

Kemungkinan Penerapan *Universal Banking System* di Indonesia: Kajian dari Perspektif Bank Syariah

by Zulkarnain Sitompul

Pendahuluan

Berbagai pendekatan, tindakan maupun upaya telah dilakukan untuk memperbaiki kondisi perekonomian setelah dilanda krisis. Di sektor perbankan dilakukan kebijakan restrukturisasi yang ditujukan khususnya untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan dan sekaligus membangun kembali sistem perbankan yang sehat dan kuat untuk mencegah terulangnya krisis di masa mendatang.

Restrukturisasi perbankan dilakukan melalui dua pendekatan yaitu penyehatan perbankan dan peningkatan ketahanan sistem perbankan. Program penyehatan perbankan dilakukan melalui program penjaminan, rekapitalisasi perbankan dan restrukturisasi kredit. Sedangkan peningkatan ketahanan sistem perbankan dilakukan melalui pengembangan infrastruktur, peningkatan mutu pengelolaan perbankan (*good corporate governance*) dan pementapan pengawasan bank.

Pengembangan infrastruktur antara lain diwujudkan melalui pengembangan bank dengan prinsip syariah. Pengembangan bank syariah dilakukan melalui diterapkannya *dual banking system* yaitu terselenggaranya dua sistem perbankan (konvensional dan syariah) secara berdampingan. Strategi ini dilakukan berdasarkan pengalaman sewaktu krisis dimana bank yang beroperasi berdasarkan prinsip syariah dapat bertahan ditengah gejolak nilai tukar dan tingkat suku bunga yang tinggi. Hal ini didukung oleh karakteristik kegiatan usaha bank syariah yang melarang bunga bank (riba) dan melarang transaksi keuangan yang bersifat spekulatif. Keberadaan dua sistem perbankan yang berkembang secara paralel dan yang mempunyai hubungan keuangan terbatas satu sama lain diharapkan akan dapat menciptakan diversifikasi risiko yang pada gilirannya akan mengurangi masalah *systemic risk* pada saat terjadi krisis keuangan. Pentingnya dilakukan restrukturisasi mengingat suatu negara bisa saja memiliki sistem perbankan yang kuat, dengan perekonomian yang lemah. Tapi, tidak pernah dalam sejarah menunjukkan bahwa suatu negara dengan sistem perbankan yang lemah memiliki perekonomian yang kuat.¹

¹. Chatu Mongol Sonakul, "Message from the Governor" dalam *Bank of Thailand Supervision Report 2000*.

Agar berjalan baik, restrukturisasi perbankan tersebut memerlukan landasan hukum yang kuat. Untuk itu diperlukan pendekatan pembaharuan hukum yang mampu memecahkan permasalahan perbankan. Tujuannya adalah untuk menciptakan bank yang dapat mendukung sistem moneter yang aman dan efisien, sumber kredit yang stabil dan dapat dipercaya, sekaligus mencegah pengambilan risiko berlebihan dan mencegah terjadinya pasar keuangan yang tidak stabil.

Kegiatan Usaha Bank Syariah dan Bank Konvensional

a. Bank Syariah

Pengalaman selama krisis ekonomi yang terjadi belakangan ini membuka wacana baru untuk melihat/menggalakkan kembali sistem perbankan Islam. Bank Syariah melalui formula bagi hasil terbukti mampu menekan terpaan akibat krisis. Dalam perspektif lain, perkembangan bank syariah juga telah melampaui batas-batas tradisional wilayah negara Islam. Bank syariah telah mulai berkembang di negara-negara barat yang selama ini mempraktekan sistem perbankan konvensional, khususnya di Inggris.² Bank-bank konvensional Barat, juga telah mulai memasuki pasar perbankan Islam dengan membuka *islamic window*. Citibank, HSBC, Chase Mahattan Bank, ANZ Bank misalkan telah memberikan jasa-jasa perbankan Islam.³

