

May 2021

PERAN DEWAN PENGAWAS SYARIAH DALAM PEMENUHAN SYARIAH COMPLIANCE OLEH LEMBAGA KEUANGAN SYARIAH

Abdul Karim Munthe
Universitas Indonesia

Ichsan Suryo Pramadhani
Universitas Indonesia

Rahmat Indera Satrya
Universitas Indonesia

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jils>



Part of the [Islamic Studies Commons](#), and the [Religion Law Commons](#)

Recommended Citation

Munthe, Abdul Karim; Pramadhani, Ichsan Suryo; and Satrya, Rahmat Indera (2021) "PERAN DEWAN PENGAWAS SYARIAH DALAM PEMENUHAN SYARIAH COMPLIANCE OLEH LEMBAGA KEUANGAN SYARIAH," *Journal of Islamic Law Studies*: Vol. 2 : No. 3 , Article 3.
Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jils/vol2/iss3/3>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Journal of Islamic Law Studies by an authorized editor of UI Scholars Hub.

PERAN DEWAN PENGAWAS SYARIAH DALAM PEMENUHAN SYARIAH COMPLIANCE OLEH LEMBAGA KEUANGAN SYARIAH

Abdul Karim Munthe, Ichsan Suryo Praramadhani, Rahmat Indera Satrya

Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Abstrak

Pengawasan pada lembaga keuangan syariah lebih banyak dibanding dengan lembaga keuangan bukan syariah. Lembaga keuangan syariah selain diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), ia juga diawasi oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS). Pengawasan yang dilakukan oleh DPS adalah untuk menjamin kepatuhan terhadap prinsip-prinsip syariah yang tertuang dalam fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) yang telah maupun yang belum diserap dalam peraturan perundang-undangan.

Namun pada praktiknya masih sering ditemukan lembaga keuangan syariah yang menjalankan usahanya tidak sesuai dengan prinsip syariah. Sehingga kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan bagaimana sebenarnya peran DPS dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga keuangan syariah. Pertanyaan tersebut penting untuk dijawab guna menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip syariah. Selain itu penelitian ini pada akhirnya akan membentuk satu pedoman *good corporate governance*.

Untuk menjawab permasalahan tersebut maka penelitian ini dilakukan dengan metode normative dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan perbandingan. Perbandingan dilakukan terhadap negara Arab Saudi. Pemilihan Arab Saudi dilakukan karena negara tersebut dianggap sebagai negara dengan perkembangan ekonomi syariah tinggi.

Kata Kunci: Prinsip Syariah, Pengawasan, Dewan Pengawas Syariah, GCG.

Abstract

There are more supervisory bodies on sharia financial institutions than are supervisory bodies on conventional financial institutions. Sharia financial institutions are not only under supervision of Indonesian Financial Service Authority (Otoritas Jasa Keuangan/OJK) but also under supervision of Sharia Supervisory Board of Indonesian Ulama Council (Dewan Pengawas Syariah Majelis Ulama Indonesia/DPS-MUI), which the latter is to ensure that sharia financial institutions comply with sharia principles as prescribed by fatwa issued by National Sharia Board of Indonesian Ulama Council (Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia/DSN-MUI), both of which are enacted or not enacted in the Indonesian law.

But, in practice, it is quite often to find some sharia financial institutions that did not fully comply to sharia principles in their business operations, therefore the aforementioned condition inducted a question of how the Sharia Supervisory Board performs its supervisory role to sharia financial institutions. This is an important question to research in order to help ensuring the compliance towards sharia principles. This research, in the end, will also try to form a manual of good corporate governance in sharia terms.

To achieve a satisfactory solution of the aforementioned question, this research will be conducted according to the normative method using three kind of approaches; positive law perspective, conceptual perspective, and comparative perspective. The comparison is done using Saudi Arabia as a parameter, which was chosen because it is considered as a country with a high sharia economic development rate.

Keywords: Sharia Principles, Supervision, Sharia Supervisory Board, Good Corporate Governance

PENDAHULUAN

Negara-negara Dewan Kerjasama Teluk adalah detak jantung pertumbuhan industri keuangan Islam di dunia, tidak hanya karena letak dua tempat suci umat Islam (Makkah dan Madinah) di Arab Saudi dan mayoritas populasinya adalah Muslim, yang mana bisa memicu semangat religiusitas umat dalam kepatuhan syariah, namun juga karena beberapa faktor utama, sebagaimana dirinci oleh Asaad (2007), yaitu adanya pengaruh positif dari negara-negara Islam lainnya, kemajuan teknologi keuangan dunia dan tingkat permintaan lokal yang sangat tinggi, seiring dengan menjamurnya para investor dengan semangat dan jumlah yang luar biasa.¹

Pertumbuhan industri keuangan Islam di dunia, selain berpusat di negara-negara anggota Dewan Kerjasama Teluk, juga turut menyebar ke belahan lain dunia, termasuk di Indonesia. Industri keuangan Islam di Indonesia, secara spesifik terutama perbankan syariah, mengalami perkembangan yang sangat pesat, yaitu rata-rata pertumbuhan asetnya lebih dari 65% pertahun dalam lima tahun terakhir.² Bahkan per Juli 2016, aset perbankan syariah Indonesia telah mencapai Rp 305,5 triliun, yang didukung oleh meningkatnya penghimpunan dana pihak ketiga maupun

¹ Shofiah Tidjani, "PERBANKAN ISLAM ARAB SAUDI: KEMAJUAN YANG TERTINGGAL", Jurnal CMES Volume VIII Nomor 1 Edisi Januari – Juni 2015, hlm. 19

² Bank Indonesia, "Perbankan Syariah: Sekilas Perbankan Syariah di Indonesia", <http://www.bi.go.id/id/perbankan/syariah/Contents/Default.aspx>, diakses pada 8 Oktober 2016.

pembiayaan perbankan syariah secara domestik.³ Indikator ini menjadi bukti bahwa Indonesia turut mengalami dan menikmati pertumbuhan industri keuangan Islam secara domestik, sekaligus membuktikan kontribusi industri keuangan Islam terhadap perekonomian Indonesia secara keseluruhan.

Salah satu pilar yang cukup penting dari keberadaan industri keuangan Islam, dalam kaitannya dengan syariah *compliance* adalah keberadaan Dewan Pengawas Syariah (DPS). Berdasarkan Surat Keputusan DSN MUI No.Kep-98/MUI/III/2001, DPS memiliki fungsi antara lain adalah melakukan pengawasan secara periodik pada lembaga keuangan syariah. Namun demikian, berkaitan dengan pengawasan yang dilakukannya terhadap lembaga keuangan syariah, maka anggota DPS harus memiliki kualifikasi keilmuan yang komprehensif dan integral dalam fikih muamalah maupun ekonomi keuangan Islam modern. Dengan pengawasan yang berjalan efektif dan didukung dengan kualifikasi akademis dari anggota DPS yang mumpuni, diharapkan kinerja lembaga keuangan syariah semakin meningkat secara ekonomis seiring dengan tingkat *compliance*-nya dengan prinsip-prinsip syariah. Untuk itulah, dalam artikel ini akan dibahas bagaimana peran Dewan Pengawas Syariah dalam memenuhi syariah *compliance* di lembaga keuangan syariah.

