

PROBLEMATIKA DEWAN PENGAWAS SYARIAH DAN SOLUSINYA

Isa Ansori

STAIN Jurai Siwo Metro

iansori@yahoo.com

Abstract

Sharia Supervisory Board has an important role to ensure that the business has been run in accordance with Islamic Sharia principles. In fact, there are several issues that led to the supervision mechanism will not deliver as expected, so it can make sharia business deviated from the provisions of Islamic law . There are four problems that need to be addressed so that the oversight of Sharia Supervisory Board mechanisms run optimally, namely: legislation, organization and management, human resources and performance, as well as facilities and infrastructure. Therefore, the state, the Sharia Supervisory Board, business managers, and academicians, needs to be involved to create a good oversight mechanism on Sharia Supervisory Board.

Key words: Dewan Pengawas Syariah, Bank Indonesia, Legislasi, Organisasi, Manajemen, Sumber Daya Manusia, Kinerja, Sarana, Prasarana

Pendahuluan

Bisnis ekonomi syariah wajib beroperasi dengan prinsip syariah. Karena itu, untuk menjamin bahwa pelaksanaan bisnis syariah telah beroperasi sesuai dengan prinsip syariah dibuat mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS). DPS bertugas memberi nasihat dan saran kepada pengelola kegiatan bisnis syariah serta mengawasi kegiatan mereka agar sesuai dengan prinsip syariah.

Bisnis syariah tidak hanya bergerak di sektor lembaga keuangan bank maupun non bank (Asuransi Syariah, Gadai Syariah, Dana Pensiun Syariah dan Pasar Modal Syariah), tetapi juga pada lembaga pembiayaan yang mencakup Perusahaan Pembiayaan (Sewa Guna Usaha, Anjak Piutang, Pembiayaan Konsumen dan Usaha Kartu Kredit), Perusahaan Modal Ventura, dan Perusahaan Pembiayaan Infrastruktur. Pada sektor-sektor ini, Dewan Pengawas Syariah juga diperlukan untuk mengawasi operasional kegiatan usaha dari unit-unit usaha ini (yang beroperasi dengan prinsip syariah) agar operasionalnya sesuai dengan prinsip syariah.

Meski setiap lembaga baik keuangan (bank dan non bank) maupun lembaga pembiayaan syariah harus memiliki Dewan Pengawas Syariah, namun belum setiap unit dari lembaga itu memiliki aturan dan mekanisme pengawasan yang jelas. Hanya beberapa unit usaha yang telah memiliki aturan pengawasan, seperti perbankan syariah, atau jika unit-unit usaha lembaga keuangan/pembiayaan syariah di atas berbentuk Perseroan Terbatas. Unit usaha model ini memiliki dasar hukum positif kuat bagi operasional Dewan Pengawas Syariah. Ketentuan DPS dalam perbankan syariah diatur dalam Pasal 32 UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, sedangkan ketentuan DPS pada unit

usaha berbentuk Perseroan Terbatas Syariah diatur dalam pasal 109 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, walaupun regulasi lanjutan terkait mekanisme pengawasannya belum dirumuskan dengan jelas oleh lembaga yang memiliki kewenangan regulatif hingga saat ini.

Dalam praktik, masih banyak ditemui permasalahan yang menyebabkan tidak optimalnya aspek pengawasan sebagaimana diharapkan. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor baik internal maupun eksternal. Faktor internal seperti terbatas dan lemahnya sumber daya manusia (SDM) pengawas yang memiliki pengetahuan *qualified* pada bidangnya, dan tidak tersedianya sarana dan prasarana untuk menunjang kelancaran tugas pengawasan yang memadai. Faktor eksternal seperti kurang atau tidak adanya dasar hukum pengawasan yang jelas dan tidak adanya organisasi dan manajemen pengawasan yang baik.

Adanya problem pada aspek pengawasan ini dapat berakibat fatal. Usaha lembaga bisnis berlabel syariah beroperasi tidak sesuai syariah. Ini berdampak memunculkan ketidakpercayaan masyarakat muslim pada lembaga-lembaga bisnis berlabel syariah secara keseluruhan.¹ Kasus terbaru mencoreng nama baik perbankan syariah terjadi pada Bank Syariah Mandiri cabang Bogor yang melakukan penyimpangan pemberian fasilitas pembiayaan kredit terhadap 197 nasabah fiktif senilai 102 miliar, dan merugikan bank bersangkutan hingga 59 milyar.² Kasus ini melibatkan pegawai bank salah satu akibat lemahnya model pengawasan DPS yang berjalan selama ini.

Makalah ini membahas problematika pada DPS dan bagaimana solusinya untuk mengoptimalkan peran DPS khususnya pada lembaga perbankan syariah,

¹Agustianto seorang akademisi dan praktisi ekonomi syariah, menyatakan: Fenomena yang terjadi saat ini di dalam praktek pengawasan syaria'ah di bank-bank syaria'ah di Indonesia adalah peran vital DPS belum berjalan secara optimal, bahkan sangat jauh dari peran yang semestinya mereka jalankan. Fenomena ini tidak saja di lembaga BPR Syaria'ah tetapi juga di bank umum syaria'ah. Kita sangat sedih melihat para ulama dan ustaz yang secara tertulis dicantumkan sebagai Dewan Pengawas Syaria'ah (DPS) di Bank Syaria'ah, tetapi fungsinya jauh dari optimal. Banyak di antara mereka yang tidak berperan sama sekali mengawasi operasional perbankan syaria'ah. Bahkan terkadang, meja saja tidak diberikan kepada Dewan Pengawas Syaria'ah tersebut. Tidak sedikit pula Dewan Pengawas Syaria'ah yang amat jarang datang ke bank syaria'ah. Kalaupun mereka datang, asal datang saja, mereka tidak memeriksa format dan redaksi akad, bagaimana bank syaria'ah menjalankan restruksirisasi, reschedule, cara penetapan margin, dsb. Kadang-kadang DPS datang sekali sebulan atau sekali seminggu bahkan ada yang berbulan-bulan tidak datang ke bank syaria'ah yang seharusnya diawasinya. Karena itu, tak mengherankan jika masih banyak praktek perbankan syaria'ah yang menyimpang dari ketentuan syaria'ah Islam. Lihat Agustianto "Optimalisasi Dewan Pengawas Syariah". <http://id.scribd.com/doc/4685583/optimalisasi-dewan-pengawas-syariah-2-agustianto> diakses, 1 September 2013

