



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG

INFO *JUDICIAL REVIEW*

(Resume Putusan Perkara Pengujian Undang-Undang Yang Ditolak dan Tidak Dapat Diterima Dalam Sidang Mahkamah Konstitusi)

**PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 32/PUU-XX/2022 PERIHAL
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2008 TENTANG
PERBANKAN SYARIAH TERHADAP
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

31 OKTOBER 2022

A. PENDAHULUAN

Bahwa pada hari Rabu tanggal 31 Oktober 2022, pukul 13.22 WIB, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan dalam Sidang Pengucapan Putusan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah (selanjutnya disebut UU Perbankan Syariah) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam Perkara Nomor 32/PUU-XX/2022. Dalam Sidang Pengucapan Putusan Perkara Nomor 32/PUU-XX/2022, perwakilan DPR RI dihadiri secara *virtual* oleh Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dan jajarannya di lingkungan Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI.

B. PEMOHON

Bahwa permohonan pengujian UU Perbankan Syariah diajukan oleh PT. Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Harta Insan Karimah Parahyangan yang diwakili oleh Martadinata, S.E., Ak., dalam hal ini memberikan kuasa kepada A.H. Wakil Kamal, S.H., M.H., Iqbal Tawakkal Pasaribu, S.H., M.H. dan Guntoro, S.H., M.H., untuk selanjutnya disebut sebagai Pemohon.

C. PASAL/AYAT UU PERBANKAN SYARIAH YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN

Bahwa Pemohon dalam permohonannya mengujikan ketentuan pasal-pasal dalam UU Perbankan Syariah sebagai berikut:

- **Pasal 1 angka 9**
Bank Pembiayaan Rakyat Syariah adalah Bank Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.
- **Pasal 13**
Bank Umum Syariah dapat melakukan penawaran umum efek melalui pasar modal sepanjang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah dan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.
- **Pasal 21 huruf d**
Kegiatan Usaha Bank Pembiayaan Rakyat Syariah meliputi:
d. memindahkan uang, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan Nasabah melalui rekening Bank Pembiayaan Rakyat Syariah yang ada di Bank Umum Syariah, Bank Umum Konvensional, dan UUS.
- **Pasal 25 huruf b dan huruf e**
Bank Pembiayaan Rakyat Syariah dilarang:
b. menerima Simpanan berupa Giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran.
c. ...
d.
e. Melakukan penyertaan modal, kecuali pada lembaga yang dibentuk untuk menanggulangi kesulitan likuiditas Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

D. BATU UJI

Bahwa pengujian materiil UU Perbankan Syariah dianggap Pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) dalam UUD NRI Tahun 1945.

E. PERTIMBANGAN HUKUM

Bahwa terhadap pengujian materiil UU Perbankan Syariah dalam permohonan *a quo*, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

[3.14] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih jauh dalil-dalil pokok permohonan *a quo*, penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:

[3.14.1] Bahwa perbankan syariah dibentuk dalam rangka pemenuhan atas permintaan sebagian warga negara akan tersedianya jasa keuangan yang sesuai dengan prinsip syariah untuk mewujudkan sistem perbankan yang terhindar dari praktik yang tidak sejalan dengan prinsip syariah. Prinsip perbankan syariah merupakan bagian dari ajaran Islam yang berkaitan dengan ekonomi. Dalam hal ini, prinsip syariah berlandaskan pada nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, keseimbangan, dan keuniversalan (*rahmatan lil 'alamin*). Salah satu prinsip dalam ekonomi Islam adalah larangan riba dalam berbagai bentuknya, dan menggunakan sistem antara lain prinsip bagi hasil. Dengan prinsip bagi hasil, Bank Syariah dapat menciptakan iklim investasi yang sehat dan adil karena semua pihak dapat saling berbagi baik keuntungan maupun risiko yang timbul

sehingga akan menciptakan posisi yang berimbang antara bank dan nasabahnya. Dalam jangka panjang, hal ini akan mendorong pemerataan ekonomi nasional karena hasil keuntungan tidak hanya dinikmati oleh pemilik modal saja, tetapi juga oleh pengelola modal [vide Penjelasan Umum UU 21/2008].

