



**EFEKTIVITAS PENGAWASAN DALAM IMPLEMENTASI SHARIAH
COMPLIANCE OLEH DEWAN PENGAWAS SYARIAH
PADA BANK SYARIAH**

Alfina Damayanti*, Ro'fah Setyowati, Islamiyati
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : alfindamayanti8@gmail.com

Abstrak

Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengukur tingkat efektivitas pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh Dewan Pengawas Syariah pada bank syariah dan meneliti perkembangan hukum serta permasalahan dalam pengawasan *shariah compliance* oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS). Metode pendekatan yang digunakan peneliti dalam penulisan hukum ini ialah metode pendekatan yuridis empiris. Berdasarkan penelitian yang dilakukan dengan analisis teori pendekatan efektivitas yang dikemukakan oleh Martin dan Lubis, didapati data di lapangan antara lain: a. DPS cukup efektif dalam memenuhi kriteria sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi *shariah compliance* (*resource approach*); b. DPS kurang efektif menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya dalam mengawasi implementasi *shariah compliance* (*process approach*); c. Pencapaian output yang dihasilkan DPS cukup efektif pada bank syariah sudah sesuai dengan *shariah compliance* (*goals approach*). Pada perkembangan hukum pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh DPS diketahui tiap periode mengalami perkembangan dan perubahan termasuk perkembangan fungsi, wewenang, dan tanggung jawab oleh DPS. Begitu juga pada permasalahan dalam mengimplementasikannya, selama ini pemerintah sudah mengupayakan solusi dengan mengeluarkan regulasi, membangun sarana dan prasarana yang mendukung terimplementasikannya *shariah compliance* pada bank syariah.

Kata kunci : Dewan Pengawas Syariah, implementasi *shariah compliance*, bank syariah

Abstract

The purpose of this study is to measure the effectiveness of supervision in the implementation of shariah compliance by the Sharia Supervisory Board of Islamic banks and examines legal developments and issues in the supervision of shariah compliance by the Sharia Supervisory Board (DPS). The method the researchers used in the writing of this law is the empirical juridical approach. Based on research conducted by the analytic theory of the effectiveness of the approach proposed by Martin and Lopez, the data found in the field, among others: a. DPS is quite effective in meeting the criteria required resources in the implementation of shariah compliance (resource approach); b. DPS less effective duties, powers and responsibilities in the implementation of shariah compliance mengawasi (process approach); c. Achievement of output generated DPS quite effective in Islamic banks are in accordance with shariah compliance (goals approach). On the legal developments in the implementation of shariah compliance monitoring by DPS known each period experience growth and change, including the development of the functions, powers and responsibilities by DPS. As well as on problems in implementing it, so far the government has been working on solutions to issue regulations, facilities and infrastructure that supports terimplementasikannya shariah compliance in Islamic banks.

Keywords: Sharia Supervisory Board, shariah compliance, Islamic banks

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Rintisan perbankan syariah, berawal dari penerapan sistem *profit* dan *loss sharing* tercatat di Pakistan dan Malaysia pada tahun 1940-an dan Rintisan institusional lainnya adalah *Islamic Rural Bank* di desa Mit Ghamr pada tahun 1963 di Kairo, Mesir.¹ Setelah dua rintisan tersebut, keberadaan perbankan syariah tumbuh dengan sangat pesat di dunia sampai menyentuh tanah nusantara, Indonesia. Terbentuknya lembaga perbankan syariah di Indonesia tidak lain dari hasil perjuangan para ulama dan masyarakat untuk menghidupkan kembali ajaran *muamalah maliyah* sesuai dengan syariah yang berdsarkan Al-quran dan Sunnah. Maka, kebutuhan umat Islam dalam aktivitas ekonominya tidak lagi bertentangan dengan syari'at Islam, seperti riba. Riba (bunga) terutama masalah ekonomi dalam pandangan fakta semua agama dan mitologi memiliki larangan riba sejak awal interaksi manusia. Pada *Prohibition of Riba Act 1997 states* menyatakan bahwa riba adalah pembayaran yang ditetapkan atas dan di atas jumlah pokok yang dipinjamkan atas pertimbangan waktu yang diberikan untuk pembayaran,

baik sederhana pada setiap kewajiban hutang.²

Pengembangan industri jasa keuangan syariah nasional sudah banyak kemajuan baik dari aspek kelembagaan maupun dari infrastruktur penunjangnya, keahlian, perangkat regulasi serta sistem pengawasan, kesadaran dan juga literasi masyarakat terhadap layanan jasa keuangan syariah.³ Pemerintah berperan dalam legalisasi kegiatan perbankan syariah. Kini sudah termaklumat dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Pasal 1 ayat (7). Bank syariah bukan hanya sekedar *labelling*, tetapi kehadiran perbankan syariah memiliki tanggung jawab besar untuk benar-benar menerapkan kaidah dan prinsip syariah. Selain hal tersebut, perbankan syariah harus mampu menyediakan berbagai produk inovatif sehingga diharapkan menjadi alternatif sistem yang kredibel dan dapat dinikmati seluruh golongan tanpa terkecuali.⁴

Perbankan syariah wajib melakukan fungsi pengawasan

¹ <https://www.islampos.com/inilah-awal-kelahiran-sistem-perbankan-syariah-180458/> Kamis 11 Rejab 1436 / 30 April 2015 01:00 WIB, diakses tanggal 1 Maret 2016 pukul 00:07 WIB

