

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan ekonomi sejak beberapa dekade terakhir telah mengalami pasang surut. Percepatan itu bila dicermati erat kaitannya dengan keberadaan modal sebagai salah satu sarana dalam pengembangan unit usaha. Sejalan dengan kebutuhan modal sebagai sarana pokok, upaya terobosan perolehan modal sebagai kebutuhan utama pengembangan usaha, mulai berkembang dalam bentuk kegiatan alternatif.

Perkembangan industri keuangan syariah secara informal telah dimulai sebelum dikeluarkannya kerangka hukum formal sebagai landasan operasional perbankan syariah di Indonesia. Hal dimaksud berarti secara yuridis empiris telah diakui keberadaannya oleh warga masyarakat Islam di Indonesia. Sebelum tahun 1992, telah didirikan beberapa badan usaha pembiayaan non-bank yang telah menerapkan konsep bagi hasil (*mudharabah*) dalam kegiatan operasionalnya. Hal ini menunjukkan kebutuhan warga masyarakat tentang kehadiran institusi-institusi keuangan yang dapat memberikan jasa keuangan yang sesuai dengan ajaran Islam bagi pemeluknya.¹

Bank syariah sebagai sebuah lembaga keuangan mempunyai mekanisme dasar, yaitu menerima deposito dari pemilik modal (*depositor*) dan mempunyai kewajiban (*liability*) untuk menawarkan pembiayaan kepada investor pada sisi asetnya, dengan pola dan/atau skema

¹ Zainuddin Ali, **Hukum Perbankan Syariah**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 1-2.

pembiayaan yang sesuai dengan syariat Islam. Pada sisi kewajibannya, terdapat dua kategori utama, yaitu *interest-fee current and saving accounts* dan *investment accounts* yang berdasarkan pada prinsip PLS (*Profit and Loss Sharing*) antara pihak bank dengan pihak depositor; sedangkan sisi aset, yang termasuk di dalamnya adalah segala bentuk pola pembiayaan yang bebas riba dan sesuai prinsip atau standar syariah, seperti *mudharabah, musyarakah, istisna, salam*, dan lain-lain.²

Visi perbankan Islam umumnya adalah menjadi wadah terpercaya bagi masyarakat yang ingin melakukan investasi dengan sistem bagi hasil secara adil sesuai prinsip syariah. Memenuhi rasa keadilan bagi semua pihak dan memberikan kemaslahatan bagi masyarakat luas adalah misi utama perbankan Islam. Dengan landasan falsafah dasar tersebut, maka setiap kelembagaan keuangan syariah menerapkan prinsip meminimalisir kemungkinan adanya unsur riba dan menerapkan prinsip sistem bagi hasil dan jual-beli. Namun, bank juga dapat mengambil tambahan dari nasabah, karena tambahan tidak termasuk riba apabila:

1. Tambahan itu tidak disyaratkan di muka atau dijanjikan terlebih dahulu;
2. Tambahan itu inisiatifnya datang dari peminjam; dan
3. Inisiatif memberikan tambahan itu timbul pada waktu jatuh tempo.³

Dalam perkembangannya, mulai muncul produk gadai syariah dalam Pegadaian. Pada masyarakat Indonesia, gadai lebih diminati oleh

²*Ibid.*, hlm 12.

³ Wirduyaningsih, **Bank dan Asuransi Islam di Indonesia**, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 17-30.

masyarakat ketika ia membutuhkan dana dalam waktu yang cukup singkat. Hal ini dikarenakan proses pencairan dana di pegadaian lebih cepat. Dalam sistem gadai, masyarakat yang membutuhkan dana tidak perlu membawa syarat-syarat seperti halnya ketika pengajuan kredit/pinjaman. Barang yang dibawa bisa langsung ditaksir dan masyarakat dapat langsung menerima uang dari pegadaian. Demikian juga dengan gadai di bank prosesnya juga sama cepatnya. Selain itu, uang yang didapat dari taksiran oleh bank lebih tinggi jika dibandingkan dengan di pegadaian. Dan emas yang digadaikan pun dapat dijadikan investasi untuk masa depan nasabah.

