

## PERBANKAN ISLAM ARAB SAUDI: KEMAJUAN YANG TERTINGGAL

Shofiah Tidjani

Kandidat Doktor Program Agama & Lintas Budaya – Kajian Timur Tengah  
Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada  
Email: opidunk@yahoo.com

Syamsul Hadi

Kaprodi Minat Studi Kajian Timur Tengah  
Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada

### Abstract

The claim of product innovation in Islamic Banking needs a guidance and the strongest regulation which makes realization of subservience syariah (shariah compliance) and it has an ability to fill all over the market need. The Kingdom of Saudi Arabia, which is now being the dominant factor in economic and market of Islamic banking toward the gulf area of Arabian Penninsula, shows the fact of the absent of regulation while the condition of Islamic banking is not well-structured. This research aimed to answer the main problems between the fatwa's authority of banking and the absent of government's regulation. The result of this research is concluded that the biggest challenge that will be faced by Saudi Arabia such as the pressure of globally financial system, the coordination of Islamic Banking monitoring, the centralization of national banking's fatwa (guidance), and the firmness toward conventionally banking and foreign.

**Keywords:** Islamic Banking in Saudi Arabia, the banking's fatwa, and the regulation of banking

### ملخص

تحتاج مطالب ابتكارية لمنتجات البنوك الإسلامية إلى الفتاوى والنظم القوية لتحقيق طاعة شرعية وقدرة على التكيف مع احتياجات الأسواق. ومن المؤسف الشديد أن المملكة العربية التي تظل مسيطرة على الاقتصاد وأسواق المصارف الإسلامية في الساحة الإقليمية الخليجية لا تسعى إلى تحقيق الطاعة الشرعية ليس بغياب النظم فحسب بل بعدم الانتظام والانضباط أيضا في إشراف المصارف الإسلامية. يرمى هذا البحث إلى حل المشكلات بين هيئة فتاوى المصارف وغياب نظم الحكومة. وتوصل نتائج البحث إلى أن من التحديات الكبرى التي واجهتها المملكة السعودية ضغوط النظام النقدي العالمي، وتنسيق رقابة المصارف الإسلامية، وتركيز فتاوى المصارف الوطنية، والتشديد على المصارف العامة والأجنبية.

**الكلمات الدلالية:** المصارف السعودية الإسلامية، فتاوى المصارف، النظم المصرفية.

### A. Pendahuluan

Kerajaan Arabia Saudi adalah negara anggota Dewan Kerjasama Teluk (*Gulf Cooperation Council*) yang memiliki

kondisi ekonomi paling dominan di antara kelima negara anggota lainnya, yakni Uni Emirat Arab, Qatar, Kuwait, Bahrain dan Oman (Ramady, 2005; SAMA, 2008;

Ramady, 2009) .Fenomena pertumbuhan keuangan Islam, khususnya di sektor Perbankan Islam yang melaju dengan cepat, tak terlepas dari asal-usulnya, dimana perbankan Islam mulai dibitikan (Aldohni, 2008). Negara-negara Dewan Kerjasama Teluk adalah detak jantung pertumbuhan industri keuangan Islam di dunia, tidak hanya karena letak dua tempat suci umat Islam (Makkah dan Madinah) di Arab Saudi dan mayoritas populasinya adalah Muslim, yang mana bisa memicu semangat religiusitas umat dalam kepatuhan syariah, namun juga karena beberapa faktor utama, sebagaimana dirinci oleh Asaad (2007), yaitu: adanya pengaruh positif dari negara-negara Islam lainnya; kemajuan teknologi keuangan dunia dan tingkat permintaan lokal yang sangat tinggi, seiring dengan menjamurnya para investor dengan semangat dan jumlah yang luar biasa.

Meski demikian, Arab Saudi sejatinya sedang menerapkan pendekatan pasif (*passive approach*) dalam mengembangkan sektor keuangan dan perbankan Islam, dengan menggunakan model otoritas pengawasan tunggal dalam yuridiksi dimana bank Islam dan bank konvensional beroperasi secara berdampingan. Bahkan, ketika hampir semua negara GCC berpikir tentang rancangan peraturan perbankan Islam, Kerajaan Arab Saudi justru hampir tidak melakukan pergerakan, dan belum pernah mengeluarkan satu dokumen pun yang berkaitan dengan keuangan dan perbankan Islam. Arab Saudi tidak memiliki dewan penasihat syariah nasional atau suatu lembaga yang memiliki otoritas tunggal di keuangan Islam. Sistem yang diterapkan, lebih mirip dengan sistem tata kelola syariah di Inggris, dimana resolusi atau fatwa keuangan lebih merupakan produk inisiatif sendiri, daripada arahan regulator atau persyaratan peraturan (Hasan, 2010).

Beberapa lembaga fatwa bersifat Internasional dan berbasis di kota Makkah dan Jeddah, seperti “*International Islamic*

*Fiqh Academy*” di bawah OIC di Jeddah, dan “*Islamic Fiqh Academy of Muslim World League*” di Makkah, tidak memiliki otoritas yang mengikat publik atau sistem, juga tidak ada hubungan struktural atau konsultatif. Pembentukan Dewan Pengawas Syariah (*Shariah Supervisory Board*) di masing-masing bank berbasis non-Riba di Arab Saudi, justru bersifat lebih inisiatif sendiri daripada birokratif (Grassa, 2013). Banyaknya Dewan Pengawas Syariah tanpa merujuk pada sebuah lembaga tunggal yang memiliki otoritas resmi, akan berdampak pada meningkatnya keragaman fatwa, dan tidak menutup kemungkinan terjadi kontradiksi yang signifikan antara satu fatwa dengan fatwa lainnya.

