

PERBANKAN SYARIAH NASIONAL
Perkembangan dan Arah Kebijakan Pengembangannya

Hatief Hadikoesoemo
Biro Gubernur Bank Indonesia

Abstract

Islamic banking development in Indonesia is a part of Islamic banking international development, and of dynamic thought and effort of economists individually or institutionally.

Changes in UU No.7 tahun 1992to UU No.10 tahun 1998 about Islamic banking is one of Bank Indonesia's commitment as task that have been done. Because of the change, law enforcement of Islamic banking will be clear and strong in institutional side and operational side.

Development of Islamic banking forward have to be enforced by knowledge of actual condition and important issues that faced by Islamic banking, because completed regulations and infrastructures are the basic problems that have to be solved in short run.

Keywords: Interest-free Banking, Dual Banking System, Islamic Banking Act

PENDAHULUAN

Perbankan syariah dalam peristilahan internasional dikenal sebagai *Islamic banking* atau terkadang juga dikenal sebagai perbankan tanpa bunga (*interest-free banking*). Peristilahan dengan menggunakan kata *Islamic* tidak terlepas dari asal-usul sistem perbankan syariah yang pada awalnya dikembangkan sebagai suatu respon dari kelompok ekonom dan praktisi perbankan muslim yang berusaha mengakomodasikan desakan dari berbagai pihak yang menginginkan agar tersedia jasa transaksi keuangan yang dilaksanakan sejalan dengan nilai moral dan prinsip-prinsip syariah Islam,

khususnya berkaitan dengan pelarangan praktek *riba*, kegiatan yang bersifat spekulatif yang serupa dengan perjudian (*maysir*), ketidakjelasan (*gharar*) dan pelanggaran prinsip keadilan dalam bertransaksi, serta keharusan penyaluran pembiayaan dan investasi pada kegiatan usaha berdasarkan etika (*ethical investment*) serta halal secara syariah. Oleh karena itu perbankan syariah dapat diartikan sebagai lembaga perbankan yang menjalankan fungsi sebagai mana layaknya lembaga intermediasi dana dan penyedia jasa keuangan namun melaksanakan kegiatan usahanya dengan tidak bertentangan dengan prinsip syariah. Sedangkan istilah

perbankan tanpa bunga (*interest-free banking*) banyak dipergunakan oleh karena keunikan yang paling menonjol dari sistem perbankan syariah adalah pelarangan penggunaan instrumen bunga dalam seluruh kegiatan usahanya. Hampir seluruh pakar perbankan syariah menolak penyederhanaan perbankan syariah sebagai bank tanpa bunga, misalnya, Haron (2001) menegaskan: "perbankan syariah tidak dikembangkan dengan hanya menghilangkan unsur *riba* (bunga) dalam transaksi keuangan, namun lebih dari itu dengan mengadopsi seluruh prinsip-prinsip keadilan, dalam ajaran agama serta menerapkan hukum, prosedur dan instrumen keuangan yang dapat memelihara dan menjamin terlaksananya keadilan, persamaan, dan tegaknya nilai-nilai moral dalam kegiatan keuangan". Dalam perkembangannya, perbankan syariah tidak semata-mata dikaitkan dengan masalah tuntutan pemenuhan ketentuan agama, tetapi lebih ditekankan pada *advantages* yang dapat ditawarkan oleh perbankan tersebut baik secara mikro bagi pengguna jasa dan investor maupun secara makro bagi sistem perekonomian secara keseluruhan. Paradigma yang seperti ini diadopsi oleh banyak negara yang mengembangkan perbankan syariah dengan menegaskan bahwa perbankan syariah adalah sistem yang dapat dipakai dan dioperasikan oleh siapa

saja, tidak hanya masyarakat muslim.

PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA :

Latar Belakang Pengembangan

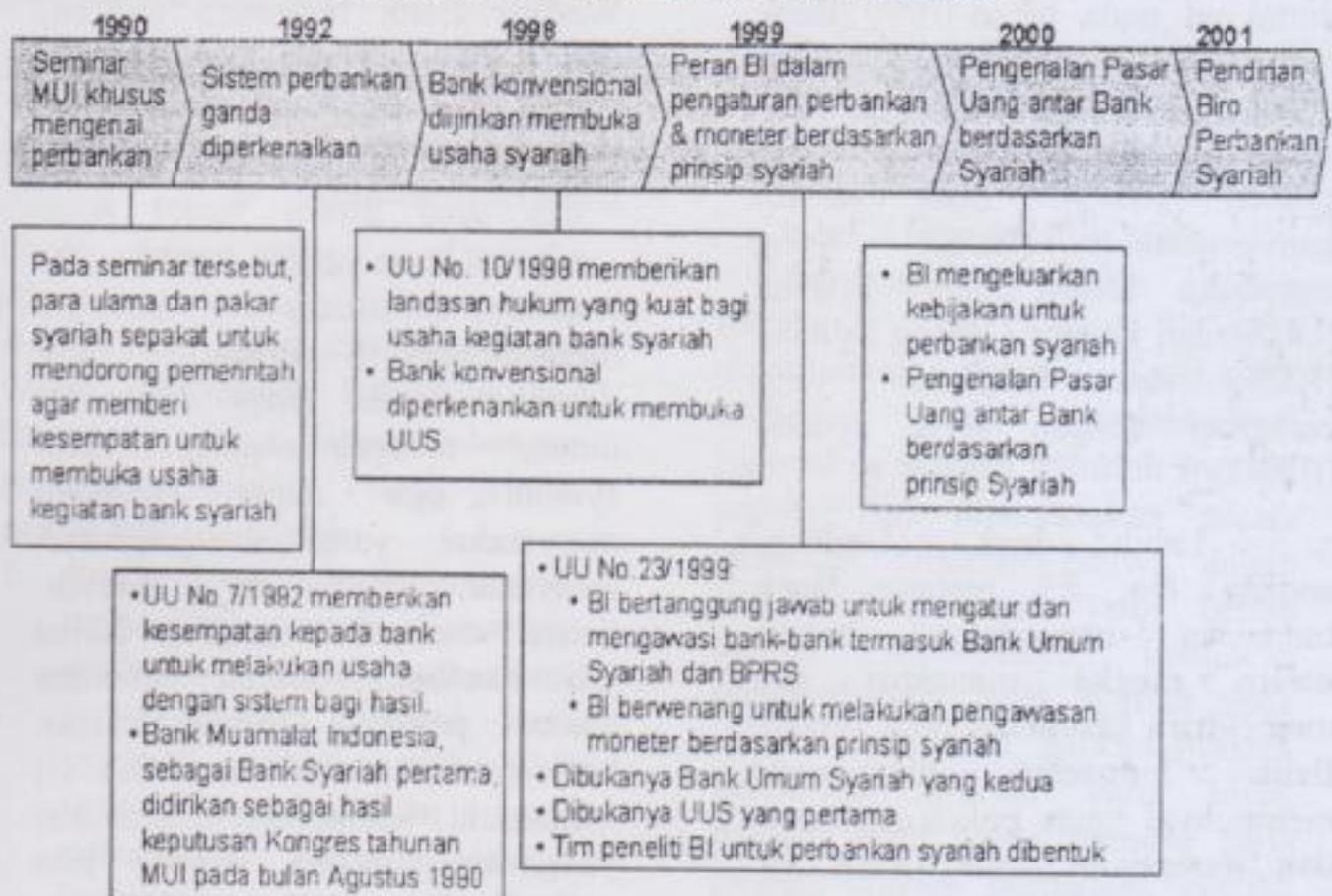
Secara historis perkembangan perbankan syariah di Indonesia tidak terlepas dari perkembangan dan kemajuan perbankan syariah internasional, serta perkembangan dinamika pemikiran dan upaya dari para ulama, ahli ekonomi baik secara individu maupun institusional. Awal mula dari perbankan syariah modern di Indonesia dapat dicatat pada waktu pendirian BPR Dana Mardhatillah dan BPR Berkah Amal Sejahtera pada awal 1991 di Bandung yang diprakarsai oleh ISED (Institute for Sharia Economic Development) dan pada bulan November 1991 berdiri Bank Muamalat Indonesia di Jakarta. Gagasan pembentukan bank syariah nasional tersebut erat dengan pokok pemikiran yang dihasilkan dari Lokakarya MUI pada tanggal 18-20 Agustus 1990 di Cisarua dengan topik utama "Masalah Bunga Bank dan Perbankan". Pokok pemikiran tersebut akhirnya dibawa dalam kongres tahunan MUI IV pada tanggal 22-25 Agustus 1990 yang menyetujui penyusunan cetak biru pendirian Bank Muamalat Indonesia.