²Lihat Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES), "Kredit Fiktif Bank Syariah Senilai Rp. 102 M Terungkap" <http://ekonomisyariah.info/blog/2013/10/24/kredit-fiktif-bank-syariah-senilai-rp102-m-terungkap/> lihat juga Tempo.co Metro, "Kepolisian Usut Aset Tersangka Kredit Fiktif BSM" http://www.tempo.co_read/news/2013/10/26/064524804/Kepolisian-Usut-Aset-Tersangka-Kredit-Fiktif-BSM diakses 28 Oktober 2013

sehingga kasus seperti kredit fiktif yang terjadi di Bank Syariah Mandiri cabang Bogor tidak terulang lagi.

Problematika DPS dan Solusinya

Ada beberapa beberapa problem pada DPS yang menyebabkan peran DPS tidak optimal. Problem-problem ini harus dibenahi sehingga DPS dapat berfungsi dan bekerja sesuai harapan.

1. Problem dari Aspek Legislasi

Tidak semua Dewan Pengawas Syariah pada unit usaha syariah memiliki dasar hukum positif yang kuat yang menjadi dasar operasional pengawasan syariah kewenangannya. Dari seluruh unit usaha itu, hanya perbankan syariah, atau jika unit usaha di atas berbentuk Perseroan Terbatas saja yang memiliki dasar hukum positif kuat bagi operasional Dewan Pengawas Syariah meskipun regulasi lanjutan terkait mekanisme pengawasannya belum dirumuskan dengan jelas oleh lembaga yang memiliki kewenangan regulatif hingga saat ini. Ketentuan DPS dalam perbankan syariah diatur dalam Pasal 32 UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan diperjelas dengan regulasi pendukung seperti Peraturan Bank Indonesia (PBI) nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah dan dilengkapi pula dengan Surat Edaran Bank Indonesia No 12/13/DPbS tanggal 30 April 2010 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Syariah bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah. Sedangkan ketentuan DPS pada unit usaha berbentuk Perseroan Terbatas syariah diatur dalam Pasal 109 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Sementara itu, landasan hukum positif terkait operasional Dewan Pengawas Syariah pada unit usaha lain belum ada. Ketiadaan ini disebabkan tidak adanya undang-undang yang mengatur unit usaha tersebut untuk beroperasi secara syariah, atau tidak adanya regulasi lebih lanjut oleh pihak berwenang yang menjelaskan detail operasional DPS. Saat ini, kegiatan operasional DPS hanya mengacu pada dasar hukum DPS yang ada seperti pada UU Perbankan Syariah dan Perseroan Terbatas. Ketiadaan aturan hukum dan regulasi terkait operasionalnya yang jelas, bisa berdampak diabaikannya rekomendasi pengawasan DPS oleh pengelola kegiatan unit usaha syariah. Apabila ini terjadi tentu akan dapat berakibat hilangnya kepercayaan masyarakat untuk terus bekerja dan berinvestasi bersama unit-unit usaha syariah, karena dimungkinkannya pengabaian prinsip syariah oleh pengelola bisnis syariah.

Satu-satunya regulasi yang dapat dijadikan rujukan untuk operasional DPS oleh unit usaha non bank dan unit usaha tidak berbentuk Perseroan

Terbatas adalah peraturan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) No. PER-03/BL/2007 tentang Kegiatan Perusahaan Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah. Regulasi ketua Bapepam ini dapat diberlakukan untuk semua jenis kegiatan usaha pembiayaan syariah, meskipun idealnya setiap unit usaha syariah diatur dalam undang-undang tersendiri, bukan hanya diatur oleh peraturan pada level regulasi, sebab pada dasarnya peraturan ketua Bapepam bersifat regulatif dan merupakan penjelas dari aturan undang-undang yang ada.

Dalam peraturan ketua Bapepam itu disebutkan bahwa Dewan Pengawas Syariah adalah badan yang ditunjuk oleh Dewan Syariah Nasional yang ditempatkan di lembaga keuangan atau bisnis syariah yang bertugas mengawasi kegiatan usaha perusahaan agar sesuai dengan Prinsip Syariah.³ Lebih lanjut dijelaskan pula bahwa: Perusahaan Pembiayaan yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan Prinsip Syariah wajib memiliki Dewan Pengawas Syariah yang terdiri dari paling kurang 2 (dua) orang anggota dan satu orang ketua.⁴ Anggota DPS diangkat dalam rapat umum pemegang saham atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia.⁵ Dewan Pengawas Syariah bertugas memberikan nasihat dan saran kepada direksi, mengawasi aspek syariah kegiatan operasional Perusahaan Pembiayaan dan sebagai mediator antara Perusahaan Pembiayaan dengan DSN-MUI.⁶

Selain menggunakan peraturan ketua Bapepam ini sebagai dasar hukum operasional DPS bagi unit-unit usaha syariah, juga menjadikan fatwa DSN-MUI sebagai rujukan operasionalnya, meskipun sebenarnya fatwa DSN-MUI dalam sistem hukum positif di Indonesia tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Terkait DPS, ada dua keputusan penting DSN-MUI, *pertama*, Keputusan DSN-MUI No. 3 Tahun 2000 tentang petunjuk Pelaksanaan Penetapan Anggota Dewan Pengawas Syariah Pada Lembaga Keuangan dan *kedua*, Keputusan DSN-MUI No. 02 Tahun 2000 tentang Pedoman Rumah Tangga Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (PRT DSN-MUI) Pasal 4.