PENGETIAN FATWA

Fatwa secara etimologi berasal dari bahasa Arab yang berarti jawaban atas pertanyaan atau hasil ijtihad atau ketetapan hukum. Maksudnya ialah ketetapan atau keputusan hukum tentang suatu masalah atau peristiwa yang dinyatakan oleh seorang mujtahid sebagai hasil ijtihadnya. Fatwa merupakan usaha penemuan hukum yang dilakukan oleh ulama untuk menjawab persoalan yang diajukan kepadanya. Menurut kamus lisan al-Arabi, memberi fatwa tentang sesuatu perkara berarti menjelaskan kepadanya.

Dengan demikian pengetahuan fatwa berarti menerangkan hukum-hukum Allah SWT. dengan berdasarkan pada dalil-dalil syara' secara umum dan menyeluruh. Keterangan hukum yang telah diberikan itu dinamakan fatwa. Orang yang menanyakan disebut *mustafti*, sedangkan orang yang meminta untuk memberikan fatwa disebut *mufti*.

Secara terminologi, sebagaimana dikemukakan oleh Zamarkhsari: (w. 538H) fatwa adalah penjelasan hukum syara' tentang suatu masalah atas pertanyaan seseorang atau kelompok. Menurut As-Syatibi, fatwa dalam arti *al-iftaa* berarti

³ Nidia Zuraya, "Aset Perbankan Syariah Indonesia Capai Rp 305,5 Triliun", *Republika*, <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/syariah-ekonomi/16/10/09/oervcq383-aset-perbankan-syariah-indonesia-capai-rp-3055-triliun>, diakses pada 8 Oktober 2016.

keterangan-keterangan tentang hukum syara' yang tidak mengikat untuk diikuti.⁴

Agustianto (anggota pleno DSN-MUI) dalam tulisannya yang berjudul "Rekonstruksi Fatwa Ekonomi Syariah" membedakan fatwa menjadi 2 jenis, yaitu *jama'iy* dan *fardi*. Fatwa/ijtihad *jama'iy* adalah jenis fatwa yang merupakan ijtihad ulama yang dilakukan secara kolektif. fatwa/ijtihad *jama'iy* lebih mendekati *ijma'*. Sedangkan, ijtihad *fardi* adalah jenis fatwa yang merupakan ijtihad ulama yang dilakukan secara individu. Dengan demikian, ijtihad *fardi* hanya merupakan pendapat mufti/seorang ahli atas suatu masalah yang diminta oleh mustafti (pihak yang meminta fatwa).

Selanjutnya, Agustianto mengemukakan bahwa fatwa secara fungsional memiliki fungsi *tabyin* dan *tawjih*. *Tabyin* adalah penjelasan hukum yang merupakan regulasi praktis bagi lembaga keuangan, khususnya yang diminta praktisi ekonomi syariah ke DSN. Selanjutnya, *tawjih* merupakan *guidance* (petunjuk) dan pencerahan kepada masyarakat luastentang norma ekonomi syariah.

PEMBENTUKAN FATWA DSN

MUI telah merumuskan dasar-dasar dan prosedur penetapan fatwanya dalam Pedoman Penetapan Fatwa MUI Nomor: U-596/MUI/X/1997 yang ditetapkan pada tanggal 2 Oktober 1997. Dasar-dasar penetapan fatwa disebut dengan *istinbath* hukum. Dalam metode tersebut hal terpenting yang perlu diingat adalah bahwa fatwa harus mementingkan kemaslahatan umat dan memperhatikan pendapat para ulama mazhab fikih, baik pendapat yang mendukung maupun yang menentang. Namun demikian dalam penetapan fatwa tersebut selalu diupayakan jalan tengah antara dua pendapat yang bertolak belakang tersebut. Selain itu, dalam menetapkan fatwanya, MUI selalu melibatkan pendapat dari para pakar di bidang keilmuan sebagai bahan pertimbangan.

Dasar-dasar penetapan fatwa MUI tertuang pada bagian kedua pasal 2 yang berbunyi:

Setiap keputusan fatwa harus mempunyai dasar atas kitabullah dan sunah rasul yang *mu'tabar*, serta tidak bertentangan dengan kemaslahatan umat.

Jika tidak terdapat dalam kitabullah dan sunah rasul sebagaimana ditentukan pada pasal 2 ayat 1, keputusan fatwa hendaklah tidak bertentangan dengan *ijma'*, *qiyas* dan *mu'tabar* dan dalil-dalil hukum yang lain, seperti *istihsan*, *masalih mursalah*, dan *sadd az-zari'ah*.

Sebelum pengambilan keputusan fatwa hendaklah ditinjau pendapatpendapat

⁴ Ma'ruf Amin, *Fatwa dalam Sistem Hukum Islam*, Cet. Ke-3. (Jakarta: Elsas, 2011), hlm.20.

para dalil-dalil hukum maupun yang berhubungan dengan dalil yang dipergunakan oleh pihak yang berbeda pendapat.

Pandangan tenaga ahli dalam bidang masalah yang akan diambil keputusan fatwanya dipertimbangkan.

Adapun prosedur penetapan fatwa tertuang pada bagian ketiga pasal 3 yang berbunyi:

Setiap masalah yang disampaikan kepada komisi hendaklah terlebih dahulu dipelajari dengan seksama oleh para anggota komisi atau tim khusus sekurang-kurangnya seminggu sebelum disidangkan.

Mengenai masalah yang telah jelas hukumnya (*qath'iy*) hendaklah komisi menyampaikan sebagaimana adanya, dan fatwa menjadi gugur setelah diketahui ada *nash*-nya dari Alquran dan Sunah.

Dalam masalah yang terjadi *khilafiyah* dikalangan mazhab, maka yang difatwakan adalah hasil *tarjih*, setelah memperhatikan fikih muqaran (perbandingan) dengan menggunakan kaidah-kaidah ushul fikih *muqaran* yang berhubungan dengan pen-*tarjih*-an.

Secara umum proses penyusunan Fatwa DSN-MUI tidak berbeda dengan proses penyusunan Fatwa MUI, yaitu diawali dengan permohonan pembuatan fatwa, proses pendalaman materi dan penetapan fatwa dalam suatu rapat pleno atau sidang komisi.

Proses penyusunan Fatwa DSN-MUI dimulai dengan tahap permohonan pembuatan fatwa terkait masalah di bidang ekonomi dan keuangan dari masyarakat atau otoritas keuangan kepada DSN-MUI. Selanjutnya Badan Pelaksana Harian (BPH) DSN-MUI melakukan pembahasan masalah dimaksud secara mendalam dan menyeluruh. Tujuan pembahasan tersebut adalah untuk menyiapkan draft fatwa terkait permasalahan yang telah disampaikan. Proses pembuatan draft fatwa dimaksud melibatkan para praktisi/pakar di bidang terkait dengan melakukan penggalian dasar-dasar hukum dari kitab-kitab fikih baik klasik maupun kontemporer.

