

**KEBIJAKAN IMPLEMENTASI SURAT EDARAN BANK INDONESIA  
NO. 14/7/DPBS TAHUN 2012 TENTANG PENGATURAN *QARDH*  
BERAGUN EMAS PADA BANK SYARIAH MANDIRI  
KFO IMAM BONJOL MEDAN  
(Pra Merger PT Bank Syariah Indonesia)**

**TESIS**

OLEH

**MUTIARA MINSIH  
NPM. 191801039**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2022**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 17/6/22

Access From (repository.uma.ac.id)17/6/22

**KEBIJAKAN IMPLEMENTASI SURAT EDARAN BANK INDONESIA  
NO. 14/7/DPBS TAHUN 2012 TENTANG PENGATURAN *QARDH*  
BERAGUN EMAS PADA BANK SYARIAH MANDIRI  
KFO IMAM BONJOL MEDAN  
(Pra Merger PT Bank Syariah Indonesia)**

**TESIS**

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik  
pada Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH

**MUTIARA MINSIH  
NPM. 191801039**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2022**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 17/6/22

Access From (repository.uma.ac.id)17/6/22

# UNIVERSITAS MEDAN AREA MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

## HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : Kebijakan Implementasi surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS Tahun 2012 Tentang Pengaturan *Qardh* Beragun Emas pada Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan (Pra Merger PT Bank Syariah Indonesia)**

**Nama : Mutiara Minsih**

**NPM : 191801039**

**Menyetujui**

**Pembimbing I**



**Prof. Dr. Ir. Yusniar Lubis, M.MA**

**Pembimbing II**



**Dr. Rudi Salam Sinaga, S.Sos, M.Si**

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Administrasi Publik**



**Dr. Budi Hartono, M.Si**

**Direktur**



**Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 17/6/22

Access From (repository.uma.ac.id)17/6/22

## **Telah diuji pada Tanggal 03 Desember 2021**

---

---

**Nama : Mutiara Minsih**

**NPM : 191801039**



### **Panitia Penguji Tesis :**

**Ketua : Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

**Sekretaris : Dr. Budi Hartono, M.Si**

**Pembimbing I : Prof. Dr. Ir. Yusniar Lubis, M.MA**

**Pembimbing II : Dr. Rudi Salam Sinaga, S.Sos, M.Si**

**Penguji Tamu : Dr. Syafruddin Ritonga, M.AP**

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, 03 Desember 2021

Yang menyatakan,



**Mutiara Minsih**

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR/SKRIPSI/TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Medan Area, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Mutiara Minsih  
NPM : 191801039  
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik  
Fakultas : Pascasarjana  
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Medan Area Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

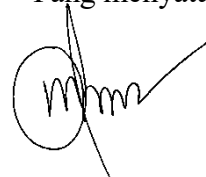
**KEBIJAKAN IMPLEMENTASI SURAT EDARAN BANK INDONESIA NO. 14/7/DPBS TAHUN 2012 TENTANG PENGATURAN *QARDH* BERAGUN EMAS PADA BANK SYARIAH MANDIRI KFO IMAM BONJOL MEDAN (Pra Merger PT Bank Syariah Indonesia)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Medan Area berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir/skripsi/tesis saya.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Medan  
Pada tanggal :

Yang menyatakan



**Mutiara Minsih**



## ABSTRAK

**Kebijakan Implementasi Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS  
Tahun 2012 Tentang Pengaturan *Qardh* Beragun Emas Pada  
Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan  
(Pra Merger PT Bank Syariah Indonesia)**

**Nama : Mutiara Minsih**  
**NPM 191801039**  
**Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik**  
**Pembimbing I : Prof. Dr. Ir. Yusniar Lubis, MMA**  
**Pembimbing II : Dr. Rudi Salam Sinaga, S.Sos, M.Si**

Surat Edaran Bank Indonesia No.14/7/DPbS tanggal 29 Februari 2012 tentang Produk *Qardh* Beragun Emas bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah menjelaskan mengenai pedoman serta batasan pengoperasian untuk produk gadai/*rahn* emas syariah di Indonesia. Dengan dikeluarkannya surat edaran tersebut, setiap bank syariah termasuk Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan harus dapat mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan ketentuan dari Bank Indonesia tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana implementasi produk *qardh* beragun emas di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan setelah terbitnya Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS tersebut. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui bagaimana dampak potensi risiko yang timbul pada produk *qardh* beragun emas setelah terbitnya Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS. Penelitian ini merupakan penelitian dengan bentuk analisis deskriptif kualitatif yang dilakukan pada Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan yang beralamat di Jl. Imam Bonjol, No. 7. Kota Medan. Berdasarkan hasil yang diperoleh dalam penelitian ini maka dapat diketahui bahwa secara umum, kebijakan implementasi yang diterapkan Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan telah sesuai dengan aturan yang terdapat pada Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS. Seperti penentuan kategori penggunaan, penggunaan akad, penyampaian informasi, jumlah dan jangka waktu pembiayaan, dan FTV. Namun terdapat dua aspek yang masih belum sesuai diantaranya mengenai status kepemilikan emas dan pembebanan biaya yang belum sesuai dengan aturan yang ditetapkan Bank Indonesia. Selain itu diketahui pula dalam produk *qardh* beragun emas terdapat beberapa jenis risiko yang terdapat didalamnya yang diantaranya adalah: risiko pasar, risiko kredit, risiko likuiditas dan risiko operasional.

**Kata Kunci :** implementasi kebijakan, bank syariah, produk *qardh* beragun emas.

## ABSTRACT

***Policy on Implementation of Bank Indonesia Circular Letter No. 14/7/DPbS  
Year 2012 concerning Regulation of Qardh Backed by Gold at  
Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan  
(Pre Merger of PT Bank Syariah Indonesia)***

***N a m e*** : Mutiara Minsih  
***Student Id. Number*** : 191801039  
***Study Program*** : Master of Science Public Administration  
***Advisor I*** : Prof. Dr. Ir. Yusniar Lubis, MMA  
***Advisor II*** : Dr. Rudi Salam Sinaga, S.Sos, M.Si

*Bank Indonesia Circular Letter No.14/7/DPbS dated February 29, 2012 regarding Qardh Backed by Gold Products for Sharia Banks and Sharia Business Units explains the guidelines and operating limits for sharia gold pawn/rahn products in Indonesia. With the issuance of this circular, every Islamic bank including Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan must be able to implement policies in accordance with the provisions of Bank Indonesia. This study aims to determine and explain how the implementation of gold-backed qardh products at Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan after the issuance of Bank Indonesia Circular Letter No. 14/7/DPbS. This study also aims to determine the impact of potential risks that arise on gold-backed qardh products after the issuance of Bank Indonesia Circular Letter No. 14/7/DPbS. This research is a qualitative descriptive analysis research conducted at Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan which is located at Jl. Imam Bonjol, No. 7. Medan City. Based on the results obtained in this study, it can be seen that in general, the implementation policies applied by Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan are in accordance with the rules contained in Bank Indonesia Circular Letter No. 14/7/DPbS. Such as determining the category of use, use of contracts, delivery of information, amount and term of financing, and FTV. However, there are two aspects that are still not appropriate, including the status of gold ownership and the imposition of fees that are not in accordance with the rules set by Bank Indonesia. In addition, it is also known that in gold-backed qardh products there are several types of risks contained in them, including: market risk, credit risk, liquidity risk and operational risk.*

***Keywords*** : policy implementation, islamic bank, gold-backed qardh product.



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, ucapan puji dan syukur Penulis ungkapkan kehadiran ALLAH SWT, yang masih senantiasa melimpahkan rahmat, taufik dan hidayah-Nya, sehingga Penulis mampu menyusun dan menyelesaikan Tesis yang berjudul **“Kebijakan Implementasi Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS Tahun 2012 Tentang Pengaturan Qardh Beragun Emas Pada PT. Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan (Pra Merger PT. Bank Syariah Indonesia)”**. Sholawat berangkai salam juga Penulis panjatkan kepada junjungan Rasullullah Muhammad SAW, yang telah membawa perubahan bagi manusia, dari zaman gelap gulita kepada zaman terang benderang. Semoga kita semua tergolong ummat yang memperoleh syafaat dikemudian hari kelak. Dan kita semua tergolong kepada orang-orang yang beriman.

Penelitian Tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi dan melengkapi persyaratan dalam menempuh Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area.

Dalam penyusunan tesis ini, Penulis telah banyak mendapatkan bimbingan, petunjuk, saran, motivasi dan bantuan yang tak ternilai harganya, oleh karena itu dengan rasa hormat, cinta dan kasih Penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada :

1. Rektor Universitas Medan Area, Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc.
2. Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area, Ibu Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti Kuswardani, MS.

3. Ketua Program Magister Ilmu Administrasi Publik Bapak Dr. Budi Hartono, M.Si.
4. Komisi Pembimbing, Ibu Prof. Dr. Ir. Yusniar Lubis M.MA. selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Rudi Salam Sinaga S.Sos M.Si sebagai Pembimbing II.
5. Ibunda Sulasih, Abang saya Bripka Suherman S.E dan Suami saya Serka Ammar Sarif Syahputra Nasution serta semua keluarga yang senantiasa memberikan motivasi, semangat dan do'a demi keberhasilan dan kesuksesan Penulis selama ini.
6. Bapak Pimpinan KFO Mandiri Imam Bonjol dan seluruh staff yang telah membantu Penulis untuk mendapatkan data penelitian dan bersedia menjadi informan untuk diwawancarai demi kesempurnaan penelitian tesis ini.
7. Sahabat-sahabat seperjuangan untuk meraih gelar Magister, mahasiswa Pascasarjana Universitas Medan Area, serta teman-teman yang tidak dapat disebutkan satu persatu.
8. Seluruh dosen, staf/pegawai Pascasarjana Universitas Medan Area.
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian tesis ini, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan sehingga penelitian skripsi ini masih memiliki banyak kekeliruan, karena itu dengan segala kerendahan hati Penulis membuka diri untuk menerima

saran maupun kritikan yang konstruktif dari pembaca demi penyempurnaan tesis ini dalam upaya menambah khasanah ilmu pengetahuan.

Akhirnya Penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, bagi pembaca, dan bagi masyarakat khususnya nasabah Bank Syariah Indonesia

Medan, 29 September 2021

P e n u l i s,

**Mutiara Minsih**



## DAFTAR ISI

### HALAMAN

#### HALAMAN PERSETUJUAN

<b>ABSTRAK</b> .....	<b>i</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>vi</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>ix</b>

<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	9
1.3 Tujuan Penelitian .....	9
1.4 Manfaat Penelitian.....	10
1.5 Kerangka Pemikiran.....	11

<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>14</b>
2.1 Teori Kebijakan Publik.....	14
2.2 Perbankan Syariah.....	16
2.3 Pembiayaan .....	21
2.4 Produk <i>Qardh</i> Beragun Emas .....	29
2.5 Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS .....	31
2.6 Penelitian Terdahulu.....	34

<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	<b>39</b>
3.1 Tempat dan Waktu Penelitian .....	39
3.2 Bentuk Penelitian .....	39
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	40
3.4 Definisi Operasional.....	41
3.5 Teknik Analisis Data .....	42

<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>44</b>
4.1 Gambaran Umum Bank Syariah Mandiri .....	44
4.1.1 Sejarah Bank Syariah Mandiri .....	44
4.1.2 Kantor Fungsional Operasional (KFO) Imam Bonjol .....	45
4.1.3 Rincian Tugas Struktural KFO Imam Bonjol.....	46
4.2 Produk <i>Qardh</i> Beragun Emas Sebelum Dikeluarkannya SEBI No. 14/7/DPbS Tahun 2012 .....	70
4.3 Kebijakan Implementasi <i>Qardh</i> Beragun Emas Setelah Diterbitkannya SEBI No.14/7/DPbS Tahun 2012 .....	72
4.4 Analisis Risiko dalam Produk <i>Qardh</i> Beragun Emas .....	58
4.5 Potensi Risikodalam Produk <i>Qardh</i> Beragun Emasdan Mitigasinya .....	63
<b>BAB V SIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN.....</b>	<b>67</b>
5.1 Simpulan.....	67
5.2 Implikasi Kebijakan.....	68
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>71</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>74</b>



## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 Perkembangan Bank Syariah di Indonesia .....	2
Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu.....	34



## DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1.1 Pembiayaan Gadai Emas Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol.....8



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Bank Indonesia (BI), selaku lembaga pengawas dan pembina perbankan di Indonesia memiliki kewenangan untuk memberikan dan mencabut izin usaha bank, memberi izin pembukaan/penutupan/pemindahan kantor bank, memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank dan memberikan izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan usaha tertentu. Untuk itu, Bank Indonesia sebagai otoritas yang mengeluarkan peraturan/kebijakan perlu memastikan proses perumusan kebijakan dilakukan melalui prosedur dan mekanisme yang terstruktur dan sistematis guna menghasilkan output kebijakan yang kredibel dan memenuhi prinsip administrasi publik.