Idealnya, pengaturan terkait DPS ini menyatu dengan pengaturan bisnis syariah pada setiap unit usaha syariah yang berwujud produk legislasi berupa undang-undang. Pengaturan ini dijelaskan dalam produk regulatif oleh pejabat berwenang seperti para menteri terkait dan badan yang telah diberi kewenangan regulatif seperti Bapepam. Pilihan yang terbaik adalah

³Peraturan Ketua Bapepam-LK No. PER-03/BL/2007 tentang Kegiatan Perusahaan Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 (2).

⁴*Ibid.* Pasal 10 (1).

⁵*Ibid.* Pasal 10 (2)

⁶*Ibid.* Pasal 10 (3)

menempatkan DSN-MUI sebagai pihak pemberi fatwa keshahihan bisnis syariah dan penentu personel DPS sebagai badan yang memiliki otoritas untuk mengeluarkan regulasi bisnis syariah dan pengawasannya, sehingga seluruh fatwa DSN-MUI mempunyai kekuatan hukum mengikat yang wajib dipatuhi oleh seluruh pengelola bisnis syariah di Indonesia, dan DPS sebagai pengawas yang diangkat oleh DSN mempunyai kedudukan kuat untuk menjalankan fungsi, tugas dan kewajibannya.

2. Problem dari Aspek Organisasi dan Management

Sampai saat ini belum ada struktur organisasi Dewan Pengawas Syariah yang memungkinkan agar sistem pengawasan akan berjalan efektif. Pada unit perbankan - sebagai salah satu unit usaha syariah yang memiliki peraturan DPS paling lengkap - kecuali perbankan daerah, DPS ditempatkan hanya di kantor pusat bank. Pasal 27 Peraturan Bank Indonesia No. 6/17/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah menyebutkan bahwa BPRS wajib membentuk dan memiliki Dewan Pengawas Syariah yang berkedudukan di kantor pusat BPRS. Demikian pula Bab V Pasal 19 (2) Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah, menyatakan bahwa bank wajib memiliki Dewan Pengawas Syariah yang berkedudukan di kantor pusat Bank.

Penempatan DPS di kantor pusat, tentu akan menghambat efektifitas pengawasan. Padahal peran utama DPS adalah memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan bank syariah agar sesuai dengan prinsip syariah,⁷ lebih jauh berperan melakukan review secara berkala atas pemenuhan prinsip syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bank⁸ dengan jalan mengawasi dan memeriksa format akad dalam bank, bagaimana bank syariah menjalankan restrukturisasi, rechedule, cara penetapan marjin, dan lain sebagainya,⁹ sedangkan proses akad antara pihak bank dengan nasabah itu dilakukan di kantor cabang atau unit suatu bank. Dengan demikian, pengawasan langsung DPS pada operasional perbankan yang dilakukan pada level cabang atau unit bank menjadi sangat penting.

Anggapan sebagian ahli seperti Agustianto yang menyatakan bahwa tidak perlu menempatkan DPS hingga ke cabang atau unit sebab di tempat itu

⁷Pasal 47 (1) Peraturan Bank Indonesia No. 11/33/PBI/2009 Tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.

⁸*Ibid.* Pasal 47 (2) d

⁹Agustianto. "Optimalisasi Dewan Pengawas Syariah (2)" <http://id.scribd.com/doc/4685583/optimalisasi-dewan-pengawas-syariah-2-agustianto> (diakses, 12 September 2013)

sudah ada wakil DPS yaitu auditor syariah (*sharia compliance*)¹⁰ adalah tidak tepat, sebab kedudukan auditor syariah tidak tercantum dalam perundangan atau regulasi sebagai pihak yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan. Dukungan legislasi adalah faktor penting bagi otoritas pengawasan bank, Permadi Gandapradja menyebutkan dua aspek prakondisi yang diperlukan oleh otoritas pengawas bank, yaitu:¹¹

- a. Adanya produk legislatif yang menetapkan: (1) kerangka tugas, tanggung jawab, dan tujuan dari lembaga pengawasan bank yang jelas, dapat dicapai (*achievable*), dan konsisten, (2) independensi operasional yang bebas dari tekanan politik, (3) akuntabilitas dalam pencapaian sasaran.
- b. Adanya perlindungan hukum yang ditetapkan dalam undang-undang terhadap personal pengawasan bank dan lembaga pengawasan bank, yang melakukan tindakan pengawasan bank (*Supervisory Actions*) dengan niat baik (*In Good Faith*) dalam rangka menjalankan tugas pengawasan bank.

Untuk mendapatkan peran pengawasan yang efektif dan optimal, perlu diciptakan mekanisme pengawasan berjenjang. Sebaiknya, Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang keberadaannya sejajar dengan Dewan Komisaris dalam struktur organisasi suatu perbankan syariah, adalah suatu institusi yang juga memiliki struktur organisasi tersendiri dibawah pengawasan langsung Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI), dan berjenjang dari pusat hingga level terendah menyesuaikan struktur organisasi suatu perbankan. Dengan demikian, kinerja DPS di suatu perbankan dapat dikontrol oleh DPS yang memiliki kewenangan lebih tinggi dalam organisasinya.

