

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

Ayuk Wahdanfiari Adibah

*Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Tulungagung*  
*ayukadibah29@gmail.com*

## *Abstract*

*The background of this research is based on an assessment of Islamic law are more likely to provide input for the establishment of national law because it must be recognized that the majority of Indonesia's population is Muslim and besides it is also good relation between the State and Muslims have implications which are positive for the development of Islamic legal legislation became a national positive law. Then, how does the history of the formation of law number 21 of 2008 concerning Islamic banking? How national legal political conditions during the formation of the law number 21 of 2008 concerning Islamic banking? And the last, how is the analysis of the formation of law number 21 of 2008 concerning Islamic banking in the political perspective of national law? Genealogically, the authors concluded that the promulgation of Law No. 21 of 2008 concerning Islamic Banking is not free of configurations and tight political struggles, the determination of these laws have a strong foundation juridical, sociological or philosophical that can later be accounted for. Positivasi about Islamic Banking proves that Islamic law has become a source of national law and have the opportunity to contribute the maximum in the development of national law in the future.*

**Keywords:** *Islamic banking, Law number 21 of 2008, Political of law*

### *Abstrak*

*Latar belakang penelitian ini didasarkan pada penilaian atas hukum Islam yang lebih berpeluang memberi masukan bagi pembentukan hukum nasional karena harus diakui bahwa mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam dan selain itu pula adanya hubungan yang baik antara negara dan Umat Islam mempunyai implikasi yang positif bagi perkembangan legislasi hukum Islam menjadi hukum positif nasional. Lantas bagaimana sejarah pembentukan undang-undang nomor 21 tahun 2008 tentang perbankan syariah? Bagaimana kondisi politik hukum nasional saat pembentukan undang-undang nomor 21 tahun 2008 tentang perbankan syariah? Dan yang terakhir bagaimana pula analisis pembentukan undang-undang nomor 21 tahun 2008 tentang perbankan syariah dalam perspektif politik hukum nasional? Secara genealogi, dari beberapa kegelisahan intelektual tersebut dapat penulis simpulkan bahwa penetapan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah tidak bebas dari konfigurasi dan pergulatan politik yang ketat, penetapan undang-undang ini memiliki dasar yang kuat secara yuridis, sosiologis maupun filosofis yang nantinya dapat dipertanggungjawabkan. Positivasi tentang Perbankan Syariah ini membuktikan bahwa hukum Islam telah menjadi salah satu sumber hukum nasional dan memiliki peluang untuk berkontribusi secara maksimal dalam pembangunan hukum nasional di masa mendatang.*

***Kata kunci:*** Perbankan Syariah, UU No. 21 tahun 2008, Politik Hukum

## **PENDAHULUAN**

Bank syariah merupakan lembaga keuangan terpenting dan utama dalam industri keuangan syariah. Hal ini karena fungsi dari perbankan syariah sendiri adalah sebagai lembaga intermediasi keuangan (*financial intermediary institution*) yang berlandaskan sistem syariah. Saat ini dalam masa perkembangannya sejak 1963, Perbankan syariah di berbagai negara telah banyak bermunculan dan terus berkembang. Di Indonesia sendiri, perbankan syariah merupakan institusi/lembaga keuangan yang tumbuh dan berkembang sejak 16 tahun yang lalu diawali dengan berdirinya Bank

Muamalat Indonesia. Perkembangan bank syariah ini relatif sangat cepat.

Pengaturan tentang perbankan di Indonesia sudah dimulai sejak zaman Belanda. Untuk menertibkan praktik lembaga pelepas uang yang banyak terjadi pada waktu itu, dikeluarkanlah peraturan, baik dalam bentuk undang-undang maupun berupa surat-surat keputusan resmi dari pihak pemerintah. Penyusunan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah memiliki orientasi dan tujuan untuk mewadahi kehendak masyarakat Islam di Indonesia yang telah lama memperjuangkan peranan Islam dalam Negara dan masyarakat dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam. Hal ini dimaksudkan supaya masyarakat muslim merasa lebih tentram dan nyaman bertransaksi menggunakan jasa perbankan syariah yang kini sudah memiliki undang-undang tersendiri.