Dalam rangka pemberian landasan hukum bagi beroperasinya perbankan syariah, dalam revisi UU

Pokok Perbankan No. 14/1967 menjadi UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan telah dimasukkan ketentuan tentang pelaksanaan kegiatan perbankan dengan prinsip bagi hasil yang selanjutnya diatur secara lebih rinci dalam PP No. 72 Tahun 1992 tentang Bank dengan Prinsip bagi Hasil. Berdasarkan UU No. 7 Tahun 1992 itu bank syariah

dipahami sebagai bank bagi hasil, selebihnya bank syariah harus tunduk pada peraturan perbankan umum yang berbasis konvensional. Oleh karenanya manajemen bank syariah cenderung mengadopsi produk-produk perbankan konvensional yang “disyariahkan”, dengan variasi produk yang terbatas.

Gambar 1.
Perkembangan Perbankan Syariah di Indonesia



Selanjutnya landasan hukum bank syariah menjadi lebih jelas dan kuat baik dari segi kelembagaannya maupun landasan operasional syariahnya dengan diubahnya UU No.7 Tahun 1992

tentang Perbankan menjadi Undang-undang No.10 Tahun 1998, dimana pengembangan bank syariah merupakan amanat yang harus dilaksanakan oleh Bank Indonesia karena UU tersebut

mengakui keberadaan bank konvensional dan bank syariah secara berdampingan atau dikenal sebagai *dual banking system*. Berdasarkan UU tersebut bank umum maupun BPR dapat beroperasi berdasarkan prinsip syariah dan bank umum konvensional melalui suatu mekanisme perizinan tertentu dari Bank Indonesia dapat melakukan kegiatan usaha perbankan syariah dengan membuka Kantor Cabang Syariah. Guna menindaklanjuti UU dimaksud pada tahun 1999 Bank Indonesia mengeluarkan ketentuan mengenai kelembagaan dan jaringan kantor bagi bank umum syariah (BUS), bank umum konvensional (BUK) yang membuka Unit Usaha Syariah (UUS) dan Kantor Cabang Syariah (KCS) dan ketentuan yang berkaitan dengan BPR syariah (BPRS).

Lebih jauh, Undang-undang No. 23 tentang Bank Indonesia menyatakan bahwa dalam rangka mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, Bank Indonesia diantaranya mempunyai tugas pokok mengatur dan mengawasi bank (Pasal 8), termasuk bank umum dan BPR syariah. Tugas pokok tersebut mempertegas bahwa Bank Indonesia berkewajiban mengembangkan bank syariah dengan menyusun ketentuan dan menyiapkan infrastruktur yang sesuai dengan karakteristik bank

syariah. Disamping itu, pasal 10 UU No. 23 tahun 1999 menegaskan bahwa Bank Indonesia dapat melakukan pengendalian moneter berdasarkan prinsip-prinsip syariah. Pada tahun 2000, sebagai tindak lanjut dari UU No. 23 tahun 1999, dikeluarkan ketentuan yang mengatur kliring, pembukaan rekening giro pada Bank Indonesia bagi UUS, Giro Wajib Minimum (GWM) bagi bank umum syariah, Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah (PUAS), Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI) dan Konversi Bank Konvensional serta Pembukaan Kantor Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank Konvensional.

