

**PENERAPAN PRINSIP *TADRĪJ*
DALAM PROSES REGULASI PERBANKAN SYARIAH**

Yadi Janwari

*Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati Bandung
Jl. A. H. Nasution No. 105 Bandung
Email: yadijanwari@yahoo.com*

Abstrak

Perbankan Syariah di Indonesia telah mengalami perkembangan secara signifikan, terutama dalam aspek regulasinya. Regulasi tentang perbankan Syariah dimulai dengan UU Nomor 7 Tahun 1992 yang menyebut bank Syariah sebagai "bank dengan prinsip bagi hasil", UU Nomor 10 Tahun 1998 dengan menyebut "bank dengan prinsip Syariah", dan UU Nomor 21 Tahun 2008 yang menyebut "Bank Syariah". Pada regulasi yang pertama belum dinyatakan sebagai bank Syariah, tetapi hanya disebutkan sebagai bank dengan prinsip bagi hasil. Penyebutan bank Syariah baru muncul pada regulasi yang terakhir, yakni dalam UU Nomor 21 Tahun 2008. Proses regulasi perbankan Syariah tersebut mengindikasikan adanya penerapan prinsip *tadrĪj*. Penerapan prinsip *tadrĪj* ini dilakukan melalui tiga tahap. *Pertama*, tahap pengenalan bank Syariah, yakni dengan memperkenalkan bank Syariah sebagai "bank dengan prinsip bagi hasil" sebagaimana tercermin dalam UU Nomor 7 Tahun 1992. *Kedua*, tahap penguatan, yakni penegasan bahwa bank yang akan diimplementasikan itu adalah "bank Syariah" sebagaimana tercermin dalam UU Nomor 10 Tahun 1998. *Ketiga*, tahap justifikasi, yakni keputusan atau pembenaran terhadap eksistensi bank Syariah sebagaimana tercermin dalam UU Nomor 21 Tahun 2008.

Abstract

Sharia banking in Indonesia has grown significantly, especially in regulation aspect. Regulation of Islamic banking began with Act No. 7 of 1992 which Sharia bank is called "the bank with the principle of profit sharing", Act No. 10 of 1998 which Sharia bank is called "the bank with the principles of Sharia", and Act No. 21 of 2008 which called "Islamic Banking". In the first regulation has not been declared as Sharia banks, but only mentioned as a bank with the principle of profit sharing. The mention of Sharia banks appeared on the final regulation, namely in the Act No. 21 of 2008. The regulatory process of Shariah banking indicated existence of *tadrĪj* principles. The application of principle *tadrĪj* done through three stages. *First*, the stage of introduction of Sharia banks, namely Sharia bank was introduced as a "bank with the principle of profit sharing" as reflected in Law No. 7 of 1992. *Second*, the stage of strengthening, namely assertion that bank will be implemented it is "Sharia bank" as reflected in the Act No. 10 of 1998. *Third*, the stage of justification, namely the decision or justification of the existence of Sharia bank as reflected in the Act No. 21 of 2008.

Kata kunci: *tadrĪj, prinsip syari'ah, gradual, regulasi, perbankan syari'ah*

A. Pendahuluan

Perkembangan perbankan Syariah di Indonesia telah mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Perkembangan ini terjadi baik dalam aspek intitusi maupun dalam aspek regulasinya. Perkembangan institusi ditunjukkan oleh banyaknya bank Syariah yang berdiri,¹ sedangkan perkembangan regulasi ditunjukkan oleh adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perbankan Syariah.² Perkembangan regulasi tentang perbankan Syariah ini jauh lebih cepat bila dibandingkan dengan regulasi lembaga keuangan Syariah yang lainnya.

Perumusan regulasi perbankan Syariah ternyata telah menempuh proses yang panjang. Secara historis, proses tersebut diawali dengan perdebatan panjang tentang status hukum bunga bank. Perdebatan ini telah memakan waktu yang sangat panjang, yang diawali ketika Majelis Tarjih Muhammadiyah melakukan kajian mendalam tentang riba dan bunga bank pada 1968, Majelis Pengkajian (Forum Studi) Majelis Ulama Tk I Sumatera Utara dan Yayasan Baitul Makmur Medan menyelenggarakan pengkajian tentang bank dan lembaga keuangan non-bank pada 1985, dan Majelis Fatwa Mathla'ul Anwar pada 1985 menetapkan bahwa pengambilan manfaat dari pinjaman (berupa bunga) termasuk riba dalam keadaan tidak darurat. Perdebatan tentang status bunga bank itu baru berakhir sekitar tahun 1990-an.³

Sekitar tahun 1990-an, diskursus umat Islam tidak lagi berkaitan dengan status hukum bunga bank, tetapi telah masuk pada pemikiran bagaimana bisa mendirikan bank Syariah. Namun demikian, pemikiran dan keinginan umat Islam mendirikan bank Syariah ini belum didukung oleh regulasi yang memadai.⁴ Hal ini disebabkan karena Undang-Undang tentang Perbankan saat itu belum mengakomodir eksistensi perbankan

Syariah. Sehubungan dengan itu, maka di samping berupaya mendirikan institusi perbankan Syariah, umat Islam pun berupaya melakukan "amandemen" terhadap Undang-Undang tentang Perbankan agar dapat mengakomodir eksistensi perbankan Syariah.⁵