Draft fatwa yang telah diselesaikan oleh BPH DSN-MUI akan diajukan dan dibahas dalam Rapat Pleno DSN-MUI yang dihadiri oleh seluruh anggota DSN-MUI. Setelah draft fatwa tersebut dibahas dan disetujui dalam Rapat Pleno DSN-MUI, maka draft fatwa dimaksud akan ditetapkan menjadi Fatwa DSN-MUI dan ditandatangani oleh pimpinan DSN-MUI.

SISTEM HUKUM NASIONAL INDONESIA

Dalam konsep Negara Hukum, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip negara Hukum adalah *'the rule of law, not of man'*. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai 'wayang' dari skenario sistem yang mengaturnya.⁵

Profesor Utrecht membedakan antara negara Hukum Formil atau negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materil atau Negara Hukum Modern. Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.⁶

Hukum nasional adalah sekumpulan hukum yang sebagian besar terdiri atas prinsip-prinsip dan peraturan-peraturan yang harus ditaati oleh masyarakat dalam suatu negara, dan oleh karena itu juga harus ditaati dalam hubungan-hubungan antara mereka satu dengan lainnya. Hukum nasional di Indonesia merupakan campuran hukum agama, hukum adat dan hukum barat. Dengan demikian dalam pembentukan hukum nasional harus memperhatikan seluruh aspek kehidupan bernegara, termasuk dalam hal ini adalah agama Islam.

Hukum di Indonesia harus melalui proses positivisasi, yaitu menjadikan hukum tersebut menjadi sebuah hukum yang tertulis dan berlaku. Hukum positif atau "stellingsrecht" merupakan suatu kaidah yang berlaku sebenarnya, merumuskan suatu hubungan yang pantas antara fakta hukum dengan akibat hukum yang merupakan abstraksi dari keputusan-keputusan.⁷ Hukum positif adalah terjemahan dari "ius positum" dari bahasa Latin, yang secara harfiah berarti "hukum yang ditetapkan" (gesteld recht). Jadi, hukum positif adalah hukum yang ditetapkan oleh manusia, karena itu dalam ungkapan kuno disebut "stellig recht".⁸

Menurut J.H.P. Bellefroid, "Hukum Positif" ialah suatu penyusunan hukum mengenai hidup kemasyarakatan, yang ditetapkan oleh kuasa masyarakat tertentu, berlaku untuk masyarakat tertentu yang terbatas menurut tempat dan waktunya.⁹

⁵ http://jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf

⁶ *Ibid*

⁷ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Rajawali Pers: Jakarta, 1983), hlm.165.

⁸ Bruggink, J. J. H, *Refleksi Tentang Hukum*. Terj. Arief Sidharta, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm.142.

⁹ Soedjono Dirdjosisworo, *op. cit*, hlm.170.

Hukum Positif adalah hukum yang berlaku sungguh-sungguh; Hukum positif kemanusiaan yang berubah-ubah itu merupakan suatu tertib yang tegas untuk kebaikan umum; Hukum positif atau hukum “isbat” ialah hukum yang berlaku di dalam negara.¹⁰ Hukum Positif yang mengatur kehidupan masyarakat Indonesia adalah Hukum yang berlaku di Indonesia pada waktu ini. Hukum Positif (Indonesia) adalah keseluruhan asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan manusia dalam masyarakat.¹¹

J.J.H. Bruggink mengatakan bahwa yang dimaksud “positivitas” kaidah hukum adalah hal ditetapkannya kaidah hukum dalam sebuah aturan hukum oleh penguasaan kekuasaan hukum yang berwenang (*bevoegde rechtsautoriteit*). Dengan ini maka aturan hukum itu disebut hukum positif.

Dari pendapat para ahli hukum tersebut dapat diambil beberapa kesimpulan mengenai pengertian atau definisi Hukum Positif.

Pertama, hukum positif (*ius positum*) itu ditetapkan oleh manusia atau oleh penguasa (pembuat hukum) yang berwenang untuk masyarakat tertentu dalam wilayah tertentu.

Kedua, hukum positif (*ius positum*) identik atau sama dengan *Ius constitutum*, artinya hukum yang telah dipilih atau ditentukan atau ditetapkan berlakunya untuk mengatur kehidupan di tempat tertentu pada waktu sekarang. Jika hukum itu masih di cita-citakan (*ide*) dan akan berlaku untuk waktu yang akan datang, disebut “*ius constituendum*” kebalikan dari “*ius constitutum*” atau “*ius positum*”.

Ius constitutum atau *ius positum*, selain berbeda dengan *ius constituendum* juga berbeda dengan konsep hukum menurut “hukum alam” atau “hukum kodrat” (*ius naturale* atau *natural law*) yang bersifat universal karena berlakunya tidak terbatas oleh waktu dan tempat.

“*Ius positum*” atau “*ius constitutum*” atau disebut juga “*ius operatum*” artinya hukum yang telah ditetapkan atau dpositipkan (*positum*) atau dipilih atau ditentukan (*constitutum*) berlakunya sekarang (*operatum*) dalam masyarakat atau wilayah tertentu. *Ius operatum* mengandung arti bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan telah berlaku dan dilaksanakan di masyarakat.

Ius constituendum dapat menjadi *ius constitutum* atau *ius positum* atau *ius operatum* apabila sudah ditetapkan berlaku oleh penguasa yang berwenang, dan pemberlakuannya memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan oleh hukum positif

¹⁰ J. Valkhoff, “Kamus ENSIE III”, hlm.423.

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1999), hlm.1-4.

lainnya yang mengatur pemberlakuan suatu hukum (undang-undang); misalnya perundang-undangan harus telah disahkan oleh lembaga pembuat undang-undang dan diundangkan oleh lembaga yang berwenang.

Ketiga, ius positum (hukum positif) atau ius constitutum atau ius operatum adalah hukum yang berlaku pada waktu sekarang di wilayah tertentu, untuk masyarakat tertentu.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sesuai dengan teori Hans Nawiasky, murid dari Hans Kelsen. Mereka berpendapat bahwa harus ada norma dasar dari setiap perundang-undangan. Dengan adanya norma dasar tersebut mengatur bahwa norma dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atas (*grundnorm*).

Toeri Hans Kelsen teorinya *stufentheorie* atau Nawiasky teorinya *die Lehre von dem stufenaufbau der rechtsordnung*.¹² Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memuat tentang ketentuan baru, yakni masuknya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki dalam peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa hirarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

UUD 1945

Ketetapan MPR

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Peraturan pemerintah

Peraturan Presiden

Peraturan Daerah Propinsi dan

Peraturan Daerah Kabupaten.

Dari pasal di atas, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menduduki posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia dan kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain UUD 1945 bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia, melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah (Presiden) mutlak harus memperhatikan ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

¹² Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang berkeadilan dan Bermartabat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm.207.