Pemberlakuan Hukum Islam di bidang muamalat khususnya perbankan syariah mempunyai arti tersendiri bagi umat Islam Indonesia. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan, ketentuan hukum Islam di bidang muamalat belum dapat dikatakan diakui dalam tata hukum nasional. Namun sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 yang diikuti dengan PP Nomor 72 tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, dan kemudian lahir Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 yang merupakan amandemen atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan dan diperkuat dengan beberapa peraturan dari Bank Indonesia, maka dapat dikatakan penerapan hukum Islam di bidang muamalat di Indonesia secara yuridis formal telah diakui eksistensinya.

Namun dalam proses terbentuknya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini, banyak sekali terjadi tarik-menarik antara berbagai kelompok, baik di dalam forum DPR maupun di luar lingkup DPR yang tentunya memiliki kepentingan terhadap terbentuknya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini. Dengan kata lain, hukum dalam arti undang-undang merupakan kristalisasi berbagai kepentingan politik yang ada di dalamnya.

Di Indonesia yang penduduknya mayoritas Islam, tentunya hukum yang paling relevan dan baik dengan jiwa bangsa adalah hukum positif yang sesuai dengan agama yang dianut. Sebetulnya hukum ini telah lama hidup dalam bentuk hukum adat seperti *separoan* (bagi dua) dan *sepertelon* (bagi tiga) namun belum pernah dilegalkan secara tertulis, karena hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan dan kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman. Kalau orangnya beragama Islam, maka hukum Islamlah yang berlaku baginya. Menurutny orang Islam yang ada di Indonesia telah melakukan resepsi hukum Islam secara keseluruhan.<sup>1</sup>

Berlakunya hukum Islam di Indonesia telah mengalami pasang-surut seiring dengan politik hukum yang diterapkan oleh kekuasaan negara. Bahkan di balik semua itu, berakar pada kekuatan sosial budaya yang berinteraksi dalam proses pengambilan keputusan politik. Namun demikian, hukum Islam telah mengalami perkembangan secara berkesinambungan, baik melalui jalur infrastruktur politik maupun suprastruktur politik dengan dukungan kekuatan sosial budaya itu.

Lebih jauh, jenis penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian kepustakaan (*Library Research*). Penelitian kepustakaan adalah salah satu bentuk metodologi penelitian yang menekankan pada pustaka sebagai suatu objek studi.<sup>2</sup> Penelitian kepustakaan dilakukan untuk meneliti suatu masalah yang menjadi topik karya penelitian ataupun yang menjadi konsepsi tersebut.

Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif, yaitu dengan mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum. Sehingga dapat kita simpulkan pada penelitian hukum normatif

---

<sup>1</sup> Mohamad Daud Ali, *Hukum Islam di Pengadilan Agama (Kumpulan Tulisan)* (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2002), hal. 225.

<sup>2</sup> Mestika Zed, *Metodologi Kepustakaan*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hal.2.

mempunyai cakupan yang luas.

Dalam penelitian ini yang termasuk dalam sumber primer adalah Undang-Undang Perbankan Syariah Nomor 21 Tahun 2008, Rancangan Undang-undang tentang Perbankan Syariah, Buku karya Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari dengan judul *Dasar-dasar Politik Hukum*<sup>3</sup>, Buku karya Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., SH., SU dengan judul *Politik Hukum di Indonesia*<sup>4</sup> dan Buku karya Dr. H. Abdul Ghofur, M.Ag dengan judul *Politik Hukum Legislasi UU Perbankan Syariah di Indonesia*<sup>5</sup>. Sedangkan sumber lain dijadikan sebagai sumber sekunder.

Penelitian yang dilakukan oleh penulis selain menggunakan referensi-referensi pustaka, penulis juga menggunakan referensi dari tesis dilakukan oleh peneliti terdahulu yang tentu saja berkaitan dengan Undang-undang dan Perbankan Syariah. Penelitian-penelitian tersebut di antaranya:

Muhammad<sup>6</sup> dengan judul *Undang-undang Perbankan Syariah sebagai Pemberi Kepastian Hukum dalam Bisnis Perbankan Syariah*. Dalam penelitian ini peneliti hanya mendeskripsikan peranan UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah terhadap pertumbuhan bisnis perbankan syariah dengan menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode analisis deskriptif.