[3.14.2] Bahwa dengan berlakunya UU 21/2008 tidak lagi menerapkan prinsip bagi hasil sebagaimana diatur dalam UU sebelumnya. Dalam hal ini, UU *a quo* mengakui keberadaan bank syariah serta membolehkan bank umum konvensional memberikan layanan syariah melalui mekanisme *Islamic window* dengan membuka unit usaha syariah. Berlakunya undang-undang yang mengakomodir kegiatan perbankan syariah tersebut maka perbankan Indonesia mulai menganut *dual system banking* di mana bank dapat melakukan dua kegiatan sekaligus yaitu kegiatan perbankan berbasis bunga dan kegiatan perbankan berbasis syariah secara berdampingan di mana pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Bagi bank yang mengkonversi dirinya menjadi perbankan syariah, seluruh mekanisme kerja mengikuti prinsip-prinsip perbankan syariah, sedangkan bagi yang melakukan keduanya, mekanisme kerja diatur sedemikian rupa terutama yang menyangkut interaksi kegiatan-kegiatan berbasis bunga yang merupakan kekhasan dari perbankan konvensional dengan kegiatan yang bebas bunga yang merupakan kekhasan dari perbankan syariah sehingga antar keduanya dapat dipisahkan. Oleh karena bank dengan prinsip syariah memiliki tujuan, mekanisme serta ruang lingkup yang berbeda dengan bank konvensional, maka UU 21/2008 memberikan pengaturan secara lebih khusus mengenai kegiatan, produk dan jasa bank syariah. Selain itu, UU *a quo* juga memperjelas perbedaan antara bank yang menjalankan kegiatan usaha secara konvensional dengan bank yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah. Dengan demikian, berlakunya UU 21/2008, maka bank syariah dan bank konvensional yang membuka layanan syariah secara khusus tunduk pada pengaturan dalam UU 21/2008.

[3.14.3] Bahwa struktur perbankan syariah yang diatur dalam UU 21/2008 terdiri atas 2 (dua) jenis, yaitu: Bank Umum Syariah (BUS) dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS) [vide Pasal 18 UU 21/2008]. Struktur tersebut sama dengan model atau struktur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU 7/1992), yaitu terdiri atas Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat [vide Pasal 5 ayat (1) UU 7/1992]. Oleh karena terdapat perbedaan prinsip perbankan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU Perbankan) dan UU 21/2008, maka nomenklatur dalam UU 21/2008 disesuaikan dengan prinsip syariah. Salah satu nomenklatur yang disesuaikan adalah istilah “perkreditan” pada Bank Perkreditan Rakyat menjadi istilah “pembiayaan” dalam UU 21/2008. Penyesuaian tersebut tidak dapat dilepaskan dari karakteristik transaksi kredit bank dalam perbankan konvensional mengenakan bunga atas pinjaman, sedangkan dalam prinsip syariah bunga atas pinjaman tersebut termasuk dalam kategori riba dan merupakan sesuatu yang bertentangan dengan prinsip syariah. Oleh karena tidak dimungkinkannya penggunaan nomenklatur/istilah “perkreditan” tersebut, UU 21/2008 menggunakan 2 (dua) nomenklatur berbeda, yaitu: bank rakyat yang menjalankan kegiatan usaha secara konvensional disebut dengan Bank

Perkreditan Rakyat (BPR) sedangkan bank rakyat yang menjalankan kegiatan atau usaha berdasarkan prinsip syariah disebut dengan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS). Perihal nomenklatur BPR dan BPRS tidak hanya diatur dalam UU Perbankan tetapi juga diatur dalam UU 21/2008 sebagai berikut:

Pasal 1 angka 4 UU 10/1998

Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Pasal 1 angka 6 UU 21/2008

Bank Perkreditan Rakyat adalah Bank Konvensional yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Pasal 1 angka 9 UU 21/2008

Bank Pembiayaan Rakyat Syariah adalah Bank Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Oleh karena ketiga norma tersebut mengatur perihal BPR maupun BPRS memiliki karakteristik yang sama, yaitu keduanya tidak dapat memberikan jasa dalam lalu lintas sistem pembayaran sebagaimana Bank Umum/Bank Umum Syariah. Berdasarkan karakteristik tersebut, UU Perbankan maupun UU 21/2008 mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan BPR dan BPRS yang meliputi kegiatan usaha maupun hal-hal yang dilarang bagi BPR dan BPRS sesuai dengan karakteristik dasarnya, yaitu merupakan bank yang tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

