



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 65/PUU-XIX/2021**

Tentang

**Kewenangan Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Menetapkan Fatwa
Prinsip Syariah pada Kegiatan Perbankan Syariah**

- Pemohon** : Rega Felix
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UU 21/2008) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Pokok Perkara** : Pasal 1 angka 12 dan Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 21/2008 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28H ayat (4) UUD 1945
- Amar Putusan** : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Rabu, 31 Agustus 2022
- Ikhtisar Putusan** :

Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* menerangkan kualifikasinya sebagai perorangan warga negara Indonesia berprofesi sebagai advokat dan merupakan nasabah dari salah satu bank syariah dan mengajukan fasilitas pembiayaan ke bank syariah berdasarkan Akad Murabahah. Pemohon mendalilkan memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28H ayat (4), dan Pasal 28I ayat (5) UUD 1945. Kerugian konstitusional Pemohon disebabkan oleh kekakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang tidak sesuai dengan transaksi atas tanah yang terjadi dalam masyarakat. Keadaan ini diperburuk dengan ketidakjelasan pengaturan dalam UU 21/2008 khususnya ketentuan dalam Pasal 1 angka 12 dan Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 21/2008 karena memberikan “delegasi blanko” kepada Majelis Ulama Indonesia (MUI), Bank Indonesia (BI), dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum;

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* UU 21/2008 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Terkait dengan Kedudukan hukum Pemohon, menurut Pemohon, Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 21/2008 bersifat multitafsir karena memberikan delegasi kewenangan kepada dua lembaga yang berbeda yaitu MUI sebagai non lembaga negara dan BI/OJK sebagai lembaga negara. Kewenangan dalam pembentukan hukumnya pun berbeda, MUI sebagai lembaga yang menetapkan prinsip syariah sedangkan BI/OJK sebagai lembaga yang menuangkan prinsip syariah yang difatwakan oleh MUI. Oleh karena ketidakjelasan aturan delegasi dalam UU 21/2008 tersebut menyebabkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang menyebabkan Pemohon menjadi ragu terhadap kepastian hukum dalam melakukan transaksi perbankan syariah yang akan memberikan

keadilan kepada Pemohon;

Dengan demikian, tanpa bermaksud menilai kasus konkret yang dialami Pemohon, menurut Mahkamah anggapan kerugian konstitusional yang dijelaskan Pemohon memiliki hubungan sebab akibat dengan berlakunya norma dari undang-undang yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, terlepas dari ada atau tidaknya persoalan konstitusionalitas norma yang didalilkan Pemohon, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*;

Bahwa oleh karena, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan;

Bahwa Pemohon dalam dalil permohonannya, hak konstitusional Pemohon dirugikan karena UU 21/2008 tidak mengatur terkait hak milik padahal dalam pelaksanaan transaksi perbankan syariah sering terjadi perpindahan hak milik. Dualisme kewenangan dengan penggunaan kata “ditetapkan” dan “dituangkan” kepada dua lembaga yang berbeda menjadikan Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) multitafsir/ambigu. Akibat sifat yang multitafsir ini, dalam pelaksanaannya OJK seringkali memilih untuk tidak menuangkan fatwa ke dalam peraturan perundang-undangan namun menggunakan instrumen Surat Edaran OJK atau Buku Standart Produk Perbankan Syariah dalam mengatur secara detail tentang prinsip syariah yang sering menjadi acuan bagi bank syariah dalam membuat *Standart Operating Procedure* (SOP) produk bank syariah;

Bahwa sebelum Mahkamah mempertimbangkan isu konstitusionalitas norma Pasal 1 angka 12 dan Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 21/2008, terlebih dahulu dipertimbangkan beberapa hal, *pertama*, ihwal keberadaan perbankan syariah yang diatur dalam UU 21/2008. Dalam hal ini, diadopsinya pengaturan perbankan syariah dalam sistem hukum, *in casu* dalam sistem perbankan Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari fakta empirik tingginya kebutuhan sebagian masyarakat Indonesia terhadap jasa perbankan syariah. Sebagai sebuah entitas perbankan yang didesain berbeda dengan bank-bank lain yang telah lama dikenal, keberadaan perbankan syariah memiliki sejumlah perbedaan atau kekhususan dibanding dengan perbankan konvensional. Salah satu bentuk kekhususan perbankan syariah dimaksud adalah keharusan proses perbankan tunduk pada sistem syariah Islam. Adapun mengenai penentuan standar syariah dalam usaha perbankan tersebut bukanlah otoritas perbankan, melainkan otoritas agama. Penempatan urusan penentuan prinsip syariah sebagai otoritas agama tidak terlepas dari ketentuan konstitusi, dalam hal ini norma Pasal 29 UUD 1945. Dalam kaitannya dengan bank syariah, bagi umat Islam, menjalankan aktivitas perbankan sesuai dengan syariat agama tentu menjadi bagian dari cara menjalankan kehidupan dalam bidang ekonomi sesuai dengan agama yang diyakininya. Sehubungan dengan hal itu, pada saat pembentuk undang-undang memfasilitasi kebutuhan demikian dengan cara menyediakan bank syariah, maka hal-hal yang berkaitan dengan penentuan prinsip syariah dalam penyelenggaraan perbankan tentunya harus tetap diserahkan kepada pemegang otoritas agama Islam, bukan sebaliknya diambil alih oleh negara melalui organ yang diberi kewenangan menyelenggarakan perbankan. Sebab, prinsip syariah dimaksud terkait dengan prinsip hukum Islam yang penetapannya hanya boleh dilakukan oleh ulama yang memiliki kapasitas, dan bukan oleh pengelola perbankan yang memiliki kewenangan, “kapasitas”, dan pengetahuan terbatas di bidang syariah;

