

---

# Otoritas dan Pola Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia

Bagya Agung Prabowo

## Abstract

*The monetary crisis in Indonesia has shown that the syariah banking proves that it has the significant endurance. For law protection interest for customers, syariah banking need the supervision authority for two both aspects. The first is banking administrative supervision, and the second is the syariah supervision. This task is actually taken by the institution of authority consent of supervision (BI or OJK), because the effectiveness of syariah depends greatly on the sanction available. Through single supervision pattern, the dualism of guidance and counseling for banking in Indonesia is deniable. The syariah protection for the customers can as well as be taken by optimalization of the National Syariah Board and Syariah Supervision Board.*

## Pendahuluan

Sebagaimana diketahui, secara yuridis keberadaan perbankan syariah di Indonesia sebenarnya masih relatif baru, yaitu kurang lebih 11 (sebelas) tahun sejak diberlakukannya Undang-undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Namun dalam kurun waktu yang relatif singkat itu perkembangan perbankan syariah sudah cukup pesat. Dari waktu ke waktu jumlah bank syariah semakin bertambah banyak, baik yang beroperasi secara penuh maupun yang beroperasi melalui kantor-kantor cabang yang khusus berdasarkan prinsip syariah. Demikian pula jenis produk dan jumlah mobilisasi dana masyarakat yang dikelola oleh bank-bank syariah telah semakin berkembang.

Berdasarkan data per Mei 2002, di Indonesia terdapat 2 (dua) bank umum syariah, 6

(enam) bank umum konvensional yang memiliki unit usaha syariah, dan 81 (delapan puluh satu) Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang beroperasi dengan menggunakan prinsip syariah. Total aset seluruh bank Islam nasional tersebut mencapai Rp 3.000.000.000.000,00 (tiga triliun rupiah) atau 0,29% dari total aset seluruh perbankan nasional, dan dana pihak ketiga yang dihimpun sebesar Rp 2.000.000.000.000,00- (dua triliun rupiah) atau sekitar 0,25% dari yang dicapai oleh seluruh perbankan nasional, serta pembiayaan yang disalurkan sebesar 2.500.000.000.000,00- (dua setengah triliun rupiah) atau 0,72% dari yang dicapai oleh seluruh perbankan nasional.

Meskipun angka pencapaian perbankan syariah tersebut masih relatif kecil, namun laju pertumbuhan volume usaha perbankan

syariah selama tiga tahun terakhir relatif cepat yang terlihat dari pangsa total aset dana pihak ketiga dan pembiayaan, masing-masing dari 0,11%, 0,07% dan 0,17% pada 1999, menjadi 0,29%, 0,25%, dan 0,72% pada 2002. Kualitas pembiayaan non lancar juga relatif rendah, 4,49% dibandingkan rata-rata perbankan secara nasional 12,39%.<sup>1</sup> Perkembangan perbankan syariah di tingkat internasional pun cukup pesat. Tidak lebih dari 10 (sepuluh) tahun sejak didirikannya bank syariah pertama kali pada 1973 di Dubai, tidak kurang dari 50 (lima puluh) bank bebas bunga telah beroperasi di dunia. Bank-bank besar, seperti Chase Manhattan Bank, HSBC, dan Citibank, sudah mengoperasikan layanan bebas bunga.<sup>2</sup>

Pengalaman selama masa krisis ekonomi, yang antara lain ditandai dengan terpuruknya industri perbankan nasional, juga menunjukkan bahwa bank-bank syariah dengan prinsip pokok *profit and loss sharing*, memiliki ketahanan yang cukup baik. Sebagai unit ekonomi dalam sistem keuangan, bank syariah tetap memperoleh kepercayaan dari masyarakat. Hal ini membuktikan bahwa keberadaan dan peranan perbankan syariah semakin dibutuhkan oleh masyarakat sebagai

alternatif pendanaan dalam proses pembangunan nasional, di samping perbankan konvensional yang telah ada terlebih dahulu.<sup>3</sup> Meskipun demikian, ternyata peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar beroperasinya bank syariah saat ini dipandang belum sepenuhnya mendukung pertumbuhan dan perkembangan bank syariah. Hal ini disebabkan karena bank syariah memiliki landasan teoritis dan karakteristik yang berbeda dengan bank konvensional.