## **B. Flashback Kelahiran Perbankan Islam**

Kontekstualisasi ekonomi dan keuangan Islam ke dalam teori dan pelemagaannya pada ranah praktek, merupakan buah pergerakan ekonomi-politik tahun 1970-an. Di masa ini, dapat disaksikan berbagai fenomena melambungnya harga minyak (Erler, 2010), juga otorisasi Arab Saudi dalam politik dan daya kontrolnya yang kuat terhadap semangat pan-Islamisme yang baru lahir kala itu. Raja Faisal, yang saat itu sedang berkuasa di Kerajaan Saudi Arabia, berada dalam posisi sentral kedua perkembangan ini, karenanya, pelopor jaringan perbankan Islam kemudian dinamakan dengan nama Raja, Bank Faisal, meski selanjutnya bank ini dilarang beroperasi sebagai bank komersial di Saudi Arabia.

Warde (2000) menyebut masa itu dengan “*Aggiornamento I*”, dimana doktrin Islam dalam persoalan-persoalan perbankan, terjadi di bawah dukungan Organisasi Konferensi Islam (Organization of the Islamic Conference). Kerjasama tertutup (*closed cooperation*) antara Mesir dan Arab Saudi, menjadi era istimewa yang menghasilkan sinergi baik antara faktor-faktor ekonomi dan politik, hingga menyebabkan embargo minyak di

bulan Oktober 1973 terhadap negara-negara pendukung Israel (termasuk Amerika Serikat). Harga minyak meningkat tajam menjadi empat kali lipat dalam rentang waktu antara Oktober dan Desember di tahun itu. Chaudry (1997) mengungkapkan, aliran modal pada 1970-an telah membangun kembali institusi-institusi domestik dan ekonomi di tiap-tiap konstituen negara, serta membangun karakter ekonomi regionalnya, terutama negara-negara kaya minyak di Timur Tengah.

“Rejeki nomplok” petrodolar di kawasan Arab (Yergin, 1991), menandai sebuah ‘titik balik’ yang membuat banyak orang percaya bahwa hal itu akan melahirkan sebuah tatanan ekonomi Internasional baru (*New International Economic Order*) dan semangat persaudaraan kawasan Selatan, yang selanjutnya menyemangati pendirian Islamic Development Bank (IDB) dalam kesepakatan OIC (*Organization of Islamic Conference*) pada 1974. Dalam konteks itu, perbankan Islam lepas landas dari ide yang kabur dan terasa utopis, menjadi realitas (Warde, 2000).

Kini perkembangan ekonomi Islam telah menjadi fenomena modern yang menarik perhatian besar banyak kalangan. Sistem keuangan bebas riba, tidak lagi menjadi isu lokal di negara-negara muslim saja, tetapi juga menjadi trend global, dimana negara-negara non-muslim sudah mengambil posisi dan inisiatif untuk mengadopsi dan mengembangkannya. Negara-negara dengan industri keuangan terkemuka seperti Inggris (Aldohni, 2008), Cina, Prancis, Jepang, Hongkong dan Singapura terlihat berlomba-lomba menjadi pusat keuangan Islam. Bahkan World Bank, telah menjadikan keuangan Islam sebagai salah satu program utamanya (Reuters, 2012; World Bank, 2013).

### C. Perkembangan Modern

Saat ini, jumlah institusi perbankan Islam semakin meningkat dan mencapai

sekitar 500 bank syariah yang beroperasi di 75 negara di seluruh dunia, dengan populasi muslim dan non-muslim (The Banker, 2013). Sektor perbankan masih mendominasi industri jasa keuangan Islam, diestimasi memegang 80% total asetnya (IFSB, 2014). Pada tahun 2013, jumlah aset perbankan Islam global mencapai USD 1,7 triliun, menunjukkan bahwa perbankan Islam telah menjadi sektor dengan pertumbuhan tercepat dalam sistem keuangan Internasional, dengan perkiraan pertumbuhan rata-rata tahunan sebesar 17,6 % (EY, 2013).

Secara regional, total aset keuangan Islam umumnya berpusat di Timur Tengah dan Asia. Negara Iran, Bahrain, Qatar, Indonesia, Saudi Arabia, Malaysia, UAE dan Turki, yang juga teridentifikasi sebagai faktor utama pemicu laju gelombang keuangan Islam global, mewakili 78% dari aset perbankan Islam Internasional pada tahun 2012. Pertumbuhan diprediksi mencapai CAGR (compound annual growth rate) sebesar 19,7% dalam rentang waktu 2013-2018, secara signifikan lebih cepat dibanding negara-negara lain di sektor keuangan Islam (EY, 2013).