² Muhammad Arif, *Riba Free Economy Model*, International Journal of Humanities and Social Science Vol. 2 No. 6 (Special Issue – March 2012), Centre for Promoting Ideas, USA www.ijhssnet.com

³ <http://e-globalbusiness.com/2015/08/ojk-industri-keuangan-syariah-akan-semakin-berkembang-2> diposting 23 Agustus 2014 pukul 8.15 WIB diakses tanggal 20 november 2015, pukul 16.48 WIB

⁴ Muhammad Arifin Badri, "Bank Syariah Diposisikan Lebih dari Sekedar Bank", Majalah Pengusaha muslim Edisi 02/2012, yayasan Bina Pengusaha Muslim Yogyakarta, hlm. 13

terhadap kepatuhan syariah (*shariah compliance*). Hal tersebut merupakan tindakan dan langkah yang bersifat *2nd line of defense (ex-ante)*⁵ yakni bersifat *preventif*, untuk memastikan kebijakan, ketentuan, sistem dan prosedur, serta kegiatan usaha yang dilakukan oleh bank syariah. Kepatuhan syariah (*shariah compliance*) adalah bagian dari implementasi prinsip-prinsip *Good Corporate Governance (GCG)* yang menjadi perbedaan antara GCG syariah dengan GCG konvensional. Jika dilihat dari struktur organisasi bank syariah, unsur yang membedakan dengan bank konvensional adalah adanya keharusan bank syariah memiliki Dewan Pengawas Syariah (DPS), sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

DPS bertugas melakukan pengawasan baik secara aktif maupun pasif terutama dalam pelaksanaan fatwa DSN serta memberikan pengarahan dan pengawasan atas produk/jasa dan kegiatan usaha perbankan agar sesuai dengan prinsip syariah.⁶ Usul dan saran pengembangan produk dan jasa lembaga keuangan syariah oleh DPS berdasarkan pada referensi dasar

Alquran, As Sunnah, Al Ijma, Al Qiyas, Fatwa DSN MUI, dan Maqashid Syariah.⁷ Tetapi, selama ini peran DPS tersebut belum optimal dalam menjalankan fungsi pengawasan syariah terhadap operasional perbankan syariah.⁸ Faktor penyebabnya antara lain:

- a. Jumlah DPS saat ini terlalu sedikit yang hanya terdiri dari dua sampai tiga orang;
- b. DPS tidak akan dapat menjangkau seluruh kantor cabang yang berada di daerah;
- c. Aktivitas DPS tidak berlangsung setiap hari sehingga memungkinkan terjadinya penyimpangan dalam praktik bank syariah;⁹
- d. DPS akan baru bekerja jika lembaga keuangan yang bersangkutan mengundangnya dan berkonsultasi;¹⁰
- e. Belum ada standarisasi dan peraturan yang jelas mengatur mekanisme pengangkatan DPS;
- f. Kurangnya kualitas audit kepatuhan syariah oleh DPS;¹¹
- g. Kurangnya profesionalitas dan efektivitas selaku DSN dalam mengawasi kinerja DPS.¹²

Dari beberapa permasalahan tersebut timbul permasalahan lanjutan, apakah kepatuhan syariah (*Shariah Compliance*)

⁵ Laporan pelaksanaan GCG PT. Bank BNI Syariah 2012, hlm. 4, <http://www.bnisyariah.co.id/files/2013/05/GCG-Report-BNI-Syariah-2012.pdf> di- akses tanggal 15 November 2015, pukul 19:15 WIB.

⁶ Ahmad Ifham Sholihin, *Ini loh, Bank Syariah!*, (Jakarta: Hamdalah, 2008), hlm.31

⁷ *Ibid.*, hlm. 32

⁸ Agustianto, *Pentingnya Syariah Compliance*, <http://www.agustiantocentre.com/?p=72> diposting pada tanggal 1 April 2011 diakses pada tanggal 21 November 2015 pukul 13.02 WIB

⁹ Masliana, *Op.cit.*, hlm. 123

¹⁰ Amin Aziz, *Loc.cit.*

¹¹ *Ibid.*, hlm. 126

¹² Khotibul Umam, *Op.cit.*, hlm. 127

pada bank syariah dapat terawasi secara efektif oleh DPS, sedangkan sumber daya manusia (SDM) DPS tidak memadai dan masih banyak kekurangan oleh bank itu. Penting untuk mengantisipasi permasalahan ini. Akibat lanjutannya, apabila prinsip syariah tidak benar-benar dilaksanakan, maka kepercayaan masyarakat pada perbankan syariah di Indonesia akan dipertaruhkan.

Berdasarkan problematika hukum tersebut, maka penting dilakukan penelitian dengan judul “EFEKTIVITAS PENGAWASAN DALAM IMPLEMENTASI SHARIAH COMPLIANCE TERHADAP DEWAN PENGAWAS SYARIAH (DPS) PADA BANK SYARIAH”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS) pada bank syariah?
2. Bagaimana perkembangan hukum dan permasalahan yang muncul terkait pengawasan dalam implementasi *Shariah compliance* pada bank syariah oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS) dan pemikiran solusinya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Efektivitas Pengawasan Dalam Implementasi Syariah Compliance Oleh Dewan

Pengawas Syariah (DPS) pada bank syariah.