Bank syariah tidak hanya menjalankan fungsi *intermediary*, sebagaimana layaknya bank konvensional, tetapi melakukan kegiatan-kegiatan ekonomi yang cukup banyak melintasi sektor riil, disamping sektor *finance* sendiri.<sup>4</sup> Dengan belum memadainya aturan dan ketentuan perbankan Islam, perbankan syariah harus menyesuaikan produk-produknya dengan hukum positif yang berbasis bunga. Akibatnya, ciri dan karakteristik syariah dapat hilang, tersamar, dan hampir tidak berbeda dengan perbankan konvensional.<sup>5</sup>

Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Jo Undang-undang No. 10 Tahun 1998 pada dasarnya adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur perbankan secara

---

<sup>1</sup>Anwar Nasution, "Keynote Speech Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia pada Seminar Perbankan Syariah dalam Sistem Perbankan Nasional: Suatu Keniscayaan", dalam *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 20, Agustus-September 2002, halaman 6-7

<sup>2</sup>Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm. xvii

<sup>3</sup>Syahril Sabirin, *Himpunan Fatwa Dewan Syariah Indonesia*, Edisi Pertama, 2001, hlm: x-xi

<sup>4</sup>M. Akhyar Adnan, "Beberapa catatan untuk RUU Perbankan Syariah", makalah disampaikan dalam work shop *Pengawasan dan Aspek Syariah dalam Operasionalisasi Perbankan Syariah*, kerja sama Bank Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 30 Juni 2003, hlm. 3

<sup>5</sup>Faturrahman Jamil, "Urgensi Undang-undang Perbankan Syariah di Indonesia", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 20, Agustus-September 2002, hlm. 39

---

keseluruhan di mana perbankan konvensional menjadi titik tekannya. Terdapat kesan bahwa undang-undang tersebut mensubordinasikan atau menganaktirikan perbankan syariah. Pasal-pasal yang menyangkut perbankan syariah masih terlalu sedikit dibanding dengan banyaknya aturan dan ketentuan yang harus dimuat dalam undang-undang. Produk dan jasa perbankan syariah dijelaskan secara terbatas dan tidak komprehensif, karena hanya mengikuti ketentuan umum perbankan konvensional saja. Pasal 6 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 jo Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, hanya memberikan sedikit pengaturan usaha bank syariah. Dalam Pasal 6 m disebutkan salah satu kegiatan usaha bank umum adalah menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Kemudian Pasal 7 dan 10 undang-undang tersebut membatasi kemungkinan bank umum melakukan kegiatan penyertaan modal, padahal ini justru menjadi karakteristik sistem perbankan syariah.

Selain itu, sistem perbankan syariah memiliki nilai dan prinsip yang berbeda dengan perbankan konvensional. Di tingkat paradigmatis, perbankan syariah memiliki seperangkat nilai dan aturan moral yang baku yang berbeda secara diametral dengan perbankan konvensional. Pada teknis operasionalnya pun, perbankan syariah memerlukan pengaturan yang berbeda dengan perbankan konvensional, misalnya, dalam sistem pengawasan, penilaian tentang CAR (*Capital Adequacy Ratio*), penilaian kualitas

aktiva produktif (KAP), dan penyisihan penghapusan aktiva produktif (PPAP).<sup>6</sup>

Guna mempertahankan keberadaan dan meningkatkan peranan perbankan syariah, maka berbagai upaya dan langkah strategi perlu terus dikembangkan. Dari sisi aturan operasional perbankan, Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas pengaturan dan pengawasan bank telah dan akan tetap melakukan berbagai langkah kebijakan yang bertujuan meningkatkan iklim yang kondusif bagi terciptanya industri perbankan yang sehat dan stabil, termasuk perbankan syariah. Di sisi lain, upaya pengembangan perbankan syariah juga memerlukan aturan-aturan yang mengikat secara syariah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dan mengingat luasnya permasalahan yang berhubungan dengan pengaturan perbankan syariah di Indonesia, maka dalam uraian ini akan memfokuskan tentang bagaimanakah otoritas dan pola pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia?