Negara-negara kaya minyak di kawasan Teluk (Arab Saudi, UEA, Qatar, Kuwait, Bahrain dan Oman), yang terhimpun dalam Dewan Kerjasama Teluk (Gulf Cooperation Council), memiliki total aset perbankan Islam mencapai USD 490 juta pada akhir 2013, dari jumlah USD 390 juta di tahun 2011. xPangsa pasar ini didominasi oleh Arab Saudi 49% atau USD 245 miliar pada 2012, pertumbuhan di sektor ini mencapai 20% per tahun, diikuti oleh UAE dengan aset 19%, Kuwait 16%, Qatar 11% dan Bahrain 5% (IFSB, 2014; EY, 2013). Bank al-Rajhi di Arab Saudi adalah bank Islam terbesar di kawasan Teluk saat ini (Paldi, 2013). Di kawasan regional Teluk, perbankan Islam memiliki pertumbuhan yang cenderung lebih cepat dibanding bank-bank konvensional, yakni rata-rata mencapai 17,4% dibanding perbankan

konvensional yang hanya 8,1% (E&Y, 2013). Kerajaan Arabia Saudi, adalah negara anggota Dewan Kerjasama Teluk (GCC) yang memiliki kondisi ekonomi paling dominan di antara kelima negara anggota lainnya (Ramady, 2005; SAMA, 2008; Ramady, 2009)

#### **D. Tantangan Otoritas Fatwa Perbankan**

Dalam praktek perbankan Islam, kepatuhan terhadap syariah Islam adalah karakter unik, dan merupakan tulang punggung eksistensinya (Amer, 2009). Karenanya, kebutuhan akan sistem kepatuhan syariah menjadi sangat krusial bagi perkembangan dan sustainability industri keuangan Islam (Hasan, 2010), dan untuk mengemban tugas ini, maka dewan syariah (shariah board) kemudian didirikan. Sebagai komponen penting dalam sistem tata kelola syariah di Lembaga Keuangan Islam (LKI), dewan syariah harus menjalankan dua fungsi penting, yaitu fungsi kontrol dan fungsi konsultatif, yang juga mencakup produksi dan legitimasi fatwa.

Dalam perkembangan sistem ekonomi Islam, posisi fatwa sebagai pijakan hukum sangat dibutuhkan (Maksum, 2012). Fatwa adalah produk pemikiran hukum Islam yang keberadaannya dapat mendorong dinamisasi hukum Islam dalam merespon persoalan-persoalan yang muncul, sesuai dengan dimensi ruang dan waktu yang melingkupinya (Djamil, 1995; al-Zaibari, 1995 dan Qardhawi, 1997).

Dalam sejarah pembelajaran agama Islam, terdapat empat model produk penggalan hukum Islam: fikih, fatwa, qadha' (putusan pengadilan), dan qanun (undang-undang). Fiqh dan fatwa sama-sama merupakan hasil ijtihad ulama yang bersifat privat, bukan bagian otoritas negara. Sedangkan qadha' dan qanun adalah hasil ketetapan elemen kenegaraan. Fiqh dan fatwa, meski sama status dan kedudukan pembuatnya, namun berbeda dalam hal inisiatif. Dari segi implikasi

daya ikatnya, fatwa dan fiqh tidak mengikat, sedangkan qadha' dan qanun bersifat mengikat publik.

Fatwa hanya mengikat orang yang mengeluarkan fatwa, peminta fatwa (mustafti) pun tidak terikat. Amien (2008), merinci perbedaan fatwa dengan qadha' sebagai berikut: Pertama, bila qadha' mengikat untuk dipatuhi, fatwa hanya bersifat informatif (tabyin). Kedua, keputusan qadha' harus dilaksanakan terhukum, sedangkan pemohon fatwa tidak wajib menerima atau melaksanakan fatwa. Ketiga, qadha' hanya berkenaan dengan pihak yang berperkara, dan berlaku pada wilayah hukum tertentu, sedangkan fatwa bisa dialamatkan pada kalangan lebih luas.

Perihal tidak mengikatnya keputusan hukum elemen "swasta" ini juga tercermin dari kaidah fikih, "*al-ijtihâdu la yunqadu bi al-ijtihâd*" (sebuah ijtihad tidak bisa dibatalkan oleh ijtihad lain). Ini cermin dari penghargaan atas kerja keras intelektual dalam Islam. Namun, jika dihadapkan dengan keragaman, demi kepastian hukum, maka berlakulah kaidah fikih, "*Hukmu al-hâkimi ilzâmun wa yarfa'u al-khilâf*" (ketetapan pemerintah bersifat mengikat dan menghentikan silang pendapat) (Amin, 2008). Walaupun fatwa tidak bersifat mengikat, namun kontribusi fatwa dalam dinamika pemikiran hukum Islam amat signifikan, terutama sebagai satu-satunya legal approval produk-produk di industri perbankan dan keuangan Islam. Produktivitas fatwa amat tinggi dalam memperkaya pembentukan kaidah hukum Islam untuk merespon tantangan aktual (Karni, 2010).

Dalam kerangka ini, maka tatanan supervisi dan pengawasan perbankan Islam di kerajaan Saudi Arabia yang berlangsung saat ini, nyatanya dinilai tidak sempurna mengakomodir kebutuhan masyarakat. perbedaan fatwa dan antar kebijakan-bank di satu yurisdiksi, seharusnya bisa dihindari dengan membangun struktur nasional terpadu

dalam mengawasi dan mensupervisi perbankan Islam, termasuk pengolahan fatwanya.

### **E. Tantangan Regulasi Perbankan**

Diskusi tentang praktek hukum dan penetapan regulasi di sebuah negara, tidak dapat dipisahkan dari unsur-unsur politik yang mewarnai dan mendominasi otoritas pemerintahan di masa tertentu. Fenomena yang terjadi di negara-negara Dewan Kerjasama Teluk (GCC), terutama Kerajaan Saudi Arabia dalam praktek kelembagaan perbankan dan keuangan Islamnya, sangat memperjelas korelasi ini.