KEDUDUKAN FATWA DSN DALAM ISLAM DAN SISTEM HUKUM DI INDONESIA

Kedudukan fatwa pada dasarnya dalam hukum Islam tidak lah mengikat. Berbeda halnya dengan putusan pengadilan atau peraturan pemerintah yang bersifat mengikat. Kalau tidak dipatuhi atau dilanggar ada sanksi yang harus ditanggung pelakunya. Fatwa merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh *mujtahid*. Yang membedakannya dengan hakim adalah produk hukum hakim yaitu putusan bersifat memutus, sedangkan mufti bersifat penjelas.¹³

Perbedaan lainnya antara putusan hakim dengan mufti bisa kita lihat dari beberapa hal, yaitu:

- Kekuatannya. Putusan hakim bersifat mengikat, sedangkan fatwa tidak bersifat mengikat. Keputusan hakim harus dilaksanakan walaupun keputusan tersebut salah. Sedangkan fatwa tidak ada kewajiban untuk mengikuti fatwa tersebut.
- Bentuknya. Putusan hakim harus dilafadzkan secara jelas, sedangkan fatwa tidak harus dilafadzkan dan tertulis. Fatwa bisa dilihat dari bentuk perkataan, perbuatan, isyarat dan tulisan.
- Cakupannya. Putusan hakim hanya mencakup kepada orang yang berperkara itu saja. Sedangkan fatwa mencakup seluruh lapisan masyarakat.
- Objeknya. Qadha hanya pada aspek mu'amalah, sedangkan fatwa bisa sampai pada seluruh aspek kehidupan, ibadah, akhlak, mua'amalah, dan aqidah.¹⁴

Kedudukan fatwa DSN sedikit berbeda dengan fatwa yang lainnya. Fatwa DSN memiliki keistimewaan dari segi kebiasaan para pelaku usaha, bahkan dalam beberapa peraturan perundangan-undangan. Seperti dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, di sana banyak disinggung tentang prinsip syariah. Prinsip syariah sebagaimana kita ketahui adalah hukum Islam itu sendiri. Lembaga yang dianggap faham akan prinsip-prinsip syariah di Indonesia adalah DSN. Hal ini juga diperkuat oleh Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas pasal 109 dengan adanya Dewan Pengawas Syariah yang merupakan kepanjangan tangan dari DSN untuk mengawasi berjalannya prinsip syariah.

Dengan demikian kedudukan fatwa dewan syariah nasional mengikat karena ketertundukan para pelaku usaha terhadap usaha syariah mengharuskan mereka mengikuti prinsip-prinsip yang telah ditetapkan oleh DSN dalam setiap fatwa-fatwanya. Dalam penelitiannya Yeni Salma Barlinti menjelaskan ada beberapa hal

¹³ Hakim dan mufti dalam islam disyaratkan harus memenuhi persyaratan sebagai mujtahid.

¹⁴ Baca lebih lanjut Ma'ruf Amin, *Op. Cit*, h.41-42. Yeni Salma Barlinti, *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional Dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2010), hlm.99-107.

yang terkait dengan fatwa DS, yaitu: (1) fatwa DSN sebagai prinsip syariah yang menjadi pedoman pelaksanaan kegiatan ekonomi syariah. (2) fatwa DSN menjadi pedoman DPS dalam menjalankan tugasnya. (3) isi ketentuan fatwa DSN diserap ke dalam isi ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) fatwa DSN menjadi landasan hukum bagi LKS untuk melakukan kegiatan usahanya.¹⁵

Kedudukan fatwa DSN walaupun tidak dijelaskan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan mengikat, akan tetapi menurut kebiasaan dan kebutuhan hukum fatwa tersebut menjadi mengikat. Penulis melihat dalam hukum islam kedudukan fatwa bisa menjadi bentuk. *Pertama*, mengikat jikalau tidak ada hukum sebelumnya. Karena dalam islam tidak boleh terjadi kekosongan hukum. Apabila itu terjadi fatwa harus diikuti oleh seluruh pihak, selama didalamnya tidak ada perdebatan dan tidak bertentangan dengan hukum lainnya. Sebagaimana dijelaskan dalam Al-Quran surah al-Nisa (4) ayat 59:

مَكْنُم رَمَلًا يَلُوْا اَوْ لَوْسِرًا اَوْ عِيْطًا اَوْ اللّٰوْعِيْطًا اَوْ نَمًا نَيْدًا لَا اِهْيَاي

“Wahai orang beriman, patuhilah Allah dan putuhilah Rasul-Nya, serta ulil amri kamu.” (QS. An-Nisa: 59)

Kata *ulil amri* di atas bisa berarti pemerintah dan juga bisa berarti para ulama.¹⁶ Umat Islam diperintahkan kepada ulama untuk mengikuti apa yang dikatakannya. Sebab, kita sebagai umat islam diperintahkan pula untuk menyelesaikan perkara kita kepada orang yang paham (ulama).

Sedangkan fatwa tidak mengikat ketika ada fatwa lain mengenai hal yang sama atau fatwa tersebut bertentangan dengan dalil-dalil yang ada, serta fatwa juga tidak berlaku apabila fatwa tersebut tidak mungkin untuk dilakukan.

Dalam konteks Indonesia, fatwa DSN nasional tidak dapat kita jadikan sebagai peraturan perundang-undangan. Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang pasal 7 ayat (1) mengatur bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

UUD 1945

Ketetapan MPR

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Peraturan pemerintah

Peraturan Presiden

Peraturan Daerah Propinsi dan

¹⁵ *Ibid*, hlm.448.

¹⁶ Ibn Munzir, *Kitab Tafsir al-Quran*, (Madinah: Dar al-Ma'atsar, 2002), Juz 2. hlm. 765.

Peraturan Daerah Kabupaten.

Dari ketentuan pasal di atas jelas terlihat bahwa fatwa DSN tidak termasuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Begitu juga halnya dalam pasal 8 ayat (1) dan (2) sebagaimana dijelaskan berikut:

(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa fatwa DSN tidak bukan termasuk dari struktur hirarki perundang-undangan di Indonesia. fatwa DSN baru bisa dikatakan sebagai bagian dari hukum nasional kalau sudah melalui proses legislasi, sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Fatwa adalah opini hukum. Oleh karenanya fatwa dalam praktiknya tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Perbedaan fatwa dengan putusan pengadilan berbeda karena perbedaan otoritas yang membuatnya. Fatwa dibuat oleh lembaga yang tidak didukung oleh kewenangan yang wajib diikuti. Sedangkan ketetapan pemerintah adalah suatu ketetapan yang wajib diikuti oleh setiap warga negara tersebut.

Terdapat tiga jenis kategori dalam persoalan fatwa. Pertama, negara yang masih menganggap hukum syariah Islam sebagai dasar dan menerapkannya dalam sebagian atau keseluruhan sistemnya. Kedua, negara yang menghapus total hukum Islam dan menggantikannya dengan hukum sekuler. Ketiga, negara yang mencoba mengkompromikan kedua wilayah hukum ini, dengan memasukkan hukum sekuler dan tetap memelihara hukum syariah Islam dalam waktu yang bersamaan.¹⁷

Dalam praktek perbankan Islam, kepatuhan terhadap syariah Islam adalah

¹⁷ Shofiah Tidjani, *op. cit*, hlm.22

karakter unik, dan merupakan tulang punggung eksistensinya. Karenanya, kebutuhan akan sistem kepatuhan syariah menjadi sangat krusial bagi perkembangan dan sustainability industri keuangan Islam, dan untuk mengemban tugas ini, maka dewan syariah (shariah board) kemudian didirikan. Sebagai komponen penting dalam sistem tata kelola syariah di Lembaga Keuangan Islam (LKI), dewan syariah harus menjalankan dua fungsi penting, yaitu fungsi kontrol dan fungsi konsultatif, yang juga mencakup produksi dan legitimasi fatwa.¹⁸

Di negara-negara timur tengah, Fatwa dibentuk oleh masing-masing mufti. Tidak ada lembaga khusus yang menaungi mereka. Sehingga tidak heran jika antara satu lembaga keuangan dengan lembaga keuangan lainnya berbeda dalam menyikapi satu produk. Walau demikian ketika terjadi sengketa, persoalan sharia compliance tidak bisa digugat. Karena nasabah dianggap telah mengetahui bahwa produk yang dia gunakan adalah pasti produk syariah.