Keberadaan kedua UU tersebut diatas semakin mempertegas amanat yang diberikan pada Bank Indonesia untuk mengembangkan bank syariah agar dapat melayani masyarakat yang menginginkan pelayanan perbankan syariah. Selain merupakan amanat kedua UU tersebut, terdapat beberapa alasan perlunya pengembangan bank syariah antara lain adalah: (i) memenuhi kebutuhan masyarakat yang menghendaki layanan jasa perbankan yang sesuai dengan prinsip syariah; (ii) meningkatkan mobilisasi dana masyarakat yang belum terserap sistem perbankan yang ada dan mengoptimalkan proses *saving-investment* guna usaha percepatan pembangunan; (iii) meningkatkan ketahanan

sistem perbankan nasional dengan mengembangkan bank syariah yang mempunyai karakteristik kegiatan usaha yang menekankan *ethical investment*, transaksi non-interest base (lebih banyak berbasis *equity* dengan prinsip bagi hasil) dan transaksi keuangan yang tidak bersifat spekulatif, serta pembiayaan yang harus didasarkan pada kegiatan usaha riil; dan (iv) menyediakan sarana bagi investor internasional untuk melaksanakan pembiayaan dan transaksi keuangan yang sesuai dengan prinsip syariah.

Prinsip pokok pengembangan

Memperhatikan realitas bahwa pengembangan perbankan syariah relatif masih baru dan masih dalam tahap awal, maka diperlukan suatu prinsip-prinsip pokok yang dapat dijadikan acuan dalam penyusunan kebijakan dan ketentuan pengembangan perbankan syariah. Prinsip-prinsip pokok tersebut adalah:

1. Pengembangan jaringan kantor perbankan syariah diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar (*market driven*) yaitu interaksi antara masyarakat yang membutuhkan jasa perbankan syariah dengan investor atau lembaga perbankan yang menyediakan pelayanan jasa perbankan syariah.
2. Pengaturan dan pengembangan perbankan syariah dilaksanakan dengan tidak menerapkan *infant industry argument* atau

memberikan perlakuan-perlakuan khusus. Perlakuan yang sama (*equal treatment*) antara bank syariah dan bank konvensional adalah dalam rangka menghindari peng-anak-emas-an atau peng-anak-tiri-an salah satu pihak.

3. Pengembangan perbankan syariah baik dari sisi kelembagaan maupun pengaturan dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan (*gradual and sustainable approach*).
4. Pengaturan dan pengembangan perbankan syariah menerapkan prinsip *universalitas* sesuai dengan nilai dasar Islam yaitu rahmat bagi sekalian alam.

Berdasarkan prinsip pokok tersebut, hal yang perlu diperhatikan dalam menetapkan kebijakan pengembangan perbankan syariah haruslah melalui proses dan dilaksanakan secara bertahap. Disadari bahwa dalam realitas lingkungan yang belum syariah sepenuhnya, kebijakan pengembangan bank syariah tidak dapat melahirkan praktek-praktek perbankan syariah yang ideal, namun tetap harus menuju pada praktek-praktek perbankan syariah yang ideal.

KONDISI AKTUAL DAN BEBERAPA ISU POKOK

Pengembangan perbankan syariah kedepan harus dilandasi pemahaman kondisi aktual dan isu-

isu pokok yang dihadapi bank syariah. Kelengkapan peraturan dan infrastruktur merupakan permasalahan mendasar yang perlu segera diatasi dalam jangka pendek karena merupakan prasyarat bagi beroperasinya bank syariah. Hal lain adalah relatif rendahnya tingkat pemahaman masyarakat terhadap operasional bank syariah yang akan menentukan perkembangan bank syariah di masa mendatang. Selain itu, perkembangan perbankan syariah juga ditentukan oleh minat investor untuk masuk ke industri perbankan syariah yang akan ditentukan oleh kinerja para bankir syariah dalam mengelola banknya. Selanjutnya, perkembangan kelembagaan dan indikator keuangan perbankan syariah merupakan hal penting yang harus dipantau secara berkala dan merupakan input berharga dalam menentukan langkah-langkah pengembangan perbankan syariah. Akhirnya, perkembangan bank syariah pada tingkat internasional perlu dipahami untuk memetakan posisi yang telah dicapai oleh perbankan syariah di Indonesia.

Peraturan dan Infrastruktur

Pada tahap awal, landasan hukum bagi pengembangan perbankan syariah adalah UU No. 7 tahun 1992 yang mengizinkan bank untuk memberikan pinjaman kepada nasabah dengan prinsip bagi hasil. Sejak tahun 1992-1998 dapat dikatakan tidak banyak kemajuan

dalam perkembangan perbankan syariah di Indonesia terutama karena belum ada landasan hukum yang jelas mengenai keberadaan bank syariah. Dengan lahirnya UU No. 10 tahun 1998 dan UU No. 23 tahun 1999 keberadaan bank syariah diakui secara eksplisit dan memberikan landasan hukum yang lebih kuat bagi Bank Indonesia dalam pengembangan perbankan syariah. Namun, harus disadari bahwa UU No. 10 tahun 1998 yang mengatur keberadaan bank syariah hanya dalam beberapa pasal belumlah cukup sebagai landasan hukum bagi pengembangan perbankan syariah di masa yang akan datang. Oleh karena itu, perlu dipersiapkan UU Perbankan Syariah yang dapat menjadi payung bagi semua ketentuan teknis dan operasional bank syariah. Menarik untuk dicermati sebagai bahan perbandingan, ketika Malaysia akan memulai pengembangan bank Islam pada tahun 1983, pemerintah dan parlemen Malaysia dengan penuh komitmen menetapkan *Islamic Banking Act* sebagai landasan hukum.

Pengaturan perbankan di Indonesia, tidak terkecuali bank syariah, adalah merupakan upaya guna meningkatkan ketahanan sistem perbankan melalui penyempurnaan peraturan dan infrastruktur. Agar bank syariah dapat beroperasi secara optimal, diperlukan kelengkapan peraturan dan infrastruktur yang dapat

menjamin bank syariah dikelola dengan cara-cara yang sesuai dengan prinsip syariah dan kehati-hatian bank. Pada saat ini telah ada tujuh ketentuan pelaksanaan bagi bank syariah, yaitu tiga ketentuan yang mengatur kelembagaan dan jaringan kantor bank syariah, dan empat ketentuan mengenai pengaturan penyelenggaraan kliring lokal bagi BUS, UUS dan juga BUK; ketentuan mengenai Giro Wajib Minimum bagi BUS maupun UUS; pengaturan tata cara penempatan dana pada SWBI; satu ketentuan mengenai infrastruktur PUAS, ketentuan konversi dan pembukaan kantor berdasarkan prinsip syariah oleh BUK serta ketentuan mengenai Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek Berdasarkan Prinsip Syariah (FPJPS) sehingga fungsi Bank Indonesia sebagai *the lender of last resort* dapat dijalankan secara lebih optimal.