Administrasi publik dewasa ini telah diberikan arti lebih dari sekedar pengertian yang sederhana yaitu “ilmu urusan negara”. Administrasi publik memiliki peranan yang sangat besar dalam mencakup keseluruhan aspek dari lingkungan sosial, politik, budaya, dan hukum yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dari lembaga negara. Administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

Sektor perbankan merupakan instrumen yang sangat penting bagi pertumbuhan perekonomian negara, sektor ini berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat luas. Sehingga sektor perbankan mendapat pengaturan

yang intens dari segi yuridis oleh pemerintah. Pada dasarnya, bank mempunyai peran dalam dua sisi, yaitu menghimpun dana secara langsung yang berasal dari masyarakat yang sedang kelebihan dana (surplus dana), dan menyalurkan dana secara langsung kepada masyarakat yang membutuhkan dana (defisit unit) untuk memenuhi kebutuhannya. Bank yang berkembang di negara Indonesia tidak hanya bank konvensional saja, tetapi juga bank syariah.

Bank syariah di Indonesia lahir sejak tahun 1992. Perbankan Syariah adalah sistem perbankan yang pelaksanaannya berdasarkan hukum Islam. Pembentukan sistem ini berdasarkan adanya larangan dalam agama Islam untuk meminjamkan atau memungut pinjaman dengan mengenakan bunga pinjaman, serta larangan untuk berinvestasi pada usaha berkategori terlarang (haram) (Marimin, dkk., 2015).

Perkembangan Bank Syariah telah menjadi tolak ukur keberhasilan eksistensi ekonomi syariah yang semakin tumbuh dan berkembang dengan pesat (Zainal, dkk., 2019). Saat ini Bank Syariah menjadi salah satu *sector industry* yang berkembang pesat di Indonesia. Hal ini ditopang oleh jumlah total aset perbankan syariah dan jumlah kantor yang terus tumbuh pesat pada tahun 2017 sampai 2020 baik bagi Bank Umum Syariah (BUS) maupun Unit Usaha Syariah (UUS).

**Tabel 1.1 Perkembangan Bank Syariah di Indonesia**

Keterangan	2017	2018	2019	2020
<b>Bank Umum Syariah</b>				
Total Aset (dalam miliar Rupiah)	288.027	316.691	350.364	397.073
Jumlah Kantor	1.825	1.875	1.919	2.034
<b>Unit Usaha Syariah</b>				
Total Aset (dalam miliar Rupiah)	136.154	160.636	174.200	196.875
Jumlah Kantor UUS	344	354	381	392

Sumber: Statistik Perbankan Syariah, OJK (2021)

Berdasarkan tabel di atas maka dapat diketahui gambaran mengenai perkembangan Bank Syariah di Indonesia selama tahun 2017 hingga 2020. Total aset yang dimiliki Bank Umum Syariah maupun Unit Usaha Syariah selama tahun 2017 hingga 2020 terus mengalami peningkatan yang signifikan. Begitu pula dengan jumlah kantor untuk Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah yang selama 4 tahun tersebut mengalami peningkatan yang pesat.

PT. Bank Syariah Mandiri adalah salah satu industri perbankan yang menganut sistem syariah yang pangsa pasarnya saat ini telah cukup besar. Hal tersebut dapat terlihat dari banyaknya cabang Bank Syariah Mandiri yang sekarang dibanding dari awal berdirinya (1999). Salah satu kantor Bank Syariah Mandiri yang terdapat di Kota Medan adalah Kantor Fungsional Operational (KFO) Imam Bonjol. Bank Syariah Mandiri sekarang ini telah memiliki banyak produk, baik itu produk penghimpunan dana seperti tabungan, giro, dan deposito, maupun produk pembiayaan seperti yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu tentang pembiayaan gadai emas.

Perbankan syariah berperan sebagai lembaga intermediasi keuangan antara unit-unit ekonomi yang mempunyai kelebihan dana dengan unit-unit lain yang mengalami kekurangan dana. Karenanya untuk menjalankan fungsi intermediasi tersebut, lembaga perbankan syariah akan melakukan kegiatan usaha berupa penghimpunan dana, penyaluran dana, serta menyediakan berbagai jasa transaksi keuangan kepada masyarakat. Dalam beberapa kegiatan usaha yang dilakukan perbankan tersebut terdapat sebuah produk perbankan tentang gadai atau *rahn*. Pengertian gadai syariah atau *Rahn* yang mempunyai arti menahan salah satu



harta milik peminjam (*rahin*) sebagai jaminan atas pinjaman yang diterima dari peminjam atau murtahin (Fadllan, 2014). Dalam pelaksanaannya tidak semua orang memiliki kepercayaan untuk memberikan pinjaman atau utang kepada pihak lain. Untuk membangun suatu kepercayaan diperlukan adanya jaminan yang dapat dijadikan pegangan.

Transaksi gadai diperbolehkan dilakukan di bank syariah dengan barang jaminan berupa emas. Saat ini hampir seluruh perbankan syariah mempromosikan produk jasa gadai emas tersebut, walaupun produk gadai emas dapat dikatakan baru dalam jasa perbankan syariah akan tetapi produk ini mendapatkan respon yang baik dari masyarakat sehingga setiap tahunnya mengalami perkembangan. Gadai emas merupakan produk pembiayaan atas dasar jaminan berupa emas sebagai alternatif memperoleh pembiayaan secara cepat (Soemitra, 2017). Gadai emas ini merupakan produk pembiayaan yang menurut masyarakat lebih aman dalam meminjam dana kepada pihak perbankan karena selama ini masyarakat terutama masyarakat kalangan menengah kebawah takut meminjam dana kepada pihak bank karena jaminan mereka merupakan surat kepemilikan rumah, akan tetapi dengan adanya gadai emas masyarakat merasa lebih aman dalam meminjam dana kepada pihak bank syariah. Skema pendanaan yang simpel, mudah dan praktis untuk kebutuhan tunai darurat dengan agunan emas perhiasan maupun batangan (Maulidizen, 2016).

Produk pembiayaan syariah yang menjadi ciri khas dan pembeda dengan produk bank konvensional adalah gadai emas. Emas merupakan produk yang tidak terpengaruh oleh inflasi, karena emas adalah hasil sumber daya bumi yang

keberadaannya terbatas dan tidak bisa diperbaharui. Emas merupakan produk yang dapat mengalami kenaikan harga setiap tahunnya. Kenaikan harga emas bisa mencapai hingga 160% dalam lima tahun atau 30% setiap tahunnya (Kholifah, 2013).

Penerapan produk gadai emas syariah sudah diatur dalam fatwa Dewan Syariah Nasional MUI nomor 79/DSNMUI/ III/2011. Berdasar fatwa tersebut, diungkapkan bahwa gadai/*rahn* emas merupakan produk yang berbasis akad *qardh* yang menjadi produk pelengkap dalam produk bank syariah. Namun yang terjadi saat ini, produk gadai/*rahn* justru menjadi produk unggulan dari bank syariah. Fenomena ini menjadi keprihatinan tersendiri karena justru menghilangkan fungsi utama dari perbankan syariah sebagai lembaga intermediasi.

Sebagaimana yang terlihat dari data Bank Indonesia, selama tahun 2011, penyaluran dana berupa piutang *qardh* pada bank syariah mengalami peningkatan yang sangat tinggi yaitu sebesar 295,17% yang didominasi oleh peningkatan *qardh* (gadai) emas (Muharrami, 2016). Untuk merespon serta mengantisipasi dampak tersebut, maka Bank Indonesia pun mengeluarkan Surat Edaran Bank Indonesia No.14/7/DPbS tanggal 29 Februari 2012 perihal Produk *Qardh* Beragun Emas bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Surat edaran tersebut berisi tentang pedoman serta batasan pengoperasian produk gadai/*rahn* emas syariah yang sejatinya merupakan domain produk *qardh* yang memang ditujukan sebagai produk pelengkap pada bank syariah (Usanti, 2015). Dalam surat edaran tersebut, Bank Indonesia menegaskan bahwa

karakteristik gadai emas, yang oleh Bank Indonesia disebut *qardh* beragun emas adalah untuk membiayai keperluan dana atau tambahan modal kerja jangka pendek untuk golongan nasabah Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM serta tidak dimaksudkan untuk tujuan investasi.

Pada dasarnya, produk gadai emas syariah dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan darurat atau untuk modal pengembangan usaha mikro dan kecil. Namun faktanya, pada akhir tahun 2011 lalu, Bank Indonesia menemukan bahwa praktik gadai emas syariah telah menyimpang dari konsep awal. Penyimpangan terjadi karena penggunaan dana yang didapat dari gadai emas tidak lagi dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan darurat atau untuk modal pengembangan usaha mikro dan kecil, tetapi malah dipergunakan untuk kegiatan spekulasi. Akibatnya, produk gadai emas syariah justru berkembang sebagai produk spekulatif, di mana ada nasabah yang melakukan spekulasi dengan cara berkebun emas (gadai berjenjang) dan ada pula yang melakukan spekulasi dengan cara beli-gadai (Soedrajat, dkk., 2013).

Pergeseran konsep tujuan dari produk gadai emas dari yang semula untuk memenuhi kebutuhan darurat yang kini bergeser menjadi produk spekulasi atau beli-gadai ini menyebabkan Bank Indonesia (BI) pada akhir tahun 2011 mengirimkan “surat pembinaan” tentang pelaksanaan produk gadai kepada delapan Bank yang melayani produk gadai emas syariah (yakni BSM, BRI Syariah, BNI Syariah, CIMB Niaga Syariah, Bank Danamon Syariah, Bank Syariah Mega Indonesia, BTN Syariah, dan BJB Syariah). Inti dari surat tersebut

adalah BI meminta kedelapan Bank itu melakukan pemeriksaan internal terhadap produk gadai emas mereka agar produk tersebut tidak dimanfaatkan untuk ajang spekulasi. Imbasnya, tiga Bank Syariah, yaitu BSM, BRI Syariah, dan BNI Syariah, memberhentikan sementara layanan gadai mereka sejak awal Desember 2011.

Dengan adanya kegiatan spekulasi dalam produk gadai emas syariah, BI khawatir terjadi peralihan fungsi komoditas emas, dari pemenuhan aspek likuiditas menjadi barang spekulasi. Kondisi ini tentu berpotensi meningkatkan risiko bagi perbankan syariah. Oleh karena itu, sejak tanggal 29 Februari 2012, BI memperketat aturan mengenai gadai emas syariah di Bank Syariah dan UUS dengan merilis Surat Edaran Bank Indonesia (SE BI) No. 14/7/DPbS mengenai Produk Qardh Beragun Emas bagi Bank Syariah dan UUS (Soedrajat, dkk., 2013).

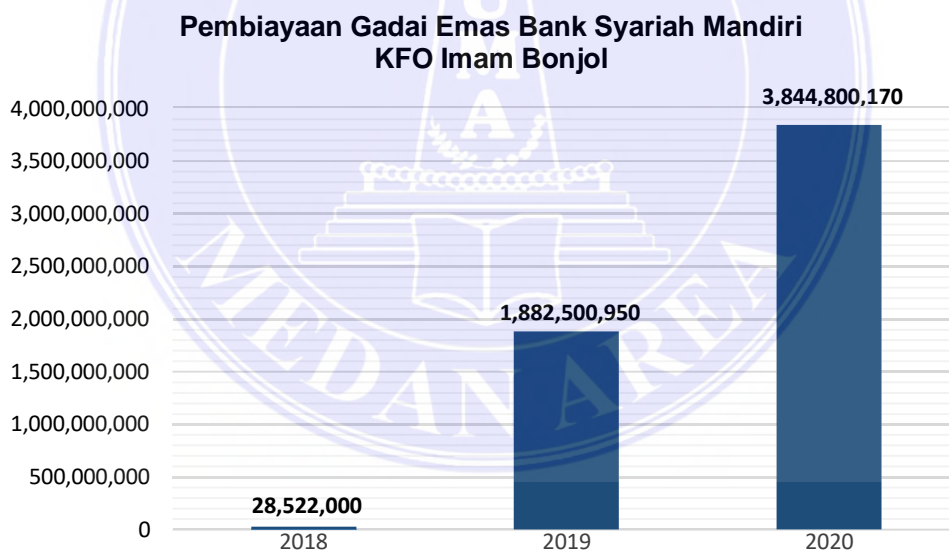
Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 14/7/DPbS tahun 2012 tersebut menjelaskan lebih lanjut tentang *qardh* beragun emas. Dalam surat edaran ini, mengenai prinsip kehati-hatian dalam penetapan produk *qardh* beragun emas, ditentukan bahwa pembiayaan *qardh* beragun emas paling banyak sebesar Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) untuk setiap nasabah,

sedangkan khusus untuk nasabah Usaha Mikro dan Menengah maksimal pembiayaan Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dengan cara pengembalian secara mencicil paling lama 1 tahun dan tidak dapat diperpanjang. Adanya batasan tersebut dan perpanjangan pembiayaan bertujuan untuk mengembalikan fungsi gadai emas yaitu sebagai alternatif pembiayaan berskala mikro. Hal ini mengakibatkan adanya penurunan portofolio gadai emas syariah di setiap bank

syariah yang memiliki produk gadai emas bahkan ada pula bank syariah yang menutup produk gadai emas tersebut.

Tercatat selama tahun 2011, produk gadai/*rahn* emas menjadi penyumbang terbesar *fee based income* bagi Bank Syariah Mandiri. Bank Syariah Mandiri menutup tahun dengan membukukan Rp. 2,2 triliun untuk gadai/*rahn* emas. Namun sejak aturan Bank Indonesia diberlakukan, gadai/*rahn* emas di BSM jatuh setengahnya. Per 2012 nilai gadai/*rahn* emas yang tersisa hanya Rp 1,3 triliun, salah satu faktornya aturan maksimal pembiayaan gadai yang dibatasi (Muharrami, 2016).