### Eksistensi Perbankan Syariah di Indonesia

Berdasarkan Undang-undang No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Bank diperkenankan melakukan usahanya berdasarkan prinsip bagi hasil. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan penyediaan jasa perbankan berdasarkan prinsip bagi hasil. Pasal 6 huruf m UU No. 10 tahun 1998, disebutkan: <sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm. 44

<sup>7</sup> Baca Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, tentang Perbankan.

"menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia".

Dengan diperkenalkannya bank melakukan kegiatan berdasarkan prinsip syariah diharapkan terjadi situasi yang saling melengkapi dengan lembaga-lembaga keuangan lainnya yang telah lebih dahulu dikenal dalam sistem perbankan nasional. Menindalanjuti pengaturan bank berdasarkan prinsip syariah tersebut, Bank Indonesia menetapkan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah dan Peraturan Bank Indonesia No. 2/27/PBI/2000 tanggal 15 Desember 2000 tentang Bank Umum, maka keberadaan Perbankan Syariah di Indonesia memiliki pijakan hukum meskipun belum mengakomodir keseluruhan instrumen yang terkait dengan sistem perbankan Islam.<sup>8</sup>

Dalam rangka menggali potensi industri yang mempunyai prospek cerah dalam bidang perbankan syariah, sementara pengaturan diatas dirasa masih kurang memenuhi kebutuhan perkembangan perbankan syariah, maka kini tengah dipersiapkan oleh Bank Indonesia, pengaturan khusus yang lebih kuat, berupa undang-undang. Kesadaran dan pemikiran demikian menunjukkan bahwa eksistensi perbankan syariah semakin mantap. Diharapan dengan berbagai keunggulan pada

sistem yang dimilikinya, perkembangannya tidak kalah dengan industri perbankan konvensional yang ada.

### Pengawasan Perbankan Syariah Di Indonesia

Pengawasan merupakan hal utama untuk dapat membangun serta mengembangkan sebuah industri perbankan, mengingat operasionalisasinya berpijak pada unsur kepercayaan. Oleh karena itu guna mengakomodir kebutuhan sistem perbankan syariah, maka substansi pengaturan dalam RUU tentang Perbankan Syariah nantinya, harus memuat asas-asas dan norma-norma hukum yang mendorong serta mengarahkan pengembangan dan perkembangan perbankan syariah yang dilengkapi dengan pemberian sanksi terhadap pelanggaran ketentuan perbankan syariah. Hal terakhir merupakan perwujudan perlindungan hukum syariah bagi para nasabanya, yang melekat pada tugas pengawasan.<sup>9</sup>

Mengingat kegiatan operasional perbankan syariah memiliki landasan teoritis dan karakteristik yang berbeda dengan bank konvensional, materi pengaturannya pun selain tunduk pada ketentuan yang bersifat umum (*lex generalis*) yang berlaku terhadap kegiatan perbankan pada umumnya, juga akan tunduk pada ketentuan-ketentuan khusus (*lex specialis*) yang hanya berlaku bagi perbankan syariah.

---

<sup>8</sup> Rochmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 65

<sup>9</sup> Zainul Arifin, *Memahami Bank Syari'ah Lingkup, Peluang, Tantangan dan Prospek* (Jakarta: Alvabel, 1999), hlm. 23

---

Hingga saat ini, melalui amanah perundang-undangan, Bank Indonesia selaku Bank Sentral masih memegang otoritas dalam pengaturan dan pengawasan perbankan di Indonesia. Dengan dipersiapkannya pembentukan Lembaga Otoritas Jasa Keuangan (OJK), maka dimungkinkan kewenangan melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap lembaga perbankan akan beralih atau dipindahbebankan kepada OJK. RUU tentang OJK tersebut merupakan realisasi dari ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

### Otoritas Pengaturan Perbankan Syariah

Pemegang otoritas pengaturan bank syariah pada saat ini berpijak pada Undang-undang No.23 tahun 1999 Pasal 8 *jo*, Pasal 24 ialah Bank Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, Bank Indonesia telah membuat aturan-aturan pelaksanaan dalam upaya mengimplementasikan kewenangan tersebut.

