-prinsip syari'ah, kehalalan akad, transaksi dan produk perbankan syari'ah merupakan tanggung jawab dan kewenangan Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) bersama dengan Dewan Pengawas Syari'ah yang ada pada masing-masing bank syari'ah.²⁶

²⁶ Dewasa ini telah terjadi perubahan arah pengaturan dan pengawasan perbankan serta Industri Keuangan Non Bank (IKNB) di Indonesia, hal tersebut terjadi sebagai dampak dari lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Berdirinya OJK merupakan tindak lanjut dari amanah UU No. 23 Tahun 1999 juncto UU No. 3 tahun 2004 juncto UU No. 6 tahun 2009 tentang Bank Indonesia (BI) pasal 34, yang menegaskan bahwa tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang. Berdirinya OJK menjadikan peran dan fungsi BI, khususnya terkait dengan tugas pengaturan dan pengawasan yang berkaitan dengan

Saat ini terdapat 14 bank umum syariah yang telah memisahkan diri dari bank induknya, baik dengan *spin off* murni, konversi, maupun gabungan keduanya. Ketika Unit Usaha Syariah (UUS) memutuskan untuk berdiri sendiri dengan badan hukum sendiri yaitu Bank Umum Syariah (BUS) maka UUS tersebut memiliki tantangan tersendiri dalam hal peningkatan kinerja keuangannya. Kinerja keuangan menjadi patokan penting yang harus diperhatikan saat UUS akan memilih memisahkan diri dari bank induknya, karena ketika *spin off* UUS akan mengelola sendiri modal yang dimiliki untuk dapat menghasilkan laba dan meningkatkan kinerja keuangannya. Di bawah ini ditampilkan kinerja keuangan tujuh bank umum syariah dengan dibandingkan antara sebelum dan setelah *spin off*.



microprudential beralih ke OJK. BI fokus kepada kebijakan moneter, sistem pembayaran dan *macroprudential*.

Tabel 1.2
Data Kinerja Keuangan Sebelum dan Setelah Spin Off

| NAMA BANK | Th | SEBELUM SPIN OFF (MASIH UUS) | | | | | | Th | SETELAH SPIN OFF (SUDAH BUS) | | | | | |
|-----------|------|------------------------------|-----------|-----------|-------------|---------|--------|------|------------------------------|------------|------------|-------------|--------|---------|
| | | T. Pemb | T. DPK | T. AKTiva | Laba Bersih | FDR | ROA | | T. Pemb | T. DPK | T. AKTiva | Laba Bersih | FDR | ROA |
| BJBS | 2008 | 593.532 | 258.518 | 743.659 | 23.255 | 229,59 | 3,13 | 2011 | 1.769.445 | 2.218.462 | 1.673.089 | 20.579 | 79,76 | 1,23 |
| | 2009 | 706.981 | 580.969 | 1.051.572 | 33.182 | 121,69 | 3,16 | 2012 | 2.960.606 | 3.362.033 | 3.447.015 | 23.095 | 88,06 | 0,67 |
| | 2010 | 1.681.185 | 1.321.723 | 1.930.469 | 5.393 | 122,43 | 0,28 | 2013 | 3.597.059 | 3.701.821 | 2.061.319 | 18.758 | 97,17 | 0,91 |
| BNIS | 2008 | 3.132.553 | 3.041.984 | 4.017.502 | 34.439 | 102,98 | 0,86 | 2011 | 5.137.944 | 6.756.261 | 66.354 | 8.466.887 | 78,60 | 1,29 |
| | 2009 | 3.265.445 | 4.173.245 | 4.799.247 | -186.509 | 78,25 | -3,89 | 2012 | 7.631.994 | 8.980.035 | 101.892 | 10.645.313 | 84,99 | 1,48 |
| | 2010 | 3.524.283 | 5.131.610 | 6.394.924 | 36.512 | 68,68 | 0,57 | 2013 | 11.242.241 | 11.488.209 | 14.708.504 | 117.462 | 97,86 | 1,37 |
| Maybank | 2012 | 1.372.076 | 137.407 | 2.062.552 | 40.352 | 197.70 | 2.88 | 2015 | 1.552.230 | 225.598 | 1.743.439 | (294.392) | 110.54 | (20.13) |
| | 2013 | 1.435.906 | 205.648 | 2.299.971 | 41.367 | 1552.87 | 2.87 | 2016 | 962.866 | 285.344 | 1.344.720 | (163.738) | 134.73 | (9,51) |
| | 2014 | 1.617.383 | 154.936 | 2.449.541 | 55.913 | 157.77 | 3.61 | 2017 | 485.242 | 274.805 | 1.275.648 | (163.738) | 85.94 | 5.50 |
| BSM | 1997 | | | | | | | 2000 | 315.728 | 176.951 | 607.555 | 9.539 | 55,00 | 2,94 |
| | 1998 | 223.457 | 340.156 | 400.580 | 130.120 | 78,39 | -32,48 | 2001 | 653.134 | 474.599 | 933.864 | 16.704 | 76,20 | 3,30 |
| | 1999 | 39.508 | 54.324 | 447.985 | 172 | 9,57 | 0,23 | 2002 | 1.145.749 | 1.117.423 | 1.617.846 | 29.061 | 74,77 | 3,51 |

| NAMA BANK | Th | SEBELUM SPIN OFF (MASIH UUS) | Th | SETELAH SPIN OFF (SUDAH BUS) | NAMA BANK | Th | SEBELUM SPIN OFF (MASIH UUS) | Th | SETELAH SPIN OFF (SUDAH BUS) | NAMA BANK | Th | SEBELUM SPIN OFF (MASIH UUS) | Th | SETELAH SPIN OFF (SUDAH BUS) |
|-----------|------|------------------------------|------------|------------------------------|-----------------|--------|------------------------------|------|------------------------------|------------|------------|------------------------------|-------|------------------------------|
| | | | | | | | | | | | | | | |
| BCAS | 2008 | 506.38 | 601.60 | 704.13 | 1.19 | 83.91 | 0.25 | 2011 | 680.9 | 864,1 | 1.217,1 | 6,8 | 78,8 | 0,9 |
| | 2009 | 389.40 | 477.50 | 781.51 | 1.58 | 81.57 | 0.42 | 2012 | 1.007,7 | 1.261,8 | 1,602,2 | 8,4 | 79,9 | 0,8 |
| | 2010 | 417.09 | 556.78 | 874.63 | 5.47 | 77.89 | 1.13 | 2013 | 1.421,6 | 1.703,0 | 2.041,4 | 12,7 | 83,5 | 1,0 |
| ACEHS | 2014 | 11.113.592 | 12.030.241 | 16.375.138 | 386.797.804.583 | 92.38 | 3.13 | 2017 | 12.846.657 | 915.549 | 22.612.006 | 433.577 | 69,44 | 2,51 |
| | 2015 | 11.893.857 | 14.151.719 | 18.590.014 | 423.237.535.601 | 84,05 | 2,83 | 2018 | 13.236.773 | 966.098 | 23.095.159 | 439.433 | 71,98 | 2,38 |
| | 2016 | 12.206.001 | 704.408 | 18.759.191 | 348.408 | 84,59 | 2,48 | 2019 | 14.363.251 | 20.924.597 | 25.121.063 | 452.327 | 68,64 | 2,33 |
| NTBS | 2016 | 5.089.0355 | 5.211.416 | 7.649.036 | 228.252 | 103.95 | 3.95 | 2019 | 5.582 m | 6.816 m | 8.640 m | 163 m | 98.93 | 1.92 |
| | 2017 | 5.397.842 | 7.190.684 | 8.864.392 | 146.514 | 180.42 | 2.45 | 2020 | | | | | | |
| | 2018 | 4.868.692 | 4.921.381 | 7.038.647 | 151.904 | 98.93 | 1,92 | | | | | | | |

Sumber: *Annual Report* masing-masing Bank.

Keterangan: Total Pembiayaan, Total DPK, Total Aset, dan Laba Bersih dalam Jutaan Rupiah. FDR dan ROA dalam persen.

Berdasarkan tabel di atas, peneliti hanya menampilkan data kinerja keuangan dari tujuh bank saja. Hal ini dikarenakan enam bank lainnya tidak menampilkan laporan keuangan ketika masih menjadi unit usaha syariah, peneliti pun telah mencoba dengan melihat laporan keuangan bank induknya, namun laporan keuangan konsolidasi tidak dipisahkan UUS dan bank induk. Sedangkan Bank Muamalat Indonesia sudah menjadi bank umum syariah murni sejak pendirian awalnya.

Data tersebut menampilkan kinerja keuangan tiga tahun sebelum *spin off* termasuk tahun *spin off*, dan tiga tahun setelah *spin off*. Tujuan dari penampilan data ini adalah sebagai data awal bagaimana keadaan bank saat *spin off* dan setelah *spin off*, apakah lebih baik secara kinerja keuangan, atau justru lebih buruk dibandingkan sebelum *spin off*. Namun data hanya bersifat sementara, dikarenakan data setelah *spin off* tidak ditampilkan hingga data tahun terbaru.

Salah satu alasan kebijakan *spin-off* dilakukan adalah untuk meningkatkan pertumbuhan perbankan syariah Indonesia industri. Kegiatan ini akan menambah jumlah bank syariah yang lengkap dan bertujuan untuk membuat industri yang lebih kompetitif yang pada gilirannya akan meningkatkan kinerja industri perbankan syariah. Namun berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh M. Nur Rianto, dkk. Kebijakan *spin off* tidak mempengaruhi kinerja keuangan aset dan dana simpanan nasabah. Namun kebijakan *spin off* ini berpengaruh signifikan terhadap pembiayaan bank syariah.²⁷

Pada data tersebut, PT. BJBS dan PT. BNIS mendapatkan kinerja keuangan yang baik setelah *spin off*, kedua bank tersebut merupakan bank yang murni *spin off* dalam pendiriannya. Artinya secara modal dan asset yang dimiliki kuat untuk mandiri dalam operasional perbankan sehingga berdampak baik pada kinerja keuangan. Sedangkan PT. Maybank Syariah atau PT. Bank Net Syariah justru mengalami penurunan setelah melakukan pemisahan dari bank induknya. Kemudian PT. Bank Syariah Mandiri, PT. BCA Syariah, PT. Bank Aceh Syariah

²⁷ M. Nur Rianto Al Arif , Nachrowi D. Nachrowi, Mustafa E. Nasution and T.M. Zakir Mahmud, "The Islamic Banking Spin-Off: Lessons from Indonesian Islamic Banking Experiences", dalam *Jurnal JKAU: Islamic Econ.*, Vol. 30 No. 2, pp: 117-133 (July 2017) DOI: 10.4197 / Islec. 30-2.1, hlm. 130.

mengalami peningkatan kinerja keuangan setelah *spin off*. Dan terakhir PT. NTB Syariah yang baru melakukan pemisahan dari bank induknya pada tahun 2018 belum tampak perkembangan kinerja keuangannya.

Data kinerja keuangan di atas merupakan gambaran yang akan dihadapi oleh unit usaha syariah yang belum melakukan *spin off*, bahwa meningkatkan kinerja keuangan ditahun-tahun awal setelah *spin off* sangat sulit. Ketika suatu bank induk menganut *dual banking system* dimana terdapat unit usaha syariah dalam bank nya hal ini menjadi suatu keuntungan bagi bank induk, karena dapat meningkatkan eksistensinya. *Dual banking system* bukan sistem perbankan yang murni syariah seperti bank Muamalat, tetapi masih ada nuansa karakteristik bank konvensional pada umumnya, sehingga tidak berdampak baik bagi UUS karena transaksinya dinilai tidak murni syariah.

Bank induk harus mendukung pembangunan dari bank *spin-off*. Dalam praktiknya, beberapa bank induk memberikan dukungan penuh pada bank anak perusahaannya. Namun, bank induk lainnya ada yang kurang membantu dalam pengembangan afiliasi. Faktanya, ada beberapa bank induk yang menganggap anak perusahaannya sebagai pesaing. Alasan ini dibahas oleh Tubke (2004, hal. 35) dan Lindholm-Dahlstrand (2000, hal. 228), mereka mengatakan bahwa salah satu faktor yang menentukan suksesnya *spin-off* adalah hubungan antara perusahaan induk dan anak perusahaannya. Klepper dan Thompson (2010, hal. 526) menemukan bahwa perusahaan yang memiliki kinerja lebih baik sebelum *spin-off* juga akan lebih baik kinerja setelah *spin-off*. Menurut ini, Unit usaha syariah harus memiliki kinerja yang lebih baik sebelum mereka membuat *spin-off* sehingga mereka bisa memiliki performa yang lebih baik setelahnya. Jadi, bank induk harus mendukung bisnis syariah unit untuk memiliki kinerja yang lebih baik sebelum mereka membuat *spin-off*.²⁸

Terciptanya *dual banking system* di Indonesia yang mengakomodasikan baik perbankan konvensional maupun perbankan syariah yang ditindaklanjuti

²⁸ M. Nur Rianto Al Arif , Nachrowi D. Nachrowi, Mustafa E. Nasution and T.M. Zakir Mahmud, “*The Islamic Banking Spin-Off: Lessons from Indonesian Islamic Banking Experiences*”, dalam *Jurnal JKAU: Islamic Econ.*, Vol. 30 No. 2, pp: 117-133 (July 2017) DOI: 10.4197 / Islec. 30-2.11 hlm. 129

dengan langkah *spin-off* akan melahirkan kompetisi yang sehat dan perilaku bisnis yang berdasarkan nilai-nilai moral, yang pada gilirannya akan meningkatkan *market diciplines* dan pelayanan optimal (*Sevice Excelent*) bagi masyarakat. Namun demikian menjadi suatu hal yang wajar apabila terdapat keraguan di tengah keragaman pendapat tentang perbankan syariah dengan *dual banking system* dan *spin off* nya, dan keraguan ini lah sejatinya mesti dihilangkan, dalam rangka memberikan kepastian hukum dan rasa aman dan nyaman ketika beraktivitas dengan menggunakan bank syari'ah. Pun demikian, dari proses transformasi tersebut menunjukkan bahwa ada norma-norma hukum Islam yang mulai masuk dan bertransformasi menjadi hukum yang bersifat normatif dan mengikat yang masuk menjadi undang-undang melalui proses yang berjalan secara gradual dan berkesinambungan.