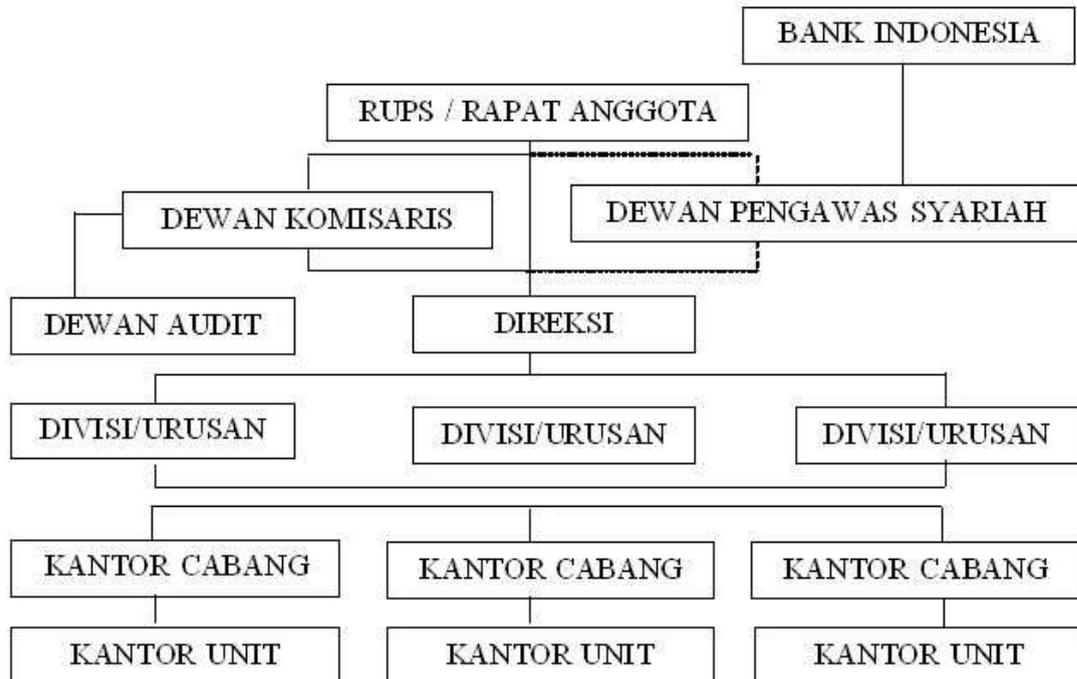
Struktur organisasi DPS diperluas, berjenjang dan saling terkait antar DSN-MUI, DPS berkedudukan di pusat bank, DPS yang berkedudukan di Kantor Cabang suatu bank, hingga DPS yang berkedudukan di Kantor Unit bahkan unit yang lebih kecil, menyesuaikan struktur organisasi suatu bank syariah.

Ilustrasi di bawah ini menggambarkan perbedaan struktur organisasi DPS saat ini, dan seharusnya dibuat:

¹⁰Agustianto. "Optimalisasi Peran Dewan Pengawas Syariah". <http://www.agustiantocentre.com/?p=937> (diunggah pada 9 Mei 2011, diakses pada 7 September 2013)

¹¹Permadi Gandapradja. *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), h.125

STRUKTUR DPS DALAM ORGANISASI BANK UMUM SYARIAH¹²

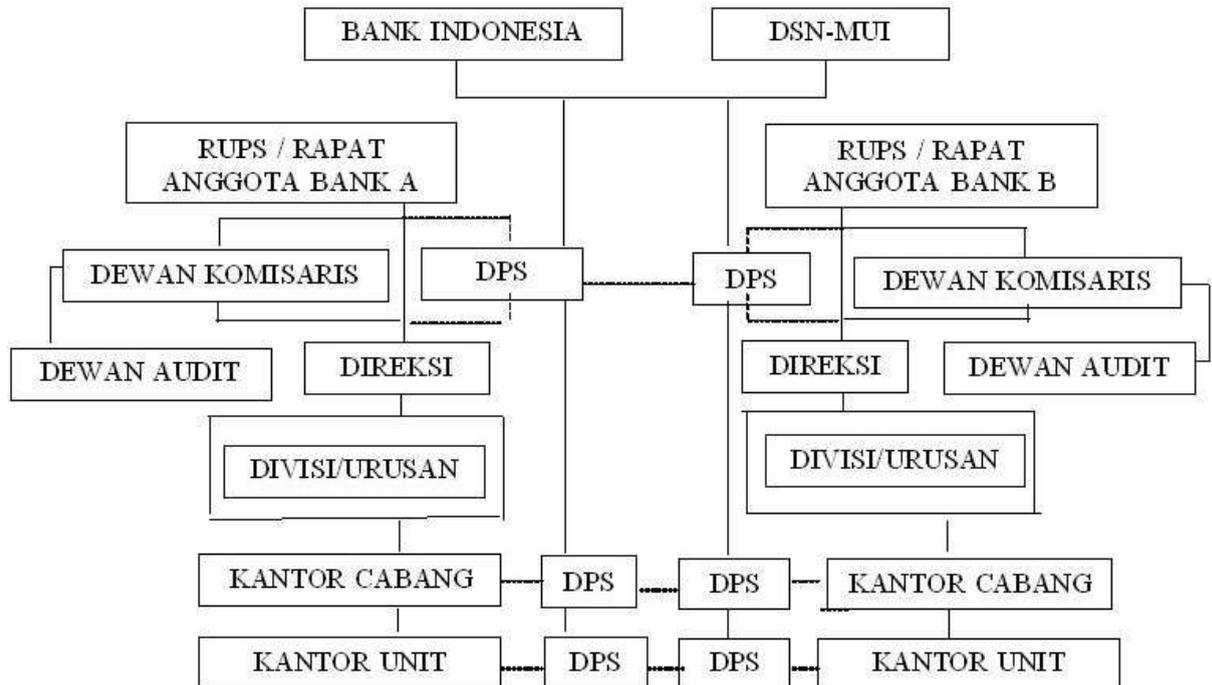


Dalam struktur di atas, Dewan Pengawas Syariah menempati posisi penting dalam Bank Umum Syariah, sejajar dengan Dewan Komisaris, dan dalam menjalankan tugasnya berdasarkan Pasal 47 ayat 4 Peraturan Bank Indonesia No. 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, wajib menyampaikan Laporan Hasil Pengawasan DPS secara semesteran kepada Bank Indonesia paling lambat 2 (dua) bulan setelah periode semester dimaksud berakhir.

DPS pada bank dengan cakupan nasional tidak mengawasi hingga level kantor cabang dan kantor unit suatu bank, tapi hanya berada di kantor pusat bank. Sementara struktur pengawasan yang efektif hendaknya DPS ada hingga level unit usaha terendah dari suatu bank.

