

BAB IV

ANALISIS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2008 TENTANG PERBANKAN SYARIAH DALAM PERSPEKTIF POLITIK HUKUM NASIONAL

A. Dasar Politik Hukum dalam Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah

1. Ideologi Pancasila sebagai Dasar Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Sebagaimana disebutkan bahwa politik hukum merupakan upaya untuk menjadikan hukum sebagai salah satu proses pencapaian tujuan Negara. Maka untuk sampai pada tujuan tersebut, politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealism yang berupaya mengoreksi keadaan yang kurang ideal dengan menghadirkan yang seharusnya.¹ “Apa yang seharusnya” ini memiliki sumber yang disebut basis ideologi. Ideologi menyangkut nilai-nilai yang paling sentral dan hakiki yang dapat dijadikan dasar penilaian dan perbaikan atas segala sesuatu dalam kehidupan kita. Isi dan arah politik hukum dalam sebuah negara ditentukan oleh ideologi yang mendasarinya.

Dalam konteks negara Indonesia, Pancasila dianggap sebagai sumber dari yang seharusnya dan berfungsi sebagai ideologi yang dijadikan sebagai guiding principle, norma kritik dan nilai yang memotivasi tiap tindakan dan pilihan yang diambil. Sebagai dasar dan

¹Abdul Ghofur, *Politik Hukum...*, hal. 356.

ideologi suatu negara, Pancasila harus dijadikan paradigma dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaharuannya yang meliputi kerangka berpikir, sumber nilai dan orientasi arah. Sedangkan pancasila sebagai ideologi dapat dikonotasikan sebagai program sosial politik yang menjadikan hukum sebagai alatnya dan harus bersumber darinya.² Oleh karena itu, untuk mencapai sebuah tujuan negara harus diraih oleh negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada pancasila (lima dasar negara).

Pancasila ini dapat menjadi pemandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang. Sila “*Ketuhanan Yang Maha Esa*” menjadi landasan politik hukum berbasis moral agama. Sila “*Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab*” menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang nondiskriminatif. Sila “*Persatuan Indonesia*” menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing. Sila “*Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan*” menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis). Sila “*Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia*” menjadi landasan politik hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah

²Mahfud MD, *Politik Hukum...*, hal. 51.

secara ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara wewenang.³

Penetapan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ternyata telah berpijak pada sila kelima Pancasila apabila dilihat dalam konsideran yang dijadikan pertimbangan legislasi undang-undang perbankan syariah ini. Hal tersebut dapat dibuktikan dalam konsideran UU No. 21 Tahun tentang Perbankan Syariah yang berbunyi:

*“bahwa sejalan dengan tujuan pembangunan nasional Indonesia untuk mencapai terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi, dikembangkan sistem ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan yang sesuai dengan prinsip syariah”.*⁴

Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah diterangkan bahwa sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945, tujuan pembangunan nasional adalah terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi dengan mengembangkan sistem ekonomi yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan. Guna mewujudkan tujuan negara tersebut maka pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional diarahkan pada perekonomian yang berpihak pada ekonomi kerakyatan, merata, mandiri, handal, berkeadilan dan mampu bersaing

³Mahfud MD, *Politik Hukum...*, hal. 18.

⁴Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

di kancah perekonomian global. Selain itu juga diperlukan partisipasi dan kontribusi semua elemen masyarakat untuk menggali berbagai potensi yang ada guna mendukung proses akselerasi ekonomi dalam upaya pencapaian tujuan pembangunan nasional. Salah satu bentuk penggalan potensi tersebut ialah dengan mengembangkan sistem ekonomi berdasarkan nilai Islam (*syari'ah*) yang prinsip-prinsipnya diangkat dalam sistem hukum nasional.

2. Landasan Yuridis dalam Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Secara yuridis, pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini telah memiliki dasar hukum yang kuat. Secara umum, dapat disampaikan bahwa Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 merupakan sumber yuridis konstitusional dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia, termasuk juga politik hukum pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Hal ini didasarkan pada dua alasan: *pertama*, Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar Negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia yang diacu oleh Undang-undang tersebut. *Kedua*, Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak abad yang lalu. Umumnya yang terkait dengan praktek ekonomi,

khususnya perbankan syariah. Nilai-nilai khas inilah yang membedakan sistem hukum nasional Indonesia dari sistem hukum lain.

Dari sisi konstitusi, persoalan Perbankan Syariah sudah mendapat tempat. *Pertama*, pada Pembukaan UUD 1945 dinyatakan “...*Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedaulatan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa*”. Dari pernyataan tersebut dapat diambil dua intisari yakni bahwa Negara Kesatuan didasarkan atas demokrasi kerakyatan yang kekuasaan Negara bertumpu pada masyarakat dan aspirasi masyarakat yang berbasiskan Ketuhanan Yang Maha Esa harus diakomodasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. *Kedua*, Ketentuan Pasal 29 ayat (1) yang dengan tegas menegaskan Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa pada dasarnya mengandung tiga makna, yaitu Negara tidak boleh membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan dasar keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa, Negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan bagi pelaksanaan wujud rasa keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa dari segolongan pemeluk agama yang melakukannya, Negara berkewajiban membuat peraturan perundang-perundangan yang melarang siapapun melakukan pelecehan terhadap ajaran agama.

Dukungan konstitusi terhadap perbankan syariah dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi “*perekonomian*

nasional diselenggarakan berdasar asas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Menurut Hasan, institusi ekonomi paling tepat mengartikulasikan ketentuan tersebut adalah lembaga perbankan syariah. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan, diantaranya:

- a. Perbankan syariah sesuai dengan aspirasi masyarakat serta sangat tepat untuk masyarakat Indonesia yang sebagian besar menjadi pelaku usaha mikro, kecil dan menengah.
- b. Perbankan syariah mengutamakan kemajuan bersama daripada kemajuan individu (asas kebersamaan).
- c. Perbankan syariah sangat cocok sebagai solusi pembiayaan untuk masyarakat kecil, sehingga mereka dapat memberdayakan diri (asas kebersamaan dan kemandirian).
- d. Perbankan syariah tidak boleh mendukung atau bermitra dengan pengusaha atau perusahaan yang terlibat dalam kerusakan lingkungan (asas keberlanjutan dan lingkungan).
- e. Perbankan syariah menggabungkan antara tuntutan duniawi dan ukhrawi (asas keseimbangan).
- f. Perbankan syariah sangat megutamakan kemajuan sector riil yang sangat cocok dengan ekonomi nasional yang berbasis

pada sumber daya alam dan sumber daya manusia (asas kesatuan ekonomi nasional).⁵

3. Landasan Normatif dalam Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Landasan normatif itu perlu bagi politik hukum, sebab politik hukum berbicara tentang apa yang seharusnya. Politik hukum bertugas menilai kenyataan sekaligus merubahnya ke arah yang benar, baik dan adil. Kerangka normatif bagi politik hukum itu diperlukan karena apabila tidak, keputusan dan kebijakan yang diambil bisa saja meleset dan bergeser jauh dari spirit ideologinya.