Dalam PSAK No 59 yang mengalami perubahan menjadi PSAK 101-110 yang dikeluarkan oleh IAI untuk menetapkan standar khusus mengenai akuntansi perbankan syariah. dalam aturan tersebut posisi DPS bertanggung jawab dalam masalah kepatuhan syariah dalam bentuk pemberian opini atas kepatuhan syariah dari bank syariah serta memberikan arahan, petunjuk dan pelatihan yang berhubungan dengan kepatuhan terhadap prinsip syariah. sedangkan tanggung jawab atas kepatuhan syariah adalah pihak manajemen bank syariah. Manajemen bank syariah bertanggung jawab untuk memberikan semua informasi yang berkaitan dengan kepatuhan syariah kepada Dewan Pengawas Syariah (*Governance Standard for Islamic Financial Institutions* (GSIFI) No.2 dalam paragraf 5).¹⁹

Hameed et al. merekomendasi *Islamicity Disclosure Index (IDI)* yang dikembangkan berlandaskan tiga komponen-indikator pengungkapan Islami, yaitu : *syari'ah compliance, corporate governance and social/environment disclosures*. Dari tiga komponen-indikator IDI yang relevan sebagai pertanggungjawaban penyediaan informasi kepatuhan syariah menurut para akuntan dan manajer bank syariah adalah pengungkapan *syari'ah compliance*, dengan maksud untuk menjamin kepatuhan bank Islam terhadap prinsip syariah (Hameed & Rizal, 2003).²⁰

Pengungkapan Islami terdiri dari tiga indikator utama, yaitu kepatuhan syariah, perusahaan pemerintah, dan lingkungan/social. Salah satu pilar penting

¹⁸ *Ibid.* 21

¹⁹ Akhirul Luthfianda dan Andiwiani Sinarsari, "Analisis Pengaruh Pengungkapan Syari'ah Compliance terhadap Kepatuhan Perbankan Syariah pada prinsip syariah (Studi Kasus: di BPRS Kota Semarang), *Maksimum*, vol 4, hlm. 24.

²⁰ *Ibid*

dalam pengembangan lembaga keuangan syariah adalah *syari'ah compliance*.²¹

BAGAIMANA UNDANG-UNDANG MENGATUR DEWAN PENGAWAS SYARIAH?

Dewan Syariah Nasional (DSN) diakui keberadaannya dalam Surat Keputusan Direksi bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR/1999 tentang bank umum berdasarkan prinsip syariah²² yakni sebagai badan yang berwenang untuk memastikan kesesuaian antara produk, jasa, dan kegiatan usaha bank dengan prinsip syariah. Selanjutnya, DSN memiliki kewenangan untuk menyetujui pengangkatan dan menetapkan tugas kepada Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang ditempatkan pada bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah. Dilihat dari kaca mata organisasi perusahaan, maka DPS melengkapi tugas pengawas perseroan yaitu komisaris. Hal ini disebabkan karena komisaris tidak secara khusus mengawasi sektor kepatuhan terhadap prinsip syariah. Selain itu, anggota DPS diharapkan merupakan profesional di bidangnya yang memiliki kualifikasi akademik/intelektual yang mumpuni dan integral dalam bidang fikih muamalah maupun ekonomi keuangan Islam modern.

Selain keberadaan DSN, terdapat pula Komite Perbankan Syariah sebagai lembaga yang berkaitan dengan DPS. Pada awalnya, lembaga ini muncul pada RUU Perbankan Syariah, namun terdapat penolakan dari DSN karena dianggap akan mengambil alih peran DSN dalam hal mengeluarkan fatwa produk dan jasa dari lembaga keuangan syariah.²³ Namun demikian, setelah pengesahan UU Perbankan Syariah pada tahun 2008, lembaga tersebut memiliki fungsi membantu Bank Indonesia (BI) dalam menafsirkan fatwa MUI terkait perbankan syariah, memberikan masukan terkait implementasi fatwa MUI ke dalam Peraturan BI, serta melakukan pengembangan industri perbankan syariah. Lembaga ini beranggotakan perwakilan BI, Kementerian Agama, dan unsur masyarakat yang komposisinya berimbang. Lembaga ini dibentuk berdasarkan amanat UU No. 21 Tahun 2008 dan bertanggung jawab kepada BI.²⁴

Kepatuhan (*compliance*) dari pada bisnis perbankan terhadap prinsip-prinsip ajaran Islam atau syariah minimal dalam tiga (3) aspek, yaitu dalam definisi, persyaratan untuk mendapatkan lisensi, serta di dalam prinsip operasional.²⁵ Di

²¹ *Ibid*, hlm. 25.

²² Khotibul Umam, "Legislasi Fikih Ekonomi Perbankan: Sinkronisasi Peran Dewan Syariah Nasional dan Komite Perbankan Syariah", *Mimbar Hukum*, Volume 24 No 2, Juni 2012, hlm. 360.

²³ "DSN-MUI Tolak Komite Perbankan Syariah", Hukum Online, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17054/dsnmui-tolak-komite-perbankan-syariah>, diakses pada 9 Oktober 2016.

²⁴ B. Kunto Wibisono, "BI Terbitkan Peraturan Tentang Komite Perbankan Syariah", <http://www.antarane.ws.com/berita/124883/bi-terbitkan-peraturan-tentang-komite-perbankan-syariah>, diakses pada 9 Oktober 2016.

