

**POLA DAN URGENSI POSITIVISASI FATWA-FATWA  
DEWAN SYARIAH NASIONAL MAJELIS ULAMA INDONESIA  
TENTANG PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA**

**Akhmad Faozan**

*IAIN Purwokerto*

*Jl. Jend. Ahmad Yani No. 40-A Purwokerto, Jawa Tengah*

*Email: afa.ozan123@gmail.com*

**Abstrak**

Artikel ini mengkaji tentang pola dan urgensi positivisasi fatwa-fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) tentang perbankan syariah di Indonesia. Penulisan artikel ini dilatarbelakangi oleh suatu fakta bahwa satu-satunya landasan penerapan kepatuhan pada prinsip syariah dalam operasional perbankan syariah di Indonesia adalah fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah. Namun demikian, kedudukan fatwa dalam sistem hukum di Indonesia tidaklah memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi warga negara termasuk dalam kegiatan usaha perbankan syariah. Ini disebabkan karena Indonesia bukanlah negara Islam yang menjadikan fatwa sebagai salah satu dasar hukumnya. Dengan demikian, positivisasi fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah sangatlah urgen bagi perkembangan perbankan syariah agar operasionalnya di Indonesia memiliki landasan hukum yang kuat. Positivisasi fatwa-fatwa DSN-MUI tersebut dilakukan oleh Bank Indonesia. Anggota Komite Perbankan Syariah di Bank Indonesia bersama dengan DSN-MUI menyusun draft peraturan berdasarkan fatwa tersebut dan diajukan kepada pimpinan Bank Indonesia untuk disahkan menjadi peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia seperti Peraturan Bank Indonesia, Surat Edaran Bank Indonesia dan Kompilasi Produk dan Jasa Perbankan Syariah.

**Kata kunci:** *positivisasi, fatwa, perbankan Syari'ah, Dewan Syariah Nasional (DSN), Majelis Ulama Indonesia (MUI)*

**Abstract**

This article examines the way and urgency of making fatwas of National Sharia Board of the Indonesian Ulama Council (DSN-MUI) on Islamic banking into a positive law in Indonesia. The background of this article is the fact that the only basis on the implementation of compliance with sharia principles in the operations of Islamic banking in Indonesia is a fatwa of DSN-MUI about Islamic banking. However, the fatwa position in the Indonesian legal system does not have a binding force for citizens included in the business activities of Islamic banking. This is because Indonesia is not an Islamic state, which makes the fatwa as a legal basis. Thus, making the fatwas of DSN-MUI about Islamic banking into a positive law is very urgent for the development of Islamic banking operations in Indonesia in order to have a strong legal foundation. The making of fatwa of DSN-MUI into a positive law is conducted by Central Bank of Indonesia (Bank Indonesia).

Members of Islamic Banking Committee at Bank Indonesia along with the DSN-MUI compose a draft of a regulation based on the fatwa and then it is submitted to the Governor of Bank Indonesia to be enacted as some of Bank Indonesia's regulations, for example Bank Indonesia's Regulation, Bank Indonesia's Circular Letter, or the Compilation of Sharia Banking Products and Services.

**Keywords:** *positive law, fatwa, Islamic banking, National Sharia Council of Indonesia, Indonesian Ulama Council*

## A. Pendahuluan

Berdirinya bank syariah di Indonesia pada tahun 1990-an dilatarbelakangi oleh adanya keinginan umat Islam yang menginginkan akan sebuah sistem perbankan yang operasionalnya berlandaskan prinsip syariah. Umat Islam tersebut pada saat itu menganggap bahwa sistem perbankan yang adamasih menyimpang dari aturan syariah karena menggunakan sistem bunga. Mereka menganggap bahwa bunga bank dapat dikategorikan dengan riba. Umat Islam dianjurkan untuk meninggalkan praktik *ribawi* ini. Walaupun harus diakui sesungguhnya tidak semua umat Islam menganggap bahwa bunga bank merupakan riba. Perbedaan ini dilatarbelakangi oleh perbedaan pendapat mereka dalam memahami makna atau arti riba. Namun demikian, setidaknya kemunculan bank syariah pada saat itu karena sebab di atas, yaitu keinginan umat Islam akan sebuah bank dengan sistem syariah.

Saat ini pertumbuhan dan perkembangannya bank syariah terus mengalami peningkatan yang pesat dari tahun ke tahun baik dari segi jumlah bank maupun jumlah jaringan kantor serta asetnya. Jika jumlahnya pada tahun 1998 hanya ada satu Bank Umum Syariah (BUS) yaitu Bank Muamalat Indonesia dan 76 Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS), maka sampai dengan bulan Juni 2015 jumlahnya telah mencapai 34 bank yang terdiri atas

12 BUS dan 22 UUS. Sedangkan, jumlah BPRS pada periode yang samatelah mencapai 161 bank,<sup>1</sup> yang asetnya telah mencapai 300 trilyun. Selain itu, animo masyarakat dalam menggunakan jasa perbankan syariah juga tinggi. Ini dibuktikan dengan jumlah nasabah bank syariah yang mencapai kurang lebih sepuluh juta nasabah.