Dalam konteks pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah landasan normatifnya merujuk pada prinsip-prinsip syariah. Prinsip syariah menjadi kata kunci yang penting dalam memahami eksistensi perbankan syariah. Dalam Undang-undang Perbankan Syariah ini penjelasan tentang prinsip syariah secara garis besar diuraikan dalam 2 (dua) pasal di tempat yang berbeda. *Pertama*, sebagaimana tertera pada Pasal 1 angka 12 UU Perbankan Syariah yang berbunyi: “*prinsip syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah*”. Dari ketentuan tersebut terdapat 3 (tiga) istilah yaitu hukum Islam, fatwa dan lembaga yang memiliki

⁵Abdul Ghofur, *Politik Hukum...*, hal. 364.

kewenangan penetapan fatwa di bidang syariah. *Kedua*, tertera dalam Penjelasan Pasal 2 UU Perbankan Syariah bahwa kegiatan yang sesuai dengan prinsip syariah antara lain kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur *riba*, *maisir*, *gharar*, *haram* dan *zalim*. Dalam Bab II mengenai Asas, tujuan dan fungsi pada pasal 2 disebutkan “*perbankan syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah, demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian*”. Sebagai penjelasan Pasal 2 UU Perbankan Syariah tersebut diuraikan bahwa kegiatan usaha yang berasaskan Prinsip Syariah, antara lain adalah kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur: a) *riba*, yaitu penambahan pendapatan secara tidak sah (*batil*) antara lain dalam transaksi pertukaran barang sejenis yang tidak sama kualitas, kuantitas, dan waktu penyerahan (*fadhl*), atau dalam transaksi pinjam-meminjam yang mempersyaratkan Nasabah Penerima Fasilitas mengembalikan dana yang diterima melebihi pokok pinjaman karena berjalannya waktu (*nasi'ah*); b) *maisir*, yaitu transaksi yang digantungkan kepada suatu keadaan yang tidak pasti dan bersifat untung-untungan; c) *gharar*, yaitu transaksi yang objeknya tidak jelas, tidak dimiliki, tidak diketahui keberadaannya, atau tidak dapat diserahkan pada saat transaksi dilakukan kecuali diatur lain dalam syariah; d) *haram*, yaitu transaksi yang objeknya dilarang dalam syariah; atau e) *zalim*, yaitu transaksi yang menimbulkan ketidakadilan bagi pihak lainnya.

Dari penjelasan kedua pasal tersebut bermuara pada satu hal bahwa kegiatan yang sesuai dengan prinsip syariah sangat luas. Sebab, undang-undang ini hanya menentukan garis batas yang tidak boleh dilanggar yang berupa *riba*, *maisir*, *gharar*, *haram* dan *zalim*. Ini berarti UU Perbankan Syariah menegaskan apa yang harus dihindari perbankan syariah ketika melakukan kegiatan ekonomi di samping juga memberi ruang kepada fatwa ulama untuk menentukan di dalamnya. Dengan kerangka ini berarti UU Perbankan Syariah telah memberika keleluasaan kepada perbankan syariah dalam melakukan kegiatan ekonomi sebatas tidak membentur batas *riba*, *maisir*, *gharar*, *haram* dan *zalim* tersebut. Hal ini berbeda dengan Prinsip Syariah dalam UU No. 10 Tahun 1998 yang hanya menegaskan apa yang harus dilakukan oleh Perbankan Syariah bukan apa yang harus dihindari.

B. Tujuan Negara sebagai Landasan Filosofis Politik Hukum dalam Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah

Hukum itu bukan merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan yang akan harus membawa kita kepada ide yang dicita-citakan. Apabila kita berpegangan dengan pernyataan tersebut, maka perlu terlebih dahulu diketahui masyarakat yang bagaimana yang dicita-citakan oleh rakyat Indonesia. selanjutnya dapat dicari sistem hukum yang bagaimana yang dapat membawa rakyat Indonesia ke arah masyarakat yang dicita-

citakan itu dan politik hukum yang bagaimana yang dapat menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki tersebut.⁶

Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah tidak dapat dilepaskan dari politik hukum yang berkembang di Indonesia. Di mana politik hukum menurut Mahfud MD, merupakan *“legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara”*.⁷ Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Di dalam pengertian ini berarti bahwa tujuan negara adalah pijakan utama politik hukum nasional yang harus dibangun guna melahirkan sistem hukum nasional yang komprehensif.

Politik hukum sebagai agenda hukum harus memiliki tugas mewujudkan tujuan bersama. Untuk itu, kehadiran hukum haruslah menjamin pengaturan yang adil, memberi kepastian hukum, mendistribusikan manfaat dan inilah letak perbedaan politik hukum dengan politik yang lain seperti politik ekonomi dan politik lainnya. Nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan yang melekat pada hukum merupakan titik tolak dari politik hukum. Di sinilah letak sifat ideal yang melekat pada politik hukum yang memiliki misi utama untuk meletakkan fondasi bagi pengabdian dan kepentingan bersama.

⁶Abdul Ghofur, *Politik Hukum...*, hal. 374.

⁷Mahfud MD, *Politik Hukum...*, hal. 1.