Sekalipun sistem perbankan Islam telah menunjukkan "kekuatan" nya dalam menghadapi krisis dan cukup efektif dalam membantu mengembangkan perekonomian nasional, ia belum dapat berkembang secara optimal akibat belum lengkapnya perangkat hukum perbankan yang ada disamping masih lemahnya pemahaman masyarakat mengenai kegiatan usaha bank syariah. Evolusi perkembangan pengaturan bank syariah dari waktu ke waktu memang telah menunjukkan perbaikan, bila dilihat dari perubahan Undang-Undang No.7 tahun 1992 ke Undang-Undang No.10 Tahun 1998 yang secara tegas telah mengatur ketentuan-ketentuan mengenai bank berdasarkan prinsip syariah Islam. Hanya saja, hal ini belum cukup, sehingga perlu adanya perubahan hukum secara mendasar - khususnya untuk memberikan landasan yang kokoh bagi pengembangan produk-produk perbankan Islam.

Salah satu kendala yang dihadapi dalam pengembangan bank syariah adalah kurangnya perangkat hukum dan peraturan perundang-undangan yang mendukung, sehingga perbankan syariah terpaksa berusaha menyesuaikan produk-produknya dengan ketentuan yang berlaku bagi perbankan konvensional. Akibatnya ciri-ciri syariah Islam yang melekat padanya tersamar, sehingga perbankan syariah tampil seperti perbankan umum, berikut konsekuensi-konsekuensi lain bagi sistem operasionalnya.

Prinsip utama kegiatan usaha perbankan syariah adalah bagi hasil. Prinsip bagi hasil dapat dilakukan dalam empat akad utama, yaitu *mudharabah*, *musyarakah*, *muzaraah* dan *musaqah*.⁴

² . Luca Errico dan Mitra Farahbaksh, *Islamic Banking: Issues in Prudential Regulations and Supervision*, International Monetary of Fund WP/98/30, Maret 1998. Hal. 10.

³ . Jane E. Hughes dan Scott B. MacDonald, *International Banking Text and Cases*, (Boston : Addison Wesley, 2002), hal. 68.

⁴ . Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah bagi Bankir & Praktisi Keuangan*, (Jakarta: Bank Indonesia dan Tazkia Institute, 1999), hal. 143.

Mudaraba yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris sebagai *equity sharing* atau terkadang juga disebut sebagai *profit sharing*. *Mudaraba* pada dasarnya adalah perjanjian antara paling sedikit dua pihak yaitu pemberi pinjaman atau disebut juga sebagai investor dan wiraswasta (entrepreneur). Dalam perjanjian tersebut, investor sepakat membiayai entrepreneur dan dana pembiayaan tersebut akan dikembalikan kepada investor ditambah dengan prosentase pembagian keuntungan yang telah ditentukan terlebih dahulu. Dalam hal terjadi kerugian diluar kontrol entrepreneur maka investor akan menanggung seluruh kerugian tersebut, kegiatan investasi seperti ini lazim dilakukan oleh *investment banking*, bukan kegiatan sebagaimana dilakukan *commercial banking*.

Kegiatan usaha bank syariah lainnya adalah *musharaka* atau yang diterjemahkan menjadi *partnership*. *Musharaka* adalah akad kerjasama antara dua pihak atau lebih untuk suatu usaha tertentu dimana masing-masing pihak memberikan kontribusi dana dengan kesepakatan bahwa keuntungan dan risiko akan ditanggung bersama sesuai kesepakatan.

Sedangkan prinsip bagi hasil dalam bentuk *al muzara'ah* adalah kerja sama pengolahan pertanian antara pemilik lahan dengan penggarap dimana pemilik lahan memberikan lahan pertanian kepada si penggarap untuk ditanami dan dipelihara dengan imbalan tertentu dari hasil panen.