Satu-satunya landasan operasional perbankan syariah di Indonesia adalah fatwa-fatwa Dewan Syariah Majelis Ulama Indonesia. Namun demikian, kedudukan fatwa tersebut dalam sistem hukum di Indonesia tidaklah memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Fatwa hanya mengikat pemohon fatwa (*mustafti*) dan pemberi fatwa (*mufti*). Dalam sebuah negara yang berdaulat seperti Indonesia, pemohon fatwa sendiri diperbolehkan untuk tidak mematuhi fatwa yang dikeluarkan oleh *mufti*. Indonesia sendiri bukanlah negara Islam yang mendasarkan fatwa sebagai salah satu dasar hukumnya.

Jika diabaikan, maka hal ini akan berdampak tidak baik terhadap perbankan syariah yaitu akan menghambat perkembangannya. Disinilah letak urgensi dilakukannya positivisasi fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah. Dengan adanya positivisasi ini diharapkan perbankan syariah memiliki landasan hukum yang kuat dan mengikat, khususnya dalam penerapan kepatuhan terhadap prinsip syariah. Tentunya,

positivisasi fatwa ini juga diharapkan ke depannya dapat mempercepat perkembangan perbankan syariah.

Berangkat dari latar belakang di atas, tulisan ini akan mengkaji tentang pola dan urgensi positivisasi fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah. Setelah pendahuluan, tulisan ini dilanjutkan dengan pengertian dan kedudukan fatwa, tinjauan tentang DSN-MUI, pola positivisasi fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah dan urgensi positivisasi fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah. Selanjutnya, tulisan ini diakhiri dengan penutup yang berisi tentang kesimpulan yang ada di dalamnya.

## B. Pengertian dan Kedudukan Fatwa

Fatwa secara bahasa artinya adalah opini, pendapat atau pandangan. Sedangkan secara istilah, fatwa adalah suatu bentuk ketentuan hukum Islam yang dikeluarkan oleh pemberi fatwa setelah seseorang atau sekelompok orang meminta pendapat hukum tentang suatu persoalan hukum tertentu. Pihak yang meminta fatwa disebut *mustafti* dan pihak atau orang yang mengeluarkan fatwa disebut *mufti*. Setelah ditetapkan, fatwa hanya mengikat secara hukum bagi *musfafi*. Apabila ia melanggar suatu larangan dari fatwa tersebut, maka ia hukumnya berdosa, meskipun hal yang terlarang oleh fatwa tersebut diperbolehkan oleh sebuah negara yang berdaulat, seperti Indonesia. Dengan demikian, munculnya fatwa merupakan respon atau jawaban dari pertanyaan yang diajukan oleh *mustafti*.

Pertanyaan yang diajukan *mustafti* merupakan refleksi sosial, sehingga fatwa yang dikeluarkan nantinya merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh *mufti* dalam mendialogkan kondisi sosial dengan

*naṣṣ*. Karenanya, fatwa sangat mungkin berbeda dari materi hukum Islam yang termaktub dalam buku fikih. Misalnya, fatwa DSN-MUI dalam hal-hal tertentu tidak sama dengan kesimpulan hukum yang termaktub dalam buku fikih terdahulu, seperti fatwa tentang *murābahah* yang mengharuskan adanya agunan, padahal akad *murābahah* dalam kajian fikih klasik tidak ada yang diharuskan adanya agunan. Hal itu terjadi karena ditemukannya sesuatu yang baru yang menjadi '*illah* hukum (*legal reason*) yang tidak ditemukan di waktu yang lampau.<sup>2</sup> Selain itu, fatwa berfungsi sebagai *tabyīn* dan *tawjīh*. *Tabyīn* artinya menjelaskan hukum yang diminta *mustafti*. Sedangkan, *tawjīh* yakni memberikan *guidance* atau petunjuk serta pencerahan kepada masyarakat luas tentang norma ekonomi syariah.<sup>3</sup>

Fatwa sendiri sesungguhnya bersifat *ikhtiyariah* atau pilihan yang tidak mengikat secara *legal*, sedangkan bagi selain *mustafti* fatwa bersifat *i'lanīyah* atau informatif yang lebih dari sekedar wacana. Mereka terbuka untuk mengambil fatwa yang sama atau meminta fatwa kepada *mufti* atau seorang ahli yang lain.<sup>4</sup> Jika ada lebih dari satu fatwa mengenai satu masalah yang sama, maka umat Islam boleh memilih mana yang lebih kuat secara argumentatif. Sifat fatwa yang demikian membedakannya dari suatu putusan peradilan (*qaḍā*) yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak yang berperkara.

Dengan demikian fatwa tidak mempunyai daya ikat secara formal, artinya peminta fatwa tidak harus mengikuti isi atau hukum fatwa yang diberikan. Kekuatan mengikat fatwa hanya berasal dari dalam diri seseorang. Seorang muslim atas dasar keimanannya terikat untuk melaksanakan dan mengikuti isi fatwa.

Karena sifatnya yang responsif, fatwa biasanya cenderung bersifat dinamis, meskipun isinya sendiri kadang tidak dinamis.<sup>5</sup> Dalam kajian usul fikih juga disebutkan bahwa kedudukan fatwa hanya mengikat bagi orang yang menerima fatwa dan yang memberi fatwa.

