

Otoritas Pengawasan Perbankan Syariah Di Indonesia

Umami Kalsum

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam IAIN Kendari

E-mail: kalsumummi75@gmail.com

Abstract

Authority Supervision Banking Sharia in Indonesia to study on a critical about supervision banking sharia from side juridical normative. Settings and supervision banking sharia based on Law Number 3 of 2004 concerning Changes the Law Number 23 of 1999 concerning Bank Indonesia and Law No. 21 of 2008 are the authority of BI. Post the enactment of Law No. 21 of 2011 concerning FSA then supervision banking the original sharia to be BI's authority to switch to OJK. With so, the institution Settings and development banking sharia too switch from BI to the OJK, Committee Banking Sharia (KPS) and changed by the OJK and expanded to be Committee Development Services Finance Sharia (KPJKS). For that needed cooperation good coordination between BI and OJK. While supervision from sharia permanent is do by DSN-MUI and in LKS level is DPS as extension hands of DSN-MUI. Because fatwas issued DSN-MUI fixed applies and regulations issued by the BI good PBI and SEBI be fixed to be umbrella law supervision of Islamic banks by DPS anyway applies.

Keywords: *authority, supervision, syariah banking in Indonesia.*

Abstrak

Otoritas Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia mengkaji tentang pengawasan perbankan syariah dari sisi yuridis normatif. Pengaturan dan pengawasan perbankan syariah berdasarkan UU Nomor 3 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia dan UU No 21 tahun 2008 merupakan wewenang BI. Pasca berlakunya UU No 21 tahun 2011 tentang OJK maka pengawasan perbankan syariah yang semula menjadi wewenang BI beralih ke OJK. Dengan demikian, lembaga pengaturan dan pengembangan perbankan syariah juga beralih dari BI ke OJK, Komite Perbankan Syariah (KPS) dan oleh OJK diubah dan diperluas menjadi Komite Pengembangan Jasa Keuangan Syariah (KPJKS). Untuk itu dibutuhkan kerjasama koordinasi yang baik antara BI dengan OJK. Sementara pengawasan dari syariah tetap merupakan dilakukan oleh DSN-MUI dan di tingkat LKS adalah DPS sebagai perpanjangan tangan DSN-MUI. Sebab fatwa-fatwa yang dikeluarkan DSN-MUI tetap berlaku serta aturan yang dikeluarkan BI baik berupa PBI maupun SEBI tetap menjadi payung hukum pengawasan bank syariah oleh DPS tetap berlaku.

Kata Kunci: *Otoritas, pengawasan, perbankan syariah di Indonesia.*

Pendahuluan

Perbankan syariah dalam sistem perbankan nasional harus bersinergi dengan lembaga-lembaga keuangannya lainnya dalam menopang pembangunan

nasional. Tujuan pembangunan nasional sebagaimana telah diamanatkan Undang-undang 1945 adalah agar terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi dengan

mengembangkan sistem ekonomi yang berkeadilan.

Secara kelembagaan perbankan syariah berbeda dengan bank konvensional yang mempunyai ciri khas yang tidak dimiliki oleh bank konvensional, di samping ia harus tunduk kepada peraturan perundang-undangan perbankan secara umum bank syariah juga harus tunduk kepada peraturan khusus tentang perbankan syariah itu sendiri dan menjada kekhasannya yaitu kepatuhan syariahnya.

Perbankan syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berasaskan prinsip syariah, demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian. Dan pasal 35 UUPS kembali menegaskan bahwa perbankan syariah dalam melakukan kegiatan usahanya wajib menerapkan prinsip kehati-hatian. Prinsip kehati-hatian adalah pedoman pengelolaan bank yang wajib dianut untuk mewujudkan perbankan yang sehat, kuat, dan efisien sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Metodologi Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Sumber data yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan, buku-buku dan artikel-artikel yang terkait dengan objek penelitian. Teknik analisis data dengan menggunakan analisis kualitatif. Sementara dalam menarik kesimpulan dengan metode berpikir deduktif.

Sejarah dan Dasar Hukum Perbankan Syariah di Indonesia

Ide mendirikan bank syariah di Indonesia muncul pada tahun 1970-an, hanya kendala dari segi politik, karena dianggap berkonotasi ideologi yang merupakan bagian atau berkaitan dengan konsep Negara Islam, oleh karena itu

tidak dikehendaki oleh rezim Orde Baru. Namun gagasan bank syariah atau bank bebas bunga digulirkan kembali dalam lokakarya yang diselenggarakan MUI di Cisarua Bogor pada tanggal 19-29 Agustus 1990, yang diikuti oleh para pejabat moneter Indonesia, para bankir, para ekonom dan juga para ulama ahli hukum Islam. Sekalipun status hukum bunga bank masih mengambang dalam lokakarya itu namun forum berhasil menyepakati untuk mendirikan bank bebas bunga yang sejalan dengan syariah Islam. Rekomendasi lokakarya itu ditindaklanjuti oleh Musyawarah Nasional (Munas) MUI ke IV dengan menugaskan dewan pimpinan MUI untuk memprakarsai pendirian bank bebas bunga dengan prinsip Islam dengan membentuk tim kerja pendirian bank Islam di Indonesia (Amin; 1992, 119-120). Hasil kerja tersebut dengan ditandatanganinya berdirinya Bank Muamalat Indonesia sebagai bank umum Islam pertama pada tanggal 1 November 1991 dan resmi beroperasi pada tanggal 1 Mei 1992.