M. Amir Arifin<sup>7</sup> dengan judul *Analisis Yuridis terhadap Prinsip-prinsip Syariah dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah untuk Menciptakan Pengelolaan Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance)*

---

<sup>3</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999).

<sup>4</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014).

<sup>5</sup> Abdul Ghofur, *Politik Hukum Legislasi UU Perbankan Syariah di Indonesia*, (Semarang: Rasail Media Group, 2014).

<sup>6</sup> Muhammad, *Undang-undang Perbankan Syariah sebagai Pemberi Kepastian Hukum dalam Bisnis Perbankan Syariah*, (Jakarta: Tesis Universitas Indonesia, 2010), hal.vii.

<sup>7</sup> Amir Arifin, *Analisis Yuridis terhadap Prinsip-prinsip Syariah dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah untuk Menciptakan Pengelolaan Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance)*, (Surakarta: Tesis Universitas Sebelas Maret, 2009), hal.ii.

yang memiliki satu fokus masalah, yaitu menyoroti bagaimana prinsip-prinsip syariah dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah memberikan manfaat dalam menciptakan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) dan apa hambatan penerapannya dan bagaimana solusinya.

Wahyudi Sutrisno<sup>8</sup> dengan judul *Pembiayaan Syariah dengan Prinsip Bagi Hasil Menurut Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dari Sudut Pandang Hukum Islam*. Penelitian ini memiliki dua fokus masalah, yaitu (1) Bagaimana pandangan hukum Islam terhadap pembiayaan syariah dengan Prinsip Bagi Hasil menurut Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, serta (2) Apa kendala-kendala yang dihadapi perbankan syariah dalam penerapan pembiayaan syariah dengan prinsip bagi hasil. Giyarso Widodo<sup>9</sup> dengan judul *Politik Hukum dalam Islam: Telaah Kitab al-Siyasah al-Syar'iyah fi Islah al-Ra'I wa al-Ra'iyah*. Dalam penelitian ini peneliti mendeskripsikan pemikiran politik hukum dalam Islam menurut Ibn Taymiyyah, elemen-elemen apa saja yang ada dalam pemikiran politik hukumnya dan tujuan apa saja yang hendak dicapai dari pemikirannya itu dengan pendekatan sejarah dan korelasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pemikiran politik hukum dalam Islam menurut Ibn Taimiyah identik dengan penegakan pemerintahan syari'ah.

## PEMBAHASAN

### Hakikat Undang-Undang

Menurut Amiroeddin Sjarif undang-undang adalah peraturan umum dan formal yang dibentuk oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-undang mengatur persoalan-

---

<sup>8</sup> Wahyu Sutrisno, *Pembiayaan Syariah dengan Prinsip Bagi Hasil Menurut Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dari Sudut Pandang Hukum Islam*, (Semarang: Tesis Universitas Diponegoro, 2008), hal.vii.

<sup>9</sup> Muhammad, *Undang-undang Perbankan...*, hal. vii.

persoalan pokok dalam rangka melaksanakan hukum dasar negara.<sup>10</sup>

Undang-undang dibedakan menjadi dua, yaitu undang-undang dalam arti materiil dan undang-undang dalam arti formil. Hal ini merupakan terjemahan secara harafiah dari “*wet in formele zin*” dan “*wet materiële zin*” yang dikenal di Belanda. Yang dinamakan undang-undang dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum. Undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang disebut dengan undang-undang dilihat dari cara pembentukannya.<sup>11</sup>

Undang-undang bersifat umum karena mengikat setiap orang dan merupakan produk lembaga legislatif. Pada umumnya undang-undang terdiri dari dua bagian, yaitu *konsederans* dan *dictum*. *Konsederans* berisi tentang pertimbangan-pertimbangan mengapa undang-undang itu dibuat, sedangkan *diktum (amar)* berisi tentang ketentuan-ketentuan undang-undang yaitu yang kita sebut pasal-pasal.

Undang-undang adalah hukum. Hal ini karena undang-undang berisi kaidah hukum yang bertujuan untuk melindungi kepentingan manusia.<sup>12</sup>

### **Definisi Perbankan Syariah**

Bank syariah terdiri dari dua kata, yaitu *bank* dan *syariah*. Kata *bank* bermakna suatu lembaga keuangan yang berfungsi sebagai perantara keuangan dari dua pihak, yaitu pihak yang kelebihan dana dan pihak yang kekurangan dana. Sedangkan kata *syariah* dalam kaitannya dengan bank syariah di Indonesia adalah aturan perjanjian yang dilakukan oleh pihak bank dan pihak lain untuk menyimpan dan/atau menyalurkan dananya

---

<sup>10</sup> Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan: dasar, jenis, dan teknik membuatnya*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1997), hal.32.