2. Untuk mengetahui perkembangan dan permasalahan yang muncul terkait pengawasan dalam implementasi *Shariah compliance* pada bank syariah oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS) serta pemikiran solusi atas permasalahan yang ada.

II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan peneliti dalam penulisan hukum ini ialah metode pendekatan yuridis empiris. L.B Curzon¹³ mengenal metode yuridis empiris dengan istilah *Legal Sociology* yang penggunaannya menunjuk studi spesifik tentang situasi-situasi, aturan-aturan hukum itu beroperasi, serta tingkah laku yang dihasilkannya.¹⁴ Pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan yang sumber penelitiannya berasal dari *field research* (penelitian lapangan), berupa wawancara, pencarian data di lembaga yang bersangkutan, mengkaji peraturan perundang-undangan yang ada serta mengkaji bahan pustaka.

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis*. Deskriptif analitis adalah metode penelitian dengan cara mengumpulkan data-

¹³ L.B. Curzon dalam Jeffrey Alexander Ch. Likadja, Memaknai “*Hukum Negara La Through State*” dalam Bingkai Negara Hukum (*Rechtstaat*), Hassanuddin Law Review Volume 1 Nomor 1, April 2015, hlm. 29

¹⁴ Yesmil Anwar dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, (penerbit: PT. Grasindo, 2008), hlm. 128

data sesuai dengan yang sebenarnya kemudian data-data tersebut disusun, diolah dan dianalisis untuk dapat memberikan gambaran mengenai masalah yang ada.¹⁵ Menurut Soerjono Soekanto¹⁶, suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk mendapat gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang sedang diselidiki terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu dalam memperkuat teori-teori lama atau dalam menyusun teori-teori baru yang berusaha menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh DPS pada bank syariah.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini analisis kualitatif yakni penelitian yang dilakukan bertitik tolak dari analisis empiris, yang dalam pendalamannya dilengkapi dengan analisis yuridis. Berdasarkan hasil analisis ditarik kesimpulan secara *deduktif*, yaitu penarikan kesimpulan dari keadaan yang umum atau dengan kata lain dari sejumlah bahasan yang umum maka dilakukan penarikan kesimpulan dengan hal-hal yang lebih khusus.¹⁷ Data yang digunakan adalah berbagai teori,

data-data kasus, peraturan perundang-undangan, dan wawancara narasumber berdasarkan cirri-ciri pendekatan kualitatif yang telah dikemukakan sebelumnya. Kemudian hasil data kualitatif ini digambarkan dengan kalimat yang terpisah berdasarkan kategori untuk memperoleh generalisasi atau kesimpulan. Hasil analisis tersebut kemudian dijadikan jawaban dari permasalahan yang diajukan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Efektivitas Pengawasan Dalam Implementasi Syariah Compliance Oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS) Pada Bank syariah

Setiap organisasi atau lembaga di dalam kegiatannya menginginkan adanya pencapaian tujuan atas tercapainya segala kegiatan dengan berjalan efektif, tentu tidak akan terlaksana apabila tidak didukung oleh faktor-faktor efektivitas.

Kinerja anggota Dewan Pengawas Syariah dalam mengawasi *shariah compliance* pada bank syariah akan disebut efektif, apabila tercapai tujuan ataupun sasaran, tugas, jabatan dan kinerja dari proses pelaksanaan suatu pekerjaan (tugas dan wewenangnya).¹⁸ Maka, sebagai upaya mengevaluasi jalannya suatu lembaga atau organisasi, maupun keberhasilan suatu organisasi dapat diukur melalui konsep efektivitas.¹⁹ Konsep efektivitas pada hakekatnya menitikberatkan pada tingkat

¹⁵ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, (Bandung : Penerbit Alfabeta, 2008), hlm. 105

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hal 10.

¹⁷ Nurheti Yuliarti, *Menjadi Penulis Profesional "Kiat Jitu Menebus Media Massa dan Penerbitan"*, (Yogyakarta: Medpress, 2008), hlm. 48

¹⁸ Mullins Rukman, *Efektifitas Kerja Karyawan*, (Bandung: Budi Mulia, 2006), hlm. 14

¹⁹ Richard M. Steers, *Efektifitas Organisasi*, (Jakarta: Erlangga, 1995), hlm. 16

keberhasilan dan pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya.²⁰

Penelitian dipertimbangkan mengukur tingkat efektivitas pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh DPS pada bank syariah melalui pendekatan efektivitas organisasi yang dikemukakan oleh Martin dan Lubis.²¹ Terdapat tiga pendekatan untuk mengukur tingkat efektivitas suatu organisasi, dengan pendekatan tersebut penulis mencoba mengukur tingkat efektivitas pengawasan oleh Dewan Pengawas Syariah, diantaranya :

1. Pendekatan Sumber (*resource approach*), adalah mengukur efektivitas dari input. Tingkatan efektivitas pengawasan dalam Implementasi *shariah compliance* oleh DPS dapat kita lihat dari kenyataan di lapangan, sejauh mana anggota DPS memenuhi kriteria SDM yang kualitasnya mendukung dalam mengawasi *shariah compliance* sehingga keberhasilan tujuan dapat diraih dengan efektif. Penulis akan menguraikan kriteria yang harus dipenuhi oleh anggota DPS. Unsur-unsur pemenuhan kriteria anggota DPS adalah Integritas, Kompetensi, dan Reputasi,²² secara detail akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Integritas