Hingga pada satu kesimpulan, ekonomi syariah pada era kekinian tidak lagi sebatas dialektika yang dibahas di atas kertas dan diskursus di lembaga-lembaga pendidikan. Bagi sebagian kalangan lapisan masyarakat, ekonomi syariah dengan salah satu pilarnya di perbankan syariah dalam tataran praktis telah menjadi kebutuhan. Sistem ekonomi Islam sangat berbeda dengan ekonomi kapitalis, sosialis maupun komunis. Ekonomi Islam bukan pula berada di tengah-tengah ketiga sistem ekonomi itu. Sangat bertolak belakang dengan kapitalis yang lebih bersifat individual, sosialis yang memberikan hampir semua tanggungjawab kepada warganya serta komunis yang ekstrem, ekonomi Islam menetapkan bentuk perdagangan serta perkhidmatan yang boleh dan tidak boleh di transaksikan²⁹. Ekonomi dalam Islam harus mampu memberikan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, memberikan rasa adil, kebersamaan dan kekeluargaan serta mampu memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada setiap pelaku usaha. Syari'ah membimbing aktivitas ekonomi, sehingga sesuai dengan kaidah-kaidah syariah. Sedangkan akhlak membimbing aktivitas ekonomi manusia agar senantiasa mengedepankan moralitas dan etika untuk mencapai tujuan. Akhlak yang terpancar dari iman akan membentuk integritas yang membentuk *good corporate*

²⁹ Editor, Ekonomi Syaria, dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Ekonomi_syariah, diakses 5 Desember 2017.

governance dan *market* disiplin yang baik³⁰ di tengah stigma bahwa bank syariah itu cenderung in-efisiensi³¹ dan mahal serta bertele-tele. Sebuah tantangan dan pembuktian dalam arus global yang harus terus diperjuangkan untuk disempurnakan.

Sejalan dengan uraian di atas dan hukum Islam sebagai sub sistem hukum nasional, maka strategi dan kebijakan pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat adil, makmur dan sejahtera serta untuk memulihkan sektor ekonomi, perlu disertai dengan upaya pengembangan dan evaluasi berbagai instrumen peraturan perundang-undangan di bidang perbankan syari'ah hingga mampu memobilisasi dana publik secara luas dengan memperhatikan nilai-nilai ekonomi, sosial dan budaya yang berkembang dalam masyarakat, terutama potensi sumber pembiayaan pembangunan nasional yang menggunakan instrumen keuangan berbasis syariah yang sebenarnya memiliki peluang besar tetapi belum dimanfaatkan secara optimal dan menyeluruh.

Penelitian ini sangat menarik untuk dikaji dari sisi aspek legal *islamic*-nya, terutama dari aspek perubahan kebijakan dan peraturan penunjangnya terkait *dual banking system* ke *spin-off*-nya melalui penelitian yang diberi judul ***Implementasi Norma Hukum Islam dalam Pengaturan Dual Banking System dan Spin Off Pada Undang-Undang Perbankan Syariah Di Indonesia.***

B. Identifikasi Masalah

Penelitian ini akan mengkritisi implementasi norma hukum islam dalam peraturan perundang-undangan perbankan syariah di Indonesia, yang terkait dengan transformasi dari *dual banking system* ke *spin off*. Saat ini peraturan mengenai *dual banking system* dan *spin off* masih terhimpun dalam Undang-

³⁰ Agustianto, *Filsafat Ekonomi Islam* (Diakses 5 Desember 2017).

³¹ Salah satu data menunjukan bahwa Bank Aceh Sebelum Kebijakan Perubahan Status menjadi full syariah dan Laba Operasional Setelah Kebijakan Perubahan Status terhadap Laba Komprehensif adalah berdasarkan penelitian yang dilakukan jumlah pengaruh Laba Operasional Sebelum Kebijakan Perubahan Status lebih besar di banding dengan setelah Setelah Kebijakan Perubahan Status. Friska Syahfitri : *Pengaruh Laba Operasional Sebelum Kebijakan Perrubahan Status dan Laba Operasional Setelah Kebijakan Perubahan Status Terhadap Laba Komprehensif di PT. Bank Aceh Syariah, Tbk. Skripsi Manajemen Keuangan Syariah UIN Sunan Gunung Djati Bandung tahun 2018.*

Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah. Juga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia serta Undang-Undang No 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan berbagai peraturan turunan lainnya.

Terobosan hukum yang cukup signifikan dalam peraturan perbankan di Indonesia ini merupakan transformasi yang cukup cepat dan berani di tengah *market share*³² perbankan syariah yang masih kecil terhadap perbankan nasional di tambah lagi masih adanya sebagian masyarakat yang masih apriori terhadap eksistensi perbankan syariah itu sendiri.

Ada beberapa identifikasi masalah yang perlu dikemukakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Masyarakat desa sebagian besar masih belum paham mengenai persoalan hukum terkait *dual banking system* dan *spin off*.
2. Kebijakan *spin off* masih dipertanyakan apakah dapat menjawab keraguan masyarakat mengenai persoalan hukum terkait *dual banking system*, dan apakah *spin off* dapat menjadi langkah awal mengembangkan perbankan syariah di Indonesia yang saat ini pertumbuhannya masih melambat, serta apakah *spin off* merupakan langkah yang tepat menuju kemurnian sistem syariah.
3. Kebijakan transformasi dari *dual banking System* ke *spin off* ini apakah murni tuntutan dan pengembangan bisnis atau syiar (*political will*) semata karena kewajiban konstitusional dari pemerintah atau kedua-duanya.
4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah yang dikeluarkan oleh pemerintah dianggap belum komprehensif mengatur tentang perbankan syariah, sehingga perlu memberikan masukan
5. Kehadiran undang-undang yang khusus mengatur mengenai perbankan syariah seharusnya dapat menjadi acuan pula bagi perbankan secara umum ketika berbicara *dual banking system* dan *spin off*. Namun kenyataannya

³² *Market Share* Perbankan Syariah posisi Maret 2019 adalah sebesar 5,94% terhadap perbankan nasional, Snapshot Perbankan Syariah Indonesia 2019. OJK Jakarta 2019.

kedua hal itu diatur secara terpisah dalam undang-undang yang berbeda sehingga masih menimbulkan bias hukum bagi masyarakat awam.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah pada bagian sebelumnya dijelaskan bahwa proses transformasi peraturan perbankan syariah di Indonesia mulai dari pengakuan akan adanya Bank Bagi Hasil, *Dual Banking System* hingga ke *Spin-Off* berjalan melalui beberapa tahapan dan berlangsung dalam waktu yang relatif singkat, serta proses transformasi itu semakin memenuhi asas dan prinsip dalam hukum ekonomi syariah. Namun demikian masih membuat keingintahuan dan penasaran bagi sebagian kalangan atau juga relatif masih adanya status pro dan kontra terhadap hukum eksistensi dan bertransaksi di perbankan syariah yang tetap disandingkan (beriringan) dengan perbankan konvensional di Indonesia terutama pasca diberlakukannya peraturan *spin-off*.

Oleh karena itu, rumusan masalah ini dibatasi serta difokuskan kepada beberapa pertanyaan penelitian berikut ini:

1. Bagaimana transformasi norma-norma hukum Islam dalam *Dual Banking System* dan *Spin Off* pada Undang-undang Perbankan Syariah di Indonesia?;
2. Bagaimana Implementasi *Dual Banking System* dan *Spin Off* pada Undang-undang Perbankan Syariah di Indonesia?;
3. Bagaimana Implikasi transformasi *Dual Banking System* ke *Spin Off* secara hukum ekonomi syariah terhadap masa depan Perbankan Syariah di Indonesia?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis

1. Transformasi Norma-Norma Hukum Islam Dalam *Dual Banking System* Dan *Spin Off* Pada Undang-Undang Perbankan Syariah Di Indonesia;
2. Implementasi *Dual Banking System* dan *Spin Off* secara hukum ekonomi syariah pada Undang-undang Perbankan Syariah di Indonesia;

3. Implikasi *Dual Banking System* dan *Spin Off* pada Undang-undang Perbankan Syariah di Indonesia.

E. Kegunaan Penelitian

Secara akademik, hasil penelitian ini memiliki beberapa kegunaan sebagai berikut: *pertama*, dalam pengembangan ilmu adalah memberikan sumbangan bagi pengembangan teori ilmu ekonomi Islam, yang untuk ukuran Indonesia masih sangat dan dianggap jarang bahkan diperlukan; *kedua*, sebagai bahan penelitian lebih lanjut untuk memperdalam studi ekonomi Islam, khususnya bidang perbankan syariah. Ketiga, menjadi sumbangsih ilmu mengenai *dual banking system* dan *spin off* dalam implementasi hukum ekonomi syariahnya.

Kemudian secara praktis, hasil penelitian ini digunakan sebagai bahan pemikiran bagi para pelaku bisnis dan pengusaha, dan bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan terutama yang berhubungan dengan pengembangan institusi-institusi dan peraturan-peraturan perbankan syariah di Indonesia.

F. Kajian Penelitian Terdahulu

Berdasarkan hasil penelusuran peneliti, diketahui ada beberapa penelitian sebelumnya yang pernah mengkaji objek yang relevan berkenaan dengan perubahan peraturan perundang-undangan *dual banking system* perbankan syariah ke *spin off* ini, antara lain:

1. M. Nur Rianto Al Arif (2015), *Keterkaitan Kebijakan Pemisahan Terhadap Tingkat Efisiensi Pada Industri Perbankan Syariah di Indonesia*. Penelitian ini menghasilkan *pertama*, regulator harus mampu memberikan beberapa pelonggaran kebijakan bagi bank umum syariah hasil pemisahan untuk dapat tumbuh lebih cepat. *Kedua*, regulator sebaiknya fokus pada penyiapan industri perbankan syariah yang sehat dan tidak mendorong unit usaha syariah untuk segera pisah jika unit usaha syariah bersangkutan belum siap secara aspek bisnis. *Ketiga*, kebijakan pemisahan sebaiknya dilakukan jika unit usaha syariah bersangkutan telah siap baik dari sisi permodalan, maupun

kinerja keuangannya. *Keempat*, bank umum syariah hasil pemisahan sebaiknya mampu melakukan inovasi produk yang dapat menekan biaya operasional. *Kelima*, unit usaha syariah sebaiknya segera melakukan konsolidasi internal penguatan permodalan, dan kinerja keuangannya sebelum kewajiban pemisahan setelah undang-undang ini diberlakukan telah jatuh tempo.³³

2. Nidya Waras Sayekti dan Ariesy Tri Mauleny (2013), *Analisis Kinerja Perbankan Syariah di Indonesia: Pra dan Pasca Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah*. Penelitian ini membahas mengenai perkembangan kinerja perbankan syariah pra dan pasca Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah serta permasalahan yang dihadapinya dan strateginya dalam mengembangkan perbankan syariah. Hasil penelitian menunjukkan dalam perkembangannya, perbankan syariah tidak luput dari permasalahan yang dihadapi oleh Bank Indonesia sebagai regulator dan pengawas serta pelaku industri dalam mengembangkan industri perbankan syariah. Permasalahan tersebut antara lain, belum adanya fatwa dan peraturan teknis operasionalisasi beberapa produk perbankan syariah yang prospektif untuk dikembangkan, minimnya tenaga profesional di bidang perbankan syariah, dan kebutuhan modal yang tinggi untuk melakukan *spin off* bagi unit usaha syariah. Strategi yang dapat dilakukan oleh Bank Indonesia dan pelaku industri perbankan syariah antara lain yaitu (a) proaktif mempromosikan sistem perbankan syariah kepada masyarakat luas, dan (b) meningkatkan layanan dan permodalan untuk mewujudkan perbankan syariah yang kuat dan sehat.³⁴
3. Dessy Sunarsi dan Liza Marina (2011), *Politik Hukum Perbankan Syariah di Indonesia*. Tulisan tersebut memberikan kesimpulan bahwa: 1) Indonesia bukan negara Islam dan oleh karenanya pemberlakuan hukum Islam tidak dapat diberlakukan secara otomatis dalam kehidupan sosial-kemasyarakatan. Pemberlakuan hukum Islam harus melalui proses yang disebut sebagai proses

³³ M. Nur Rianto Al Arif, "Keterkaitan Kebijakan Pemisahan Terhadap Tingkat Efisiensi Pada Industri Perbankan Syariah di Indonesia", dalam *jurnal Keuangan dan Perbankan*, Vol. 19, No. 2, Mei 2015.