**Gambar 1.**  
**Pembiayaan Gadai Emas Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol**



Sumber: Mandiri Performance Outlet (2021)

Berbeda dengan fenomena sebelumnya, berdasarkan grafik di atas dapat diketahui bahwa sejak didirikannya Kantor Fungsional Operasional (KFO) Imam Bonjol, total pembiayaan gadai emas yang berhasil diperoleh Bank Syariah Mandiri tahun 2018 hanyalah sebesar Rp.28.522.000,. Hal ini disebabkan karena KFO Imam Bonjol baru beroperasi di akhir tahun 2018, sehingga pembiayaan



gadai emas yang diperoleh masih sangat rendah, namun berbeda dengan jumlah yang diperoleh untuk tahun 2019 dan 2020. Pada tahun 2019, KFO Imam Bonjol berhasil mencatatkan Rp.1.882.500.950, untuk pembiayaan gadai emas, dan pada tahun 2020 meningkat pesat menjadi Rp. 3.844.800.170,.

Hal ini tentunya memberikan gambaran yang berbeda dengan yang diperoleh Bank Syariah Mandiri secara keseluruhan di tahun 2012. Untuk itu, berdasarkan alasan tersebut maka penelitian mengenai kebijakan implementasi Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS tahun 2012 tentang Pengaturan *Qardh* Beragun Emas pada Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan menjadi menarik untuk dilakukan.

## 1.2 Perumusan Masalah

Sejalan dengan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini antara lain adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan implementasi *qardh* beragun emas di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan setelah terbitnya Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS?
2. Bagaimana dampak potensi risiko yang timbul pada produk gadai emas di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan setelah terbitnya Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS?.

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang terdapat pada penelitian ini, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana kebijakan implementasi *qardh* beragun emas di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan setelah terbitnya Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana dampak potensi risiko yang timbul pada produk gadai emas di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan setelah terbitnya Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat atau kegunaan yang diharapkan penulis mengenai penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan berguna setidaknya sebagai bahan pemikiran bagi dunia pendidikan, terutama mengenai masalah yang diangkat dalam penelitian ini.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan peneliti mengenai administrasi publik, khususnya mengenai kebijakan implementasi Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS tentang pembiayaan gadai emas diperbankan syariah.

- b. Bagi Masyarakat pada Umumnya

Dengan adanya penelitian ini diharapkan memberi pengetahuan dan informasi tentang implementasi SE BI No. 14/7/DPBS2012 terhadap produk pembiayaan terutama Qardh pada Bank Syariah Mandiri.

## 1.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah suatu diagram yang menjelaskan garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Kerangka pemikiran dibuat berdasarkan penelitian (*research question*), dan mempresentasikan suatu himpunan dari beberapa konsep serta hubungan di antara konsep-konsep tersebut (Polancik, 2009).

Bank syariah dinyatakan dalam UU No. 21 tahun 2008 tentang perbankan syariah adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank syariah dan unit usaha syariah, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Bank syariah menyalurkan dana kepada masyarakat dalam bentuk pembiayaan, hanya saja terdapat perbedaan mendasar dalam hal imbalan. Penentuan imbalan yang diinginkan dan yang akan diberikan oleh bank syariah kepada nasabahnya semata-mata didasarkan pada prinsip bagi hasil (*loss dan profit sharing*) bukan berdasarkan pada bunga bank seperti pada bank konvensional.

Pembiayaan dalam perbankan syariah atau istilah teknisnya aktiva produktif, menurut ketentuan Bank Indonesia adalah penanaman dana Bank Syariah baik dalam rupiah maupun valuta asing dalam bentuk pembiayaan, piutang, qardh, surat berharga syariah, penempatan, penyertaan modal, penyertaan modal sementara, komitmen dan kontinjensi pada rekening administratif serta sertifikat wadiah Bank Indonesia.

Sebagai otoritas moneter, perbankan dan sistem pembayaran, tugas utama Bank Indonesia tidak hanya menjaga stabilitas moneter namun juga stabilitas

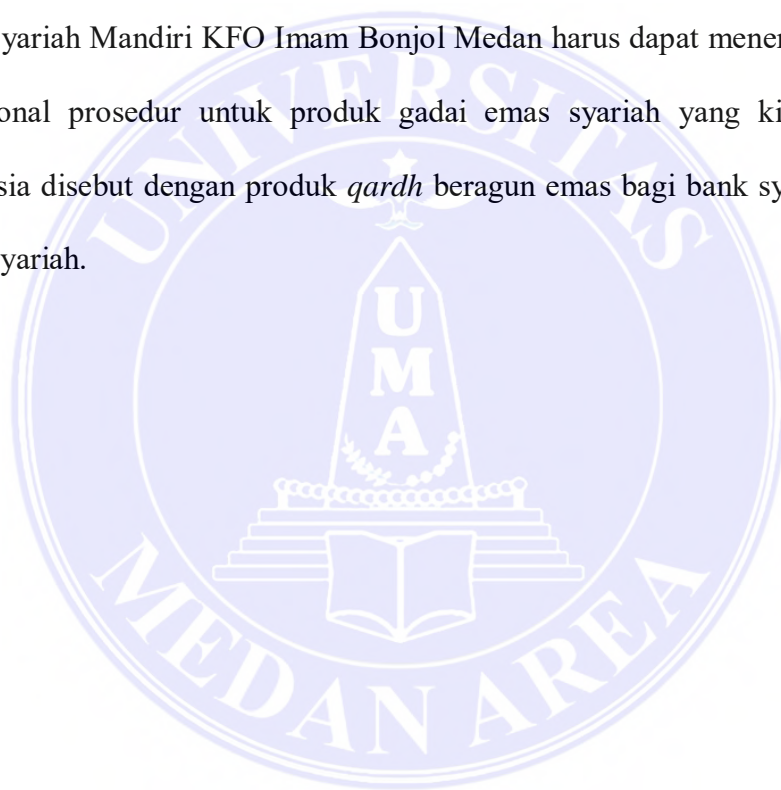
sistem keuangan (Perbankan dan Sistem Pembayaran). Selain itu sebagai bank sentral, Bank Indonesia memiliki lima peran utama dalam menjaga stabilitas sistem keuangan. Kelima peranan utama yang mencakup kebijakan dan instrumen dalam menjaga stabilitas sistem keuangan itu adalah:

1. Bank Indonesia bertugas untuk menjaga stabilitas moneter antara lain melalui Instrumen suku bunga dalam operasi pasar terbuka.
2. Bank Indonesia bertugas menciptakan kinerja lembaga keuangan yang sehat, khususnya perbankan. Penciptaan kinerja lembaga perbankan seperti itu dilakukan melalui mekanisme pengawasan dan regulasi.
3. Bank Indonesia berwenang untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran.
4. Bank Indonesia bertugas untuk memantau dan mengakses informasi-informasi yang dinilai mengancam stabilitas keuangan.
5. Bank Indonesia memiliki fungsi sebagai jaring pengaman sistem keuangan melalui fungsi bank sentral dalam mengelola krisis guna menghindari terjadinya ketidakstabilan sistem keuangan.

Dalam poin kedua Bank Indonesia diberikan kewenangan untuk membuat atau mengeluarkan suatu produk hukum dari institusi atau lembaganya tersebut, sehingga dalam hal ini bank indonesia juga berhak mengeluarkan suatu produk hukum yang salah satunya adalah Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI). Hal ini diatur dalam undang-undang No.12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Izzah, 2016). Dari pengaturan tersebut dapat ditarik suatu pemahaman bahwa peraturan BI tidak

disebut secara khusus dalam hierarki perundang-undangan Indonesia, tetapi kedudukannya sebagai *Subordinate Legislation* yang melaksanakan dan mendapat delegasi kewenangan mengatur dari undang-undang, sehingga dapat dikatakan berada di bawah undang-undang.

Dengan terbitnya Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS tentang *qardh* beragunan emas di perbankan syariah per tanggal 29 Februari 2012, maka Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan harus dapat menerapkan standar operational prosedur untuk produk gadai emas syariah yang kini oleh Bank Indonesia disebut dengan produk *qardh* beragunan emas bagi bank syariah dan unit usaha syariah.





## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Teori Kebijakan Publik**

Dye (1981) menjelaskan bahwa kebijakan merupakan segala hal yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan oleh Negara. Pengertian ini kemudian dikembangkan dan diperbaharui oleh ilmuwan-ilmuwan yang berkecimpung di ilmu kebijakan publik sebagai penyempurnaan karena arti itu jika diterapkan, maka ruang lingkup studi ini menjadi sangat luas, disamping kajiannya yang hanya terfokus pada Negara sebagai pokok kajian. Lebih lanjut Anderson (1975) mengungkapkan bahwa kebijakan publik memiliki 5 implikasi yang diantaranya berkaitan dengan:

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Jadi pada dasarnya studi kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah riil yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan demikian analisis kebijakan publik secara umum merupakan ilmu terapan dan berperan sebagai alat atau ilmu yang berusaha untuk memecahkan masalah. Pada konteks ini kebijakan publik memiliki beragam perspektif, pendekatan maupun paradigma sesuai dengan focus dan lokus dari obyek penelitian atau obyek kajian.

Kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain:

1. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau suatu tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bersifat positif berupa tindakan-tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan suatu keputusan pemerintah untuk tidak melakukan apapun.
3. Serangkaian kegiatan yang tidak berdiri sendiri.
4. Dibuat dan dilakukan oleh pemerintah.
5. Didasari oleh suatu peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.
6. Ditujukan untuk kepentingan umum.

Winarno (2002) menjelaskan bahwa kebijakan publik secara umum terdiri dari berbagai tahapan yang diantaranya adalah tahap perumusan masalah kebijakan, tahap implementasi kebijakan dan tahap evaluasi kebijakan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik meliputi tiga kegiatan pokok yaitu:

1. Perumusan kebijakan publik
2. Implementasi kebijakan publik
3. Evaluasi kebijakan publik

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu Kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik. Implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yaitu: (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan dan (3) faktor - faktor di luar peraturan. Suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang digariskan oleh peraturan (Petunjuk Pelaksanaan, dan Petunjuk Teknis). Oleh karena itu model ini sering disebut sebagai *Model Top Down*.

Implementasi suatu kebijakan pada dasarnya dilakukan untuk mengetahui bagaimana sebenarnya suatu kebijakan dioperasionalkan dan memperlakukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasaran. Di samping itu, untuk mengetahui bagaimana hubungan suatu variabel tertentu terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan ke dalam prosedur-prosedur rutin, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

## 2.2 Perbankan Syariah

Menurut Kasmir (2013) perbankan mulai dikenal pada zaman daratan Eropa kemudian menyebar ke bagian Asia Barat melalui perdagangan. Maka hadirnya perbankan tidak jauh dari perkembangan perdagangan, karena semakin

luas perdagangan maka semakin dikenal dunia perbankan. Lembaga keuangan atau yang lebih dikenal dengan perbankan adalah lembaga yang kegiatannya berhubungan dengan keuangan dimana aset yang dimilikinya dalam bentuk uang yang berharga. Bank memiliki kegiatan yang dimana kegiatan utamanya adalah menerima simpanan dalam bentuk giro, tabungan, dan juga deposito (Kasmir, 2013).

Menurut OJK konsep teoritis mengenai bank Islam muncul pertama kali pada Tahun 1940-an, dengan gagasan mengenai perbankan yang berdasarkan bagi hasil. Perbankan syariah di Indonesia sendiri dimulai pada Tahun 1990, kemudian Majelis Ulama Indonesia (MUI) membentuk kelompok kerja untuk mendirikan bank Islam di Indonesia. Menurut Muhamad (2017) perbankan syariah adalah lembaga keuangan yang beroperasi tidak mengandalkan pada bunga yang mengandung riba dan operasionalnya dikembangkan berdasarkan Al-Quran dan Hadist.

Bank syariah merupakan lembaga keuangan yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat dalam melakukan transaksi keuangan maupun transaksi perbankan lainnya. Transaksi yang dapat ditawarkan oleh bank berbeda antara satu bank dengan bank lainnya. Beberapa bank syariah menawarkan semua produk perbankan, sebagian bank syariah menawarkan produk tertentu dan seterusnya. Produk dan jasa bank syariah yang dapat diberikan kepada masyarakat tergantung jenis banknya (Ismail, 2011).

Bank syariah adalah bank yang berasaskan, antara lain pada asas kemitraan, keadilan, transparansi dan universal serta melakukan kegiatan usaha

perbankan berdasarkan prinsip syariah. Menurut Muhamad (2015) kegiatan bank syariah merupakan implementasi dari prinsip ekonomi Islam dengan karakteristik, antara lain, sebagai berikut:

1. Pelarangan riba dalam berbagai bentuknya;
2. Tidak mengenal konsep nilai waktu dari uang (*time value of money*);
3. Konsep uang sebagai alat tukar bukan sebagai komoditas;
4. Tidak diperkenankan melakukan kegiatan yang bersifat spekuatif;
5. Tidak diperenankan menggunakan dua harga untuk satu barang;
6. Tidak diperkenankan dua transaksi dalam satu akad.