Pemerintah merespon berdirinya bank muamalat tersebut dengan disahkannya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan pada tanggal 25 Maret 1992. Undang-undang tersebut merevisi UU No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan guna mengakomodir sistem perbankan yang menjalankan prinsip bagi hasil. Meskipun UU No. 7 Tahun 1992 tidak secara eksplisit menyebutkan pendirian bank syariah atau bank bagi hasil dalam pasal-pasalnya secara khusus. Namun dilanjutkan PP No. 72 /1992 tentang bank berdasarkan prinsip bagi hasil dan diundangkan dalam lembaran negara RI No. 119/1992, tanggal 30 Oktober 1992.

BMI tetap bertahan dengan mandiri selama beberapa tahun sampai keluar UU No. 10 tahun 1998 sebagai perubahan UU no. 7 tahun 1992 yang memberikan peluang terhadap pendirian bank baru

yang berpola bagi hasil serta memberikan kesempatan pada bank yang menerapkan bunga (konvensional) untuk melayani sistem bagi hasil yang dikenal dengan bank konvensional yang memiliki unit usaha syariah (UUS), atau dalam istilah lain *dual banking system* (Pasal 1 ayat 3 UU. No. 10). UU No. 10 tahun 1998 secara jelas telah merubah sebutan bank berdasarkan prinsip bagi hasil sebagaimana tertuang dalam UU No. 7 tahun 1992 menjadi bank berdasarkan prinsip syariah. Hal ini dijelaskan pada pasal 1 ayat (3), ayat (4), ayat (12) dan ayat (13), bahkan pada pasal 1 ayat (13) dijelaskan secara rinci tentang pengertian prinsip syariah dan menempatkan hukum Islam dalam perikatan hukum postif di Indonesia.

Dengan diberlakukannya UU No. 10 tahun 1998 maka landasan hukum bank syariah semakin cukup jelas dan kuat, baik dari segi kelembagaannya maupun landasan operasionalnya pada saat itu. Kemudian kedudukannya didukung dengan keluarnya UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang menyatakan bahwa BI dapat menerapkan kebijakan moneter berdasarkan prinsip syariah (Pasal 10 (2) dan pasal 11 ayat (1 dan 2) UU No. 23 tahun 1999). Kedua UU tersebut menjadi landasan hukum bagi perbankan nasional untuk memulai menerapkan *dual banking system* yaitu penggunaan perbankan konvensional dan perbankan syariah yang berjalan paralel sekaligus menghapus pasal 6 PP No. 72 tahun 1992 yang melarang *dual banking system*.

Dengan lahirnya beberapa UU tersebut semakin mengokohkan eksistensi perbankan syariah di Indonesia dan membawa dampak yang luar biasa dalam memacu pertumbuhan dan perkembangan institusi keuangan yang berbasiskan pada nilai-nilai Islam. Bahkan peraturan itu tidak hanya menyangkut eksistensi dan legitimasi bank syariah dalam sistem perbankan nasional, tetapi

juga meliputi aspek kelembagaan dan sistem operasional perbankan syariah itu sendiri. Namun UU No. tahun 1998 masih terdapat beberapa masalah hukum yang harus diatur dengan lebih baik (Iska; 2012, 256). Kerisauan tersebut akhirnya terjawab dengan lahirnya UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang disahkan pada tanggal 16 Juli 2008 sebagai jaminan kepastian usaha dan jaminan perlindungan hukum yang sangat diperlukan, bahkan undang-undang ini menjadi payung yuridis bagi semua kalangan yang berhubungan dengan bank syariah.

Dengan berlakunya Undang-undang No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah tidak berarti segala ketentuan mengenai perbankan syariah yang diatur dalam Undang-undang No. 7 tahun 1992 tentang perbankan sebagaimana telah diamandemen dengan UU No. 10 tahun 1998 serta peraturan pelaksanaannya menjadi tidak berlaku lagi. Menurut pasal 69 (ketentuan penutup) UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, UU No. 7 tahun 1992 sebagaimana telah diamandemen UU No. 10 tahun 1998 beserta peraturan pelaksanaannya dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU No. 21 tahun 2008 (Sjahdeini; 2010, 139).