³⁴ Nidya Waras Sayekti dan Ariesy Tri Mauleny, "Analisis Kinerja Perbankan Syariah di Indonesia: Pra dan Pasca Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah", dalam *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Vol. 4 No. 1, Juni 2013.

“positivisasi” hukum Islam, dalam hal ini hukum syariah diterima negara dalam peraturan perundang-undangan positif yang berlaku secara nasional. Oleh karena itu, bank syariah yang didirikan di negara yang sistem hukumnya berasal dari hukum barat, seperti Indonesia, harus mengikuti tidak saja hukum syariah, tetapi juga semua hukum nasional yang secara langsung maupun tidak langsung mengatur bank syariah; dan 2) dalam deskripsi politik hukum kelembagaan perbankan syariah telah menempatkan lembaga bank syariah diakui dalam *dual banking system* di Indonesia. Berdasarkan pijakan tinjauan hukum materil perbankan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, di mana pada dasarnya bank syariah terlahir dengan mengemban misi yang mencoba menerapkan kebijakan keterkaitan antara sektor moneter dengan sektor ril yang didasari atas penyelenggaraan perekonomian nasional. Hal tersebut disebabkan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah telah memiliki ruang gerak yang lebih besar yang tidak dibatasi oleh pengertian dan batasan-batasan kegiatan perbankan konvensional yang cenderung lebih restriktif apabila dibandingkan dengan kegiatan perbankan syariah.³⁵

4. Rizky Bismar Ismail (2017), *Kajian Yuridis tentang Pemisahan (Spin Off) Unit Usaha Syariah Menjadi Bank Umum Syariah..* Tulisan tersebut memberikan kesimpulan bahwa: 1) Pemisahan (*Spin-off*) pada beberapa unit bisnis suatu Perseroan Terbatas merupakan hal yang terkait dengan kebijakan pengembangan bisnis itu sendiri, oleh karena usaha-usaha yang semakin berkembang, akan dapat meningkatkan kinerja dan hasil positif jika dipisahkan dari perusahaan induk. Pada perbankan, bentuk Pemisahan ini terjadi pada suatu Unit Usaha Syariah (UUS) yang berada pada satu Bank Umum Konvensional, kemudian mengalami pertumbuhan positif, sudah waktunya dilakukan pemisahannya dengan mendirikan dan meningkatkan status Unit Usaha Syariah (UUS) menjadi Bank Umum Syariah; 2) pemisahan Unit Usaha Syariah (UUS) menjadi bank Umum Syariah tidak berarti bubar atau

³⁵ Dessy Sunarsi dan Liza Marina, “Politik Hukum Perbankan Syariah di Indonesia”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 4, No. 2, Oktober 2011

hapusnya status badan hukum dari Perusahaan induknya yaitu Bank Umum Konvensional, oleh karena yang terjadi justru adalah dua bentuk badan hukum yang masing-masing terpisah satu sama lainnya, meskipun dari aspek kepemilikannya, pada umumnya terjadi kepemilikan melalui pemegang saham mayoritas yang sama, dalam arti kata, pemilik mayoritas Bank Umum Konvensional yang dahulunya memiliki Unit Usaha Syariah (UUS), juga ketika dipisahkan menjadi Bank Umum Syariah juga adalah pemilik saham atau pemegang saham mayoritas yang sama. Akibat hukum Pemisahan Unit Usaha Syariah (UUS) dengan sendirinya prosedur pendirian dan/atau pembentukannya sebagai Bank Umum Syariah mengacu kepada prosedur pembentukan dan pendirian PT serta pendirian dan pembentukan Bank Umum Syariah sesuai ketentuan Hukum Perbankan, khususnya yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.³⁶

5. M. Nur Rianto Al Arif, Endah Putri Dewanti (2017), *Metode Spin Off dan Tingkat Profitabilitas: Studi pada Bank Umum Syariah Hasil Spin Off*. Tulisan tersebut memberikan kesimpulan bahwa, hasil analisis data menunjukkan bahwa metode pemisahan Unit Usaha Syariah (UUS) menjadi Bank Umum Syariah (BUS) tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap *Return On Asset* (ROA) bank umum syariah hasil pemisahan. Hal ini menunjukkan bahwa unit usaha syariah yang hendak melakukan pemisahan dapat memilih salah satu dari dua metode pemisahan, baik itu metode pemisahan murni ataupun metode pemisahan akuisisi, konversi dan merger tergantung kebutuhan dan kondisi internal unit usaha syariah serta kebijakan dari bank induk konvensional. Melihat perbedaan prinsip dan karakteristik pada kegiatan operasional yang dilakukan antara bank konvensional dan bank syariah, maka kebijakan pemisahan ini sangat perlu dilakukan agar kegiatan syariah dan konvensional dapat berjalan masing-masing. Dengan melakukan pemisahan dapat mendorong berjalannya praktik

³⁶ Rizky Bismar Ismail, "Kajian Yuridis tentang Pemisahan (*Spin Off*) Unit Usaha Syariah Menjadi Bank Umum Syariah", *Jurnal Lex Administratum*, Vol. V, No. 1, Januari-Februari 2017

perbankan syariah yang mengedepankan prinsip syariah tanpa intervensi bank induk konvensional.³⁷

6. Itang (2016), *Peluang dan Tantangan Spin Off Unit Usaha Syariah Menjadi Ban Umum Syariah*. Tulisan tersebut memberikan kesimpulan bahwa: 1) peluang *Spin-Off* 2023 ini sebenarnya bukan pilihan yang sulit. Karena besarnya keuntungan yang dimiliki oleh *early entrants* dalam hal positioning dan *market capture*, maka BUS adalah pilihan terbaik. BUS bisa dengan reatif menguasai pangsa pasar iB. Apalagi ketika semua bank pada tahun 2023 akan berbentuk BUS, sangat logis kalau proses UUS menjadi BUS dilakukan sebaik mungkin (*painless, effective, biaya rendah*). Dan ini berarti proses transformasi harus dimulai seawal mungkin; 2) tantangan mendasar terkait *spin-off* adalah ketiadaan pedoman dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai arahan perencanaan dan landasan teknis *spin-off*. Regulasi yang ada hanya memberi pedoman bagaimana operasional sebagai UUS dan operasional sebagai BUS. Tidak ada pijakan bagaimana operasional selama masa transisi *spin-off*. Beberapa area krusial tantangan yang mesti diantisipasi oleh UUS dan bank induk, yaitu, pertama, infrastruktur IT dan *e-banking*. Kedua, kerja sama jaringan. Ketiga, kapasitas pendanaan. Keempat, permodalan.³⁸
7. Sulasi Rongiyati (2015), *Pengembangan Perbankan Syariah Melalui Pelaksanaan Kewajiban Pemisahan Unit Usaha Syariah*. Tulisan tersebut memberikan kesimpulan bahwa, wajib *spin-off* bagi UUS dari bank konvensional induknya pada 2023 sebagai amanat UU Perbankan Syariah yang tertuang dalam Ketentuan Peralihan Pasal 68 memiliki dampak positif bagi UUS dalam mengembangkan perbankan syariah melalui BUS. Dengan melakukan *spin-off* akan memudahkan UUS berkompetisi, fleksibel dalam pengambilan keputusan bisnis ke depan, dan mendorong berjalannya praktik perbankan

³⁷ M. Nur Rianto Al Arif, Endah Putri Dewanti, "Metode *Spin Off* dan Tingkat Profitabilitas: Studi pada Bank Umum Syariah Hasil *Spin Off*", *Jurnal Iqtishadia*, Vol. 10, Nomor 1, Tahun 2017.

³⁸ Itang, "Peluang dan Tantangan Spin Off Unit Usaha Syariah Menjadi Bank Umum Syariah", *Jurnal Al Qalam*, Vol. 33, Nomor 1, Januari-Juni 2016.

syariah yang benar-benar mengedepankan prinsip syariah tanpa terintervensi dengan kebijakan bank konvensional induknya. Meskipun demikian kewajiban *spin-off* juga memerlukan persiapan yang matang seperti persyaratan yang lebih banyak, kesiapan SDM, infrastruktur yang masih rendah, dan sinergi dengan bank induk lebih sulit dilakukan.³⁹

8. Khotibul Umam (2010), *Peningkatan Ketaatan Syariah Melalui Pemisahan (spin-off) Unit Usaha Syariah Bank Umum Konvensional*. Tulisan tersebut memberikan kesimpulan bahwa: 1) mekanisme pemisahan (*spin-off*) UUS menjadi Bank Umum Syariah dapat ditempuh melalui dua alternatif, yaitu: pertama, mendirikan Bank Umum Syariah yang baru; kedua, mengalihkan hak dan kewajiban Unit Usaha Syariah kepada Bank Umum Syariah yang telah ada; dan 2) implikasi pemisahan (*spin-off*) UUS terhadap ketaatan bank dalam menjalankan prinsip syariah adalah cenderung meningkat, karena dengan tindakan tersebut UUS akan berubah menjadi BUS yang merupakan badan hukum mandiri (*separate legal entity*). Konsekuensi hukum yang muncul adalah pengelolaan BUS akan terpisah dari BUK selaku induk perusahaan, baik dari sisi pengelolaan keuangan maupun operasional kegiatan usaha.⁴⁰
9. Subandi (2012), *Problem dan Solusi Pengembangan Perbankan Syariah Kontemporer di Indonesia*. Tulisan tersebut memberikan keterangan bahwa, pengembangan eksistensi perbankan syariah di Indonesia dewasa ini menjadi orientasi yang sangat penting mengingat eksistensinya menjadi ‘nyawa’ sekaligus ‘jiwa’ masyarakat muslim Indonesia dalam rangka turut mengentaskan kemiskinan masyarakatnya yang sebagian besar dialami oleh umat Islamnya. Oleh karenanya, ada sejumlah masalah sekaligus solusi pengembangan perbankan syariah di Indonesia tersebut agar dapat berjalan secara optimal, yaitu masalah pada aspek rendahnya komitmen atas pelaksanaan prinsip-

³⁹ Sulasi Rongiyati, “Pengembangan Perbankan Syariah Melalui Pelaksanaan Kewajiban Pemisahan Unit Usaha Syariah”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 6, Nomor 1, Juni 2015

⁴⁰ Khotibul Umam, “Peningkatan Ketaatan Syariah Melalui Pemisahan (*spin-off*) Unit Usaha Syariah Bank Umum Konvensional”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 22, Nomor 3, Oktober 2010

prinsip syariah yang sesungguhnya pada sebagian besar pelaku perbankan syariah di Indonesia. Solusi pada aspek ini dapat dilakukan dengan upaya mendorong pelaksanaan peraturan tentang pentingnya prinsip syariah secara tegas dan sistematis oleh Pemerintah (Bank Indonesia) bekerjasama dengan Dewan Syariah serta mengembangkan sikap *syariah compliance* mulai dari tingkat pusat hingga ke daerah, sehingga aplikasinya akan benar-benar dapat terkontrol dan terjamin secara lebih baik dan maksimal.⁴¹

10. Dewi Sukma Kristianti (2017), *Rekonstruksi Dual Banking System: Keberadaan Prinsip-prinsip Syariah Perbankan dalam Sistem Hukum Perbankan Nasional*. Tulisan tersebut memberikan kesimpulan bahwa: 1) kedudukan hukum Islam yang semula sebagai sumber hukum pembuatan hukum positif nasional seolah-olah dianggap merupakan pemberlakuan hukum Islam di Indonesia, di samping hukum positif nasional yang berlaku. Hal ini merupakan konsekuensi penduduk Indonesia yang mayoritas beragama Muslim. Namun, keberadaan mayoritas tersebut tidak serta merta dan mengakibatkan sistem hukum perbankan syariah berkembang pesat. Hal ini dikarenakan hukum Islam di Indonesia belum berkembang sebagai *ethical economy*, masih sebatas legalisasi hukum Islam. Ini terjadi sebagai akibat hukum Indonesia sudah lama melupakan dan mengabaikan nilai-nilai luhur Pancasila, dan terjebak pada “kotak normatif”; 2) tujuan bank syariah di Indonesia sebagai sistem perbankan yang berlaku secara paralel dengan sistem perbankan konvensional (*dual banking system*), adalah meningkatkan kesejahteraan umum melalui kemitraan yang sejajar antara nasabah penyimpan dana dan nasabah pengguna dana yang didasarkan pada asas *ukhuwah/kekeluargaan* dan kerjasama; dan 3) Hal ini dapat tercapai melalui upaya restrukturisasi perbankan syariah, yaitu kembali melihat nilai primer bank syariah melalui fungsi intermediasi sebagai *universal banking*, sesuai dengan karakteristik sistem perbankan syariah berdasarkan sumber-sumber hukum Islam. Sedangkan tujuan prinsip syariah dalam bidang perbankan

⁴¹ Subandi, “Problem dan Solusi Pengembangan Perbankan Syariah Kontemporer di Indonesia”, *Jurnal Al-Tahrir*, Vol. 12, No. 1, Mei 2012.

adalah sebagai wujud tercapainya tujuan hukum Islam secara umum, sebagai *rahmatan lil'alam* (kasih sayang seluruh umat) dan *khalifatulillahi fil 'ardh* (kemanusiaan). Ini berarti bahwa prinsip-prinsip syariah dalam hukum Islam tidak hanya diperuntukkan bagi masyarakat muslim saja tetapi diperuntukkan bagi seluruh umat manusia.⁴²

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya yaitu, penelitian ini akan lebih difokuskan kepada regulasi yang mengatur transformasi perubahan model dari *dual banking system* ke *spin off*. Penelitian ini mencakup atas perumusan dan mekanisme *dual banking system*, perumusan dan mekanisme *spin off*, regulasi atau peraturan perundang-perundangan yang mengatur *dual banking system* dan *spin off*, dan tinjauan hukum ekonomi syariah terhadap transformasi dari *dual banking system* ke *spin off* bagi masa depan bank syariah di Indonesia.