Unsur Integritas DPS yang dimaksud tercantum pada Pasal 34 ayat (2) huruf a Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah, menyatakan bahwa anggota DPS wajib memenuhi persyaratan Integritas, yang paling kurang mencakup:

- 1) memiliki akhlak dan moral yang baik;
 - 2) memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perbankan syariah dan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku;
 - 3) memiliki komitmen terhadap pengembangan Bank yang sehat dan tangguh (*sustainable*); dan tidak termasuk dalam Daftar Tidak Lulus sebagaimana diatur dalam ketentuan mengenai uji kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- b. Kompetensi

Kompetensi dari kata *competence* yang berarti “kemampuan” atau “kapabilitas”.²³ Kompetensi anggota DPS dapat diukur dari penguasaan bidang keilmuan dalam memahami dan dapat menjelaskan perkembangan tentang fatwa, produk syariah dan akad

²⁰ *Loc.Cit.*

²¹ Martin dan Lubis, *Teori Organisasi*, (Bandung: Ghalia Indonesia, 1987), hlm. 55

²² Cecep Maskanul Hakim, Senior Bank Supervisor Departemen Perbankan Syariah Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Wawancara, Jakarta, 28 Maret 2016.

²³ Parulian Hutapea dan Nurianna Thoha, *Kompetensi Plus*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 2

syariah (*fiqh Muamalah*).²⁴ Selain itu, anggota DPS harus memiliki latar belakang atau setidaknya pernah menyelami praktek serta seluk-beluk lembaga keuangan syariah (ilmu ekonomi).²⁵

kompetensi DPS sudah tercantum dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah, Pasal 34 ayat (2) huruf b yakni Kompetensi DPS yang paling kurang memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang syariah *mu'amalah* dan pengetahuan di bidang perbankan dan/atau keuangan secara umum.

c. Reputasi Keuangan

Bila berbicara mengenai reputasi keuangan, cara menilai reputasi keuangan terhadap anggota DPS tercantum pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/3/PBI/2009 Tentang Bank Umum Syariah Pasal 34 ayat 2 huruf c adalah reputasi keuangan yang paling kurang mencakup diantaranya :

1. tidak termasuk dalam daftar kredit macet; dan
2. tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi pemegang saham, anggota Dewan Komisaris, atau anggota

Direksi yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan dinyatakan pailit, dalam waktu 5 (lima) tahun terakhir sebelum dicalonkan.

2. Pendekatan Proses (*process approach*)

Melalui pendekatan proses, penulis ingin mengukur sejauhmana efektivitas pelaksanaan mekanisme atau sistem kerja DPS dalam mewujudkan *shariah compliance* pada bank syariah. Perwujudan itu dengan melaksanakan *Good Corporate Governance* (GCG) sebagai bank yang mengatasmamakan 'syariah' di dalam lembaganya. Pelaksanaan GCG bank syariah itu sendiri paling kurang harus diwujudkan dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah (DPS).²⁶

Tugas dan tanggung jawab yang wajib DPS laksanakan harus sesuai dengan prinsip GCG, yakni pada pasal 47 Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/33/PBI/2009 Tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah Dan Unit Usaha Syariah, diantaranya:

- (1) Tugas dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah adalah memberikan nasihat

²⁴ Cecep Maskanul Hakim, Senior Bank Supervisor Departemen Perbankan Syariah Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Wawancara, Jakarta, 28 Maret 2016.

²⁵ M. Cholil Nafis, Anggota Dewan Syariah Nasional, Wawancara, Jakarta, 29 Maret 2016

²⁶ Pasal 2 ayat (2) huruf c Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/ 33 /PBI/2009 Tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah Dan Unit Usaha Syariah

- dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan Prinsip Syariah.
- (2) Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi antara lain:
- Menilai dan memastikan pemenuhan Prinsip Syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan Bank;
 - Mengawasi proses pengembangan produk baru Bank agar sesuai dengan fatwa Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia;
 - Meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia untuk produk baru Bank yang belum ada fatwanya;
 - Melakukan review secara berkala atas pemenuhan Prinsip Syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa Bank; dan
 - Meminta data dan informasi terkait dengan aspek syariah dari satuan kerja Bank dalam rangka pelaksanaan tugasnya.
- (3) Dewan Pengawas Syariah wajib menyampaikan Laporan Hasil Pengawasan Dewan Pengawas Syariah secara semesteran.
- (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib disampaikan kepada Bank

Indonesia paling lambat 2 (dua) bulan setelah periode semester dimaksud berakhir.