Dalam perjalanannya ternyata upaya merumuskan regulasi tentang perbankan Syariah ini dilakukan secara bertahap. Upaya ini diawali dengan cara merevisi undang-undang yang ada agar bisa mengakomodir eksistensi perbankan Syariah, yang kemudian diakhiri dengan lahirnya undang-undang yang mengatur secara khusus tentang perbankan Syariah, yakni UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.⁶ Dari rangkaian sejarah ini, maka dapat dipahami bahwa proses regulasi dilakukan secara bertahap, yang dalam prinsip hukum Islam disebut dengan *tadriḥ*. Tetapi, bagaimana prinsip *tadriḥ* ini diimplementasikan dalam proses regulasi perbankan Syariah? Inilah yang akan dikaji lebih lanjut dalam bahasan tulisan ini.

B. Proses Regulasi Perbankan Syariah

Sebagaimana telah dimaklumi bahwa ekonomi Syariah di Indonesia tengah menunjukkan perkembangan yang signifikan.⁷ Selain kajian ilmiah tentang ekonomi Syariah ini terus berlangsung, institusionalisasinya pun tidak kalah menariknya. Salah satu institusi yang paling berkembang di Indonesia adalah perbankan Syariah. Pendirian dan perkembangan perbankan Syariah ini, tentu saja, dihadapkan pada berbagai persoalan. Persoalan yang paling krusial, terutama pada awal pendirian adalah persoalan regulasi, sebab pada saat itu belum ada peraturan perundang-undangan yang meligitimasi atas eksistensi perbankan Syariah.⁸

Pada saat gagasan pendirian perbankan Syariah, peraturan perundang-undangan yang mengatur perbankan

adalah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan. Dalam undang-undang ini sama sekali tidak menyinggung perbankan yang menggunakan prinsip operasional berdasarkan Syariah. Perbankan yang dilegitimasi oleh undang-undang tersebut hanyalah bank konvensional, yakni bank yang menggunakan prinsip bunga dalam berbagai produk bankannya.

Dalam kaitannya dengan penetapan suku bunga, memang dalam undang-undang ini tidak menetapkan suku bunga, yang berarti bahwa bank boleh menetapkan bunga *zero*. Hanya saja, politik perbankan saat itu menentukan bahwa Pemerintah berhak melakukan intervensi dalam menentukan suku bunga yang akan diberlakukan di berbagai bank, yang tidak mungkin menetapkan bunga sebesar 0%. Dengan demikian, peluang perbankan Syariah untuk berkembang pada saat ini menjadi tidak ada.

Politik hukum perbankan di Indonesia kemudian mengalami perkembangan yang kondusif dan memberikan kesempatan perbankan Syariah untuk berkembang. Keadaan seperti ini dilatarbelakangi oleh adanya Kebijakan Deregulasi di sektor perbankan tanggal 1 Juli 1983.⁹ Pada kebijakan deregulasi tersebut ditetapkan bahwa penentuan suku bunga diserahkan sepenuhnya kepada bank. Dengan Deregulasi ini bank boleh menentukan suku bunga 0% tanpa perlu khawatir adanya intervensi dari Pemerintah. Namun demikian, dengan Deregulasi ini tidak lantas berarti bahwa peluang perbankan Syariah menjadi terbuka. Sebab, pada saat itu Pemerintah sangat ketat dalam memberikan izin kepada swasta untuk mendirikan bank. Akibatnya, walaupun saat itu di kalangan umat Islam ada keinginan dan usaha mendirikan bank Syariah akan dihadapkan pada persoalan izin pendirian. Persoalan lain yang menyebabkan perbankan Syariah belum muncul saat itu karena gagasan

perbankan Syariah itu sendiri belum muncul dalam pikiran umat Islam Indonesia.

Peluang mendirikan bank Syariah sebenarnya semakin terbuka setelah Pemerintah mengeluarkan Paket 27 Oktober 1988, yang populer dengan kebijakan Pakto 1988, yang kemudian disusul dengan Ketentuan Lanjutannya pada tanggal 29 Januari 1990. Substansi dari kebijakan ini menetapkan bahwa Pemerintah memberikan peluang kepada swasta untuk mendirikan bank. Oleh karena itu, wajar bila setelah keluar kebijakan ini bermunculan bank swasta bagaikan "jamur di musim hujan". Peluang seperti ini pula kemudian dimanfaatkan dan digunakan oleh umat Islam Indonesia untuk merintis pendirian bank yang prinsip operasionalnya menggunakan Syariah.