G. Definisi Operasional

Ada beberapa definisi operasional yang layak untuk dikemukakan dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Implementasi

Implementasi dalam penelitian ini adalah pelaksanaan atau penerapan dari sebuah rencana yang telah disusun dengan matang, cermat dan terperinci untuk mencapai tujuan kegiatan. Dalam arti implementasi adalah pemahaman yang akan terjadi setelah menetapkan suatu program yang menjadi fokus perhatian pemerintah yang merancang implmentasi kebijakan, dalam hal ini Pengaturan *Dual Banking System* dan *Spin Off* pada Undang-Undang Perbankan Syariah.. Dikatakan juga bahwa Implementasi merupakan kejadian yang terjadi setelah dibuat dan disahkan pedoman kebijakan negara.

2. Kritik

Kritik, bentuk dari **kritik** ada dua macam yaitu kritik dalam bentuk menentang, dan kritik dalam bentuk membangun (mendukung) terhadap sesuatu

⁴² Dewi Sukma Kristianti, "Rekonstruksi *Dual Banking System*: Keberadaan Prinsip-prinsip Syariah Perbankan dalam Sistem Hukum Perbankan Nasional", *Jurnal Veritas Et Justitia*, Vol. 3, No. 2, Tahun 2017.

yang dikritisinya tersebut. Dan yang dimaksud kritik dalam penelitian ini memiliki makna dua-duanya, yaitu pertama, kritik bermakna membangun (mendukung) dan kedua, kritik dalam arti mengupas secara kritis. Ini artinya, satu sisi peneliti mengkritik dalam bentuk menentang dan mengupasnya secara kritis karena kekakuan pasal dari peraturan-peraturan yang ada di tengah kondisi dan realita perbankan syariah, dan melakukan beberapa kajian dan analisa secara kritis untuk dilakukan beberapa perubahan dan penyempurnaan. Dan kedua kritik dalam makna mendukung atau membangun terhadap suatu peraturan yang sudah ada terkait dengan perbankan syariah di Indonesia yang dianggap ajeg, sesuai dan beririsan dengan ketentuan hukum Islam.

3. Transformasi

Transformasi adalah sebuah proses perubahan secara berangsur-angsur dan gradual sehingga sampai pada tahap *ultimate*. Perubahan yang dilakukan dengan cara memberi respon terhadap pengaruh unsur eksternal dan internal yang akan mengarahkan perubahan dari bentuk yang sudah dikenal sebelumnya melalui proses menggandakan secara berulang-ulang atau melipatgandakan. Dan makna Transformasi dalam penelitian ini memiliki arti suatu usaha untuk mengadakan perubahan terhadap sesuatu yang telah ada menjadi sesuatu yang baru, antara lain dengan penyesuaian dan perubahan beberapa peraturan yang sudah ada dan yang belum ada.

4. Hukum Islam

Hukum Islam yang dimaksud dalam penelitian ini adalah hukum Islam dalam kategori *fiqh*, yaitu hasil daya upaya para fuqaha dalam menerapkan syariat Islam sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang bersumber kepada Al-Quran, Al-sunnah serta Ijma' sahabat dan tabi'in. Agar hukum Islam ini bisa menjadi solusi dan *up to date* terhadap permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka ada komponen utama dari fikih itu sendiri yaitu *siyash syar'iyah* dan *maliyah*. Komponen utama itu mewujudkan kongkrit berupa kebijakan pemerintah yang berbentuk peraturan-peraturan perundang-undangan. Peraturan terkait perbankan syariah adalah salah satunya

H. Kerangka Teori (*Grand, Middle, dan Operational Theory*)

Untuk menjawab dan menganalisis pertanyaan penelitian seperti yang telah diuraikan di atas, peneliti mengacu kepada kerangka teori sebagai berikut: pertama, teori utama (*grand theory*) menggunakan teori hukum kritis; kedua, teori menengah (*middle theory*) menggunakan teori perubahan hukum; dan ketiga, teori operasional (*apply theory*) menggunakan teori *Maqashid Syari'ah* dan teori Efektivitas Hukum. Berikut penjelasan dari masing-masing teori yang digunakan.

a. *Grand Theory*: Teori Hukum Kritis

Kata kritik dalam Kamus Indonesia berarti kecaman atau tanggapan, kadang-kadang disertai uraian dan pertimbangan baik dan buruk terhadap suatu karya, pendapat dan sebagainya. Adapun kata kritis merupakan kata sifat yang berarti bersifat tidak lekas percaya atau bersifat selalu berusaha menemukan kesalahan atau kekeliruan.⁴³ Dalam bahasa Inggris, terdapat kata *critic* yang berarti pengecam, pengeritik, pengupas atau pembahas. *Critical* berarti genting, bersifat selalu mencela, yang mengupas secara kritis, kekritisian. *Criticism* berarti kecaman, kupasan. *Criticize* berarti mencela, mengecam atau mengupas. Dan *critique* berarti kupasan atau tinjauan.⁴⁴ Bentuk dari kritik ada dua macam yaitu kritik dalam bentuk menentang, dan kritik dalam bentuk mendukung (membangun) terhadap suatu yang dikritisinya tersebut.⁴⁵

Teori Hukum Kritis merupakan teori yang dikembangkan oleh Aliran Studi Hukum Kritis (*Critical Legal Studies*). Aliran Studi Hukum Kritis (*Critical Legal Studies*) muncul di Amerika Serikat pada tahun 1970-an sebagai salah satu arus pemikiran hukum yang mencoba keluar dari hegemoni atau pikiran-pikiran yang dominan dari para ahli hukum Amerika yang pada saat itu dalam mapan.⁴⁶ Di antara sarjana yang mempelopori Aliran Studi Hukum Kritis (*Critical Legal Studies*) di Amerika yaitu *pertama*, Roberto M. Unger yang mencoba mengintegrasikan dua humanism yang saling bersaing antara humanism konflik dan

⁴³ Kamus Besar Bahasa Indonesia Ver. 1.3

⁴⁴ John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1979), cet. 4, hlm. 155-156.

⁴⁵ Ahmad Tafsir, *Filsafat Umum Akal Dan Hati Sejak Thales Sampai James*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1998), cet. 6, hlm. 18

⁴⁶ Otje Salman, *Filsafat Hukum Perkembangan dan Dinamika Masalah*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), cet. 3, hlm. 73

humanism humanism. *Kedua*, David Kaiyrs yang melakukan kritik terhadap hukum liberal yang dipandang sebagai hukum yang melayani sistem kapitalisme. *Ketiga*, Duncan Kennedy, yang menggunakan metode elektis dalam hukum.⁴⁷

Secara terminologi, Studi Hukum Kritis (*Critical Legal Studies*) adalah teori yang berisi penentangan terhadap norma-norma dan standar-standar di dalam teori dan praktek hukum yang selama ini telah diterima secara mapan.⁴⁸ Lebih jauh menurut FX Adji Samekto, Aliran Studi Hukum Kritis percaya bahwa logika-logika dan struktur hukum muncul dari adanya *power relationship* dalam masyarakat. Keberadaan hukum adalah untuk mendukung kepentingan-kepentingan atau kelas dalam masyarakat yang membentuk hukum tersebut. Dalam kerangka ini, maka mereka yang kuat secara ekonomi maupun politik menggunakan hukum sebagai instrumen untuk melakukan penekanan kepada masyarakat sebagai cara untuk mempertahankan kedudukannya.⁴⁹ Jadi ide dasar dari pemikiran Studi Hukum Kritis (*Critical Legal Studies*) adalah bahwa hukum pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari pengaruh politik dan ekonomi, dan hukum tidaklah netral maupun bebas nilai. Hukum sejak proses pembentukan sampai pemberlakuannya selalu mengandung pemihakan-pemihakan, sekalipun dibentuk suatu keyakinan bahwa hukum itu netral dan obyektif.⁵⁰

Menurut Ifdhal Kasim, ada sesuatu yang terlupakan dalam formalisme hukum yang kemudian menjadi kritik bagi studi hukum kritis. Dan hal tersebut merupakan hal mendasar, substansial dan fundamental yaitu memunculkan sisi kemanusiaan dalam optik yang lebih sadar dalam berhukum, optik yang memihak pada kepentingan kaum lemah (*interessen der schwachen*) dan _uman yang memihak kepentingan sosial (*sozialen interessen*).⁵¹ Pola-pola dasar pemikiran dalam studi hukum kritis menurut Herman J. Pietersen, sebagaimana dikutip oleh FX Adji Samekto, penedekatannya subjektif-idealis yang didasarkan pada

⁴⁷ Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum (Menginga, Mengumpulkan dan Membuka Kembali)*, (Bandung: Refika Aditama, 2004), cet. 1, hlm. 124

⁴⁸ FX Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis: Kritik terhadap Hukum Modern*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 57

⁴⁹ FX Adji Samekto, *Studi*..... hlm 57.

⁵⁰ FX Adji Samekto, *Studi*....., hlm. 58

⁵¹ Ifdhal Kasim, "Malampau Ortodoksi Formalisme Kajian Hukum Progresif dalam Perspektif Studi Hukum Kritis", dalam Myrna A. Safitri, dkk, (Ed.), *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif: Urgensi dan Kritik*, (Jakarta: Epistema-HuMa), 2011, hlm. 84.

pemikiran yang bersifat *missionary-developmental* (pemikiran atau tujuan yang bersifat membangun). Pendekatan yang bersifat subjektif-idealis ini ditandai dengan karakteristiknya sebagai berikut:

- 1) Kebenaran dilihat dari perspektif humanism, konsep, atau prinsip-prinsip tertentu, dalam arti sesuatu bisa dikatakan benar apabila ia sesuai dengan humanisme, konsep atau prinsip-prinsip tertentu.
- 2) Melibatkan nilai-nilai masyarakat atau nilai-nilai yang bersifat komunal, seperti ideologi dan bukan nilai personal.
- 3) Bersifat humanisme dalam arti mengedepankan kepentingan kemanusiaan sehingga pertimbangan-pertimbangan *extra legal* tidak akan terpisahkan.
- 4) Bersifat *developmental-reformist*, dalam arti pendekatan ini lebih bermakna perubahan atau membangun suatu kesadaran tertentu.
- 5) Transenden, dalam arti analisis-analisis terhadap realitas menyangkut hal-hal diluar *practical experience*.
- 6) Bertujuan untuk mempengaruhi atau merekayasa kehidupan masyarakat agar sesuai dengan ide-ide atau prinsip-prinsip tertentu.⁵²

Berdasarkan teori hukum kritis tersebut di atas kaitannya dengan masalah yang diteliti bahwa semua peraturan perundang-undangan terkait Bank Syariah merupakan produk hukum modern yang keberadannya berdasarkan teori hukum kritis diduga untuk mendukung kepentingan-kepentingan atau kelas dalam masyarakat yang membentuk hukum tersebut. Kelompok kepentingan tersebut, mereka memiliki kekuatan secara ekonomi maupun politik untuk menggunakan hukum sebagai instrumen untuk melakukan penekanan kepada masyarakat sebagai cara untuk mempertahankan kedudukannya. Jadi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perbankan syari'ah sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang kemudian di amandemen menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 03 Tahun 2004 Tentang bank Indonesia, kemudian dirubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor

⁵² FX Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis*....., hlm. 65

06 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia. Kemudian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah berdasarkan perspektif hukum kritis pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari pengaruh politik dan ekonomi, dan hukum tidaklah netral maupun bebas nilai. Hukum sejak proses pembentukan sampai pemberlakuannya selalu mengandung pemihakan-pemihakan, sekalipun dibentuk suatu keyakinan bahwa hukum itu netral dan obyektif.

b) *Midle Theory* : Teori Perubahan Hukum

Adapun sebagai teori menengah (*Middle Range Theory*). Peneliti menggunakan Teori Perubahan hukum. Menurut Ibnu Qayyim al-Jauziyyah, aplikasi prinsip-prinsip dan asas-asas hukum Islam di masyarakat hendaknya koheren dengan situasi dan kondisi dalam masyarakat muslim itu sendiri. Logika semacam ini, sesuai dengan kaidah hukum Islam yang menyatakan bahwa: berubahnya suatu hendaknya disesuaikan dengan situasi, kondisi, waktu, dan tempatnya serta merujuk kepada tujuan hukum Islam yang umum yaitu meniadakan kemadharatan dan mendahulukan kemaslahatan umum.⁵³ Kedua kaidah hukum Islam tersebut dapat digunakan untuk menyelenggarakan lembaga keuangan Islam hendaknya dapat diterima sepanjang lembaga tersebut mampu menjamin tujuan keadilan dan kemaslahatan bagi seluruh umat manusia. Oleh karena itu, tidak ada alasan lainnya yang lebih logis dan realistis yang mendukung teori hukum bahwa pemenuhan peraturan terkait perbankan syariah dapat dilakukan sesuai dengan tuntutan perubahan hukum syaria' dan tuntutan realitas itu sendiri.