[3.15] Menimbang bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah selanjutnya akan menilai konstusionalitas kata “tidak” dalam norma Pasal 1 angka 9, frasa “Melalui Rekening Bank Pembiayaan Rakyat Syariah yang ada di Bank Umum Syariah, Bank Umum Konvensional, dan UUS” dalam norma Pasal 21 huruf d, dan frasa “dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran” dalam norma Pasal 25 huruf b UU 21/2008 yang didalilkan Pemohon bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Dalam hal ini, Pemohon mendalilkan norma *a quo* tidak relevan lagi karena membatasi BPRS dalam memberikan pelayanan kepada nasabah, menimbulkan perlakuan berbeda terhadap BPRS yang berbentuk perseroan terbatas, dan menghambat BPRS untuk berkembang. Terhadap dalil tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.15.1] Bahwa Perbankan Indonesia menjalankan fungsi utama dalam kegiatan intermediasi dengan mengutamakan prinsip kehati-hatian. Sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat, secara umum eksistensi perbankan bertujuan untuk menunjang pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional dalam rangka peningkatan taraf hidup rakyat. Dalam fungsi demikian, perbankan memiliki peran strategis tidak hanya terkait dengan kegiatan intermediasi, tetapi sekaligus mendukung berbagai program Pemerintah dalam rangka mendukung ekonomi nasional, seperti skema kredit bagi usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM), penyaluran dana/bantuan Pemerintah kepada masyarakat, dan sebagainya. Karena itu, UU 7/1992 mengatur dan sekaligus menentukan struktur perbankan berdasarkan pada jenis dan kegiatan usahanya, yaitu meliputi Bank Umum dan BPR.

Sebelum berlaku UU 7/1992 tidak dikenal istilah BPR. Dalam hal ini, terdapat beberapa jenis kegiatan usaha bank, yaitu: bank desa, bank pasar, bank

pegawai, badan kredit desa, dan sebagainya. Keberadaan lembaga-lembaga tersebut adalah untuk melayani kebutuhan transaksi keuangan mendasar masyarakat di pelosok Indonesia, yaitu menghimpun dan menyalurkan dana dari dan kepada masyarakat tersebut. Dengan diberlakukannya UU 7/1992, seluruh jenis lembaga keuangan yang diatur sebelumnya disatukan penamaannya menjadi BPR dengan tetap mempertahankan karakteristik, yaitu melayani kebutuhan transaksi keuangan mendasar masyarakat dengan tetap memperhatikan ketentuan terkait kekhasan permodalan, jenis usaha, dan cakupan wilayah usaha. Oleh karena hal tersebut menjadi sesuatu yang tumbuh dan bertahan di tengah masyarakat, karakteristik tersebut kemudian diatur dalam UU 21/2008 dengan menyesuaikan pelaksanaannya berdasarkan prinsip syariah yang tidak hanya mengubah kegiatan tetapi juga penamaan atau nomenklaturnya menjadi BPRS.

Berdasarkan uraian tersebut, UU 21/2008 menentukan bank berdasarkan jenis dan kegiatan usaha menjadi 2 (dua), yaitu BUS dan BPRS. Dalam hal ini, BUS sebagai bank yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran [vide Pasal 1 angka 3 UU Perbankan], sedangkan BPRS adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran [vide Pasal 1 angka 4 UU Perbankan]. Perbedaan pengertian dan kegiatan usaha antara BUS dan BPRS tersebut dilakukan sesuai dengan filosofi pembentukannya. Dalam hal ini, meskipun kedua jenis bank dimaksud memiliki fungsi intermediasi dengan melakukan penghimpunan dana untuk kemudian menyalurkan dana tersebut dalam bentuk kredit yang bertujuan untuk meningkatkan perekonomian. Namun demikian, pembentukan BPRS lebih ditujukan sebagai "*community (rural) bank*" yang memiliki segmentasi pasar, yaitu masyarakat di sekitar BPR/BPRS dan UMKM termasuk di daerah yang belum terjangkau oleh layanan bank umum. Perbedaan tersebut memiliki tujuan agar BPR dan BPRS fokus pada kegiatan sebagai *community bank* yang melayani pembiayaan bagi masyarakat hingga berbagai pelosok. Dengan perbedaan desain antara Bank Umum dengan BPR, hal tersebut tercermin dalam perbedaan cakupan kegiatan usaha termasuk jenis produk yang berbeda.