Dari uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa peluang untuk mendirikan bank Syariah di Indonesia semakin terbuka setelah dikeluarkannya Kebijakan Deregulasi di sektor Perbankan pada tanggal 1 Juli 1983 dan Paket 27 Oktober 1988. Dengan Kebijakan Deregulasi di sektor Perbankan pada tanggal 1 Juli 1983 telah memberikan kesempatan kepada bank Syariah, karena bank boleh menetapkan suku bunganya sebesar 0%. Sedangkan dengan Paket 27 Oktober 1988 telah memberikan kesempatan kepada umat Islam untuk mendirikan bank swasta yang operasionalnya menggunakan prinsip Syariah.¹⁰

Dengan politik hukum perbankan seperti itu, maka tidak heran bila kemudian pada saat yang hampir bersamaan muncul beberapa bank dengan operasionalnya menggunakan prinsip Syariah. Untuk pertama kalinya, bank Syariah yang muncul di Indonesia adalah Bank Perkreditan Rakyat (BPR), yakni BPR Berkah Amal Sejahtera yang berlokasi di Padalarang Bandung dan berdiri pada 25 Juli 1991, BPR Dana Mardhatillah yang berlokasi di Bandung

dan berdiri pada 25 Juli 1991, serta BPR Amanah Rabbaniah yang berlokasi di Banjaran Bandung dan berdiri pada 19 September 1991. Ketiga BPR ini memang tidak secara jelas-jelas menyatakan dirinya sebagai bank Syariah, namun dalam tataran operasionalnya menggunakan prinsip bagi hasil dalam investasi dananya.

Pada tahun berikutnya, tepatnya pada 1 Mei 1992 mulai beroperasi pula Bank Umum Syariah (BUS), yakni Bank Muamalat Indonesia (BMI).¹¹ Sebenarnya, pendirian BMI ini sudah mulai dirintis sejak 1990, yakni dalam acara Munas VI MUI pada 22-25 Agustus 1990. Namun demikian, keberadaan BMI ini pada awalnya belum mendapatkan legitimasi dari peraturan perundang-undangan. Dasar hukum yang digunakan saat itu adalah Kebijakan Deregulasi di sektor Perbankan pada tanggal 1 Juli 1983 dan Paket 27 Oktober 1988.

Legitimasi terhadap keberadaan perbankan Syariah baru muncul setelah lahir UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Sebab, pada Pasal 6 poin m undang-undang tersebut menyatakan bahwa salah satu usaha bank umum adalah menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Selain itu, dalam Pasal 13 poin c UU Nomor 7 Tahun 1992 dinyatakan bahwa salah satu usaha bank umum adalah menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.

Legitimasi terhadap perbankan Syariah ini kemudian dipertegas kembali oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil. Peraturan pemerintah ini memberi legitimasi secara operasional terhadap perbankan Syariah. Sebab, dalam peraturan pemerintah ini bukan hanya diatur tentang prinsip bagi hasil saja melainkan juga diatur tentang

kemungkinan adanya upaya pengembangan produk perbankan Syariah lainnya selain bagi hasil.

Dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan prinsip bagi hasil adalah prinsip bagi hasil berdasarkan syariat yang digunakan oleh bank berdasarkan prinsip bagi hasil dalam: (a) menetapkan imbalan yang akan diberikan kepada masyarakat sehubungan dengan penggunaan/pemanfaatan dana masyarakat yang dipercayakan kepadanya; (b) menetapkan imbalan yang akan diterima sehubungan dengan penyediaan dana kepada masyarakat dalam bentuk pembiayaan baik untuk keperluan investasi maupun modal kerja; dan (c) menetapkan imbalan sehubungan dengan kegiatan usaha lainnya yang lazim dilakukan oleh bank dengan prinsip bagi hasil.

Dalam UU Nomor 7 Tahun 1992 dan PP Nomor 72 Tahun 1992 itu disebutkan bahwa prinsip yang digunakan perbankan Syariah adalah bagi hasil. Hal ini berarti produk perbankan yang boleh ditawarkan oleh bank Syariah hanyalah produk-produk perbankan yang menggunakan prinsip bagi hasil.¹² Oleh karena itu, dalam konteks fiqh, hanyalah akad *muḍārabah* dan *musyārahah* yang boleh dijadikan sebagai prinsip operasional perbankan Syariah. Sebab, dalam kedua akad ini diberlakukan pembagian keuntungan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam akad.

Namun demikian, sebagaimana telah dikemukakan tadi, bank dengan prinsip bagi hasil bisa pula menggunakan prinsip lain, seperti jual beli. Dalam Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 72 Tahun 1992 disebutkan bahwa pengertian prinsip bagi hasil dalam penyediaan dana kepada masyarakat dalam bentuk pembiayaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b, termasuk pula kegiatan jual beli. Sehubungan dengan ketentuan ini, maka akad yang bisa dikembangkan sebagai produk perbankan Syariah adalah akad

murābahah, yakni jual beli melebihi harga jual dari harga beli sesuai dengan kesepakatan antara bank Syariah dengan nasabah.

Berdasarkan PP Nomor 72 Tahun 1992 ini, maka prinsip operasional yang dapat digunakan oleh bank Syariah hanyalah prinsip bagi hasil dan jual beli. Oleh karena itu, akad yang mungkin dapat dikembangkan sebagai prinsip operasional bank Syariah adalah *muḍārabah*, *musyārahah*, dan *murābahah*. Bank Syariah tidak boleh menggunakan prinsip operasional lain selain ketiga prinsip ini. Hal ini dipertegas oleh peraturan tersebut, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (1) bahwa Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang kegiatan usahanya semata-mata berdasarkan prinsip bagi hasil, tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang tidak berdasarkan prinsip bagi hasil.