Booklet Perbankan Indonesia (2011) memaparkan bahwa kegiatan usaha yang terdapat pada bank syariah umumnya terdiri kegiatan menghimpun dana dalam bentuk simpanan, investasi, menyalurkan pembiayaan bagi hasil, menyalurkan pembiayaan berdasarkan akad murabahah, akad salam, akad istishna', atau akad qardh, menyalurkan pembiayaan penyewaan barang bergerak atau tidak bergerak, melakukan pengambilalihan utang, melakukan usaha kartu debit dan kartu pembiayaan, membeli surat berharga, menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga, melakukan penitipan untuk kepentingan pihak lain, menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga, memindahkan uang, melakukan fungsi sebagai wali amanat, memberikan fasilitas *letter of credit* atau bank garansi, melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan di bidang perbankan dan di bidang sosial sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, melakukan kegiatan valuta asing, melakukan kegiatan penyertaan modal pada Bank Umum



Syariah atau lembaga keuangan yang melakukan kegiatan usaha syariah, melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, bertindak sebagai pendiri dan pengurus dana pensiun berdasarkan prinsip syariah, melakukan kegiatan dalam pasar modal, menyelenggarakan kegiatan atau produk bank yang berdasarkan prinsip syariah, menerbitkan, menawarkan, dan memperdagangkan surat berharga jangka pendek maupun jangka panjang, serta menyediakan produk atau melakukan kegiatan usaha bank umum syariah lainnya yang berdasarkan prinsip syariah.

Perbankan syariah juga melakukan kegiatan pembiayaan, tetapi berdasarkan prinsip syariat Islam. Hal tersebut sejalan dengan isi dari Undang-Undang No. 21 Tahun 2010 Tentang Perbankan Syariah. Pengembangan perbankan syariah di Indonesia mempunyai peluang besar, karena bank konvensional diberi kebebasan untuk membuka kantor cabang atau mengganti kantor cabang yang sudah ada menjadi kantor cabang syariah. Hal tersebut merupakan sebuah keuntungan, karena dapat membantu berkembangnya perbankan syariah di Indonesia, semakin banyak perbankan syariah maka akan lebih mudah dikenal oleh masyarakat (Mujahidin, 2016).

Jenis bank syariah jika ditinjau dari segi fungsinya antara lain adalah sebagai berikut:

1. Bank Umum Syariah Bank umum syariah (BUS) adalah bank yang dalam aktivitasnya melaksanakan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip syariah dan melaksanakan kegiatan lalu lintas pembayaran. Bank umum syariah dapat melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah yang dalam

kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Prinsip syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatannya berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah. Bank umum syariah disebut juga dengan full branch, karena tidak dibawah koordinasi bank konvensional, sehingga aktivitasnya terpisah dengan konvensional. Bank umum syariah dapat dimiliki oleh bank konvensional, akan tetapi aktivitas serta pelaporannya terpisah dengan induk banknya (Ismail, 2011).

2. Unit Usaha Syariah Unit usaha syariah merupakan unit usaha yang dibentuk oleh bank konvensional, akan tetapi dalam aktivitasnya menjalankan kegiatan perbankan berdasarkan prinsip syariah, serta melaksanakan kegiatan lalu lintas pembayaran. Aktivitas unit usaha syariah sama dengan aktivitas yang dilakukan oleh bank umum syariah, yaitu aktivitas dalam menawarkan produk penghimpunan dana pihak ketiga, penyaluran dana kepada pihak yang membutuhkan, serta memberikan pelayanan jasa perbankan lainnya. Unit usaha syariah (UUS) adalah unit kerja dari kantor pusat bank konvensional yang berfungsi sebagai kantor induk dari kantor atau unit yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah, atau unit kerja di kantor cabang dari suatu bank yang berkedudukan di luar negeri yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional yang berfungsi sebagai kantor induk dari kantor cabang pembantu syariah dan/atau unit syariah (Undang-Undang Perbankan No. 21 Tahun 2008)

3. Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Bank pembiayaan rakyat syariah (BPRS) adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. BPRS tidak dapat melaksanakan transaksi lalu lintas pembayaran atau transaksi dalam lalu lintas giral. Fungsi BPRS pada umumnya terbatas pada hanya penghimpunan dana dan penyaluran dana (Ismail, 2011).

### 2.3 Pembiayaan

Pembiayaan merupakan aktivitas bank syariah dalam menyalurkan dana kepada pihak lain selain bank, atau kepada perorangan berdasarkan prinsip syariah (Hermansyah, 2013). Penyaluran dana dalam bentuk pembiayaan didasarkan pada kepercayaan yang diberikan oleh pemilik dana kepada pengguna dana. Pemilik dana percaya kepada penerima dana, bahwa dana dalam bentuk pembiayaan yang diberikan pasti akan terbayar. Penerima pembiayaan mendapat kepercayaan dari pemberi pembiayaan, sehingga penerima pembiayaan berkewajiban untuk mengembalikan pembiayaan yang telah diterimanya sesuai dengan jangka waktu yang telah diperjanjikan dalam akad pembiayaan (Ismail, 2011).

Pembiayaan dalam perbankan syariah atau istilah teknisnya aktiva produktif, menurut ketentuan Bank Indonesia adalah penanaman dana Bank Syariah baik dalam rupiah maupun valuta asing dalam bentuk pembiayaan, piutang, qardh, surat berharga syariah, penempatan, penyertaan modal, penyertaan modal sementara, komitmen dan kontinjensi pada rekening administratif serta sertifikat wadiah Bank Indonesia (Fajri,dkk., 2018).

Secara garis besar, pembiayaan dibagi dua jenis, yaitu sebagai berikut.

1. Pembiayaan konsumtif, yaitu pembiayaan yang ditunjukkan untuk pembiayaan yang bersifat konsumtif, seperti pembiayaan untuk pembelian rumah, kendaraan bermotor, pembiayaan pendidikan dan apa pun yang sifatnya konsumtif.
2. Pembiayaan produktif, yaitu pembiayaan yang ditunjukkan untuk pembiayaan sektor produktif, seperti pembiayaan modal kerja, pembiayaan pembelian barang modal dan lainnya yang mempunyai tujuan pemberdayaan sektor real.

Menurut Undang-Undang Perbankan Syariah No. 21 Tahun 2008 pembiayaan adalah penyediaan dana atau tagihan yang dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara Bank Syariah atau UUS dan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai atau diberi fasilitas dana untuk mengembalikan dana tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan ujr, tanpa imbalan atau bagi hasil.

Adapun unsur-unsur yang terdapat dalam pembiayaan antara lain adalah:

1. Bank Syariah

Merupakan badan usaha yang memberikan pembiayaan kepada pihak lain yang membutuhkan dana.

2. Mitra Usaha/Partner

Merupakan pihak yang mendapatkan pembiayaan dari bank syariah, atau pengguna dana yang disalurkan oleh bank syariah.

### 3. Kepercayaan (*Trust*)

Bank Syariah memberikan kepercayaan kepada pihak yang menerima pembiayaan bahwa mitra akan memenuhi kewajiban untuk mengembalikan dana bank syariah sesuai jangka waktu tertentu yang diperjanjikan.

### 4. Akad

Akad merupakan suatu kontrak perjanjian atau kesepakatan yang dilakukan antara bank syariah dengan pihak nasabah/mitra. e. Risiko Setiap dana yang disalurkan/diinvestasikan oleh bank syariah selalu mengandung risiko tidak kembalinya dana.

### 5. Jangka Waktu

Merupakan periode waktu yang diperlukan oleh nasabah untuk membayar kembali pembiayaan yang telah diberikan oleh bank syariah. Jangka waktu dapat bervariasi antara lain jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Jangka pendek adalah jangka waktu pembayaran kembali pembiayaan hingga 1 tahun. Jangka menengah adalah jangka waktu yang diperlukan dalam melakukan pembayaran kembali antara 1 hingga tahun. Jangka panjang adalah jangka waktu pembayaran kembali pembiayaan yang lebih dari 3 tahun.

### 6. Balas Jasa

Sebagai balas jasa atas dana yang disalurkan oleh bank syariah, maka nasabah membayar sejumlah tertentu sesuai dengan akad yang telah disepakati antara bank dan nasabah.



Ada beberapa fungsi dari pembiayaan yang diberikan oleh Bank Syariah kepada masyarakat penerima (nasabah), Menurut Muhamad (2015) dalam buku yang berjudul “Manajemen Dana Bank Syariah” antara lain adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan daya guna uang

Penabung menyimpan uangnya di bank dalam bentuk giro, tabungan dan deposito. Uang tersebut dalam persentase tertentu ditingkatkan kegunaannya oleh bank guna suatu usaha peningkatan produktivitas. Para pengusaha menikmati pembiayaan dari bank untuk memperluas atau memperbesar usahanya baik peningkatan produksi, perdagangan maupun untuk usaha-usaha rehabilitas ataupun memulai usaha baru. Pada dasarnya melalui pembiayaan terdapat suatu usaha peningkatan produktivitas secara menyeluruh. Dengan demikian, dana yang mengendap di bank (yang diperoleh dari para penyimpan dana) tidak *idle* (diam) dan disalurkan untuk usaha-usaha yang bermanfaat, baik kemanfaatan bagi pengusaha maupun kemanfaatan bagi masyarakat.

2. Meningkatkan daya guna barang

- a. Produsen dengan bantuan pembiayaan bank dapat memproduksi bahan mentah menjadi bahan jadi sehingga utility dari bahan tersebut meningkat, misalnya peningkatan utility kelapa menjadi kopra dan selanjutnya menjadi minyak kelapa atau goreng; peningkatan utility dari padi menjadi beras, benang menjadi tekstil dan sebagainya.

b. Produsen dengan bantuan pembiayaan dapat memindahkan barang dari suatu tempat yang kegunaanya kurang ke tempat yang lebih bermanfaat. Seluruh barang-barang yang dipindahkan atau dikirim dari suatu daerah lain yang kemanfaatan barang itu lebih terasa, pada dasarnya meningkatkan *utility* barang itu. Pemindahan barang-barang tersebut tidaklah dapat diatasi oleh keuangan para distributor saja dan oleh karenanya mereka memerlukan bantuan permodalan dari bank berupa pembiayaan.

### 3. Meningkatkan peredaran uang

Pembiayaan yang disalurkan via rekening-rekening koran pengusaha menciptakan pertambahan peredaran uang giral dan sejenisnya seperti cek, bilyet giro, wesel, promes, dan sebagainya. Melalui pembiayaan, peredaran uang kartal maupun giral akan lebih berkembang oleh karena pembiayaan menciptakan suatu kegairahan berusaha sehingga penggunaan uang bertambah baik kualitatif apalagi kuantitatif. Hal ini selaras dengan pengertian bank selaku “*money creator*”. Penciptaan uang itu selain dengan cara substitusi; penukaran uang kartal yang disimpan di giro dengan uang giral, maka ada juga *exchange of claim*, yaitu bank memberikan pembiayaan dalam bentuk uang giral.

### 4. Menimbulkan kegairahan berusaha

Setiap manusia adalah makhluk yang selalu melakukan kegiatan ekonomi yaitu berusaha untuk memenuhi kebutuhannya. Kegiatan usaha sesuai dengan dinamikanya akan selalu meningkat, akan tetapi peningkatan usaha

tidak selalu diimbangi dengan peningkatan kemampuannya yang berhubungan dengan manusia lain yang mempunyai kemampuan. Karena itu pulalah maka pengusaha akan selalu berhubungan baik untuk memperoleh bantuan permodalan guna peningkatan usahanya. Bantuan pembiayaan yang diterima pengusaha dari bank inilah kemudian yang digunakan untuk memperbesar volume usaha dan produktivitasnya. Ditinjau dari hukum permintaan dan penawaran maka terhadap segala macam dan ragamnya usaha, permintaan akan terus bertambah bilamana masyarakat telah memulai melakukan penawaran. Timbullah kemudian efek kumulatif oleh semakin besarnya permintaan sehingga secara berantai kemudian menimbulkan kegairahan yang meluas dikalangan masyarakat untuk sedemikian rupa meningkatkan produktivitas. Secara otomatis kemudian timbul pula kesan bahwa setiap usaha untuk peningkatan produktivitas, masyarakat tidak perlu khawatir kekurangan modal oleh karena masalahnya dapat diatasi oleh bank dengan pembiayaannya.

#### 5. Stabilitas ekonomi

Dalam ekonomi yang kurang sehat, langkah-langkah stabilisasi pada dasarnya diarahkan pada usaha-usaha untuk antara lain:

- a. Pengendalian inflasi
- b. Peningkatan ekspor
- c. Rehabilitas prasarana
- d. Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok rakyat.

Untuk menekan arus inflasi dan terlebih-lebih lagi untuk usaha pembangunan ekonomi maka pembiayaan bank memegang peranan yang penting.

#### 6. Sebagai jembatan untuk meningkatkan pendapatan nasional

Para pengusaha yang memperoleh pembiayaan tentu saja berusaha untuk meningkatkan usahanya. Peningkatan usaha berarti peningkatan profit. Bila keuntungan ini secara berarti peningkatan profit. Bila keuntungan ini secara kumulatif dikembangkan lagi dalam arti kata dikembalikan lagi ke dalam struktur permodalan, maka peningkatan akan berlangsung terus-menerus. Dengan *earnings* (pendapatan) yang terus meningkat berarti pajak perusahaan pun akan terus bertambah. Di lain pihak pembiayaan yang disalurkan untuk merangsang pertambahan devisa negara. Disamping itu, dengan makin efektifnya kegiatan swasembada kebutuhan-kebutuhan pokok, berarti akan dihemat devisa keuangan negara, akan dapat diarahkan pada usaha-usaha kesejahteraan ataupun ke sektor-sektor lain yang lebih berguna. Apabila rata-rata pengusaha, pemilik tanah, pemilik modal dan buruh atau karyawan mengalami peningkatan pendapatan, maka pendapatan negara melalui pajak akan bertambah, penghasilan devisa bertambah dan penggunaan devisa untuk urusan konsumsi berkurang, sehingga langsung atau tidak, melalui pembiayaan, pendapatan nasional akan bertambah.