¹²Sumber: Heri Sunandar, "Peran dan Fungsi Dewan Pengawas Syariah (Shari'a Supervisory Board) dalam Perbankan Syariah di Indonesia" Jurnal Hukum Islam, Vol. IV No. 2 Desember 2005, hal. 159 dengan penambahan dari penulis, Bank Indonesia dan Kantor Unit.

STRUKTUR ORGANISASI DEWAN PENGAWAS SYARIAH IDEAL



Dalam struktur di atas DPS yang berkedudukan di kantor pusat bank tidak saja langsung memberikan laporan kepada Bank Indonesia,¹³ tetapi seharusnya juga kepada DSN-MUI. Laporan kepada DSN-MUI dianggap penting, sebab DSN-MUI sebagai lembaga yang oleh Pasal 32 ayat 2 UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah diberi kewenangan memberi rekomendasi pembentukan DPS di suatu bank, seharusnya berhak pula untuk mengetahui apakah individu yang telah direkomendasikan itu dapat menjalankan amanat sebagaimana seharusnya, sehingga DSN-MUI dapat menarik rekomendasinya jika ternyata tidak sesuai dengan harapan, dan merekomendasikan Rapat Umum Pemegang Saham untuk memberhentikan yang bersangkutan dari jabatan DPS jika dinilai tidak dapat menjalankan tugas sebagaimana mestinya. Dalam struktur ini, DSN-MUI dapat berperan langsung mengorganisir dan memantau pengawasan yang dilakukan oleh DPS.

Selanjutnya, DPS pada level cabang, unit atau level di bawahnya lagi jika ada, wajib menyampaikan laporan secara berjenjang. DPS pada level unit suatu bank menyampaikan laporan kepada DPS level cabang, dan DPS pada

¹³Pasal 47 ayat 3 PBI No. 11/33/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah berbunyi: Dewan Pengawas Syariah Wajib menyampaikan Laporan Hasil Pengawasan Dewan Pengawas Syariah secara semesteran. Selanjutnya, Pasal 47 ayat 4 menyebutkan: Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib disampaikan kepada Bank Indonesia paling lambat 2 (dua) bulan setelah periode semester dimaksud berakhir.

level cabang menyampaikan laporan pada DPS kantor pusat bank bersangkutan. Barulah DPS pada kantor pusat bank menyusun riasalah laporan untuk diserahkan kepada Bank Indonesia dan DSN-MUI, dengan laporan model ini diharapkan pengawasan akan lebih efektif. DPS tidak lagi bisa mengawas sesukanya sebab DSN-MUI turut serta mengorganisir dan memantau langsung proses pengawasan, dan merekomendasikan untuk memberhentikan DPS jika tidak amanah.

Mekanisme pengawasan dengan struktur ini tidak saja diberlakukan untuk kegiatan usaha perbankan namun juga semua jenis kegiatan usaha bisnis syariah non bank, seperti asuransi, gadai, dan sebagainya.

3. Problem dari Aspek Sumber Daya Manusiadan Kinerja

Posisi DPS adalah posisi strategis untuk menjamin bahwa bisnis syariah yang dijalankan oleh suatu unit syariah, telah betul-betul berjalan sesuai dengan syariat Islam. Untuk keperluan ini diperlukan seorang pengawas yang tidak saja ahli dalam bidang muammalah/bisnis syariah namun juga memiliki beragam pengetahuan mencakup aspek hukum seperti KUHPerdara (burgerlijk wetboek), KUHD (*wetboek van koophandel*) dan beragam peraturan perundangan seperti hukum perusahaan, jaminan, perjanjian, kepailitan, dsb. Karenanya, diperlukan mekanisme *recruitment* DPS yang mempertimbangkan kualifikasi di atas, atau jika tidak dapat dipenuhi, maka harus disediakan sarana pendidikan dan pelatihan DPS yang memadai.

Dalam praktik, banyak anggota DPS direkrut bukan atas dasar pertimbangan kualifikasi di atas, tapi atas pertimbangan lain, seperti disebutkan oleh Agustianto bahwa mereka diletakkan pada posisi tersebut dalam kapasitasnya sebagai ulama yang memiliki kharismatik dan ahli ilmu fikih, padahal untuk menjadi DPS tidak cukup hanya mengandalkan kemampuan fikih muamalah saja secara normatif, tetapi juga harus memiliki pengetahuan dalam bidang keuangan dan sistem perbankan, terutama mekanisme operasional bank syariah.¹⁴

Untuk mendapatkan SDM DPS yang *qualified*, DSN-MUI menyelenggarakan sertifikasi DPS. Sertifikasi ini berjenjang ke dalam tiga level yaitu level I (*basic*) berupa pengenalan industri sesuai jenis atau bidangnya, level II tahap *intermediate*, di mana ilmu pengawasan soal syariah akan diberikan pada level ini, seperti cara membaca dan menyiapkan check list audit pengawasan syariah. Serta level III *advance* yang mulai diajarkan

¹⁴Agustianto, *Optimalisasi Dewan Pengawas Syariah* (2), <http://id.scribd.com/doc/4685583/optimalisasi-dewan-pengawas-syariah-2-agustianto> (diakses 28 Oktober 2013).

metode penyusunan opini syariah untuk DPS.¹⁵ Ketua Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI), Adiwarmanto Karim mengungkapkan bahwa saat ini baru sekitar 200 DPS mengikuti program sertifikasi level I basic, ini berarti belum mempunyai pemahaman secara menyeluruh soal produk dan aturan syariah.¹⁶

Sementara itu untuk meningkatkan kinerja, DPS pada perbankan syariah, juga harus memahami konsep-konsep pengawasan yang telah dikembangkan secara internasional seperti *The Basel Committee on Banking Supervision* (Komite Basel)¹⁷. Ini merupakan persyaratan minimum bagi pengawasan bank dan diharapkan untuk di-*endors* dan diterapkan oleh semua otoritas pengawasan bank di semua negara secara internasional. Karena merupakan persyaratan minimum, otoritas pengawasan bank suatu negara dimungkinkan untuk menambahkannya dengan kebijaksanaan yang dirancang, guna mengatasi kondisi tertentu dan risiko lain dalam sistem finansial negara yang bersangkutan.¹⁸

Meskipun otoritas pengawasan perbankan berada pada Bank Indonesia (BI)¹⁹ yang juga telah mengadopsi prinsip Komite Basel, Dewan Pengawas Syariah yang mendapatkan kewenangan pengawasan sesuai pasal 32 ayat (3) UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, seharusnya memahami dan melaksanakan beberapa ketentuan yang memungkinkan untuk diterapkan dari prinsip-prinsip ini, sebagai upaya membantu Bank Indonesia sebagai lembaga pemilik otoritas pengawasan perbankan.