Justifikasi terhadap perbankan Syariah ini semakin kokoh setelah lahir UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Perubahan yang paling signifikan dari UU Nomor 7 Tahun 1992 kepada UU Nomor 10 Tahun 1998 adalah perubahan kata "prinsip bagi hasil" menjadi "prinsip Syariah". Dengan demikian, secara substantif, istilah yang digunakan pun mengalami perubahan dari bank dengan prinsip bagi hasil menjadi bank Syariah. Dalam Pasal 7 poin m UU Nomor 7 Tahun 1992 disebutkan bahwa salah satu jenis usaha bank adalah "menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah", sedangkan dalam Pasal 7 poin m UU Nomor 10 Tahun 1998 disebutkan bahwa salah satu jenis usaha bank adalah "menyediakan pembiayaan dan atau melakukan kegiatan lain berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia".

Dengan perubahan ini, tentu saja, memiliki implikasi pada pengembangan

perbankan Syariah.¹³ Dengan perubahan undang-undang ini, paling tidak, berimplikasi kepada pengembangan produk perbankan Syariah. Bila menurut UU Nomor 7 Tahun 1992 bank Syariah hanya dapat mengembangkan akad *muḍārabah*, *musyārahah*, dan *murābahah* sebagai prinsip operasional perbankan Syariah, maka menurut UU Nomor 10 Tahun 1998 perbankan Syariah dapat mengembangkannya lagi selain ketiga akad tersebut. Dengan UU Nomor 10 Tahun 1998, setidaknya ada lima prinsip yang dapat dijadikan sebagai prinsip operasional oleh bank Syariah, yaitu titipan, bagi hasil, jual beli, sewa, dan jasa (*fee*). Kelima prinsip inilah yang kemudian banyak digunakan oleh perbankan Syariah yang ada saat itu dalam melahirkan produk perbankannya.

Dengan prinsip titipan, bank Syariah menawarkan produk tabungan *wadī'ah* dan giro *wadī'ah* sebagai salah satu produk dalam pengerahan dana dari masyarakat. Sedangkan dengan prinsip bagi hasil, bank Syariah menawarkan produk tabungan *muḍārabah* dan deposito *muḍārabah* sebagai produk dalam pengerahan dana dari masyarakat. Dalam penyaluran dana kepada masyarakat, bank Syariah juga menawarkan produk pembiayaan *muḍārabah*. Selain akad *muḍārabah*, dalam prinsip bagi hasil ini pun bank Syariah dapat menggunakan akad *musyārahah*, yakni dengan menawarkan produk pembiayaan *musyārahah*.

Dalam prinsip jual beli, akad yang paling banyak digunakan oleh bank Syariah adalah akad *murābahah*. Dalam akad ini, bank membeli barang dari *supplier* dan kemudian menjualnya lagi kepada nasabah dengan menetapkan kelebihan harga jual dari harga belinya. Dalam akad *murābahah* ditentukan bahwa pembeli diharuskan membayar harga belinya pada saat jatuh tempo, baik pada saat barang diterima atau pada waktu tertentu yang telah disepakati oleh kedua belah pihak. Namun, dalam tataran

implementasinya, akad *murābahah* ini sering kali menyulitkan pihak nasabah, karena pada umumnya nasabah membeli barang itu dibayar dengan cara dicicil. Atas dasar pemikiran inilah, maka kemudian ditawarkan produk lain sebagai modifikasi dari pembiayaan *murābahah*, yakni pembiayaan *al-Bai' bi Tsaman Ajil*. Pada produk yang terakhir ini, mekanismenya hampir sama dengan pembiayaan *murābahah*. Perbedaannya, kalau pembayaran *murābahah* diberikan langsung pada saat jatuh tempo, sedangkan pembayaran *al-bay' bi saman ājil* dilakukan dengan cara dicicil.

Selain prinsip titipan, bagi hasil, dan jual beli, setelah UU Nomor 10 Tahun 1998 prinsip operasional perbankan Syariah juga dapat menggunakan prinsip sewa. Dalam prinsip ini ada beberapa akad yang dapat digunakan di perbankan Syariah sebagai landasan bagi lahirnya produk perbankan Syariah. Akad-akad tersebut adalah akad *ijārah*, *kafālah*, *wakālah*, dan *hiwālah*. Memang, dalam fiqh muamalah, fokus dari keempat akad ini lebih ditekankan pada jasa atau *fee* bagi pihak-pihak yang melakukan tindakan hukum tertentu. Oleh karena itu, keempat akad tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk implementasi dari prinsip jasa.

Akad *ijārah* diimplementasikan dalam perbankan Syariah dengan cara bank Syariah menyediakan fasilitas tertentu yang kemudian disewakan kepada nasabah. Dalam hal ini, bank Syariah berhak mendapatkan *fee* dari nasabah atas jasa yang telah dilakukannya. Menyediakan fasilitas tertentu merupakan salah satu bentuk tindakan jasa yang sudah dilakukan oleh bank Syariah. Sebenarnya, di bank konvensional produk semacam ini sudah lama berjalan dan banyak dimanfaatkan oleh para nasabah. Produk semacam *save keeping* atau