²⁵ Agus Triyanta, "Implementasi Kepatuhan *Syariah* dalam Perbankan Islam (*Syariah*) (Studi

Indonesia, secara kelembagaan level pertama lembaga penegak syariah *compliance* dilakukan oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS) dan pada level nasional oleh Dewan Syariah nasional (DSN).²⁶

Tabel kerangka kerja syariah *compliance* berdasarkan negara²⁷

| Negara | Undang-undang Perbankan Syariah | Dewan Syariah | | Kriteria Kelayakan dan Keputusan untuk Dewan Syariah | Pemeriksaan Syariah Compliance | Standar-standar Syariah | Standar-standar Pembukuan |
|-----------|--|--|------------------------------------|---|---|--|--|
| | | Pada Bank Sentral | Pada Lembaga Bank/Keuangan Syariah | | | | |
| Malaysia | <i>Islamic Banking Law 1983</i> | Shariah Advisory Council | Shariah Committee | Approval by BNM | Governance through Shariah Committee | All Products Approved by SAC, Role of Shariah Committee defined by BNM | Accounting Standards developed by MASB |
| Bahrain | <i>Regulations for Islamic Banks</i> | Shariah Supervisory Committee | Shariah Supervisory Board | N.A | Internal and External Shariah Audit as per AAOIFI standards | AAOIFI | AAOIFI |
| Indonesia | UU Perbankan Syariah 1992 dan diubah pada 1999 | Dewan Syariah Nasional | Dewan Pengawas Syariah | DSN menyetujui pengangkatan anggota DPS | Audit Syariah dari internal maupun eksternal | Fatwa atas produk-produk yang dikeluarkan DSN | AAOIFI |
| Iran | Usury free Banking Act 1983 | Council of Guardian | N.A | N.A | No | Guidelines provided by Council of Guardians | Not Known |
| Brunei | Islamic Banking Act Cap.168 | Shariah financial supervisory Board (SFSB) | Shariah Advisory Board | SFSB approves Appointment of Shariah Advisory Board members | No | SFSB Approves Islamic products Introduced by Financial Institutions | Not Known |

Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia), Jurnal Hukum, Edisi Khusus Volume 16. Oktober 2009, hlm. 216

²⁶ *Ibid*, hlm. 219.

²⁷ Shamshad Akhtar, "Shariah Compliant Corporate Governance", Makalah di sampaikan di Keynote address delivered at Annual Corporate Governance Conference Dubai on November 27, 2006

| | | | | | | | |
|----------|---|---------------|-----------------|------------------------------|---|------------------------------|---|
| Pakistan | Banking Companies Ordinance, 1962 and Policies for Islamic Banking in 2001 & 2003 | Shariah Board | Shariah Advisor | Fit & Proper Criteria by SBP | Manual developed in 2004, now being implemented | Essentials for Islamic modes | AAOIFI standards are being adapted by a committee of ICAP |
|----------|---|---------------|-----------------|------------------------------|---|------------------------------|---|

Berkaitan dengan kerangka hukumnya, terdapat Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah sebagai undang-undang yang khusus mengatur perbankan syariah. Dalam undang-undang ini diatur mengenai masalah kepatuhan syariah (*syariah compliance*) yang kewenangannya berada pada Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang direpresentasikan melalui Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang harus dibentuk pada masing-masing Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah (UUS). Untuk menindaklanjuti implementasi fatwa yang dikeluarkan MUI ke dalam Peraturan Bank Indonesia, di dalam internal Bank Indonesia dibentuk komite perbankan syariah, yang keanggotaannya terdiri atas perwakilan dari Bank Indonesia, Departemen Agama, dan unsur masyarakat yang komposisinya berimbang, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.²⁸

TATA KELOLA ORGANISASI DEWAN PENGAWAS SYARIAH

GCG adalah merupakan suatu istilah yang berasal dari bahasa Inggris, yaitu *good* yang berarti baik, *corporate* yang berarti perusahaan dan *governance* yang berarti pengaturan. Secara umum, istilah *good corporate governance* diartikan dalam bahasa Indonesia dengan tata kelola perusahaan yang baik. Istilah ini, dalam dunia perbankan, diartikan dengan tata kelola bank yang baik.

Peraturan Bank Indonesia No. 11/33/PBI/2009 mendefinisikan GCG adalah suatu tata kelola bank yang menerapkan prinsip-prinsip keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), pertanggungjawaban (*responsibility*), profesional (*professional*) dan kewajaran (*fairness*). Sedangkan *The Organization of Economic Corporation and Development* (OECD) mendefinisikan GCG sebagai serangkaian hubungan antara manajemen perusahaan, pengurus, pemegang saham dan pihak lain yang mempunyai kepentingan dengan perusahaan (*stakeholders*).

Presiden Bank Dunia, J. Wolfensohn berpendapat pada Financial Times 21 Juni 1999, bahwa *corporate governance* adalah bentuk mempromosikan tentang *corporate fairness, transparency* dan *accountability*, sedangkan Sir Adrian Cadbury

²⁸ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

pada forum Global Corporate Governance World Bank, berpendapat:

*“Corporate Governance is concerned with holding the balance between economic and social goals and between individual and communal goals. The corporate governance framework is there to encourage the efficient use of resources and equally to require accountability for the stewardship of those resources. The aim is to align as nearly as possible the interests of individuals, corporations and society”*²⁹

Bank Indonesia selanjutnya menerangkan bahwa GCG adalah suatu tata kelola bank yang menerapkan lima prinsip, yaitu transparansi adalah keterbukaan dalam mengemukakan informasi yang material dan relevan serta keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan, akuntabilitas adalah kejelasan fungsi dan pelaksanaan pertanggungjawaban organ bank sehingga pengelolaannya berjalan secara efektif, pertanggungjawaban adalah kesesuaian pengelolaan bank dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip pengelolaan bank yang sehat, profesional yaitu memiliki kompetensi, mampu bertindak obyektif dan bebas dari pengaruh atau tekanan dari pihak manapun (independen) serta memiliki komitmen yang tinggi untuk mengembangkan bank syariah, serta kewajaran yakni keadilan dan kesetaraan dalam memenuhi hak-hak *stakeholders* berdasarkan perjanjian dan peraturan perundangundangan yang berlaku (PBI No. 11/33/PBI/2009 Tentang Pelaksanaan GCG Bagi BUS Dan UUS Pasal 1 ayat 10). Penerapan GCG di bank syariah dan konvensional menggunakan prinsip-prinsip yang sama, yaitu transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, profesional dan kewajaran.³⁰

Corporate Governance menjadi populer di Indonesia di penghujung abad ke-20, tepatnya setelah terjadinya krisis ekonomi dalam bulan Juni 1997. Komite Nasional mengenai Kebijakan Corporate Governance (KNKCG) yang mengadopsi *corporate governance* ala IMF. Melalui KNKCG muncul pertama kali pedoman Umum GCG di tahun 2001, pedoman CG bidang Perbankan tahun 2004 dan Pedoman Komisaris Independen dan Pedoman Pembentukan Komite Audit yang Efektif. Pada tahun 2004 Pemerintah Indonesia memperluas tugas KNKCG melalui surat keputusan Menteri Koordinator Perekonomian RI No. KEP-49/M.EKON/II/TAHUN 2004 tentang pembentukan Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG). Terakhir diperbaharui dengan Keputusan Menko Bidang Perekonomian RI No: KEP-14/M.EKON/03/TAHUN 2008 tentang Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) yang memperluas cakupan tugas KNKG bukan hanya di sektor korporasi tapi juga

²⁹ Ali Syakur, “Good corporate governance di bank syariah,” Dalam *Economic: Jurnal Ekonomi dan Hukum Islam*, Vol 3 No 1, hlm. 65-66

³⁰ Akhmad Faozan, “Implementasi Good Corporate Governance Dan Peran Dewan Pengawas Syariah Di Bank Syariah” *La Riba, Jurnal Ekonomi Islam*, Vol. VII No. 1 Julis 2013, hlm. 3

di sektor pelayanan public.³¹

KNKG pada tahun 2006 menyempurnakan pedoman CG yang telah diterbitkan pada tahun 2001 agar sesuai dengan perkembangan. Pada Pedoman GCG tahun 2001 hal-hal yang dikedepankan adalah mengenai pengungkapan dan transparansi, sedangkan hal-hal yang disempurnakan pada Pedoman Umum GCG tahun 2006 adalah:

- Memperjelas peran tiga pilar pendukung (Negara, dunia usaha, dan masyarakat) dalam rangka penciptaan situasi kondusif untuk melaksanakan GCG.
- Pedoman pokok pelaksanaan etika bisnis dan pedoman perilaku
- Kelengkapan Organ Perusahaan seperti komite penunjang dewan komisaris (komite audit, komite kebijakan risiko, komite nominasi dan remunerasi, komite kebijakan corporate governance);
- Fungsi pengelolaan perusahaan oleh Direksi yang mencakup lima hal dalam kerangka penerapan GCG yaitu kepengurusan, manajemen risiko, pengendalian internal, komunikasi, dan tanggung jawab sosial;
- Kewajiban perusahaan terhadap pemangku kepentingan lain selain pemegang saham seperti karyawan, mitra bisnis, dan masyarakat serta pengguna produk dan jasa.;
- Pernyataan tentang penerapan GCG;
- Pedoman praktis penerapan Pedoman GCG;³²

GCG yang berfungsi untuk mengantisipasi berbagai macam risiko, baik risiko finansial maupun reputasi, juga merupakan pilar penting yang harus diterapkan untuk mewujudkan bank syariah yang unggul dan tangguh. Penerapan GCG di bank syariah menjadi penting mengingat bank syariah merupakan bank yang menggunakan prinsip *profit sharing* (keuntungan dibagi bersama antara bank dan nasabah).³³

Pelaksanaan *good corporate governance* pada lembaga keuangan syariah di Indonesia, anggota pengawas *syariah* boleh merangkap dengan jabatan yang sama di bank lain, ditambah dengan dua institusi keuangan *syariah* non bank, serta juga dapat sebagai anggota DSN, bahkan menurut Bank Indonesia, sekarang perangkapan dapat lebih banyak dari tahun-tahun sebelumnya.³⁴ Dewan Pengawas *Syariah* dari bank *syariah* atau bank konvensional yang menawarkan layanan *syariah* bertanggung jawab untuk melaporkan isu-isu kepatuhan *syariah* ke Bank

³¹ Ali Syakur, *op. cit.*, hlm. 63

³² *Ibid*, hlm. 63-64.

³³ Akhmad Faozan, *op. cit.*

³⁴ Agus Triyanta, *op. cit.*, hlm. 223.

Indonesia.³⁵ Karena ketidaksesuaian tata kelola bank dengan prinsip syariah akan berpotensi menimbulkan berbagai resiko terutama resiko reputasi bagi perbankan syariah.³⁶

Bank Indonesia secara spesifik membuat aturan dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan GCG bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah. Pelaksanaan GCG yang memenuhi prinsip syariah yang dimaksudkan dalam PBI ini tercermin dengan adanya pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah dalam pengelolaan kegiatan perbankan syariah.³⁷

Pada 3 November 2011, KNKG meluncurkan Pedoman GGBS. Dengan diluncurkannya GGBS, maka pedoman ini akan menjadi pedoman pelaksanaan tata kelola perusahaan lembaga keuangan syariah khususnya bank syariah di Indonesia. Dengan menjalankan GGBS ini diharapkan bisnis yang dijalankan oleh bank syariah akan lebih efektif dan memungkinkan bank syariah untuk tetap *sustainable*³⁸

PBI No. 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan GCG bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah. Latar belakang dikeluarkannya PBI ini adalah bahwa pelaksanaan GCG di dalam industri perbankan syariah harus memenuhi prinsip syariah.³⁹ Pelaksanaan GCG yang diatur dalam PBI ini juga merupakan amanah dari Pasal 34 Undang-Undang No.21 tahun 2008. Dalam pelaksanaan tugasnya, diatur dalam pasal 46 PBI-2009.

Selanjutnya, untuk melengkapi PBI-2009 dalam mengimplementasikan GCG di Perbankan Syariah, KNKG (Komite Nasional Kebijakan Governance) membentuk Tim Kerja Penyusunan Pedoman Umum Good Governance Bisnis Syariah (GGBS) dengan keanggotaan yang terdiri dari berbagai pakar terkait bersama-sama dengan sejumlah institusi (Masyarakat Ekonomi Syariah, Bank Indonesia, Dewan Syariah Nasional MUI dan sebagainya) menyusun konsep Pedoman tersebut. Pada 3 November 2011, KNKG meluncurkan Pedoman GGBS.⁴⁰

Selain di Indonesia, terdapat pula perbandingan penerapan *good corporate governance* di luar negeri. Arab Saudi misalnya, sejatinya sedang menerapkan pendekatan pasif (*passive approach*) dalam mengembangkan sektor keuangan dan perbankan Islam, dengan menggunakan model otoritas pengawasan tunggal dalam

³⁵ *Ibid*

³⁶ Ali Syakur, *op. cit.*, hlm. 60

³⁷ *Ibid*, hlm. 61

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid*, hlm. 64

⁴⁰ Ali Syakur, hlm. 78

yuridiksi dimana bank Islam dan bank konvensional beroperasi secara berdampingan. Bahkan, ketika hampir semua negara GCC berpikir tentang rancangan peraturan perbankan Islam, Kerajaan Arab Saudi justru hampir tidak melakukan pergerakan, dan belum pernah mengeluarkan satu dokumen pun yang berkaitan dengan keuangan dan perbankan Islam. Arab Saudi tidak memiliki dewan penasehat syariah nasional atau suatu lembaga yang memiliki otoritas tunggal di keuangan Islam. Sistem yang diterapkan, lebih mirip dengan sistem tata kelola syariah di Inggris, dimana resolusi atau fatwa keuangan lebih merupakan produk inisiatif sendiri, daripada arahan regulator atau persyaratan peraturan (Hasan, 2010).⁴¹

Beberapa lembaga fatwa bersifat Internasional dan berbasis di kota Makkah dan Jeddah, seperti —*International Islamic Fiqh Academy* di bawah OIC di Jeddah, dan “*Islamic Fiqh Academy of Muslim World League*” di Makkah, tidak memiliki otoritas yang mengikat publik atau sistem, juga tidak ada hubungan struktural atau konsultatif. Pembentukan Dewan Pengawas Syariah (*Shariah Supervisory Board*) di masing-masing bank berbasis non-Riba di Arab Saudi, justru bersifat lebih inisiatif sendiri daripada birokratif (Grassa, 2013). Banyaknya Dewan Pengawas Syariah tanpa merujuk pada sebuah lembaga tunggal yang memiliki otoritas resmi, akan berdampak pada meningkatnya keragaman fatwa, dan tidak menutup kemungkinan terjadi kontradiksi yang signifikan antara satu fatwa dengan fatwa lainnya.⁴²

Saat ini, satu-satunya lembaga memegang otoritas regulasi dan berfungsi melakukan pengawasan dan supervise terhadap sektor perbankan, sebagai bank sentral yang termodifikasi, di Kerajaan Saudi Arabia adalah Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA). Terkait hukum Islam sebagai dasar hukum pemerintah, SAMA berkewajiban untuk menjaga prinsip-prinsip kepatuhan syariah, sebagaimana tertulis di dalam Dekrit Kerajaan No. 23 tanggal 23/05/1377, di mana dalam Pasal 2 disebutkan sebagai berikut:

Article 2:

The Saudi Arabian Monetary Agency shall not pay nor receive interest, but it shall only charge certain fees on services.