Ada tiga posisi hukum dalam politik hukum. *Pertama*, hukum merupakan instrumen. Ia merupakan alat untuk mencapai tujuan. *Kedua*, hukum dalam konteks politik hukum adalah pembawa misi. Ia menjadi wadah yang menampung segala keinginan dan aspirasi mengenai berbagai hal yang ingin ditata dan dicapai. *Ketiga*, hukum dalam konteks politik hukum adalah piranti manajemen. Ia menata kepentingan-kepentingan secara adil, menetapkan apa yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan, mengatur hak dan kewajiban (individu, kelompok maupun lembaga), menyiapkan sanksi dan dilengkapi lembaga/aparat penegaknya.⁸

Dalam posisi yang demikian, hukum merupakan sumber daya publik yang memiliki kapabilitas yang potensial serta kelengkapan bagi keperluan pencapaian tujuan yang ingin diwujudkan. Posisi hukum dalam konteks politik hukum sangat sentral karena hukum memiliki dasar legalitas, memiliki dasar legitimasi, memiliki daya ikat yang memaksa, dilengkapi sanksi dan ditegakkan oleh institusi yang sah.

Dalam perspektif politik hukum, keberadaan hukum bukan merupakan tujuan melainkan hanya jembatan yang akan membawa kita kepada ide yang dicita-citakan. Untuk itu, perlu terlebih dahulu kita ketahui masyarakat yang seperti apa yang diinginkan rakyat sehingga dapat dicari sistem hukum yang bagaimana yang dapat membawa kita ke arah masyarakat yang dicita-citakan tersebut serta sistem hukum nasional yang bagaimana yang hendak dikehendaki.

⁸Abdul Ghofur, *Politik Hukum...*, hal. 375.

Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*), yaitu: *pertama*, melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (integrasi); *kedua*, mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan; *ketiga*, mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan Negara hukum (nomokrasi) dan *keempat*, menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan keberadaban dalam hidup bernegara. Empat prinsip cita hukum tersebut selalu menjadi asas umum yang memandu terwujudnya cita-cita dan tujuan Negara, sebab cita hukum adalah kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif.⁹ Maka berdasarkan tujuan, dasar dan cita hukum Negara Indonesia maka politik hukum yang dijadikan dasar tidak boleh seperti pada masa lalu. Sehingga yang diperlukan adalah suatu sistem hukum nasional yang dapat dijadikan wadah atau pijakan dan kerangka kerja politik hukum nasional.

Pada umumnya dikatakan bahwa tujuan negara Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Namun secara definitif, tujuan Negara Indonesia tertuang di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang meliputi: 1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; 2) memajukan kesejahteraan umum; 3) mencerdaskan kehidupan bangsa; 4) ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

⁹Abdul Ghofur, *Politik Hukum...*, hal. 377.

Menurut Sudikno, hukum mempunyai kekuatan filosofis apabila kaedah hukum sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi. Sejalan dengan tujuan pembangunan nasional Indonesia untuk mencapai terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi, perlu dikembangkan sistem ekonomi yang dapat menjadi penopang bagi terwujudnya tujuan pembangunan tersebut. Hadirnya lembaga Perbankan Syariah disinyalir dapat menjadi alternatif sarana untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁰

Apabila dilihat pada konsideran yang dijadikan pertimbangan ditetapkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, maka disebutkan secara jelas “*bahwa sejalan dengan tujuan pembangunan nasional Indonesia untuk terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi, dikembangkan sistem ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan dan kemanfaatan yang sesuai dengan prinsip syariah*”. Ini berarti bahwa penetapan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah telah didasarkan pada politik hukum yang berpijak kepada tujuan negara Indonesia. dapat dikatakan demikian karena konsideran tersebut sesuai dengan tujuan negara Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945, utamanya poin ketiga yang berbunyi “*memajukan kesejahteraan umum*” dan berlandaskan pula pada Pancasila terutama sila kelima yang berbunyi “*keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*”.

¹⁰Abdul Ghofur, *Politik Hukum...*, hal. 378.

Bahkan dalam penjelasan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini diterangkan bahwa sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945, tujuan pembangunan nasional adalah terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi dengan mengembangkan sistem ekonomi yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan. Guna mewujudkan tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional diarahkan pada perekonomian yang berpihak pada ekonomi kerakyatan, merata, mandiri, handal, berkeadilan dan mampu bersaing di kancah perekonomian internasional.

Dengan demikian, terbentuknya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah juga tidak terlepas dari tujuan yang ingin dicapai. Dalam Pasal 3 Bab II tentang Asas, Tujuan dan Fungsi disebutkan bahwa perbankan syariah bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Dalam penjelasan pasal tersebut diuraikan bahwa dalam mencapai tujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, perbankan syariah tetap berpegang teguh pada prinsip syariah secara menyeluruh (*kaffah*) dan konsisten (*istiqamah*). Ini berarti bahwa terbentuknya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah merupakan bagian dari pembangunan nasional di bidang hukum yang bertumpu pada peningkatan keadilan, kebersamaan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Namun dalam rangka untuk menuju tujuan tersebut

harus tetap berdasarkan pada prinsip syariah yang diberlakukan secara menyeluruh (*kaffah*) dan konsisten (*istiqamah*).

Tujuan yang tertuang dalam Pasal 3 UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini relevan apabila dikaitkan dengan penjelasan Pasal 2 yang menyebutkan bahwa kegiatan yang sesuai dengan prinsip syariah antara lain kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur *riba*, *maisir*, *gharar*, *haram* dan *zalim*. Sebab kelima hal tersebut menurut para ahli ekonomi Islam dianggap sebagai penyakit utama sistem perbankan konvensional. Artinya untuk mencapai tujuan pembangunan nasional kelima hal tersebut harus di jauhi atau dihindari.

Oleh sebab itu, pencapaian tujuan dari legislasi Undang-undang Perbankan Syariah ini harus dikaitkan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat baik dalam lingkup nasional maupun global. Sebab tidak dapat disangkal bahwa lahirnya bank syariah dilatarbelakangi oleh kondisi ekonomi dan sosial yang ada. Kemiskinan dan ketimpangan kekayaan dan pendapatan, ketertinggalan negara-negara Muslim dari negara-negara Barat serta penjajahan ekonomi dan keuangan oleh negara-negara Barat merupakan alasan urgensi bank syariah. Jadi, terdapat sebuah tujuan ekonomi dan sosial yang lebih luas dari pada sekedar mengganti sistem *riba* itu sendiri.

Itulah sebabnya sebagai undang-undang yang khusus mengatur perbankan syariah di dalamnya diatur mengenai masalah kepatuhan syariah (*syariah compliance*) yang kewenangannya berada pada Majelis

Ulama Indonesia (MUI) yang representasikan melalui Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang harus dibentuk pada masing-masing Bank Syariah dan UUS. Selanjutnya untuk menindaklanjuti implementasi fatwa yang dikeluarkan MUI ke dalam Peraturan Bank Indonesia, di dalam internal Bank Indonesia dibentuk Komite Perbankan Syariah yang keanggotaannya terdiri atas perwakilan dari Bank Indonesia, Departemen Agama dan unsur masyarakat yang komposisinya berimbang.