Al musaqah adalah bentuk yang lebih sederhana dari *al- muzara'ah* dimana si penggarap hanya bertanggung jawab atas penyiraman dan pemeliharaan. Sebagai imbalan, si penggarap berhak atas nisbah tertentu dari hasil panen.⁵

Dilihat dari sudut bank konvensional, ruang lingkup kegiatan bank syariah di atas itu, pada dasarnya bersifat *universal banking*, yaitu meliputi kegiatan usaha *commercial banking* dan *investmen banking*.⁶

Hal ini dapat dipahami dari fungsi bank syariah yang terdiri dari:⁷

- Sebagai penerima amanah untuk melakukan investasi atas dana-dana yang dipercayakan oleh pemegang rekening investasi/ deposan atas dasar prinsip bagi hasil sesuai dengan kebijakan investasi bank.
- Sebagai pengelola investasi atas dana yang dimiliki oleh pemilik dana/sahibul mal sesuai dengan arahan investasi yang dikehendaki oleh pemilik dana (dalam hal ini bank bertindak sebagai manajer investasi)
- Sebagai penyedia jasa lalu lintas pembayaran dan jasa-jasa lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah.
- Sebagai pengelola fungsi sosial seperti pengelolaan dana zakat dan penerimaan serta penyaluran dana kebajikan (fungsi opsional).

⁵. *Ibid*, hal.155.

⁶. Nasser Atorf, "Prinsip Dasar Operasional Perbankan Syariah, Produk-Produk dan Tantangannya Overview", *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Vol. 2 No.3, 1999, hal.v. *Universal Bank* adalah bank yang menerima simpanan, memberikan pinjaman, menjamin sekuritas, melakukan kegiatan usaha perantara (*brokerage*) dan melakukan usaha keuangan lainnya seperti asuransi.

⁷. Achmad Baraba, "Prinsip Dasar Operasional Perbankan Syariah", *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Vol. 2 No.3, 1999, hal.5.

b. Bank Konvensional

Salah satu perbedaan mendasar antara sistem perbankan Eropa dan Amerika Serikat adalah bahwa di Amerika Serikat secara hukum terdapat pemisahan yang tegas antara perbankan dan lembaga sekuritas.⁸ . Pemisahan antara kegiatan bank umum dan *investment bank* yang diatur dalam *Glass-Steagall Act*.⁹ Sedangkan di hampir seluruh negara Eropa kedua jenis kegiatan ini bahkan bisnis asuransi dapat dilakukan oleh satu lembaga yang sama

Pemisahan antara *commercial banking* (bank umum) dan *investment banking* sebagaimana dilakukan oleh Amerika Serikat, dilakukan oleh Amerika Serikat sebagai jawaban terhadap gelombang kebangkrutan bank sebagai akibat stagnasi ekonomi pada tahun 1930an. *Legislative history* dibalik pemisahan yang di tentukan oleh *Glass-Steagall Act* tersebut adalah keyakinan Kongres Amerika Serikat bahwa keterlibatan *commercial banking* pada kegiatan investasi merusak prinsip kehati-hatian dan kepercayaan masyarakat sehingga menyebabkan terjadinya kehancuran pasar modal dan kebangkrutan bank yang kemudian disusul dengan depresi ekonomi pada tahun 1929.¹⁰

Penelaahan ulang atas *legislative history* yang dilakukan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa alasan tersebut ternyata hanyalah mitos. Penelaahan tersebut menyimpulkan bahwa Kongres kenyataannya lebih menyalahkan *Federal Reserve Bank* karena memberikan pinjaman murah kepada perbankan yang kemudian memicu krisis perbankan. Penemuan ini dengan sendirinya menghilangkan secara signifikan landasan *Glass Steagall Act* dalam memisahkan kegiatan *commercial* dan *investman bank*.¹¹