Perbankan syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berasaskan prinsip syariah, demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian (Pasal 2 UUPS). Dan pasal 35 UUPS kembali menegaskan bahwa perbankan syariah dalam melakukan kegiatan usahanya wajib menerapkan prinsip kehati-hatian. Prinsip kehati-hatian adalah adalah pedoman pengelolaan bank yang wajib dianut untuk mewujudkan perbankan yang sehat, kuat, dan efisien sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pentingnya Pengawasan dalam Bank Syariah

Pengawasan merupakan elemen penting dalam manajemen untuk menjamin tujuan organisasi dan manajemen tercapai (Handoko; 2003, 359). Pengawasan perbankan syariah pada dasarnya memiliki dua sistem, yaitu: *pertama*, pengawasan dari aspek keuangan, kepatuhan pada perbankan secara umum dan prinsip kehati-hatian bank; dan *kedua*, pengawasan prinsip syariah dalam kegiatan operasional bank. Oleh karena itu struktur kepengawasan dalam perbankan syariah terdiri dari dua sistem, yaitu, *pertama*, 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 mengatur ke dalam dan dilakukan agar terdapat mekanisme dan sistem kontrol untuk kepentingan manajemen; *kedua*, sistem pengawasan eksternal, yang terdiri atas unsur Bank Indonesia (BI), DSN-MUI dan *stakeholder*. Sistem pengawasan eksternal ini pada dasarnya diorientasikan untuk memenuhi kepentingan nasabah dan publik secara umum.

Pengawasan Bank Indonesia (BI)

Regulasi dan supervisi pada sektor perbankan dilaksanakan oleh Bank Indonesia berdasarkan amanat UU Nomor 6 Tahun 2009. Sektor perbankan diatur dan diawasi oleh BI karena sektor tersebut memiliki pertautan erat dengan kebijakan moneter, mengawasi dan mengatur sektor perbankan merupakan salah satu tugas untuk mencapai kestabilan nilai tukar rupiah. Senada dengan itu (Pasal 8 UU No. 3 tahun 2004), BI dinyatakan bahwa pengaturan dan pengawasan bank merupakan salah satu tugas Bank Indonesia. Dalam rangka

melaksanakan tugasnya, Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu bank, melaksanakan pengawasan bank, serta mengenakan sanksi terhadap bank (Pasal 24). Selain itu, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian (Pasal 25).

Sementara pengaturan pengawasan perbankan syariah secara khusus terdapat pada Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbank Syariah pasal 50, bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap bank syariah dan UUS dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral. Pengawasan bank meliputi pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) atas dasar laporan bank dan pengawasan langsung (*on-site supervision*) dalam bentuk pemeriksaan di kantor bank yang bersangkutan. Untuk itu, Bank Indonesia mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia (PBI) yang mewajibkan bank syariah memelihara tingkat kesehatan yang meliputi sekurang-kurangnya mengenai kecukupan modal, kualitas asset, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas manajemen yang menggambarkan kapabilitas dalam aspek keuangan, kepatuhan terhadap prinsip syariah dan prinsip manajemen islami, serta aspek lainnya yang berhubungan dengan usaha bank syariah dan UUS, dengan segala macam kriterianya (Pasal 51 ayat (1) dan (2) UU No. 21 Tahun 2008).

Bank Indonesia sebagai kapasitasnya sebagai pengawas terhadap bank syariah mempunyai wewenang sebagaimana diatur pada pasal 29 ayat (1) Undang-undang No. 10/1998. *Pertama*, aspek administrasi. Wewenang BI terhadap bank syariah berkaitan dengan perubahan aktivitas usaha dan pembukaan kantor cabang syariah serta pendirian bank yang berdasarkan prinsip syariah harus dengan izin Bank Indonesia.

Kedua, aspek keuangan. Berdasarkan pasal 11 UU No. 10/1998 dan pasal 37 UU No. 21/2008, BI memiliki wewenang untuk menetapkan pembiayaan maksimum tidak boleh melebihi 30 % (tiga puluh persen) dari modal bank syariah.

Berkaitan dengan pengawasan BI terhadap bank syariah, bank syariah wajib menyampaikan segala keterangan dan penjelasan mengenai perhal usahanya kepada Bank Indonesia menurut tata cara yang ditetapkan PBI (Pasal 52 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2008). Untuk itu dalam rangka pelaksanaan tugas pengawasan Bank Indonesia berwenang:

1. Memeriksa dan mengambil data/dokumen dari setiap tempat yang terkait dengan bank syariah.
2. Memeriksa dan mengambil data/dokumen dan keterangan dari setiap pihak yang menurut penilaian Bank Indonesia memiliki pengaruh terhadap bank syariah;
3. Memerintahkan bank syariah melakukan pemblokiran rekening tertentu, baik rekening simpanan maupun rekening pembiayaan.

Undang-undang Perbankan Syariah memberikan kewenangan kepada Bank Indonesia untuk mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia yang mengatur sekurang-kurangnya meliputi: *pertama*, ruang lingkup, tugas dan fungsi DSN, *kedua*, jumlah anggota DPS, *ketiga*, masa kerja, *keempat*, komposisi keahlian, *kelima*, maksimal jabatan rangkap; dan *terakhir*, pelaporan DPS (Pasal 32 ayat (4) UU Perbankan Syariah).