Salah satu tugas pokok Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas pengaturan perbankan ialah membuat aturan-aturan strategis dan teknis untuk diberlakukan terhadap seluruh *stake holder* guna mendukung perkembangan bank syariah. Dalam menjalankan tugasnya sebagai pemegang otoritas pengatur, khususnya dalam membuat ketentuan hukum yang mengandung aspek syariah, Bank Indonesia wajib meminta fatwa dari Dewan Syariah Nasional. Hal terakhir tersebut disandarkan pada pemahaman

bahwa Dewan Syariah Nasional, merupakan salah satu organ khusus dari Majelis Ulama Indonesia yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan "legalitas syariah" (*halal-haramnya*) sebuah produk.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan *stake holder* perbankan syariah meliputi institusi-institusi sebagai berikut:<sup>10</sup>

- 1) Bank umum syariah dan unit usaha syariah;
- 2) Bank Indonesia sebagai pengatur dan pengawas;
- 3) Dewan Syariah Nasional dan Dewan Pengawas Syariah;
- 4) Badan Arbitrasi Muamalah Indonesia (BAMUI), dan
- 5) Lembaga Syariah lainnya, Takaful (Asuaransi Syariah), *Baitulmal wattamwil*, BAZIS, dan perusahaan Sekuritas Syariah;
- 6) Lembaga Pmbuat Kebijakan lainnya: Departemen Keuangan dan BAPEPAM (Badan Pengawas Pasar Modal);
- 7) Perguruan tinggi/lembaga akademis yang berkaitan dengan pendidikan ekonomi dan keuangan syariah;
- 8) Organisasi dan perusahaan yang berkaitan dengan ekonomi dan keuangan syariah: organisasi massa Islam, MES (masyarakat ekonomi syariah), Perhimpunan Bank Syariah, Bursa Efek Jakarta, Perusahaan Vendor dan lain-lain;
- 9) Para nasabah bank-bank syariah;
- 10) Para pegawai bank-bank syariah.
- 11) Asosiasi Perbankan Syariah (*pen-*

---

<sup>10</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Perbankan Syariah oleh Law Office of REMY & DARUS, Jakarta, 2002.

tambahan hasil *Work Shop* FH UI!)

Dengan demikian, sesuai dengan perkembangan perbankan syariah saat ini dan di masa datang, agar bank syariah dapat berfungsi sebagaimana mestinya, maka BI sebagai otoritas peraturan perbankan diharapkan dapat mengakomodasi semua kepentingan, hak dan kewajiban dari seluruh *stake holder* sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing. Oleh karena itu, diharapkan agar materi pengaturan mengenai Otoritas Pengatur memuat pokok-pokok materi sebagai berikut:

- 1) Otoritas harus merespon kepentingan para *stake holder*, agar aturan-aturan yang dibuat benar-benar memenuhi kebutuhan.
- 2) Mengingat kehadiran perbankan syariah mengandung dua tujuan yang tidak terpisahkan, yaitu menciptakan sistem perbankan bagi perekonomian dan menerapkan syariah Islam secara utuh (*kaffah*), maka pemegang otoritas pengaturan harus mampu membuat norma-norma standar yang akan menjadi pedoman baik bagi bank syariah sendiri maupun bagi para *stake holder*-nya.
- 3) Lembaga otoritas pengatur juga diharapkan mampu menjawab atau merespon permasalahan yang muncul sewaktu waktu, dengan mengeluarkan aturan yang akan dijadikan pedoman oleh otoritas pengawas, bank syariah, dan *stake holder* lainnya.