Perihal tidak mengikatnya fatwa ini juga tercermin dari kaidah fikih *al-ijtihādū lā yunqadū bi al-ijtihād* yang artinya sebuah ijtihad tidak bisa dibatalkan oleh ijtihad lain. Ini cermin dari penghargaan atas kerja keras intelektual dalam Islam. Bila Majelis Ulama Indonesia, Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah mengeluarkan fatwa berbeda tentang hukum bunga bank atau rokok, maka masing-masing independen, dan tidak bisa saling membatalkan. Berhadapan dengan keragaman itu dan demi kepastian hukum, maka berlakulah kaidah fikih *ḥukm al-ḥākim ilzāmun wa yarfā'u al-khilāf* yang artinya ketetapan pemerintah bersifat mengikat dan menghentikan silang pendapat.<sup>6</sup>

### C. Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia

#### 1. Pengertian Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia

Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) adalah sebuah dewan yang dibentuk oleh Majelis Ulama Indonesia untuk menangani hal-hal yang berkaitan dengan aktivitas lembaga keuangan syariah. DSN-MUI secara resmi didirikan sebagai lembaga syariah yang bertugas mengayomi dan mengawasi operasional aktifitas perekonomian lembaga keuangan syariah. Selain itu, dewan ini juga untuk menampung berbagai masalah atau kasus yang memerlukan fatwa agar

diperoleh kesamaan dalam penanganannya oleh masing-masing Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang ada pada masing-masing lembaga keuangan syariah.<sup>7</sup> Pendiriannya merupakan amanat dari rekomendasi hasil lokakarya tentang reksadana syariah yang dilaksanakan pada pertengahan Juli 1997. Legalitas pendiriannya berdasarkan Surat Keputusan Dewan Pimpinan Majelis Ulama Indonesia Nomor: Kep-75 tanggal 10 Pebruari 1999.<sup>8</sup>

Dengan demikian, DSN-MUI merupakan bagian dari Majelis Ulama Indonesia. Dewan Syariah Nasional membantu pihak terkait, seperti Kementerian Keuangan, Otoritas Jasa Keuangan dan yang lainnya dalam menyusun peraturan dan ketentuan untuk lembaga keuangan syariah. Anggota DSN-MUI terdiri dari para ulama, praktisi dan para pakar dalam bidang yang terkait dengan muamalah syariah. Anggotanya ditunjuk dan diangkat oleh Majelis Ulama Indonesia untuk masa bakti lima tahun. Ketua DSN-MUI dijabat secara Ex Officio oleh Ketua Umum Majelis Ulama Indonesia dan sekretarisnya dijabat Ex Officio Sekretaris Umum Majelis Ulama Indonesia<sup>9</sup>

Pembentukan DSN-MUI pada awalnya dimaksudkan oleh Majelis Ulama Indonesia sebagai upaya efisiensi dan koordinasi para ulama dalam menanggapi isu-isu yang berhubungan masalah ekonomi dan keuangan. Salah satu tugas pokoknya adalah mengkaji, menggali dan merumuskan nilai dan prinsip-prinsip hukum Islam dalam bentuk fatwa untuk dijadikan pedoman dalam kegiatan transaksi lembaga keuangan syariah.<sup>10</sup>

Keanggotaan DSN-MUI diambil dari pengurus Majelis Ulama Indonesia sendiri, Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, Organisasi Kemasyarakatan Islam, Perguruan Tinggi Kegamaan Islam, Pesantren dan para praktisi ekonomi syariah yang memenuhi kriteria dan diusulkan oleh Badan Pelaksana Harian (BPH) DSN-MUI.

Pengurus DSN-MUI yang masa jabatannya lima tahun atau sama dengan masa jabatan pengurus Majelis Ulama Indonesia terdiri dari dua tingkatan, yaitu pleno Dewan Syariah Nasional yang anggotanya berjumlah 53 orang ahli dari berbagai bidang dan BPH DSN-MUI yang berjumlah terdiri 24 orang. Untuk Pleno Dewan Syariah Nasional keanggotaannya merupakan kombinasi antara kriteria kompetensi dan representasi organisasi kemasyarakatan Islam. Sedangkan untuk BPH, anggotanya murni direkrut berdasarkan pertimbangan kompetensi bidang ekonomi syariah dan keuangan Islam. BPH dibagi dalam tiga kelompok kerja, yaitu perbankan dan pegadaian, asuransi dan bisnis, dan program dan pasar modal. BPH melakukan rapat setiap pekan.<sup>11</sup>

## 2. Tugas dan Wewenang DSN-MUI

Salah satu tugas pokok DSN-MUI adalah mengkaji, menggali dan merumuskan nilai dan prinsip-prinsip hukum Islam dalam bentuk fatwa untuk dijadikan pedoman dalam kegiatan transaksi di lembaga keuangan syari'ah.<sup>12</sup> Tugas berikutnya adalah mengawasi dan mengarahkan lembaga-lembaga keuangan syariah untuk mendorong penerapan nilai-nilai ajaran Islam dalam kegiatan perekonomian dan

keuangan. Untuk lebih mengefektifkan perannya pada lembaga keuangan syari'ah dibentuklah Dewan Pengawas Syariah (DPS) sebagai perwakilan DSN-MUI pada lembaga keuangan syariah yang bersangkutan.<sup>13</sup> Sedangkan tugas lain dari DSN-MUI adalah sebagai berikut:

- a. Menumbuhkembangkan penerapan nilai-nilai syariah dalam kegiatan perekonomian pada umumnya dan keuangan pada khususnya.
- b. Mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan keuangan.
- c. Mengeluarkan fatwa atas produk dan jasa keuangan syariah.
- d. Mengawasi penerapan fatwa yang telah dikeluarkan.