Basel Core Principles yang diterbitkan oleh *The Basel Committee* pada bulan September 1997 terdiri dari 25 prinsip dasar. Dari jumlah tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tujuh prinsip inti (*core principles*) pengawasan bank, yaitu:²⁰

¹⁵Fiki Ariyanti, "Ratusan Dewan Pengawas Syariah RI Cuma Bersertifikat Level Dasar". <http://bisnis.liputan6.com/read/623948/ratusan-dewan-pengawas-syariah-ri-cuma-bersertifikat-level-dasar> (diterbitkan 27/06/2013, diakses 6 September 2013)

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Adalah sebuah komite otoritas pengawas perbankan yang didirikan oleh gubernur bank sentral dari negara-negara *Group of Ten* (G-10) pada tahun 1974, terdiri dari wakil-wakil senior dari otoritas pengawas perbankan dan bank sentral dari Belgia, Kanada, Perancis, Jerman Italia, Jepang, Luxemburg, Belanda, Swedia, Swiss, Inggris, dan Amerika Serikat. Lembaga ini biasanya bertemu di *Bank for International Settlement (BIS)* di kota Basel-Swiss, yang juga merupakan lokasi sekretariat tetapnya dan melakukan pertemuan berkala di sana setiap tiga bulan sekali. Lihat Sigit Triandaru dan Totok Budisantoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*. (Jakarta: Salemba Empat: 2006), h. 32.

¹⁸Permadi Gandapradja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 73-74

¹⁹Sesuai pasal 29 ayat (1) UU No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan, dan juga diatur dalam pasal 24 UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

²⁰Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan: Kebijakan Moneter dan Perbankan*, (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2005), hal. 197

- 1) Prinsip prekondisi bagi pengawasan bank yang efektif.
- 2) Prinsip perizinan dan struktur.
- 3) Prinsip ketentuan kehati-hatian dan persyaratan.
- 4) Prinsip metode pengawasan perbankan yang sedang berjalan.
- 5) Prinsip persyaratan informasi.
- 6) Prinsip kewenangan pengawas.
- 7) Prinsip lintas batas perbankan.

Tidak seluruh prinsip tersebut dapat dilaksanakan DPS, karena menjadi kewenangan BI, namun paling tidak dari 25 prinsip yang ada, DPS dapat menerapkan beberapa prinsip penting dalam menjalankan tugasnya, dan dalam rangka membantu BI dalam melakukan pengawasan Bank Syariah, antara lain:

Prinsip 1: "Sistem pengawasan bank yang efektif memiliki tanggung jawab dan tujuan yang jelas bagi setiap lembaga atau badan yang melaksanakan pengawasan bank. Masing-masing badan yang terlibat dalam pengawasan perbankan harus memiliki independensi operasional dan kecukupan sumber daya. Kondisi tersebut harus didukung oleh kerangka hukum yang memadai, termasuk di dalamnya yang mengatur kewenangan organisasi pengawasan, kekuatan untuk mengatur kepatuhan terhadap ketentuan, dan perlindungan hukum bagi pengawas, pengaturan terhadap *sharing* informasi antara pengawas dan kerahasiaan informasi juga harus diatur secara jelas".

Prinsip ini seharusnya juga ada pada DPS. Negara harus memberikan fasilitas agar kepengawasan DPS efektif dan independen dengan memberi kewenangan organisasi pengawasan yang lebih besar sebagaimana diuraikan di atas, dalam upaya membantu pengawasan BI dan menyediakan peraturan perundangan yang memadai.

Prinsip 7: "Bagian terpenting dari suatu sistem pengawasan adalah penilaian kebijakan, praktik dan prosedur bank dalam kaitannya dengan pemberian pinjaman, investasi, serta pengelolaan pinjaman dan portofolio investasi yang telah dilakukan".

Prinsip ini adalah tugas utama DPS, untuk dapat memastikan bahwa semua praktik dan prosedur terkait pemberian pinjaman, investasi serta pengelolaan pinjaman dan portofolio investasi dijalankan sesuai dengan prinsip syariah".

Prinsip 8: "Pengawas perbankan harus memastikan bahwa bank menjalankan kebijakan, praktik dan prosedur untuk evaluasi terhadap kualitas aset, ketepatan antisipasi kredit macet, dan ketepatan pencadangan kredit macet".

DPS, seharusnya juga diberikan kewenangan ini, mengevaluasi terhadap kualitas aset, ketepatan antisipasi kredit macet, dan ketepatan pencadangan kredit macet, dengan meninjau akad yang berjalan dan memastikan akad sesuai syariah.

Prinsip 10: "Dalam rangka mencegah kerancuan akibat pemberian pinjaman yang saling berkaitan, pengawas perbankan harus mengatur agar bank yang memberikan pinjaman kepada perusahaan-perusahaan atau perorangan yang saling berkaitan dilakukan secara independen dan tidak mendominasi, sehingga dapat dimonitor secara efektif dan perlu dilakukan tindakan lain untuk mengendalikan risikonya"

Dalam hal ini, DPS berperan agar penyaluran pembiayaan merata ke semua pihak yang memerlukan, dan mencegah pembiayaan yang hanya berfokus pada kelompok tertentu.