Perdebatan mengenai perluasan kegiatan usaha bank tersebut, setelah sepuluh tahun, berakhir dengan dikeluarkannya *Gramm-Leach-Bliley Act* (GLBA) sebagai pengganti *Glass-Steagall Act* pada 12 November 1999. GLBA hanya memperbolehkan *financial holding company* (FHC) suatu bagian dari *bank holding company* (BHC) melakukan kegiatan keuangan baru termasuk *merchant banking*. Namun demikian GLBA tidak sepenuhnya menghilangkan dinding pemisah antara perdagangan dan banking di Amerika Serikat. Sejumlah kegiatan nonbank yang boleh dilakukan BHC melalui FHC telah diperluas, tetapi banyak diantaranya hanya dapat dilaksanakan oleh anak perusahaan (*subsidiary*).¹²

⁸ Section 16, 12 U.S.C. § 24(7th) (1989) melarang bank melakukan kegiatan sekuritas dan menjadi *underwriter* untuk kepentingannya sendiri. Section 21, 12 U.S.C. § 378 (a)(1)(1989) melarang *investmen bank* menerima simpanan.

⁹ Pada waktu penyusunan Undang-Undang Perbankan baru untuk menggantikan *Glass-Steagall Act* terjadi perdebatan mengenai berapa besar bisnis asuransi dapat dilakukan oleh bank melalui cabangnya. Ketua *Banking Committee House of Representative*, Jim Leach enggan menambahkan bisnis asuransi pada daftar kegiatan yang boleh dilakukan perbankan. Keengganan tersebut bukan karena alasan filosofis akan tetapi disebabkan alasan praktis yaitu kecilnya kemungkinan lolos usulan tersebut di Kongres karena usulan tersebut mendapat tantangan yang hebat dari perusahaan asuransi besar yang didukung oleh Ketua *Commerce Committe*, Tom Bliley dan Gerald Solomon, Ketua Rules Committee. Anggota Kongres senior dari Partai Republik, Richard Baker dan Bill McCollum mengatakan bahwa sudah tiba saatnya bagi jasa keuangan Amerika Serikat untuk dibuka.. Lebih lanjut lihat George Graham, "Bank Insurance Battle Flares Again Sweeping Reform of Banking Legislation is Put Under Traeat," *Financial Times*, 5 May 1995, hal.5.

¹⁰ *Investment Company Institute et. al. v. Camp*, 401 U.S. 1970.

¹¹ Amy Chunyan Wu, " PRC's Commercial Banking Sistim: Is Universal Banking a Better Model ?," *Columbia Journal of Transnational Law*, (Vol.37, 1999), hal.. 629.

¹² Nina Hval, "Financial Modernization in the United States: What New Financial Activities U.S. Banks and Foreign Banks in the United States Can Now Pursue," *The International Lawyer*, (Vol. 34, No.4, Winter 2000), hal.1133.

Universalisasi Kegiatan Usaha Bank

Perdebatan mengenai pemisahan kegiatan usaha bank konvensional tersebut sudah terjadi sepanjang abad dua puluh dan semakin hangat, paling tidak, sejak tahun 1960an dimana bank umum dan perusahaan sekuritas berusaha memperluas kegiatan usaha masing-masing sehingga secara perlahan batas yang memisahkan kedua jenis lembaga ini semakin menipis.¹³ Melihat kenyataan yang ada, pemisahan seperti diatas memang ini sudah tidak begitu relevan lagi, mengingat operasional perbankan tidak lagi mengenal tapal batas, dan derivatif dari produk-produk perbankan begitu cepat berkembang. Hal ini yang membuat Lembaga federal di Amerika Serikat yang bertanggung jawab terhadap pengaturan dan pengawasan bank komersial, yaitu *the Office of Comptroller of the Currency (OCC)*, *the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* dan *the Federal Reserve Sistem (Fed)* sepakat untuk memperlunak pembatasan antara *commercial bank* dan *investment bank*.¹⁴