Sedangkan, wewenang DSN-MUI adalah sebagai berikut:

- a. Mengeluarkan fatwa yang menjadi landasan bagi ketentuan dan peraturan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, seperti Kementerian Keuangan dan Otoritas Jasa Keuangan.
- b. Mengundang para ahli untuk menjelaskan suatu masalah yang diperlukan dalam pembahasan ekonomi syariah, seperti lembaga lembaga keuangan dalam maupun luar negeri
- c. Memberikan rekomendasi atau mencabut rekomendasi nama-nama yang akan duduk sebagai DPS pada suatu lembaga keuangan syariah.
- d. Memberikan peringatan kepada lembaga keuangan syariah untuk menghentikan penyimpangan dari fatwa yang telah dikeluarkan oleh DSN-MUI
- e. Mengusulkan kepada instansi yang berwenang untuk mengambil tindakan-tindakan

apabila peringatan tidak diindahkan.

### 3. Mekanisme Penetapan Fatwa di DSN-MUI

DSN-MUI telah mengeluarkan 75 fatwa ekonomi syariah. Bukan hanya bidang perbankan, tapi juga asuransi, pegadaian, akuntansi, penjualan langsung berjenjang. Mekanisme penetapan fatwa terlebih dahulu berdasarkan permohonan fatwa yang diajukan oleh industri keuangan atau *regulator*. Permohonan itu dibahas dalam rapat BPH DSN-MUI. Pembahasan lanjutan dilakukan oleh kelompok kerja sesuai bidangnya. Kelompok kerja melakukan dengar kasus (*case hearing*) dengan pemohon dan selanjutnya dilakukan klarifikasi dengan para pihak terkait. Kemudian, disusun draft formulasi masalah, konfirmasi ke para pihak lagi, dan formulasi masalah lagi. Hasil formulasi masalah dilaporkan kelompok kerja ke BPH DSN-MUI.

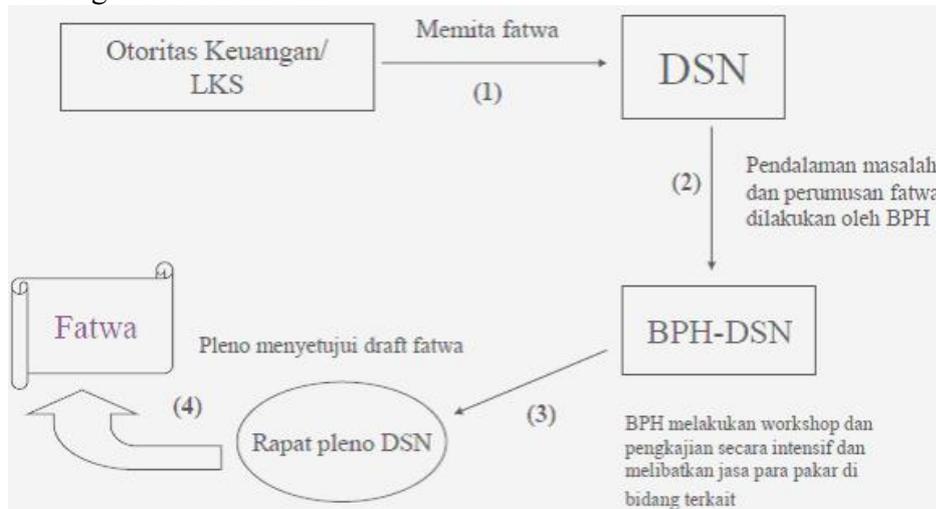
Setelah draft fatwa BPH DSN-MUI dianggap cukup, kemudian dipresentasikan oleh BPH DSN-MUI dalam rapat Pleno DSN-MUI. Masukan dari anggota Pleno DSN-MUI dijadikan dasar

penyempurnaan draft fatwa. Rapat Pleno DSN-MUI itulah yang berwenang mengesahkan draft fatwa menjadi fatwa. Bila diperlukan, DSN-MUI juga mengundang pakar dari dalam dan luar negeri ketika menyiapkan fatwa.

Hal yang sama juga disampaikan oleh Ikhwan Abidin, menurutnya, mekanisme DSN-MUI dalam mengeluarkan fatwa tentang akad-akad pada lembaga keuangan syariah adalah dengan langkah-langkah sebagai berikut:<sup>14</sup>

- a. Sebelum fatwa dikeluarkan, terlebih dahulu ada permohonan fatwa dari otoritas moneter kepada DSN-MUI mengenai suatu produk, jasa, dan ketentuan-ketentuannya
- b. BPH DSN-MUI melakukan pengkajian secara mendalam mengenai persoalan yang diminta fatwanya dengan melakukan rapat intensif dan workshop.
- c. BPH DSN-MUI merumuskan draft fatwa untuk dibahas lebih lanjut dalam rapat pleno
- d. Jika dalam rapat pleno DSN-MUI telah menyetujui draft fatwa, maka draft fatwa tersebut telah sah menjadi fatwa.

Dengan demikian, mekanisme penetapan fatwa di DSN-MUI di atas dapat dilihat dalam gambar berikut ini:



#### D. Pola Positivisasi Fatwa DSN-MUI

Fatwa DSN-MUI bagi lembaga keuangan syariah memiliki empat fungsi. Pertama, sebagai pedoman operasional dan produk-produk lembaga keuangan syariah. Kedua, sebagai dasar dan acuan untuk pengembangan produk. Ketiga, sebagai pedoman kesesuaian syariah operasional dan produk lembaga keuangan syariah. Keempat, sebagai pedoman dasar bagi DPS untuk mengawasi kesesuaian Syariah di bank yang diawasi.<sup>15</sup>

Sebagaimana dipaparkan sebelumnya bahwa fatwa DSN-MUI tidak memiliki kekuatan hukum. Landasan operasional perbankan syariah yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat adalah Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia (BI). Jika demikian, maka BI tidak berhak memberikan sanksi kepada lembaga keuangan syariah yang tidak melaksanakan fatwa DSN-MUI. Agar fatwa DSN-MUI memiliki kekuatan hukum yang mengikat, maka diperlukan penyerapan fatwa tersebut ke dalam peraturan atau perundang-undangan. Proses penyerapan fatwa ini yang

disebut dalam artikel ini dengan positivisasi.