Secara filosofis, kehadiran UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini tidak hanya menjaga kepatuhan syariah (*shariah compliance*) belaka, namun eksistensi perbankan syariah juga dikaitkan dengan kinerjanya dalam merealisasikan tujuan yang lebih luas dari pada sekedar mengganti riba itu sendiri.

Secara umum, pencapaian tujuan negara sebagai dasar filosofis legislasi UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mencapai sebuah tujuan yang dicitakan. Dalam konteks Indonesia, upaya pencapaian tujuan yang dicitakan tersebut dapat ditempuh melalui politik dan hukum yang memiliki keterkaitan dengan agama dan ekonomi. Karena penduduk Indonesia yang mayoritas beragama Islam sehingga agama utama yang dimaksud adalah agama Islam dengan berbagai prinsip syariah dan hukum Islamnya. Sedangkan yang dimaksud ekonomi disini adalah tuntutan ekonomi global yang selalu berkembang. Dengan berlandaskan politik hukum nasional di Indonesia, muncullah legislasi UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan

Syariah yang secara filosofis memiliki misi untuk merealisasikan tujuan negara yang dimaksud.

C. Perubahan Kondisi Masyarakat sebagai Landasan Sosiologis Politik Hukum dalam Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah

Hubungan antara hukum dan masyarakat tidak dapat terpisahkan keberadaannya, karena di mana ada masyarakat di sana ada hukum (*ubi socius ibi ius*). Dalam hal ini keberadaan hukum dipahami dan dipandang bertujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat secara adil, sedangkan masyarakat menghendaki hukum adalah untuk menjaga keteraturan (*order*) anggota masyarakat ketika melakukan antara satu dengan yang lain dalam rangka pemenuhan kepentingan hidup (*interested needs*).¹¹

Masyarakat sebagai makhluk sosial (*homo socius*) secara naluriah memiliki kecenderungan untuk selalu menjaga ketertiban umum dengan cara selalu berpedoman pada norma-norma yang salah satunya adalah norma hukum, disamping norma lainnya seperti norma agama, kesusilaan dan kesopanan. Norma hukum mengatur hampir seluruh segi kehidupan masyarakat, baik secara sistematis yang dikodifikasikan maupun yang tidak dikodifikasikan.

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan memiliki landasan sosiologis ketika ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini sangat penting karena undang-

¹¹Abdul Ghofur, *Politik Hukum...*, hal. 394.

undang ini akan diterapkan di masyarakat dan supaya ditaati oleh masyarakat sehingga tidak hanya sebatas menjadi huruf-huruf yang mati belaka. Hukum akan sangat berpengaruh dan dipengaruhi oleh lingkungan sosialnya.

Dalam realitasnya, pembentukan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini secara sosiologis memiliki 2 (dua) dimensi. *Pertama*, pembentukan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini pada dasarnya merupakan respon terhadap hukum yang telah menjadi keyakinan masyarakat sebagian besar rakyat Indonesia yang mendambakan terwujudnya lembaga perbankan yang bebas dari *riba*. Hal ini terlihat pada sejarah pembentukan perbankan syariah sendiri yang dibuat oleh komunitas masyarakat yang ingin bebas dari praktik bunga bank. Meski ada perbedaan hukum mengenai bunga, tetapi pengertian bunga tidak jauh beda dengan *riba* walaupun tidak dikatakan sama.

Prinsip syariah yang tertuang dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini merupakan refleksi dari masyarakat Muslim yang memiliki dukungan terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Bab X Pasal 53 UU tersebut ditegaskan tentang adanya partisipasi masyarakat yang berbunyi: *“masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-undang*

dan Rancangan Peraturan Daerah”.¹² Dari pasal ini dapat dipahami bahwa semua elemen masyarakat memiliki kesempatan dan hak yang sama untuk memberikan masukan terhadap rancangan undang-undang.

Kedua, pembentukan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini secara sosiologis tidak terlepas dari tuntutan sosial ekonomi baik di tingkat nasional maupun global. Artinya, kehadiran bank syariah ini menjadi kebutuhan masyarakat dalam menata perekonomian dan mengatasi krisis ekonomi. Sebab dalam faktanya perbankan syariah relative lebih memiliki ketahanan terhadap krisis ekonomi yang melanda dunia umumnya dan Indonesia pada khususnya. Hal ini disebabkan bahwa akad-akad dalam perbankan syariah lebih berpijak pada sektor riil.

Secara politik hukum, terdapat beberapa alasan rasional yang menghancurkan ditetapkannya Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini, yakni:

1. Industri keuangan syariah memiliki dampak yang positif bagi stabilitas perekonomian makro di Indonesia.
2. Industri keuangan syariah memiliki ketahanan yang cukup tinggi terhadap goncangan krisis keuangan.
3. Diperlukannya peran aktif pemerintah sebagai regulator dan supervisor sehingga tercipta efisiensi, transparansi dan berkeadilan.
4. Ekonomi Islam dapat berperan sebagai penyelamat bila terjadi ketidakpastian usaha atau perekonomian.

¹²UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bab X Pasal 53

5. Dalam teori maupun realitasnya, industri keuangan syariah membutuhkan infrastruktur yang mendukung perkembangannya.¹³

Oleh karena itu, legislasi Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini merupakan konsekuensi dari adanya kesesuaian antara perubahan hukum dengan perkembangan masyarakat dan sekaligus hukum berfungsi mengubah masyarakat. Hal ini sebagaimana teori yang dinyatakan oleh Roscoe Pound bahwa hukum dapat berfungsi sebagai alat rekayasa masyarakat atau biasa dikatakan "*law is as tool of social engineering*".¹⁴ Teori ini didasarkan bahwa kondisi awal struktur suatu masyarakat selalu berada dalam kondisi yang kurang seimbang. Ada yang terlalu dominan dan ada pula yang yang terpinggirkan. Untuk menciptakan dunia yang beradab, ketimpangan tersebut perlu ditata ulang dalam pola keseimbangan yang proporsional. Dalam konteks keperluan tersebut, hukum yang bersifat logis analitis dan serba abstrak ataupun yang berisi gambaran realitas apa adanya tidak mungkin diandalkan. Karena itu perlu langkah progresif untuk menata perubahan.