Alasan pelunakan tersebut didasarkan pada alasan bahwa pendelegasian fungsi-fungsi tertentu dari suatu lembaga perantara keuangan akan menurunkan biaya karena dapat menghilangkan duplikasi. Umpamanya, fungsi sebagai pengumpul informasi sebelum memutuskan untuk membiayai dan memonitor debitur tertentu. Berdasarkan alasan ini, diyakini bahwa bank yang juga menawarkan jasa sekuritas seperti menjamin emisi saham suatu perusahaan di pasar modal dapat mengembangkan suatu hubungan yang luas dan panjang dengan perusahaan tersebut.¹⁵ Alasan lainnya adalah peningkatan jumlah titik temu antara bank dan perusahaan mempermudah bank dalam mengumpulkan informasi tentang perusahaan dan menggunakan informasi tersebut untuk bertransaksi. Sebagai contoh, akan lebih sederhana bagi suatu bank untuk menilai kondisi suatu perusahaan yang pernah dijamin oleh bank tersebut pada saat perusahaan itu *go public*.¹⁶

Sementara itu, kecenderungan globalisasi telah pula menghilangkan batas-batas tradisional kedaulatan negara dalam sistem keuangan. Modal tidak pernah memiliki bendera nasional, dana mengalir dari satu negara ke negara lain secara cepat, bergerak melewati batas-batas negara. Secara umum globalisasi juga dapat diartikan sebagai semakin terintegrasinya pasar modal dan pasar uang yang secara populer disebut dengan konsep *global village*. Secara umum bank dan lembaga keuangan lainnya serta sistem keuangan di seluruh dunia terlibat dalam proses restrukturisasi secara luas. Dalam proses ini seluruh lembaga keuangan dipaksa untuk bersikap pro aktif dalam melaksanakan perubahan dan diharuskan melakukan antisipasi terhadap perkembangan-perkembangan baru dengan cara menyusun rencana sesuai dengan perkembangan baru tersebut.

Perbankan dewasa, ini dihadapkan pada persaingan yang sangat ketat dalam segala jenis usaha yang digelutinya. Pada *retail banking* saingan ini datang dari *building societies*, *saving bank*, *postal giro*s, *credit co-operative*, *insurance companies* dan *non-bank financial institution*. Sedangkan *wholesale banking* juga menghadapi persaingan yang sama. Meningkatnya kegiatan sekuritisasi telah mengalihkan perhatian perantara

¹³ Joao A.C.Santos, "Securities Units of Banking Conglomerates: Should Their Location Be Regulated?," *Cato Journal*, (Vol. 18, No.1, Spring/Summer 1998), hal. 93.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid*, hal.. 94.

¹⁶ *Ibid.*

kredit dari bank ke pasar uang dan modal, pertumbuhan transaksi *comercial paper* menunjukkan perubahan yang signifikan tentang hal ini. Dalam pasar keuangan fenomena sekuritisasi secara umum menunjukkan suatu karakteristik pergerakan kearah orientasi pasar yang lebih luas. Secara komparatif penekanan lebih diberikan kepada perantara yang berbasis pasar dibandingkan dengan yang berbasis institusi. Munculnya fungsi divisi *corporate treasury* memunculkan gejala *in house banking* dalam divisi keuangan suatu perusahaan sebagaimana yang terjadi pada perusahaan-perusahaan besar.¹⁷

Perubahan pada jenis usaha perbankan yang berkaitan dengan teknologi meningkat secara signifikan. Dewasa ini terminologi bank sendiri dalam berbagai hal telah menyempit karena hambatan tradisional antara pasar (*market*) dan lembaga (*institution*) telah menipis. Apakah suatu *building societies* adalah bank?, atau apakah suatu bagian dari group bank yang melakukan kegiatan asuransi dikategorikan sebagai bukan bank?. Sulitnya mendefinisikan kegiatan usaha antara bank dan lembaga keuangan nonbank sekarang ini menyebabkan banyak bankir yang lebih senang menyebut dirinya sebagai *financial services firms* (FSFs).

