

## **DEWAN PENGAWAS SYARIAH DALAM SISTEM HUKUM PERBANKAN : STUDI TENTANG PENGAWASAN BANK BERLANDASKAN PADA PRINSIP-PRINSIP ISLAM**

Oleh:

MASLIHATI NUR HIDAYATI

FH – Universitas Al – Azhar Indonesia, Jakarta

Jl. Sisingamangaraja Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

nurhidayati@yahoo.com

### **ABSTRACT**

*Capitalist economy decline that apply free market basis and socialist economy with country control in economics according to centrally, be points stands on for syariah economy development. Basis that putted in syariah economy justice or right equivalence and duty, begation all kind of repression or penggerogotan towards other party, with has dimension sosiologis. While syariah economics principal pillar syariah banking. finance crisis existence and banking has given lesson that syariah banking system obvious has stamina has faced crisis and this matter has pushed more the intensiveer sharia banking development actually begun in the year 1992 with operatives law no. 7, 1992 about banking. Syariah banking special characteristics needs handling aloof in arrangement and supervision, with socialization syariah supervisor council. DPS be a body that founded and laided in bank that do business activity based on syariah principle to ascertain that syariah bank operational doesn't deviate from syariah principles and as special supervisor in transaction follows islam law.*

**Keywords:** *Syariah Banking, Islamic Bank, DPS*

### **Pendahuluan**

Pada dasarnya tujuan pembangunan nasional adalah untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana ditentukan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah negara Republik Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan masyarakat adil dan makmur tersebut berbagai upaya dilaksanakan oleh semua pihak termasuk perbankan nasional. (Syaiful Watni, Suradji, Sutriya, 2003)

Sementara itu pada pertengahan tahun 1997 krisis ekonomi dan moneter telah menimpa negara kita yang menurut para pakar diakibatkan kombinasi dari dampak penularan (*contagion*) eksternal dengan kelemahan internal dari struktur ekonomi, sosial dan politik. Kombinasi gejolak eksternal dan kelemahan internal ini telah mendorong krisis pada sektor keuangan dan sektor riil yang keuangan yang kemudian menimpa perbankan nasional (Syaiful Watni, Suradji, Sutriya, 2003).

Kemunduran ekonomi kapitalis yang menerapkan asas pasar bebas dan ekonomi sosialis dengan kontrol negara dalam perekonomian secara terpusat, merupakan titik pijak bagi perkembangan ekonomi syariah. Asas yang dikedepankan dalam ekonomi syariah adalah keadilan atau kesetaraan

hak dan kewajiban, peniadaan segala bentuk penindasan atau penggerogotan terhadap pihak lain, serta memiliki dimensi sosiologis. Pilar utama perekonomian syariah adalah perbankan syariah. (Muhammad, 2004). Target nasabah pada pemanfaatan produk perbankan syariah atau ekspektasi imbalannya adalah nisbah bagi hasil, sehingga nasabah sering disebut sebagai investor.

Adanya krisis keuangan dan perbankan telah memberikan pelajaran bahwa sistem perbankan syariah ternyata memiliki daya tahan menghadapi krisis dan hal ini mendorong semakin intensifnya pengembangan perbankan syariah yang sebenarnya telah dimulai pada tahun 1992 dengan diberlakukannya Undang-undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan. (Syafil Watni, Suradji, Sutriya, 2003).

Di tengah ketidakstabilan ekonomi saat ini dan masih kurangnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi moneter, bank syariah tetap dapat mampu berdiri tegak di tengah berbagai terpaan rintangan dan persaingan yang terjadi. Potensi yang besar tersebut, harus memacu institusi perbankan syariah sendiri untuk lebih kreatif, inovatif, dan teroganisasi dengan profesional. Bank syariah diharapkan mampu menjawab segala harapan dan optimisme akan pentingnya sistem Islam diterapkan dalam dunia perbankan. Hal tersebut dapat diwujudkan melalui peningkatan kualitas produk yang dimilikinya. (H. Karnaen Perwataadmadja, 1999).

Sejak diberlakukannya UU Nomor 7 Tahun 1992 Tentang *Perbankan*, keberadaan bank syariah dalam sistem perbankan di Indonesia sebenarnya telah diakui dan dikenal. Bahkan, dapat dikatakan UU Nomor 7 Tahun 1992 ini merupakan pintu gerbang

dimulainya perbankan syariah di Indonesia. (Syafe'i, Rachmat, 2008) Namun, Undang-undang tersebut belum memberikan landasan hukum yang cukup kuat terhadap pengembangan bank syariah karena belum secara tegas mengatur mengenai keberadaan bank berdasarkan prinsip syariah, melainkan bank bagi hasil.

Bila dirujuk pada sejarah perkembangan bank syariah, alasan pokok dari keberadaan perbankan syariah adalah munculnya kesadaran masyarakat muslim yang ingin menjalankan seluruh aktivitas keuangannya sesuai dengan tuntunan agama. Gagasan pembentukan mengenai bank yang menggunakan sistem bagi hasil ini muncul sejak lama, yang ditandai dengan banyaknya pemikir-pemikir yang menulis gagasan mengenai bank syariah. (Heru Sudarsono, 2004).

Kelompok muslim yang ingin kaffah ini menyadari bahwa tidak seharusnya ada sekularisasi dalam kegiatan transaksi keuangan. Al-Quran dan hadist yang merupakan panduan bagi umat muslim diyakini bersifat komprehensif, tidak hanya mengatur hal-hal yang bersifat ritual ibadah. Namun, justru sebagian besar mengatur hubungan antar sesama manusia termasuk prinsip-prinsip dasar ekonomi dan keuangan yang tujuan akhirnya adalah kemaslahatan bagi semua pihak.

Selain itu adanya keberatan mendasar yang dikemukakan oleh penyokong pengembangan bank syariah terhadap sistem perbankan konvensional cukup mempengaruhi perkembangan dunia perbankan syariah itu sendiri. Keberatan mendasar itu antara lain adalah sebagai berikut:

1. Terkait dengan masalah struktur akad yang menggunakan sistem bunga yang diyakini atau

setidaknya dianggap menyerupai riba yang mutlak dilarang secara syariah

2. Ketiadaan jaminan bahwa aktivitas investasi yang dilaksanakan oleh bank konvensional mempertimbangkan aspek kehalalan obyek dan cara pengelolaannya, dengan kata lain nilai dan moral agama tidak menjadi faktor penting dalam kegiatan usaha bank. Oleh karena itulah jaminan mengenai keabsahan secara syariah (*syariah compliance*) dari seluruh aktivitas pengelolaan dana nasabah oleh bank merupakan hal yang sangat penting dalam kegiatan usaha bank syariah. (H. Karnaen, 1999).