Pengawasan Dewan Pengawas Syariah (DPS)

Pengawasan syariah dalam sistem perbankan syariah di Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang kemudian dijabarkan dalam peraturan dan surat edaran yang dikeluarkan Bank Indonesia. Berdasarkan peraturan

perundang-undangan tersebut badan yang memiliki otoritas pengawasan syariah di tingkat nasional adalah DSN yang dibentuk MUI dengan tugas mengawasi dan mengarahkan LKS dalam kegiatan operasionalnya sesuai syariah (Keputusan DSN-MUI Nomor 01 tahun 2000 tentang Pedoman Dasar DSN-MUI). Dan di tingkat LKS yang melakukan pengawasan tersebut adalah Dewan Pengawas Syariah.

Pengawasan terhadap ketaatan syariah pada perbankan syariah sangat penting dalam struktur tata kelolanya, dilihat dari segi keagamaan, sosial, ekonomi, hukum, dan tata kelola. Dari segi keagamaan, pengawasan syariah merupakan perwujudan dari kemampuan para ulama untuk memahami, menafsirkan dan menyebarkan prinsip-prinsip syariah. Dalam hal keberadaan DPS sangat penting untuk membantu bank syariah dalam operasionalnya senantiasa selaras dengan syariah. Dari segi sosial keberadaan DPS dapat menghilangkan keraguan terhadap kepatuhan kegiatan bank terhadap prinsip syariah. Dari sisi ekonomi, pengawasan syariah pada bank syariah memiliki hubungan positif dengan keuntungan bank tersebut (Sudi; 2015, 51-52).

DPS adalah suatu dewan yang didirikan untuk mengawasi kegiatan operasi bank syariah agar tidak melanggar prinsip syariah atau senantiasa sesuai dengan prinsip muamalah dalam Islam. Yang dimaksud dengan prinsip syariah adalah hukum Islam tentang kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh DSN-MUI dan DPS wajib mengikuti dan berpedoman kepada fatwa DSN-MUI sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam mengeluarkan fatwa mengenai produk dan jasa bank syariah. Sementara DPS dalam Undang-undang Perbankan Syariah disebutkan bahwa DPS adalah lembaga yang memberikan nasihat dan saran kepada

direksi serta mengawasi kegiatan bank agar sesuai dengan prinsip syariah. Senada dengan pedoman dasar DSN-MUI yang menyatakan bahwa DPS adalah badan yang ada di lembaga keuangan syariah dan bertugas mengawasi pelaksanaan keputusan Dewan Syariah Nasional di lembaga keuangan syariah. Untuk tujuan itulah suatu keharusan bagi setiap bank syariah harus membentuk Dewan Pengawas Syariah sebagaimana diatur pada pasal 32 UU No. 21/2008 tentang Perbankan Syariah, yang dijelaskan bahwa Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk di bank syariah dan bank umum konvensional yang memiliki UUS. Dewan Pengawas Syariah diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia. MUI sendiri mendelegasikan wewenang pengaturan DPS kepada DSN yang dibentuknya.

DPS atau *Shariah Supervisory Board* adalah badan independen (Sudi; 2015, 146) yang terdiri dari pakar di bidang muamalah yang juga memiliki pengetahuan di bidang ekonomi perbankan. Keanggotaan DPS pada setiap lembaga keuangan syariah harus memiliki sedikitnya tiga orang anggota DPS; salah seorang dari mereka ditetapkan sebagai ketua dan masa tugas anggota DPS adalah empat tahun. Dan keberadaan DPS dalam pasal 32 UU Perbankan Syariah merupakan penegasan dan pengulangan terhadap ketentuan yang ada pada pasal 109 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dengan demikian, keberadaan DPS mempunyai status hukum yang sangat kuat karena diatur dalam dua UU sekaligus.

Patokan utama bagi Dewan Pengawas Syariah untuk menilai apakah sebuah bank syariah sudah memenuhi prinsip syariah adalah fatwa MUI yang kemudian diupayakan menjadi Peraturan Bank Indonesia melalui Komite Perbankan Syariah. Bank syariah adalah bank yang menjalankan kegiatan

usahanya berdasarkan prinsip syariah dan menurut Organization of the Islamic Conference, bank Islam merupakan institusi keuangan yang memiliki hukum, aturan dan prosedur sebagai wujud dari komitmen kepada prinsip syariah serta melarang menerima dan membayar bunga dalam proses operasional yang dijalankan (Rivai dan Arifin; 2010, 31).