#### 7. Sebagai alat hubungan ekonomi internasional

Bank sebagai lembaga kredit atau pembiayaan tidak saja bergerak di dalam negeri tapi juga di luar negeri. Amerika Serikat yang telah sedemikian maju organisasi dan sistem perbankannya telah melebarkan sayap perbankannya ke seluruh pelosok dunia, demikian pula beberapa negara maju lainnya. Negara-negara kaya atau yang kuat ekonominya, demi persahabatan antar negara banyak memberikan bantuan kepada negara-negara yang sedang berkembang atau yang sedang membangun. Bantuan-bantuan tersebut tercermin dalam bentuk bantuan kredit dengan syarat-syarat yang ringan yaitu bunga yang relatif murah dan jangka waktu penggunaan yang panjang. Melalui bantuan kredit antar negara (*G to G, Government to Government*), maka hubungan antar negara pemberi dan penerima kredit akan bertambah erat terutama yang menyangkut hubungan perekonomian dan perdagangan.

#### 2.4 Produk *Qardh* Beragun Emas

Sebagai bagian dari industri pelayanan jasa keuangan, pada dasarnya Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah memiliki fungsi utama yang tidak berbeda dengan bank konvensional dengan prinsip, karakteristik, mekanisme dan jenis produk yang berbeda (Humaira, 2014). Sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah perihal *Qardh*. *Qardh* adalah suatu akad penyaluran dana oleh Bank Syariah atau Unit Usaha Syariah kepada nasabah sebagai utang piutang dengan ketentuan bahwa nasabah wajib mengembalikan dana tersebut kepada Bank Syariah atau Unit Usaha Syariah pada waktu yang telah disepakati.



Dalam sistem pembiayaan di bank syariah ada yang dikenal dengan istilah pembiayaan gadai emas, yaitu produk bank yang memberikan fasilitas pembiayaan kepada nasabah menggunakan prinsip *qardh* dengan jaminan berupa logam mulia atau perhiasan dalam jenis emas nasabah yang bersangkutan dengan pengikatan secara gadai.

Pada Bank Syariah dan UUS, produk gadai emas syariah disebut juga dengan *qardh* beragun emas karena produk tersebut menggunakan akad *qardh* dengan agunan berupa emas yang diikat dengan akad rahn, di mana emas yang diagunkan disimpan dan dipelihara oleh Bank Syariah dan UUS selama jangka waktu tertentu dengan membayar biaya penyimpanan dan pemeliharaan atas emas sebagai objek rahn yang diikat dengan akad *ijarah*. *Qardh* dalam perbankan syariah adalah akad pemberian pinjaman dari bank untuk nasabah yang disertai dengan peyerahan tugas agar bank menjaga barang jaminan yang diserahkan kepada bank. Sementara emas yang digadaikan tersebut sebagai jaminan di bank dikenakan biaya pemeliharaan atas sewa fasilitas bank yang menghasilkan ujroh untuk bank yang termasuk kedalam pendapatan non operasional.

Tujuan pemberian produk ini adalah untuk membiayai keperluan dana jangka pendek atau tambahan modal kerja jangka pendek untuk golongan nasabah dan Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, dan tidak dimaksudkan untuk tujuan investasi.

Setiap pembiayaan dalam perbankan diikat dengan suatu akad. Dalam pembiayaan qardh beragun emas diikat dalam tiga akad yang dijadikan menjadi satu, yakni *Qardh*, *Rahn* dan *Ijarah*:

### 1. Akad *Qardh*

Merupakan pemberian harta kepada orang lain yang dapat ditagih atau diminta kembali atau dengan kata lain meminjamkan tanpa mengharapkan imbalan. Dalam literatur *fiqh* klasik, *qardh* dikategorikan dalam *aqd tathawwui* atau akad saling bantu membantu dan bukan transaksi komersial. Akad ini digunakan untuk pengikatan pinjaman dana yang disediakan Bank Syariah atau UUS kepada nasabah;

### 2. Akad *Rahn*

*Rahn* berarti menahan salah satu harta milik peminjam sebagai jaminan atas pinjaman yang diterimanya. Barang yang ditahan tersebut memiliki nilai ekonomis. Dengan demikian, pihak-pihak yang menahan memperoleh jaminan untuk dapat mengambil kembali seluruh atau sebagian piutangnya. Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa *rahn* adalah semacam jaminan hutang atau gadai untuk pengikatan emas sebagai agunan atas pinjaman dana; dan

### 3. Akad *Ijarah*,

*Ijarah* berarti upah, sewa, jasa atau imbalan. Secara istilah *ijarah* dapat diartikan sebagai akad pemindahan hak guna (manfaat) suatu barang atau jasa dalam waktu tertentu dengan adanya pembayaran upah (*ujrah*), tanpa diikuti pemindahan kepemilikan atas barang itu sendiri. Akad ini

digunakan untuk pengikatan pemanfaatan jasa penyimpanan dan pemeliharaan emas sebagai agunan pinjaman dana.

Bank bertindak sebagai penyedia dana untuk memberikan pinjaman (*qardh*) kepada nasabah berdasarkan kesepakatan. Bank dilarang dengan alasan apapun untuk meminta pengembalian pinjaman melebihi dari jumlah nominal yang sesuai akad (Sergio, dkk., (2015)). Selain itu, bank juga dilarang untuk membebankan biaya apapun atas penyaluran pembiayaan atas dasar *qardh*, kecuali biaya administrasi dalam batas kewajaran. Sedangkan pada sisi nasabah, pengembalian jumlah pembiayaan atas dasar *qardh*, harus dilakukan oleh nasabah pada waktu yang telah disepakati. Dalam hal nasabah digolongkan mampu namun tidak mengembalikan sebagian atau seluruh kewajibannya pada waktu yang telah disepakati, maka bank dapat memberikan sanksi sesuai syariah dalam rangka pembinaan nasabah.

## 2.5 Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS

Penerbitan surat edaran ini dimaksudkan untuk memberikan acuan bagi perbankan syariah dalam menjalankan produk *Qardh* Beragun Emas, yang merupakan pelaksanaan dari Peraturan Bank Indonesia No.10/17/BPI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah. Ketentuan ini berlaku untuk Bank Umum Syariah, Unit Usaha Syariah, dan Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS).

Dalam surat edaran ini, Bank Syariah dan UUS dalam menjalankan produk *Qardh* beragun emas wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:

1. Mengajukan permohonan izin terlebih dahulu kepada Bank Indonesia.

2. Memiliki kebijakan dan prosedur (*Standart Operating Procedure/SOP*) tertulis secara memadai, termasuk penerapan manajemen resiko.
3. Jumlah portofolio *Qardh* Beragun Emas Bank Syariah pada setiap akhir bulan paling banyak adalah jumlah terkecil antara 20% dari jumlah seluruh pembiayaan yang diberikan atau 150% dari modal bank (Kewajiban Penyediaan Modal Minimum/KPMM); dan untuk UUS, sebesar 20% dari jumlah seluruh pembiayaan yang diberikan.
4. Jumlah pembiayaan paling banyak sebesar Rp 250.000.000,00 untuk setiap nasabah, dengan jangka waktu paling lama 4 bulan dan dapat diperpanjang paling banyak 2 kali. Khusus untuk nasabah UMK dapat diberikan pembiayaan paling banyak sebesar Rp 50.000.000,00, dengan jangka waktu paling lama 1 tahun dengan angsuran setiap bulan dan tidak dapat diperpanjang.
5. Jumlah pembiayaan dibandingkan dengan nilai agunan atau *Financing to Value* (FTV) paling banyak 80% dari rata-rata harga jual emas 100 gram dan harga beli kembali (*buyback*) emas PT. ANTAM (Persero) Tbk.
6. Bank Syariah atau UUS wajib menjelaskan secara lisan atau tertulis (transparan) kepada nasabah antara lain karakteristik produk (antara lain fitur, risiko, manfaat, biaya, dan persyaratan) dan hak dan kewajiban nasabah termasuk apabila terjadi eksekusi agunan emas.

Gadai emas yang dijalankan bank syariah juga memiliki banyak resiko bagi bank syariah tersebut, terutama karena pergerakan harga emas. Setidaknya terdapat 5 (lima) resiko yang dihadapi bank syariah dalam menjalankan gadai

emas yaitu *Market risk* (resiko pasar), *Liquidity risk* (resiko likuiditas), *Capital risk* (resiko modal), kerugian karena penurunan harga emas dapat menambah kerugian bank dan berpotensi menurunkan *Capital Adequet Ratio* (CAR) atau rasio kecukupan modal. *Credit risk* (resiko kredit), penurunan harga emas berpotensi menunda ditebusnya kembali emas oleh nasabah debitur. *Reputation risk* (resiko reputasi), maraknya *qardh* untuk *rahn* emas dan berkeburu emas berpotensi menurunkan fungsi dan peran utama bank syariah dalam membiayai usaha produktif di sektor riil.

Pengaturan transaksi gadai emas di bank syariah melalui Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPBS/2012, dimaksudkan untuk mencegah spekulasi dan juga untuk memperbesar pembiayaan di sektor produktif. Selain itu, pembiayaan gadai emas diharapkan lebih bermanfaat untuk kepentingan sosial. Landasan hukum yang sangat kuat kaitannya dengan pelaksanaan *rahn* adalah Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) melalui Dewan Syariah Nasional (DSN), yaitu dalam Fatwa Nomor: 25/DSN-MUI/III/2002 tentang *Rahn* dan Fatwa Nomor 26/DSN-MUI/III/2002 tentang *Rahn Emas*. Jika Bank Syariah dan UUS yang menjalankan produk *Qardh Beragun Emas* sebelum memperoleh izin dari BI, maka akan dikenakan sanksi teguran tertulis dan denda uang, dan bagi Bank Syariah atau UUS yang menjalankan produk *Qardh Beragun Emas* yang tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam SE dapat dikenakan sanksi berupa penghentian produk tersebut.

Akibat dari dikeluarkannya Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS adalah Bank Syariah dan UUS yang telah menjalankan produk gadai emas



sebelum berlakunya SE BI No. 14/7/DPbS wajib menyesuaikan produk gadai emasnya dengan ketentuan yang diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia tersebut. Dalam hal ini, Bank Syariah dan UUS wajib menyesuaikan kebijakan dan prosedur dengan mengacu pada karakteristik dan fitur produk qardh beragun emas sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam SE BI paling lama satu bulan terhitung sejak berlakunya Surat Edaran Bank Indonesia. Selain itu, Bank Syariah dan UUS juga wajib menyesuaikan jumlah portofolio qardh beragun emas, jumlah dan jangka waktu pembiayaan setiap nasabah, serta FTV (*Financing to Value*) sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia paling lama satu tahun terhitung sejak berlakunya Surat Edaran Bank Indonesia tersebut (Soedrajat, dkk., 2013).

## 2.6 Penelitian Terdahulu

**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti (Tahun)	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Agung Soedrajat (2013)	Pelaksanaan Gadai Emas Setelah Dikeluarkannya Surat Edaran Bank Indonesia No.14/7/DPBS mengenai Produk Qardh Beragunan Emas Bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah	Hasil yang ditemukan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan gadai emas di BNI Syariah Cabang Bogor masih ada yang belum sesuai dengan ketentuan Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS, yaitu dalam hal penggolongan nasabah dan biaya tutup.
2	Rais Sani Muharrami (2016)	Analisis Dampak Implementasi Surat Edaran Bank Indonesia No.14/7/DPBS Tahun 2012 Tentang Qardh Beragun Emas Syariah Terhadap Risiko	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pasca turunya Surat Edaran Bank Indonesia Nomor. 14/17/DPBS, pihak Bank Syariah Mandiri telah sigap

		Gadai/Rahn Emas Syariah	merespon hal tersebut dengan melakukan berbagai perbaikan dalam layanan gadai emas. Wujud dari penyesuaian ini dituangkan dalam Surat Edaran sementara yang telah dikeluarkan pihak internal Bank Syariah Mandiri melalui MPO tertanggal 9 April 2012 yang berisi perubahan kebijakan operasional gadai ( <i>rahn</i> ) emas di Bank Syariah Mandiri. Selanjutnya sistem manajemen risiko yang diterapkan gadai emas di Bank Syariah Mandiri terbukti cukup efektif dalam proses mitigasi risiko.
3	Trisnawati dan Euis Komariah (2016)	Analisis Prosedur Gadai Emas Syariah Dalam Produk Rahn Emas IB. Hasanah (Studi Kasus Pada PT. Bank BNI Syariah Cabang Bekasi)	Hasil yang dicapai adalah terdapat 4 prosedur yang dilaksanakan oleh Bank BNI Syariah yaitu prosedur pemberian pembiayaan Rahn, prosedur pelunasan, prosedur perpanjangan pembiayaan, dan prosedur penjualan barang agunan. Secara umum, Bank BNI Syariah telah menyesuaikan prosedur gadai emas syariah berdasarkan Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS.
4	Irfan Rinaldi, Ro'fah Setyowati, dan Islamiyati (2017)	Produk <i>Qardh</i> Beragun Emas Secara Syariah Dalam Perspektif Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS Pada PT. Bank Rakyat Indonesia Syariah Cabang Semarang.	Berdasarkan analisis yang menggunakan ketentuan yang ada di SEBI No. 14/7/DPbS terhadap kegiatan produk <i>Qardh</i> Beragun Emas di Bank BRI Syariah Cabang Semarang, menyebabkan: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Bank BRI Syariah Cabang Semarang dapat menerapkan beberapa</li> </ol>

		<p>point yang dianjurkan oleh Surat Edaran Bank Indonesia tersebut;</p> <p>b. Bentuk perlindungan yang diberikan oleh Bank BRI Syariah terbagi menjadi dua jenis yaitu perlindungan secara preventif dan represif. Dalam proses pelaksanaan produk Qardh Beragun Emas ini terjadi permasalahan-permasalahan yang disebabkan oleh perkembangan pasar perbankan syariah. Hal tersebut dapat menyebabkan banyak kerugian yang dapat diderita oleh pihak nasabah maupun pihak Bank Syariah itu sendiri. Pemerintah pun belum mengeluarkan peraturan yang mengatur secara spesifik tentang perlindungan nasabah yang mengalami kerugian atas produk Qardh Beragun Emas ini.</p>
--	--	--

Agung Soedrajat (2013) melakukan sebuah penelitian yang berjudul “Pelaksanaan Gadai Emas Setelah Dikeluarkannya Surat Edaran Bank Indonesia No.14/7/DPBS mengenai Produk Qardh Beragun Emas Bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah”. Berdasarkan hasil yang ditemukan dalam penelitian ini maka dapat diketahui bahwa pelaksanaan gadai emas di BNI Syariah Cabang Bogor masih ada yang belum sesuai dengan ketentuan Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS, yaitu dalam hal penggolongan nasabah dan biaya tutup.