Berdasarkan dengan pertimbangan-pertimbangan di atas menjadi landasan bagi berbagai pihak untuk melakukan upaya-upaya terpadu terhadap pengembangan bank berdasarkan pada prinsip-prinsip syariah.

### **Bank Syariah**

Secara umum fungsi dasar bank syariah sama dengan bank konvensional, sehingga prinsip-prinsip umum pengaturan dan pengawasan sistem perbankan berlaku pula bagi bank syariah. Namun, karena ada ciri khas dan karakteristik yang cukup mendasar pada bank syariah, struktur pengaturan dan pengawasannya dilakukan tersendiri, akan tetapi tetap dalam kerangka sistem perbankan nasional.

Karakteristik khusus perbankan syariah memerlukan penanganan tersendiri dalam pengaturan dan pengawasan, dengan diperkenalkannya Dewan Pengawas Syariah (Muhammad Syafi'i Antonio, 2001). Karakteristik perbedaan lain dapat terlihat dari mengenai jaminan pemenuhan keten-

tuan dan ketaatan pada prinsip syariah dalam seluruh aktivitas, khususnya pelarangan bunga yang diganti dengan instrumen nisbah bagi hasil. (Moh. Rifa'i, 2002)

Pengembangan perbankan syariah tidak hanya dikaitkan dengan masalah tuntutan pemenuhan ketentuan agama. Akan tetapi lebih ditekankan pada keunggulan komparatif yang dapat ditawarkan baik secara mikro bagi pengguna jasa dan investor maupun secara makro bagi sistem perekonomian secara keseluruhan.

Bukti empiris menunjukkan ketika Indonesia mengalami krisis multidimensi bank syariah tetap eksis karena lewat sistem nisbah (persentase bagi hasil) tidak hanyut oleh tingkat suku bunga simpanan yang melonjak sehingga beban operasional lebih rendah dari bank konvensional. Wujud nyata keseriusan mengembangkan dan menjaga agar produk bank syariah tetap dalam koridor syariah di Indonesia adalah melalui lembaga pendukung, antara lain Badan Arbitrase Syariah, Dewan Syariah Nasional yang beranggota ulama MUI, dan kewajiban ada Dewan Pengawas Syariah di setiap bank syariah. (Muhammad Syafi'i Antonio, 2001).

Menurut ensiklopedi Islam, Bank Islam adalah lembaga keuangan yang usaha pokoknya memberikan kredit dan jasa-jasa dalam lalu lintas pembayaran serta peredaran uang yang pengoperasiannya disesuaikan dengan prinsip-prinsip syariat Islam (Warkum Sumitro, 2002). Istilah lain yang digunakan untuk sebutan Bank Islam adalah Bank Syariah. Secara akademik, istilah Islam dengan syariah memang mempunyai pengertian yang berbeda, namun secara teknis untuk penyebutan

Bank Islam dan Bank Syariah mempunyai pengertian yang sama.

Berdasarkan pengertian di atas, Bank Islam berarti bank yang tata cara pengoperasiannya didasarkan pada tata cara bermuamalat secara islam, yaitu mengacuk kepada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Al-Qur'an dan Al-Hadits. Adapun yang disebut dengan muamalat adalah ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan manusia dengan manusia, baik hubungan secara pribadi maupun antara perorangan dengan masyarakat (Warkum Sumitro, 2002).

Berdasarkan rumusan tersebut di atas, pengoperasian Bank Islam harus mengikuti dan atau berpedoman kepada prinsip-prinsip usaha yang dikembangkan pada zaman Rasulullah SAW, yakni mengikuti prinsip-prinsip usaha dan bentuk-bentuk usaha yang tidak dilarang oleh Rasulullah SAW, atau bentuk-bentuk usaha baru sebagai hasil ijtihad para ulama atau cendekiawan muslim yang tidak menyimpang dari ketentuan Al-Qur'an dan Al-Hadits.

Selain berdasarkan pada ketentuan Al-Qur'an dan Al-Hadits, berdirinya Bank Islam juga didasari oleh kenyataan-kenyataan sebagai berikut (Warkum Sumitro, 2002):

1. Praktek sistem bunga dan akibatnya.  
Sistem bunga yang dimaksud adalah tambahan pembayaran atas pokok pinjaman, yang besarnya telah ditetapkan di muka, biasanya ditentukan dalam bentuk presentase (%) dan terus dikenakan selama masih ada sisa pinjaman.
2. Sistem Perbankan yang ada sekarang memiliki kecenderungan terjadinya konsentrasi kekuatan ekonomi di tangan kelompok elit, para bankir

dan pemilik modal. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut akan mengakibatkan benturan-benturan bahkan konflik-konflik antar kelas sosial, yang pada akhirnya keadaan tersebut berpotensi mengganggu stabilitas perekonomian nasional maupun duni internasional.

3. Sistem perbankan yang menerapkan bunga dapat menimbulkan laju inflasi yang tinggi, dimana hal tersebut disebabkan oleh kecenderungan bank-bank untuk menyalurkan kredit secara berlebihan. Disisi lain, seringkali tingkat suku bunga dan laju inflasi berkaitan erat, sehingga merupakan pilihan yang dilematis bagi penentu kebijakan pembangunan.
4. Sistem perbankan yang menerapkan bunga sekarang dirasakan kurang berhasil dalam membantu memerangi kemiskinan.
5. Pada era pembangunan ekonomi saat ini, peranan lembaga perbankan sangat menentukan dan mempengaruhi pembangunan di suatu negara.

Pada awalnya tidak ada pengaturan yang tegas tentang lembaga perbankan Islam, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional. Peraturan perundang-undangan perbankan nasional hanya mengenal pengertian tentang pembiayaan berdasarkan prinsip syariah. Adapun pengertian tentang pembiayaan berdasarkan prinsip syariah menurut peraturan perundang-undangan adalah:

”Penyediaan uang atau tagihan yang dipersamakan dengan itu berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai untuk mengembalikan

uang atau tagihan tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil”.