Pada abad ke-19, Kekaisaran Turki mulai memperkenalkan hukum Barat ke dalam dunia Islam. Hal ini memprakarsai lahirnya dikotomi antara hukum umum dan hukum syariah, jangkauan fatwa-fatwa menjadi terbatas hanya pada hukum perorangan (pribadi), sedangkan hukum umum (sekuler) menjadi semakin luas. Setidaknya, terdapat tiga jenis kategori dalam persoalan fatwa. Pertama, negara yang masih menganggap hukum syariah Islam sebagai dasar dan menerapkannya dalam sebagian atau keseluruhan sistemnya. Kedua, negara yang menghapus total hukum Islam dan menggantikannya dengan hukum sekuler. Ketiga, negara yang mencoba mengkompromikan kedua wilayah hukum ini, dengan memasukkan hukum sekuler dan tetap memelihara hukum syariah Islam dalam waktu yang bersamaan (Mudzhar, 1993). Negara Arab Saudi termasuk dalam kategori pertama, yang masih menganggap hukum syariah Islam sebagai dasar dan menerapkannya dalam sistemnya.

Peralihan kekuasaan kepada Raja Faisal pada tahun 1964 telah dimungkinkan melalui fatwa seorang ulama Saudi, Muhammad bin Abd al-Wahhab (Rasheed, 2007). Semenjak itu, pola “religio-political orientation” sudah mulai teraplikasi, kekuasaan agama dan otoritas terus dipraktekkan oleh para ulama dan tokoh-tokoh politik yang secara

bersama-sama memperoleh legitimasi sebagai keberhasilan dari sebuah kerjasama.

Jalinan dukungan yang berlangsung selama dua ratus tahun secara mutual, telah menciptakan tingkat sensitivitas dan mekanisme fleksibel di Saudi, meski tidak bersifat eksklusif di Saudi, untuk mengekuarkan pendapat hukum konstitusi dari sumber-sumber hukum Islam (fatwa), yang memperkuat hubungan ini dengan menafsirkan hukum dan meningkatkan kesejahteraan negara Islam. Sensitivitas ini tampaknya didasarkan pada teori-teori ulama seperti al-Ghazali dan Ibnu Taimiyah yang mengidentifikasi negara Islam dengan agama dan kekuasaan, sebagai sumber utama dari campur tangan ilahi (Kechichian, 1986).

Saat ini, satu-satunya lembaga memegang otoritas regulasi dan berfungsi melakukan pengawasan dan supervisi terhadap sektor perbankan, sebagai bank sentral yang termodifikasi, di Kerajaan Saudi Arabia adalah Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA). Terkait hukum Islam sebagai dasar hukum pemerintah, SAMA berkewajiban untuk menjaga prinsip-prinsip kepatuhan syariah, sebagaimana tertulis di dalam Dikrit Kerajaan No. 23 tanggal 23/05/1377, pasal 2:

*Article 2:*

*The Saudi Arabian Monetary Agency shall not pay nor receive interest, but it shall only charge certain fees on services.*

*Article 6:*

*The Agency shall not undertake any of the following functions:*

- a. Acting in any manner which conflicts with the teachings of the Islamic Law. The Agency shall not charge any interest on its receipts and payments;*

Oleh karena tujuan ini pula, maka dalam pemberian nama institusi, Kerajaan Arab Sadi lebih memilih menggunakan kata “agency” daripada kata “bank”, sebagai refleksi niat untuk mengantisipasi penggunaan istilah yang mungkin dapat menggiring kepada konotasi “interest”. Secara reguler, dokumen-dokumen resmi Saudi Arabia, selalu menggunakan terma “komisi”, meski pada prakteknya, esensi dari “interest” tidak bisa dihindari, terlebih ketika SAMA kemudian menerbitkan Riyal Emas Saudi, yang menunjukkan pengakuan yang jelas terhadap konsep bunga.

Sementara, Dekrit Kerajaan No. 6 pada Desember 1959, berisi tentang pemberian izin kepada SAMA untuk menginvestasikan cadangan foreign exchange pada sekuritas asing, mengikuti praktek yang berlaku pada bank sentral secara internasional. Hal ini dapat diinterpretasikan juga dalam pengertian bahwa SAMA tidak akan menolak pemasukan-pemasukan bunga dari investasi asingnya.

SAMA telah dibentuk dari awal pendiriannya sebagai bank sentral yang telah termodifikasi. Keterbatasan utama yang dimiliki adalah kurangnya wewenang untuk mengeluarkan nota perpanjangan kredit kepada pemerintah dan bank, juga untuk mengimplementasikan peraturan moneter terhadap manipulasi tingkat bunga. Meskipun SAMA telah memiliki otoritas hukum untuk mengatur sistem perbankan, namun progress yang dicapai sangat lambat dibandingkan lembaga-lembaga moneter lainnya. Penyebabnya bukan hanya keterbatasan SDM yang berpengalaman dan terlatih dengan tepat, namun mungkin juga karena penolakan intervensi sistem oleh beberapa bank komersil asing, dimana sampai akhir 1964, hanya ada tiga bank lokal diantara total 12 bank yang beroperasi di Kerajaan Saudi.

Pada 1966, SAMA mengeluarkan undang-undang pengawasan perbankan yang lebih komprehensif, dengan tujuan

agar dapat melaksanakan lebih banyak fungsi bank sentralnya. Menariknya, krisis perbankan yang terjadi tahun 2008 telah membuktikan, SAMA cukup teruji ketangguhannya, dibandingkan pusat-pusat keuangan lainnya di seluruh dunia, dimana hampir tidak ada tanda-tanda kegagalan bank atau systemic breakdown pada pinjaman antar-bank. Praktek SAMA dinilai sangat cukup bersesuaian dengan standar-standar regulasi dan supervisi Internasional, hanya saja ia masih harus bisa menghadapi berbagai tantangan regulasi di sektor perbankan Islam domestik (Ramady, 2009). Secara mengejutkan, SAMA sudah terklasifikasi sebagai sistem moneter terbaik dunia “group 2” pada standar BICRA (Banking Industry Country Risk Assessment), pada tahun 2011, dan bertahan hingga 2014, setelah menempati “group 3” pada 2010 (S&P, 2011; S&P, 2013; S&P, 2014).