Berkenaan dengan perbedaan tersebut, lebih lanjut, Penjelasan Pasal 14 UU Perbankan menyatakan larangan kegiatan usaha tertentu bagi BPR yang antara lain larangan untuk menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran yang dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan kegiatan usaha BPR terutama ditujukan untuk melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di pedesaan. Karena filosofi pembentukannya ditujukan untuk kegiatan yang berbeda, pengaturan bagi BPR/BPRS dengan Bank Umum/Bank Umum Syariah tidak dapat disamakan. Dalam hal ini, pengaturan BPR/BPRS yang demikian tidak dimaksudkan sebagai bentuk diskriminasi atau menghambat pengembangan BPR/BPRS. Dalam batas penalaran yang wajar, perbedaan pengaturan tersebut selain lebih dikarenakan proporsionalitas tujuan pembentukannya juga disesuaikan dengan desain, sifat, serta fungsi BPR/BPRS sebagai *community bank*. [3.15.2] Bahwa larangan bagi BPR/BPRS untuk memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran tidak dapat dipisahkan dengan larangan bagi BPR/BPRS untuk menerima simpanan berupa giro sebagaimana diatur dalam Pasal 25 huruf b UU 21/2008 dan Pasal 14 huruf a UU Perbankan. Larangan tersebut berkenaan

dengan karakteristik lain dari BPR/BPRS yang bukan merupakan Bank Pencipta Uang Giral (BPUG). Dengan penetapan BPR/BPRS bukan termasuk sebagai BPUG maka BPR/BPRS tidak dikenakan kewajiban pemenuhan Giro Wajib Minimum (GWM) dan tidak memiliki rekening giro pada bank sentral, *in casu* Bank Indonesia (BI). Dalam hal ini, GWM merupakan instrumen kebijakan moneter tidak langsung karena sasaran kebijakannya adalah mempengaruhi kondisi pasar uang. Selain itu, GWM merupakan dana atau simpanan minimum yang harus dipelihara oleh bank dalam bentuk saldo rekening giro yang ditempatkan di BI, dengan besarnya ditetapkan BI berdasarkan persentase dana dari pihak ketiga yang dihimpun perbankan. Pemenuhan GWM tersebut dilakukan agar likuiditas keuangan perbankan menjadi lebih terjaga terutama untuk terhindar dari krisis. Tanpa kepemilikan rekening giro di BI, BPR/BPRS sebagai non-BPUG, tidak dapat melakukan lalu lintas pembayaran secara langsung pada infrastruktur Sistem Pembayaran BI karena rekening giro di BI tersebut juga digunakan untuk aktivitas kliring dan *settlement*, sebagaimana yang dapat dilakukan oleh Bank Umum. Konsekuensi lanjutannya adalah BPR/BPRS tidak dapat menjadi peserta Operasi Moneter (OM) yaitu pelaksanaan kebijakan moneter oleh BI dalam rangka pengendalian moneter melalui Operasi Pasar Terbuka dan *Standing Facilities*, termasuk tidak bisa melakukan aktivitas di pasar uang antarbank dan tidak berhak atas fasilitas OM, serta tidak dapat menjadi peserta Sistem Bank Indonesia *Real Time Gross Settlement* (Sistem BI-RTGS). Oleh karena itu, apabila BPR yang statusnya bukan sebagai BPUG diperbolehkan memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran hal tersebut potensial meningkatkan risiko *liquidity mismatch* dalam hal terdapat perbedaan perhitungan dalam proses penyelesaian transaksi (*settlement process*) sehubungan dengan dilakukannya transaksi nasabah yang dapat mengganggu stabilitas moneter dan sistem keuangan.

[3.15.4] Bahwa pesatnya perkembangan teknologi informasi (TI) menuntut BPR dan BPRS dapat mengikuti perubahan ekosistem perekonomian. Namun, menurut Pemohon, BPRS tidak dapat menggunakan TI sebagaimana yang dilakukan oleh Bank Umum dan BUS. Keberlakuan Pasal 21 huruf d UU 21/2008, sebagaimana didalilkan Pemohon, membatasi BPRS untuk ikut serta dalam kegiatan transaksi keuangan.