- (5) Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) akan diatur lebih rinci dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

Dilihat dari kelima tugas dan tanggung jawab DPS memainkan peran yang sangat penting. Menurut Cecep Maskanul Hakim, selama prakteknya, DPS sudah menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawab sebagaimana telah diatur tersebut.²⁷ Namun, Penemuan data di lapangan oleh penulis menemukan masih adanya anggota DPS yang pengawasannya dilakukan tidak secara langsung dan DPS tidak perlu untuk hadir dalam rapat karena sudah ada pihak bank syariah yang secara langsung menyampaikan hasil rapat. Penuturan M. Cholil Nafis²⁸ selaku anggota DSN dan juga anggota DPS menyatakan bahwa kenyataan di lapangan mengenai kedatangan DPS tidak menjadi masalah karena pola pengawasan DPS itu bukan fisik tetapi, pengawasan untuk memastikan *compliance* produk itu dan

²⁷ Cecep Maskanul Hakim, Senior Bank Supervisor Departemen Perbankan Syariah Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Wawancara, Jakarta, 28 Maret 2016.

²⁸ M. Cholil Nafis, Anggota Dewan Syariah Nasional, Wawancara, Jakarta, 29 Maret 2016

konsekuensi kepada pelaksanaannya.

Menurut penulis, selayaknya wewenang DPS untuk memastikan dan menilai aspek syariah haruslah melihat secara langsung dan turut hadir dalam rapat sehingga seluk beluk permasalahan yang ada di dalam kegiatan operasional bank dan produk syariah dapat segera diatasi dan disesuaikan terhadap prinsip syariah dan fatwa yang dikeluarkan DSN.

3. Pendekatan Sasaran (*goals approach*)

Pendekatan ini mengukur efektivitas yang perhatiannya pada pencapaian hasil (*output*) atau keberhasilan organisasi yang sesuai dengan rencana. Tujuan dan sasaran DPS semata-mata untuk mengawasi segala kegiatan operasional dan produk perbankan syariah agar tunduk dan patuh sesuai dengan prinsip syariah. Sebagaimana diketahui bahwa DPS harus mengawasi dan memeriksa format dan akad dalam bank, bagaimana bank syariah menjalankan restruksirisasi, *reschedule*, cara penetapan marjin, dan lain sebagainya.²⁹ Output atau produk syariah yang dikeluarkan oleh bank syariah harus melalui alur yang telah ditetapkan. Produk pun bervariasi dan disini fungsi DPS telah dijalankan dan menghasilkan output yang “*tidak main-main*” dalam penetapan

akad dan fatwanya. DPS melakukan pekerjaannya dibantu oleh pihak legal bank. Kedua pihak akan bermusyawarah dan saling memberi masukan terkait akad produk yang akan dikeluarkan, hal tersebut dimaksudkan agar produk bank syariah memenuhi ketentuan hukum positif dan ketentuan syariah.

Kesimpulan secara keseluruhan melalui ketiga pendekatan yang telah penulis kemukakan di atas adalah: Pertama, melalui pendekatan sumber, efektivitas pengawasan oleh anggota DPS sudah ‘cukup efektif’. Hal tersebut karena anggota DPS telah memenuhi kriteria SDM yang diperlukan untuk menjaga *shariah compliance*. Salah satunya ialah terhadap peningkatan kompetensi anggota DPS yang sudah cukup memadai. Kedua, melalui pendekatan proses, anggota DPS kurang efektif dalam melaksanakan mekanisme dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya, kendala kehadiran oleh anggota DPS sangat minim dalam mengawasi *shariah compliance* pada bank syariah. Ketiga, melalui pendekatan sasaran, anggota DPS sudah efektif dalam menghasilkan *output* yang sudah berstandar syariah dan memenuhi *shariah compliance* pada aktivitas bank syariah.

²⁹<http://www.scribd.com/doc/4685583/optimalisasi-dewan-pengawas-syariah-2-agustiano>, Agustianto, *optimalisasi dewan pengawas syariah*, diakses pada tanggal 28 Mei 2016 pukul 21.28 WIB

B. Perkembangan Hukum Dan Permasalahan Yang Muncul Terkait Pengawasan Dalam Implementasi *Shariah*

Compliance Pada Bank Syariah Oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS) Dan Pemikiran Solusinya

1. Perkembangan Hukum terkait Pengawasan Dalam Implementasi *shariah compliance* oleh Dewan Pengawas Syariah pada bank syariah.

- a. Periode UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Pada masa tahun 1992 sistem perundangan di Indonesia hanya mengenal prinsip bagi hasil (*profit sharing*), tidak secara langsung menyebutkan istilah 'bank syariah'. Kemudian, muncul ketentuan lain yang mendukung regulasi pada masa itu ialah ketentuan dalam PP No. 70 Tahun 1992 Umum, PP No. 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat (BPR), Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil serta ketentuan lainnya yang berlaku bagi Bank Umum dan BPR. Tugas, wewenang dan tanggung jawab DPS sudah ada sejak munculnya ketentuan PP 72 tahun 1992 yang tercantum pada pasal 5.