Pada krisis finansial dunia 2008, lembaga keuangan Islam telah menunjukkan stabilitas yang relatif dalam mengatasi berbagai masalah, seperti pembiayaan derivatif, produk sintetis dan pinjaman sub-prime. Hal ini sangat diperhatikan oleh otoritas SAMA, sehingga besar kemungkinan bahwa SAMA akan lebih mudah terbuka memberi peluang bank-bank di Saudi untuk beroperasi secara Islami, atau mengkonversi praktek-praktek yang ada ke dalam sistem keuangan Islam. Salah satu bank terbesar Saudi, National Commercial Bank (NCB), telah membuat keputusan untuk mengkonversi secara total seluruh cabang retailnya menjadi cabang keuangan Islam (Ramady, 2009).

Legitimasi Kerajaan Saudi Arabia memang dilandasi oleh ajaran-ajaran Islam, namun manajemen perekonomian dan sistem perbankannya dilandasi oleh praktek-praktek negara Barat. Pembahasan ekonomi Islam dalam ranah regulasi menjadi hal yang cukup sensitif. Fakta Islamic Development Bank (IDB) berbasis di Arab Saudi, tidak menafikan realitas dua group perbankan Islam terbesar, Dar

Al-Maal Al-Islami dan Dallah Al-Baraka, yang dimiliki oleh para pembesar Arab Saudi, tidak mendapatkan izin operasi bank-bank komersialnya di wilayah Kerajaan Saudi Arabia. Ketika Al-Rajhi Bank and Investment Company memperoleh izin operasionalnya pada tahun 1985, syarat yang harus dipenuhinya adalah tidak mencantumkan nama Islam dalam penamaanya. Logikanya, apabila ada bank berlabel Islam, maka bank-bank lain yang tidak berlabel Islam akan dinilai tidak islami, meski secara legal semua bank yang beroperasi di negeri ini disebut-sebut sebagai institusi Islam. Barangkali pertimbangan terberatnya adalah realitas deposito-deposito banknya dan kepemilikan asingnya yang sangat tinggi, menghasilkan pemasukan bunga yang cukup besar (Warde, 2000).

Pada suatu kondisi ekstrim, dalam yurisdiksi non-syariah, dimana bank syariah dan bank konvensional beroperasi secara berdampingan, semua bank terlihat tunduk pada persyaratan pelaporan, kebijakan pengawasan, kerangka, pendekatan, manual, metodologi, sistem, proses dan prosedur yang sama. Namun, dalam yurisdiksi tersebut, otoritas pengawasan harus mampu mempertimbangkan apakah ada perbedaan antara fakta lapangan dan representasi masyarakat terkait kepatuhan syariahnya. Perbedaan atau gap yang teridentifikasi akan berdampak pada pertimbangan implikasinya, terkait misselling, perlindungan konsumen, tata kelola dan pengendalian internal, bahkan dapat mempengaruhi kesimpulan otoritas pengawasan pada "sistem dan kontrol" bank dan manajemen risiko reputasi. Pada kondisi ekstrem lainnya, di bawah yurisdiksi hukum Islam, di mana kedua jenis bank beroperasi secara berdampingan, bank Islam dituntut untuk melaporkan informasi tambahan terkait produk dan transaksi perbankan Islam, serta kepatuhan syariahnya.

Dalam konteks absennya regulasi di negara ini, Utsman (2009) di dalam

penelitiannya, mengidentifikasi aplikasi instrumen-instrumen tawarruq di instansi perbankan, yang beroperasi dengan komitmen non-Riba di Arab Saudi, sebagai pelanggaran terhadap peraturan pengawasan perbankan SAMA, yang ditetapkan melalui Dekrit Kerajaan No. M/5 tanggal 22/02/1386 H. Padahal, instrumen tawarruq telah mendominasi di berbagai aktifitas perekonomian dan mencapai 80% total pembiayaan perbankan di negeri ini. Sangat disayangkan, mengingat dari segi nilai absolut, sektor perbankan Islam Arab Saudi memiliki total aset terbesar, USD 245 miliar, yakni 49% aset perbankan Islam di kawasan Dewan Kerjasama Teluk (Kuwait Finance House, 2013).

Lebih luas, al-Baltaji (2008) mengidentifikasi 13 titik lemah yang dihadapi negara-negara Teluk di sektor perbankan dan keuangan Islam, di tengah era booming ini. Salah satunya adalah keanekaragaman standar dan fatwa yang dibuat oleh para ulama. Sangat disayangkan, terlebih fakta ini justru menjadi salah satu alasan utama prinsip akuntansi syariah tidak dirancang di dalam standar Basel. Keragaman fatwa ini, dianggap tidak memenuhi kelayakan referensial untuk menjadi pedoman.

## **F. Urgensi Regulasi Perbankan**

Perkembangan pesat yang dialami oleh perbankan Islam di berbagai penjuru dunia, dalam berbagai aspeknya, harus diimbangi dengan perkembangan serupa dari segi regulasi dan supervisi yang efektif. Penelitian Mohieldin (2012) membuktikan bahwa peraturan atau regulasi tentang perbankan Islam, tidak hanya mendorong perkembangan lembaga-lembaga perbankan Islam dan eksistensinya, namun juga dapat mendongkrak laju pembangunan negara. Selain itu, pengalaman praktek Islam di Prancis (Joppke, 2013), kiranya cukup untuk menegaskan bahwa wacana hukum merupakan sumber daya penting dalam proses integrasi.