Berdasarkan hasil studi banding terhadap peraturan-peraturan yang berlaku di negara-negara lain, seperti Bahrain, Gambia, Iran, Yordania, Kuwait, Qatar, Sudan, Turki, Emirat Arab, Yaman, dan Aljazair, kecuali di Malaysia,

mengenai ketentuan otoritas pengaturan (*regulator*) bank syariah pada umumnya sama dengan yang dipraktekkan di Indonesia yaitu berada pada Bank Sentral.

Khusus di Malaysia, berdasarkan *Malaysia Islamic Banking Act. 1983*, otoritas pengatur berada pada Menteri Keuangan sedangkan Bank Sentral hanya sebatas memberi rekomendasi terhadap hal-hal yang akan diatur Menteri.<sup>11</sup> Pasal 53 Undang-undang tersebut menyatakan bahwa:

- 1) Bank Sentral dengan persetujuan Menteri dari waktu ke waktu dapat membuat ketentuan-ketentuan yang diperlukan untuk pelaksanaan undang-undang ini.
- 2) Ketentuan-ketentuan yang dapat dibuat antara lain peraturan yang mengatur dewan pengurus dan pihak terafiliasi.

° Beberapa hal yang disarankan sehubungan dengan pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan. berkaitan dengan tugas pengaturan perbankan syariah antara lain agar kewenangan Dewan Syariah Nasional (DSN) ditentukan bahwa selain memberi fatwa yang akan menjadi pedoman baik bagi lembaga otoritas pengatur maupun bagi Dewan Pengawas Syariah (DPS) dalam menjalankan tugas pengawasan sehari-hari pada masing-masing bank, maka sebagai lembaga konsultasi dan pemberi rekomendasi pengangkatan DPS, juga perlu mempunyai kewenangan melakukan uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) terhadap calon pengurus bank syariah.

---

<sup>11</sup> Pasal 53 Malaysia Islamic Bank Act 1983.

## Otoritas Pengawas Perbankan Syariah

Pengaturan tentang otoritas pengawas bank syariah sampai saat ini masih mengacu pada Undang-Undang No.23 tahun 1999 Pasal 8 huruf c *jo.* Pasal 24 *jo.* Pasal 27 *jo.* Pasal 35 berada pada Bank Indonesia (BI).

Pengawasan yang dilakukan BI adalah pengawasan langsung (*on site examination*) dan pengawasan tidak langsung (*off site supervision*). Pengawasan langsung dilakukan dengan pemeriksaan langsung kepada bank yang bersangkutan, sedangkan pengawasan tidak langsung lebih memfokuskan pada laporan-laporan yang wajib disampaikan bank. Dalam laporan tersebut dimasukkan informasi lain yang dipandang perlu baik bersifat kualitatif maupun yang bersifat kuantitatif.<sup>12</sup> Khusus untuk perbankan syariah, fungsi pengawasan selain dilakukan oleh BI juga dilakukan oleh lembaga pengawas lain yaitu Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang berada di masing-masing bank.

Mengingat aspek pengawasan bank syariah memiliki kekhususan yaitu meliputi aspek keuangan dan administratif di satu sisi, dan aspek *syariah compliance* di sisi lain, maka dalam membuat aturan tentang pengawasan diharapkan agar aturan tersebut memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Memberi penegasan mengenai lembaga mana yang memiliki otoritas untuk melakukan pengawasan bank-bank yang di dukung ketentuan-ketentuan tentang syarat-syarat administratif, tugas dan wewenang dari lembaga pengawas tersebut dan para pengawasnya;
  - 2) Memberi penegasan mengenai pembagian wewenang pengawasan administratif dan keuangan, serta pengawasan ketaatan terhadap ketentuan-ketentuan syariah;
  - 3) Memberi penegasan dan kepastian tentang hubungan kerja antara unit-unit lembaga pengawas;
  - 4) Memberi penegasan dan kepastian tentang prosedur dan mekanisme pengawasan yang mengatur ruang lingkup kewenangan yang jelas bagi lembaga pengawas di satu sisi dan hak dan kewajiban bank syariah sebagai pihak yang diawasi di sisi lain;
  - 5) Menetapkan sanksi hukum yang jelas dan pasti terhadap pelanggaran hukum oleh pengawas dan terhadap tindakan pengawas yang menyalah gunakan wewenang.
- o Sebagai bahan perbandingan, menurut ketentuan *Malaysia Islamic Banking Act*. Tahun 1983 Pasal 31, Bank Sentral mempunyai kewenangan untuk memeriksa dari waktu ke waktu dengan memperhatikan aspek kerahasiaan seluruh buku, rekening dan transaksi seluruh bank Islam serta seluruh cabang, agen, dan kantor cabang di luar Negeri. Pasal 32 menegaskan bahwa Menteri dapat meminta Bank Sentral untuk melakukan pemeriksaan terhadap bank atas hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31. Bank Sentral Malaysia dengan persetujuan Menteri dapat membuat ketentuan-ketentuan yang mengatur pengawasan kepemilikan bank Islam terhadap saham perusahaan, akuisisi terhadap aset tetap Bank Islam dan