Tentu banyak sekali permasalahan yang terjadi dalam praktek gadai emas sebagai investasi. Investasi emas pun tidak hanya dijumpai dalam bank syariah dan lembaga pegadaian. Tetapi juga dalam bank-bank lain yang juga melakukan praktek investasi emas. Dengan banyaknya bank-bank yang melakukan praktek investasi emas, maka masyarakat seperti dimanjakan dengan keuntungan-keuntungan yang mungkin diperoleh dari investasinya tersebut. Namun banyak juga investasi “bodong” yang hanya menjual produk tanpa ada kejelasan.⁴

Permasalahan yang terjadi dalam proses gadai emas di bank syariah yang pernah terjadi adalah kasus dari Seniman Butet Kartarejasa. Menurut Butet, bank syariah telah melakukan tindakan penjualan emas sebagai jaminan yang digadaikannya tanpa adanya persetujuan dari Butet. Hal ini telah menimbulkan perselisihan antara Butet Kartarejasa dengan

⁴ Agung Riyadi, **Tipu-Tipu Investasi Emas Berkedok Syariah**, Gatra News (online), <http://taman-emas.blogspot.com/2013/03/tipu-tipu-investasi-emas-berkedok.html>, (3 Oktober 2013), 2013.

Bank Syariah. Bank syariah mengaku menurut fatwa tentang *Rahn* yang menyatakan bahwa apabila *Rahin* tetap tidak dapat melunasi utangnya, maka *Marhun* dijual paksa atau dieksekusi sesuai syariah. Dengan berpegang pada ketentuan tersebut, maka pihak bank syariah dapat secara langsung menjual objek jaminan tanpa persetujuan nasabah.⁵ Dan hal tersebut juga didasarkan pada Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, yang menyatakan bahwa Dalam hal Nasabah Penerima Fasilitas tidak memenuhi kewajibannya, Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah (UUS) dapat membeli sebagian atau seluruh Agunan, baik melalui maupun di luar pelelangan, berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik Agunan atau berdasarkan pemberian kuasa untuk menjual dari pemilik Agunan, dengan ketentuan Agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.

Bank Indonesia (BI) melaporkan bahwa akad bagi hasil produk *qardh* atau gadai emas pada perbankan syariah hingga April 2012 mencapai Rp10,9 triliun. Sementara, total aset perbankan syariah nasional pada Maret 2012 mencapai Rp151,8 triliun atau tumbuh 50,1% (*year on year* atau *yoy*). Dalam lima tahun terakhir aset perbankan syariah tumbuh rata-rata 40,2% per tahun, dua kali lebih besar dari rata-rata pertumbuhan perbankan. Dengan *market share* saat ini sebesar 4,23% dari total perbankan nasional, makin tumbuhnya aset perbankan syariah melalui pengembangan produk memperkuat prediksi bahwa *market*

⁵ Angga Sukma Wijaya, **Kasus Gadai Emas Perburuk Citra Produk Syariah** (Online), <http://www.tempo.co/read/news/2012/10/04/087433724/Kasus-Gadai-Emas-Perburuk-Citra-Produk-Syariah>. (28 Maret 2014), 2012.

share perbankan syariah akan makin meningkat pada tahun-tahun mendatang. Meski memberikan pendapatan yang tinggi, pembiayaan gadai emas dan pembiayaan investasi emas pada perbankan syariah secara potensial memiliki *financial risk* yang tinggi sebagai interaksi antara risiko pasar dan risiko kredit. Kurangnya kemampuan dalam mengawasi dan mengelola kedua risiko itu dapat memicu risiko tambahan, yaitu risiko likuiditas.⁶