Selanjutnya peraturan perundang-undangan nasional memberikan penjelasan tentang pengertian prinsip syariah tersebut, adapun pengertian dari prinsip syariah menurut peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

”Aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam antara bank dan pihak lain untuk penyimpanan dana dan atau pembiayaan kegiatan usaha, atau kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah, antara lain pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil (*mudharabah*), pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal (*musharakah*), prinsip jual beli barang dengan memperoleh keuntungan (*murabahah*), atau pembiayaan barang modal berdasarkan prinsip sewa murni tanpa pilihan (*ijarah*), atau dengan adanya pilihan pemindahan kepemilikan atas barang yang disewa dari pihak bank oleh pihak lain”.

Perbankan syariah di Indonesia, berkembang dengan pesat sejak dikeluarkannya berbagai kebijakan tentang Bank Syariah. Data statistik Bank Indonesia Desember 2007, menunjukkan di Indonesia sudah terdapat 3 Bank Umum Syariah, 26 Bank Unit Usaha Syariah dan 114 Bank Perkreditan Rakyat Syariah dengan jumlah aset dalam juta rupiah sebesar 36,719,603 (tidak termasuk Bank Perkreditan Rakyat Syariah).

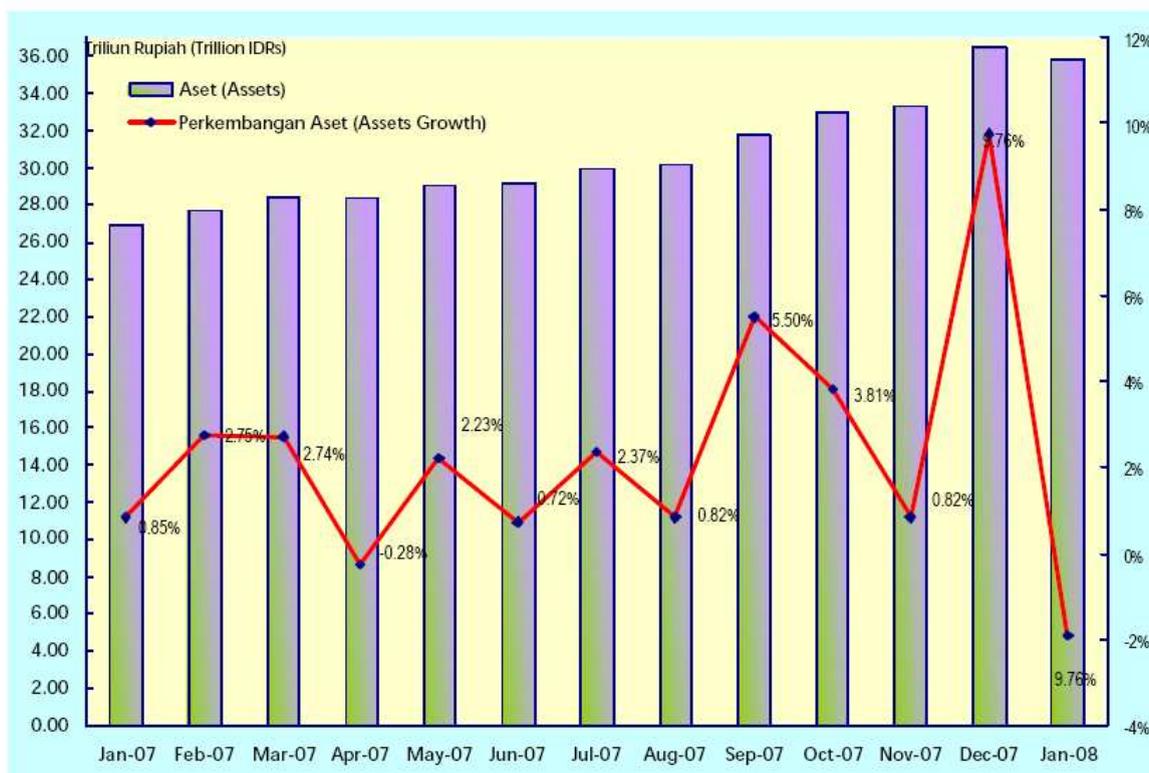
Selain itu, perkembangan aset yang dimiliki oleh bank syariah menunjukkan bahwa potensi berkembang yang dimiliki oleh Bank Syariah menuntut pengelolaan yang baik secara sistem.

Pada dasarnya kegiatan usaha bank konvensional berbeda dengan kegiatan usaha bank syariah dimana perbedaan tersebut dapat dilihat dari prinsip-prinsip dasar yang digunakan dalam melakukan kegiatan usaha perbankan. Adapun perbedaan kegiatan usaha Bank Konvensional dengan Bank Syariah antara lain (Lukman Denda Wijaya, 2004):

1. Bank Syariah dalam melakukan kegiatan usaha dibidang perbankan menganut prinsip bagi hasil sedangkan bank konvensional menganut prinsip bunga uang.
2. Prinsip perjanjian yang dianut oleh Bank syariah adalah prinsip jual beli sedangkan Bank Konvensional menganut prinsip pinjam meminjam.
3. Bentuk hubungan Bank Syariah dengan nasabah merupakan hubungan kemitraan sedangkan Bank Konvensional berbentuk hubungan debitur dengan kreditur.
4. Dari sisi operasional, dalam Bank Syariah dana masyarakat berupa titipan dan investasi yang baru akan mendapat hasil jika ”diusahakan” terlebih dahulu dan penyaluran pada usaha yang halal dan menguntungkan sedangkan pada bank konvensional dana masyarakat berupa simpanan yang harus dibayar bunganya pada saat jatuh tempo dan penyaluran pada sektor yang menguntungkan, aspek halal tidak menjadi pertimbangan utama.
5. Dari aspek sosial, pada bank syariah dinyatakan secara eksplisit dan tegas yang tertuang dalam Misi dan Visi, sedangkan pada bank konvensional tidak dapat diketahui secara tegas.

6. Dari aspek organisasi, pada bank syariah harus memiliki Dewan Pengawas Syariah sedangkan pada bank Konvensional tidak memiliki DPS.