Dalam mengimplementasikan akad *ijarah* ini sebagai bentuk transaksi sewa menyewa berlaku persyaratan paling

kurang sebagai berikut: (a) Bank dapat membiayai pengadaan objek sewa berupa barang Bank wajib menanggung biaya pemeliharaan barang/aset sewa yang sifatnya materiil dan struktural sesuai kesepakatan; (b) Bank dapat mewakili kepada nasabah untuk mencari barang yang akan disewa oleh nasabah; (c) nasabah wajib membayar sewa secara tunai, menjaga keutuhan barang sewa, dan menanggung biaya pemeliharaan barang sewa sesuai dengan kesepakatan; (d) nasabah tidak bertanggungjawab atas kerusakan barang sewa yang terjadi bukan karena pelanggaran perjanjian atau kelalaian nasabah; (e) yang telah dimiliki Bank atau barang yang diperoleh dengan menyewa dari pihak lain untuk kepentingan nasabah berdasarkan kesepakatan; (f) objek dan manfaat barang sewa harus dapat dinilai dan diidentifikasi secara spesifik dan dinyatakan dengan jelas termasuk pembayaran sewa dan jangka waktunya; (g) Bank wajib menyediakan barang sewa, menjamin pemenuhan kualitas maupun kuantitas barang sewa serta ketepatan waktu penyediaan barang sewa sesuai kesepakatan.

Mekanisme produk *wakālah* adalah nasabah memberikan kuasa kepada bank untuk mewakili dirinya melakukan pekerjaan atau jasa tertentu, seperti pembukaan L/C, inkaso, dan transfer uang. Pemberian kuasa dalam produk wakalah berakhir setelah tugas dilaksanakan dan disetujui bersama antara nasabah dengan bank. Atas pelaksanaan tugas yang dilakukan bank, maka bank berhak mendapatkan imbalan (*fee*) sesuai hasil kesepakatan bersama.

Regulasi perbankan Syariah ini semakin sempurna setelah lahir UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Undang-undang ini mengatur tentang ketentuan khusus perbankan Syariah, antara lain otoritas fatwa dan komite perbankan Syariah, pembinaan dan pengawasan Syariah, pemilihan Dewan Pengawas Syariah (DPS),

masalah pajak, penyelesaian sengketa perbankan, dan konversi Unit Usaha Syariah (UUS) menjadi Bank Umum Syariah (BUS). Bahkan, undang-undang ini telah memberikan kelebihan kepada bank Syariah bila dibandingkan dengan bank konvensional. Dalam undang-undang tersebut ditetapkan bahwa Bank Umum Syariah (BUS) dan Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS) tidak bisa dikonversi menjadi bank konvensional, sedangkan bank konvensional dapat dikonversi menjadi bank Syariah (Pasal 5 ayat 7). Apabila terjadi penggabungan (*merger*) atau peleburan (*akuisisi*) antara bank Syariah dengan bank konvensional, maka bank konvensional wajib menjadi bank Syariah (Pasal 17 ayat 2). Selain itu, bank konvensional yang memiliki Unit Usaha Syariah (UUS) harus melakukan pemisahan (*spin off*) apabila UUS mencapai aset paling sedikit 50 persen dari total nilai aset bank induknya; atau 15 tahun sejak berlakunya UU Perbankan Syariah (Pasal 68 ayat 1).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa proses regulasi perbankan Syariah telah menempuh perjalanan yang panjang dan berakhir hingga lahirnya UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.¹⁴ Hal ini berarti bahwa bank Syariah telah memiliki payung hukum yang lengkap dan bahkan sempurna. Bank Syariah tidak akan dihadapkan lagi pada persoalan hukum dalam menjalankan prinsip-prinsip operasional yang didasarkan pada Syariah. Berbagai aspek yang berkaitan dengan bank Syariah telah diregulasi secara lengkap dalam UU Nomor 21 Tahun 2008.

C. Penerapan Prinsip *Tadrīj*

Pada dasarnya inti *tadrīj* adalah perubahan, yakni perubahan hukum yang dilakukan secara gradual.¹⁵ Oleh karena itu, *tadrīj* sering diartikan dengan penerapan syariat Islam secara gradual atau bertahap. Dalam kajian hukum

Islam, gradual ini dapat dimaknai dengan dua konteks. *Pertama*, gradual bisa diartikan secara umum yakni Pengertian bertahap dalam hal ini bisa diartikan dua macam, yaitu proses *tasyri'* yang meliputi kronologi penurunan ajaran secara bertahap sesuai dengan keadaannya, seperti turunnya ayat-ayat Makiyah dan Madaniyah yang memperhatikan kesiapan mental umat Islam saat itu. *Kedua*, gradual bisa diartikan secara spesifik yakni proses bertahapnya ajaran Islam dalam satu macam kasus, seperti pengharaman *khamr* yang berproses melalui empat tahap sebagaimana terekam dalam al-Qur'an surat al-Nahl: 167, al-Baqarah: 219, al-Nisā': 43, dan al-Mā'idah: 90-91. Hal ini terlihat pula dalam kasus pengharaman riba.¹⁶

Implementasi hukum secara gradual ini tampaknya terjadi dalam kasus hukum perbankan Syariah di Indonesia. Implementasi hukum perbankan Syariah tidak langsung melahirkan UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang mengatur tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan perbankan Syariah. Implementasi hukum perbankan Syariah ini diawali terlebih dahulu dengan memasukan substansi perbankan Syariah ke dalam peraturan perundang-undangan perbankan secara umum. Hal ini terlihat dalam UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang hanya memuat beberapa pasal tentang perbankan Syariah. Itu pun tidak menyebutkan secara implisit perbankan Syariah, tetapi hanya menyebutnya dengan perbankan dengan prinsip bagi hasil.¹⁷