Diluar ketentuan-ketentuan tersebut di atas, ketentuan lainnya seperti Kualitas Aktiva Produktif (KAP), Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP), Capital Adequacy Ratio (CAR), Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), Posisi Devisa Netto (PDN), Tingkat Kesehatan Bank, dan Transparansi Kondisi Keuangan Bank serta ketentuan mengenai Laporan Bulanan Bank-bank masih menggunakan ketentuan yang berlaku bagi bank konvensional.

Perkembangan Kelembagaan dan Indikator Keuangan

Tahun 1992 merupakan awal sejarah perkembangan bank syariah modern di Indonesia yang ditandai dengan berdirinya bank syariah pertama yaitu PT. Bank Muamalat Indonesia, Tbk (BMI). Namun, dalam periode 1992-1998 tidak terdapat hal berarti dalam perkembangan bank syariah. Perkembangan bank syariah mulai terasa sejak dilakukan amandemen terhadap UU No. 7/1992 menjadi UU No. 10/1998 yang memberikan landasan operasi yang lebih jelas bagi bank syariah. Sebagai tindak lanjut UU tersebut, Bank Indonesia mulai memberikan perhatian lebih serius terhadap pengembangan perbankan syariah, yaitu pada bulan April 1999 membentuk satuan kerja khusus yang menangani penelitian dan pengembangan bank syariah (Tim Penelitian dan Pengembangan Bank Syariah dibawah Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan) yang menjadi cikal bakal Biro Perbankan Syariah yang dibentuk pada 31 Mei 2001. Sebagai hasil dari upaya pengembangan perbankan syariah yang dilaksanakan secara intensif sejak dikeluarkannya UU NO.10 tahun 1998, maka pertumbuhan perbankan syariah relatif pesat sejak tahun 1999. Pada awal tahun 1999 jumlah bank syariah baru terdapat 1 bank umum syariah dengan 9 kantor cabang serta 76 BPRS, maka pada posisi saat ini

(mei 2003) telah terjadi pertumbuhan menjadi 2 bank umum syariah penuh dan 7 bank konvensional yang membuka KC Syariah dengan jumlah kantor cabang 84 kantor serta 86 BPRS.

Tabel 1.
Perkembangan Kantor Bank Syariah (1992-2003)

	AKH IR 1992 1	AKH IR 1999 2	MEI 2003	KET.
Kantor Pusat Bank Umum Syariah	1	2	2	-
Bank Umum Konvensional yang memiliki Divisi Syariah	0	1	7	Bank IFI, BNI, Jabar, BII, Bukopin, BRI, Dana-mon
Kantor Cabang Syariah	1	17	84	Tersebar di 26 kota besar
BPR Syariah	20	79	86	Tersebar di 50 kota

Hingga akhir Mei 2003 indikator keuangan bank syariah menunjukkan perkembangan yang cukup menggembirakan. Aset bank syariah sampai dengan Mei 2003 berjumlah Rp5,088 triliun (0.46% dari aset perbankan

nasional) atau tumbuh lebih dari 60% dibandingkan akhir 2001.

Dana masyarakat yang dikelola oleh bank syariah berjumlah Rp3,60 triliun (0.43% dari total Dana Pihak Ketiga perbankan nasional) dan pembiayaan yang diberikan berjumlah Rp4 triliun (0.94% dari total kredit perbankan nasional). Meskipun banyak bank konvensional yang kesulitan dalam memberikan kredit, namun bank syariah tetap aktif menyalurkan pembiayaan yang terlihat pada angka *Financing to Deposit Ratio* (FDR)³ yang relatif tinggi (berkisar pada angka 111,06%).

Kualitas aktiva produktif bank syariah yang terlihat dari nilai PPAP dan pembiayaan bermasalah (*Non Performing Financings - NPFs*) menunjukkan angka yang relatif baik bila dibandingkan dengan bank konvensional. Posisi Mei 2003 menunjukkan bahwa NPFs bank syariah hanya 3,98% dari total pembiayaan yang diberikan. Kemampulabaan (*profitability*) bank syariah juga menunjukkan perkembangan yang menggembirakan.

¹ Pemberlakuan UU No. 7 Th 1992 tentang Perbankan

² Pemberlakuan Amandemen UU No. 7 Th 1992 dengan UU No.10 Th 1998 ttg Perbankan

³ Hampir mirip dengan LDR, penghitungan FDR hanya melihat rasio antara pembiayaan yang diberikan terhadap DPK yang dihimpun.

Tabel 2.

Indikator dan Pangsa Bank Syariah terhadap
 Total Perbankan Nasional (Posisi Mei 2003)

	Bank Syariah		Seluruh Banks Nasional
	Nomi- nal	Pangsa	
Total Aset	5.09	0.46%	1.102.90
Dana Masyarakat (DPK)	3.60	0.43%	838.10
Kredit (Financing)	4.00	0.94%	427.97
LDR (FDR)	111.06 %		51.06%
NPLs	3.98%		8.30%

Nominal dlm Rp. Triliun

Dari pengamatan terhadap perkembangan perbankan syariah yang telah ada menunjukkan bahwa hingga saat ini minat bank syariah dalam pembiayaan masih terfokus pada pembiayaan murabahah. Pangsa pembiayaan murabahah berkisar pada angka 71,84% dari total pembiayaan dan cenderung masih mengarah kepada pembiayaan untuk keperluan konsumtif. Di sisi lain, pembiayaan mudharabah dan musyarakah hanya berkisar pada 16% (Mei 2003). Rendahnya pembiayaan mudharabah disebabkan tingginya risiko pembiayaan dimana bank syariah menyediakan dana 100% dan bila terjadi kerugian maka bank yang harus menanggung kerugian tersebut. Pembiayaan mudharabah dan musyarakah yang merupakan *quasi equity financing* sangat cocok untuk pembiayaan kegiatan produktif khususnya kepada usaha

kecil dan menengah (UKM) dan masyarakat pedesaan yang sudah sejak lama mengenal sistem bagi hasil. Namun karena adanya anggapan pembiayaan untuk masyarakat pedesaan dan UKM mengandung risiko yang cukup besar dan membutuhkan biaya penyaluran pembiayaan yang tinggi, maka penyaluran pembiayaan bank syariah pada kedua hal tersebut belum memuaskan. Walaupun demikian dari sejumlah kegiatan pemeriksaan bank yang dilakukan Bank Indonesia menunjukkan mulai adanya sedikit pergeseran pembiayaan perbankan syariah kepada UKM. Selanjutnya, guna memperkecil risiko pembiayaan mudharabah dan musyarakah, bank syariah harus didukung oleh lembaga pembiayaan penjaminan.