<sup>12</sup> Harisman, "Tugas Bank Indonesia dalam Pengawasan dan Pembinaan Perbankan Syariah di Indonesia" jurnal *Hukum Bisnis*, Vol.20. Edisi Agustus-September 2002, hlm. 28-29.

pengawasan terhadap pihak-pihak yang akan menjadi mitra dari Bank Islam tersebut.

Sebagaimana telah dikemukakan dimuka bahwa sebagai pelaksanaan Pasal 34 Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sedang dipersiapkan RUU mengenai Otoritas jasa Keuangan (OJK). Berkaitan dengan hal tersebut, serta berdasarkan uraian diatas, disarankan agar materi pengaturan yang mengatur otoritas pengawasan bank syariah memuat pokok-pokok materi sebagai berikut:<sup>13</sup>

- 1) Agar ditetapkan lembaga yang memiliki otoritas untuk melakukan pengawasan terhadap bank-bank syariah (pada saat ini sesuai dengan ketentuan Pasal 24 Undang-undang No.23 Tahun 1999 adalah Bank Indonesia) dibantu oleh DPS beserta lembaga pengawas internal bank lainnya. Ketentuan tersebut untuk mempertegas syarat-syarat administratif mekanisme pengawasan, tugas dan wewenang dari BI, DPS, dan unit pengawas lainnya;
- 2) Agar diatur kewenangan dari masing-masing unit pengawas secara tegas, misalnya wewenang pengawasan administratif dan keuangan ada pada otoritas pengawas perbankan (pada saat ini adalah Bank Indonesia) sedangkan wewenang pengawasan atas ketaatan terhadap ketentuan-ketentuan syariah ada pada DPS dengan berpedoman pada fatwa dari DSN;
- 3) Agar diatur hubungan kerja yang jelas antara BI, DSN, DPS, dan unit pengawas

internal lainnya.

- 4) Agar diatur bahwa prosedur dan mekanisme pengawasan secara jelas memuat hak dan kewajiban otoritas pengawas, DSN, DPS, dan unit pengawas internal lainnya.
- 5) Agar sanksi hukum sebagai konsekuensi dari pelaksanaan pengawasan harus diatur dengan jelas, agar ruang lingkup pengawasan diperluas sejak proses perizinan, pendirian, operasionalisasi hingga pembubaran bank syariah.

Perlu disadari bahwa keberadaan Dewan Syariah Nasional (DSN) dalam usianya yang masih sangat muda, serta belum memiliki otoritas pengawasan yang penuh, maka masih menghadapi berbagai masalah dan kendala untuk kelancaran perkembangannya. Beberapa masalah yang selama ini berhasil diidentifikasi antara lain :<sup>14</sup>