Selain itu, peneliti juga mengadopsi teori perubahan hukum dari Lawrence Meir Friedmann. Peneliti melihat dalam kenyataan bahwa pada dua dasawarsa terakhir ini perubahan dan penyempurnaan peraturan terkait perbankan syariah sangat cepat dan banyak terjadi. Oleh karena itu, Perbankan syariah hendaknya mampu menggaransi tiga unsur sistem hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedman. Yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan

⁵³ Ibnu Qayyim al-Jauziyyah, *I'lam al Muwaqqi'in*, (Kairo: Maktabah al Kulliyat al-Azhariyyah, 1980, vol. III) hlm3 Untuk kaidah perubahan hukum, dapat dilihat dalam Mukhlis Usman, *Kaidah-Kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyyah* (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), hlm. 14.

kultur hukum (*legal culture*).⁵⁴

1) Struktur

Makna yang dimaksud dengan struktur dalam system hukum Indonesia adalah institusi-institusi penegakan hukum, seperti: Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan, serta hierarki peradilan dari yang terendah (Pengadilan negeri, Pengadilan Agama, dan lain-lain) hingga yang tertinggi (Mahkamah Agung), begitu juga aparat penegak hukum yang bekerja pada institusi-institusi penegakan hukum tersebut. *Problem* yang terjadi berkenaan dengan struktur ini adalah belum adanya kemandirian yudisial yang menjamin resistensi institusi-institusi penegakan hukum terhadap intervensi pihak lain serta rendahnya kualitas moralitas dan integritas personal aparat penegak hukum sehingga hukum tidak dapat bekerja secara sistemik dan proporsional.

2) Substansi

Yaitu aturan, norma dan perilaku nyata manusia yang ada dalam system itu atau produk produk yang dihasilkannya berupa keputusan keputusan yang mereka keluarkan dan mencakup pula hukum yang hidup (*living law*) dan bukan hanya aturan-aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*Law books*). Hal yang menjadi masalah dari substansi ini adalah kuatnya pengaruh *positivism* dalam tatanan hukum di Indonesia yang memandang hukum sebagai sesuatu yang muncul dari otoritas yang berdaulat ke dalam bentuk undang-undang dan mengabaikan sama sekali hukum di luar itu serta memandang bahwa prosedur hukum sebagai segala-galanya dalam penegakan hukum tanpa melihat apakah hal tersebut dapat sepenuhnya mewujudkan prinsip keadilan dan kebenaran.

3) Kultur Hukum

Yaitu suasana pikiran dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari, dan disalahgunakan. Kultur hukum juga merupakan suatu ekspresi dari tingkat kesadaran hukum masyarakat yang belum kondusif bagi bekerjanya system hukum secara proporsional dan berkeadilan.

Adapun teori selanjutnya adalah teori perubahan hukum yang menem-

⁵⁴ Lawrence Meir Friedmann sebagaimana dikutip oleh Ahmad Ali menjelaskan tiga unsur system hukum, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan kultur hukum (*legal culture*). Lihat Ahmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002)

patkan perbankan syariah sebagai sarana untuk melakukan teori perubahan sosial yang dikemukakan oleh Rosque Pound.⁵⁵ Pound menjelaskan bahwa hukum dapat diperankan sebagai alat untuk mengubah masyarakat (*Law as a tool of social engeneering*). Peraturan-peraturan yang dibuat kekuasaan dapat berakibat langsung atau tidak langsung terhadap perubahan masyarakat.⁵⁶ Selain itu, hukum dapat juga digunakan oleh penguasa sebagai alat pembangunan. Sebagai contoh adalah adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 03 Tahun 2004 Tentang bank Indonesia, kemudian dirubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia merupakan sebagian indikator bahwa kebijakan politik hukum di Indonesia telah berpengaruh positif, baik secara langsung maupun tidak terhadap perkembangan perbankan syariah di Indonesia.

Selain itu diperkuat dengan teori *positivism yuridis* yang dikembangkan oleh H.L.A. Hart, yang menyatakan bahwa *hukum adalah perintah (that laws are commands of human beings)*.⁵⁷ Teori ini adalah juga merupakan ajaran John Austin yang ikhtisar ajarannya adalah *hukum adalah perintah pihak yang berdaulat (Law was the command of sovereign. No Law, no sovereign, no law)*.⁵⁸ Sebagai Negara hukum, Indonesia telah mempunyai peraturan perundang-undangan yang dianggap lengkap untuk mengatur rakyatnya bagi yang menginginkan berhubungan dengan dunia perbankan secara syariah, diantaranya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 03 Tahun 2004

⁵⁵ Rosque Pound, *The Law Theory of Social Engeneering*, dalam Tom Cambell, *Tujuh Teori Sosial: Sketsa, Penelitian dan perbandingan* (Yogyakarta: Kanisius, 1994), hlm. 13.

⁵⁶ *Ibid*, hlm 107; lihat juga Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*. (Bandung: Angkasa, 1980), hlm 112 dst.

⁵⁷ Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Chandra Pratama, 1996), hlm 276.

⁵⁸ Ahmad Ali, *Menguak Tabir*hlm 277.

Tentang bank Indonesia, kemudian dirubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia, kemudian diakhiri dengan lahirnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang merupakan *Lifing Law* bagi masyarakat muslim Indonesia, yang selama ini telah dipraktekan baik dalam berekonomi dan aktivitas perbankan syariah pada khususnya.

Serangkaian peraturan-peraturan dan hukum yang hidup dalam masyarakat tersebut telah selaras dengan *Teori Hukum dan Pembangunan* sebagai inti ajaran “Mochtar Kusuma Atmadja” yang diantaranya menyatakan bahwa, masyarakat yang sedang membangun selalu bercirikan perubahan, dan hukum berfungsi dapat menjamin bahwa perubahan tersebut terjadi dengan teratur melalui program legislasi dan keputusan pengadilan. Oleh karena itu peneliti berpendapat bahwa peraturan-peraturan perundang-undangan terkait dengan perbankan syari’ah baik di mulai dari *dual banking system* maupun ke *spin off*-nya akan menjadi factor yang dapat mempengaruhi perubahan sikap masyarakat dalam membangun budaya hukum yang responsif terhadap para pelaku ekonomi maupun masyarakat pada umumnya guna meningkatkan partisipasi mereka dalam berhubungan dengan bank syari’ah. Negara merupakan konsep yang lahir dalam periode modern sebagai suatu lembaga politik tertinggi dalam *hierarki* lembaga sosial. Dalam bahasa lain, negara disebut *daulah* (Arab), *state* (Inggris), *staat* (Belanda dan Jerman), *etat* (Perancis) dan status atau *statum* (latin).⁵⁹

Miriam Budiarjo menjelaskan bahwa negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama itu, baik oleh individu dan golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri. Dengan demikian, ia mengintegrasikan dan

⁵⁹ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Putra Bardin, 1999), hlm. 90.

membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama.⁶⁰ Dalam mendukung terwujudnya negara, maka negara harus memiliki unsur-unsur yang terkandung di dalamnya. Unsur-unsur tersebut adalah: wilayah, penduduk, pemerintahan, dan kedaulatan.⁶¹

Setiap negara memiliki tujuan, dan setiap tujuan negara berkaitan erat dengan ideologi negara yang dianutnya. Karena itu, ideologi negara menentukan tujuan negara.⁶² Di antara teori yang berkenaan tujuan negara adalah teori teori tujuan negara yang digagas oleh al-Mawardi. Al-Mawardi nama lengkapnya Abu al-hasan Ali Muhammad bin Habib al-Mawardi al-Basri al-Syafi'i. al-Mawardi Lahir di Basrah tahun 364 H / 974 M, dan meninggal tahun 450 H / 1058 M. Al-Mawardi hidup pada masa khilafah Abbasiyah di bawah khalifah al-Qadir Billah (381-422 H / 991-1031 M) dan al-Qaim billah (422-467 H / 1031-1075 M) masing-masing khalifah ke-25 dan ke-26 Bani Abbasiyah, namun ketika itu wilayah Islam secara *de facto* terbagi atas tiga pemerintah yaitu pemerintahan Umayyah di Andalusia (memerintah 139-423 H / 756-1031 M), pemerintahan Fatimiyah di Mesir (memerintah 358-567 H / 969-1171 M) dan pemerintahan Buwaihi di Bagdad (memerintah 945-1055 M).⁶³ Khilafah Abbasiyah sendiri saat itu lebih sekedar simbol politik umat Islam tanpa kekuasaan eksekutif, karena kekuasaan riilnya ada di tangan bani Buwaihi.⁶⁴

Teori tujuan negara al-mawardi dirumuskan dalam pandangannya sebagai berikut,⁶⁵

الإِمَامَةُ مَوْضُوعَةٌ لِخِلَافَةِ النَّبِيِّ فِي جَرِيسَةِ الدِّينِ وَسِيَاسَةِ الدُّنْيَا.

Berdasarkan pernyataan al-Mawardi di atas, bahwa kedudukan negara memiliki posisi yang penting yaitu menggantikan dan menempati posisi kenabian dalam menjaga agama dan mengatur masyarakat dalam memenuhi kebutuhan

⁶⁰ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2001), hlm. 38-39.

⁶¹ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar*, hlm 43-45.

⁶² Deddy Ismatullah dan A.A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif: Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama*. (Bandung: Pustaka Setia, 2007), cet. 2, hlm. 83.

⁶³ Abdul Aziz Dahlan, dkk., *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2001), jilid ke-4, cet. 5, hlm. 1162

⁶⁴ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan masalah Kenegaraan*, (Jakarta: LP3ES, 1996), cet. 3, hlm. 25.

⁶⁵ Al-mawardi, *al-Ahkam al-Shulthaniyah*....., hlm. 3.

duniawi.

Dari pernyataan tersebut juga mengandung beberapa makna yang dapat dipahami, *pertama*, penyebutan urusan agama lebih didahulukan daripada penyebutan urusan duniawi bisa jadi menunjukkan bahwa kedudukan agama adalah kedudukan yang lebih penting dan harus didahulukan dari urusan dunia (*hirasatud din muqaddamun ala siyasatid dunya*). Kedua, pemeliharaan agama dan siyasat dunia merupakan dua aspek yang memiliki kedudukan sama penting dan tidak dapat dipisahkan.

Pemeliharaan agama tidak bisa tegak tanpa adanya siyasat dunia. dan ini sejalan dengan pernyataan Ibnu Taimiyah. Ibnu Taimiyah nama lengkapnya Taqiyudin Abu Abbas Ahmad bin Abdus Salam bin Taimiyah, lahir di Haran, Turki tahun 661 H / 1263 M dan wafat di Damasqus tahun 728 H / 1328 M.⁶⁶ dalam hal ini Ibnu Taimiyah menyatakan,⁶⁷

أن ولاية أمر الناس من أعظم واجبات الدين بل لا قيام للدين ولا للدنيا إلا بها . فإن بني آدم لا تتم مصلحتهم إلا بالاجتماع لحاجة بعضهم إلى بعض

Berdasarkan pernyataan Ibnu Taimiyah tersebut di atas diketahui bahwa kedudukan negara (kepemimpinan politik) merupakan salah satu kewajiban agama yang pokok, karena penegakan agama dan pemenuhan kebutuhan hajat hidup masyarakat kecuali dengan tegaknya negara. Serta dari pernyataan ini pun dapat diketahui bahwa *iqamatuddin* (penegakan agama) dan tegaknya kebutuhan hidup masyarakat merupakan dua aspek yang menjadi tujuan dari tujuan negara.

Secara lebih rinci al-Mawardi menjelaskan sepuluh aspek yang berkenaan dengan tujuan negara yaitu:

- 1) Mempertahankan dan memelihara agama menurut prinsip-prinsip yang ditetapkan dan apa yang menjadi konsesus di kalangan para ulama.
- 2) Memelihara hak-hak rakyat dan hukum-hukum Tuhan.
- 3) Melindungi wilayah kekuasaan dan menjamin keamanan rakyat sehingga mereka bebas dan aman, baik jiwa maupun harta.
- 4) Melaksanakan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang bersengketa dan menegakkan keadilan menyeluruh bagi penganiaya dan yang teraniaya.

⁶⁶ Abdul Aziz dahlan, dkk., *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid. 2, hlm. 623.