Berkenaan dengan hal tersebut, pembatasan dalam layanan lalu lintas pembayaran sebagaimana yang diatur dalam UU Perbankan dan UU 21/2008, yang merupakan larangan bagi BPR/BPRS yang bukan merupakan BPUG untuk terlibat dalam proses giralisasi tidak dapat dilepaskan dari lalu lintas giral yang hanya dilakukan melalui kliring di BI untuk Cek dan Bilyet Giro sebagai instrumen pembayaran yang dapat melakukan *overdraft* di bank. Dalam perjalanannya, produk tabungan perbankan berkembang dan dapat dilakukan transfer dana antar-rekening tabungan tanpa melalui kliring BI, melainkan dengan cara *switching*. Dalam hal ini, BPR/BPRS diperkenankan untuk memindahkan dana antar bank melalui rekening BPRS di Bank Umum Konvensional, BUS dan UUS (*indirect participant*) sebagaimana diatur dalam Pasal 21 huruf d UU 21/2008. Dengan demikian, sesungguhnya BPR dan BPRS dapat mengoptimalkan pelaksanaan transfer dana dengan memanfaatkan infrastruktur dan kerjasama dengan lembaga lain, seperti Bank Umum/BUS dan UUS. Bahkan, berdasarkan Peraturan Bank Indonesia No. 23/6/PBI/2021 tentang Penyedia Jasa Pembayaran (PBI PJP), layanan jasa pembayaran yang dapat

diberikan oleh Penyedia Jasa Pembayaran lain selain bank juga dilakukan melalui Bank Umum (*indirect*) dengan memenuhi persyaratan yang ditetapkan termasuk manajemen risiko dan performa dalam penyelenggaraan sesuai dengan peraturan perundang-undangan [vide Keterangan BI, hlm 10]. Sehingga, dengan demikian BPR/BPRS juga dapat memberikan layanan dalam sistem pembayaran melalui kolaborasi dengan Bank Umum/BUS. Saat ini, berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 25/POJK.03/2021 tentang Penyelenggaraan Produk Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (POJK Produk BPR-BPRS), yang memenuhi persyaratan diperkenankan untuk memiliki layanan perbankan elektronik, seperti *mobile banking* dan *internet banking*, maupun penyelenggaraan akses ke sumber dana untuk pembayaran berupa penerbitan instrumen pembayaran seperti penerbitan kartu Anjungan Tunai Mandiri (ATM) dan kartu debit.

Selain itu, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 75/POJK.03/2016 tentang Standar Penyelenggaraan Teknologi Informasi bagi BPR dan BPRS (POJK 75/2016) memungkinkan BPR dan BPRS dapat bekerja sama dengan lembaga penyelenggara TI untuk mendukung pelaksanaan transfer dana seperti penyelenggara *payment gateway*, penyelenggara transfer dana, penerbit uang dan/atau dompet elektronik, atau Penyedia Jasa Teknologi Informasi (PJTI). Namun, dalam mengoptimalkan kegiatan transfer dana, BPRS perlu memerhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan serta tetap memastikan adanya langkah mitigasi risiko yang mungkin timbul terkait pelaksanaan kerja sama maupun risiko terkait sistem TI yang digunakan. Merujuk pada Roadmap Pengembangan Industri BPR dan BPRS 2021-2025, optimalisasi pemanfaatan TI oleh BPR dan BPRS dapat dilakukan melalui kolaborasi dengan lembaga atau institusi lain. Salah satu bentuk optimalisasi dimaksud, BPR/BPRS dalam kegiatan penyaluran dana dapat berkolaborasi dengan *platform fintech lending* atau penyelenggara layanan pinjam-meminjam uang secara langsung antara pemberi pinjaman dan penerima pinjaman berbasis TI, seperti yang dilakukan PT BPR Lestari Bali dengan *platform fintech lending* Investree. Selain itu, pemanfaatan TI untuk optimalisasi layanan transaksi keuangan oleh BPR/BPRS dalam menghimpun dana pihak ketiga dapat dilakukan melalui aplikasi *marketplace*, seperti aplikasi DepositoBPR by Komunal. [vide Roadmap Pengembangan Industri BPR dan BPRS 2021-2025, hlm. 61 sampai dengan hlm. 69]