Rais Sani Muharrami (2016) juga melakukan sebuah penelitian yang berjudul “Analisis Dampak Implementasi Surat Edaran Bank Indonesia No.14/7/DPBS Tahun 2012 Tentang Qardh Beragun Emas Syari” ah Terhadap Risiko Gadai/Rahn Emas Syariah”. Dari hasil penelitiannya, Rais Sani Muharrami (2016) menemukan bahwa pasca turunya Surat Edaran Bank Indonesia Nomor. 14/17/DPBS, pihak Bank Syariah Mandiri telah sigap merespon hal tersebut dengan melakukan berbagai perbaikan dalam layanan gadai emas. Wujud dari penyesuaian ini dituangkan dalam Surat Edaran sementara yang telah dikeluarkan pihak internal Bank Syariah Mandiri melalui MPO tertanggal 9 April 2012 yang berisi perubahan kebijakan operasional gadai (*rahn*) emas di Bank Syariah Mandiri. Selanjutnya sistem manajemen risiko yang diterapkan gadai emas di Bank Syariah Mandri terbukti cukup efektif dalam proses mitigasi risiko.

Trisnawati dan Euis Komariah (2016) melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Prosedur Gadai Emas Syariah Dalam Produk *Rahn* Emas IB. Hasanah (Studi Kasus Pada PT. Bank BNI Syariah Cabang Bekasi). Berdasarkan hasil yang ditemukan dalam penelitian ini maka terdapat 4 prosedur yang dilaksanakan oleh Bank BNI Syariah terkait dengan produk Gadai Emas Syariah Dalam Produk *Rahn* Emas IB. Hasanah yaitu prosedur pemberian pembiayaan *Rahn*, prosedur pelunasan, prosedur perpanjangan pembiayaan, dan prosedur penjualan barang agunan. Secara umum, Bank BNI Syariah telah menyesuaikan prosedur gadai emas syariah berdasarkan Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS.

Irfan Rinaldi, Ro’fah Setyowati, dan Islamiyati pada tahun 2017 juga melakukan sebuah penelitian yang berhubungan dengan penelitian ini, judul

penelitian tersebut adalah “Produk *Qardh* Beragun Emas Secara Syariah Dalam Perspektif Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS Pada PT. Bank Rakyat Indonesia Syariah Cabang Semarang”. Berdasarkan analisis yang menggunakan ketentuan yang ada di SEBI No. 14/7/DPbS terhadap kegiatan produk *Qardh* Beragun Emas di Bank BRI Syariah Cabang Semarang, menyebabkan:

1. Bank BRI Syariah Cabang Semarang dapat menerapkan beberapa poin yang dianjurkan oleh Surat Edaran Bank Indonesia tersebut;
2. Bentuk perlindungan yang diberikan oleh Bank BRI Syariah terbagi menjadi dua jenis yaitu perlindungan secara preventif dan represif.

Dalam proses pelaksanaan produk *Qardh* Beragun Emas ini terjadi permasalahan-permasalahan yang disebabkan oleh perkembangan pasar perbankan syariah. Hal tersebut dapat menyebabkan banyak kerugian yang dapat diderita oleh pihak nasabah maupun pihak Bank Syariah itu sendiri. Pemerintah pun belum mengeluarkan peraturan yang mengatur secara spesifik tentang perlindungan nasabah yang mengalami kerugian atas produk *Qardh* Beragun Emas ini. Dan pada penelitian terdahulu yang dilakukan di PT Bank Syariah Mandiri pada umumnya sudah menerapkan ketentuan SE BI No. 1/7/DPBS tahun 2012.



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Tempat dan Waktu Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di pada Bank Syariah Mandiri Kantor Fungsional Operasional (KFO) Imam Bonjol Medan yang beralamat di Jl. Imam Bonjol, No. 7. Kota Medan. Penelitian dilakukan sejak 10 Juni sampai dengan 12 Juli 2021.

#### **3.2 Bentuk Penelitian**

Bentuk penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Sukmadinata (2011) menjelaskan bahwa penelitian deskriptif kualitatif ditujukan untuk mendeskripsikan dan menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik bersifat alamiah maupun rekayasa manusia, yang lebih memperhatikan mengenai karakteristik, kualitas, keterkaitan antar kegiatan. Sugiono (2017) menambahkan bahwa penelitian kualitatif sebagai metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dengan triangulasi, analisis data bersifat induktif atau kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Berdasarkan keterangan dari beberapa ahli di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa penelitian deskriptif kualitatif yaitu rangkaian kegiatan untuk memperoleh data yang bersifat apa adanya tanpa ada dalam kondisi tertentu yang hasilnya lebih menekankan makna. Peneliti menggunakan metode penelitian

deskriptif kualitatif karena penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi *qardh* beragun emas di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan setelah terbitnya Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS.

### 3.3 Teknik Pengumpulan Data

Menurut Sugiyono(2013) arti dari teknik pengumpulan data adalah langkah yang paling strategis dalam penelitian karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data.

Untuk memperoleh data-data yang digunakan dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi dengan cara sebagai berikut:

1. Observasi

Yaitu pengamatan yang dilakukan secara langsung pada Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan mengenai data yang akan digunakan dalam penelitian ini.

2. Wawancara

Metode ini dilakukan dengan cara wawancara antara pihak pewawancara dengan pihak yang di wawancarai yang berkaitan dengan objek penelitian, baik secara langsung maupun tidak langsung.

3. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yang akan dilakukan dalam penelitian ini ialah dengan membaca, mendalami, dan menelaah berbagai literatur berupa buku-buku, laporan penelitian, jurnal, dan sumber-sumber tertulis baik tercetak

maupun elektronik lain yang dapat digunakan untuk mendukung dan melengkapi penelitian ini.

### 3.4 Definisi Operasional

1. Bank adalah lembaga keuangan yang usaha pokoknya memberi kredit jasa dalam lalu lintas pembayaran dan peredaran uang. Dalam Undang-undang No.7 tahun 1992 telah dirubah dengan undang-undang No. 10 tahun 1998, dijelaskan bahwa “Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak”.
2. Gadai (*Rahn*) adalah suatu hak yang diperoleh seseorang yang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang yang berutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan memberikan kekuasaan kepada orang yang berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan dari pada orang-orang yang berpiutang lainnya; dengan pengecualian biaya untuk melelang barang tersebut. dimana seseorang itu harus menggadaikan barangnya untuk mendapatkan uang.
3. Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS merupakan pengaturan yang dibuat dan dikeluarkan oleh Bank Indonesia mengenai produk *qardh* beragun emas bagi bank syariah dan unit usaha syariah.
4. *Qardh* adalah suatu akad penyaluran dana oleh Bank Syariah atau Unit Usaha Syariah (UUS) kepada nasabah sebagai utang piutang dengan

ketentuan bahwa nasabah wajib mengembalikan dana tersebut kepada Bank Syariah atau UUS pada waktu yang telah disepakati.

5. *Qardh* Beragun Emas adalah salah satu produk yang menggunakan akad *qardh* sebagaimana dengan agunan berupa emas yang diikat dengan akad *rahn*, dimana emas yang diagunkan disimpan dan dipelihara oleh Bank Syariah atau UUS selama jangka waktu tertentu dengan membayar biaya penyimpanan dan pemeliharaan atas emas sebagai objek *rahn* yang diikat dengan akad *ijarah*.

### 3.5 Teknik Analisis Data

Analisis data yang akan dilakukan oleh penulis adalah menganalisis data dengan cara sebagai berikut:

1. Mengumpulkan data

Langkah ini dilakukan dengan mengumpulkan data dan informasi tentang pelaksanaan pembiayaan gadai emas dan kebijakan akan implementasi Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS tentang produk *qardh* beragun emas di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan.

2. Menyeleksi data

Suatu proses dalam melakukan pengelompokan data yang didapatkan di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol Medan.

3. Menganalisis data

Merupakan tahap dari proses penelitian karena didalam isinya tersebut terdapat uraian-uraian yang akan menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

#### 4. Menyimpulkan

Tahap ini merupakan tahapan akhir dalam suatu penelitian dan dari kesimpulan tersebut akan diketahui tentang hasil akhir dari penelitian.





## BAB V

### SIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

#### 5.1 Simpulan

Sesuai dengan hasil penelitian dalam penelitian ini maka penulis mengambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan implementasi Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS tahun 2012 pada Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol menunjukkan bahwa secara umum kebijakan yang diterapkan Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol telah sesuai dengan aturan yang terdapat pada Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS tentang produk *Qardh* Beragun Emas. Seperti penentuan kategori penggunaan produk *qardh* beragun emas, penggunaan akad dalam produk *qardh* beragun emas, penyampaian informasi mengenai produk *qardh* beragun emas, jumlah dan jangka waktu pembiayaan produk *qardh* beragun emas, dan penentuan *Financing To Value* (FTV). Namun terdapat dua aspek yang masih belum sesuai diantaranya mengenai status kepemilikan emas dan pembebanan biaya yang belum sesuai dengan aturan yang ditetapkan Bank Indonesia.
2. Dalam produk *qardh* beragun emas pada Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol terdapat beberapa jenis risiko yang terkandung didalamnya, diantaranya adalah: risiko pasar, risiko kredit, risiko likuiditas dan risiko operasional. Dari keseluruhan risiko tersebut, pihak Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol terbukti sudah menerapkan mitigasi untuk dapat mengurangi risiko yang mungkin dihadapi. Selain itu, Bank Syariah Mandiri

KFO Imam Bonjol juga telah melakukan manajemen risiko yang tepat dengan melakukan identifikasi risiko, penilaian risiko, antisipasi risiko, dan monitoring risiko.

## 5.2 Implikasi Kebijakan

Adapun implikasi penelitian yang dapat disarankan kepada berbagai pihak terkait adalah sebagai berikut:

1. Umumnya kebijakan implementasi yang diterapkan oleh Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol sudah sesuai dengan Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS tahun 2012, namun terdapat dua aspek yang masih belum sesuai diantaranya mengenai status kepemilikan emas yang belum sesuai dengan aturan yang ditetapkan Bank Indonesia. Pada status kepemilikan emas, SEBI No. 14/7/DPbS, tepatnya pada bagian ketiga angka 2 menjelaskan bahwa emas yang diserahkan sebagai agunan harus sudah dimiliki oleh nasabah pada saat permohonan pembiayaan diajukan. Sehingga penaksir emas Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol biasanya akan menganggap bahwa setiap emas yang dibawa oleh pihak nasabah merupakan milik nasabah secara sah. Selain itu, pada permohonan produk *qardh* beragun emas di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol, terdapat pilihan status kepemilikan emas nasabah apakah emas tersebut milik sendiri, *take over*, milik keluarga/saudara. Sehingga kedepannya diharapkan agar Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol dapat mengganti keterangan status kepemilikan emas tersebut menjadi sebuah pernyataan yang ditandatangani oleh nasabah yang menyatakan

bahwa emas yang dijadikan sebagai agunan tersebut memang benar miliknya secara sah.