Bank seharusnya sudah menerapkan manajemen terhadap risiko yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan gadai emas. Hal ini dikarenakan gadai emas kian diminati oleh masyarakat, sehingga manajemen risiko merupakan prinsip yang paling ampuh untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. Dalam proses untuk mencapai tujuan, setiap organisasi perusahaan selalu dihadapkan pada hambatan dan kendala, baik kendala teknis maupun operasional. Hambatan atau kendala tersebut merupakan sebuah konsekuensi logis yang akan dihadapi sebuah organisasi ataupun perusahaan dalam mencapai tujuannya. Semua hal yang dapat mengakibatkan kerugian bagi perusahaan yang disebut risiko.⁷

Setiap usaha bisnis atau pendirian perusahaan, haruslah mengukur potensi risikonya terlebih dahulu. Dalam menghadapi risiko tersebut banyak cara dilakukan oleh perusahaan. Apapun upaya yang dilakukan perusahaan dalam menghadapi risiko, suatu pemahaman tentang bagaimana risiko itu terjadi, bagaimana mengukur, memantau dan

⁶Rahmat Siauwijaya, **Gadai Emas dan Risikonya** (Online), <http://www.infobanknews.com/2012/09/gadai-emas-dan-risikonya/>, (16 April 2014), 2012.

⁷Anita Ristqi P, **Aspek Risiko Produk Pada Pegadaian Syariah Cabang Cinere**, Skripsi, Jakarta, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, 2011, hlm 6.

mengendalikannya adalah suatu proses manajemen yang perlu dilakukan perusahaan. Perusahaan yang melakukan proses manajemen risiko akan semakin sadar dan siap menghadapi kemungkinan terjadinya risiko yang mungkin terjadi.⁸

Tingginya potensi kerugian pada perbankan syariah dalam pembiayaan gadai dan investasi emas mendorong BI untuk mengambil kebijakan. Berdasarkan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 14/7/DPBs tentang Produk Qardh Beragun Emas Bagi Bank dan Unit Usaha Syariah, pembiayaan gadai emas pada bank syariah dibatasi paling banyak jumlah terkecil antara 20% dari seluruh pembiayaan yang diberikan atau 150% dari modal bank. Pembiayaan kepemilikan emas per nasabah dibatasi paling banyak Rp150 juta dengan jangka waktu paling singkat dua tahun dan paling lama lima tahun. Uang muka paling rendah 20% untuk emas lantakan dan 30% untuk emas perhiasan. Nasabah tidak boleh membayar piutangnya dengan dana hasil penjualan agunan emas. Sinergitas antara manajemen risiko dengan penerapan *Good Corporate Governance* (GCG) dalam lingkungan perbankan syariah juga perlu ditingkatkan. Selain itu, menarik untuk mulai mengenalkan konsep *Value at Risk* (VaR) dalam perbankan syariah bahwa manajemen risiko tidak sebatas dilihat sebagai upaya mengurangi potensi kerugian (*downside potential*) tapi dapat pula dilihat sebagai upaya memperbesar prospek keuntungan (*upside opportunity*).⁹

⁸ Muhammad Muslich, **Manajemen Risiko Operasional: Teori dan Praktik**, Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm 3.

⁹ Rahmat Siauwijaya, **Gadai Emas dan Risikonya** (Online), *Op.Cit.*,

Risiko gadai di bank syariah berbeda dengan risiko gadai di pegadaian. Hal ini disebabkan ada perbedaan mendasar dalam *settlement management* dan *collateral management*. *Settlement management* terletak pada prosedur lelang yang dapat dilakukan di pegadaian, namun di bank syariah karena hubungannya kontraktual dengan nasabah maka tidak bisa serta merta dilakukan lelang. Sedangkan *collateral management* risikonya terdapat di penaksiran. Selain dua perbedaan mendasar tersebut, bank syariah juga harus berhati-hati menjaga emas yang digadaikan oleh nasabah. Hal ini didasarkan pada emas memiliki nilai historis atau ikatan emosional dengan nasabah.¹⁰