<sup>11</sup> L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978), hal.92.

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hal.80.

sesuai dengan hukum Islam.<sup>13</sup> Sehingga apabila digabungkan menjadi bank syariah adalah suatu lembaga keuangan yang berfungsi sebagai perantara bagi pihak yang kekurangan dana untuk kegiatan usaha dan kegiatan lainnya sesuai dengan hukum Islam.

Selain itu, Sudarsono berpendapat bahwa bank syariah adalah lembaga keuangan yang usaha pokoknya memberikan kredit dan jasa-jasa lain dalam lalu lintas pembayaran serta peredaran uang yang beroperasi dengan prinsip-prinsip syariah.<sup>14</sup>

Sehingga yang dimaksud dengan perbankan syariah adalah lembaga keuangan yang bekerja untuk menarik (mengumpulkan) sumber-sumber keuangan yang berasal dari individu-individu masyarakat dan melaksanakan fungsinya dalam menjamin kebesaran dan pertumbuhan keuangan berdasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam al-Qur'an dan hadist.

### **Pengertian Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah**

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah adalah undang-undang yang mengatur mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan perbankan syariah di Indonesia yang dibuat oleh pemerintah RI dan disahkan pada tanggal 16 Juli 2008 oleh Presiden. Yang dimaksud perbankan syariah oleh undang-undang ini adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

### **Politik Hukum Nasional**

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan

---

<sup>13</sup> Zainuddin Ali, *Hukum Perbankan Syariah*, (Jakarta: Sinar Grafik, 2008), hal.1.

<sup>14</sup> Buchari Alma Donni Juni Priansa, *Manajemen Bisnis Syariah*, (Bandung: Alfabeta, 2009), hal.7.



bentukan dari dua kata *rech* dan *politiek*.<sup>15</sup> Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*), yang berarti putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan, hukuman dan lain-lain. Sedangkan *politiek* dalam bahasa Indonesia berarti politik. Politik dalam bahasa Arab disebut *siyasah* yang kemudian dimaknai sebagai siasat (muslihat, taktik, tindakan, kebijakan, akal) untuk mencapai suatu tujuan atau maksud<sup>16</sup> dalam bahasa Indonesia. Dalam kamus bahasa Belanda kata *politiek* mengandung arti “*beleid*” yang dalam bahasa Indonesia memiliki arti kebijakan (*policy*). Dengan demikian politik hukum berarti kebijakan hukum yang disampaikan oleh yang berwenang atau berkuasa untuk itu.

Sedangkan secara terminologi menurut Padmo Wahjono politik hukum adalah kebijakan yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku dimasa datang (*ius constituendum*).<sup>17</sup>

Berdasarkan definisi para ahli tersebut, maka penulis menyimpulkan definisi atau pengertian dari politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

## **Sejarah Pembentukan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah**

<sup>15</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar...*, hal.19.

<sup>16</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, cetakan ke empat, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hal.935.

<sup>17</sup> Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal.9.

Kehadiran undang-undang ini didasarkan atas pemikiran: *pertama*, memaksimalkan kontribusi seluruh elemen masyarakat dalam pembangunan ekonomi nasional. Salah satunya adalah mengintegrasikan sistem ekonomi berdasarkan syariah ke dalam sistem hukum nasional. *Kedua*, prinsip bagi hasil yang dikembangkan perbankan syariah dapat menciptakan iklim investasi yang sehat dan adil karena semua pihak dapat berbagi dalam memperoleh keuntungan maupun potensi risiko yang dapat timbul dari usahanya. *Ketiga*, perbankan syariah memerlukan pendukung vital berupa Undang-undang yang mengatur secara spesifik bagi pengembangan lembaga tersebut.<sup>18</sup>