Dengan demikian perubahan dalam dunia perbankan merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari dan merupakan bagian dari suatu masyarakat menuju suatu masyarakat *post-industrialized*. Dalam arena ekonomi internasional, peningkatan skala dan volatilitas arus modal antara negara dan disertai dengan liberalisasi sektor keuangan secara luas telah menimbulkan integrasi pasar keuangan internasional.

Meluasnya liberalisasi jasa keuangan ditandai antara lain dengan meluasnya reformasi pasar modal, program privatisasi dan penghapusan hambatan tradisional antara bank umum dan pasar sekuritas. Liberalisasi dalam pasar perbankan tradisional telah terbukti dengan kebijaksanaan yang dikeluarkan yang mengubah ketentuan yang mengatur apa yang dapat dilakukan oleh bank dan nonbank.

Perubahan-perubahan tersebut membuat pemerintah semakin merasakan meningkatnya kesulitan untuk mengidentifikasi ketentuan yang relevan bagi masing-masing industri jasa keuangan. Dengan hambatan tradisional yang dipergunakan untuk memisahkan segmen usaha jasa keuangan yang dilakukan dalam mata uang dan negara yang berbeda telah hilang maka karakteristik yang dipergunakan untuk memisahkan antara lembaga keuangan dan lembaga nonkeuangan juga ikut hilang. Kekaburan perbedaan antara lembaga keuangan seringkali disebut sebagai universalisasi dari kegiatan usaha bank sebagaimana yang ditemukan di Jerman, Swiss dan negara Benelux.¹⁸

Bank Syariah dan *Universal Banking System*

Untuk konteks Indonesia, terdapat pemisahan antara kegiatan *commercial banking* dan *investment banking*. Kegiatan *investment banking* hanya dilakukan melalui subsidiary bank umum (*commercial bank*)¹⁹ Dengan sistem perbankan syariah kegiatan tersebut dapat dilakukan oleh bank yang sama. Selanjutnya dengan diberlakukannya

¹⁷Edward P.M. Gardener, *Changes in Western European Banking*, (London: Routledge, 1993), hal.5.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Pasal 7 huruf b Undang-Undang No.7 Tahun 1992 menetapkan bahwa bank dapat melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank atau perusahaan lain di bidang keuangan, seperti sewa guna usaha, modal ventura, perusahaan efek, asuransi, serta lembaga kliring penyelesaian dan penyimpanan.

Undang-Undang No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan yang mempermudah pembukaan bank dan kantor cabang bank berdasarkan prinsip syariah,²⁰ pada dasarnya sistem *universal banking* telah pula dikembangkan. Kebijakan perbankan yang dianut Bank Indonesia saat ini adalah pengembangan perbankan syariah sehingga secara bersamaan akan berjalan dua sistem perbankan secara bersamaan yaitu bank konvensional dan bank syariah (*dual banking sistem*).

Karakteristik kegiatan usaha yang dilakukan oleh bank syariah dengan konsep bagi hasil, dengan kegiatan yang dilakukan oleh *investment banking* dapat dilihat memiliki titik-titik taut. Kegiatan usaha *investment bank* sangat beragam, mulai dari menawarkan berbagai jenis jasa sampai hanya melakukan kegiatan usaha yang sangat spesifik. Kegiatan usaha tersebut meliputi: *Pertama*, pemberian nasehat berkaitan dengan masalah-masalah strategi perusahaan, merger dan akuisisi, restrukturisasi dan pembiayaan perusahaan. *Kedua*, terlibat dalam kegiatan riset, penjamiman, perdagangan surat-surat berharga. *Ketiga*, mengelola dana investasi (*investment funds*).²¹ Sementara itu, *commercial banking* (bank umum) hanya melakukan kegiatan penghimpunan dana dari masyarakat dan menyalurkannya terutama dalam bentuk pemberian kredit.