[3.15.6] Bahwa selain pertimbangan hukum tersebut di atas, khusus berkaitan dengan norma Pasal 1 angka 9 UU 21/2008, karena berkaitan dengan ketentuan umum sebuah undang-undang, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Secara normatif, Lampiran II, huruf C.1 angka 98 dan 107 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 12/2011), menjelaskan bahwa ketentuan umum berisi: (a) batasan pengertian atau definisi; (b) singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau (c) hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Dengan

demikian, ketentuan tersebut merupakan landasan bagi pasal-pasal berikutnya dalam suatu undang-undang, sehingga jika ketentuan umum diubah, baik langsung maupun tidak langsung, akan berakibat mengubah materi pasal-pasal yang diwadhahi dengan ketentuan umum dimaksud. Apabila diikuti jalan pemikiran Pemohon untuk menghilangkan kata “tidak” dalam Pasal 1 angka 9 UU 21/2008, secara filosofi mengubah sifat karakteristik BPRS, sehingga dapat mengaburkan perbedaan antara BUS dan BPRS.

[3.15.7] Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan di atas, telah ternyata BPR/BPRS dapat ikut serta dalam lalu lintas pembayaran melalui kerjasama dengan bank umum. Tidak hanya itu, BPR/BPRS juga dapat melakukan optimalisasi transaksi lalu lintas pembayaran melalui lembaga jasa keuangan lain dan penyelenggara layanan keuangan lain yang berbasis TI dengan memperhatikan karakteristik BPR/BPRS. Dalam hal ini, apabila Pemohon ingin menyelenggarakan kegiatan usaha lalu lintas pembayaran secara langsung, BPRS dapat meningkatkan kelembagaannya menjadi BUS sehingga tingkat kesehatan bank tetap terjaga, risiko *liquidity mismatch* dan risiko lain dapat dimitigasi, serta memiliki teknologi informasi yang handal yang jika digunakan tetap dapat menjaga kepercayaan masyarakat. Artinya, norma dalam pasal-pasal *a quo* tidak dimaksudkan untuk memperlakukan berbeda antara Bank Umum/BUS dengan BPR/BPRS tetapi lebih dimaksudkan sebagai pelaksanaan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan dana masyarakat. Dengan demikian, dalil yang menyatakan norma Pasal 1 angka 9, Pasal 21 huruf d dan Pasal 25 huruf b UU 21/2008 membatasi hak konstitusional Pemohon dalam memberikan pelayanan kepada nasabah, menimbulkan perlakuan berbeda terhadap BPRS yang berbentuk perseroan terbatas, dan menghambat BPRS untuk berkembang adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.16] Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon berkenaan dengan konstitusionalitas kata “umum” dalam norma Pasal 13 UU 21/2008 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Pemohon mendalilkan norma Pasal 13 UU 21/2008 *a quo* merupakan norma yang memberikan batasan bagi BPRS untuk melakukan penawaran umum efek dan oleh karenanya merugikan Pemohon karena sumber permodalan atau keuangan BPRS menjadi terbatas yang mengakibatkan BPRS kesulitan menjaga kesehatan keuangannya. Terhadap dalil tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Secara normatif, berdasarkan Pasal 13 UU 21/2008 membolehkan BUS melakukan penawaran umum efek melalui pasar modal sepanjang memenuhi syarat tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Berdasarkan ketentuan tersebut, ketika akan melakukan penawaran umum, BUS terlebih dahulu harus memenuhi syarat-syarat menjadi emiten atau perusahaan publik yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, salah satunya memenuhi prinsip keterbukaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal. Namun berbeda dengan BUS, UU 21/2008 melarang BPRS melakukan penawaran umum efek melalui pasar modal. Oleh karena itu, menghapus kata “umum” dalam Pasal 13 UU 21/2008 sebagaimana yang didalilkan Pemohon tidak serta merta menjadikan BPRS sebagai perusahaan emiten yang dapat melepas saham di pasar modal. Hal