- 1) Selain Undang-undang Perbankan, belum ada Undang-Undang atau Peraturan pemerintah yang secara komprehensif memberikan peluang dan dukungan bagi keberadaan lembaga Keuangan Syariah.
- 2) Pemahaman masyarakat Islam di Indonesia mengenai masalah muamalah syariah khususnya yang berkaitan dengan perbankan syariah atau lembaga keuangan syariah masih sangat terbatas, oleh karenanya masih diperlukan pencerahan dan sosialisasi.
- 3) Keberadaan Dewan Syariah Nasional hingga saat ini belum didukung oleh infrastruktur yang memadai, termasuk perkantoran dan pembiayaan bagi

---

<sup>13</sup> Naskah Akademik, RUU tentang Perbankan Syariah, *op. cit.* hlm. 153-154

<sup>14</sup> Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional. *op. cit.* hlm. 127

---

perkembangannya. Idealnya Dewan Syariah Nasional dapat dibiayai oleh masyarakat perbankan / lembaga keuangan syariah serta didukung oleh pemerintah maupun sumber-sumber dana umat. Sementara ini biaya operasional Dewan Syariah Nasional di bantu oleh Bank Indonesia.

- 4) Di bidang Sumber Daya Manusia pun harus diakui masih belum diperoleh tenaga-tenaga pengawas syariah yang handal dan ideal, dalam arti tenaga-tenaga yang menguasai teknis keuangan syariah di satu sisi, serta kemampuan di bidang ilmu syariah maupun reputasi sosialnya.

Dengan mengacu Materi Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah Bab XI, tentang Pembinaan dan Pengawasan Bank syariah, bahwa otoritas pengaturan dan pengawasan sebaiknya dibawah satu lembaga atau badan yang memiliki otoritas penuh, agar mampu bekerja secara optimal. Namun demikian lembaga tersebut perlu diikat dengan kewajiban untuk memperhatikan fatwa Dewan Syariah Nasional.

Hal ini disandarkan pada kenyataan yuridis, bahwa Bank Indonesialah (saat ini) yang memiliki otoritas pembinaan dan pengawasan sekaligus penerapan sanksi terhadap setiap pelanggaran.

Sementara keberadaan Dewan Syariah Nasional tetap dibutuhkan sebagai lembaga konsultatif yang independen. Posisi independen ini perlu dipertahankan untuk terciptanya mekanisme kontrol yang sehat, sehingga tetap dapat berperan sebagai salah satu lembaga pengawas publik, disamping

lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya yang *concern* terhadap kinerja, serta tumbuh dan berkembangnya perbankan syariah di Indonesia.

### Simpulan

Dari keseluruhan uraian dimuka maka dapat disimpulkan bahwa kesadaran dan pemikiran tentang RUU Perbankan Syariah menunjukkan bahwa eksistensi perbankan syariah dengan berbagai keunggulan sistem yang dimilikinya, menjadi semakin mantap dan dibutuhkan. Berkaitan dengan pola pengawasannya, maka lembaga pemegang otoritas pengawasan (BI ataupun OJK nantinya) harus dapat melakukan pengawasan terhadap dua aspek sekaligus, *pertama* pengawasan administratif perbankan, *kedua* pengawasan syariah sesuai dengan kekhususan sistem yang dianutnya. Namun demikian lembaga pengawas secara jelas harus ditekankan kewajibannya untuk meminta dan mengikuti fatwa Dewan Syariah Nasional, salah satu organ MUI, selaku lembaga independen yang memegang legalitas kehalalan suatu produk.. Tegaknya syariah, sudah seharusnya didukung dengan sanksi. Dengan pola pengawasan satu atap diatas, dualisme dalam pembinaan dan pengawasan perbankan di Indonesia, dapat dihindari.