Dalam konteks ini, Soemitro Hanitijo Ronny menyatakan bahwa untuk dapat bersifat responsif sistem hukum itu harus bersifat terbuka, mampu membangkitkan partisipasi dan menerima kebutuhan-kebutuhan sosial yang baru. Senada dengan hal tersebut, Selznick Philip dan Nonet Philippe mengatakan bahwa suatu peraturan itu harus disesuaikan dengan

¹³Abdul Ghofur, *Politik Hukum...*, hal. 398.

¹⁴*Ibid.*, hal. 399.

kondisi-kondisi historis yang tepat sehingga ia bisa relevan dan mempunyai daya hidup. Ketika lingkungan berubah, peraturan-peraturan harus ditata ulang. Berkaitan dengan hal tersebut, Mannan menyatakan bahwa hukum itu harus dinamis dan harus mengayomi masyarakat. Hukum harus dapat dijadikan pembaru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus dibentuk dengan berorientasi kepada masa depan.¹⁵ Oleh karena itu, hukum harus dijadikan pendorong sekaligus pelopor untuk mengubah kehidupan masyarakat kepada yang lebih baik dan bermanfaat untuk semua pihak.

Pada dasarnya legislasi Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah juga merupakan respon terhadap kebutuhan baru di masyarakat. Hal ini terbukti semakin banyaknya jumlah perbankan syariah sebelum adanya undang-undang ini. Sebelum disahkannya Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini, posisi perbankan syariah di Indonesia relatif mengambang. Sebab, meski dalam konstitusi terdapat beberapa pasal yang mendukung berlakunya bank syariah, namun secara riil belum diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Akhirnya, selama itu perbankan syariah berjalan sesuai dengan kreativitas pendukung dan pejuang perbankan syariah.

Setelah diundangkannya Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, lembaga perbankan syariah lebih mapan dan

¹⁵ Abdul Ghofur, *Politik Hukum...*, hal. 399.

berkembang. Tolok ukur perkembangan perbankan syariah ini dapat dilihat dari perkembangan kelembagaan dan kinerja perbankan syariah. Sehingga secara sosiologis kehadiran UU Perbankan Syariah ini memiliki dua dimensi nilai yang strategis. Satu sisi materi yang terdapat dalam UU Perbankan Syariah merupakan penggalan hukum yang berlaku di masyarakat. Sedangkan di sisi lain kehadiran UU ini dapat menjadi payung hukum secara khusus atas lembaga perbankan syariah yang memang memiliki kekhususan tersendiri dibandingkan dengan lembaga konvensional.

Memang, dalam perspektif politik hukum perkembangan politik hukum perbankan syariah ini sebenarnya sudah diawali dengan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang kemudian diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Berdasarkan UU No. 7 Tahun 1992 itu bank syariah dipahami sebagai bank bagi hasil. Selebihnya bank syariah harus tunduk kepada peraturan perbankan umum yang berbasis konvensional. Dalam UU No. 7 Tahun 1992 tersebut ketentuan tentang Perbankan Syariah sangat minim sehingga kurang bisa menjadi jawaban terhadap kekhususan dan keunikan perbankan syariah.

Sehingga dengan disahkannya Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini akan semakin meneguhkan dilaksanakannya prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa dalam politik nasional dan diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi syariah di Indonesia.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa keberadaan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah memang tidak terlepas dari pengaruh politik hukum di dalamnya. Namun, proses legislasi UU Perbankan ini tidak hanya karena faktor politik semata, tetapi juga didukung dengan sistem yang relatif mapan. Artinya, legislasi Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini secara politik hukum memiliki dasar pijak yang kokoh, secara substansi juga memiliki tujuan yang searah dengan tujuan Negara Indonesia. Di samping itu secara sosiologis dapat menggambarkan dua arah: arah pertama dapat merupakan penggalian dari hukum yang hidup (*living law*) dan arah yang kedua legislasi ini dilakukan dalam rangka menjawab tantangan perbankan syariah yang semakin berkembang kedepannya.

A. Pergulatan Politik Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Pemberlakuan hukum Islam di bidang muamalah khususnya perbankan syariah mempunyai makna tersendiri bagi umat muslim di Indonesia. Sejak lahirnya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil dan disertai dengan PP Nomor 7 Tahun 1992 serta adanya Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 baru dapat dikatakan bahwa hukum Islam sudah diakui keberadaannya di tatanan hukum nasional negara republik Indonesia.

Hubungan yang baik antara umat Islam dengan Negara yang berdasarkan asas tunggal Pancasila membuat hukum Islam diberikan tempat tersendiri dalam tatanan hukum nasional, dimana yang semula politik hukum nasional sangat memarjinalkan hukum Islam. Kini hukum Islam telah memiliki tempat tersendiri dalam tatanan hukum nasional Indonesia yang ditandai dengan lahirnya UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan khususnya tentang Perbankan Syariah yang dimulai dengan UU Nomor 7 Tahun 1992 kemudian diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 1998 serta kemudian diundangkannya UU Nomor 21 Tahun 2008.

Interaksi antara hukum Islam dengan hukum Nasional sepertinya menarik untuk didalami. Sejauh ini diketahui bahwa hukum Barat mendominasi hukum nasional di Indonesia, tetapi kini kita ditantang untuk menggunakan hukum Islam sebagai sumber hukum utama dalam bidang perbankan dan keuangan syariah.

Pada lembar pertama surat yang ditandatangani oleh ketua Komisi XI DPR R, H.M. Paska Suzeta pada tanggal 13 September 2005 dengan nomor surat TU 00/59/KOM.XI/1/2005 yang ditunjukkan kepada Wakil DPR RI disebutkan bahwa dasar pengajuan RUU inisiatif Komisi XI DPR RI tentang Perbankan Syariah sebagai berikut¹⁶:

1. Bahwa RUU Perbankan Syariah merupakan RUU yang menjadi prioritas nomor 14 dari DPR RI dari tahun sidang 2004-2005.

¹⁶Akmal Bashori, *Politik Hukum Dibalik Suksesnya UU Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah*, Jurnal Studi al-Qur'an dan Hukum, Vol. I, No. 01, (Semarang: UIN Walisongo Semarang, 2015), hal.133.