Pasca diundangkannya UU No. 21 Tahun 2008 tentang perbankan syariah pengaturan produk bank syariah melibatkan dua lembaga, yakni DSN-MUI dan Komite Perbankan Syariah (KPS). DSN-MUI merupakan lembaga yang mempunyai otoritas dalam pembentukan fatwa di bidang ekonomi syariah, yang mana keberadaannya diakui oleh peraturan perundang-undangan. Fatwa sebagaimana dimaksud nantinya akan diterjemahkan oleh KPS.

KPS berfungsi sebagai *transformator* fatwa yang semula tak berkekuatan hukum mengikat, menjadi Peraturan Bank Indonesia yang berkekuatan mengikat. Komposisi KPS dinyatakan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 bahwa komite ini beranggotakan unsur-unsur dari Bank Indonesia, Kementerian Agama dan unsur masyarakat dengan komposisi berimbang yang memiliki keahlian di bidang syariah dan berjumlah paling banyak sebelas orang.

Anggota Komite yang mewakili Bank Indonesia adalah Direktur

Direktorat Perbankan Syariah (DPbS) dan Direktur Direktorat Pengelolaan Moneter. Keanggotaan Komite dari unsur BI bersifat *ex officio*. Anggota Komite yang mewakili Kementerian Agama berdasarkan penunjukan Kementerian Agama. Untuk menetapkan anggota komite dari unsur masyarakat, KPS berkoordinasi dengan berbagai pihak antara lain DSN-MUI, perguruan tinggi dan Organisasi Masyarakat. Anggota Komite yang mewakili unsur masyarakat ada yang berasal dari institusi dan ada juga bersifat individu.

Tugas KPS bukan hanya menyerap secara mentah-mentah menyerap fatwa DSN-MUI lalu dijadikan Peraturan Bank Indonesia, tapi juga melakukan peran harmonisasi, penafsiran, dan pemaknaan fatwa. Dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 Tentang KPS pada klausul menimbang, dijelaskan bahwa KPS bertugas melakukan penafsiran dan pemaknaan fatwa di bidang perbankan syariah. KPS menerjemahkan atau menurunkan fatwa untuk kemudian dijadikan PBI. KPS mengadakan rapat dengan DSN-MUI apakah materi yang akan ditungkan di PBI sudah sesuai dengan fatwa yang bersangkutan. Setiap penerbitan PBI, DSN-MUI pasti dilibatkan.

Di Komite Perbankan Syariah terdapat representasi dari DSN MUI. Hal ini, untuk meminimalisir kemungkinan adanya kesalahan penafsiran fatwa DSN-MUI sehingga tidak *applicable* atau bertentangan dengan prinsip syariah. KPS bisa memformulasi dan memodifikasi fatwa yang bersangkutan dengan selalu melibatkan DSN-MUI. Dengan demikian, peluang terjadinya perbedaan antara kehendak pembuat fatwa dengan KPS sangat kecil, bahkan dikatakan tidak mungkin.

Namun demikian, tidak semua fatwa DSN-MUI yang berkaitan dengan perbankan syariah diterima oleh Bank Indonesia, dalam arti dijadikan PBI. Ada beberapa fatwa yang menurut BI tidak perlu dalam PBI, namun cukup dengan izin pemberian produk. Perizinan produk diatur dalam PBI No. 10/172008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah. Dalam pasal 1 angka 5 PBI tersebut disebutkan bahwa produk bank, yang selanjutnya disebut produk, adalah produk yang dikeluarkan Bank baik dari sisi penghimpunan dana maupun penyaluran dana serta pelayanan jasa bank yang sesuai dengan prinsip syariah, tidak termasuk produk lembaga keuangan bank sebagai agen pemasaran.

Dengan demikian, fatwa DSN-MUI bukan merupakan hukum positif sehingga penerapannya tergantung akseptabilitas dari fatwa itu sendiri. Untuk menjadi hukum positif harus diterjemahkan dahulu oleh KPS menjadi Peraturan Bank Indonesia (PBI). KPS hanya memiliki kewenangan untuk menerjemahkan fatwa sebelum dituangkan dalam PBI. DSN meyakini dengan adanya KPS akan dapat mengakselerasi dalam pembuatan PBI yang materi muatannya berasal dari fatwa DSNMUI. Fatwa DSN-MUI perlu diimplementasikan melalui PBI, mengingat fatwa yang dikeluarkan oleh DSN-MUI bersifat umum misalnya menyangkut transaksi keuangan, sehingga perlu diterjemahkan ke dalam peraturan yang bersifat khusus, seperti perbankan.