Penyebutan perbankan Syariah dengan prinsip bagi hasil ini merupakan salah satu bentuk implementasi prinsip *tadrīj* dalam hukum Islam. Penggunaan istilah "prinsip bagi hasil" sebagai pengganti "bank Syariah" dilakukan karena secara sosiologis masyarakat Indonesia belum bisa menerima term "bank Syariah". Hal ini mirip dengan

pengharaman *khamr* pada tahap pertama yang hanya menyebutkan bahwa "di dalam *khamr* itu ada manfaatnya, tetapi madaratnya jauh lebih besar".¹⁸ Proses regulasi ini pun mirip dengan pengharaman riba, di mana pada tahap pertama hanya dinyatakan bahwa riba itu sebagai perbuatan tercela.¹⁹

Penetapan ini bisa jadi disebabkan karena masyarakat Arab saat itu belum bisa meninggalkan *khamr* dan riba sepenuhnya. Saat itu *khamr* telah menjadi gaya hidup yang mentradisi yang diturunkan secara turun temurun dari satu generasi ke generasi berikutnya. Demikian pula dengan riba telah menjadi pranata ekonomi yang telah mentradisi dalam menginvestasikan dananya. Oleh karena kedua pranata ini telah mentradisi, maka dalam perubahannya diperlukan proses secara gradual (*tadrīj*). Hal ini perlu dilakukan agar penetapan hukum bisa selaras dengan kesiapan *mukallaf* dalam menerima *taklif*. Sebab, bagaimanapun, salah satu tujuan prinsip *tadrīj* adalah penyesuaian antara hukum dengan realitas sosial.²⁰

Hal ini berarti bahwa pada awal 1990an masyarakat Indonesia belum siap menggunakan beberapa pranata yang berbasis Syariah. Penggunaan istilah Syariah masih dianggap sebagai sesuatu yang tabu dan belum populer. Oleh karena itu, pada tahap awal ini bank Syariah cukup disebutkan sebagai "bank dengan prinsip bagi hasil". Penggunaan istilah "bank dengan prinsip bagi hasil" ini merupakan salah satu upaya untuk memperkenalkan bahwa ada prinsip lain yang bisa digunakan oleh bank selain prinsip bunga.

Regulasi perbankan Syariah ini kemudian diperkuat oleh UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Dalam undang-undang ini telah disebutkan secara nyata tentang bank Syariah, dan bukan lagi bank dengan prinsip bagi hasil sebagaimana yang dimuat dalam UU Nomor 7 Tahun

1992.²¹ Perubahan nama "bank dengan prinsip bagi hasil" menjadi "bank Syariah" merupakan implementasi prinsip *tadrīj* tahap yang kedua. Tahap ini merupakan penguat terhadap tahap yang pertama, meskipun belum sampai pada tahap terakhir, yakni tahap justifikasi.

Tahapan *tadrīj* ini mirip dengan tahapan pengharaman *khamr* ketika dijelaskan oleh al-Qur'an agar umat Islam tidak boleh mendekati tempat shalat pada saat sedang mabuk.²² Peringatan al-Qur'an, jangan mendekati tempat shalat pada saat sedang mabuk, merupakan tahap kedua dalam mengimplementasikan prinsip *tadrīj*. Tahap kedua ini dilakukan untuk memperkuat substansi hukum yang termuat pada tahap pertama. Penggunaan istilah "bank Syariah" sebenarnya merupakan penguat bagi istilah "bank dengan prinsip bagi hasil". Secara substantif, pada tahap kedua ini menegaskan bahwa bank yang dikehendaki dalam undang-undang itu adalah bank Syariah.

Penggunaan istilah "bank Syariah" didasarkan pada pertimbangan bahwa masyarakat Indonesia telah siap menerima *term* "Syariah" dalam pranata sosialnya. Dalam jangka waktu 6 tahun, dari 1992 sampai 1998, telah dilakukan sosialisasi tentang istilah bank Syariah, sehingga memungkinkan bank Syariah telah populer dalam masyarakat Indonesia. Selain faktor sosialisasi, perkembangan institusi perbankan Syariah pun telah membantu pula dalam memperkenalkan bank Syariah. Oleh karena itu, dalam perkembangannya penggunaan istilah bank Syariah tidak mendapatkan respon yang negatif dari masyarakat.