Dewan Pengawas Syariah bertugas memberikan nasihat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan bank syariah sesuai dengan prinsip syariah. Ketentuan ini menegaskan bahwa pengawasan terhadap bank syariah dilakukan bukan hanya dari sisi kepatuhan hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku saja, tetapi juga dari sisi prinsip syariah yang dijalankannya. Kepatuhan syariah dalam operasional bank seharusnya meliputi produk, sistem, teknik dan identitas perusahaan bukan hanya produk saja. Oleh karena itu budaya perusahaan yang meliputi pakaian, dekorasi dan image perusahaan juga merupakan salah satu aspek kepatuhan syariah dalam bank syariah yang bertujuan untuk menciptakan suatu moralitas dan spritualitas kolektif yang apabila digabungkan dengan produksi barang dan jasa, maka akan menopang kemajuan dan pertumbuhan jalan hidup yang islami (Algaoud dan Lewis; 2005, 238). Secara spesifik pelaksanaan tugasnya sebagai berikut:

1. Menilai dan memastikan pemenuhan prinsip syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkannya;
2. Mengawasi proses pengembangan produk baru bank agar sesuai dengan fatwa DSN-MUI;
3. Meminta fatwa kepada DSN MUI untuk produk baru bank yang belum ada fatwanya, pada posisi ini DSN berfungsi sebagai mediator antara lembaga keuangan syariah dengan DSN dalam mengkomunikasikan usul dan

saran pengembangan produk dan jasa dari lembaga keuangan syariah yang memerlukan kajian dan fatwa DSN.

4. Melakukan review secara berkala atas pemenuhan prinsip syariaah terhadap mekanisme penghimpunan dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bank;
5. Meminta data dan informasi terkait dengan aspek syariaah dari satuan kerja bank dalam rangka pelaksanaan tugasnya.

Sedangkan menurut Arifin (Sutedi, 2005, 1490150) yang dikutip oleh Sutedi, ada tiga fungsi yang harus dijalankan DPS, yaitu:

1. Sebagai penasihat dan pemberi saran kepada direksi, pimpinan unit usaha syariaah dan kantor cabang syariaah mengenai hal-hal yang berkaitan dengan syariaah.
2. Sebagai mediator antara bank dan DSN dalam mengkomunikasikan usul serta sarab pengembangan produk dan jasa dari bank yang memerlukan kajian dan fatwa DSN.
3. Sebagai perwakilan DSN yang ditempatkan pada bank syariaah. DPS wajib melaporkan kegiatan usaha seta perkembangan bank syariaah yang diawasinya kepada DSN sekurang-kurangnya satu kali setahun.

Mekanisme pengawasan DPS yaitu DPS dengan cara mengadakan analisis operasional bank syariaah dan mengadakan penilaian terhadap setiap kegiatan dan produk bank tersebut termasuk terhadap pengembangan produk baru. Dari analisa tersebut DPS dapat memastikan bahwa kegiatan operasional bank syariaah tersebut telah sesuai dengan fatwa DSN-MUI, DPS juga memberikan pendapat dari aspek syariaah terhadap pelaksanaan operasional bank dan produk yang dikeluarkan secara keseluruhan dalam laporan publikasi bank, DPS juga mengkaji produk dan jasa baru yang belum ada fatwa untuk dimintakan fatwa kepada DSN (Saeed;

2004, 171-172). Kemudian DPS menyampaikan laporan hasil pengawasan mereka sekurang-kurangnya enam bulan sekali kepada direksi, komisaris, DSN dan kepada Bank Indonesia (Utama; 2017, 82-83).

Fungsi dan peran DPS pada perbankan syariaah memiliki hubungan yang kuat dengan manajemen risiko perbankan syariaah, yaitu risiko reputasi yang akan mempengaruhi risiko lainnya, seperti risiko likuiditas. Pelanggaran terhadap aspek syariaah yang jika dibiarkan oleh DPS jelas akan merusak citra dan kredibilitas perbankan syariaah di mata publik, sehingga dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap perbankan syariaah. Sebab kredibilitas suatu bank syariaah sangat ditentukan oleh tingkat kredibilitas DPS dalam masalah kinerja, independensi dan kompetensi sehingga peran dan fungsi DPS harus dioptimalkan dalam pengawasan internal syariaah untuk membangun jaminan kepatuhan syariaah bagi *stakeholders* bank syariaah di Indonesia. Untuk itu kualifikasi pengangkatan DPS harus diperketat melalui proses yang lebih selektif agar terpilih DPS yang mampu mengawasi dan mengawal operasional perbankan syariaah sesuai prinsip-prinsip syariaah (Utama; 2017, 81).

Survey terhadap berbagai perusahaan di banyak negara yang dilakukan oleh Chapra dan Ahmed (2002, 110) bahwa isu-isu tata kelola perusahaan (*corporate governance*) pada lembaga-lembaga keuangan syariaah (LKS) menunjukkan bahwa tanggung jawab terpenting dari bank syariaah adalah menciptakan kepercayaan nasabah atau investor bahwa bank tersebut patuh terhadap prinsip syariaah. Dan lembaga yang bertugas mengawasi kepatuhan terhadap prinsip syariaah tersebut adalah DPS sebagai bagian dari prinsip tata kelola perusahaan pada LKS bersangkutan.