- b. Periode Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Pada periode ini, landasan hukum formal sudah lebih maju serta memberikan ruang gerak dan peluang yang lebih besar bagi beropersi dan

tumbuhnya "bank yang menjalankan usahanya dengan prinsip syariah".³⁰ Dibarengi datangnya Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia (SK DIR BI) Nomor 32/34/KEP/DIR tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah sebagai pengganti ketentuan PP Nomor 72 tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil. Ketentuan tersebut mengatur mengenai pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh Dewan Pengawas Syariah yang tercantum pada pasal 19 ayat (2) dan (3) SK DIR BI Nomor 32/34/KEP/DIR, yakni "Bank wajib memiliki Dewan Pengawas Syariah yang berkedudukan di kantor Pusat Bank". Dan persyaratan anggota Dewan Pengawasan Syariah diatur dan ditetapkan oleh Dewan Syariah Nasional. Selain itu, Fungsi dan tugas DPS juga tercantum pada pasal 20 SK DIR BI Nomor 32/34/KEP/DIR, berikut penjelasannya:

- 1) Dewan Pengawas Syariah berfungsi mengawasi

³⁰ Ahmad Fuad, *Pengaturan Perbankan Syariah Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Makalah disampaikan pada Seminar Perbankan Syariah Sebagai Sarana Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan diselenggarakan oleh BPHN Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan FH Universitas Andalas Padang dan Kanwil Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Sumatera Barat tanggal 29-30 Juni 2004, hlm. 163-164

kegiatan usaha Bank agar sesuai dengan Prinsip Syariah.

- 2) Dalam melakukan fungsinya, Dewan Pengawas Syariah wajib mengikuti fatwa Dewan Syariah Nasional.

Tidak berselang lama dari SK DIR BI, Surat Keputusan DSN No.1/DSN-MUI/2000 Tentang Pedoman Dasar Dewan Syariah Nasional dan Pedoman Rumah Tangga MUI. Ketentuan tersebut menjelaskan secara detail terkait pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh DPS mengenai tugas, fungsi, wewenang, dan tanggung jawab, serta mekanisme pengangkatan DPS dan ketentuan lainnya. Selanjutnya, peran BI dalam perkembangan perbankan syariah semakin diperkuat setelah UU Nomor 23 tahun 1999 diamandemen yaitu dengan UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia beserta PBI Nomor 5/26/PBI/2003 tentang Laporan Bulanan Bank Umum Syariah, PBI Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha dan lain-lain.

- c. Periode Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Masuk pada era baru, pada tahun 2008 yang mana Indonesia resmi memiliki regulasi perbankan syariah.

Undang-undang ini muncul membawa perubahan yang baru terhadap pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh DPS pada bank syariah. termaklumat pada pasal 32 UU Nomor 21 Tahun 2008, pengaturan tersebut menjelaskan bahwa:

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

Selain dari ketentuan tersebut tersebut, Bank Indonesia meluncurkan produk hukum baru dalam menunjang pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh DPS dengan diaturnya PBI Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah dan PBI Nomor 11/33/PBI/2009 tentang

Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, dan pada tahun 2013 muncul PBI Nomor 15/13/PBI/2013 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.

Demikian, perkembangan hukum terkait pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh DPS. Secara keseluruhan, perkembangan hukum tersebut mengakibatkan perubahan pada fungsi, tugas dan tanggung jawab DPS terhadap pengawasan dalam implementasi *shariah compliance*. Begitu pula terhadap ketegasan hukum yang kini dalam perkembangannya aturan mengenai Dewan Pengawas Syariah sudah berkembang dan banyak diatur pada ketentuan Undang-undang, PBI, POJK, maupun Surat Keputusan DSN.

2. Permasalahan Pengawasan Dalam Implementasi *shariah compliance* pada bank syariah oleh Dewan Pengawas Syariah dan pemikiran solusinya

Permasalahan muncul seiring berjalannya waktu oleh tuntunan dalam menjaga prinsip syariah oleh DPS pada bank syariah. Penulis dapat menguraikan permasalahan tersebut secara terperinci, sebagai berikut:

a. Rendahnya Tingkat kehadiran DPS Terhadap Pengawasan Bank Syariah

Berbagai spekulasi mengenai peran DPS di tengah masyarakat bermuculan. Fakta di lapangan banyak menemukan anggota DPS mengabaikan kinerja atau kewenangannya, seperti ketidakhadiran DPS dalam menghadiri rapat maupun pengawasan terhadap operasional bank syariah secara tidak langsung. Berikut penulis memberikan gambaran terkini mengenai kehadiran anggota DPS, sebagai berikut:

BANK SYARIAH MANDIRI				
K	Nama	Jabatan	Rapat DPS	
			Kehadiran	%
o	Prof Dr Komaruddin Hidayat, MA	Ketua DPS	8/15	53%
e	Dr. H. Muhammad Syafii Antonio, M. Ec	Anggota DPS	7/15	46%
n	Dr. H. Mohamad Hidayat, MBA, MH	Anggota DPS	13/15	86%

Pada bank Syariah Mandiri (BSM) menunjukkan dari 15 kali rapat DPS BSM dapat dikatakan relatif rendah, bahkan ada anggota DPS yang hanya menghadiri rapat sebanyak 7 kali, kehadirannya kurang dari 50%. Faktor rendahnya tingkat kehadiran DPS termasuk kesibukan para anggota DPS, notabennya anggota DPS adalah para

ulama, tokoh nasional, dan parah ahli ekonomi sehingga kesibukan mereka membagi waktu dengan profesi yang lain.

b. DPS Kurang Memadai Dalam Mengawasi Bank Syariah

Memilih DPS bukanlah perkara mudah, DPS harus mampu mengawasi dengan kompetensi yang menunjang dalam hal kemampuan dalam memahami ilmu kesyariahan (hukum Islam atau muamalat) maupun hukum (nasional) dan memiliki pengalaman di lembaga keuangan (ilmu ekonomi). Kenyataan di lapangan, banyak anggota DPS yang diangkat disebabkan oleh kharisma dan kepopulerannya di tengah masyarakat, bukan karena kompetensi keilmuan di bidang ekonomi dan perbankan syariah.³¹