demikian terjadi karena ketentuan norma Pasal 9 ayat (2) UU 21/2008 menentukan BPRS hanya dapat didirikan dan/atau dimiliki oleh: (a) warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia yang seluruh pemiliknya warga negara Indonesia; (b) pemerintah daerah; atau (c) dua pihak atau lebih sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b. Dengan demikian, ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU 21/2008 telah mengatur secara tegas bahwa BPRS hanya boleh dimiliki Warga Negara Indonesia. Sehingga, ketika BPRS menjadi emiten dan saham BPRS dilepas di pasar modal, maka terbuka kemungkinan untuk dimiliki pihak asing, baik oleh warga negara asing maupun badan hukum asing karena kegiatan jual beli saham di pasar modal tidak hanya melibatkan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia melainkan juga melibatkan warga negara asing dan badan hukum asing. Apabila kata “umum” dihapus sebagaimana didalilkan Pemohon, larangan kepemilikan oleh warga negara asing dan badan hukum asing sebagaimana ditentukan Pasal 9 ayat (2) UU 21/2008 tidak dapat dipenuhi. Padahal kehadiran dan tujuan pembentukan BPRS dalam melayani transaksi keuangan masyarakat dan UMKM serta ketentuan mengenai kepemilikan BPRS oleh WNI dan badan hukum Indonesia yang sepenuhnya dimiliki oleh WNI. Karena itu, sumber permodalan BPRS sengaja dirancang berasal dari pemegang saham pendiri, investor lokal lain di luar pasar modal, dan penguatan konsolidasi melalui proses penggabungan dan peleburan. Jika dana hasil penawaran umum efek di pasar modal digunakan untuk memperkuat modal BPRS sebagaimana keinginan Pemohon, maka penerbitan efek yang bersifat utang dan/atau sukuk tersebut justru tidak diperbolehkan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 5 ayat (2) huruf d Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 66/POJK.03/2016 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

Berkenaan dengan keterbatasan penyediaan modal BPRS tidaklah serta merta menyebabkan usaha BPRS perlahan menjadi hilang. Merujuk fakta empiris sebagaimana dijelaskan OJK, sampai dengan Mei 2022, aset industri BPR dan BPRS tumbuh sebesar 9.5% (sembilan koma lima persen) dengan rasio kecukupan modal (*Capital Adequaty Ratio, CAR*) BPR sebesar 32.47% (tiga puluh dua koma empat puluh tujuh persen) dan CAR BPRS sebesar 23.35% (dua puluh tiga koma tiga puluh lima persen). Selain itu, secara *year-on-year*, terdapat peningkatan jumlah dana pihak ketiga BPR dan BPRS sebesar 10.7% (sepuluh koma tujuh persen) dan penyaluran kredit/pembiayaan sebesar 8.6% (delapan koma enam persen). Begitu pula, sebagai *community bank*, penyaluran kredit dan pembiayaan oleh BPR dan BPRS kepada sektor UMKM mencapai 50.6% (lima puluh koma enam persen) [vide Keterangan OJK, hlm. 14 sampai dengan hlm. 15]. Dari fakta tersebut, rasio permodalan BPR dan BPRS menunjukkan ketahanan yang cukup baik dan mampu menopang risiko kredit dan pembiayaan yang menunjukkan kecenderungan meningkat. Sejalan dengan hal tersebut, rasio likuiditas dan profitabilitas BPR dan BPRS juga mencatatkan kinerja yang masih relatif terjaga. Lebih lanjut, sebagaimana keterangan OJK dalam persidangan, selama periode tahun 2016 hingga 2022, justru semakin banyak BPR/BPRS dengan modal yang lebih besar yang menunjukkan semakin kuatnya BPR/BPRS dalam mengembangkan bisnis dan memitigasi risiko kegiatan usahanya. Jikalau pun terdapat BPR/BPRS yang dicabut izin usahanya, tidak satupun disebabkan oleh ketidakcukupan modal namun dikarenakan adanya permasalahan tata kelola internal (*mismanagement*) BPR/BPRS yang tidak

dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian dan asas perbankan yang sehat serta adanya *fraud* yang dilakukan oleh pejabat atau pegawai BPR/BPRS [vide Risalah Sidang Perkara Nomor 32/PUU-XX/2022, tanggal 5 September 2022 dan Keterangan OJK hlm. 29].