Meskipun studi seperti Vogel dan Hayes (1998) dan Karimi (2009) mengemukakan bahwa fleksibilitas pengaturan hukum di beberapa yurisdiksi dengan sistem hukum konvensional, memberikan ruang bagi praktek perbankan Islam, namun para ulama Islam tidak nyaman dengan argumen ini, dan tetap bertahan pada idealisme syariah yang tegas dalam aktifitas keuangan dan perbankan, yang tidak bisa terakomodasi di bawah sistem hukum konvensional. Karena itu, melembagakan kerangka hukum dan peraturan yang kuat untuk bank Islam dan lembaga keuangan Islam lainnya, tidak bisa ditunda lagi urgensinya (Mutallib, 2015).

Secara kasat mata, memang terdapat persamaan pada produk dan konsep perbankan Islam dengan produk dan konsep perbankan konvensional, namun perlu diperhatikan bahwa praktek-praktek pada sistem ekonomi Islam, tidak sama dengan sistem hukum, regulasi dan akuntansi yang sudah ada. Seharusnya, para regulator di negara sekuler, selain menetapkan peraturan-peraturan standar yang cermat terkait persyaratan modal, cadangan, aset serta rasio, mereka juga harus bisa menciptakan peraturan-peraturan untuk mengontrol isu-isu seperti metode-metode keuangan baru dan syarat-syarat kepemilikan pada institusi Islam dan sebagainya. Singkatnya, lembaga-lembaga Islam ini harus beroperasi di bawah pengawasan cermat pasar dan otoritas keagamaan, dan pada waktu yang sama, harus bisa juga mematuhi praktek-praktek dan standar internasional (Warde, 2000).

Konsep Profit and Loss sharing (PLS) yang mendasari pengoperasian perbankan Islam, tidak secara otomatis bisa membebaskan lembaga ini dari pengawasan. Sebagai lembaga konvensional, lembaga perbankan Islam justru membutuhkan tingkat peraturan kehati-hatian dan pengawasan yang sama, dengan sistem perbankan konvensional, terutama pada beberapa fitur seperti moral

hazard, pencegahan krisis sistemik dan permintaan perlindungan terhadap kepentingan deposan (Mutallib, 2015).

Wilson (2003) menegaskan bahwa kerangka hukum dan peraturan sangat penting untuk efektivitas dan efisiensi lembaga keuangan Islam, sebagai kerangka hukum dan peraturan yang baik untuk memastikan pelaporan dan pengungkapan pelanggaran yang memadai, kontrol manajemen risiko, pemantauan modal kecukupan, serta mitigasi masalah informasi asimetris. Kegagalan kerangka hukum dan peraturan, memastikan bahwa semua ini sudah cukup untuk memungkinkan terjadinya kepanikan keuangan atau bank runs, yang menimbulkan ancaman serius bagi kelangsungan hidup lembaga perbankan. Oleh karena itu, Karimi (2009) menyarankan kepada bank sentral dan otoritas pengawas lainnya, tentang urgensi penempatan undang-undang khusus, dalam menjalankan fungsi identifikasi dan melakukan penanganan terhadap tantangan-tantangan serius yang dihadapi industri perbankan Islam.

Ketersediaan kerangka hukum dan peraturan yang tepat, sangat bermanfaat bagi tingkat kesehatan lembaga-lembaga, di samping untuk membantu regulator, terutama Bank Sentral, dalam mengatur, mengawasi lembaga keuangan, dan lebih efektif dalam pelaksanaan dan pengelolaan kredit serta kebijakan moneter (Karimi, 2009 dan Mutallib, 2015). Kerangka hukum Islam yang independen ini, menjadi semakin urgent di tengah fakta munculnya produk-produk keuangan dan investasi syariah yang bersifat kompleks, inovatif dan menawarkan keragaman bentuk serta tingkat resiko, yang jauh berbeda dari bentuk-bentuk konvensional.

Pada era awal kemunculan perbankan Islam modern, sejumlah skema regulatoris Islam yang cenderung ambisius, sempat dikonseptualkan oleh para pakar dan ulama, termasuk wacana tentang bank sentral Islam, pemungutan zakat secara



global dan sebagainya. Sayangnya, realisasi ide-ide ini hanya sampai pada tahap wacana saja. Dalam praktek selama bertahun-tahun, Grassa (2013) menyimpulkan bahwa pengembangan kerangka kerja tata kelola lembaga keuangan Islam, selalu dikonesp berdasarkan kebutuhan dan perkembangan yang dialami di masing-masing negara.

Warde (2000) menjelaskan, di era 1970-an, para regulator di bidang keuangan, dituntut untuk bisa menjalankan sejumlah tugas yang bersifat teknis, seperti menjamin terciptanya sektor keuangan yang aman dan sehat, memobilisasi simpanan-simpanan agar tersalur ke sektor-sektor produktif, dan menciptakan saluran bagi pembayaran-pembayaran di sektor ekonomi, di luar panggung politik. Pada dekade terakhir ini, hampir semua negara, termasuk negara-negara dengan tradisi dan otoritas regulasi yang mapan, telah diguncang oleh krisis-krisis perbankan. Pasar nasional yang mengalami perkembangan pesat (the emerging markets) – kategori yang ditujukan pada kebanyakan negara Islam – lebih mudah rentan karena kurang memiliki kerangka regulasi dan tradisi, juga mengalami serangkaian permasalahan struktural. Umumnya, negara-negara itu memiliki banyak bank dan sangat membutuhkan konsolidasi.