Kurangnya pengetahuan dan pemahaman mengenai produk dan jasa perbankan syariah

Berdasarkan survai persepsi yang dilakukan oleh Bank Indonesia dan beberapa universitas di enam provinsi Indonesia, terdapat kesenjangan pengetahuan dan pemahaman di antara target pasar yang potensial. Kesenjangan ini akan berakibat rendahnya tingkat perpindahan dari permintaan potensial ke permintaan riil. Kesenjangan ini juga akan mempersulit usaha pemasaran dan penjualan produk dan jasa bank syariah. Salah satu cara pemecahan

untuk menjawab tantangan tersebut adalah melalui upaya edukasi kepada publik secara terencana dan terkoordinasi.

Institusi Pendukung yang belum lengkap dan efektif

Institusi pendukung yang lengkap, efektif, dan efisien berperan penting untuk memastikan stabilitas pengembangan perbankan syariah secara keseluruhan. Sekarang ini, sudah terdapat sejumlah lembaga yang berperan sebagai institusi pendukung perbankan syariah di Indonesia. Tetapi, masih diperlukan upaya untuk membuat institusi pendukung tersebut lebih efektif dalam pengertian lembaga-lembaga tersebut mampu memberikan dampak positif dalam menjalankan perannya.

Ada beberapa institusi dan fungsi yang perlu dikembangkan untuk melengkapi institusi pendukung yang ada, seperti:

- *Auditor Syariah*, yang memastikan pemenuhan pelaksanaan prinsip syariah oleh bank syariah.
- *Pasar Keuangan Islam Internasional*, yang menyediakan tempat transaksi dalam valuta asing dan untuk mengoptimalkan pengelolaan likuiditas perbankan
- *Forum Komunikasi Pengembangan Perbankan Syariah (FKPPS)* yang

mengkoordinasikan upaya peningkatan pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang perbankan syariah

- *Lembaga Penjamin Pembiayaan Syariah*, yang memberikan jaminan kepada bank syariah yang mengalami kerugian akibat kelalaian atau kecurangan nasabah yang direkomendasikan Lembaga Penjamin Pembiayaan Syariah
- *Pusat Informasi Keuangan Syariah*, yang berfungsi menghubungkan sektor riil dan sektor pembiayaan syariah dengan menyediakan informasi tentang pola pembiayaan yang tersedia dan perusahaan-perusahaan yang mungkin dibiayai
- *Special Purpose Company*, yang melakukan sekuritisasi aset bagi bank syariah yang ingin meningkatkan likuiditasnya. Lembaga ini juga menyediakan kesempatan berinvestasi secara syariah kepada bank-bank lainnya dan kepada investor domestik maupun internasional.

Dominasi pembiayaan non bagi hasil

Dominasi pembiayaan non bagi hasil tidak hanya dialami oleh industri perbankan syariah Indonesia tetapi juga negara-negara lainnya. Industri perbankan syariah yang terdapat di berbagai negara,

kecuali Sudan, memiliki porsi pembiayaan non bagi hasil melebihi 70% dari seluruh pola pembiayaan yang dilakukan. Penyebab rendahnya proporsi pembiayaan bagi hasil adalah:

- Risiko investasi relatif tinggi karena sulitnya memonitor kegiatan investasi
- Masalah *prinsipal-agen*, di mana *agen* (mudharib) tidak selalu bertindak sesuai dengan kepentingan *prinsipal* (pemilik modal)
- Kompetensi SDI (Sumber Daya Insani) perbankan syariah yang masih rendah untuk melakukan investasi pola bagi hasil
- Ketidaktersediaan informasi kinerja bisnis yang mendalam untuk setiap sektor industri yang menjadi target investasi

Sebenarnya pola pembiayaan bagi hasil, selain merupakan esensi pembiayaan syariah, juga lebih cocok untuk menggiatkan sektor riil karena dapat meningkatkan hubungan langsung dan pembagian risiko antara investor dengan pengusaha. Akibat lain dari tingginya pembiayaan non bagi hasil adalah terbentuknya persepsi publik bahwa perbankan syariah hampir tidak ada bedanya dengan perbankan konvensional.

Perkembangan Internasional dan Posisi Indonesia

Dibandingkan dengan negara-negara lain seperti Malaysia yang telah melakukan pengembangan bank syariah sejak 1983 atau bahkan Bahrain yang telah melakukannya sejak 1979, pengembangan bank syariah di Indonesia yang dimulai tahun 1992 relatif terlambat. Kondisi terkini perkembangan bank syariah di beberapa negara yang masih menganut *dual banking system* menunjukkan bahwa tingkat penetrasi bank syariah dalam ukuran total aset bank syariah terhadap total perbankan masih relatif rendah, kecuali di Kuwait yang telah mencapai 30% pada tahun 2000. Sedangkan penetrasi perbankan syariah di beberapa negara masih dibawah 20%, yaitu Saudi Arabia 12%, UAE 6%, Malaysia 6,8%, dan Bahrain 1,3% pada tahun yang sama. Sedangkan penetrasi perbankan syariah di Indonesia paling rendah, yaitu masih dibawah 1%, hanya sekitar 0,46% pada posisi Mei 2003. Selain itu, perkembangan pasar keuangan Islam, baik dalam hal ragam instrumen maupun volume pasar, Indonesia relatif tertinggal dibandingkan dengan negara-negara dimaksud. Indonesia hanya unggul dibandingkan negara-negara tersebut dalam hal jumlah lembaga keuangan syariah saja, khususnya karena keberadaan 86 BPRS.