Implikasi terpenting dari undang-undang ini bagi keberadaan dan pengembangan bank syariah adalah sebagai berikut: *pertama*, jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum menjadi landasan mendasar sekaligus penting bagi pelaku usaha, khususnya mereka yang menggunakan jasa perbankan syariah. Demikian pula, kepastian hukum demikian ini akan turut membantu para investor, baik lokal maupun asing, untuk turut menanamkan investasinya ke dalam perbankan syariah. *Kedua*, peningkatan dukungan pemerintah. Lahirnya undang-undang ini tentu akan semakin meningkatkan dukungan pemerintah yang lebih nyata dalam memajukan perbankan syariah. Tingkat dukungan pemerintah tersebut dapat berupa peningkatan sosialisasi kepada masyarakat luas yang belum memiliki pengetahuan yang memadai menyangkut perbankan syariah. Selain itu, dukungan pemerintah dapat diwujudkan dalam mengundang investor, baik dari dalam maupun luar negeri, untuk mengembangkan industri perbankan di tanah air.<sup>19</sup> *Ketiga*, terintegrasinya peran BI dan DPS. Sebagai undang-undang yang khusus mengatur perbankan syariah, undang-undang ini juga mengatur tentang masalah kepatuhan syariah yang kewenangannya berada pada MUI dan direpresentasikan oleh DPS

---

<sup>18</sup> Penjelasan atas UU Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.

<sup>19</sup> Amir Machmud dan Rukmana, *Bank Syariah: Teori, Kebijakan dan Studi Empiris di Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hal. 74.

pada masing-masing Bank syariah dan UUS.<sup>20</sup>

Dalam konteks pengembangan bank syariah, lahirnya Undang-Undang ini juga memberi peluang bagi bank syariah untuk memperluas pangsa pasarnya. Hal ini dapat dilihat dari beragam peluang yang menjadi dasar pengaturan perbankan. Hal ini dapat dilihat dari beragam peluang yang menjadi dasar pengaturan perbankan syariah sebagai berikut: *pertama*, bank umum syariah dan bank pembiayaan rakyat syariah tidak dapat dikonversi menjadi bank konvensional, sementara bank konvensional dan mengkonversi diri menjadi bank syariah.<sup>21</sup>

*Kedua*, penggabungan (*merger*) atau akuisisi antara bank syariah dengan bank konvensional wajib menjadi bank syariah.<sup>22</sup> *Ketiga*, bank umum konvensional yang memiliki unit usaha syariah harus melakukan pemisahan (*spin off*) bilamana unit usaha syariah tersebut telah mencapai asset paling sedikit 50% dari total nilai asset bank induknya atau kegiatan unit usaha syariah tersebut telah berjalan selama lima belas tahun semenjak diberlakukannya undang-undang ini.<sup>23</sup> *Keempat*, akselerasi pengembangan bank syariah dapat dilakukan secara cepat melalui kemungkinan pemilikan asing. Warga Negara asing dan/atau badan hukum asing yang tergabung secara kemitraan dalam badan hukum Indonesia dapat mendirikan dan/atau memiliki bank umum syariah.<sup>24</sup>

### **Kondisi Politik Hukum dalam Pembentukan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah**

Fenomena undang-undang yang berdasarkan prinsip syariah merupakan dampak dari perubahan sistem politik kenegaraan dan pemerintahan. Banyaknya undang-undang yang bernuansakan hukum Islam di Indonesia pada era reformasi menunjukkan bahwa keinginan

---

<sup>20</sup> Penjelasan Umum Penjelasan atas UU Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah

<sup>21</sup> Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Pasal 5 ayat 7

<sup>22</sup> Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Pasal 17 ayat 2

<sup>23</sup> Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Pasal 68 ayat 1

<sup>24</sup> Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Pasal 9 ayat 1 butir (b)

masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam ini sangat besar dalam menjadikan hukum Islam sebagai hukum positif. Hal ini terjadi karena kebijakan politik dan hukum pemerintahan pada era ini memungkinkan terjadinya positivasi hukum Islam ke dalam tatanan hukum positif di Indonesia dan salah satu contoh adalah terbentuknya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Pembangunan hukum nasional di Indonesia adalah membangun tata hukum Indonesia yang bersumber pada kepribadian bangsa Indonesia sendiri yang mana corak khas sebagai salah satu aspek kebudayaan Indonesia. Pembentukan peraturan perundang-undangan di samping haruslah memenuhi asas dan norma tertentu, maka pembahasannya adalah penciptaan hukum baru dalam arti umum yang mana kegiatannya dapat berupa perumusan aturan-aturan umum, yaitu dapat berupa penambahan ataupun perubahan atas aturan-aturan yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, memahami dinamika positivasi hukum Islam di Indonesia harus dipahami pula tentang konsep pemberlakuan hukum Islam dalam konteks *nation-state* di Indonesia.