Kelayakan menjadi anggota DPS adalah problematika yang masih terus diupayakan oleh BI / OJK yang bekerjasama dengan DSN-MUI. Pada dasarnya untuk menjamin kualitas kompetensi DSN-MUI sudah menyiapkan tiga level sertifikasi yang dapat diikuti oleh seluruh DPS di tanah air, antara lain 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 metode penyusunan opini syariah untuk DPS.³²

Permasalahan kurang kompetensi oleh anggota DPS jelas akan menghambat keberlangsungan pengawasan dalam implemementasi *shariah compliance* pada bank syariah. Melihat fungsi DPS untuk mengawasi berjalannya prinsip syariah, maka kompetensi adalah prioritas yang utama yang harus diupayakan.

c. Kurangnya Jumlah DPS Dalam Mengawasi Bank Syariah

Sekarang ini, minimnya jumlah anggota DPS mengakibatkan rangkap jabatan di lembaga keuangan syariah yang berbeda. Tidak sedikit pula anggota DPS yang merangkap sebagai anggota DSN dan juga memiliki kesibukan dalam profesi yang berbeda pula. Efektivitas pengawasan pun perlu dipertanyakan karena akan jelas terlihat anggota DPS memiliki waktu yang terbatas karena kasibukan yang banyak menyita waktu

³¹ Sigit wibowo, *Transaksi Derivatif Coreng Industri Perbankan Syariah*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2009), hlm. 27

³²<http://bisnis.liputan6.com/read/623948/ratusan-dewan-pengawas-syariah-ri-cuma-bersertifikat-level-dasar>, *Ratusan Dewan Pengawas Syariah RI Cuma Bersertifikat Level Dasar*, diposting oleh Fiki Ariyanti pada 27 Juni 2013 diakses pada tanggal 26 Mei 2016 pukul 11.31 WIB

harus mengawasi dan menjalankan aktivitas yang lain. Rangkap jabatan oleh anggota DPS dapat dilihat pada tabel, sebagai berikut:

No	BANK MUAMALAT	
	Nama	Jabatan
1.	K.H. DR. (HC) Ma'ruf Amin	<ul style="list-style-type: none"> • Dewan Pengawas Syariah Bank Muamalat Indonesia • Dewan Pengawas Syariah Bank Negara Indonesia Syariah • Dewan Pengawas Syariah Bank Mega Syariah Indonesia • Dewan Pengawas Syariah BNI Life Insurance • Dewan Pengawas Syariah Asuransi Jiwa Beringin Jiwa Sejahtera
	Prof. DR. H. Umar Shihab	<ul style="list-style-type: none"> • Dewan Pengawas Syariah Bank Muamalat Indonesia • Dewan Pengawas Syariah Reasuransi Internasional Indonesia (ReIndo) • Dewan Pengawas Syariah Al-Ijarah Indonesia Finance
	Prof. DR. H. Muardi Chatib	<ul style="list-style-type: none"> • Dewan Pengawas Syariah Bank Muamalat Indonesia • Dewan Pengawas Syariah Al-Ijarah Indonesia Finance • Dewan Pengawas Syariah BII Finance Center

Tabel diatas menguraikan rangkap jabatan yang diemban anggota DPS bank Muamalat menunjukkan over rangkap jabatan oleh ketua DPS bank muamalat. K.H. DR. (HC) Ma'ruf Amin merangkap lima jabatan di lembaga keuangan syariah. Hal tersebut melanggar ketentuan rangkap jabatan pada Peraturan Bank Indonesia (PBI)

No.11/3/2009 tentang Bank Umum Syariah pasal 36 ayat (3) yang menjelaskan “Anggota DPS hanya dapat merangkap jabatan sebagai anggota DPS paling banyak pada 4 (empat) lembaga keuangan syariah lain”.

Cecep Maskanul Hakim³³ mengatakan bahwa : “Kedepannya OJK akan membuat aturan baru mengenai rangkap jabatan dengan mengurangi tempat dimana anggota DPS menjabat karena di Malaysia sudah mengatur bahwasanya anggota DPS maksimal menjabat pada tiga lembaga keuangan syariah dan itu cara yang efektif serta menambah jumlah minimal anggota DPS pada bank syariah yang tercantum pada pasal 36 ayat (1) PBI No.11/3/2009 ialah minimal dua anggota DPS.”

Demikian, penulis memaparkan permasalahan-permasalahan pada keberlangsungan pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh DPS. Menurut penulis, pemerintah selama ini sudah mengupayakan pemecahan masalah atau solusi terhadap permasalahan tersebut, seperti peraturan, sarana dan prasarana penunjang dengan membangun lembaga khusus.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut:

³³ Cecep Maskanul Hakim, Senior Bank Supervisor Departemen Perbankan Syariah Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Wawancara, Jakarta, 28 Maret 2016.