Perkembangan terakhir perbankan syariah internasional semakin marak dengan adanya beberapa negara (seperti Malaysia, Bahrain, Sudan, Brunei, dan Indonesia beserta IDB) yang telah membentuk *International Islamic Financial Market (IIFM)*. Dengan adanya *IIFM* tersebut, diharapkan bank-bank syariah yang mengalami kelebihan likuiditas tidak hanya tergantung pada instrumen keuangan syariah domestik, tapi dapat juga menempatkan dananya pada pasar tersebut. Adanya pasar tersebut akan dapat mengurangi persoalan rendahnya efisiensi pengelolaan dana bank syariah yang terjadi selama ini. Dalam kerangka *IIFM*, seberapa jauh bank-bank syariah dapat mengakses pasar tersebut akan sangat tergantung pada kinerja bank syariah yang menjadi kriteria bagi bank sentral atau otoritas moneter di tiap negara untuk memberikan rekomendasi kepada *IIFM Committee* agar bank-bank syariah dapat masuk menjadi anggota dalam pasar tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, bank-bank syariah di Indonesia harus segera mempersiapkan diri dengan sebaik-baiknya guna mampu memanfaatkan keberadaan pasar tersebut.

Selanjutnya, dengan semakin berkembangnya lembaga keuangan syariah (LKS) yang telah mencapai 166 LKS yang tersebar di +/- 34 negara dengan total aset

mencapai \$137,7 milyar dan modal \$7,3 milyar pada tahun 1997, maka diperlukan *prudential regulation* bagi lembaga-lembaga tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, 18 negara yang memiliki lembaga keuangan syariah di negaranya telah berinisiatif mendirikan *Islamic Financial Services Board (IFSB)* yang mendapat dukungan dan koordinasi penuh dari *International Monetary Fund (IMF)*. Kehadiran lembaga ini sangat dinantikan karena adanya ketentuan-ketentuan yang berstandar internasional akan menjadi acuan dalam menetapkan *prudential regulation* bagi bank syariah, pada waktunya lembaga tersebut akan pula menetapkan *Risk Management and Regulatory Standard for Islamic Financial Institutions*. Kemampuan bank-bank syariah memenuhi ketentuan-ketentuan yang bertaraf internasional akan berdampak positif terhadap bank syariah karena akan memudahkan bank-bank syariah dalam berperan di tingkat internasional, khususnya dalam memasuki *IIFM*.

PROSPEK INDUSTRI PERBANKAN SYARIAH

Prospek perkembangan industri perbankan syariah nasional kedepan antara lain akan dipengaruhi oleh perkembangan permintaan masyarakat dan penyediaan jasa perbankan syariah oleh perbankan dan/atau investor

serta faktor-faktor yang mempengaruhi kedua sisi *supply* dan *demand* tersebut, seperti upaya *public education* yang dilakukan oleh berbagai pihak, penyempurnaan regulasi dan dukungan pemerintah dan otoritas perbankan dalam mendorong perkembangan kantor bank syariah. Dari sisi *demand* secara statis dapat dilihat seberapa besar kelompok masyarakat yang menginginkan keberadaan dan kesediaan menggunakan jasa perbankan syariah, dan secara dinamis demand tersebut akan dapat terus bertambah dengan meningkatnya pemahaman masyarakat, berkembangnya jaringan kantor dan membaiknya kinerja keuangan dan profesionalisme perbankan syariah.

**Peningkatan Kebutuhan:
Persepsi, Preferensi dan Demand
Masyarakat Terhadap Jasa Bank
Syariah**

Perkembangan perbankan syariah di Indonesia akan dipengaruhi oleh kebutuhan atau permintaan masyarakat terhadap layanan jasa perbankan syariah (*demand side*). Untuk mengetahui kondisi sisi permintaan tersebut telah dilakukan penelitian "Potensi, Preferensi, dan Perilaku Masyarakat Terhadap Bank Syariah" di pulau Jawa (tidak termasuk DKI Jaya), Sumatera Barat dan Jambi oleh Bank Indonesia bekerja sama dengan sejumlah Perguruan Tinggi Negeri. Penelitian di Pulau Jawa yang dilaksanakan pada tahun 2000

menunjukkan bahwa 45% dari responden berpendapat bahwa sistem bunga tidak sejalan dengan ajaran agama yang dianut. Sedangkan hasil penelitian di Sumatera Barat pada tahun 2001, 20% dari responden yang meyakini sistem bunga tidak sesuai dengan ajaran agama. Untuk propinsi Jambi, hasil penelitian tahun 2001 memperlihatkan bahwa 50% dari responden berpotensi untuk menjadi mitra bank syariah. Angka-angka tersebut dapat digunakan sebagai salah satu ukuran bagi potensi minat masyarakat terhadap layanan bank syariah. Namun, harus disadari bahwa jumlah tersebut dapat naik atau turun yang tergantung pada kinerja perbankan syariah, seperti kualitas pelayanan dan tingkat profitabilitas. Selain itu, keberhasilan bank-bank syariah dalam mempromosikan sistem ini kepada semua lapisan masyarakat sangat menentukan minat masyarakat untuk bermitra dengan bank syariah.

Penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa persepsi masyarakat terhadap bank syariah sudah cukup baik. Kenyataan tersebut harus terus dipelihara dan bahkan ditingkatkan dengan serangkaian kegiatan *public education* yang dilakukan secara terprogram dan terintegrasi oleh semua pelaku industri perbankan syariah. Edukasi publik mengenai perbankan syariah sebaiknya tidak semata menggunakan pendekatan

emosi keagamaan yang hanya mempromosikan label kehalalan produk bank syariah tetapi harus mencerdaskan masyarakat sehingga memahami manfaat dan keunggulan bank syariah. Konsekuensi logis dari model edukasi tersebut adalah bank syariah dituntut untuk menunjukkan kemampuannya dalam melayani masyarakat. Preferensi masyarakat terhadap bank syariah akan dapat dipertahankan (*sustainable*) sepanjang bank syariah mengutamakan faktor-faktor yang mempengaruhi preferensi masyarakat seperti kualitas pelayanan, kedekatan lokasi dan konsistensi dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip syariah.