⁶⁷ Ibnu Taimiyah, *as-siyasah al-syar'iyah*,..... hlm. 168,

- 5) Mengordinasikan kekuatan dalam menghadapi musuh negara.
- 6) Menyatakan perang terhadap orang-orang yang merusak ideologi Islam setelah mereka diingatkan secara persuasif.
- 7) Mengelola hasil-hasil pungutan dari rakyat untuk kesejahteraan mereka.
- 8) Mengatur pengalokasian kekayaan negara secara efektif.
- 9) Mendudukan para ulama dan ahli hukum sebagai referensi formal bagi negara dan masyarakat.
- 10) Menjamin kebutuhan masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi sendiri.⁶⁸

Berdasarkan teori tujuan negara al-Mawardi maupun Ibnu Taimiyah di atas diketahui bahwa tujuan negara dalam hukum Islam terikat dalam penegakan urusan agama dan penegakan urusan duniawi melalui terpenuhi kebutuhan hidup dan ketertiban sosial. Negara tidak bisa hanya mengurus hajat hidup dan ketertiban sosial saja dengan melupakan tugas penegakan agama dan menyerahkannya pada ranah privat, tetapi negara memiliki kewajiban keduanya yaitu penegakan agama dan penegakan urusan dunia. Hal ini didasarkan bahwa negara merupakan tempat kekuasaan yang memiliki otoritas (*al-quwwah*) dan kepemimpinan (*al-imarah*).⁶⁹

Adapun keterkaitan teori tujuan negara dengan masalah yang diteliti bahwa pengaturan hukum terkait perbankan syariah tidak dapat tegak kecuali adanya campur tangan negara terutama dalam keberpihakan penduduknya terhadap pengamalan agamanya dalam bidang aktivitas perekonomian terutama aktivitas perbankan. Negara memiliki kewajiban membentuk aturan hukum yang berpihak kepada penduduk yang beragama Islam secara adil dan akuntabel dari keragu-raguan yang mungkin ditimbulkan dari aktivitas perekonomiannya, sesuai dengan teori tujuan negara di atas. Dan meskipun negara Indonesia bukan negara Islam yang meletakkan tujuan negara berdasarkan tujuan negara dalam hukum

⁶⁸ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan masalah....*, hlm.26. lihat juga Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), cet. 1, hlm. 132..

⁶⁹ Dalam hal ini Ibnu Taimiyah menjelaskan :
 وروى الإمام أحمد في المسند عن عبد الله بن عمرو ، أن النبي ﷺ قال : « لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم » . فأوجب ﷺ تأمير الواحد في الاجتماع القليل العارض في السفر ، تنبيهاً بذلك على سائر أنواع الاجتماع . ولأن الله تعالى أوجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، ولا يتم ذلك إلا بقوة وإمارة . وكذلك سائر ما أوجبه من الجهاد والعدل وإقامة الحج والجمع والأعياد ونصر المظلوم . وإقامة الحدود لا تتم إلا بالقوة والإمارة .

Islam sebagaimana teori al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah, namun negara Indonesia telah meletakkan satu di antara lima dasar negaranya yaitu berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa secara inklusif bahwa negara memiliki tujuan dalam pemeliharaan dan penegakan (hukum) agama. Maka teori tujuan negara al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah memiliki relevan dengan tujuan negara Indonesia terutama dalam penegakan hukum.

c) *Aply Theory : Teori Maqashid Syari'ah*

Sejatinya istilah perbankan syariah tidak ditemukan secara eksplisit dalam Al-Qur'an, sebab aturan hukum Islam tentang perbankan syariah masuk kajian dan wilayah *Fiqih muamalah*. Khas fikih dihasilkan dari proses *ijtihad* atau interpretasi wahyu Allah yang bersifat transendental, dengan menggunakan pendekatan *maqashid al syari'ah*⁷⁰, yang kemudian menghasilkan prinsip-prinsip syariah bidang perbankan. Dengan demikian menjadi suatu hal yang wajar apabila terdapat ketidakseragaman hukum perbankan syariah di berbagai tempat atau aturan hukum bagi bank syariah.

Istilah hukum Islam dalam konteks bahasa Indonesia bisa jadi merupakan terjemahan dari *the Islamic law*, dan tidak mudah untuk menelusuri siapa pertama kali yang menggunakan istilah Hukum Islam dalam konteks ke Indonesiaan. Dalam literatur Arab, istilah yang digunakan *al-fiqh al-islamiy* atau *al-ahkam as-syar'iyah*. Kata hukum itu sendiri diambil dari bahasa Arab, *al-hukm*. Menurut penjelasan Peter Mahmud Marzuki istilah hukum bahasa Inggris dikenal kata *legal* dan *law*. Kata *legal* berakar dari kata *lex*. Adapun kata *law* memiliki dua arti, *pertama*, sekumpulan preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan dalam mencapai keadilan. *Kedua*, aturan perilaku yang ditujukan untuk menciptakan

⁷⁰ Teori *Maqashid Al Syari'ah* yang juga dikenal dengan konsep *al masalah mursalah* yang dikembangkan oleh Imam Malik yang memiliki tujuan menemukan kemaslahatan umum melalui beberapa metode penemuan hukum dalam proses *ijtihad*. Secara bahasa *Maqashid Syari'ah* terdiri dari dua kata yaitu *Maqashid* dan *Syari'ah*. *Maqashid* berarti kesengajaan atau tujuan, *Maqashid* merupakan bentuk jama' dari *maqshud* yang berasal dari suku kata *Qashada* yang berarti menghendaki atau memaksudkan, *Maqashid* berarti hal-hal yang dikehendaki dan dimaksudkan. Sedangkan *Syari'ah* secara bahasa berarti *المواضع تحدر الي الماء* artinya Jalan menuju sumber air, jalan menuju sumber air dapat juga diartikan berjalan menuju sumber kehidupan. Fazlurahman, *Islam* (Bandung : Penerbit Pustaka, 1984)

ketertiban masyarakat. yang pertama dalam bahasa latin disebut *ius*, dalam bahasa perancis disebut *droit*, dalam bahasa belanda disebut *recht*, dalam bahasa Jerman disebut *recht*, dan dalam bahasa Indonesia disebut *hukum*. sedangkan yang kedua dalam bahasa latin disebut *lex*, dalam bahasa perancis disebut *loi*, dalam bahasa Belanda disebut *wet*, dalam bahasa Jerman disebut *gesetz*, dan dalam bahasa Indonesia disebut undang-undang. Kata *law* dalam bahasa Inggris berasal dari kata *lagu*, yaitu aturan-aturan yang dibuat oleh raja-raja anglo-saxon yang telah dikodifikasikan. Kata *lagu* ternyata berada dalam garis *lex* dan bukan *ius*. Adapun kata *jurisprudence* berasal dari bahasa latin yaitu *iuris* yang berarti *hukum*, dan *prudencia* yang berarti kebijaksanaan atau pengetahuan. Jadi kata *jurisprudence* berarti pengetahuan hukum.⁷¹

Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh M. Hasbi Ash Shiddieqy bahwa Hukum Islam tidak lain adalah *Fiqh* Islam atau Syariat Islam yaitu hasil daya upaya para fuqaha dalam menerapkan syariat Islam sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang bersumber kepada Al-Quran, Al-sunnah serta Ijma' sahabat dan tabi'in.⁷² Mohammad Daud Ali menjelaskan bahwa istilah hukum Islam dalam konteks kepustakaan hukum Indonesia adalah terjemahan dari istilah syari'ah dan fiqh. Sedangkan dalam bahasa Inggris, kata *syari'ah* diterjemahkan dengan *Islamic law*, dan kata *fiqh* diterjemahkan dengan *Islamic jurisprudence*. Lebih lanjut Mohammad Daud Ali menerangkan bahwa hukum Islam adalah hukum yang bersumber dari dan merupakan bagian agama Islam oleh karena itu hukum Islam tidak dapat dipisahkan dari agama Islam yang menjadi sumbernya.⁷³

Dalam praktiknya terdapat beberapa istilah yang mengandung pengertian hukum Islam, antara lain syariat dan fiqh. Syariat adalah segala ketentuan yang datangnya dari Allah Swt. melalui rasul-Nya, berisi perintah, larangan, dan anjuran yang meliputi segala aspek kehidupan manusia atau bias dikatakan bahwa

⁷¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2009), cet. 5, hlm. 18.

⁷² M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Falsafah Hukum Islam*, (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001), hlm. 29.

⁷³ Mohammad Daud Ali, "Kedudukan Dan Pelaksanaan Hukum Islam Dalam Negara Republik Indonesia", dalam Cik Hasan Bisri, *Hukum Islam dalam Tata masyarakat Indonesia*, (Jakarta: Logos, 1998), cet. 1, hlm. 42

adalah jalan hidup muslim. Dapat dikatakan pula bahwa syariat adalah segala sesuatu ketentuan hukum yang disebut bersumber langsung dari al-Quran dan Sunnah Nabi Saw. Sedangkan fiqh adalah segala sesuatu ketentuan hukum yang dihasilkan oleh ijtihad para fukaha. Dalam praktiknya hukum islam itu dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi manusia dalam kehidupan sehari-hari baik yang bersifat privat maupun publik. Agar dapat bermanfaat dalam memecahkan permasalahan yang dihadapi maka ada komponen ketiga yang berpengaruh dalam penerapan hukum islam selain syariat dan fiqh, yaitu *siyasa syar'iyah*. Komponen ketiga itu berarti kebijakan pemerintah yang berpengaruh dalam penerapan hukum islam.

Jadi pengertian hukum Islam dalam konteks hukum Indonesia adalah terjemahan sekaligus padanan dari istilah syariah dan fiqh. Meskipun pada dasarnya antara istilah syari'ah dan fiqh terdapat pengertian yang berbeda. Juhaya S. Praja menerangkan pengertian syariah dan fiqh. Menurut Juhaya S. Praja istilah syariah dalam istilah hukum Islam berarti hukum-hukum dan tata aturan yang disampaikan Allah kepada hamba-hambaNya, dalam pengertian ini syariah adalah wahyu, baik berupa wahyu *matluw* (al-Quran) maupun wahyu *ghair matluw* (as-Sunah). Namun dalam perkembangannya, istilah syariah memiliki tiga pengertian yaitu, *pertama*, syariah dalam arti sumber hukum yang tetap dan tidak berubah sepanjang masa. *Kedua*, syariah dalam pengertian hukum Islam, baik yang tidak berubah sepanjang masa maupun sumber hukum Islam yang dapat berubah. *Ketiga*, syariah dalam pengertian hukum-hukum yang digali (berdasarkan atas apa yang disebut *istinbath*) dari al-Quran dan Sunah.¹ Adapun istilah fiqh dalam tradisi ahli-ahli hukum Islam sama dengan istilah ilmu al-syariah yaitu pengetahuan tentang syariah atau pengetahuan tentang hukum-hukum perbuatan mukallaf secara terinci berdasarkan dalil-dalil dari al-Quran dan Sunnah dengan cara *istinbath al-ahkam*, yakni penggalan, penjelasan dan penerapan hukum.⁷⁴

Proses *ijtihad* memiliki berbagai macam pendekatan atau cara pandang yang berbeda-beda, sebagai akibat adanya keleluasaan menginterpretasikan ketentuan yang terdapat pada *Nash Al-Qur'an*. Maka disinilah letak persoalan dari perbedaan pandangan akibat keleluasaan metode pendekatan dalam proses *ijtihad*

⁷⁴ Juhaya S. Praja. Filsafat Hukum..., hlm. 12.

yang digunakan para ahli dalam memahami aspek situasi dan kondisi masyarakat, aspek ruang, dan aspek waktu.

Tujuan hukum Islam dalam istilah ushul fiqh disebut *maqashid syariah* atau *maqashid al-ahkam al-syar'iah*. Maqashid syariah merujuk kepada dalil Umum Al-Quran yang berbunyi:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ ﴿١٧٧﴾

Dan Tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam. QS Al-Anbiya ayat 107.⁷⁵

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَايَ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ

عَ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴿٩٠﴾

Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) Berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkar dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.⁷⁶ (QS. Al-Nahl: 90).

Kedua ayat di atas merupakan dalil umum yang melatakan dasar dari tujuan hukum Islam yaitu pertama Islam sebagai *rahmatan lil 'alamin*, dunia sampai akhirat. Salah satu dari bentuk Islam sebagai *rahmatan lil 'alamin* adalah *khitab* atau perintah hukum Allah yang dibebankan kepada manusia senantiasa bersifat fleksibel yakni senantiasa berdasar kepada *qudrah* yang dimiliki oleh manusia yang menerima *khitab* tersebut.

Ayat kedua menjadi prinsip dari tujuan hukum Islam karena ayat tersebut (Q.S. Al-Nahl: 90) menegaskan prinsip umum yang harus dijalankan oleh setiap orang beriman yakni menjalankan perintah (*al-Amru*) dari Allah dengan mewujudkan keadilan, kebajikan dan silaturahmi dan menjauhi yang dilarang (*al-*

⁷⁵ Soenardjo dkk, *Al-Quran dan Terjemahnya*, Departemen Agama RI, Jakarta, 2000, hlm 508

⁷⁶ Soenardjo dkk, *Al-Quran dan Terjemahnya*, hlm 415

nahyu) berupa perbuatan keji (*fahsa*), keburukan (*munkar*) dan permusuhan (*baghy*)

Ibnu Katsir menerangkan bahwa yang dimaksud dengan *al-'adl* adalah al-keadilan (القسط) dan keseimbangan (الموازنة), *itai dzi al-qurba* adalah perintah silaturahmi (يأمر بصلة الأرحام). Adapun yang dimaksud dengan *al-fahsa* adalah semua yang diharamkan (المحرمات), *al-munkar* adalah perbuatan haram yang dilakukan secara terang-terangan (ما ظهر منها من فاعلها), dan *al-baghy* adalah permusuhan (العدوان على الناس).⁷⁷

Kaidah Ushul Fiqh menerangkan bahwa setiap perintah (*amar*) menunjuk kepada wajib dan setiap larangan (*nahyu*) menunjuk kepada haram. Perintah berbuat adil, ihsan dan silaturahmi adalah suatu yang wajib. Begitu pula larangan berbuat *fahsa*, *munkar* dan *baghy* adalah haram. Ayat ini menerangkan suatu keseimbangan antara yang tiga aspek yang diperintah dan tiga aspek pula yang dilarang yang menunjukkan kepada pasangan konsep yang serasi yakni antara keadilan dengan *al-fahsa*, kebajikan dengan kemunkaran, dan silaturahmi dengan permusuhan. Dimana berbuat salah satunya yang diperintah berarti meninggalkan yang lain yang dilarang, berbuat salah satu yang dilarang berarti melanggar yang lain yang diperintah.