Dengan demikian, peranan DSN dan DPS begitu penting dalam pengawasan perbankan syariah. DPS memastikan agar kegiatan operasional, produk dan jasa perbankan syariah agar tetap sesuai dengan prinsip syariah. Sedangkan DSN merupakan lembaga yang memberikan rekomendasi anggota DPS yang memiliki keahlian dan kompetensi syariah yang mumpuni dan menerbitkan fatwa produk dan jasa bank syariah yang bersifat nasional sehingga dapat dijadikan pedoman yang seragam bagi DPS. Jadi DSN dan DPS merupakan lembaga yang mengarahkan bank syariah untuk menerapkan prinsip-prinsip syariah dalam kegiatannya; DSN dapat memberikan teguran jika ada lembaga keuangan syariah yang menyimpang dari ketentuan syariah. Jika lembaga keuangan syariah tersebut tidak mengindahkan teguran tersebut maka DSN dapat mengajukan rekomendasi kepada lembaga yang memiliki otoritas untuk memberikan sanksi hukum (Hasan; 2011, 289-290). Sesuai dengan amanat UU No. 21 tahun 2011 otoritas yang dimaksud adalah OJK, oleh karena itu komunikasi dan koordinasi antara OJK dan DSN sangat penting. Sementara keanggotaan DPS yang sebelumnya ditetapkan BI berdasarkan rekomendasi dari DSN setelah keluarnya UU No. 21 tahun 2011 penetapannya dilakukan oleh OJK.

Hubungan Kerja antara BI dan DSN

DPS merupakan perwakilan DSN yang ditempatkan pada bank syariah, sementara DSN merupakan representasi dari MUI. DSN sebagai bagian dari MUI tidak memiliki hubungan struktural dengan Bank Indonesia ataupun dengan bank lain, tetapi DPS diatur oleh Peraturan Bank Indonesia (PBI). DSN juga bukan pihak terafiliasi bank sebagaimana ketentuannya diatur dalam UU tersebut. Sebagai bagian dari MUI, DSN dalam menjalankan tugasnya ia

bertanggung jawab terhadap organisasi para ulama tersebut yaitu kepada MUI.

Di lain pihak, pengaturan dan pengawasan bank merupakan salah satu tugas Bank Indonesia. Dalam melaksanakan tugasnya BI menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu bank, melaksanakan pengawasan bank, serta mengenakan sanksi terhadap bank.

Patokan utama bagi DPS untuk menilai apakah bank syariah sudah memenuhi prinsip syariah adalah fatwa MUI yang kemudian diupayakan menjadi Peraturan Bank Indonesia.

Perbaikan lingkungan eksternal DPS menjadi tanggung jawab utama BI sebagai regulator, yaitu menciptakan mekanisme pengawasan syariah yang efektif dan efisien sehingga terbentuk perbankan syariah Indonesia yang sehat, efisien dan sesuai syariah. Sedangkan tanggung jawab perbaikan lingkungan internal DPS menjadi tanggung jawab DPS dan manajemen bank syariah untuk menciptakan sistem jaminan kepatuhan syariah yang efisien dan efektif untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap bank syariah.

Pengawasan Pasca Keluarnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

Kewenangan pengawasan pada sektor perbankan sebagai salah satu sektor bidang jasa keuangan yang semula berada pada Bank Indonesia yang diatur pada pasal 8 UU tentang Bank Indonesia ditentukan bahwa pengaturan dan pengawasan bank merupakan salah satu tugas BI. Namun sejak keluarnya Undang-undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pada tanggal 22 November 2011, kebijakan politik hukum nasional mengintrodusir paradigma baru dalam menerapkan model pengaturan dan pengawasan terhadap industri keuangan di Indonesia.

Berdasarkan UU No 21 tahun 2011, pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan menjadi kewenangan OJK. Sesuai dengan Pasal 5 UU No. 21 tahun 2011, OJK memiliki fungsi untuk menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan.

Dengan adanya pasal ini, Indonesia menerapkan model pengaturan dan pengawasan secara terintegrasi (*integration approach*), dan meninggalkan model pengawasan secara institusional (Hasan; 2012, 381-382). *Integrated approach* memiliki kelebihan terutama dalam merespons trens keuangan yang semakin terintegrasi. Misalnya, fenomena *universal banking* atau bank yang bisa melayani segala jenis pelayanan keuangan, dengan adanya OJK sebagai *super-regulatory body*, diharapkan masalah perizinan, pengaturan, pengawasan dan *exit policy* akan lebih mudah karena di bawah satu atap. Di samping itu OJK juga memungkinkan pemanfaatan *economies of scale* dan *economies of scope*, sehingga pengawasannya menjadi lebih mendalam. Namun karena lingkup kerja yang begitu luas maka pengaturan dan pengawasan serta cakupannya yang begitu banyak maka efektivitas OJK harus didukung dengan sistem dan SDM yang handal. Dengan diberlakukannya Undang-undang No. 21 tahun 2011 seluruh fungsi pengaturan dan pengawasan terhadap sektor keuangan yang semula tersebar di Bank Indonesia dan Bapepam-LK menjadi menyatu dengan OJK (Hasan; 2012, 374). Berarti OJK sebagai lembaga otoritas yang dibentuk dari integrasi dua lembaga besar, yaitu Direktorat Pengaturan dan Pengawas Perbankan Bank Indonesia dan Bapepam LK kementerian Keuangan.

Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuang (OJK) maka terhitung mulai tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas

dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuang di sektor pasar modal, perasuransian, dana pension, lembaga pembiayaa, dan lembaga jasa keuangan lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan lembaga keuangan ke OJK. Demikian juga fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan juga beralih dari Bank Indonesia ke OJK terhitung sejak tanggal 31 Desember 2013. Berarti wewenang pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan mencakup perbankan syariah. Dengan demikian pengaturan dan pengawasan perbankan syariah yang semula menjadi wewenang BI beralih ke OJK.

Wewenang BI yang beralih ke OJK meliputi, antara lain (Utama; 2017, h. 79-86):

1. Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank syariah:
 - a. Perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank;
 - b. Kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa;
2. Pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank syariah:
 - a. Likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas asset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan.
 - b. Laporan yang terkait dengan kesehatan dan kinerja.
 - c. Sistem informasi debitur.
 - d. Pengujian kredit (*credit testing*).
 - e. Standar akuntansi.

3. Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank syariah;
 - a. Manajemen resiko.
 - b. Tata kelola.
 - c. Prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang.
 - d. Pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan.
4. Pemeriksaan bank syariah.

Jadi dengan keluarnya UU No. 21 tahun 2011 tentang OJK, semua aktifitas perbankan syariah diawasi oleh OJK. OJK merupakan lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan UU No. 21 tahun 2011 yang berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan yang bersifat independen dan bebas dari campur tangan pihak lain yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan terhadap lembaga jasa keuangan; perbankan, pasar modal, peransuransian, dana pension, lembaga pembiayaan, serta jasa keuangan lainnya. Secara kelembagaan, OJK berada di luar pemerintahan, yang dimaknai bahwa OJK tidak menjadi bagian dari kekuasaan pemerintah.

Setelah tugas pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan dialihkan dari Bank Indonesia ke OJK tidak berarti BI terlepas sepenuhnya dari kepentingan pengaturan dan pengawasan bank. Penjelasan pasal 7 UU No. 21 tahun 2011 tentang OJK disebutkan bahwa pengaturan dan pengawasan yang dilakukan oleh OJK hanya kelembagaan, kesehatan, aspek kehati-hatian dan pemeriksaan bank merupakan lingkup pengaturan *microprudential*, yaitu dengan mengupayakan agar setiap bank secara individual sehat dan aman, serta keseluruhan industri perbankan menjadi sehat dan dapat memelihara kepercayaan masyarakat. Sementara lingkup pengaturan dan pengawasan

macroprudential (Winati dkk.; 2014) yakni pengaturan dan pengawasan selain hal yang diatur pada pasal 7 tersebut yang memuat tentang wewenang OJK dalam menjalankan tugas dan pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan ini merupakan tugas dan wewenang Bank Indonesia.

Beralihnya otoritas BI kepada OJK di sektor perbankan berpengaruh terhadap lembaga yang menjadi bagian dari BI, yang membantu BI dalam hal pengaturan dan pengembangan perbankan syariah juga beralih dari BI kepada OJK, yaitu Komite Perbankan Syariah (KPS). Dan setelah KPS beralih ke OJK, KPS diubah dan diperluas menjadi Komite Pengembangan Jasa Keuangan Syariah (KPJKS) yang kewenangannya tidak hanya mengatur dan mengawasi perbankan syariah namun meluas kepada sektor jasa keuangan syariah lainnya.

KPJKS secara struktural diketuai oleh Ketua Dewan Komisioner OJK dengan anggota dari internal OJK dan eksternal OJK meliputi Kementerian Agama, MUI dan unsur masyarakat lainnya, ini bertujuan untuk membantu OJK dalam mengimplementasikan fatwa DSN-MUI ke dalam peraturan OJK dan mengembangkan jasa keuangan syariah. Hasil pelaksanaan tugas KPJKS disampaikan kepada Dewan Komisioner OJK dalam bentuk rekomendasi KPJKS, dan dalam pelaksanaan tugasnya KPJKS bertanggung jawab kepada Dewan Komisioner OJK.

Koordinasi antara BI dengan OJK diwujudkan dalam beberapa hal, yaitu di mana OJK berkoordinasi dengan BI dalam pembuatan peraturan pengawasan di bidang perbankan dan kemudian BI bersama OJK akan bekerjasama dalam tukar menukar informasi perbankan, serta BI dalam kondisi khusus dapat melakukan pemeriksaan kepada bank setelah berkoordinasi dengan OJK. Dan dalam Keputusan Bersama Nomor 15/1/KEP.GBI/2013 dan Nomor PRJ-

11/D.01/2013 tanggal 18 Oktober 2013, ruang lingkup kerjasama dan koordinasi tersebut meliputi: (1) kerjasama dan koordinasi dalam pelaksanaan tugas sesuai kewenangan masing-masing; (2) pertukaran informasi Lembaga Jasa Keuangan serta pengelolaan system pelaporan bank dan perusahaan pembiayaan oleh BI dan OJK; (3) penggunaan kekayaan dan dokumen yang dimiliki dan/atau digunakan BI oleh OJK; (4) pengelolaan pejabat dan pegawai BI yang dialihkan atau dipekerjakan di OJK (OJK; Booklet Perbankan Indonesia 2014, 19-20).