#### **E. Urgensi Positivisasi Fatwa-Fatwa DSN-MUI bagi Lembaga Keuangan Syariah**

Sebagaimana dipaparkan sebelumnya bahwa positivisasi merupakan proses menjadikan fatwa yang tidak tertulis menjadi hukum

tertulis. Fatwa DSN-MUI dalam konteks keindonesiaan termasuk hukum tidak tertulis, namun ia dapat dikembangkan oleh pihak-pihak *regulator* menjadi hukum tertulis karena kewenangan istimewa yang dimilikinya berdasarkan peraturan perundangan. Proses pengubahan fikih dan fatwa menjadi qanun atau undang-undang peraturan disebut positivisasi.

Upaya penerapan dan penyerapan ajaran Islam ke dalam hukum positif di Indonesia sekalipun diniatkan sebagai upaya penjaminan kebebasan beragama umat Islam dalam menjalankan keyakinannya selalu saja dicurigai sebagai upaya mengganti sistem negara ini menjadi negara Islam. Namun, hal tersebut tidak terjadi di bidang ekonomi syariah, di mana proses penyerapan ajaran Islam ke dalam hukum positif berjalan mulus tanpa adanya gejolak yang berarti. Hal ini merupakan buah dari konsistensi dan kerja keras berbagai pihak dalam meyakinkan penentu kebijakan dan pihak-pihak terkait lainnya. Pendorong semua proses sampai pencapaian ini adalah fatwa yang ditetapkan oleh Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia. Penerapan fatwa-fatwa yang telah dibuat oleh Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia tentu saja tidak akan berlaku efektif dalam aktifitas Lembaga Keuangan Syariah tanpa adanya regulasi yang dibuat oleh *regulator* yang berwenang terhadap fatwa dimaksud.<sup>16</sup>

Isu transformasi fatwa menjadi regulasi yang mengikat ini relevan diulas karena fatwa pada dasarnya tidak mengikat publik. Fatwa hanya mengikat pemberi fatwa dan peminta fatwa.<sup>17</sup> Di Indonesia, positivisasi fatwa-fatwa DSN-MUI menjadi penting (*urgent*) mengingat sebagaimana pemaparan sebelumnya bahwa fatwa tidak memiliki kekuatan hokum yang

mengikat. Urgensi positivisasi ini setidaknya dilatarbelakangi oleh dua hal:

1. Indonesia bukan negara Islam

Indonesia bukanlah Negara Islam yang memiliki regulasi keuangan Islam yang komprehensif. Negara-negara seperti Sudan, Pakistan, Malaysia, Iran, dan Bahrain, adalah negara yang menjadikan Islam sebagai agama negara, maka mereka relatif mudah menempatkan fatwa keagamaan dalam bingkai produk hukum negara.

Dalam praktek lembaga keuangan syariah, diperlukan ketentuan hukum agama yang mengikat. Maka itu, di Indonesia terjadi proses positivisasi fatwa keluaran MUI, yang pada dasarnya tidak mengikat menjadi Peraturan Bank Indonesia, sehingga berkekuatan hukum mengikat. Isu positivisasi fatwa menjadi regulasi yang mengikat ini relevan diulas karena fatwa pada dasarnya tidak mengikat publik. Fatwa hanya mengikat pemberi fatwa dan peminta fatwa.<sup>18</sup>

Dalam sistem hukum Indonesia fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia tidak serta merta menjadi landasan hukum yang mengikat bagi warga negara karena bukan merupakan salah satu dasar negara Indonesia. Untuk memberikan kepastian hukum bagi lembaga keuangan syariah dalam operasionalnyadiperlukan landasan yang berkekuatan hukum yang mengikat. Fatwa tidak bersifat memaksa meskipun *mufti* adalah orang yang diangkat oleh pemerintah.

Selain itu, bank Indonesia sendiri tidak dapat memberikan sanksi bagi bank syariah atau unit usaha syariah yang tidak mengikuti fatwa tersebut. Dengan demikian, solusi yang ditempuh agar fatwa menjadi mengikat adalah melalui positivisasi fatwa dimaksud dalam Peraturan Bank Indonesia. Apabila sudah tertuang

dalam Peraturan Bank Indonesia, maka Bank Indonesia dapat memberikan sanksi bagi bank syariah atau unit usaha syariah yang melaksanakan ketentuan Peraturan Bank Indonesia tersebut.

2. *Regulator* tidak memiliki kompetensi di bidang ilmu syariah

Lembaga yang mempunyai otoritas mengatur lembaga keuangan di Indonesia, baik bank maupun non bank tidak dilengkapi otoritas dalam bidang kesyariahan. Sebagai contoh, Otoritas Jasa Keuangan yang diberi mandat oleh Undang-Undang sebagai otoritas yang mengatur keuangan, tidak mempunyai kompetensi untuk menentukan apakah operasional ataupun produk yang dikeluarkan oleh lembaga keuangan syariah belum atau telah sesuai dengan prinsip-prinsip syariah.<sup>19</sup>

Begitu juga lembaga pemerintahan yang lain, yaitu Kementerian Keuangan sebagai *regulator* bidang asuransi, dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan sebagai *regulator* bidang pasar modal. Karena memang lembaga pemerintahan tersebut tidak dibentuk untuk mengurus aspek kesyariahan, maka penentuan kesesuaian produk dan atau operasional LKS terhadap nilai syariah harus ditetapkan oleh lembaga yang mempunyai otoritas di bidang keagamaan.<sup>20</sup>

Hampir seluruh Peraturan Bank Indonesia yang terkait dengan operasional dan produk perbankan syariah selalu menjadikan fatwa sebagai dasarnya. Begitu juga dengan Kementerian Keuangan, produk dan operasional Jakarta Islamic Index yang ada di bawah administrasi Bapepam (Badan Pengawas Pasar Modal). Operasional dan produk perasuransian syariah dan operasional dan produk pasar modal dan reksadaana syariah adalah contoh lain bagaimana fatwa menjadi landasan operasional dan

produk. Kementerian Koperasi juga mempositivisasi fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia untuk menjadi landasan operasional dan produk koperasi syariah.