Sehingga dalam hal ini, umat Islam harus lebih kreatif agar hukum Islam mampu menjadi hukum positif yang dilegalkan oleh seluruh elemen negara. Melalui positivasi tersebut, maka hukum Islam dapat dikodifikasikan menjadi hukum nasional dan dapat dilaksanakan di dunia modern. Kodifikasi tersebut juga harus selalu ditinjau kembali agar sesuai dengan perkembangan masyarakat. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah merupakan salah satu contoh hasil kreativitas masyarakat.

## **Analisis Pembentukan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dalam Perspektif Politik Hukum Nasional**

### ***1. Dasar Politik Hukum dalam Pembentukan UU Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah***

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

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 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.<sup>25</sup> 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 secara ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara wewenang.<sup>26</sup>

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

<sup>25</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum...*, hal. 51.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 18.

undang-undang perbankan syariah ini.

b.) 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.

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

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 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*; b) *maisir*; c) *gharar*; d) *haram*; atau e) *zalim*.

## **2. Tujuan Negara sebagai Landasan Filosofis Politik Hukum dalam Pembentukan UU Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah**

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*”.

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*).



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, keteringgalan negara-negara Muslim dari negara-negara Barat serta penjajahan ekonomi dan keuangan oleh negara-negara Barat merupakan alasan urgensi bank syariah.

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

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*<sup>27</sup>. 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.

## **PENUTUP**

Dari uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa pembentukan UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dilatarbelakangi oleh tiga hal, yakni berubahnya paradigma politik Islam di Indonesia, perubahan sistem hukum di Indonesia pasca reformasi dan kuatnya eksistensi hukum Islam dalam perkembangan politik hukum di Indonesia. Perubahan paradigma politik Islam di Indonesia berawal dari kondisi sosial politik di Indonesia pasca era reformasi yang menunjukkan adanya konfigurasi politik demokratis. Perubahan ini sangat berpengaruh terhadap sistem hukum di Indonesia, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada eksistensi hukum Islam dalam perkembangan politik hukum di Indonesia.

---

<sup>27</sup> UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bab X Pasal 53

## DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Amir, *Analisis Yuridis terhadap Prinsip-prinsip Syariah dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah untuk Menciptakan Pengelolaan Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance)*, Surakarta: Tesis Universitas Sebelas Maret, 2009.
- Ali, Zainuddin, *Hukum Perbankan Syariah*, Jakarta: Sinar Grafik, 2008.
- Ali, Mohamad Daud, *Hukum Islam di Pengadilan Agama (Kumpulan Tulisan)*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2002.
- Apeldoorn, L.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.
- Ghofur, Abdul, *Politik Hukum Legislasi UU Perbankan Syariah di Indonesia*, Semarang: Rasail Media Group, 2014.
- Latif, Abdul dan Ali, Hasbi, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Machmud, Amir dan Rukmana, *Bank Syariah: Teori, Kebijakan dan Studi Empiris di Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2010.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999.
- MD, Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Muhammad, *Undang-undang Perbankan Syariah sebagai Pemberi Kepastian Hukum dalam Bisnis Perbankan Syariah*, Jakarta: Tesis Universitas Indonesia, 2010.
- Priansa, Buchari Alma Donni Juni, *Manajemen Bisnis Syariah*, (Bandung: Alfabeta, 2009), hal.7.
- Sjarif, Amiroeddin, *Perundang-undangan: dasar, jenis, dan teknik membuatnya*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1997).
- Sutrisno, Wahyu, *Pembiayaan Syariah dengan Prinsip Bagi Hasil Menurut Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dari Sudut Pandang Hukum Islam*, Semarang: Tesis Universitas Diponegoro, 2008.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa,  
*Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, cetakan ke empat, Jakarta:  
Balai Pustaka, 1995.

UU Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.

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

Zed, Mestika, *Metodologi Kepustakaan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia,  
2008.