Teori Tujuan hukum Islam (*maqshid al-ahkam al-syari'ah*) dalam disertasi ini merujuk pemaparan yang disampaikan oleh Abu Zahrah. Menurut Abu Zahrah Tujuan Hukum Islam terdiri atas tiga aspek yaitu: *pertama*, mendidik diri agar ia menjadi sumber kebaikan bagi masyarakat dan bukan sebagai sumber keburukan di tengah masyarakat. *kedua*, menegakkan keadilan dalam masyarakat Islam, baik bersikap adil kepada sesama muslim maupun kepada non muslim. *ketiga*, tujuan puncak dari hukum Islam adalah kemaslahatan. Semua hukum Islam yang terkandung dalam Al-Quran maupun Al-Sunah semuanya mengandung kemaslahatan hakiki, walaupun terkadang tersamar bagi sebagian orang karena dorongan hawa nafsu.⁷⁸

⁷⁷Ibnu Katsir, *Tafsir Ibnu Katsir*.

⁷⁸ Abu Zahrah, *Ushul Fiqh*, hlm. 365

Kemaslahatan manusia terutama bagi kehidupannya di dunia ini hanya bisa tegak melalui penegakan pemeliharaan atas lima aspek (*al-muhafazhah 'ala umur al-khamsah*) yaitu memelihara agama, jiwa, akal, harta dan keturunan. Tanpa terpeliharanya kelima unsur utama tersebut kehidupan manusia di dunia tidak tercapai kehidupan yang luhur dan sempurna.⁷⁹ Implementasi kelima urusan (*al-umûr al-khamsah*) tersebut terperingkat atas tiga tingkatan yaitu tingkatan *dharuriyah*, tingkatan *hajiyyah* dan taingkatan *tahsiniyah*. *Pertama*, Tingkatan *dharuriyah* adalah tingkatan di mana berbagai masalah tersebut tidak akan terealisasi tanpa terpenuhinya tingkatan ini. *Kedua*, tingkatan *hajiyyah* adalah segala sesuatu yang oleh hukum syara tidak dimaksudkan untuk memelihara lima hal pokok tadi, akan tetapi dimaksudkan untuk menghilangkan *masyaqaat*, kesempitan atau hati-hati terhadap lima hal pokok tersebut. *Ketiga*, tingkatan *tahsiniyah* atau kamaliyat yaitu hal-hal yang tidak dalam rangka mewujudkan ataupun dalam rangka ikhtiyat lima kemaslahatan tersebut, tetapi hanya untuk menjaga kehormatan dan melindungi lima hal pokok di atas.⁸⁰ Kemaslahatan adalah tujuan utama dari hukum Islam. Kemaslahatan yang dimaksud dengan tujuan hukum Islam adalah kemaslahatan manusia di dunia dan akherat, hal ini dikarenakan manusia menempati dua kehidupan, pertama kehidupan di dunia dan kedua kehidupan nanti di akherat.⁸¹

Ibnu Qayyim menjelaskan bahwa Tujuan Hukum Islam adalah untuk mewujudkan kemashlahatan hamba dunia dan akhirat. Menurutnya, seluruh hukum itu mengandung keadilan, rahmat, kemashlahatan dan Hikmah, jika keluar dari ke empat nilai yang dikandungnya, maka hukum tersebut tidak dapat dinamakan Hukum Islam.⁸² Hal senada juga dikemukakan oleh al-Syatibi, Ia menegaskan bahwa semua kewajiban diciptakan dalam rangka merealisasikan kemashlahatan hamba. Tak satupun hukum Allah yang tidak mempunyai tujuan. Hukum yang tidak mempunyai tujuan sama juga dengan *taklif ma la*

⁷⁹ Abu Zahra,..... hlm. 367.

⁸⁰ Abu Zahra hlm, hlm. 370-372

⁸¹ Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, *Falsafah Hukum Islam*, hlm. 65.

⁸² Ibn Qayyim, *I'lam al-Muaqi'in Rabb al-'Alamin* (Beirut: Dar al-Jayl, t.t hlm), III/3. Lihat juga Izzuddin Ibn Abd al-salam, *Qawaid al-Ahkam fi Mashalih al-Anam* (Bairut: Dar al-Jail, t.thn), II/72. Wahbah Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami* (Beirut: Dar al-Fikr, 1986), II/1017.

yutaq' (membebaskan sesuatu yang tidak dapat dilaksanakan).⁸³ Dalam rangka mewujudkan kemashlahatan dunia dan akhirat itulah, maka para ulama Ushul Fiqh merumuskan tujuan hukum Islam tersebut kedalam lima misi, semua misi ini wajib dipelihara untuk melestarikan dan menjamin terwujudnya kemashlahatan. Kelima misi (*Maqashid al-Syari'ah / Maqashid al-Khamsah*) dimaksud adalah memelihara *Agama, Jiwa, Aqal, Keturunan dan Harta*.⁸⁴

Menurut Juhaya S. Praja, kemashlahatan terbagi atas tiga macam peringkat yaitu:

- 1) Kemaslahatan ditinjau dari segi pengaruhnya atas kehidupan umat manusia terbagi *dharuriyah, hajiyyah* dan *tahsiniyyah*.
- 2) Kemaslahatan ditinjau dari segi hubungannya dengan kepentingan umum dan individu dalam masyarakat, terbagi atas dua yaitu: *kemaslahatan kulliyah* dan *kemaslahatan fardiyah*.
- 3) Kemaslahatan ditinjau dari segi kepentingan pemenuhannya dalam rangka pembinaan dan kesejahteraan umat manusia terbagi tiga yakni: *pertama*, kemaslahatan yang mau tidak mau mesti ada bagi terpenuhinya kepentingan manusia disebut *al-maslahah al-qath'iyah*. *Kedua*, kemaslahatan yang diduga kuat mesti ada bagi kebanyakan orang disebut *al-maslahah al-zhanniyah*. Dan *ketiga*, kemaslahatan yang diperkirakan harus ada disebut *al-maslahah al-wahmiyyah*.⁸⁵

Dalam penetapan suatu kemaslahatan, menurut Ahmad al-Zarqa harus berdasar pada empat aspek:

- 1) *Jalb al-masalih* (menarik kemaslahatan) yaitu perkara-perkara yang diperlukan masyarakat untuk membangun kehidupan manusia di atas pondasi yang kokoh.

⁸³ Abu Ishaq al-Syatiby, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah* (Kairo: Mustafa Muhammad, t.t hlm), 150. Lebih lanjut tentang tujuan hukum islam dapat dilihat dalam Fathi al-Daraini, *al-manahij al-Ushuliyyah fi Ijtihadi bi al-Ra'yi fi al-Tasyri'* (Damsyik: Dar al-Kitab al-Hadist, 1975), 28; Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh* (Mesir: Dar al-Fikri al-Arabi, 1958), 366; dan Muhammad Khalid Mas'ud, *Islamic Legal Philosophiy* (Islamabad; Islamic Research institute, 1977), hlm. 223.

⁸⁴ Imam Abi Hamid Muhammad bin Muhammad al-Ghazali, *al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul* (Beirut: Dar al-Fikr, t.th), hlm. 20.

⁸⁵ Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, hlm. 105.

- 2) *Dar' al-mafasid* (menolak kemafsadatan) yakni perkara-perkara yang memadharatkan manusia baik individu maupun kolektif, materi maupun moral.
- 3) *Sadd al-dzari* (menutup jalan) yakni menutup jalan yang dapat membawa kepada menyia-nyiakan perintah syariat dan memanipulasinya atau membawa kepada larangan syara meskipun tanpa sengaja.
- 4) *Taghayyur al-zaman* (perubahan zaman) yakni kondisi manusia yang menuntut perubahan yang berbeda dari masa sebelumnya.⁸⁶

Dalam mewujudkan kemaslahatan suatu kaidah hukum menyatakan sebagai berikut:

درء المفسد مقدم على جلب المصالح.

Menolak kerusakan didahulukan atas mendatangkan (menarik) kemaslahatan).

الحكم يتبع المصلحة الراجحة.

Hukum itu mengikuti maslahat yang lebih kuat.⁸⁷

Sedangkan dalam hal adanya dua peraturan yang dianggap seolah olah bertentangan, maka kaidah di bawah ini dianggap memberikan solusi untuk para pengambil kebijakan dan pelaksana dilapangan, berikut kaidah fikih tersebut:

اذا تعارضت مصلحتان وتغذرت جمعهما فان علم رجحان احدهما قدمت

“Apabila terjadi pertentangan antara dua mashlahat dan terdapat kesulitan untuk menyatukannya, apabila diketahui mashlahat yang lebih kuat, ia harus didahulukan” (Jaih Mubarak, 2002:68).

Berdasarkan teori tujuan hukum Islam di atas, peraturan perundang-undangan tentang perbankan syariah yang di mulai dari *dual banking system* ke *spin-off*-nya haruslah memiliki pijakan pada tujuan hukum Islam dalam memelihara lima unsur pokok (*al-muhafazhah 'ala umur al-khamsar*) yakni pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Dengan terpeliharanya kelima unsur utama kehidupan tersebut kemasalahatan hakiki dapat diwujudkan.

⁸⁶ Mushthafa Ahmad al-Zarqa, *Hukum Islam dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: Riora Cipta, 2000), hlm 41

⁸⁷ M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Falsafah Hukum Islam*, hlm 450

Atas beberapa penjelasan di atas, terlihat urgensi *maqashid syariah* dalam menunjang dan membangun pelaksanaan hukum Islam yang sesuai dengan situasi dan kondisi terkini, termasuk perbankan syariah yang mengalami perkembangan sangat pesat beberapa dekade terakhir. Lebih dari itu, dari paparan di atas, dapat dipahami bahwa tujuan atau hikmah pensyari'atan hukum Islam adalah untuk mewujudkan kemaslahatan melalui pemeliharaan lima unsur pokok, yaitu *agama, jiwa, Aqal, keturunan dan harta*. Mengabaikan hal ini sama juga dengan merusak visi dan misi hukum Islam. Dengan demikian akan menuai kemudharatan atau kesengsaraan hidup.

Kemudian penelitian ini juga berlandaskan pada teori Efektivitas Hukum. Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh atau efek keberhasilan, atau kemandirian/kemujaraban.⁸⁸ Dengan kata lain efektivitas berarti tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai, atau dengan kata lain sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan.⁸⁹

Sementara menurut Supriyono menyatakan efektivitas adalah hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran semakin besar kontribusi daripada keluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pula unit tersebut.⁹⁰ Effendy menjelaskan bahwa efektivitas merupakan “Komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan apa yang direncanakan dan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu dan jumlah personil yang ditentukan”. Dari pengertian di atas bahwa efektivitas adalah tercapainya tujuan atau sasaran yang telah ditentukan yaitu salah satu pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai yang direncanakan sebelumnya.⁹¹

⁸⁸ Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 85.

⁸⁹ Muhammad Ali, 1997, *Penelitian Pendidikan Prosedur dan Strategi*, Bandung, Angkasa, hlm 89.

⁹⁰ Supriyono, 2000, *Sistem Pengendalian Manajemen*, Edisi Pertama, Yogyakarta, BPFE, hlm. 29.

⁹¹ Onong Uchjana Effendy, 1989. *Kamus Komunikasi*, Bandung, PT. Mandar Maju, hlm. 14.

Sedangkan Efektivitas hukum adalah suatu kemampuan hukum untuk menciptakan atau melahirkan keadaan atau situasi yang dikehendaki oleh hukum atau diharapkan oleh hukum.⁹² Dengan kata lain efektivitas hukum dikatakan berhasil apabila produk hukum tersebut telah dilakukan atau dilaksanakan dalam praktiknya. Seperti produk hukum mengenai *dual banking system* dan *spin off* dalam Undang-undang Perbankan Syariah dapat dikatakan efektif apabila telah dilaksanakan secara sempurna dalam praktiknya.

Dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, bahwa suatu sikap tindak perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap, tindakan atau perilaku lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum..⁹³ Undang-undang dapat menjadi efektif jika peranan yang dilakukan pejabat penegak hukum semakin mendekati apa yang diharapkan oleh undang-undang dan sebaliknya menjadi tidak efektif jika peranan yang dilakukan oleh penegak hukum jauh dari apa yang diharapkan undang-undang.⁹⁴ Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh lima faktor yaitu:⁹⁵

- 1) Faktor hukum itu sendiri (Undang-undang)
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membantuk maupun menerapkan hukum
- 3) Faktor saraana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa

⁹² W. Yudho dan Tjandrasari, *Efektivitas Hukum Dalam Masyarakat*, (Jakarta: Majalah Hukum dan Pembangunan, UI Press, 1987), hlm. 59.

⁹³ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 1982), hlm. 115.

⁹⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 9.

⁹⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakkan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 8.