Bahwa *kedua*, konstruksi norma Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 21/2008 mengandung dua materi muatan utama, yaitu: penentuan substansi prinsip syariah, dan berkenaan dengan bentuk hukum penguatan prinsip syariah dalam peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan kedua hal tersebut, penentuan substansi prinsip syariah ditempatkan sebagai kewenangan MUI, sedangkan penguatan prinsip syariah ke dalam peraturan perundang-undangan ditempatkan sebagai wewenang BI/OJK. Secara doktriner, substansi peraturan perundang-undangan, yang disebut dengan sumber hukum dalam pengertian materiil, dapat berasal dari berbagai sumber seperti dari hukum-hukum agama, hukum adat dan lain-lain. Meskipun dapat berasal dari berbagai sumber materiil, ketika dituangkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan, materi tersebut hanya dapat

dituangkan oleh lembaga yang secara eksplisit diperintahkan suatu peraturan perundang-undangan atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Masalahnya, ketika pembentuk undang-undang, *in casu* pembentuk UU 21/2008 menyerahkan otoritas penentuan prinsip syariah dalam kegiatan usaha perbankan syariah kepada MUI, apakah hal demikian merupakan bentuk kesalahan yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga harus dinyatakan sebagai bertentangan dengan UUD 1945;

Bahwa terkait dengan persoalan tersebut, pada dasarnya sudah terjawab dengan prinsip dan posisi perbankan syariah yang memiliki kekhususan dibandingkan dengan perbankan konvensional. Kekhususan tersebut berkenaan dengan penerapan prinsip syariah dalam penyelenggaraan perbankan, di mana otoritas agama Islam yaitu MUI terlibat di dalamnya. Jika prinsip syariah dalam perbankan syariah tersebut ditempatkan sebagai kekhususan, maka pelibatan MUI sama sekali tidak mengandung persoalan hukum sepanjang hanya sebatas mengeluarkan fatwa terkait prinsip syariah, yang memang menjadi kewenangannya sebagai salah satu otoritas agama dalam masyarakat Islam Indonesia. Selanjutnya, fatwa terkait prinsip syariah dimaksud baru akan menjadi peraturan apabila BI/OJK telah menuangkannya ke dalam Peraturan BI/Peraturan OJK. Jika hal ini hendak dilihat dalam perspektif sistem hukum Indonesia, maka ia juga dapat dibenarkan. Sebab, dalam pembentukan hukum perundang-undangan, salah satu sumbernya adalah hukum Islam. Ketika hukum Islam yang dituangkan dalam fatwa MUI dijadikan sumber materiil dari peraturan BI/peraturan OJK, maka hal tersebut sama sekali tidak dapat dianggap memiliki masalah konstitusional;

Bahwa terkait keberadaan fatwa MUI dalam penentuan prinsip syariah pada penyelenggaraan usaha perbankan syariah, dibutuhkan berbagai sarana pendukung, salah satunya adalah peran dari fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga terpercaya dan terjaga kredibilitasnya di tengah umat muslim demi tegaknya prinsip syariah dalam segala kegiatan perbankan syariah yang memberikan jaminan kepastian hukum bagi *stakeholders*. MUI yang diberikan kewenangan untuk menetapkan fatwa dalam perbankan syariah merupakan wadah para ulama, *zu'ama* dan cendekiawan muslim yang merupakan lembaga yang berkompeten menjawab dan merespon permintaan fatwa, pertanyaan dari pemerintah, lembaga, atau organisasi social mengenai masalah keagamaan dan kemasyarakatan;

Bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, baik BI maupun OJK tidak memiliki fungsi ataupun kewenangan yang dapat ditafsirkan sebagai kewenangan untuk menetapkan prinsip syariah khususnya dalam perbankan syariah sebagaimana yang dimohonkan oleh Pemohon. Dengan tidak terdapatnya kewenangan dalam menetapkan prinsip syariah sebagai landasan fundamental bagi kegiatan perbankan syariah, sehingga BI dan OJK tidak memiliki kompetensi maupun sumber daya untuk menilai, dan memberikan penjelasan terkait dengan hukum Islam sebagaimana kompetensi yang dimiliki oleh para ahli hukum Islam (*fuqaha*). Seandainya penetapan prinsip syariah diserahkan kepada BI/OJK dalam PBI atau POJK dengan mengikuti tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya, BI/OJK akan kesulitan dalam merumuskan substansi dari PBI/POJK tersebut karena memiliki pengetahuan yang terbatas terkait dengan substansi atau prinsip syariah. Artinya, menyerahkan penetapan prinsip syariah dalam perbankan syariah kepada BI/OJK dapat dinilai sebagai tindakan sewenang-wenang pembentuk undang-undang yang dapat berujung pada terjadinya kekacauan dalam penentuan substansi peraturan yang memuat prinsip-prinsip syariah. Pada gilirannya, hal demikian juga dapat menciderai keyakinan dan cara umat Islam menjalankan agamanya;

Bahwa apabila fatwa berkenaan dengan prinsip syariah tidak diatur untuk dikeluarkan oleh satu otoritas agama Islam yang mewakili mayoritas umat Islam Indonesia, *in casu* MUI, maka sangat mungkin akan menimbulkan kekacauan dan ketidakpastian hukum. *Pertama*, kekhususan penyelenggaraan perbankan syariah akan hilang. Sebab, aspek kekhususan pengaturan perbankan syariah justru pada aspek adanya organ lain yang terlibat dalam penentuan prinsip syariah. *Kedua*, penetapan prinsip syariah akan dikeluarkan langsung oleh negara, bukan oleh otoritas agama yang mengayomi kepentingan mayoritas umat

Islam. Sebagaimana diketahui, Indonesia bukanlah negara Islam, melainkan negara yang berdasarkan pada Pancasila yang menjadikan ajaran agama dan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai salah satu sumber hukum. Oleh karena bukan negara Islam, lalu bagaimana mungkin otoritas negara yang menentukan prinsip syariah yang *notabene* merupakan bagian dari penentuan hukum Islam. Sekalipun negara memiliki wewenang penuh dalam membentuk hukum, namun ketika bersentuhan dengan penetapan hukum agama, *in casu* perbankan syariah, negara perlu membatasi dirinya dengan cara menyerahkan penetapan materi hukum tersebut kepada pemegang otoritas agama. Dalam hal ini, negara mengambil peran mengadopsi hukum agama yang telah ditetapkan oleh pemegang otoritas agama menjadi hukum positif yang diberlakukan dalam penyelenggaraan urusan negara di bidang pengelolaan perbankan syariah;

Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berkesimpulan norma Pasal 1 angka 12 dan Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 21/2008 sama sekali tidak menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum sebagaimana didalilkan Pemohon. Bahkan keberadaan norma *a quo* telah ditempatkan secara tepat dan proporsional ihwal penentuan prinsip syariah dan pemuatannya dalam peraturan perundang-undangan. Penetapan prinsip syariah melalui fatwa oleh DSN MUI yang kemudian dituangkan dalam PBI atau POJK merupakan perwujudan bahwa negara mengakui, menghormati, melindungi, dan memfasilitasi umat Islam dalam menjalankan ibadahnya sesuai dengan keyakinannya sebagaimana termuat dalam Pasal 29 UUD 1945;

Bahwa berkenaan dengan petitum Pemohon yang meminta kepada Mahkamah untuk memerintahkan pembuat undang-undang melakukan perubahan terhadap UU 21/2008 berkenaan dengan hak kebendaan dalam transaksi perbankan syariah atau melakukan pembentukan undang-undang yang di dalamnya mengatur mengenai hak kebendaan dalam transaksi perbankan syariah. Berkenaan dengan Petitum demikian, dapat dikatakan bahwa Pemohon telah keliru menafsirkan kewenangan Mahkamah dalam menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Terlebih lagi, dalil-dalil yang bermuara pada Petitum tersebut tidak memiliki kejelasan relevansi dengan norma Pasal 1 angka 12, Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 21/2008 yang diajukan pengujian konstitusionalitasnya oleh Pemohon. Dengan demikian, Petitum dan dalil-dalil demikian serta hal-hal lain yang terkait adalah tidak relevan dipertimbangkan oleh Mahkamah;

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat ketentuan norma Pasal 1 angka 12 dan Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 21/2008 telah ternyata tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidakadilan, ketidakmanfaatan, dan hambatan bagi Pemohon dalam mengakses layanan perbankan syariah seperti yang dijamin oleh UUD 1945 sebagaimana di dalilkan oleh Pemohon. Dengan demikian, permohonan Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya, sedangkan hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan karena dipandang tidak ada relevansinya;

Dengan demikian, Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.