1. Efektivitas Pengawasan Dalam Implementasi Syariah Compliance Oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS) Pada Bank syariah diukur melalui tiga pendekatan efektivitas, yaitu:
 - a. Pendekatan Sumber (*resource approach*); melalui pendekatan ini anggota DPS cukup efektif dalam pemenuhan kualifikasi atau kriteria-kriteria efektivitas DPS yakni Integritas, Kompetensi, dan Reputasi Keuangan.
 - b. Pendekatan proses (*process approach*); melalui pendekatan proses ini, penulis melihat anggota DPS kurang efektif dalam menjalankan pelaksanaan sebagai anggota DPS yaitu menjalankan seluruh tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab sesuai dengan pelaksanaan program atau tatanan mekanisme yang sudah di atur oleh Undang-undang, peraturan, dan fatwa.
 - c. Pendekatan sasaran (*goals approach*); hasil dari pendekatan proses ini menyatakan bahwa anggota DPS sudah efektif dalam mencapai hasil yang sesuai dengan tujuan yaitu menghasilkan produk syariah dan kegiatan operasional yang memenuhi prinsip syariah (*shariah compliance*).
2. Perkembangan hukum dan permasalahan yang muncul terkait pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh dewan pengawas syariah (DPS) pada bank syariah serta pemikiran solusinya :
 - a. Kemajuan perkembangan perbankan syariah hampir selalu berasosiasi dengan dukungan regulasi yang diperolehnya. Perkembangan hukum terkait pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh DPS pada bank syariah dapat dibagi secara priodik yaitu :
 - 1) Periode UU No. 7 Tahun 1992 tentang perbankan, periode tersebut sudah mendukung pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* pada bank syariah dengan lahirnya PP No. 72 Tahun 1992, di mana bank syariah wajib membentuk DPS.
 - 2) Periode UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, didukung oleh ketentuan yang mengatur mengenai pengawasan dalam implementasi *shariah compliance* oleh DPS dengan kehadiran UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, SK DIR BI No. 32/34/KEP/DIR tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah sebagai pengganti ketentuan PP No. 72 tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil dan SK DSN.
 - 3) Periode UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, pada periode ini

tahun 2008 Indonesia resmi memiliki regulasi khusus mengenai perbankan syariah. Ketentuan mengenai tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab DPS sudah diatur dalam ketentuan tersendiri yakni pada Peraturan Bank Indonesia.

- b. Permasalahan-permasalahan mengenai implementasi *shariah compliance* oleh DPS pada bank syariah yaitu :
 - 1) Rendahnya tingkat kehadiran DPS terhadap pengawasan bank syariah menimbulkan penyelewengan serta kelalaian dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sehingga solusi yang tepat ialah dengan diberlakukannya sanksi administratif yang diberikan oleh OJK sebagai pihak yang berwenang.
 - 2) Kompetensi DPS kurang memadai dalam mengawasi bank syariah masih menjadi problematika yang masih terus diupayakan oleh BI/OJK bersama dengan DSN-MUI. Hal tersebut dilakukan dengan mengadakan sertifikasi, seminar, forum maupun sosialisasi hukum dapat meningkatkan kualitas kompetensi oleh DPS.
 - 3) Kurangnya jumlah DPS dalam mengawasi bank

syariah mengakibatkan anggota DPS merangkap jabatan sebagai DPS di lembaga keuangan syariah yang berbeda. Solusi yang diupayakan oleh OJK terkait hal tersebut dengan memperbaharui peraturan mengenai jumlah rangkap jabatan dan mengadakan sekolah khusus calon anggota DPS bagi semua kalangan.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Yesmil dan Adang, 2008, Pengantar Sosiologi Hukum, Jakarta, PT. Grasindo.
- Arif, Muhammad, *Riba Free Economy Model*, International Journal of Humanities and Social Science Vol. 2 No. 6 (Special Issue – March 2012), Centre for Promoting Ideas, USA www.ijhssnet.com
- Hutapea, Parulian dan Thoha, Nurianna, 2008, Kompetensi Plus, Jakarta, Gramedia.
- M. Steers, Richard, 1995, Efektivitas Organisasi, Jakarta, Erlangga.
- Martin dan Lubis, 1987, Teori Organisasi, Bandung, Ghalia Indonesia.
- Sholihin, Ahmad Ifham, 2008, Ini loh, Bank Syariah!, Jakarta: Hamdalah.
- Soekanto, Soerjono, 1984, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI Press.
- Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D, 2008, Bandung, Penerbit Alfabeta.



Upranto, J., 1995, *Pengantar Statistik Bidang Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta.

Usman, Nurdin, 2002, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Semarang, CV Obor Pustaka.

Usman, Rachmadi, 2003, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Wibowo, Sigit, 2009, *Transaksi Derivatif Coreng Industri Perbankan Syariah*, Jakarta, Sinar Harapan.

<http://www.scribd.com/doc/4685583/optimalisasi-dewan-pengawas-syariah-2-agustiano>, Agustianto, optimalisasi dewan pengawas syariah, diakses pada tanggal 28 Mei 2016 pukul 21.28 WIB

<http://bisnis.liputan6.com/read/623948/ratusan-dewan-pengawas-syariah-ri-cuma-bersertifikat-level-dasar> , Ratusan Dewan Pengawas Syariah RI Cuma Bersertifikat Level Dasar, diposting oleh Fiki Ariyanti pada 27 Juni 2013 diakses pada tanggal 26 Mei 2016 pukul 11.31 WIB