Berdasarkan perbedaan itulah dibutuhkan sistem pengawasan yang terpadu dalam sistem perbankan syariah itu sendiri agar tetap berada dalam prinsip-prinsip syariah yang telah digariskan.



Sumber: Statistik Perbankan Syariah

### Pengawasan Bank Syariah

Sebagaimana yang telah disebutkan di atas bahwa pada prinsipnya, terdapat perbedaan mendasar antara bank syariah dengan bank konvensional, yaitu bank syariah dalam kegiatan usahanya berdasarkan ketentuan syariah dan bank konvensional kegiatan usahanya berdasarkan prinsip bunga. Perbedaan ini mengakibatkan perbedaan yang mendasar dalam struktur *corporate governance* dan sistem pengawasan dalam kegiatan syariah.

Fungsi pengawasan bank syariah sebagaimana diamanahkan dalam Undang-undang bertujuan untuk mendukung upaya mewujudkan perbankan syariah yang sehat, beroperasi secara *prudent*,

memenuhi berbagai ketentuan perbankan yang berlaku, melindungi kepentingan masyarakat pengguna jasa perbankan dan konsisten menjalankan prinsip syariah. Pendekatan pengawasan bank syariah menggunakan pola terpadu yang mengintegrasikan pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) dan pengawasan langsung atau pemeriksaan lapangan (*on-site supervision*) dan mengadopsi pendekatan pengawasan bank berbasis risiko.

Kegiatan pengawasan yang dilakukan secara *off-site* dan *on-site* tersebut, diarahkan untuk menjaga tingkat kesehatan bank serta mendukung pencapaian rencana bisnis bank dengan tetap mem-

perhatikan prinsip kehati-hatian dan kepatuhan terhadap prinsip syariah. Kegiatan pengawasan *off-site* dilakukan dengan menganalisa kondisi keuangan melalui Sistem Informasi Manajemen Pengawasan (SIMWAS) dan laporan-laporan yang disampaikan bank, serta menilai kepatuhan bank terhadap ketentuan yang berlaku.

Pengawasan perbankan syariah pada dasarnya memiliki dua sistem yaitu sebagai berikut:

1. Pengawasan dari aspek keuangan, kepatuhan pada perbankan secara umum dan prinsip kehati-hatian bank.
2. Pengawasan prinsip syariah dalam kegiatan operasional bank.

Ketentuan pengawasan merupakan bagian dari ketentuan operasional bank yang menjadi benteng perlindungan publik agar pegawai bank, pengurus bank dan pihak terafiliasi mentaati berbagai ketentuan kehati-hatian yang telah ditetapkan sehingga apabila terdapat pelanggaran maka dalam rangka melaksanakan pengawasan, otoritas pengawas akan mengenakan sanksi. (Syaiful Watni, Suradji dan Sutriya,2003)

Oleh karena itu, struktur pengawasan dalam perbankan syariah terdiri atas hal berikut ini:

1. Sistem pengawasan internal, yang terdiri atas unsur-unsur Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Dewan Komisaris, Dewan Audit, Dewan Pengawas Syariah (DPS), Direktur Kepatuhan dan SKAI-Internal Syariah Review. Sistem pengawasan internal lebih bersifat mengatur ke dalam dan dilakukan agar ada mekanisme dan sistem kontrol untuk kepentingan manajemen

2. Sistem pengawasan eksternal, yang terdiri atas unsur Bank Indonesia, Akuntan Publik, Dewan Syariah Nasional(DSN) dan Stake Holder. Sedangkan pengawasan eksternal pada dasarnya untuk memenuhi kepentingan nasabah dan kepentingan publik secara umum

Secara umum peran dan tanggung jawab BI lebih kepada pengawasan aspek keuangan sedangkan jaminan pemenuhan prinsip syariah adalah tanggung jawab dan kewenangan DSN dengan DPS sebagai perpanjangan tangannya. Dalam hal ini kompetensi dan kemampuan pemahaman syariah tetap wajib dimiliki oleh pengawas Bank dari BI.

Kegiatan usaha bank syariah yang melibatkan aspek operasional dan aspek syariah seperti dua sisi mata uang yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Berdasarkan Undang-Undang No.10 tahun 1998 penjelasan pasal 6 huruf m dijelaskan bahwa pengawasan operasional berupa penerapan ketentuan kehati-hatian dilakukan oleh Bank Indonesia sedangkan pengawasan aspek syariah dilakukan oleh DPS.

### **Dewan Pengawas Syariah (DPS): Fungsi Pengawasan Terpadu Berlandaskan Syariah**

Salah satu ciri yang membedakan antara bank Islam dengan bank konvensional adalah kehadiran adanya Dewan Pengawas Syariah (DPS) pada bank Islam. DPS bertugas mengawasi segala aktivitas bank agar selalu sesuai dengan prinsip-prinsip syariah. Dengan kata lain, DPS bertanggung jawab atas produk dan jasa yang ditawarkan kepada masyarakat agar sesuai dengan prinsip syariah; investasi atau proyek yang ditangani oleh

bank harus juga sesuai dengan prinsip syariah, dan tentu saja bank itu sendiri harus di kelola sesuai dengan prinsip syariah.

Terdapat perbedaan istilah yang digunakan masing-masing negara. Apapun terminologi yang digunakan, secara umum anggota pengawas syariah tentulah harus merupakan orang yang memiliki otoritas di bidang syariah. Kasus yang menarik terdapat di Islamic Bank Bangladesh, dimana anggotanya tidak saja ulama tetapi juga para ahli dari berbagai disiplin seperti para bankir yang punya reputasi bagus, para ahli hukum, serta para ekonom. Sedangkan di Tunisia, semua permasalahan yang berkenaan dengan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah diserahkan kepada Mufti, jabatan ulama

tertinggi yang memiliki otoritas pada masalah-masalah agama.

Mekanisme penentuan anggota Dewan Pengawas Syariah berbeda pada setiap negara. Pada beberapa negara yang sudah mengatur secara sentral keberadaan dan operasional bank islam, seperti Malaysia, Mesir, Jordania, Kuwait, Pakistan, Indonesia. Mekanismenya sudah diatur dalam undang-undang atau peraturan negara. Filosofi dari mekanisme ini adalah untuk menjaga independensi Dewan Pengawas Syariah.