2. Selain status kepemilikan emas, aturan mengenai penetapan pembebanan biaya yang ditanggung oleh nasabah Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol juga belum sesuai dengan ketentuan yang dijelaskan dalam bagian kedua angka 3 SEBI No. 14/7/DPbS yaitu biaya yang dapat dikenakan oleh Bank Syariah atau UUS kepada nasabah antara lain biaya administrasi, biaya asuransi, serta biaya penyimpanan dan pemeliharaan. Sedangkan, pada transaksi *qardh* beragun emas di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol nasabah juga harus mengeluarkan komponen “biaya lainnya”. Sehingga untuk kedepannya diharapkan agar Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol dapat merubah komponen pembiayaan yang dibebankan kepada nasabah sesuai dengan SEBI No. 14/7/DPbS, yaitu biaya administrasi, biaya asuransi, serta biaya penyimpanan dan pemeliharaan saja.
3. Berdasarkan analisis yang dilakukan maka dapat diketahui bahwa dalam produk *qardh* beragun emas di Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol terdapat beberapa jenis risiko yang muncul didalamnya yaitu risiko pasar, risiko kredit, risiko likuiditas dan risiko operasional. Bank Syariah Mandiri KFO Imam Bonjol harus dapat menerapkan manajemen risiko yang lebih baik lagi kedepannya, terutama mengenai monitoring risiko pada produk *qardh* beragun emas mengingat bahwa produk ini sangat diminati oleh masyarakat.

4. Untuk penelitian selanjutnya, diharapkan dapat kembali meneliti mengenai kebijakan implementasi Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/DPbS tahun 2012 pada bank syariah atau pada UUSlainnya sehingga kita dapat mengetahui bagaimana kepatuhan bank-bank syariah dan UUS terhadap aturan yang dibuat oleh Bank Indonesia mengenai produk *qardh* beragun emas secara keseluruhan.



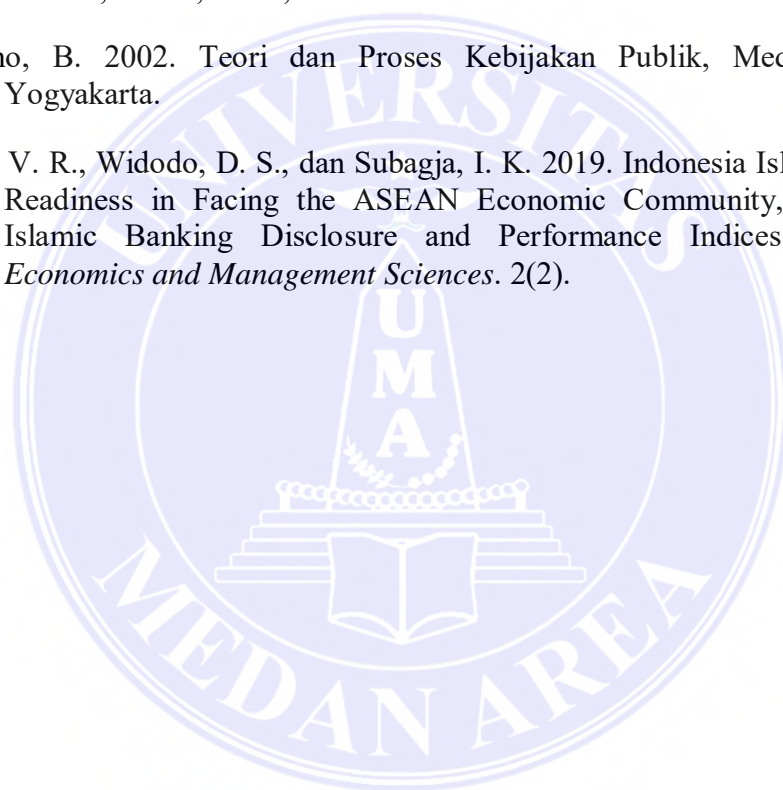
## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J. E. 1976. *Public Policy Making*, New York.
- Bank Indonesia. 2011. *Peraturan Bank Indonesia Nomor: 13/23/PBI/2011*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Bank Indonesia. 1998. *Undang-Undang No. 10 tahun 1998, tentang Perubahan Terhadap Undang-Undang No. 7 tahun 1992*, Jakarta.
- Bank Indonesia. 2011. *Booklet Perbankan Indonesia 2011*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Bank Indonesia. 2012. *Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 14/7/DPbS tentang Produk Qardh Beragun Emas Bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah*. Jakarta.
- Dye, T. R. 1981. *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Fadllan. 2014. *Gadai Syariah; Perspektif Fikih Muamalah dan Aplikasinya dalam Perbankan*. *Jurnal Iqtishadia*. 1 (1). 30-41.
- Fajri, I., Muksal., Gunawan, E., dan Kesuma, T. M. 2018. *Risk Management Analysis In Gala Financing Procedures In Sharia Bank*. *ICONESS 2018*, October 17-18, Banda Aceh.
- Hermansyah. 2013. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Humaira, D. 2014. *Pelaksanaan Qard Beragun Emas Pada Bank Syariah Dan Unit Usaha Syariah (Suatu Penelitian Di Kota Banda Aceh)*. *Jurnal Ilmu Hukum*, 2 (4).
- Ismail. 2011. *Perbankan Syariah*. Cet. Ke-1. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Izzah, N. 2016. *Analisis Prosedur BSM Gadai Emas Perspektif SE Bank Indonesia No.14/7/DPbS dan Fatwa DSN MUI No. 26/DSN-MUI/III/2002*. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*. 8 (2). 150-161.
- Kasmir. 2013. *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kholifah, N., Topowijono., dan Azizah, D. F. 2013. *Analisis Sistem Dan Prosedur Gadai Emas Syariah (Studi pada PT. Bank Mega Syariah dan PT. Bank BNI Syariah Kantor Cabang Malang)*. *Jurnal Administrasi Bisnis*. 1 (1). 1-10.



- Marimin, A., Romdhoni, A. H., dan Fitri, T. N. 2015. Perkembangan Bank Syariah di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*. 1 (2). 75-87. ISSN: 2477-6157.
- Maulidizen, A. 2016. Aplikasi Gadai Emas Syariah: Study Kasus Pada BRI Syariah Cabang Pekanbaru. *Jurnal Ekonomi Syariah*, Vol. 1, No. 1, 77-89.
- Muhamad. 2015. *Manajemen Dana Bank Syariah*. Jakarta: Penerbit Rajawali Pres.
- Muhamad. 2017. *Manajemen Dana Bank Syariah*. Jakarta: Penerbit Rajawali Pres.
- Muharrami, R. S. 2016. Analisis Dampak Implementasi Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/Dpbs Tahun 2012 Tentang Qardh Beragun Emas Syariah Terhadap Risiko Gadai/Rahn Emas Syariah. *Jurnal EKA CIDA*. 1 (1).
- Mujahidin, A. 2016. *Hukum Perbankan Syariah*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Otoritas Jasa Keuangan (OJK). 2021. *Statistik Perbankan Syariah Desember 2020*. Jakarta.
- Polencik, G. 2009. *Empirical Research Method Poster*. Jakarta
- Rinaldi, I., Setyowati, R., dan Islamiyati. 2017. Produk *Qardh* Beragun Emas Secara Syariah Dalam Perspektif Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/Dpbs Pada Pt. Bank Rakyat Indonesia Syariah Cabang Semarang. *Diponegoro Law Journal*, 6 (1), 1-15.
- Sergio, Marcelo, dan Paulo. 2015. Performance of Conditional Model In Gold Risk Management. *Journal of Economic And Finance*, Vol. 82, No. 3, Page 648-658.
- Soedrajat, A. 2013 *Pelaksanaan Gadai Emas Setelah Dikeluarkannya Surat Edaran Bank Indonesia No.14/7/DPBS mengenai Produk Qardh Beragunan Emas Bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah*. Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.
- Soedrajat, A., Barlinti, Y. S., dan Maulisa, N. 2013. *Pelaksanaan Gadai Emas Setelah Dikeluarkannya Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/7/Dpbs Mengenai Produk Qardh Beragun Emas Bagi Bank Syariah Dan Unit Usaha Syariah (Studi Kasus Di Bni Syariah Cabang Bogor)*. Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.
- Soemitra, A. 2017 *Bank & Lembaga Keuangan Syariah: Edisi Kedua*. Prenada Media.
- Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

- Sugiyono. 2013. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta.
- Sukmadinata, N. S. 2011. Metode Penelitian Pendidikan. Bandung: Remaja Rosadakarya.
- Trisnawati dan Komariah, E. 2016. Analisis Prosedur Gadai Emas Syariah Dalam Produk Rahn Emas IB. Hasanah (Studi Kasus Pada PT. Bank BNI Syariah Cabang Bekasi). *Jurnal Mahasiswa Bina Insani*. 1 (1). 32-49.
- Usanti, T. P. (2015). Pengelolaan Risiko Pembiayaan Di Bank Syariah. *Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 2, 409-425.
- Winarno, B. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Zainal, V. R., Widodo, D. S., dan Subagja, I. K. 2019. Indonesia Islamic Banking Readiness in Facing the ASEAN Economic Community, in Terms of Islamic Banking Disclosure and Performance Indices. *Journal of Economics and Management Sciences*. 2(2).



## LAMPIRAN

**Lampiran 1.** Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/ 7 /DPbS Tahun 2012 No. 14/ 7 / DPbS Jakarta,29 Februari 2012

### SURAT EDARAN

Kepada

SEMUA BANK SYARIAH DAN UNIT USAHA SYARIAH  
DI INDONESIA

Perihal: Produk *Qardh* Beragun Emas Bagi Bank Syariah  
dan  
Unit Usaha Syariah.

Sehubungan dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4896), Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 10/31/DPbS tanggal 7 Oktober 2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah, dan dengan dikeluarkannya fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 79/DSNMUI/III/2011 tanggal 8 Maret 2011 perihal *Qardh* dengan Menggunakan Dana Nasabah, serta mempertimbangkan perkembangan produk *qardh* beragun emas yang semakin pesat yang berpotensi meningkatkan risiko bagi perbankan syariah, maka perlu dilakukan pengaturan secara khusus mengenai produk *qardh* beragun emas bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah sebagai berikut:

## I. UMUM

5. *Qardh* adalah suatu akad penyaluran dana oleh Bank Syariah atau UUS kepada nasabah sebagai utang piutang dengan ketentuan bahwa nasabah wajib mengembalikan dana tersebut kepada Bank Syariah atau UUS pada waktu yang telah disepakati.
6. Akad *qardh* terdiri atas 2 (dua) macam:
  - a. akad *qardh* yang berdiri sendiri, dengan karakteristik sebagai berikut:
    - 1) pembiayaan digunakan untuk tujuan sosial dan bukan untuk mendapatkan keuntungan;
    - 2) sumber dana dapat berasal dari bagian modal, keuntungan yang disisihkan, dan/atau zakat, infak, sedekah dan tidak boleh menggunakan dana pihak ketiga;
    - 3) jumlah pinjaman wajib dikembalikan pada waktu yang telah disepakati;
    - 4) tidak boleh dipersyaratkan adanya imbalan dalam bentuk apapun;
    - 5) nasabah dapat memberikan tambahan (sumbangan) dengan sukarela selama tidak diperjanjikan dalam akad; dan
    - 6) nasabah dapat dikenakan biaya administrasi; dan
  - b. akad *qardh* yang dilakukan bersamaan dengan transaksi lain yang menggunakan akad-akad *mu'awadhah* (pertukaran dan dapat bersifat komersial) dalam produk yang bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, dapat dilakukan antara lain dalam produk rahn emas, pembiayaan pengurusan haji, pengalihan utang, *syariah charge card*, *syariah card*, dan anjak piutang syariah.

7. *Qardh* Beragun Emas adalah salah satu produk yang menggunakan akad *qardh* sebagaimana dimaksud dalam butir 2.b. dengan agunan berupa emas yang diikat dengan akad *rahn*, dimana emas yang diagunkan disimpan dan dipelihara oleh Bank Syariah atau UUS selama jangka waktu tertentu dengan membayar biaya penyimpanan dan pemeliharaan atas emas sebagai objek *rahn* yang diikat dengan akad *ijarah*.

## II. KARAKTERISTIK PRODUK *QARDH* BERAGUN EMAS

1. Tujuan penggunaan adalah untuk membiayai keperluan dana jangka pendek atau tambahan modal kerja jangka pendek untuk golongan nasabah Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, serta tidak dimaksudkan untuk tujuan investasi.
2. Akad yang digunakan adalah sebagai berikut:
  - a. akad *qardh*, untuk pengikatan pinjaman dana yang disediakan Bank Syariah atau UUS kepada nasabah;
  - b. akad *rahn*, untuk pengikatan emas sebagai agunan atas pinjaman dana; dan
  - c. akad *ijarah*, untuk pengikatan pemanfaatan jasa penyimpanan dan pemeliharaan emas sebagai agunan pinjaman dana.
3. Biaya yang dapat dikenakan oleh Bank Syariah atau UUS kepada nasabah antara lain biaya administrasi, biaya asuransi, dan biaya penyimpanan dan pemeliharaan.
4. Penetapan besarnya biaya penyimpanan dan pemeliharaan agunan emas didasarkan pada berat agunan emas dan tidak dikaitkan dengan jumlah pinjaman yang diterima nasabah.



5. Sumber dana dapat berasal dari bagian modal, keuntungan yang disisihkan, dan/atau dana pihak ketiga.
6. Pendapatan dari penyimpanan dan pemeliharaan emas yang berasal dari produk *Qardh* Beragun Emas yang sumber dananya berasal dari dana pihak ketiga harus dibagikan kepada nasabah penyimpan dana.
7. Pemberian *Qardh* Beragun Emas wajib didukung kebijakan dan prosedur (Standard Operating Procedure/SOP) tertulis secara memadai, termasuk penerapan manajemen risiko.
8. Bank Syariah atau UUS wajib menjelaskan secara lisan atau tertulis (transparan) kepada nasabah antara lain:
  - a. karakteristik produk antara lain fitur, risiko, manfaat, biaya, persyaratan, dan penyelesaian apabila terdapat sengketa;
  - b. hak dan kewajiban nasabah termasuk apabila terjadi eksekusi agunan emas.