2. Bahwa RUU Perbankan Syariah terbukti memiliki peran yang sangat penting dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia yang berkeadilan.
3. Bahwa perbankan yang mempunyai prinsip-prinsip syariah harus mendapatkan pengawasan yang lebih khusus sesuai dengan peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan keraguan masyarakat dalam operasionalnya.
4. Bahwa untuk memberikan landasan hukum yang kuat kepada seluruh pihak yang terkait dengan perbankan syariah diperlukan Undang-undang Perbankan Syariah.

Adapun penggagas RUU Perbankan Syariah adalah Departemen Keuangan yang mendapat dukungan dari Departemen Agama dan Masyarakat Ekonomi Islam. Untuk mempermudah pemahaman dalam menyikapi Anggota Komisi XI DPR RI, maka sikap anggota Komisi XI dibagi menjadi tiga macam kelompok yaitu sebagai berikut¹⁷:

1. Mereka kumpulan orang-orang yang berjuang dalam menegakkan panji-panji ekonomi Islam di Indonesia dengan diwujudkan dalam bentuk komitmen dan konsistensi perjuangan mereka melalui keterlibatan aktif selama persidangan pembahasan RUU Perbankan Syariah. Mereka adalah Harry Azhar Aziz dari Golkar, Nursanita Nasution dari PKS, Ana Muawanah dari PKB, Yunus Yosfiah dari PPP, Drajat Hari Wibowo dari PAN.

¹⁷ Akmal Bashori, *Politik Hukum...*, hal.134.

2. Mereka yang ikut dalam rapat tapi tidak ikut dalam pendatanganan lembaran usulan inisiatif, namun ketika rapat mereka hanya diam. Mereka adalah Awal Kusumah, Melcias El Mekong, Bobby Suhardiman, Herman Wiydananda, Hamda Yandhu, Ahmad Hafid Zawawi dan Nurlif dari Golkar. H.MS. Latif, Andi Rahmad, Lutfi Hasan dan Rama Pratama dari PKS. Ari Wijanarko, Yusuf Faisal, Bachruddin dan Ali Maskur Musa dari PKB. I Gusti Agung, Rai Wijaya, Olly Dondokambey dan M. Sirait dari PDIP. M. Yasin Kara dari PAN. Habil Marati, Uray Faisal dan Sofian Usman dari PPP. Fera Febriayanti, Tri Yulianto, Saidi Butar, Albert Yaputra, Syarif Hasan dan Irgan Tanjung dari Demokrat. Diah dari PBR. Yusril Ihza Mahendra, Inya Ray, Ardi dan Anton Mashur dari BPD.
3. Mereka adalah orang-orang yang tidak mendukung rancangan perbankan syariah, yaitu Retna Rosmanita Situmorang dan Walman Siahaan dari PDS. Hal ini dapat kita lihat pada argumen dari PDS.

Sepanjang bulan Mei sampai dengan bulan Juli 2006, telah dilakukan sebanyak empat persidangan. Siding pertama digelar pada hari Senin tanggal 9 Mei 2006 yang diadakan dengan pihak DSN MUI dan Masyarakat Ekonomi Syariah Indonesia, maka tercatat dari 52 orang Anggota Komisi XI hanya 7 orang atau 13,46% yang berkomentar yaitu Harry Azhar Aziz dari Golkar, M. Yasin Kara, Drajat Hari Wibowo dan

Marwoto Mintaharjono dari PAN, Nursanita Nasution dari PKS, Ana Muawanah dari PKB, Yunus Yosfiah dari PPP, Ismayatun dari PDIP.¹⁸

Pada rapat selanjutnya yang diadakan pada tanggal 15 Mei 2006 dengan menghadirkan Deputy Gubernur Bank Indonesia, tercatat hanya 9 orang bersuara atau 17,3% yaitu Harry Azhar Aziz dari Golkar, M. Yasin Kara dari PAN, Nursanita Nasution dari PKS, Ana Muawanah dan Amin Said dari PKB, Yunus Yosfiah dari PPP, Ismayatun dari PDIP, Walman Siahaan dari PDS dan Fera Febrianti dari Demokrat.¹⁹

Pada rapat dengar pendapat ketiga dengan pihak ASBISINDO, Rabu tanggal 17 Mei 2006 tercatat hanya 8 orang yang bersuara atau 15,3% yaitu Harry Azhar Aziz dari Golkar, M. Yasin Kara dari PAN, Andi Rahmat dan Nursanita Nasution dari PKS, Ari Wijanarko dari PKB, Yunus Yosfiah dan Habil Marati dari PPP, Dudhie Makmum dari PDIP.²⁰

Pada rapat keempat 11 Juli 2006 dengan menghadirkan para pakar Ekonomi Islam tercatat hanya 9 orang yang bersuara atau 17,3% yaitu Harry Azhar Aziz dari Golkar, M. Yasin Kara dari PAN, Nursanita Nasution dari PKS, Ana Muawanah dari PKB, Yunus Yosfiah dari PPP, Ismayatun dan I Gusti Agung dari PDIP, Retna Rosmanita Situmorang dari PDS.

Dari rekaman empat kali persidangan berlangsung sebanyak 18 orang atau 34,6% anggota Komisi XI yang berkomentar hanya 8 orang atau 15,3%, mereka adalah Harry Azhar Aziz dari Golkar, M. Yasin Kara

¹⁸ Akmal Bashori, *Politik Hukum...*, hal.134.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Akmal Bashori, *Politik Hukum...*, hal.136.

dan Drajat Hari Wibowo dari PAN, Nursanita Nasution dari PKS, Yunus Yosfiah dari PPP, I Gusti Agung dari PDIP, Retna Rosmanita Situmorang dari PDS.

Memasuki tahun 2008, sidang yang bertempat di ruang rapat komisi XI DPR RI Gedung Nusantara I lantai 1 yang dipimpin oleh H. Endin Aj. Soefihara, MMA selaku ketua rapat dan Dra. Tanti Sumartini, M.Si selaku sekretaris rapat. Agendanya adalah pembahasan DIM pemerintah atas RUU usulan inisiatif DPR RI tentang perbankan syariah. Rapat panitia kerja ini dihadiri oleh 17 dari 30 anggota, Kepala Badan Kebijakan Fiskal Dep. Keuangan, Dirjen Bimas Islam, Dep. Agama, Dirjen Perundang-undangan Dep. Hukum dan HAM. Rapat ini selanjutnya diadakan secara berturut-turut. Rapat panja ketiga pada hari Jum'at 22 Februari 2008 pukul 16.00 bertempat di ruang rapat Columbus Hotel Grand Melia Jln. HR. Rasuna Said Kuningan Jakarta. Rapat Panja keempat diselenggarakan pada hari Sabtu 1 Maret 2008 dan juga bertempat di ruang Columbus.