Berikut ini adalah istilah yang digunakan untuk Dewan Pengawas Syariah di beberapa negara:

Bank Islam	Istilah Yang Digunakan	Jumlah Anggota
Al-Baraka Islamic Investment Bank	Shariah Committee	3
Bank Islam Malaysia Berhad	Shariah Supervisory Council	6
Belt Ettanwil Tounsi Saudi, Tunisia	Shariah Advisor	1
Dubai Islamic Bank	Shariah Supervisory Board	3
El-Gharb Islamic Bank of Sudan	Shariah Supervisory Board	3
Faisal Islamic Bank of Kibris Ltd.	Religious Supervisory Board	3
Faisal Islamic Bank of Bahrain	Religious Supervisory Board	4
Islamic Bank Bangladesh Limited	Shariah Council	10
Islamic Bank of Bahrain	Religious Control Committee	6
Islamic Co-op Dev. Bank of Sudan	Shariah Supervisory Board	2
Jordan Islamic Bank	Shariah Advisory Board	3
Kuwait Finance House	Fatwa and Shariah Supervisory Authority Board	6
Qatar International Islamic Bank	Religious Supervisory Committee	3
Tadamon Islamic Bank of Sudan	Fatwa and Research Department	No Daa
Bank-bank Islam di Indonesia	Dewan Pengawas Syariah	Vary

Di Indonesia, otoritas masalah keagamaan berada di bawah Majelis Ulama Indonesia (MUI). Dengan berkembangnya lembaga keuangan Islam di Indonesia, maka berkembang pula jumlah DPS. Untuk mengantisipasi agar tidak terjadi kebingungan di kalangan umat akibat banyak dan beragamnya DPS, MUI sebagai payung dari lembaga dan organisasi ke-Islam-an di Indonesia menganggap perlu dibentuknya suatu dewan syariah yang bersifat nasional

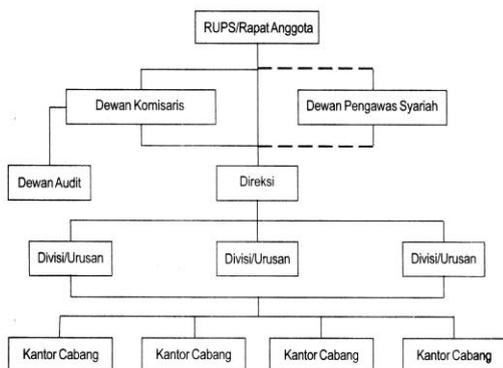
dan membawahi seluruh lembaga keuangan (Syafi'i Antonio, 2005).

Pada bulan Juli 1997 dalam acara Lokakarya Reksadana Syariah dihasilkan rekomendasi pembentukan Dewan Syariah Nasional (DSN). Lembaga ini didirikan pada tahun yang sama dan merupakan badan otonom MUI yang diketuai secara eks-officio oleh Ketua MUI. Sedangkan untuk kegiatan sehari-hari DSN dilaksanakan oleh

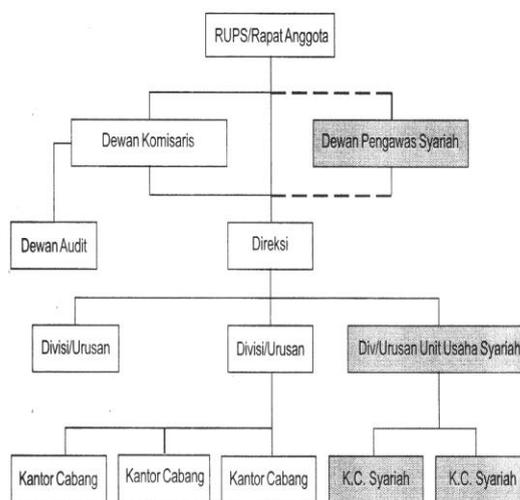
Badan Pelaksana Harian DSN. Bagi perusahaan yang akan membuka bank islam atau cabang dari bank konvensional atau lembaga keuangan syariah lainnya, mereka harus mengajukan rekomendasi anggota DPS kepada DSN.

DPS merupakan suatu badan yang didirikan dan ditempatkan pada bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah untuk memastikan bahwa operasional bank syariah tidak menyimpang dari prinsip-prinsip syariah. Bank Indonesia selanjutnya menetapkan bahwa keanggotaan DPS harus mendapatkan rekomendasi dari DSN yang didirikan oleh Majelis Ulama Indonesia. Dengan demikian peranan DPS dan DSN menjadi sangat penting dari aspek pengawasan syariah. DPS memastikan kegiatan operasional, produk dan jasa bank syariah senantiasa sesuai prinsip syariah sedangkan DSN merupakan lembaga yang memberikan rekomendasi anggota DPS yang memiliki keahlian dan kompetensi syariah yang memadai serta menerbitkan fatwa produk dan jasa bank syariah yang bersifat nasional sehingga dapat dijadikan pedoman yang seragam bagi DPS (Syaiful Watni, Suradji, Sutriya, 2003). Secara jelas posisi DPS dapat dilihat pada gambar berikut (Moh. Rifai, 2002):

**Bank umum syariah**



**Cabang syariah dari bank konvensional**

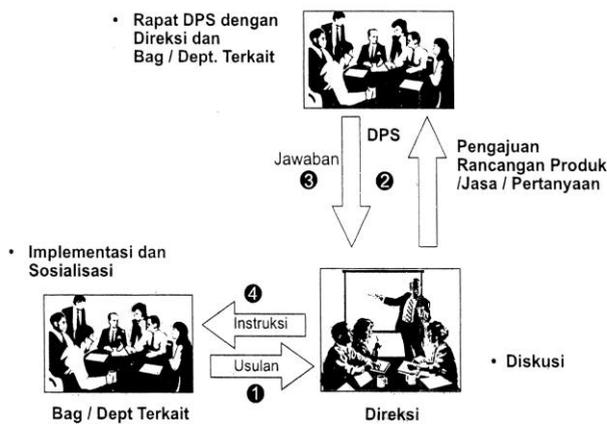


Anggota DPS harus terdiri dari pakar di bidang syariah muamalah yang juga memiliki pengetahuan umum bidang perbankan. Persyaratan anggota DPS diatur dan ditetapkan oleh DSN. Hal ini karena transaksi-transaksi yang berlaku dalam bank syariah sangat khusus jika dibanding bank konvensional.