Meski pernah dibatasi hanya pada negara-negara maju, peraturan-peraturan baru mengenai keuangan global saat ini sedang diperluas cakupannya ke seluruh negara lain. Empat faktor yang menjelaskan perkembangan ini, antara lain: penyebaran ideologi liberal; integrasi negara-negara yang sedang mengalami perkembangan pesat ke dalam perekonomian global, semakin pesatnya keterlibatan institusi-institusi keuangan internasional di dalam pasar nasional; dan meluasnya krisis-krisis mata uang dan perbankan.

## G. Kesimpulan

Keberhasilan sebuah sistem ekonomi Islam di negara manapun, sangat tergantung pada keyakinan para pemangku kepentingan untuk menjamin semua komponen sistem tetap *in line* dengan prinsip dan aturan syariah Islam. *Political will* yang membangun sistem ekonomi negara berdasarkan Islam, secara kasat mata, tidak hanya mudah diidentifikasi melalui kebijakan-kebijakan dan program-program pemerintah, namun juga melalui regulasi yang ditetapkan. Sangat disayangkan jika di negara-negara yang mengusung prinsip-prinsip Islam sebagai ideologi utama konstitusi, semangat ini harus terkendala regulasi dan dukungan pemerintah.

Dalam hal kepatuhan syariah, perkembangan inovasi produk sebagai tuntutan persaingan dalam bisnis keuangan, tentu membutuhkan fatwa dan regulasi yang kuat dan mampu mengakomodir semua kebutuhan pasar. Dalam sebagian besar kasus, kelemahan mekanisme kontrol dari otoritas yang lebih tinggi, akan berdampak pada munculnya produk-produk kontroversial dan diklaim sesuai syariah, padahal, sejatinya tidak dapat diterima secara umum, namun beberapa dewan syariah dan akademisi mengakui kesesuaiannya dengan syariah Islam. Jika ini berlanjut, pada gilirannya, akan mengancam stabilitas industri keuangan Islam. Sebagaimana diungkapkan Obaidullah (2005), salah satu kelemahan industri keuangan Islam terletak pada mekanisme justifikasi fatwa terhadap transaksi-transaksi keuangan. Perkembangan ini, boleh dinilai sangat wajar, sebagai konsekuensi dari upaya modifikasi akad-akad klasik untuk beradaptasi dengan praktek keuangan modern, namun harusnya apologi ini tidak berlarut terlalu lama.

Selain itu, peraturan-peraturan baru mengenai keuangan global, menjadi tantangan terbesar yang harus diselesaikan oleh yurisdiksi-yurisdiksi atau sistem moneter yang ingin serius mengoperasikan lembaga keuangan dan perbankan yang

bebas riba. Saudi Arabia, tetap harus mengevaluasi diri, meski sempat digadang sebagai sistem moneter yang paling tangguh saat krisis yang menimpa dunia tahun 2008. Kelonggaran regulasi terhadap bank-bank asing dan konvensional, seharusnya dapat diatasi dan diminimalisir, jika pemerintah memang serius ingin menerapkan sistem ekonomi Islam di negaranya.

### Daftar Pustaka

- Al-Baltaji, Muhamad, Dr., *al-Bunûk as-Sa'ûdiyah Tuqaddimu Maqlûb at-Tawarruq, wa Ta'zifu 'an al-Wadi'ah al-Islâmiyah*, (internet), <[http://www.aleqt.com/2008/08/18/article\\_151383.html](http://www.aleqt.com/2008/08/18/article_151383.html)>, (diakses 6 September 2013).
- Aldohni, Abdul Karim, 2008, *The Emergence of Islamic Banking in the UK: A Comparative Study with Muslim Countries*, Arab Law Quarterly, Vol. 22, No. 2 (2008), pp. 180-198, Brill-Jstor, <<http://www.jstor.org/stable/27650617>> (diakses 09/06/2013 23:48).
- Al-Zaibari, Amir Sa'îd, 1995, *Mabâhith fî Ahkâm al-Fatwâ*, Beirut: Dar Ibn Hazm.
- Amer, Zahera bani, 2009, *Optimal Shariah Governance in Islamic Finance by Dr. Aznan bin Hasan*, Islamic Economics & Finance Pedia (internet), <<http://www.iefpedia.com/english/?p=1341>> (diakses 21 Desember 2012).
- Amin, Ma'ruf, 2008, *Fatwa Dalam Sistem Hukum Islam*, Jakarta: eISAS.
- Asaad, Reem M, 2007, *The Regulatory Framework of Islamic Banking in Saudi Arabia*, Sixth Conference of Saudi Economic Association, Kerajaan Saudi Arabia.
- Chaudhry, Kiren Aziz, 1997, *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Djamil, Fathurrahman, 1995, *Metode Ijtihad Majelis Tarjih Muhammadiyah*, Jakarta: Logos.
- Erler, Daniela, 2010, *Islamic Finance: Complement or Substitute? An Empirical Analysis*, Michigan Journal of Business, 04/01/2010, Volume 3, Issue 2, halaman 9-55, Middlebury College.
- EY, 2013, *World Islamic Banking Competitiveness Report 2013-14: The Transition Begin, anniversary edition*, x Ernst & Young (internet) <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_-\\_World\\_Islamic\\_Banking\\_Competitiveness\\_Report\\_2013%E2%80%9314/\\$FILE/EY-World-Islamic-Banking-Competitiveness-Report-2013-14.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_World_Islamic_Banking_Competitiveness_Report_2013%E2%80%9314/$FILE/EY-World-Islamic-Banking-Competitiveness-Report-2013-14.pdf)> (diakses 24 Januari 2014).
- Grassa, Rihab, 2013, "Shariah Supervisory System in Islamic financial Institutions: New Issues and Challenges: A Comparative Analysis between Southeast Asia Models and GCC Models", Humanomics, Vol. 29 Iss: 4, pp.333 - 348
- Hasan, Zulkifli, 2010, "Regulatory Framework of Shari'ah Governance System in Malaysia, GCC Countries and the UK", Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies, Vol. 3, 3-2 (March 2010), pp. 82–115.
- IFSB, 2014, *Islamic Financial Services Industry Stability Report 2014*, Kuala Lumpur-Malaysia: Islamic Financial Services Board.