Pertumbuhan Bank Syariah: Minat Investor untuk Masuk ke Industri Perbankan Syariah

Kondisi sisi penawaran tersebut dapat dilihat pada minat investor untuk masuk industri perbankan syariah yang ditunjukkan beberapa indikator, seperti: adanya pembukaan bank umum syariah baru baik milik domestik maupun milik asing, konversi Bank Umum Konvensional (BUK) menjadi Bank Umum Syariah (BUS), pembukaan Kantor Cabang Syariah (KCS) oleh bank umum konvensional dan adanya pembukaan BPRS baru maupun konversi BPR konvensional menjadi BPRS. Minat

untuk mengkonversi BUK menjadi BUS maupun BPR menjadi BPRS harus dilandasi pertimbangan bahwa bank memiliki kemampuan untuk melakukan *paradigm shift* dan didukung oleh adanya permintaan masyarakat terhadap produk bank syariah. Konversi seharusnya tidak dijadikan sebagai pelarian akibat telah gagal dan tidak sehat sebagai bank konvensional, sehingga proses konversi hanya dapat dilakukan oleh BUK dan BPR yang sehat.

ARAH PENGEMBANGAN KE DEPAN

Dalam rangka memelihara momentum pertumbuhan yang pesat tersebut dan untuk menjawab tantangan-tantangan yang akan dihadapi oleh perbankan syariah Indonesia, Bank Indonesia menyusun "Cetak Biru Pengembangan Perbankan Syariah di Indonesia" dengan kerangka waktu perencanaan 10 tahun kedepan (2002-2011). Cetak biru ini mengidentifikasi permasalahan utama dalam industri perbankan syariah; menggarisbawahi visi-misi-sasaran dari Bank Indonesia; dan menjelaskan inisiatif-inisiatif yang diperlukan untuk mencapai sasaran tersebut, termasuk prioritas dan tahapan implementasinya. Dalam hal ini peranan Cetak biru ini adalah sebagai:

- Petunjuk internal bagi Bank Indonesia dalam

mengembangkan perbankan syariah.

- Referensi bagi para *stakeholder* dalam pengembangan perbankan syariah dan lembaga-lembaga keuangan syariah lainnya.
- Pedoman untuk memastikan kesinambungan dan konsistensi peran pengaturan dan pengawasan dalam hal lembaga lain akan mendapatkan pelimpahan fungsi pengawasan dari Bank Indonesia.

Visi, Misi dan Sasaran

Visi Bank Indonesia dalam pengembangan perbankan syariah menggambarkan pandangan filosofis mengenai industri perbankan syariah yang ideal. Visi ini berfungsi sebagai pedoman pengembangan perbankan syariah di Indonesia, yaitu : “ Terwujudnya sistem perbankan syariah yang kompetitif, efisien, dan memenuhi prinsip kehati-hatian yang mampu mendukung sektor riil secara nyata melalui kegiatan pembiayaan berbasis ekuitas dalam kerangka tolong menolong dan menuju kebaikan guna mencapai kemashlahatan masyarakat”

Misi Bank Indonesia dalam pengembangan perbankan syariah menjelaskan bagaimana Bank Indonesia secara proaktif mendukung pengembangan perbankan syariah (untuk mencapai visinya). Misi ini mencerminkan semangat yang berorientasi pada

pasar. Dengan demikian, misi ini membatasi fungsi Bank Indonesia sebagai pengatur dan pengawas perbankan syariah. Misi BI dalam pengembangan perbankan syariah adalah: ““ Mewujudkan iklim yang kondusif untuk pengembangan perbankan syariah yang istiqamah terhadap prinsip-prinsip syariah dan mampu berperan dalam sektor riil, yang meliputi (i) melakukan kajian dan penelitian tentang kondisi, potensi dan kebutuhan perbankan syariah; (ii) menyiapkan peraturan dan mengembangkan infrastruktur agar bank syariah dapat beroperasi sesuai dengan karakteristiknya; (iii) melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap operasi bank-bank syariah; dan (iv) mengeluarkan izin untuk beroperasinya bank syariah. “

Sasaran pengembangan perbankan syariah sampai tahun 2011 adalah:

(1) *Meningkatkan manfaat perbankan syariah bagi kesejahteraan masyarakat:*

- Mampu memenuhi kebutuhan masyarakat yang menginginkan layanan bank syariah di seluruh Indonesia
- Mampu berperan lebih aktif dalam sektor riil terutama usaha kecil dan menengah (UKM)
- Mencapai pangsa 5% dari total aset perbankan nasional

- Mendorong secara bertahap peningkatan proporsi pembiayaan dengan pola bagi hasil pada bank syariah pada posisi yang optimal

(2) Mewujudkan perbankan syariah yang sehat, kompetitif, dan efisien, yang:

- Menyediakan produk dan jasa perbankan syariah yang dapat memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat dan dunia usaha
- Dikelola oleh SDI yang profesional dan konsisten terhadap prinsip syariah
- Didukung oleh lembaga-lembaga pendukung yang lengkap dan efektif.

(3) Menjamin pemenuhan prinsip syariah, dengan cara:

- Bekerjasama dengan DSN untuk meningkatkan konsistensi penerapan prinsip syariah dalam operasional perbankan
- Mendukung efektifitas lembaga-lembaga yang menangani aspek legal dari kegiatan perbankan syariah

(4) Menjamin penerapan prinsip kehati-hatian dalam operasional perbankan syariah, dengan cara:

- Mempersiapkan ketentuan-ketentuan prinsip kehati-hatian dan manajemen

risiko yang sesuai dengan karakteristik perbankan syariah

- Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas bank syariah dengan mengeluarkan standar akuntansi, audit dan *good corporate governance*
- Mengembangkan sistem dan prosedur pengawasan yang efektif dengan didukung oleh tenaga pengawas yang handal

Untuk mewujudkan visi dan sasaran pengembangan perbankan syariah, Bank Indonesia mencanangkan inisiatif strategis yang perlu dilakukan baik oleh Bank Indonesia sendiri maupun bekerja sama dengan *stakeholder* perbankan syariah lainnya. Inisiatif-inisiatif ini terbagi dalam empat kategori yang selaras dengan kategori sasaran dan akan diimplementasikan dalam tiga tahap. Penahapan ini penting untuk menentukan prioritas inisiatif berdasarkan tingkat kepentingan dan kebutuhan sumber daya yang diperlukan agar inisiatif tersebut dapat dijalankan.