Maksimalisasi hukum perbankan Syariah kemudian lebih tampak dalam UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.²³ Tahap ini sebenarnya merupakan tahap justifikasi terhadap keputusan akhir dari sebuah hukum. Dalam kasus *khamr*, tahap ini merupakan tahap pengharaman *khamr*

secara mutlak. Dalam kasus riba, tahap ini merupakan tahap pengharaman riba tanpa toleransi sedikit pun. Sedangkan dalam kasus perbankan Syariah, tahap ini merupakan tahap justifikasi bagi eksistensi bank Syariah di Indonesia.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa penerapan prinsip *al-tadrīj fi al-tasyrīh* ini tidak terbatas oleh waktu. Implementasi perbankan Syariah di sebuah negara yang plural diperlukan metode *tadrīj* agar kehadiran hukum Islam tidak mengalami "kekagetan sosial", termasuk pada saat mengimplementasikan perbankan Syariah. Sebab, bagaimanapun, hukum Islam itu bersifat dinamis dan fleksibel sehingga implementasi hukum Islam akan selalu mengalami evolusi. Secara sosiologis, penerapan hukum Islam akan selalu bersentuhan dengan kemampuan manusia dalam menerima *taklīf*. Kemampuan manusia dalam menerima *taklīf* penting diperhatikan agar hukum tidak menjadi "menara gading".²⁴

D. Penutup

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam mengimplementasikan regulasi perbankan Syariah di Indonesia telah menggunakan prinsip *tadrīj*, yakni

pemberlakuan hukum secara gradual. Prinsip *tadrīj* dalam regulasi perbankan Syariah dilakukan melalui tiga tahap. *Pertama*, tahap pengenalan bank Syariah, yakni dengan memperkenalkan bank Syariah sebagai "bank dengan prinsip bagi hasil" sebagaimana tercermin dalam UU Nomor 7 Tahun 1992. *Kedua*, tahap penguatan, yakni penegasan bahwa bank yang akan diimplementasikan itu adalah "bank Syariah" sebagaimana tercermin dalam UU Nomor 10 Tahun 1998. *Ketiga*, tahap justifikasi, yakni keputusan atau pembenaran terhadap eksistensi bank Syariah sebagaimana tercermin dalam UU Nomor 21 Tahun 2008.

Kajian ini memperkuat pandangan yang menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan hukum Islam perlu dilakukan secara gradual. Oleh karena itu, penggunaan prinsip *tadrīj* dalam mengimplementasikan hukum Islam menjadi sebuah keharusan. Prinsip ini mesti dipertimbangkan terutama pada saat hukum Islam mau dilaksanakan di sebuah negara yang menganut sistem pluralisme dan menganut sistem Islam, seperti Indonesia. Proses pembentukan regulasi yang berbasis hukum Islam, seperti perbankan Syariah, hendaknya dilakukan dengan menerapkan prinsip *tadrīj* atau gradual.

Catatan Akhir:

¹ Berdasarkan data yang diperoleh dari BI menjelaskan bahwa saat ini di Indonesia telah terdapat 11 Bank Umum Syariah (BUS), 23 Unit Usaha Syariah (UUS), dan 153 Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS).

² Bank Syariah ini telah diatur dalam tiga undang-undang, yaitu UU Nomor 7 Tahun 1997, UU Nomor 10 Tahun 2008, dan UU Nomor 21 Tahun 2008.

³ Krishna Adityangga, *Membumikan Ekonomi Islam: Diskursus Pengembangan Ekonomi Berbasis Syari'ah*, cet. 1 (Yogyakarta: Pilar Media, 2006), hlm. 23.

⁴ M. Luthfi Hamidi, *Jejak-Jejak Ekonomi Syariah*, cet. 1 (Jakarta: Senayan Abdi Publisher, 2003), hlm. 93

⁵ Soetanto Hadinoto dan Djoko Retnadi, *Micro Credit Challenge: Cara Efektif Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran di Indonesia*, cet. 1 (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2007), hlm. 180.

⁶ Lihat lebih lanjut dalam Ahmad Ifham Sholihin, *Pedoman Umum Lembaga Keuangan Syariah*, cet. 1 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), hlm. 30.

⁷ S. Yusnanto, *Pintu-Pintu Menuju Kebangkitan Islam dan Indonesia*, cet. 1 (Jakarta: Forum Pengembangan Islam dalam Perubahan Sosial, 2005), hlm. 69.

⁸ Sebagaimana dimaklumi bahwa di Indonesia perbankan Syariah telah berdiri pada tahun 1991 (Bank Muamalat Indonesia), sementara undang yang mengatur tentang bank Syariah baru muncul pada tahun 1992, yakni UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Lihat

Melvi Yendra, *Indonesia Economic Outlook 2010*, cet.1 (Jakarta: Grasindo, 2009), hlm. 92.

⁹ Mengenai isi dari Kebijakan Deregulasi sektor perbankan tanggal 1 Juli ini dapat dilihat lebih lanjut dalam Hadi Soesastro, dkk (Peny.), *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir 4 (1982-1997)*, cet. 1 (Yogyakarta: Kanisius, 2005), hlm. 22.

¹⁰ Lihat lebih lanjut dalam Zainul Arifin, *Dasar-Dasar Manajemen Syariah*, cet. 7 (Jakarta: Azkia Publisher, 2009), hlm. 7-8.

¹¹ Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah: dari Teori ke Praktek*, cet. 1 (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), hlm. 25-26.

¹² Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Syariah*, cet.2 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 64.

¹³ Kalau sebelum 1998 di Indonesia hanya ada satu Bank Umum Syariah, pasca 1998 jumlahnya terus bertambah. Berdasarkan Statistik Perbankan Mei 2003, dari Bank Indonesia, jumlah bank Syariah di Indonesia, sampai akhir April 2003 tercatat bahwa bank umum Syariah telah ada dua, yaitu Bank Muamalah dan Bank Syariah Mandiri, 8 bank umum yang membuka unit atau Kantor Cabang Syariah. Lihat, Ahmad Riawan Amin, "Prospek dan Tantangan Bank Syariah di Masa Depan", *Makalah Seminar IIIT-Indonesia*, Tanggal 12 Agustus 2003.