Selain itu DPS juga mempunyai fungsi (Abdurrahman Raden Aji Haqqi, 2007) :

1. sebagai penasehat dan pemberi saran kepada direksi, pemimpin unit usaha syariah dan pimpinan kantor cabang syariah mengenai hal-hal yang terkait dengan aspek syariah;
2. sebagai mediator antara bank dan DSN dalam mengkomunikasikan usul dan saran pengembangan produk dan jasa dari bank yang memerlukan kajian dan fatwa dari DSN;
3. sebagai perwakilan DSN yang ditempatkan pada bank, DPS wajib melaporkan kegiatan usaha serta perkembangan bank syariah yang diawasinya kepada DSN sekurang-kurangnya satu kali dalam satu tahun.

Tugas lain DPS adalah meneliti dan membuat rekomendasi produk baru dari bank yang diawasinya. Dengan demikian, DPS bertindak sebagai penyaring pertama sebelum suatu produk diteliti kembali dan difatwakan oleh DSN. Mekanisme DPS dapat digambarkan sebagai berikut (Syafii Antonio, 2001):



Berdasarkan laporan dari DPS pada masing-masing lembaga keuangan syariah, DSN dapat memberikan teguran jika lembaga yang bersangkutan menyimpang dari garis panduan yang telah ditetapkan. Jika lembaga yang bersangkutan tidak mengindahkan teguran yang diberikan, DSN dapat mengajukan rekomendasi kepada lembaga yang memiliki otoritas, seperti Bank Indonesia dan Departemen Keuangan, untuk memberikan sanksi. (Sigit Triandaru, Totok Budi Santoso, 2006)

Apabila berdasarkan hasil pengawasan terdapat permasalahan yang dipandang serius dan memerlukan tindak lanjut yang lebih intensif, maka bank diminta segera menyampaikan rencana tindakan penyelesaian permasalahan dan juga menyampaikan laporan realisasi perbaikan dimaksud. Informasi hasil pengawasan tersebut juga merupa-

kan masukan bagi pengawas dalam melakukan pemeriksaan bank.

Guna meminimalkan risiko terjadinya permasalahan dalam sistem perbankan, dilakukan upaya pengawasan dengan menggunakan pola dan mekanisme yang semakin baik dan bersifat komprehensif. Bentuk nyata dari implementasi pola pengawasan tersebut adalah dengan diberlakukannya konsep pengawasan berbasis risiko. Implementasi konsep pengawasan berbasis risiko, pada pelaksanaannya membutuhkan dukungan teknologi dan sistem informasi yang dapat digunakan dalam mengukur tingkat risiko operasional secara akurat dan tepat waktu.

Oleh karena itu dalam kaitan pengembangan sistem pengawasan, pada tahun 2006 Bank Indonesia telah melakukan berbagai upaya yang merupakan bagian dari program jangka panjang pengembangan sistem pengawasan bank berbasis risiko dari tahun sebelumnya. Salah satu upayanya adalah penyempurnaan organisasi pengawasan yang sesuai dengan perkembangan bank syariah dan upaya peningkatan kompetensi pengawasan. Dari aspek pengawasan terhadap pelaksanaan prinsip syariah, dimana DPS memiliki peran penting sebagai mitra Bank Indonesia dalam pengawasan terpadu bank syariah.

Mengingat pentingnya keberadaan DPS untuk memastikan operasional bank syariah sesuai dengan prinsip syariah, upaya peningkatan kompetensi Dewan Pengawas Syariah (DPS) terus ditingkatkan, antara lain melalui penetapan persyaratan untuk menjadi anggota DPS. Pengaturan tersebut mencakup persyaratan uji kelayakan dan kepatutan bagi calon anggota DPS yang mencakup aspek

pengetahuan dan pengalaman di bidang ke-syariahan dan di bidang perbankan dan atau keuangan secara umum.

Selain itu untuk lebih meningkatkan peran DPS dalam pengawasan syariah maka DPS diwajibkan untuk menyampaikan laporan pelaksanaan pengawasan syariah setiap semester kepada Bank Indonesia dan DSN sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia.

### **DPS Dalam Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah**

Dalam Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah diatur bahwa dalam Dewan komisaris, terdapat sekurang-kurangnya satu (1) orang komisaris yang melakukan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip syariah. Klausul ini secara eksplisit akan menghapus peran Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang selama ini menjadi pengawas di perbankan syariah. Selanjutnya, peran pengawasan prinsip syariah dilakukan oleh salah satu komisaris.

Klausula ini menimbulkan pro dan kontra tersendiri. Ada yang menolaknya, dengan alasan akan mengurangi efektifitas pengawasan prinsip syariah di perbankan syariah. Ada yang mendukungnya, dengan alasan jika pengawas syariah di perbankan syariah berbentuk dewan yang terdiri dari beberapa orang maka secara tidak langsung akan menambah beban perbankan syariah. Selain itu, DPS tidak diperlukan karena mempunyai konsekuensi pembebanan biaya spesifik di tiap perbankan syariah.

Menurut Rizal Ismail seorang anggota DSN MUI secara pribadi mengaku setuju dengan

konsep komisaris syariah yang akan menggantikan peran DPS karena dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART), komisaris mempunyai akses yang lebih besar ke bank daripada DPS. Sebab komisaris menyatu dengan institusi perbankan, sehingga ia bisa melakukan penyelaman yang lebih dalam untuk mengetahui apakah kebijakan yang dilakukan oleh para direksi dan bawahannya bertentangan dengan prinsip syariah atau tidak.

Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah atau peraturan turunannya perlu untuk mempertegas calon-calon yang bisa menjadi komisaris di perbankan syariah yakni setidaknya-tidaknya mempunyai wawasan yang mendalam tentang ekonomi Islam, hukum Islam, dan ekonomi umum sehingga secara akademis ia sejajar dengan komisaris dan direksi lainnya. Hal ini penting agar pengawasan mengenai implementasi prinsip syariah yang dilakukannya lahir atas dasar pemahaman agama dan ekonomi yang komperhensif.