Kelima faktor di atas sangat berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah:⁹⁶

- 1) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis
- 2) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan
- 3) Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi
- 4) Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada

Pada elemen kedua yang menentukan efektif tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum, dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik. Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal-hal berikut:⁹⁷

- 1) Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada
- 2) Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan
- 3) Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat

⁹⁶ Soerjono Soekanto, 1983, *Penegakan hukum*, bina cipta, Bandung, hlm.80

⁹⁷ Soerjono Soekanto, *Penegakan hukum*, (Bandung: Bina Cipta, 1983), hlm.82.

- 4) Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas-petugas sehingga memberikan batas-batas tegas pada wewenangnya

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana didalam melakukan tuasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya.⁹⁸

Teori efektifitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto sangat relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (Hakim, Jaksa, Polisi dan penasihat Hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.⁹⁹

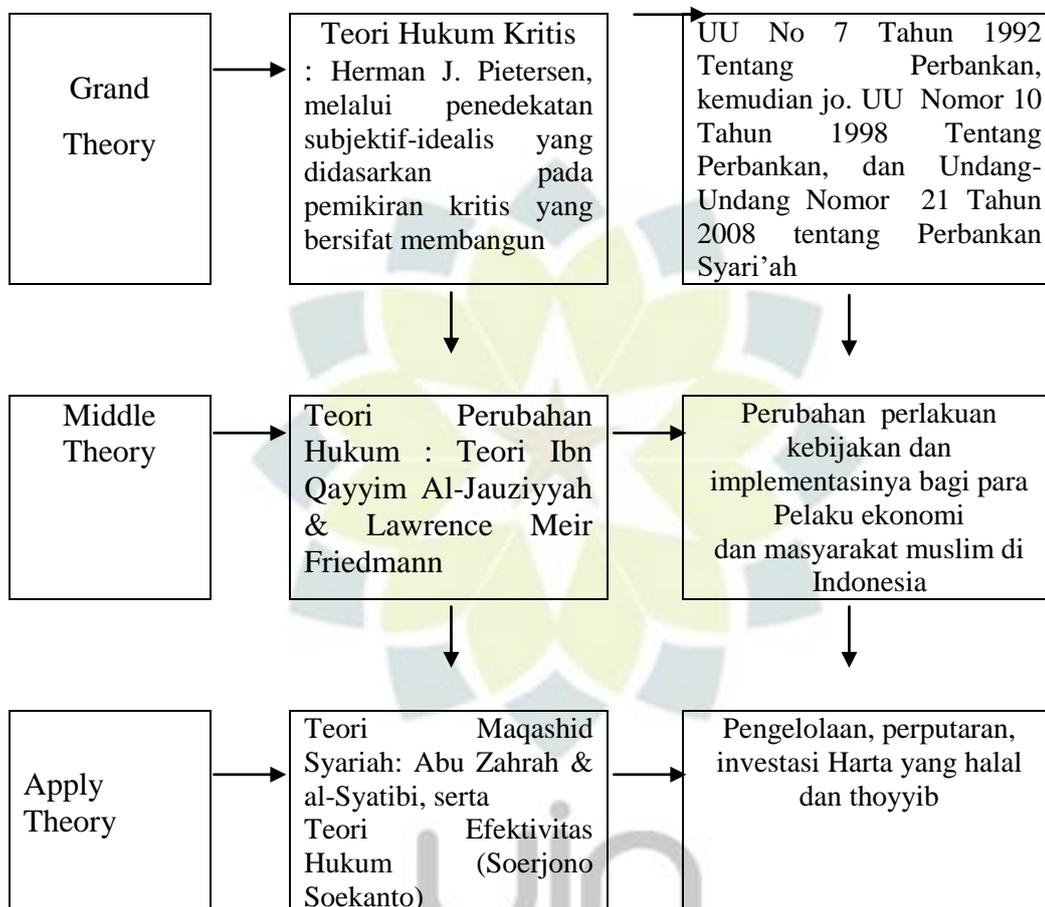
Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif kalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan

⁹⁸ Soerjono Soekanto, *Penegakan*..... hlm.82.

⁹⁹ Romli Atmasasmita, 2001, *Reformasi Hukum, Hak asasi manusia & Penegakan hukum*, Mandar maju, Bandung, hlm.55

tersebut telah dicapai.

Adapun alur kerangka teori dengan obyek yang diteliti dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran

I. Metodologi Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan langkah-langkah atau metodologi penelitian sebagai berikut:

1. Metode dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode historis normatif, yang menurut Soerjono Soekanto sebagai penelitian *normwissenschaft*, yaitu mencakup ilmu kaidah (yang biasanya disebut dengan dogmatik hukum)¹⁰⁰ atau kajian hukum

¹⁰⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Pres, 1986), cet. ke-2,

doktrinal.¹⁰¹ Historis adalah suatu ilmu yang di dalamnya dibahas berbagai peristiwa dengan memperhatikan unsur tempat, waktu objek, latar belakang dan pelaku peristiwa tersebut. Maksud dari metode historis ini adalah meninjau suatu permasalahan dari sudut peninjauan sejarah, dan menjawab permasalahan, serta menganalisisnya dengan menggunakan metode analisis sejarah. Melalui metode historis ini seseorang diajak untuk memasuki keadaan yang sebenarnya berkenaan dengan penerapan suatu peristiwa.¹⁰² Karena menggunakan pendekatan sejarah, maka penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum dengan pendekatan sejarah atau *histories-normative*.

Sedangkan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Menurut Sugiyono, penelitian kualitatif deskriptif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivisme yang biasanya digunakan untuk meneliti pada kondisi objektif yang alamiah di mana peneliti berperan sebagai instrumen kunci.¹⁰³ Pendekatan deskriptif kualitatif merupakan sebuah pendekatan penelitian yang dalam pengolahan datanya memanfaatkan data kualitatif dan dijabarkan secara deskriptif. Penelitian ini menguraikan dan menafsirkan data yang bersangkutan dengan situasi yang sedang terjadi, sikap serta pandangan yang terjadi di dalam suatu masyarakat.

Melalui metode historis normatif dan pendekatan deskriptif kualitatif, penelitian ini akan menjelaskan bagaimana implementasi norma hukum Islam dalam *dual banking system* dan *spin-off* pada undang-undang perbankan syariah. dengan melakukan penelaahan semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan penelitian yang dilakukan, dalam hal ini hukum bank syari'ah. Adapun pendekatan historis normatif maksudnya penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pengetahuan normatif tentang hubungan antara satu peraturan dengan peraturan lain berikut implementasinya. Kemudian dijelaskan secara runtun dan mendalam.

hlm. 45.

¹⁰¹ Istilah ini digunakan oleh Soetandyo Wignjosebroto, sebagaimana dinukil oleh Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pres, 1998), cet. ke-2, hlm. 43.

¹⁰² Rozali, *Metodologi Studi Islam Dalam Perspectives Multydisiplin Keilmuan*, (Depok: PT. Rajawali Buana Pustaka, 2020), hlm.13.

¹⁰³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, (Bandung;Alfabeta, 2009), hlm.14

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah subjek dari mana data dapat diperoleh atau segala sesuatu yang dapat memberikan informasi mengenai data yang diperlukan. Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data-data yang bersifat literatur kepustakaan, yaitu perundang-undangan, laporan penelitian, makalah, artikel, buku atau naskah-naskah lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

Secara umum, sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibagi menjadi dua kategori, yakni sumber data primer dan sumber data sekunder.

a. Sumber data primer

Data primer yaitu data yang dibuat oleh peneliti untuk maksud khusus menyelesaikan permasalahan yang sedang diteliti. Data dikumpulkan sendiri oleh peneliti langsung dari sumber pertama atau tempat penelitian dilakukan. Sumber data primer berfungsi sebagai rujukan pokok menyangkut variabel-variabel utama penelitian. Data primer berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perbankan syariah yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 03 Tahun 2004 Tentang bank Indonesia, kemudian dirubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia;
- d. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah;
- e. Undang- undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK);
- f. Peraturan Pemerintah yaitu Nomor 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum, Nomor 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat, dan Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil;

- g. Peraturan Bank Indonesia Nomor:8/3/PBI/2006 Tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Oleh Bank Umum Konvensional;
 - h. Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/14/Pbi/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/10/Pbi/2009 Tentang Unit Usaha Syariah;
 - i. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor32/33/KEP/DIR tentang Bank Umum, Nomor32/35/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Nomor32/36/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syari'ah. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor32/34/KEP/DIR tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syari'a.
- b. Sumber data sekunder

Data sekunder yaitu data yang telah dikumpulkan untuk maksud selain menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi. Data ini dapat ditemukan dengan cepat. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data sekunder adalah literatur, artikel, jurnal serta situs di internet yang berkenaan dengan penelitian yang dilakukan.¹⁰⁴ Sumber data sekunder merupakan data pendukung dan pelengkap bagi data primer, diantaranya laporan dari beberapa lembaga atau organisasi sebagai berikut: Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan dan termasuk dalam data sekunder ini adalah sumber hukum Islam baik, buku-buku fiqh (kitab-kitab Fiqh) maupun Ushul Fiqh.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Yaitu penelitian dengan mengumpulkan data dari berbagai literatur.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, (Bandung:Alfabeta, 2009), hlm. 137.

¹⁰⁵ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja

Dalam klasifikasi lazimnya, penelitian termasuk *qualitative reseach* (kualitatif), karena data yang terkumpul dan analisisnya lebih bersifat kualitatif,¹⁰⁶ tidak membutuhkan populasi dan sampel.¹⁰⁷ Penelitian ini digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna (data pasti yang merupakan suatu nilai dibalik data yang tampak)¹⁰⁸, dalam bentuk: Teknik *book review*, menelaah dan menyusun uraian pokok dari keseluruhan isi buku (tulisan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti; dan teknik *citation*, yakni mengutip sebagian atau keseluruhan uraian penting dari isi buku (tulisan) yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Tahapan yang dilakukan pada saat melakukan penelitian kepustakaan adalah sebagai berikut:

- a) Melakukan inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan
 - b) Melakukan penggalian berbagai asas-asas dan konsep-konsep hukum yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti;
 - c) Melakukan kategorisasi hukum dalam hubungannya dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Fakta-fakta dari Internet (*Internet research*)

Permasalahan perbankan syariah merupakan persoalan yang terus berkembang di masyarakat yang terus berpolemik dan karenanya selalu menarik untuk diteliti. Oleh karena itu, riset melalui internet dimaksudkan untuk mengetahui perkembangan berita dan laporan terkini tentang dunia perbankan khususnya syariah. Media ini pun digunakan untuk mengetahui perkembangan ter update seputar perbankan syariah.

- c. Wawancara

Wawancara adalah sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara untuk memperoleh informasi dari terwawancara. Teknik wawancara ini dilakukan kepada para informan kunci seperti: Rukmana (mantan Direktur Operasional Bank bjb Syariah) Lutfi Nur Hakim, Mantan Pimpinan Cabang Bank bjb Syariah

Gragindo Persada,2004), hlm. 133.

¹⁰⁶Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan; Pendekatan Kuantitatif Kualitatif, dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2009), Cet ke-8, hlm. 14.

¹⁰⁷Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2010), Cet ke-2, hlm. 105.

¹⁰⁸Sugiyono, *Metode*..... hlm. 15.

Bandung Braga. serta kepada sumber lain yang dapat memberikan informasi mengenai masalah yang sedang diteliti untuk melengkapi dan memperjelas data yang diperoleh melalui observasi.

4. Analisis Data

Data-data yang diperoleh akan diklasifikasikan dan dianalisis dengan menggunakan pendekatan deskriptif analisis. Sebuah pendekatan yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Dalam pelaksanaannya, penganalisisan dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut:

Pertama, menginventarisasikan data yang diperoleh melalui dokumentasi baik dalam bentuk kutipan blok (*block citation*) maupun uraian pokok (*paraphrase citation*) dalam bentuk pointer sesuai dengan variabel dan sub variabel masalah penelitian. Kedua, mengelompokkan semua data yang diperoleh ke dalam kategori-kategori tertentu sesuai dengan variabel dan sub variabel permasalahan yang hendak dijawab. Tahapan ini digunakan untuk memperoleh penjelasan yang lebih komprehensif terhadap variabel dan sub variabel masalah penelitian.

Ketiga, setelah semua data yang telah terkumpul tersebut diklasifikasikan, peneliti kemudian melakukan telaah kembali dan mempelajarinya secara komprehensif, untuk selanjutnya dilakukan interpretasi atau analisis data pada setiap katagori data, baik secara induktif maupun deduktif. Selain itu, pada tahap analisis data, penulis juga menggunakan analisis deskriptif.¹⁰⁹ dan kualitatif untuk mengumpulkan informasi dan data sebanyak-banyaknya. Sehingga penelitian ini bukan hanya berusaha untuk melakukan generalisasi, tetapi juga untuk mencari pola hubungan antara konsep-konsep dengan data penelitian empirik dalam usaha memperkuat teori sebelumnya atau mengembangkan teori baru.¹¹⁰ Dengan analisis data secara induktif-deduktif dan deskriptif-kualitatif, penulis dapat merumuskan kesimpulan sebagai jawaban permasalahan yang diteliti.

¹⁰⁹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), cet. ke-10 (edisi revisi III), hlm. 243. Lihat pula dalam Sutrisno Hadi, *Methodology Research*, jilid II, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 12.

¹¹⁰ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1989), cet. ke-1, hlm. 189-207.