Tahap I (2002 – 2004)

Dalam tahap ini inisiatif-inisiatif difokuskan untuk meletakkan landasan yang kuat bagi pertumbuhan perbankan syariah yang sehat dan berkelanjutan. Beberapa inisiatif penting yang akan dilakukan dalam

tahap ini adalah melengkapi pengaturan yang spesifik untuk perbankan syariah, sehingga bank syariah dapat beroperasi secara optimal sesuai keunikan karakteristiknya, meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat untuk meningkatkan *real demand* perbankan syariah dan memperluas jaringan kantor bank syariah agar memudahkan akses masyarakat terhadap layanan perbankan syariah.

Tahap II (2004-2008)

Dalam tahap ini, fokus sasaran yang ingin dicapai adalah memperkuat struktur industri perbankan syariah.

Pengembangan kemampuan kelembagaan bank-bank syariah akan menjadi salah satu prioritas utama dalam tahap ini. Prioritas lainnya adalah melengkapi dan memperkuat institusi pendukung perbankan syariah sehingga dapat memainkan peran sebagai stabilisator industri perbankan syariah. Selanjutnya akan dilakukan upaya-upaya nyata untuk memperbaiki dan meningkatkan

efisiensi intermediasi keuangan untuk memperbesar manfaat bank syariah bagi sektor riil. Hal tersebut akan terwujud melalui pencapaian skala ekonomi dan penurunan biaya serta risiko. Akhirnya, akan dilakukan pula upaya penerapan standar pengelolaan resiko dan good corporate governance serta melanjutkan dukungan bagi DSN.

Tahap III (2008-2011)

Pada tahap ini, semua *stakeholder* perbankan syariah harus berupaya untuk meningkatkan standar kinerja keuangan dan kualitas pelayanan bank syariah setingkat dengan bank-bank syariah internasional. Pada tahap ini diperkirakan kompetisi antara bank-bank syariah akan menjadi lebih tinggi. Semua bank syariah akan didorong untuk meningkatkan kinerjanya paling tidak setara dengan pemain internasional. Selanjutnya, diharapkan pula terjadi pergeseran dominasi pola pembiayaan dari non-PLS menjadi PLS sesuai dengan hakikat konsep perbankan syariah.

Tabel 3.
Tahap implementasi dan prioritas inisiatif-inisiatif

	Meletakkan landasan pengembangan yang kuat bagi pertumbuhan Tahap I (2002 – 2004)	Memperkuat struktur industri perbankan syariah Tahap II (2004 – 2008)	Memenuhi standar keuangan dan kualitas pelayanan internasional Tahap III (2008 – 2011)
Kepatuhan kepada prinsip syariah	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan pemahaman konsep keuangan syariah • Menyusun norma-norma keuangan syariah • Melakukan kajian tentang mekanisme dan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong peningkatan efektifitas pengawasan • Mengembangkan konsep insentif kepatuhan pada prinsip syariah 	<ul style="list-style-type: none"> • Mewujudkan konsep rating yang terintegrasi antara sisi syariah dan keuangan
Ketentuan kehati-hatian	<ul style="list-style-type: none"> • Menyempurnakan ketentuan kehati-hatian dan <i>good corporate governance</i> berdasarkan karakteristik operasional bank syariah • Menyempurnakan ketentuan jaringan kantor • Mengkaji mekanisme umpan balik dalam desain pengaturan dan pengawasan • Mengkaji penerapan <i>real time supervision</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengembangkan kerangka pengaturan dan pengawasan berbasis risiko • Mengembangkan konsep pengaturan bagi kebijakan <i>exit</i> dan <i>entry</i> • Menerapkan <i>real time supervision</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong terciptanya <i>self-regulatory system</i>
Efisiensi operasi dan daya saing	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong tercapainya <i>economies of scale</i> dan <i>economies of scope</i> • Meningkatkan kualitas SIDI • Melakukan kajian kerjasama dengan lembaga terkait • Mendorong peningkatan efektivitas fungsi dan peran arbitrase syariah 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong aliansi strategis • Mewujudkan kerjasama bagi pembinaan dengan lembaga terkait 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong terciptanya pemain berskala global dan berdaya saing internasional
Kestabilan sistem dan kemanfaatan bagi perekonomian	<ul style="list-style-type: none"> • Mendukung terbentuknya forum komunikasi pengembangan perbankan syariah • Melakukan kajian awal mengenai potensi <i>systemic cost</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong aktifnya forum informasi dan kajian perbankan syariah • Mendorong terlibatnya lembaga rating dalam kegiatan perbankan 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong terwujudnya konsep operasi perbankan/keuangan syariah yang terintegrasi (kafah)

PERBANKAN SYARIAH NASIONAL
Perkembangan dan Arah Kebijakan
Pengembangannya-Hatief Hadikoesoemo

<p style="text-align: center;">Meletakkan landasan pengembangan yang kuat bagi pertumbuhan</p> <p style="text-align: center;">Tahap I (2002 – 2004)</p>	<p style="text-align: center;">Memperkuat struktur industri perbankan syariah</p> <p style="text-align: center;">Tahap II (2004 – 2008)</p>	<p style="text-align: center;">Memenuhi standar keuangan dan kualitas pelayanan internasional</p> <p style="text-align: center;">Tahap III (2008 – 2011)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Melakukan kajian tentang penerapan dan manfaat konsep bagi hasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Menyusun konsep deposit takaful yang dapat meminimalkan potensi systemic cost • Melakukan kajian <i>voluntary sector</i> • Mendorong peningkatan peranan pembiayaan bagi hasil

DAFTAR PUSTAKA

- Antonio, A.M., 2001, *Bank Syari'ah dari Teori ke Praktik*, Penerbit Gema Insani Jakarta, 2001
- Bank Indonesia, 2002, *Cetak Biru Pengembangan Perbankan Syari'ah Indonesia*,. Biro Perbankan Syari'ah
- Bank Indonesia, 2003, *Laporan Tahunan Bank Indonesia Tahun 2003*
- Sudarsono, H., 2003, *Bank dan Lembaga Keuangan Syari'ah Deskripsi dan Ilustrasi*, Penerbit EKONOSIA FE UII, Yogyakarta.