Berdasarkan uraian pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon yang menyatakan kata “umum” dalam norma Pasal 13 UU 21/2008 menyebabkan sumber permodalan atau keuangan BPRS menjadi terbatas yang mengakibatkan BPRS kesulitan menjaga kesehatan keuangannya adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.17] Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon ihwal frasa “pada lembaga yang dibentuk untuk menanggulangi kesulitan likuiditas” dalam norma Pasal 25 huruf e UU 21/2008 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Dalam hal ini, Pemohon mendalilkan frasa dalam norma *a quo* menyebabkan BPRS kesulitan memenuhi persyaratan permodalan dan hal tersebut memperlakukan secara berbeda antara BUS dengan BPRS yang berbentuk perseroan terbatas. Berkenaan dengan dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.17.1] Bahwa berkenaan dengan kegiatan penyertaan modal, Pasal 1 angka 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 36/POJK.03/2017 tentang Prinsip Kehatian-hatian Dalam Kegiatan Penyertaan Modal, menyatakan penyertaan modal adalah penanaman dana Bank dalam bentuk saham pada perusahaan yang bergerak di bidang keuangan, termasuk penanaman dalam bentuk surat utang konversi wajib (*mandatory convertible bonds*) atau surat investasi konversi wajib (*mandatory convertible sukuk*) atau jenis transaksi tertentu yang berakibat Bank memiliki atau akan memiliki saham pada perusahaan yang bergerak di bidang keuangan. Berdasarkan pengertian tersebut, oleh karena itu, Pasal 25 huruf e UU 21/2008 melarang BPRS melakukan penyertaan modal kecuali pada lembaga yang dibentuk untuk menanggulangi kesulitan likuiditas. Menurut Mahkamah, norma yang berisi larangan tersebut bukan dimaksudkan untuk membatasi BPRS sebagaimana didalilkan Pemohon, melainkan suatu bentuk perlindungan agar BPRS terhindar dari berbagai masalah yang berisiko tinggi terhadap kelangsungan usaha sebagai akibat dari alokasi permodalan BPRS yang tidak sesuai dengan arah pengembangannya. Penyertaan Modal BPRS tersebut merupakan upaya negara membentuk jaring pengaman bagi bank pada saat mengalami kesulitan likuiditas. Apabila dibuka larangan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 huruf e UU 21/2008, hal ini juga perlu diikuti penyesuaian atas beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan permodalan BPRS.

Tidak hanya itu, norma Pasal 25 huruf e UU 21/2008 adalah upaya untuk melindungi keberlanjutan BPRS serta perlindungan nasabah serta pihak-pihak lain yang memiliki hubungan hukum dengan BPRS. Dengan demikian, Pemohon telah salah dalam menyikapi maksud dari norma Pasal 25 huruf e UU 21/2008. Dalam batas penalaran yang wajar, terutama dalam posisi sebagai *community bank*, larangan dimaksud bukanlah usaha negara untuk menghalangi BPRS mendapatkan sumber modal dari BPRS lainnya, melainkan upaya antisipasi negara dalam melindungi BPRS dan masyarakat yang menjadi nasabah BPRS. Terlebih lagi, norma Pasal 25 huruf e UU 21/2008 tidaklah menutup kemungkinan bagi BPRS untuk mendapatkan modal dari pihak lain, termasuk

dari BUS selama memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut Mahkamah dalil Pemohon ihwal frasa “pada lembaga yang dibentuk untuk menanggulangi kesulitan likuiditas” dalam Pasal 25 huruf e UU 21/2008 menyebabkan BPRS kesulitan memenuhi persyaratan permodalan dan diperlakukan secara berbeda BPRS yang berbentuk perseroan terbatas dengan BUS adalah dalil yang tidak dapat dibenarkan. Sebab, norma *a quo* merupakan norma yang diatur dengan mengikuti sifat kekhasan BPRS yang justru bertujuan memberikan perlindungan kepada BPRS serta nasabahnya. Dengan demikian, dalil Pemohon *a quo* adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, permohonan Pemohon mengenai konstitusionalitas norma Pasal 1 angka 9, Pasal 13, Pasal 21 huruf d, serta Pasal 25 huruf b dan huruf e UU 21/2008 telah ternyata tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, tidak menghambat pengembangan diri, dan tidak membatasi untuk mendapatkan kesempatan yang sama sehingga tidak menghalangi BPRS untuk mencapai tujuan perekonomian nasional. Oleh karena itu, dalil-dalil Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

[3.19] Menimbang bahwa berkenaan dengan hal-hal lain tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena tidak terdapat relevansinya.

F. AMAR PUTUSAN

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

G. PENUTUP

Bahwa Putusan MK merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat (tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh) serta langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum dan bersifat *erga omnes* (berlaku bagi setiap orang) yang wajib dipatuhi dan langsung dilaksanakan (*self executing*) oleh seluruh organ penyelenggara negara, organ penegak hukum, dan warga Negara. Oleh karena itu, Putusan MK dalam Perkara Nomor 32/PUU-XX/2022 yang menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya terhadap pengujian materiil UU Perbankan Syariah mengandung arti bahwa proses dan syarat pembentukan UU *a quo* tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.



**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2022**