Selain itu, untuk menjadi komisaris syariah seseorang harus mempunyai sertifikat kelulusan pendidikan khusus dan *fit and proper test* dari Bank Indonesia (BI), DSN MUI, disamping tidak mempunyai cela secara pidana maupun perdata. Hal ini penting untuk menjamin integritas komisaris syariah dalam menjalankan tugas-tugas pengawasan.

Untuk menghindari benturan kepentingan dan meningkatkan derajat pengawasannya, komisaris syariah tidak diperbolehkan untuk menjadi direktur atau komisaris di perusahaan lain atau menduduki jabatan publik yang akan banyak menyita banyak waktu. Perlu diingat bahwa

komisaris syariah tidak hanya bertanggung jawab kepada pemegang saham melainkan juga harus bertanggung jawab kepada Allah SWT, sehingga ia tidak diperbolehkan menjadikannya pekerjaan sampingan ataupun pekerjaan sambilan.

Untuk dapat diangkat sebagai komisaris syariah, calon yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut.

1. Warga Negara Indonesia dan tidak pernah menjadi warga negara lain atas kehendaknya sendiri.
2. Memiliki integritas, ahlak dan moral yang tinggi, serta tidak masuk daftar orang tercela secara pidana dan perdata sebagaimana yang dibuktikan secara tertulis dan hasil fit and proper test dari aparat yang kepolisian dan kejaksaan.
3. Memiliki pengetahuan, keahlian, dan atau pengalaman di bidang ekonomi, keuangan, perbankan dan hukum yang setidaknya ditandai dengan ijazah strata-2 (S2) dan pengalaman kerja dalam bidang yang terkait keuangan minimal 5 tahun kerja.
4. Mempunyai konsep pengawasan yang efektif dan efisien serta siap untuk mengimplementasikannya.
5. Bersedia untuk bekerja secara profesional dan penuh waktu.

Menurut Pasal 26 ayat (2) RUU Perbankan Syariah usulan komisi XI dalam sidang paripurna DPR-RI 13 September 2005, jumlah komisaris syariah sekurang-kurangnya satu (1) orang yang tugasnya melakukan pengawasan tertladap pelaksanaan prinsip-prinsip syariah.

Adapun ketentuan mengenai syarat-syarat, jumlah, tugas, kewenangan dan tanggung jawab, dan hal-hal lain yang menyangkut komisaris syariah diatur dalam anggaran dasar bank sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Hubungan Antara DPS dengan DSN**

Dalam melakukan kegiatan usaha sebagaimana diatur dalam pasal 28 dan 29 Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/34/KEP/DIR Tahun 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Syariah, bank wajib memperhatikan fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) sebelum melaksanakan kegiatannya. Namun apabila dalam hal bank akan melakukan kegiatan usahanya ternyata kegiatan atau produk tersebut belum difatwakan oleh DSN, maka bank wajib meminta persetujuan DSN sebelum melaksanakan kegiatannya.

DSN merupakan lembaga otonom dibawah Majelis Ulama Indonesia dan didirikan secara resmi pada tahun 1997 sebagai rekomendasi dari Loka-karya Ulama tentang Reksadana Syariah pada bulan juli 1997.

DSN mempunyai tugas:

1. Menumbuhkembangkan penerapan nilai-nilai syariah dalam kegiatan perekonomian pada umumnya dan sektor keuangan pada khususnya;
2. Mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan keuangan;
3. Mengeluarkan fatwa atas produk dan jasa keuangan syariah;
4. Mengawasi penerapan fatwa yang telah dikeluarkan.

Berdasarkan tugas tersebut DSN mempunyai kewenangan untuk:

1. Mengeluarkan fatwa yang mengikat DPS di masing-masing LKS dan menjadi dasar tindakan hukum pihak terkait;
2. Mengeluarkan fatwa yang menjadi landasan bagi ketentuan atau peraturan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, seperti Departemen Keuangan dan Bank Indonesia;
3. Memberikan rekomendasi dan atau mencabut rekomendasi nama-nama yang akan duduk sebagai DPS pada suatu lembaga keuangan syariah;
4. Mengundang para ahli untuk menjelaskan suatu masalah yang diperlukan dalam pembahasan ekonomi syariah, termasuk otoritas moneter/ lembaga keuangan dalam maupun luar negeri;
5. Memberikan peringatan kepada lembaga keuangan syariah untuk menghentikan penyimpangan dari fatwa yang telah dikeluarkan oleh DSN;
6. Mengusulkan kepada instansi yang berwenang untuk mengambil tindakan apabila peringatan tidak diindahkan.

Dengan demikian fungsi utamanya DSN adalah mengawasi produk-produk lembaga keuangan syariah (LKS) agar sesuai dengan syariah Islam dan juga mengawasi lembaga-lembaga lain seperti asuransi, reksadana, modal ventura dan sebagainya. Untuk keperluan tersebut, DSN membuat garis panduan produk syariah yang diambil dari sumber-sumber hukum Islam. Garis panduan ini menjadi dasar pengawasan bagi Dewan Pengawas Syariah (DPS) pada lembaga-lembaga keuangan

syariah dan menjadi dasar pengembangan produk-produknya.

DSN juga meneliti dan memberi fatwa bagi produk-produk yang dikembangkan oleh LKS. Produk-produk baru tersebut harus diajukan oleh manajemen setelah direkomendasikan oleh DPS pada lembaga yang bersangkutan.

Sehingga dengan demikian DSN-MUI ini merupakan satu-satunya badan yang mempunyai kewenangan mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan, produk dan jasa keuangan syariah sebagai payung bagi lembaga dan organisasi keislaman di Indonesia untuk menghindari kemungkinan timbulnya fatwa-fatwa yang berbeda-beda dari masing-masing DPS yang pada gilirannya dapat membahayakan umat dan nasabah.

Anggota DSN terdiri dari para ulama, praktisi dan pakar dalam bidang-bidang yang terkait dengan perekonomian dan syariah muamalah. Anggota DSN ditunjuk dan diangkat untuk masa bakti lima tahun, sama dengan periode masa bakti pengurus MUI pusat.

Dalam pelaksanaan tugasnya, DSN dibantu oleh Badan Pelaksana Harian (BPH) DSN yang melaksanakan langsung tugas DSN sehari-hari. BPH melakukan penelitian, penggalan dan pengkajian. Kemudian setelah dianggap memadai, hasil pengkajian tersebut dituangkan dalam bentuk Rancangan Fatwa DSN. Rancangan fatwa ini selanjutnya dibawa dalam rapat pleno DSN untuk dibahas kemudian diputuskan menjadi Fatwa DSN.