Positivisasi fatwa DSN-MUI kedalam Undang-Undang Perbankan Syariah dan pendelegasian formulasi hukum Islam lebih lanjut kepada DSN-MUI membawa implikasi bahwa fatwa DSN-MUI merupakan entitas yang sebanding dengan Peraturan Bank Indonesia sebagai produk hukum yang sama-sama diperintahkan dan diakui oleh Undang-Undang tentang perbankan syariah. Meskipun, fatwa DSN-MUI tidak termasuk kategori peraturan perundangan. Dengan demikian, fatwa DSN-MUI diakui dandiamanatkan untuk menjabarkan prinsip syariah yang merupakan unsur esensial dalam operasional perbankan syariah.

Upaya positivisasi yang dilakukan oleh DSN-MUI melalui pendekatan persuasif maupun pendekatan politik telah menghasilkan 2 (dua) undang-undang yang terkait dengan *mu'āmalah iqtisādiyyah*, yaitu Undang-Undang No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara yang disahkan pada tanggal 7 Mei 2008 dan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang disahkan pada tanggal 16 Juli 2008. Kedua undang-undang ini merupakan kontribusi terbesar yang telah dihasilkan oleh DSN-MUI bersama dengan para *stake holder* ekonomi syariah lainnya.

## F. Penutup

Pola positivisasi fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah adalah terlebih dahulu Bank Indonesia melalui KPS menyusun draft peraturan Bank Indonesia berdasarkan fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah. Anggota KPS ini

terdiri dari unsur DSN-MUI dan Bank Indonesia. Pelibatan unsur dari kedua lembaga tersebut dalam Komite ini diharapkan nantinya peraturan yang dihasilkan sesuai dengan yang telah digariskan dalam fatwa DSN-MUI dan praktik perbankan syariah di Indonesia. Draft peraturan tersebut kemudian diserahkan kepada Direktorat Perbankan Syariah untuk dibahas dan dikaji menjadi Peraturan Bank Indonesia. Draft tersebut diajukan kepada pimpinan Bank Indonesia untuk disahkan menjadi Peraturan Bank Indonesia dan yang lainnya seperti Surat Edaran Bank Indonesia dan Kompilasi Produk dan Jasa Perbankan Syariah.

Urgensi positivisasi fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah di

Indonesia adalah karena fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah merupakan satu-satunya landasan syariah dalam operasional perbankan syariah di Indonesia. Namun demikian, kedudukan fatwa dalam sistem hukum di Indonesia tidaklah memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Ini disebabkan karena Indonesia bukanlah negara Islam yang menjadikan fatwa sebagai salah satu dasar hukumnya. Dengan demikian, positivisasi fatwa-fatwa DSN-MUI tentang perbankan syariah sangatlah urgen bagi perkembangan perbankan syariah agar operasionalnya di Indonesia memiliki landasan hukum yang kuat.

#### Catatan Akhir:

<sup>1</sup>Statistik Perbankan Syariah dalam <http://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/data-dan-statistik/statistik-perbankan-syariah/Documents/Pages/Statistik-Perbankan-Syariah-Jun-2015/SPS%20Juni%202015.pdf> diakses pada tanggal 30 September 2016.

<sup>2</sup>Ma'ruf Amin, *Fatwa Dalam Sistem Hukum Islam* (Jakarta: elSAS, 2008), hlm. 3.

<sup>3</sup>Aries Mufti, *et al, Amanah bagi Bangsa: Konsep Sistem Ekonomi Syariah* (Jakarta: Masyarakat Ekonomi Syariah, 2011), hlm. 221.

<sup>4</sup>Aries Mufti, *et al, Amanah bagi Bangsa*, hlm. 221.

<sup>5</sup>M. Atho Mudzhar, *Membaca Gelombang Ijtihad, antara Tradisi dan Liberasi* (Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998), hlm. 91-93.

<sup>6</sup>Jalaluddin As-Suyuti, *Al-Asybah wa An-Nazā'ir fi al-Furū'* (Semarang: Usaha Putra, tt.), hlm. 71-73.

<sup>7</sup>Dewan Syari'ah Nasional dan Bank Indonesia, *Himpunan Fatwa Dewan Syari'ah Nasional*, ed. 3 (Jakarta: CV Gaung Persada, 2001), hlm. xvi-xvii.

<sup>8</sup>Ma'ruf Amin, "Pembaruan Hukum Ekonomi Syariah dalam Pengembangan Produk Keuangan Kontemporer: Transformasi Fikih muamalah dalam Pengembangan Ekonomi

Syariah. Makalah disampaikan pidato ilmiah pada penganugerahan gelar doktor kehormatan (Doctor Honoris Causa) dalam bidang hukum ekonomi syariah. Disampaikan di hadapan sidang senat terbuka Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta 5 maret 2012, hlm. 16-17.

<sup>9</sup>Keputusan DSN MUI No.02/2000 Tentang Pedoman Rumah Tangga DSN MUI.