Dari perspektif ini terlihat bahwa bank syariah melakukan kegiatan *commercial banking* dan *investment banking* sekaligus yang dalam terminologi perbankan dikatakan sebagai *universal banking*, meskipun konsep *universal banking* pada dasarnya tidak boleh dilakukan oleh perbankan Indonesia. Dalam kaitan ini, perlu pula dikembangkan kemungkinan bank syariah melakukan kegiatan yang lebih luas yaitu melakukan kegiatan usaha asuransi sebagaimana lazimnya dilakukan oleh *universal banking*. Alasannya adalah sistem perbankan syariah merupakan subsistem dari suatu sistem ekonomi Islam yang cakupannya lebih luas. Tujuan pendirian bank-bank Islam ini umumnya adalah untuk mempromosikan dan mengembangkan aplikasi dari prinsip-prinsip Islam, syariah dan tradisinya dalam transaksi keuangan dan perbankan serta bisnis lainnya yang terkait.²² Tambahan pula, dengan memperluas kegiatan usaha bank syariah maka prospek pengembangan bank syariah sebagai bagian peningkatan ketahanan sistem perbankan menjadi semakin baik. Konsep pengembangan yang selama ini dilakukan melalui pendekatan institusi, menjadi lebih lengkap.

Kemungkinan Penerapan *Universal Banking System*

Kecenderungan universalisasi kegiatan usaha bank ini juga menimbulkan perdebatan tentang keharusan dilakukannya harmonisasi sistem pengawasan diantara lembaga pengawas bank dan pengawasan pasar keuangan. Hal yang masih tetap menimbulkan pertanyaan besar khususnya adalah siapa yang menanggung beban tanggung jawab apabila suatu bank mengalami kegagalan karena kegiatan usahanya di pasar modal.

Selanjutnya seberapa relevan perluasan kegiatan usaha perbankan tersebut tergantung pada pendekatan relativitas keuntungan dan biaya (*cost and benefit*). Di sisi keuntungan, membolehkan bank melakukan kegiatan-kegiatan baru yang memiliki sinergi

²⁰ Berdasarkan Undang-Undang ini bank konvensional dapat membuka kantor cabang bank berdasarkan prinsip syariah. Pada ketentuan sebelumnya pembukaan bank syariah hanya dapat dilakukan sebagai bank yang berdiri sendiri.

²¹ Jane E. Hughes, *Op.cit.* hal.142.

²² Zainul Arifin, "Bank Syariah Versus Bank Konvensional", *Republika on line*, 17 Juni 2002.

dengan kegiatan yang telah dilakukan dapat menciptakan efisiensi bagi perekonomian secara keseluruhan. Meskipun kegiatan baru tersebut berisiko, teori portfolio modern mengajarkan bahwa permasalahan bukan terletak pada risiko pada kegiatan usaha tertentu tetapi pada risiko keseluruhan kegiatan usaha. Dengan demikian membolehkan bank melakukan kegiatan usaha baru akan mengurangi risiko secara keseluruhan melalui perluasan diversifikasi.

Dilihat dari sisi kerugian, membolehkan bank secara langsung melakukan kegiatan baru akan memperluas biaya yang berkaitan dengan pengawasan. Bank tidak menanggung secara penuh biaya sosial dari kegiatannya. Bank dapat menyalurkan kredit atau melakukan kegiatan yang tidak layak. Hal ini tentunya akan meningkatkan *moral hazard* sehingga dibutuhkan perluasan regulasi dan pengawasan untuk mencakup kegiatan baru tersebut. Dengan demikian, dengan meluasnya kegiatan usaha yang dilakukan bank, semakin besar beban pengaturan bagi bank, semakin besar pula biaya untuk pengawasannya.²³

Untuk mengatasi hal tersebut salah satu jawabannya adalah menjadikan pengaturan dan pengawasan bank, perusahaan sekuritas dan asuransi, kedalam satu atap sebagaimana pendekatan yang dilakukan Inggris dengan mendirikan Financial Services Authority (FSA). Pembentukan lembaga ini adalah sebagai jawaban atas semakin menyatunya jasa keuangan sehingga mempersulit pembedaan antara bisnis perbankan, sekuritas dan asuransi.²⁴