Sementara untuk menjamin pemenuhan prinsip syariah dalam operasional perbankan syariah, OJK harus berkoordinasi dengan DSN dan DPS. DSN sebagai bagian dari MUI diharapkan dapat membantu pihak-pihak terkait seperti Kementerian Keuangan, BI dan lain-lain dalam menyusun peraturan atau ketentuan untuk lembaga keuangan syariah termasuk perbankan syariah.

Jika dikaitkan dengan pertumbuhan industri perbankan syariah ke depan, UU Nomor 21 tahun 2011 masih menimbulkan interupsi dan kekhawatiran dan kegelisahan dari beberapa kalangan diantaranya dari Ketua Badan Pelaksana Harian DSN-MUI KH. Ma'ruf Amin, yang berpendapat bahwa UU OJK masih tidak bunyi atau *silent* terhadap jasa keuangan syariah (Hasan; 2012, 385-386). Pasalnya dalam UU tersebut, kata syariah hanya disebut satu kali saja yaitu pasal 1 ketentuan Umum butir nomor 5. Jadi dari sisi syariah tidak banyak perubahan pengaturan perbankan syariah dalam UU tersebut.

Kesimpulan

Perbankan syariah setelah mempunyai dasar hukum yang kuat, mengalami perkembangan yang sangat signifikan dengan keluarnya Undang-undang No 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Undang-undang yang

mengatur perbankan syariah adalah UU No. 7 tahun 1992, kemudian diamandemen dengan UU No. 10 tahun 1998, kemudian diperkuat dengan UU khusus tentang Perbankan Syariah yaitu UU No 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Pengawasan terhadap perbankan syariah menurut peraturan perundang-undangan sebelum keluarnya UU No 21 tahun 2011 pengawasan dilakukan oleh Bank Indonesia dan Dewan Pengawas Syariah. Dan setelah keluar dan diberlakukannya UU NO 21 tahun 2011 tentang OJK tersebut maka kewenangan Bank Indonesia dialihkan ke OJK. Untuk itu dibutuhkan koordinasi antara BI dan OJK.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Gaoud, Latifa M. dan Mervyn K. Lewis, *Perbankan Syariah: Prinsip, Praktik dan Prospek*, Terj. Burhan Wirasubrata (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2005).
- Amin, A. Riawan, *Menata Perbankan Syariah di Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 2003).
- Azis, M. Amin, *Mengembangkan Bank Islam di Indonesia* (Jakarta: Bangkit, 1992).
- Chapra, M. Umer dan Habib Ahmed, *Corporate Governance in Islamic Institutions* (Jeddah: IRTI-Islamic Development Bank, 2002).
- Handoko, T. Hani, *Manajemen* (Yogyakarta: BPFE, 2003).
- Hasan, Hasbi, "Efektivitas Pengawasan OJK Terhadap Lembaga Perbankan Syariah", *Journal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 3 – Oktober 2012.

- Iska, Syukri, *Sistem Perbankan Syariah di Indonesia dalam Perspektif Fikih Ekonomi* (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2012).
- Otoritas Jasa Keuangan, *Booklet Perbankan Indonesia, 2014*, Edisi I, Maret 2014 (Jakarta: DPIP-OJK, 2014).
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/3/PBI/2009.
- Rivai, Veitzhzal & Arviyan Arifin, 2010, h. 31.
- Saeed, Abdullah, *Menyoal Bank Syariah*, Terj. Arif Maftuhin (Jakarta: Paramadina, 2004).
- Sjahdeini, Sutan Remy, *Perbankan Syariah: Produk-produk dan Aspek-aspek Hukumnya* (Jakarta: Jayakarta Agung Affset, 2010).
- Sudi, Didih Muhamad, *Efektivitas Dewan Pengawas Syariah Pada Perbankan Syariah*, (Jakarta: Disertasi UIN, 2015).
- Sutedi, Adrian, *Perbankan Syariah: Tinjauan dan Beberapa Aspek Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2009).
- Utama, Andrew Shandy, "Policy Direction On Contruction of Sharia Banking In Nationanal Banking System in Indonesia" *Proceeding Batusangkar International Conference II Graduate Programme of IAIN Batusangkar Islamic Economic Development: Opportunies and Challenges in Global Economic Competition* (Batusangkar: Oktober 14-15 2017).
- Winati, Metia. dkk, "Pengalihan Tugas Pengaturan dan Pengawasan Perbankan dari Bank Indonesia Kepada Otoritas Jasa Keuangan Berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK", *Jurnal Ekonomi*, Volume 22, Nomor, 2 Juni 2014.
- Siddiqi, Muhammad Nejatullah. *Banking Without Interest*. Lahore: Islamic Publications Limited Shahalam Market, 1997.
- Khopiatuziadah, "Hubungan Kelembagaan Antar Pengawas Sektor Perbankan: Pespektif Undang-undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan", *Journal Legislasi*, Vol. 9 No. 3 – Oktober 2012.