<sup>10</sup>Ma'ruf Amin, "Kata Pengantar", dalam M. Cholil Nafis, *Teori Hukum Ekonomi Syariah, Kajian Komprehensif tentang Teori Hukum Ekonomi Islam, Penerapannya dalam Fatwa Dewan Syariah Nasional dan Penyerapannya ke dalam Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: UI Press, 2011), hlm. vii.

<sup>11</sup>M. Ichwan Syam dkk, *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia* (Jakarta: DSN-MUI, 2010), hlm. 71.

<sup>12</sup>Keputusan DSN MUI No.02/2000 Tentang Pedoman Rumah Tangga DSN MUI.

<sup>13</sup>*Ibid.*

<sup>14</sup>Ikhwan Abidin, "Peran Ulama dan Dewan Pengawas Syariah dalam Pengembangan Lembaga Keuangan Syariah", makalah disampaikan pada acara seminar nasional tentang Peran Dewan Pengawas Syariah pada tanggal 23 Oktober 2013 di IAIN Purwokerto.

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup>Ma'ruf Amin, "Pembaruan Hukum Ekonomi", hlm. 15.

<sup>17</sup>Husein Mansur, *Al-Madkhal Ilā al-Qānūn: al-Kitāb al-Amwāl al-Qā'idah al-Qānuūiyah* (Beirut: Dār a-Nahḍahal-'Arabiyah, 1995), hlm. 22 dalam Karni, Asrori S., "Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah (*Syariah Compliance*) Dalam Regulasi Perbankan Syariah," tesis tidak diterbitkan, (Jakarta: Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010), hlm. 50.

<sup>18</sup>Husein Mansur, *Al-Madkhal Ilā al-Qānūn: al-Kitāb al-Amwāl al-Qā'idah al-Qānuūiyah* (Beirut: Dār a-Nahḍahal-'Arabiyah, 1995), hlm. 22 dalam Asrori S.Karni, "Problem Konseptual", hlm. 51.

<sup>19</sup>Ma'ruf Amin, "Kata Pengantar", hlm. vii.

<sup>20</sup>*Ibid.*, hlm. vi.

## DAFTAR PUSTAKA

Abidin, Ikhwan. "Peran Ulama dan Dewan Pengawas Syariah dalam Pengembangan Lembaga Keuangan Syariah". Makalah disampaikan pada acara seminar nasional tentang Peran Dewan Pengawas Syariah pada tanggal 23 Oktober 2013 di IAIN Purwokerto.

Amin, Ma'ruf. *Fatwa Dalam Sistem Hukum Islam*. Jakarta: eLSAS, 2008.

\_\_\_\_\_. "Pembaharuan Hukum Ekonomi Syariah dalam Pengembangan Produk Keuangan Kontemporer (Transformasi Fikih Muamalat dalam Pengembangan Ekonomi Syariah)," Pidato Ilmiah pada Penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan Transformasi hukum Islam dalam hukum perbankan syariah di Indonesia dalam Bidang Hukum Ekonomi Syariah Disampaikan di Hadapan Sidang Senat Terbuka

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 5 Maret 2012.

Arifin, Bustanul. *Pelebagaan Hukum Islam Di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan Dan Prospeknya*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Azizy, A. Qodri. *Eklektisisme Hukum Nasional, Hukum Islam dan Hukum Umum*, edisi revisi. Jakarta: Teraju, 2004.

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

Dewan Syari'ah Nasional dan Bank Indonesia. *Himpunan Fatwa Dewan Syari'ah Nasional*. Jakarta: CV Gaung Persada, 2001.

Karni, Asrori S. "Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah (*Syariah Compliance*) dalam Regulasi Perbankan Syariah". tesis tidak diterbitkan, Jakarta: Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.

Keputusan DSN-MUI No.02/2000 Tentang Pedoman Rumah Tangga DSN MUI.

Khallāf, Abdul Wahhāb. *'Ilm Uṣūl al-Fiqh*. Kuwait: Dār al-Qalam, 1978.

Mudzhar, M. Atho'. *Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia, Sebuah Studi tentang Pemikiran Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta INIS, 1993.

Mudzhar, M. Atho. *Membaca Gelombang Ijtihad, antara Tradisi dan Liberasi*. Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998.

- Mufti, Aries, *et al.* *Amanah Bagi Bangsa: Konsep Sistem Ekonomi Syariah*. Jakarta: Masyarakat Ekonomi Syariah, 2011.
- Nafis, M. Cholil. *Teori Hukum Ekonomi Syariah, Kajian Komprehensif tentang Teori Hukum Ekonomi Islam, Penerapannya dalam Fatwa Dewan Syariah Nasional dan Penyerapannya ke dalam Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: UI Press, 2011.
- Statistik Perbankan Syariah dalam <http://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/data-dan-statistik/statistik-perbankan-syariah/Documents/Pages/Statistik-Perbankan-Syariah-Jun-2015/SPS%20Juni%202015.pdf> diakses pada tanggal 30 September 2016.
- Suyūfī, Jalāluddīn al-. *Al-Asybah wa An-Nazā'ir fi al-Furū'*. Semarang: Usaha Putra, t.t.
- Syam, M. Ichwan. *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*. T.tp.: DSN-MUI, 2010.
- Umam, Khotibul. "Legislasi Fikih Ekonomi Perbankan: Sinkronisasi Peran Dewan Syariah Nasional dan Komite Perbankan Syariah". *Mimbar Hukum*, Vol. 24, No. 2, Juni 2012.