Prinsip 15: "Pengawas perbankan harus mewajibkan bank agar memiliki kecukupan kebijakan, praktik, dan prosedur yang tepat termasuk peraturan "kenali nasabah anda" (*know your customer*) yang ketat untuk menciptakan standar profesional dan menjunjung tinggi kode etik dalam sektor keuangan sehingga dapat mencegah penyalahgunaan bank secara sengaja atau tidak sengaja untuk tujuan kriminal".

DPS harus menjamin mekanisme survei terhadap calon nasabah berjalan dengan baik, sehingga akad yang akan dilaksanakan dapat berjalan sesuai harapan.

Prinsip 16: "Sistem pengawasan perbankan yang efektif harus meliputi pemeriksaan langsung (*on-site examination*) dan pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*)"

DPS, sesuai amanat UU Perbankan Syariah dapat melaksanakan langsung dua model pengawasan ini, dengan melihat langsung kontrak akad yang disepakati dan menilai kesesuaiannya dengan syariah, serta menjalankan pengawasan tidak langsung melalui laporan-laporan para pihak terkait akad.

Prinsip 17: "Pengawas harus secara teratur melakukan kontak dengan manajemen bank guna memahami aktivitas operasi bank secara menyeluruh".

DPS memainkan peran, dengan secara teratur mengadakan rapat dan pertemuan dengan Dewan Komisaris dan Direksi untuk membahas berbagai persoalan yang timbul di perbankan syariah.

Prinsip 18: "Pengawas harus memiliki perangkat untuk mengumpulkan, menelaah, dan menganalisa laporan dan kinerja statistik bank baik secara individu maupun secara konsolidasi".

DPS menyiapkan segala perangkat untuk mempermudah dan memperlancar analisa dan pemeriksaan terhadap laporan tertulis dari perbankan syariah yang diawasi”.

Prinsip 19: “Pengawas harus memiliki perangkat validasi yang independen terhadap informasi pengawasan yang diperoleh baik melalui pemeriksaan langsung maupun dengan penggunaan auditor eksternal”.

DPS harus memahami metode validasi data dari beragam data yang dilaporkan oleh pihak yang terikat akad, untuk memastikan bahwa akad telah berjalan sesuai ketentuan syariah”

Prinsip 20: “Elemen penting dalam pengawasan bank adalah kemampuan pengawasan untuk melakukan pengawasan terhadap kelompok usaha bank secara konsolidasi”.

DPS dapat melakukan pengawasan secara menyeluruh tidak saja terbatas hubungan bank dengan nasabah juga hubungan bank dengan bank atau pihak lain, agar semua transaksi berjalan sesuai akad dan prinsip syariah.

Prinsip 21: “Pengawas harus yakin bahwa masing-masing bank telah melakukan dokumentasi yang sesuai dengan penerapan kebijakan dan praktik-praktik akuntansi yang konsisten. Dokumentasi tersebut memungkinkan pengawas untuk mendapatkan informasi kondisi keuangan bank dan profitabilitas bisnisnya secara benar dan wajar. Pengawas juga harus yakin bahwa bank telah mempublikasikan laporan keuangannya secara teratur yang mencerminkan kondisi bank yang sebenarnya”.

Dengan konsep pengawasan berjenjang, setiap jenjang pengawas dapat menjalankan fungsi-fungsi masing-masing, sehingga dapat dijamin bahwa semua bank telah menjalankan prosedur operasional sesuai ketentuan syariah yang berlaku.

Prinsip 22: “Pengawas harus memiliki ukuran pengaturan pengawasan yang memadai untuk melakukan tindakan perbaikan secara cepat pada saat bank gagal untuk memenuhi kebutuhan kehati-hatian (misalnya ketentuan kecukupan modal), pada saat terjadi pelanggaran ketentuan, atau pada saat deponan dalam posisi terancam. Dalam situasi yang ekstrim, pengawas harus memiliki kemampuan untuk mencabut izin usaha bank atau merekomendasikan pencabutan tersebut”.

Dalam hal ini, DPS membantu Bank Indonesia dengan memberikan rekomendasi kepada BI terkait hal-hal genting yang menurut pengamatannya perbankan pada suatu kondisi sangat tidak sehat atau adanya pelanggaran terus-menerus atas prinsip syariah, karenanya perlu diambil tindakan pencabutan izin usaha. Kewenangan mengawasi seperti tercantum pada pasal 32 ayat (3) UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah - yaitu, memberikan nasihat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan Bank

agar sesuai dengan prinsip syariah –semestinya diperluas atau kalau tidak bentuk pengawasannya ditafsirkan mencakup pemberian rekomendasi pencabutan izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu serta pemberian sanksi terhadap bank jika ditemukan kesalahan fatal dalam pengawasannya kepada Bank Indonesia. Ini karena pada dasarnya otoritas pengawasan meliputi empat kewenangan:²¹ 1) kewenangan memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan tertentu dari bank (*power to license*); 2) kewenangan untuk mengatur (*power to regulate*); 3) kewenangan untuk mengendalikan/mengawasi (*power to control*), dan 4) kewenangan untuk mengenakan sanksi (*power to impose sanction*).

Demikian beberapa prinsip yang semestinya juga dimiliki oleh DPS dalam operasionalnya, sehingga perannya dalam menjalankan pengawasan dapat berjalan efektif dan optimal, dan memiliki kinerja yang baik. Untuk mewujudkannya, pengaturan DPS seperti tercantum dalam UU Perbankan Syariah atau dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* (GCG) Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah seharusnya diperluas memasukkan prinsip-prinsip *Basel Core Principles* di atas.

Disebutkan pada Pasal 32 UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah bahwa:

- a) Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk di Bank Syariah dan Bank Umum Konvensional yang memiliki Unit Usaha Syariah (UUS).
- b) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia.
- c) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada
- d) ayat(1) bertugas memberikan nasihat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan Prinsip Syariah.
- e) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.