¹⁴ Bandingkan dengan Ahmad Ilham Sholihin, *Buku Pintar Ekonomi Syariah*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 946.

¹⁵ Syaikh Khudlari Bik, *Târikh Tasyri' al-Islâmî*, (Surabaya: Muhammad Nabhan, t.t.), hlm. 20.

¹⁶ Abd Moqsith Ghazali, dkk, *Metodologi Studi al-Qur'an*, cet. 1 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 143-144 dan Abu Yasid, *Islam Akomodatif: Rekonstruksi Pemahaman Islam sebagai Agama Universal*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 53-55.

¹⁷ Pasal 6 (m) menyebutkan bahwa di antara usaha Bank Umum adalah menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah dan Pasal 13 (c) menyebutkan bahwa di antara usaha Bank Perkreditan Rakyat adalah menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.

¹⁸ Lihat Q.S. Al-Baqarah (2) ayat 219.

¹⁹ Lihat Q.S. Ar-Rûm (3) ayat 39.

²⁰ Yusuf Qaradhawi, *Fatwa-Fatwa Kontemporer 3*, terj. Abdul Hayyie al-Kattani, dkk, cet. 2 (Jakarta: Gema Insani Press, 2006), hlm. 920.

²¹ Dalam Pasal 6 (m) disebutkan bahwa di antara usaha Bank Umum adalah menyediakan pembiayaan dan atau melakukan kegiatan lain berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia Pasal 13 (c) menyebutkan bahwa di antara usaha Bank Perkreditan Rakyat adalah menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

²² Lihat Q.S. An-Nisā' (4) ayat 43.

²³ Riyanto Sofyan, *Bisnis Syariah, Mengapa Tidak*, cet. 1 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 22

²⁴ Hal ini pula menandakan bahwa sifat hukum Islam itu fleksibel. Fleksibilitas hukum Islam ini bisa dimaknai dalam dua konteks: pertama, bahwa hukum Islam senantiasa relevan pada setiap zaman dan setiap tempat; dan kedua, bahwa dalam satu perbuatan, Islam bisa menentukan tiga atau empat hukum yang berbeda sekaligus. Lihat, Pradana Boy ZTF, *Fikih Jalan Tengah: Dialektika Hukum Islam dan Masalah-Masalah Masyarakat Modern*, cet.1 (Jakarta: Grafindo Media Pratama, 2008), hlm. 8.

DAFTAR PUSTAKA

- Adityangga, Krishna. *Membumikan Ekonomi Islam: Diskursus Pengembangan Ekonomi Berbasis Syari'ah*. Yogyakarta: Pilar Media, 2006.
- Amin, Ahmad Riawan. "Prospek dan Tantangan Bank Syariah di Masa Depan". *Makalah Seminar IIIT-Indonesia*, Tanggal 12 Agustus 2003.
- Antonio, Muhammad Syafi'i. *Bank Syariah: dari Teori ke Praktek*. Jakarta: Gema Insani Press, 2001.
- Arifin, Zainul. *Dasar-Dasar Manajemen Syariah*. Jakarta: Azkia Publisher, 2009.
- Bik, Syaikh Khudlari. *Târikh Tasyri' al-Islâmî*. Surabaya: Muhammad Nabhan, t.t..
- Boy ZTF, Pradana. *Fikih Jalan Tengah: Dialektika Hukum Islam dan Masalah-Masalah Masyarakat Modern*. Jakarta: Grafindo Media Pratama, 2008.

- Ghazali, Abd Moqsith, dkk. *Metodologi Studi al-Qur'an*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Hadinoto, Soetanto dan Retnadi, Djoko. *Micro Credit Challenge: Cara Efektif Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran di Indonesia*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2007.
- Hamidi, M. Luthfi. *Jejak-Jejak Ekonomi Syariah*. Jakarta: Senayan Abdi Publisher, 2003.
- Qaradhawi, Yusuf. *Fatwa-Fatwa Kontemporer 3*, terj. Abdul Hayyieal-Kattani, dkk. Jakarta: Gema Insani Press, 2006.
- Sholihin, Ahmad Ilham. *Buku Pintar Ekonomi Syariah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- _____, *Pedoman Umum Lembaga Keuangan Syariah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Soesastro, Hadi, dkk (Peny.). *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir 4 (1982-1997)*. Yogyakarta: Kanisius, 2005.
- Sofyan, Riyanto. *Bisnis Syariah, Mengapa Tidak*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011.
- Usman, Rachmadi. *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Syariah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Yasid, Abu. *Islam Akomodatif: Rekonstruksi Pemahaman Islam sebagai Agama Universal*. Yogyakarta: LKiS, 2004.
- Yendra, Melvi. *Indonesia Economic Outlook 2010*. Jakarta: Grasindo, 2009.
- Yusnanto, S. *Pintu-Pintu Menuju Kebangkitan Islam dan Indonesia*. Jakarta: Forum Pengembangan Islam dalam Perubahan Sosial, 2005.