Sejalan dengan konsep pengembangan *universal banking system* melalui pendekatan bank syariah tersebut, dalam jangka panjang, pemisahan kegiatan bank dengan kegiatan perusahaan sekuritas dan asuransi sudah dapat ditinggalkan. Hal ini akan sejalan dengan konsep pengawasan bank yang dikehendaki oleh Undang Undang No.23 tentang Bank Indonesia, yaitu dengan pembentukan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan (LPJK) atau yang akhir-akhir ini disebut dengan Otoritas Jasa keuangan (OJK). Lembaga ini bertanggung jawab terhadap pengawasan seluruh lembaga keuangan.

Dengan penerapan *universal banking system*, sangat masuk akal mengharapkan kebangkrutan suatu bank yang memiliki beragam kegiatan usaha sebagaimana dilakukan oleh *universal bank* akan jarang terjadi. Alasannya adalah dengan *universal bank* maka akan terjadi diversifikasi risiko dan akses lebih baik terhadap informasi. Padahal masalah paling penting bagi perantara keuangan adalah bagaimana mengatasi masalah yang berkaitan dengan informasi tidak lengkap dan tidak simetris (*incomplete and asymmetric information*). Secara umum, banyaknya informasi dan besarnya biaya memperolehnya bergantung pada intensitas hubungan.²⁵ Pada *universal banking* hubungan antara nasabah dan bank lebih dalam jika dibandingkan dengan sifat hubungan antara nasabah dan bank pada bank umum. Hal itu disebabkan karena hubungan antara *universal banking* dengan nasabahnya tidak hanya hubungan *lender - borrower*, akan tetapi ditingkatkan dengan adanya bentuk hubungan penyediaan jasa keuangan tambahan seperti menjadi penjamin dalam emisi saham.²⁶

²³ Thomas M. Hoenig, "Financial Modernization: Implications for the Safety Net, Remark from the Conference on Deposit Insurance, FDIC," Washington DC, 29 January 1998, *Mercer Law Review*, (Vol. 49, 1998), hal. 791

²⁴ Michael Taylor, "The Search for a New Regulatory Paradigm," *Mercer Law Review*, (Vol.49, 1998), hal. 801.

²⁵ Anthony Saunders dan Ingo Walter, *Universal Banking Financial System Design Reconsidered*, (Chicago: Irwin, 1996), hal.12.

²⁶ *Ibid*, hal.9.

Di samping itu, *universal banking* juga menikmati keuntungan-keuntungan tertentu mulai dari *economies of scale*, *economies of scope* dan kemungkinan melakukan relokasi sumber daya (*resources*) secara internal dalam mengantisipasi kecenderungan permintaan (*demand*). Hal ini pula yang menyebabkan terdapat kecenderungan yang tinggi untuk penerapan *universal banking*.²⁷ Melalui pendekatan bank syariah hal itu dapat dilakukan, dengan menjadikan bank syariah sebagai arena uji coba.

Kesimpulan

Tingginya tingkat persaingan dalam dunia perbankan serta cepatnya perkembangan teknologi dari derivatif produk perbankan membuat bank syariah harus lebih bisa lagi melakukan inovasi produk dan jasa layanan yang ada, sehingga mampu memberikan pelayanan dan produk yang menarik terhadap nasabah. Mengingat, nasabah bank syariah yang ada selama ini, juga merupakan nasabah bank konvensional dan dalam penarikan nasabah, tidak cukup hanya mengandalkan pendekatan ke-islaman semata. Pemerintah juga diharapkan proaktif dalam memfasilitas peraturan perundang-undangan yang kondusif bagi perkembangan bank syariah.

- *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 20, Agustus-September 2002

²⁷. *Ibid*, hal.27.