Selain itu, Dewan Pengawas Syariah sebagai pengawas syariah-internal, perlu penguatan otoritas untuk dapat memastikan perlindungan syariah bagi para nasabah, misalnya melalui persyaratan serta komposisi keanggotaannya.□

## Daftar Pustaka

- Adnan, M. Akhyar, "Beberapa catatan untuk RUU Perbankan Syariah," makalah disampaikan dalam work shop *Pengawasan dan Aspek Syariah dalam Operasionalisasi Perbankan Syariah*, kerja sama Bank Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 30 Juni 2003.
- Antonio, Safi'i, & Muhammad, M, *Bank Syariah bagi Bankir dan Praktisi Keuangan*, Kerjasama Bank Indonesia dan Tazkia Institut, Jakarta, 1420 H/1999 Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999.
- Arifin, Zainul, Makalah *Strategi Memepersiapkan Sumber Daya Insani mengantisipasi Perkembangan Lembaga Keuangan Syariah*, Disampaikan Pada Seminar Nasional Ekonomi Islam dan Kongres Kelompok Studi Ekonomi Islam, FE UNDIP, Semarang, 11-13 Mei 2000.
- Arifin, Zainul, *Memahami Bank Syariah Lingkup, Peluang, Tantangan dan Prospek*, Jakarta: Alvabel, 1999.
- Djumhana, Muhammad, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Faruqan, M. Nabahan, *Sistem Ekonomi Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Harisman, "Tugas bank Indonesia dalam pengawasan dan pembinaan Perbankan Syariah di Indonesia," jumul *Hukum Bisnis*, Vol.20. Edisi Agustus-September 2002.
- Harisman, "Tugas Bank Indonesia dalam Pengawasan dan Pembinaan Perbankan Syariah di Indonesia," jumul *Hukum Bisnis*, Vol.20, Edisi Agustus-September 2002.,
- Jamil, Faturrahman, *Urgensi Undang-undang Perbankan Syariah di Indonesia*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 20, Agustus-September 2002.
- Lubis, Ibrahim, *Ekonomi Islam Pengantar II*, Jakarta: Kalam Mulia, 1995.
- Muhammad, *Lembaga-Lembaga Keuangan Umat Kontemporer*, Yogyakarta: UI Press, 2000.
- Muhammad, *Sistem dan Prosedur Nasional Bank Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Muslehuddin, Muhammad, *Pandangan Islam Tentang Asuransi dan Riba*, Bandung: Pustaka Hidayat, 1995.
- Muslehuddin, Muhammad, *Sistem Perbankan Islam*, Judul Asli: *Banking and Islamic Law*, Penerjemah Aswin Simamora, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- Nasution, Anwar, Keynote speech Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia pada Seminar "Perbankan Syariah dalam Sistem Perbankan Nasional. Suatu Keniscayaan," dalam, jumul *Hukum Bisnis*, Volume 20, Agustus-September 2002.
- Perwataatmadja, Karnaen dan Muhammad Safi'i Antonio, *Apa dan bagaimana Bank Islam*, Yogyakarta: PT. Dana Bakti Prima Yasa, 1994.

- 
- Sabirin, Syahril, *Himpunan Fatwa Dewan Syariah Indonesia*, Edisi Pertama, 2001.
- Setyowati, Ro'fah, "Aspek Pengawasan Pada Bank Muamalat Indonesia," *Tesis Surabaya: PPs – UNAIR*, 1998.
- Sumitro, Warkum, *Asas-Asas Perbankan Islam dan Lembaga Terkait (BMUI dan Takaful) di Indonesia*, Jakarta: RadjaGrafindo Persada, 1996.
- Syahdeine, Sutan Remy, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993.
- Syahdeine, Sutan Remy, *Perbankan Islam dan Kedudukan dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999.
- Usman, Rochmadi, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Usman, Rochmadi, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Malaysia Islamic Bank Act 1983.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Perbankan Syariah*, 2002, oleh Law Office of REMY & DARUS, Jakarta.
- Undang-Undang No.23 Tahun 1999, tentang *Bank Indonesia*
- Undang-Undang No.10 tahun 1998, tentang *Perubahan Atas Undang-Undang No.7 tahun 1992 Tentang Perbankan*.
- Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia, No.32/33/Kep/Dir Tahun 1999 tentang *Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah*.
- Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia, No. 32/33/Kep/Dir. Tahun 1999 tentang *Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah*.
- Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional, diterbitkan atas kerja sama Dewan Syariah Nasional MUI dan Bank Indonesia, Jakarta, 2001.