Berikutnya, pada hari Jum'at 28 Maret 2008 pukul 19.30 diadakan rapat Panja keenam bertempat di ruang rapat Ebony Hotel Aryaduta Lippo Karawanci Tangerang. Dalam rapat ini hadir 17 dari 30 orang anggota. Sabtu, 29 Maret 2008 pukul 10.00 di tempat yang sama diadakan rapat panja ketujuh. Pada hari sabtu, 5 April 2008 diadakan RDP/Panja RUU Perbankan Syariah di ruang rapat Hotel Sangrila Jakarta. Acaranya adalah pembahasan DIM (Daftar Infentarisasi Masalah) RUU Inisiatif tentang

perbankan syariah dan pembentukan Tim Perumus (Timus) dan Tim Sinkronisasi (Timsin).²¹

Senin, 20 Mei 2008 pukul 14.00 diadakan Rapat Panja RUU tentang Perbankan Syariah kedelapan di ruang rapat komisi XI gedung DPR RI Nusantara 1 lantai 1. Dalam rapat tersebut hadir kepala badan kebijakan fiscal Dep. Keuangan, Dirjen Bimas Islam Dep. Agama, Dirjen Perundang-undangan Dep. Hukum dan HAM dan Deputi Gubernur Bank Indonesia. Selanjutnya, pada hari senin, 26 Mei 2008 jam 14.33 sampai 16.59 WIB diadakan rapat panja kesembilan. Agenda acaranya adalah Laporan dari Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi kepada Perbankan Syariah dan beberapa agenda lainnya.

Beberapa panja ini akhirnya menghasilkan draf final RUU Perbankan Syariah yang terdiri dari XI Bab dan 70 pasal. Draft ini kemudian disampaikan pada Badan Musyawarah DPR RI pada tanggal 5 Juni 2008 dalam bentuk laporan komisi XI DPR RI mengenai Perkembangan Pembahasan RUU usul DPR RI tentang Perbankan Syariah.

Proses pengesahan UU ini dari RUU menjadi UU seperti yang tergambar dalam sidang paripurna DPR di Gedung DPR/MPR RI Jakarta selasa 17 Juni 2008 cukup alot, yaitu salah satu fraksi Partai Damai Sejahtera (PDS) melalui juru bicaranya Retna Rosmanita menolak RUU Perbankan Syariah untuk disahkan menjadi UU. Retna meminta agar

²¹Akmal Bashori, *Politik Hukum...*, hal.137.

penolakan ini dimasukkan sebagai *minderheids* nota. Ia mengatakan RUU perbankan syariah tidak sesuai dengan hukum dasar Pancasila dan UUD 1945 terutama pasal 21 ayat 1. Menurutnya, hak yang berkaitan dengan perbankan syariah telah diatur dalam UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998. Karena itu tidak perlu ada lagi UU khusus yang mengatur kegiatan perbankan syariah.²²

Penolakan fraksi PDS mendapat respon dari Drajat Wibowo anggota DPR fraksi PAN. Wibowo mempertanyakan penolakan tersebut, sebab perbankan syariah justru berkembang pesat di Negara-negara maju. Menurutnya UU perbankan syariah bisa mencapai 5% sampai 10% dari total share dari perbankan yang ada di Indonesia. Sidang paripurna DPR, melalui sebagian fraksi kecuali PDS akhirnya mensahkan RUU Perbankan Syariah menjadi UU Perbankan Syariah.²³

Pengesahan dan legislasi UU No. 21 Tahun 2008 tidak serta merta mencabut keabsahan segala ketentuan mengenai perbankan syariah yang diatur dalam UU sebelumnya yaitu UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan UU No. 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Karena pada dasarnya kedua UU perbankan sebelumnya masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU yang dilegisasi (UU No. 21 Tahun 2008).

²² Akmal Bashori, *Politik Hukum....*, hal.137.

²³ Atang Abdul Hakim, *Fiqh Perbankan Syariah: Transformasi Fiqh Muamalah ke dalam Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung: PT. Rafika Aditama, 2011), hal.106.

UU No. 21 Tahun 2008 ini merupakan produk hukum tertulis yang menentukan arah perkembangan ekonomi perbankan syariah di Indonesia kedepannya. Undang-undang ini mengatur tentang aturan atau norma yang ditransformasikan melalui proses adaptasi dan harmonisasi dari hukum Islam. Undang-undang ini lahir dari adanya *political will* dari pemerintah di bidang hukum demi mewujudkan kesejahteraan, keadilan dan pemerataan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu kelahiran undang-undang perbankan syariah ini berhubungan langsung dengan politik hukum.

Secara umum pembentukan UU No. 21 Tahun 2008 menggambarkan komunikasi antara beberapa elemen yang terlibat, baik terlibat secara langsung maupun tidak langsung. Secara formal ada dua lembaga atau institusi yang terlibat dalam pembentukan undang-undang ini, yaitu DPR dan pemerintah. Namun juga harus diakui bahwa peranan lembaga lain seperti BI, ASBISINDO dan MUI juga tidak dapat diabaikan.

Secara sosiologis, pembentukan UU No. 21 Tahun 2008 ini memiliki dua dimensi. *Pertama*, keyakinan sebagian besar masyarakat terhadap hukum dan mendambakan terwujudnya lembaga perbankan syariah yang bebas dari riba. *Kedua*, pembentukan UU No. 21 Tahun 2008 ini tidak terlepas dari tuntutan sosial ekonomi di tingkat nasional maupun internasional. Artinya bahwa kehadiran bank syariah ini merupakan alternatif untuk mengatasi krisis dan kebutuhan masyarakat dalam menata perekonomian.