### III. PRINSIP KEHATI-HATIAN DALAM PENERAPAN PRODUK *QARDH* BERAGUN EMAS

1. Tujuan penggunaan dana oleh nasabah wajib dicantumkan secara jelas pada formulir aplikasi produk.
2. Emas yang akan diserahkan sebagai agunan *Qardh* Beragun Emas harus sudah dimiliki oleh nasabah pada saat permohonan pembiayaan diajukan.
3. Jumlah portofolio *Qardh* Beragun Emas pada setiap akhir bulan paling banyak:
  - a. untuk Bank Syariah, jumlah yang lebih kecil antara sebesar 20% (dua puluh persen) dari jumlah seluruh pembiayaan yang diberikan atau sebesar 150% (seratus lima puluh persen) dari modal bank sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Bank

Indonesia yang mengatur mengenai Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM).

- b. untuk UUS, sebesar 20% (dua puluh persen) dari jumlah seluruh pembiayaan yang diberikan.

Contoh 1 :

Jumlah seluruh pembiayaan yang diberikan pada Bank Syariah A adalah sebesar Rp130.000.000.000,00 (seratus tiga puluh miliar rupiah). Jumlah modal bank pada Bank Syariah A adalah sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah). Perhitungan jumlah seluruh *Qardh* Beragun Emas pada Bank

Syariah A adalah sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan portofolio jumlah *Qardh* Beragun Emas dari jumlah seluruh pembiayaan adalah :  

$$= 20\% \times \text{Rp}130.000.000.000,00$$

$$= \text{Rp } 26.000.000.000,00$$
- 2) Berdasarkan jumlah modal bank adalah :  

$$= 150\% \times \text{Rp } 20.000.000.000,00$$

$$= \text{Rp}30.000.000.000,00$$

Berdasarkan perhitungan tersebut di atas, maka jumlah *Qardh* Beragun Emas pada Bank Syariah A paling banyak adalah sebesar Rp 26.000.000.000,00 (dua puluh enam miliar rupiah).

Contoh 2 :

Jumlah seluruh pembiayaan yang diberikan pada Bank Syariah B adalah sebesar Rp 200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah). Jumlah modal bank pada Bank Syariah B adalah sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah).

Perhitungan jumlah seluruh *Qardh* Beragun Emas pada Bank Syariah B adalah sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan portofolio jumlah *Qardh* Beragun Emas dari jumlah seluruh pembiayaan adalah :  
 $= 20\% \times \text{Rp } 200.000.000.000,00$   
 $= \text{Rp } 40.000.000.000,00$
- 2) Berdasarkan jumlah modal Bank adalah :  
 $= 150\% \times \text{Rp } 20.000.000.000,00$   
 $= \text{Rp } 30.000.000.000,00$

Berdasarkan perhitungan tersebut di atas, maka jumlah *Qardh* Beragun Emas pada Bank Syariah B paling banyak adalah sebesar Rp 30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah).

4. Pembiayaan *Qardh* Beragun Emas dapat diberikan paling banyak sebesar Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) untuk setiap nasabah, dengan jangka waktu pembiayaan paling lama 4 (empat) bulan dan dapat diperpanjang paling banyak 2 (dua) kali.
5. Khusus untuk nasabah Usaha Mikro dan Kecil, dapat diberikan pembiayaan *Qardh* Beragun Emas paling banyak sebesar Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), dengan jangka waktu pembiayaan paling lama 1 (satu) tahun dengan angsuran setiap bulan dan tidak dapat diperpanjang.
6. *Financing To Value* (FTV) yang merupakan perbandingan antara jumlah pinjaman yang diterima oleh nasabah dengan nilai emas yang diagunkan oleh nasabah kepada Bank Syariah atau UUS, paling banyak adalah sebesar 80% (delapan puluh persen) dari rata-rata harga jual emas 100 (seratus) gram dan harga beli kembali (*buyback*) emas PT.ANTAM (Persero) Tbk. Bank Syariah atau UUS dapat menetapkan FTV dengan menggunakan acuan lain sepanjang nilai FTV yang dihasilkan lebih kecil dari atau sama dengan nilai FTV yang ditetapkan.

**Contoh 1:**

Nasabah C pada Bank Syariah D memiliki emas seberat 70 gram. Harga emas berdasarkan PT. ANTAM (Persero) Tbk sebagai berikut:

- harga jual emas 100 gram sebesar Rp550.000,00 (limaratus lima puluh ribu rupiah) per gram; dan
- harga beli kembali (*buyback*) emas sebesar Rp540.000,00 (lima ratus empat puluh ribu rupiah) per gram.

Bank Syariah D menetapkan nilai FTV sebesar 90% dari harga pasar emas dunia rata-rata selama 30 (tiga puluh) hari terakhir.

- 1) Perhitungan FTV untuk nasabah C berdasarkan harga yang ditetapkan PT ANTAM (Persero) Tbk adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 \text{FTV} &= 80\% \times [70 \text{ gram} \times ((\text{harga jual} + \text{harga beli}) / 2)] \\
 &= 80\% \times [70 \text{ gram} \times ((\text{Rp}550.000,00 + \text{Rp}540.000,00) / 2)] \\
 &= 80\% \times [70 \text{ gram} \times \text{Rp} 545.000,00] \\
 &= 80\% \times \text{Rp} 38.150.000,00 \\
 &= \text{Rp} 30.520.000,00
 \end{aligned}$$

- 2) Apabila harga emas per gram berdasarkan perhitungan harga pasar emas dunia rata-rata selama 30 (tiga puluh) hari terakhir adalah sebesar Rp520.000,00 (lima ratus dua puluh lima ribu rupiah), maka perhitungan FTV untuk nasabah C adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 \text{FTV} &= 90\% \times (70 \text{ gram} \times \text{harga acuan}) \\
 &= 90\% \times (70 \text{ gram} \times \text{Rp}520.000,00) \\
 &= 90\% \times \text{Rp}36.400.000,00 \\
 &= \text{Rp}32.760.000,00
 \end{aligned}$$

Berdasarkan data tersebut di atas, maka nilai FTV untuk nasabah C paling banyak adalah sebesar Rp30.520.000,00 (tiga puluh juta lima ratus dua puluh ribu rupiah).

**Contoh 2:**

Nasabah C pada Bank Syariah D memiliki emas seberat 70gram.

Harga emas berdasarkan PT. ANTAM (Persero) Tbk sebagaiberikut:

- harga jual emas 100 gram sebesar Rp550.000,00 (limaratus lima puluh ribu rupiah) per gram; dan
- harga beli kembali (buyback) emas sebesar Rp540.000,00 (lima ratus empat puluh ribu rupiah) per gram.

Bank Syariah D menetapkan nilai FTV sebesar 90% dari harga pasar emas dunia rata-rata selama 30 (tiga puluh) hariterakhir.

- 1) Perhitungan FTV untuk nasabah C berdasarkan hargayang ditetapkan PT ANTAM, Tbk adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 \text{FTV} &= 80\% \times [70 \text{ gram} \times ((\text{harga jual} + \text{harga beli}) / 2)] \\
 &= 80\% \times [70 \text{ gram} \times ((\text{Rp}550.000,00 + \text{Rp}540.000,00) / 2)] \\
 &= 80\% \times [70 \text{ gram} \times \text{Rp}545.000,00] \\
 &= 80\% \times \text{Rp}38.150.000,00 \\
 &= \text{Rp}30.520.000,00
 \end{aligned}$$

- 2) Apabila harga emas per gram berdasarkan perhitungan harga pasar emas dunia rata-rata selama 30 (tiga puluh) hari terakhir adalah sebesar Rp482.000,00 (empat ratus delapan puluh ribu rupiah), maka perhitungan FTV untuk nasabah C adalah sebagai berikut:



$$\begin{aligned}
 \text{FTV} &= 90\% \times (70 \text{ gram} \times \text{harga acuan}) \\
 &= 90\% \times (70 \text{ gram} \times \text{Rp } 482.000,00) \\
 &= 90\% \times \text{Rp } 33.740.000,00 \\
 &= \text{Rp } 30.366.000,00
 \end{aligned}$$

Berdasarkan data tersebut di atas, maka nilai FTV untuk nasabah C adalah sebesar Rp 30.366.000,00 (tiga puluh juta tiga ratus enam puluh enam ribu rupiah).

#### IV. PERMOHONAN PERSETUJUAN DAN PENYAMPAIAN LAPORAN REALISASI PRODUK *QARDH* BERAGUN EMAS

1. Bank Syariah atau UUS yang akan melakukan penyaluran dana dalam produk *Qardh* Beragun Emas harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Bank Indonesia.
2. Tata cara, persyaratan, dan dokumen dalam rangka permohonan persetujuan produk *Qardh* Beragun Emas mengacu pada ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.
3. Bank Syariah atau UUS wajib melaporkan realisasi pengeluaran produk *Qardh* Beragun Emas paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah dikeluarkan produk tersebut.

#### V. ALAMAT PERMOHONAN IZIN DAN/ATAU PENYAMPAIAN LAPORAN

Permohonan izin dan/atau penyampaian laporan produk *Qardh* Beragun Emas diajukan kepada Bank Indonesia dengan alamat sebagai berikut:

1. Direktorat Perbankan Syariah, Jl. M. H. Thamrin No.2 Jakarta 10350, bagi Bank Syariah atau UUS yang berkedudukan di wilayah DKI Jakarta Raya, Banten, Bogor, Depok, Karawang, dan Bekasi; atau

2. Kantor Bank Indonesia setempat dengan tembusan Direktorat Perbankan Syariah, bagi Bank Syariah atau UUS yang berkedudukan di luar wilayah sebagaimana dimaksud pada angka 1.

## VI. PENGHENTIAN PRODUK

1. Bank Indonesia dapat meminta Bank Syariah atau UUS untuk menghentikan kegiatan produk sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah, dalam hal produk *Qardh* Beragun Emas tidak memenuhi ketentuan Bab II, Bab III, dan/atau Bab IV angka 1 dan angka 2 dalam Surat Edaran Bank Indonesia ini.
2. Penghentian produk sebagaimana dimaksud pada angka 1 dapat bersifat tetap atau sementara.
3. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1 dan angka 2 berlaku pula untuk Bank Syariah atau UUS yang tidak dapat melakukan penyesuaian sesuai jangka waktu sebagaimana dimaksud pada Bab VIII Surat Edaran Bank Indonesia ini.

## VII. PENGENAAN SANKSI

1. Bank Syariah atau UUS yang menjalankan produk *Qardh* Beragun Emas sebelum memperoleh izin dari Bank Indonesia dikenakan sanksi berupa teguran tertulis dan denda uang sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.
2. Bank Syariah atau UUS yang terlambat melaporkan realisasi pengeluaran produk *Qardh* Beragun Emas sesuai

batas waktu yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam butir IV.3 Surat Edaran Bank Indonesia ini dikenakan sanksi berupa teguran tertulis dan denda uang sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (7) dan ayat (8) Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

3. Bank Syariah atau UUS yang tidak menghentikan produk *Qardh* Beragun Emas sesuai permintaan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Bab VI Surat Edaran Bank Indonesia ini dikenakan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

#### VIII. KETENTUAN PERALIHAN

1. Bank Syariah atau UUS yang telah menjalankan produk *Qardh* Beragun Emas sebelum berlakunya Surat Edaran Bank Indonesia ini wajib menyesuaikan:
  - a. kebijakan dan prosedur dengan mengacu pada karakteristik dan fitur produk *Qardh* Beragun Emas sebagaimana dimaksud dalam butir II.7 Surat Edaran ini paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak berlakunya Surat Edaran Bank Indonesia ini.
  - b. jumlah portofolio *Qardh* Beragun Emas sebagaimana dimaksud dalam butir III.3 Surat Edaran Bank Indonesia ini, paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak berlakunya Surat Edaran Bank Indonesia ini.
  - c. jumlah dan jangka waktu pembiayaan setiap nasabah sebagaimana dimaksud dalam butir III.4 dan butir III.5 Surat Edaran Bank Indonesia ini, paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak berlakunya Surat Edaran Bank Indonesia ini.

- d. FTV sebagaimana dimaksud dalam butir III.6 Surat Edaran Bank Indonesia ini, paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak berlakunya Surat Edaran Bank Indonesia ini.
2. Akad yang terkait dengan produk *Qardh* Beragun Emas yang sudah ada sebelum berlakunya Surat Edaran Bank Indonesia ini dinyatakan tetap berlaku sampai dengan jatuh tempo, dan dapat diperpanjang dengan memperhatikan ketentuan pada butir VIII.1.c Surat Edaran Bank Indonesia ini.
3. Perpanjangan jangka waktu *Qardh* Beragun Emas yang telah dilakukan oleh Bank Syariah atau UUS sebelum berlakunya Surat Edaran Bank Indonesia ini tidak dihitung sebagai perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam butir III.4.

## IX. PENUTUP

Surat Edaran Bank Indonesia ini mulai berlaku pada tanggal 29 Februari 2012.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengumuman Surat Edaran Bank Indonesia ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Demikian agar Saudara maklum.

BANK INDONESIA,

HALIM ALAMSYAH  
DEPUTI GUBERNUR

DPbS

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 17/6/22

Access From (repository.uma.ac.id)17/6/22