Dalam Surat Edaran Bank Indonesia Nomer:14/7/DPbS yang menjelaskan bahwa pemberian *Qardh* Beragun Emas Wajib didukung kebijakan dan prosedur (*Standard Operating Procedure/SOP*) tertulis secara memadai, termasuk penerapan manajemen risiko. Bank syariah dan unit usaha syariah wajib menjelaskan secara lisan atau tertulis (transparan) kepada nasabah antara lain:

1. Karakteristik produk antara lain fitur, risiko, manfaat, biaya, persyaratan, dan penyelesaian apabila terdapat sengketa;
2. Hak dan kewajiban nasabah termasuk apabila terjadi eksekusi agunan emas.

Dalam Peraturan Bank Indonesia No:13/23/PBI/2011 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, pada Pasal 2 ayat (1) dijelaskan bahwa bank wajib menerapkan

¹⁰ Yogie Respati, **Risiko Gadai Bank Syariah Beda dengan Pegadaian** (Online), <http://www.republika.co.id/berita/bisnis-syariah/berita/10/05/01/113821-risiko-gadai-bank-syariah-beda-dengan-pegadaian>, (16 April 2014), 2010.

manajemen risiko secara efektif. Dalam menerapkan manajemen risiko, menurut Pasal 12 ayat (1), bank wajib melakukan proses identifikasi, pengukuran, pemantauan, dan pengendalian risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c terhadap seluruh faktor-faktor risiko (*risk factors*) yang bersifat material.

Berdasarkan kasus diatas sudah jelas bahwa Bank perlu untuk mengatur mengenai manajemen risiko dan penerapannya perlu dilakukan untuk mengatasi risiko yang mungkin terjadi mengingat emas merupakan benda yang berharga. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti ingin meneliti bagaimana penerapan manajemen risiko di Bank Negara Indonesia Syariah Cabang Malang yang selanjutnya disingkat BNI Syariah terkait dengan produk gadai emas yang telah dilakukan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana penerapan Peraturan Bank Indonesia No:13/23/PBI/2011 tentang Manajemen Risiko Bagi BNI Syariah pada Produk Gadai Emas?
2. Hambatan apa yang dialami oleh BNI Syariah dalam menerapkan manajemen risiko pada gadai emas?
3. Apa saja upaya yang ditempuh untuk mengatasi hambatan dan meminimalisir risiko yang terjadi dalam gadai emas di BNI Syariah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menemukan, mengetahui, dan memahami penerapan Peraturan Bank Indonesia No:13/23/PBI/2011 tentang Manajemen Risiko Bagi BNI Syariah pada Produk Gadai Emas.
2. Untuk mengetahui, mengidentifikasi dan menganalisis hambatan yang dialami oleh BNI Syariah dalam menerapkan manajemen risiko pada produk gadai emas.
3. Untuk mengetahui, mengidentifikasi dan menganalisis upaya yang ditempuh untuk mengatasi hambatan dan meminimalisir risiko yang terjadi dalam gadai emas di BNI Syariah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Perdata Bisnis terutama di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, khususnya Hukum Perbankan, mengenai penerapan manajemen risiko dalam gadai emas syariah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang terkait secara langsung dengan hasil penelitian, antara lain:

a. Bagi Bank

penelitian ini diharapkan pihak bank dapat menerapkan manajemen risiko dalam gadai emas syariah agar dapat meminimalisir kemungkinan risiko yang terjadi.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan minat masyarakat terhadap praktek gadai emas syariah di bank syariah.

E. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka berisi tentang pokok-pokok bahasan yang dikaji dalam skripsi ini.

Bab III Metode Penelitian berisi tentang jenis penelitian, pemdekatan penelitian, alasan pemilihan lokasi, jenis dan sumber data, teknis analisis data, dan definisi operasional

Bab IV Hasil dan Pembahasan berisi tentang hasil dan pembahasan dari data-data yang diperoleh di lapangan yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang ada.

Bab V Penutup berisi tentang kesimpulan dan saran dari pembahasan dalam skripsi.