Secara politik hukum, menurut Abdul Ghafur yang dikutip oleh Akmal Bashori ada beberapa alasan rasional yang mengharuskan ditetapkannya UU No. 21 Tahun 2008 tentang perbankan syariah, yaitu²⁴:

1. Industri perbankan syariah memiliki dampak yang positif bagi stabilitas perekonomian makro Indonesia.
2. Industri keuangan syariah memiliki ketahanan/resistensi yang cukup tinggi terhadap goncangan krisis keuangan.
3. Diperlukannya peran aktif pemerintah sebagai regulator dan supervisor sehingga tercipta efisiensi, transparansi dan berkeadilan.

Oleh karena itu, legislasi UU No. 21 Tahun 2008 tentang perbankan syariah merupakan konsekuensi adanya perubahan hukum yang dipengaruhi oleh perkembangan masyarakat.

B. Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Mengenai hubungan antara konfigurasi politik dan produk hukum berupa Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini, dapat dijelaskan dengan menggunakan teori hukum responsif yang dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick. Teori ini menyebutkan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom. Dan begitu juga sebaliknya, konfigurasi politik yang otoriter akan

²⁴Akmal Bashori, *Politik Hukum...*, hal.139.

menghasilkan produk hukum yang berkarakter ortodoks atau konservatif atau menindas.²⁵

Menurut Mahfud MD, untuk mengkualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, indikator yang dipakai adalah bekerjanya tiga pilar demokrasi, yaitu partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum Negara atau politik nasional. Kehidupan relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat. Pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya.²⁶

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini lahir pada era reformasi. Di era reformasi ini hukum sebagai produk politik, sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbangannya kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Hal tersebut merupakan sebuah fakta dimana setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dari kalangan para politisi.

Dari gambaran tersebut bisa diketahui bahwa konfigurasi politik pasca era reformasi memiliki karakteristik terbuka, dimana seluruh potensi

²⁵Abdul Ghofur, *Pergulatan Hukum dan Politik dalam Legislasi Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah*, Jurnal Pemikiran Hukum Islam al-Ahkam Volume 3 Nomor 1, (Semarang: IAIN Walisongo Semarang, 2013), hal.71.

²⁶Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hal.31.

rakyat dapat berperan secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan Negara. Seluruh warga masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam membangun Negara di berbagai bidang atau aspek kehidupan. Pada masa ini, sistem parlemen dan kepartaian dinilai sangat demokratis, dominasi peranan eksekutif tidak terlihat, namun sebaliknya bahwa kebebasan pers dapat dirasakan oleh seluruh pihak, dimana ketiga unsur tersebut merupakan indikator demokratis atau otoriternya sebuah konfigurasi politik. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah lahir pada masa politik yang demokratis, sedangkan produk hukumnya dinilai memiliki karakter yang responsif.

Penilaian tersebut didasarkan oleh beberapa argumen. *Pertama*, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini lahir karena adanya kebutuhan masyarakat akan jasa perbankan syariah yang terus meningkat. Perbankan syariah dinilai memiliki kekhususan dibanding dengan perbankan konvensional sehingga dianggap perlu untuk menciptakan aturan hukum tersendiri berupa undang-undang. Undang-undang ini sifatnya penyempurna bagi undang-undang sebelumnya, yakni Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992.

Kedua, hukum Islam merupakan salah satu subsistem hukum yang berlaku di Negara Indonesia. Sebagaimana diketahui sistem hukum yang

mewarnai hukum nasional kita di Indonesia selama ini pada dasarnya terbentuk atau dipengaruhi oleh tiga pilar subsistem hukum yaitu sistem Hukum Barat, Hukum Adat dan sistem Hukum Islam, yang masing-masing menjadi sub-sistem hukum dalam sistem hukum di Indonesia. Dari ketiga sistem tersebut, dapat diprediksi bahwa hukum Islam yang nanti akan berpeluang besar memberi kontribusi bagi pembangunan hukum nasional. Hal ini karena mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam dan sistem lain seperti hukum Barat sudah tidak berkembang lagi. Di lain sisi hukum adat pun tidak akan mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan hukum nasional karena relativitasnya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa hukum Islam mampu memberikan kontribusi yang besar bagi pembangunan hukum nasional di Indonesia.

Ketiga, hukum Islam di Indonesia tergolong sebagai hukum yang hidup (*living law*) di dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Hukum Islam tidak hanya sebagai bukti dominasi mayoritas penduduk Muslim di Indonesia saat ini, akan tetapi di beberapa daerah hukum Islam ini menjadi bagian dari tradisi masyarakat. Secara sosiologis, hukum Islam adalah hukum yang mengalir dan berakar pada budaya masyarakat. Hal ini disebabkan oleh fleksibilitas dan elastisitas yang dimiliki hukum Islam yang dalam tataran implementasinya sangat *applicable* dan *acceptable* terhadap berbagai varian budaya lokal.

Keempat, adanya dasar bagi seluruh masyarakat untuk memberi masukan terhadap rancangan undang-undang sebagaimana disebutkan

dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bab X Pasal 53 yang berbunyi *“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Daerah”*. Sehingga hal ini dapat dipahami bahwa masyarakat Muslim pun diperbolehkan memberi masukan rancangan undang-undang dengan ketentuan hukum Islam.

Kelima, penetapan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah memiliki landasan yuridis yang kokoh. Pada pasal 29 ayat (1) UUD 1945 dengan segala perubahannya telah memberikan peluang pelaksanaan syariah. Hazairin, sebagaimana dikutip oleh Syamsul Anwar, memberikan enam arti kepada Pasal 29 (1) UUD 1945, dimana tiga di antaranya menyangkut keberlakuan hukum agama-agama termasuk syariat Islam. Ketiga arti tersebut adalah: 1) bahwa di dalam negara RI tidak boleh ada suatu yang bertentangan dengan kaidah agama-agama, dan bagi umat Islam dengan kaidah syari’at; 2) bahwa negara RI wajib melaksanakan syari’at agama-agama; syariat Islam bagi umat Islam, syariat Nasrani bagi umat Nasrani dan seterusnya; 3) syariat yang tidak memerlukan bantuan kekuasaan negara untuk melaksanakannya, menjadi kewajiban pribadi bagi setiap orang itu sesuai dengan agama masing-masing. Dengan demikian, penetapan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang diundangkan pada tanggal 16 Juli 2008 ini memiliki dasar yuridis yang kuat dan kokoh. Apalagi undang-

undang ini, secara filosofis dilatarbelakangi oleh adanya tujuan pembangunan nasional Indonesia untuk mencapai terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi dan dikembangkan sistem ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan yang sesuai dengan prinsip syari'ah.