Selain itu UU Perbankan Syariah juga mengatur bahwa Dewan Pengawas Syariah wajib menyampaikan Laporan Hasil Pengawasan Dewan Pengawas Syariah secara semesteran. Laporan tersebut disampaikan kepada Bank Indonesia paling lambat 2 (dua) bulan setelah periode semester dimaksud berakhir. Anggota Dewan Pengawas Syariah dilarang memanfaatkan Bank Umum Syariah untuk kepentingan pribadi, keluarga

²¹Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana, 2007), hal. 165-167

dan/atau pihak lain yang dapat mengurangi aset atau mengurangi keuntungan Bank Umum Syariah (BUS).²² Anggota DPS dilarang mengambil dan/atau menerima keuntungan pribadi dari BUS selain remunerasi dan fasilitas lainnya yang ditetapkan Rapat Umum Pemegang Saham.²³ Anggota Dewan Pengawas Syariah wajib mengungkapkan remunerasi dan fasilitas yang diperoleh pada laporan GCG.²⁴ Anggota DPS dilarang merangkap jabatan sebagai konsultan di seluruh BUS dan/atau UUS.²⁵

Sedangkan dalam Peraturan PBI No. 11/33/PBI/2009 disebutkan bahwa Dewan Pengawas Syariah adalah dewan yang bertugas memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan prinsip syariah.²⁶ Tugas dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah adalah memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan Prinsip Syariah.²⁷ Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah meliputi antara lain:²⁸

- 1) Menilai dan memastikan pemenuhan Prinsip Syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan Bank;
- 2) Mengawasi proses pengembangan produk baru Bank agar sesuai dengan fatwa Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia;
- 3) Meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia untuk produk baru Bank yang belum ada fatwanya;
- 4) Melakukan *review* secara berkala atas pemenuhan Prinsip Syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa Bank; dan
- 5) Meminta data dan informasi terkait dengan aspek syariah dari satuan kerja Bank dalam rangka pelaksanaan tugasnya.

4. Problem dari Aspek Sarana dan Prasarana

Untuk memperlancar proses pengawasan, pihak bank perlu melengkapi sarana dan prasarana untuk menunjang kegiatan DPS, seperti kantor dan peralatannya, komputer, sarana transportasi, telekomunikasi dan akses internet. Permasalahannya, masih banyak bank syariah yang tidak menyediakan kebutuhan kerja DPS ini, dan ini sangat menghambat kegiatan kerja pengawasan yang dilakukan DPS.

²²*Ibid.* Pasal 51 (1)

²³*Ibid.* Pasal 51 (2)

²⁴*Ibid.* Pasal 51 (3)

²⁵*Ibid.* Pasal 51 (4)

²⁶Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 (12) Peraturan Bank Indonesia No. 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* (GCG) Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah

²⁷*Ibid.* Pasal 47 (1)

²⁸*Ibid.* Pasal 47 (2)

Tersedianya sarana dan prasarana yang lengkap akan menjadikan pengawasan lebih efektif dan efisien. Pengawas dapat berkonsultasi dengan pengawas lebih tinggi dan sesama pengawas dalam mensikapi beragam problem yang muncul untuk menentukan tindakan terbaik dilakukan oleh bank dalam menjalankan kegiatan usahanya.

Kesimpulan

Dewan Pengawas Syariah (DPS) berperan penting untuk menjamin agar bisnis syariah khususnya perbankan syariah beroperasi sesuai prinsip syariah, peran ini seharusnya diperluas sebagai kepanjangan tangan Bank Indonesia untuk menjamin makin berkembang dan tumbuh sehat perbankan syariah di Indonesia. Peran ini akan optimal jika perangkat pendukung operasional DPS tersedia mencakup legislasi dan regulasi, sumber daya manusia yang kompeten, manajemen yang baik dan sarana prasarana yang memadai.

Daftar Pustaka

- Agustianto "Optimalisasi Dewan Pengawas Syariah".
<http://id.scribd.com/doc/4685583/optimalisasi-dewan-pengawas-syariah-2-agustianto> (diakses, 1 September 2013)
- _____, *Optimalisasi Dewan Pengawas Syariah (2)*,
<http://id.scribd.com/doc/4685583/optimalisasi-dewan-pengawas-syariah-2-agustianto> (diakses 28 Oktober 2013).
- _____, "Optimalisasi Peran Dewan Pengawas Syariah".
<http://www.agustiantocentre.com/?p=937> (diunggah pada 9 Mei 2011, diakses pada 7 September 2013)
- Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan: Kebijakan Moneter dan Perbankan*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2005
- Fiki Ariyanti, "Ratusan Dewan Pengawas Syariah RI Cuma Bersertifikat Level Dasar".
<http://bisnis.liputan6.com/read/623948/ratusan-dewan-pengawas-syariah-ri-cuma-bersertifikat-level-dasar> (diterbitkan 27/06/2013, diakses 6 September 2013)
- Heri Sunandar, "Peran dan Fungsi Dewan Pengawas Syariah (Shari'a Supervisory Board) dalam Perbankan Syariah di Indonesia" *Jurnal Hukum Islam*, Vo. IV No. 2 Desember 2005
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Edisi Revisi, Jakarta: Kencana, 2007
- Peraturan Ketua Bapepam-LK No. PER-03/BL/2007 tentang Kegiatan Perusahaan Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah
- Peraturan Bank Indonesia No. 11/33/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah
- Permadi Gandapradja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004

Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES), "*Kredit Fiktif Bank Syariah Senilai Rp. 102 M Terungkap*" <http://ekonomisyariah.info/blog/2013/10/24/kredit-fiktif-bank-syariah-senilai-rp102-m-terungkap/> (diakses 6 september 2013)

Sigit Triandaru dan Totok Budisantoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*. Jakarta: Salemba Empat: 2006

Tempo.co Metro, "*Kepolisian Usut Aset Tersangka Kredit Fiktif BSM*" <http://www.tempo.co/read/news/2013/10/26/064524804/Kepolisian-Usut-Aset-Tersangka-Kredit-Fiktif-BSM> (diakses 28 Oktober 2013)

UU No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan

UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.