Tantangan yang dihadapi DSN adalah bagaimana menyatukan berbagai pandangan dari ulama yang berbeda satu sama lain, baik intern

DSN maupun para ulama dan ahli yang ada di DPS-DPS.

Saat ini pengaturan tentang kedudukan, tugas dan wewenang DSN tidak diatur dalam UU No.10 tahun 1998, sehingga secara yuridis formal tidak memiliki legitimasi hukum, dilain pihak peranan DSN sebagai otoritas fatwa memiliki posisi yang penting dalam sistem pengawasan perbankan syariah (Syaiful Watni, Suradji, Sutriya, 2003).

Dengan demikian perlu pemberdayaan peranan DPS dan DSN dalam sistem pengawasan perbankan syariah terutama dalam hal kejelasan tugas dan wewenang serta meningkatkan aspek independensi dan dan kompetensi dalam menjalankan tugasnya. Disamping itu, mengingat bentuk hukum bank pada umumnya adalah Perseroan Terbatas (PT) maka bank syariah yang berbadan hukum PT tunduk pada Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Undang-Undang tersebut mengatur bahwa organ PT hanya tiga yaitu Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi dan Dewan Komisaris sehingga untuk mengakomodasi Dewan Pengawas Syariah (DPS) harus terdapat pengaturan (amandemen) dalam undang-undang tersebut atau diatur secara *lex specialis* dalam undang-undang yang mengatur perbankan syariah atau DPS menjadi anggota dari Dewan Komisaris atau tugasnya ditambahkan sebagai bagian dari tugas Direktur Kepatuhan pada bank syariah tentunya yang memahami hukum syariah. (Syaiful Watni, Suradji, Sutriya, 2003).

Beberapa hal penting dalam pengawasan aspek syariah yang belum dicakup dalam undang-undang perbankan adalah:

- a. Peranan DSN sebagai lembaga penerbit fatwa dan pendapat syariah mengenai produk dan jasa perbankan syariah;
- b. Koordinasi antara Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan dan DSN sebagai otoritas fatwa;
- c. Persyaratan anggota DSN dan DPS (fit and proper requirement) dalam upaya membentuk DPS yang independen dan kompeten;
- d. Peranan DPS sebagai perwakilan dari DSN dalam hal pertanggungjawaban, pelaksanaan pengawasan dan remunerasi.

### **Kesimpulan**

Dewan Pengawas Syariah adalah lembaga independen sebagai pengawas khusus dalam transaksi menurut hukum islam. Selain itu, keanggotaan DPS memiliki lebih dari satu disiplin ilmu bahkan mengharuskan adanya seorang ahli dalam satu bidang tertentu dalam bidang lembaga keuangan Islam dan memiliki pemahaman mendalam tentang aspek muamalah. Tugas DPS adalah secara langsung, melakukan pengawasan dan kontrol terhadap segala kegiatan dari suatu lembaga keuangan Islam dalam rangka memastikan ditegakkan prinsip-prinsip Islam dalam suatu lembaga keuangan Islam.

Peran pengawas syariah menjadi sangat penting dalam rangka perkembangan industri lembaga keuangan Islam. Fungsi dan tanggung jawab yang dimiliki tidak hanya berkenaan dengan akuntabilitas dari suatu lembaga keuangan Islam, tetapi juga dalam hal pengelolaannya yang tidak hanya dipertanggungjawabkan ke masyarakat, tetapi juga kepada Allah SWT sebagai pemilik segalanya.

## **Daftar Pustaka**

- Abdurrahman Raden Aji Haqqi, "*Shariah Advisory Board in Islamic Financial Institutions In The Eye of Asian Islamic Banks Laws: A Must?*", (Makalah yang disampaikan pada ASLI Conference, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2007.
- Data Statistik Perbankan Syariah, "Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia", Desember 2007.
- Heru Sudarsono, "Bank dan Lembaga Keuangan Syariah", *Edisi 2*, Penerbit Ekonisia, Yogyakarta, 2004.
- Karnaen Perwataadmadja, "Bank Syariah Sebagai Alternatif Pemecahan Masalah Yang dihadapi Bank Konvensional", (makalah pada Diskusi Perbankan Syariah, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1999.
- Kep. Direksi BI No.32/34/KEO/Dir Tahun 1999.
- Keputusan Dewan Syariah Nasional No : 01 Tahun 2000 Tentang Pedoman Dasar Dewan Majelis Ulama Indonesia (PD DSN-MUI).
- Laporan Perkembangan Perbankan Syariah Bank Indonesia Tahun 2006
- Lukman Denda Wijaya, "Lima Tahun Penyehatan Perbankan Nasional", Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.
- M. Syafi'i Antonio, "Bank Syariah: Dari Teori ke Praktek", Gema Insani Press, Yakarta, 2005.
- Moh Rifai, "Konsep Perbankan Syariah", CV. Wicaksana, Semarang, 2002.
- Muhammad Syafi'i Antonio, "Bank Syariah Dari Teori ke Praktek", Gema Insani, Jakarta, 2001.
- Muhammad, "Manajemen Dana Bank Syariah", Penerbit Ekonisia, ogyakarta, 2004.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No.10 Tahun 1998 Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, Tentang Perbankan, LN No.182 Tahun 1998, TLN No.3790, pasal 1 angka 12.
- Sigit Triandaru dan Totok Budisantoso, "Bank dan Lembaga Keuangan Lain", Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2006.
- Syafe'i, Rachmat, "Tinjauan Yuridis Terhadap Perbankan Syariah". <http://www.pikiranrakayat.com/cetak/2005/0305/21/0802.htm>. diakses 23 Mei 2008.
- Syaiful Watni, Suradji dan Sutriya, "Analisis Dan Evaluasi Hukum Tentang Perbankan Syariah Di Indonesia", Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2003.
- Tim Pengembangan Perbankan Syariah, "Konsep, Produk dan Implementasi Operasional Bank Syariah", Penerbit Djambatan, Jakarta, 2003.
- Warkum Sumitro, "Asas-Asas Perbankan Islam dan Lembaga Terkait BMI dan Takaful di Indonesia", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.