- Joppke, Christian and John Torpey, 2013, *Legal Integration of Islam: A Transatlantic Comparison*, Cambridge & London: Harvard Univ. Press.
- Karimi, Abdul Jabbar, 2009, *Challenges Facing Islamic Banks. Islamic Economic & Finance*, (internet) <<<http://www.nzibo.com/IB2/Challenges.pdf>>> (diakses 5 November 2014).
- Karni, Asrori S, 2010, Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah (Syariah Compliance) Dalam regulasi Perbankan Syariah, Tesis: Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Juni 2010.
- Kechichian, Joseph A., 1986, *The Role of the Ulama in the Politics of an Islamic State: The Case of Saudi Arabia*, *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 18, No. 1 (Feb., 1986), pp. 53-7, Cambridge University Press. <<http://www.jstor.org/stable/162860>> (diakses: 09/06/2014 00:42)
- Maksum, Muhammad, 2012, *Fatwa Majelis Ulama Indonesia, dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan*, cet II, Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Badan Mohieldin, Mahmoud, Iqbal, Zamir, Rostom, Ahmed, Fu, Xiauchen, 2011, *The Role of Islamic Finance in Enhancing Financial Inclusion in Organization of Islamic Cooperation (OIC) Countries*, Islamic Economic Studies, Policy Research Working Paper WPS5920, Islamic Economics and Finance Working Group - World Bank, Washington, DC, December 2011 (55-120).
- Mudzhar, Mohammad Atho, 1993, *Fatwa-Fatwa Majelis Ulama Indonesia: Sebuah Studi tentang Pemikiran Hukum Islam di Indonesia (1975-1988)*, INIS, Jakarta.
- Muttalib, Sekoni Abiola, 2015, *Legal and Regulatory Issues and Challenges Inhibiting Globalization of Islamic Banking System*, Munich Personal RePEc Archive Paper No. 62332, posted 24. February 2015 14:38 UTC, (internet) <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/62332/> (diakses 1 Juni 2015)
- Obaidullah, Mohammed, 2005, *Islamic Financial Services, Associate Professor Islamic Economics Research Center*, Jeddah, Saudi Arabia: King Abdulaziz University.
- Paldi, Camille Silla, 2013, *The Current State of Islamic Finance in the Gulf Co-operation Council*, Diaz Reus Publications, Miami, Florida. Republika, 2009, *Institusi Pendidikan Barat pun Tawarkan Ekonomi Islam*, Senin, 07 September 2009.
- Qardhawi, Yusuf, 1997, *al-Fatwa Bayn al-Indhibâth wa al-Tasayyub*, terjemah: As'ad Yasin, Jakarta: Gema Insani Press.
- Ramady, Mohamed A, 2005, *The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements and Challenges*, Springer, New York, NY.
- Ramady, Mohamed A, 2009, *Evolving Banking Regulation and Supervision A Case Study of The Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA)*, *International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management*, Vol. 2 No. 3, 2009, pp. 235-250, Emerald Group Publishing Limited.
- Rasheed, Madawi, 2007, *Contesting the Saudi State Islamic Voice from a*

- New Generation*, Cambridge University Press, New York.
- Reuters, 2012, *World Bank, IDB sign Islamic Finance Agreement*, News, (internet) <<http://uk.reuters.com/article/2012/10/17/islamic-finance-worldbank-idUKL5E8LH1FR20121017>> (diakses 27 Januari 2013).
- SAMA, 2008, *Monthly Statistical Bulletin*, SAMA, Riyadh, February.
- Standard & Poor's Ratings Services, 2013, *Gulf Islamic Banks Continue to Grow Faster than Their Conventional Peers, but Profitability Rates Are Converging*, 1 Oktober 2013.
- TB, 2013, *Top Islamic Financial Institutions: Special Report 2013*, London-Inggris: The Banker & Noor Islamic bank.
- The World Bank, 2012, *The World Bank and Islamic Development Bank Sign Memorandum of Understanding on Islamic Finance*, News, (internet) <<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/10/14/world-bank-islamic-development-bank-sign-memorandum-of-understanding-islamic-finance>> (diakses 27 Januari 2013).
- Vogel, F. & Hayes S., 1998, *Islamic Law and Finance: Religion, Risk and Returns*, Kluwer Law International. Netherlands.
- Warde, Ibrahim, 2000, *Islamic Finance in the Global Economy*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Wilson, Rodney, 2003, *Regulatory Challenges posed by Islamic Capital Market Products and Services*, International Organization of Securities Commissions (IOSCO) Task force on Islamic capital market, Istanbul - Turki.
- Yergin, Daniel, 1991, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Simon and Schuster, New York.