Article 6:

The Agency shall not undertake any of the following functions: a. Acting in any manner which conflicts with the teachings of the Islamic Law. The Agency shall not charge any interest on its receipts and payments;

⁴¹ Shofiah Tidjani, *op. cit.*, hlm. 19

⁴² *Ibid*

HUBUNGAN DEWAN PENGAWAS SYARIAH DENGAN LEMBAGA KEUANGAN SYARIAH

Anggota DPS diusulkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan penempatannya di bank syariah harus mendapatkan persetujuan DSN. Fungsi utamanya adalah sebagai penasehat dan pemberi saran kepada direksi, pimpinan unit usaha syariah, dan pimpinan kantor cabang syariah mengenai hal-hal yang terkait dengan aspek syariah.⁴³

Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions (AAOIFI) dalam *Governance Standard for Islamic Financial Institutions* (GSIFI) nomor 1 paragraf 2 menyatakan bahwa:

“A shari’a supervisory board is an independent body of specialised jurists in fiqh mua’amalat (Islamic commercial jurisprudence). However, the shari’a supervisory board may include a member other than those specialised in fiqh mua’amalat, but who should be an expert in the field of Islamic Financial Institutions and with knowledge of fiqh mua’amalat.”

Jumlah anggota DPS di bank syariah sedikitnya dua orang dan sebanyakbanyaknya setengah dari jumlah Direksi. Masa jabatannya paling lama sama dengan jabatan anggota Direksi atau Dewan komisaris.⁴⁴ Memperhatikan kepada peran DPS menurut AAOIFI dan DSN-MUI, maka peran DPS dalam implementasi prinsip-prinsip GCG di bank syariah adalah sebagai berikut:

Directing yaitu memberikan pengarahan, pemikiran, saran dan nasehat kepada direksi bank syariah mengenai hal-hal yang berkaitan dengan aspek syariah.

Reviewing yaitu mencermati, memeriksa, mengkaji dan menilai implementasi fatwa DSN pada operasional bank syariah.

Supervising yaitu melaksanakan tugas pengawasan baik secara aktif maupun secara pasif atas implementasi fatwa DSN pada operasional bank syariah.

Marketing yaitu melakukan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat tentang bank syariah melalui media-media yang sudah berjalan di masyarakat, seperti khutbah, majelis *ta’lim*, pengajian-pengajian.⁴⁵

Dalam Pasal 109 Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan

⁴³ Akhmad Faozan, *op. cit*, hlm. 9

⁴⁴ Surat Edaran Bank Indonesia No. 12/13/DPBs Tentang Pelaksanaan GCG bagi BUS dan UUS bagian masa jabatan anggota DPS.

⁴⁵ Majelis Ulama Indonesia, Keputusan DSN MUI, No.Kep-98/MUI/III/2001 Tentang Susunan Pengurus DSN-MUI Bagian Peran DPS.

Syariah, dinyatakan sebagai berikut:

(1) Perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah selain mempunyai Dewan Komisaris wajib mempunyai Dewan Pengawas Syariah.

(2) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ahli syariah atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia.

(3) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Perseroan agar sesuai dengan prinsip syariah.⁴⁶

Sesuai dengan berkembangnya kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah, undang-undang ini mewajibkan Perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah selain mempunyai Dewan Komisaris juga mempunyai Dewan Pengawas Syariah. Tugas Dewan Pengawas Syariah adalah memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Perseroan agar sesuai dengan prinsip syariah.⁴⁷

PERTANGGUNGJAWABAN DPS KETIKA TERJADI SENGKETA PRINSIP SYARIAH

UU Perbankan Syariah Pasal 56 mengatur Bank Indonesia menetapkan sanksi administratif kepada Bank Syariah atau UUS, anggota dewan komisaris, anggota Dewan Pengawas Syariah, direksi, dan/atau pegawai Bank Syariah atau Bank Umum Konvensional yang memiliki UUS, yang menghalangi dan/atau tidak melaksanakan Prinsip Syariah dalam menjalankan usaha atau tugasnya atau tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Dalam Pasal 57 ayat (1) Bank Indonesia mengenakan sanksi administratif kepada Bank Syariah atau UUS, anggota dewan komisaris, anggota Dewan Pengawas Syariah, direksi, dan/atau pegawai Bank Syariah atau Bank Umum Konvensional yang memiliki UUS yang melanggar Pasal 41⁴⁸ dan Pasal 44.⁴⁹

UU Perasuransian Pasal 12 Ayat (1) mengatur “Pemenuhan persyaratan kemampuan dan kepatutan bagi anggota dewan pengawas syariah mencakup

⁴⁶ Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseoran Terbatas

⁴⁷ Penjelasan umum dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseoran Terbatas

⁴⁸ UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah Pasal 41 Bank dan Pihak Terafiliasi wajib merahasiakan keterangan mengenai Nasabah Penyimpan dan Simpanannya serta Nasabah Investor dan Investasinya.

⁴⁹ UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah Pasal 44 “Bank wajib memberikan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 dan Pasal 43.” Objeknya kerahasiaan bank.

integritas dan kompetensi terkait tugas dan fungsi dewan pengawas syariah serta pengalaman dan keahlian di bidang usaha perasuransian syariah.”

Peraturan perundang-undangan tidak memberikan aturan yang jelas terkait dengan tanggung jawab DPS, sebagaimana halnya pengaturan yang tegas terhadap kelalaian Dewan Komisaris. Peran DPS yang begitu besar dalam memastikan prinsip syariah di LKS tidak diiringi dengan aturan tanggungjawab yang ketat. Ketika ada kesalahan dalam proses pengangkatan DPS per-uu-an tidak memberikan aturan yang tegas tentang sanksinya tersebut.

DPS tidak mengatur tentang kemandirian perorangan, sebagaimana halnya dalam dewan komisaris mereka bekerja secara kolektif koligial. Sedangkan DPS tidak diatur secara tegas. Tidak ada peraturan yang menjelaskan pertanggungjawaban pribadi DPS terkait kewenangannya dalam pengawasan prinsip syariah. sebagaimana halnya dewan komisaris ketika lalai dalam melakukan pengawasan sehingga berdampak kepada kerugian maka ia dapat digugat ke pengadilan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Sebagai penutup dalam penelitian ini dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

Dewan Pengawas Syariah merupakan lembaga independen yang bertugas melakukan pengawasan terhadap prinsip syariah dalam lembaga keuangan syariah. peran tersebut bersifat special di luar pengawasan yang dilakukan oleh direksi. Pengawasan yang dilakukan oleh DPS bersifat independen.

Peran DPS dalam mewujudkan Good Corporate Governance berkaitan dengan prinsip syariah. Pemenuhan terhadap prinsip syariah merupakan hal yang khas dalam GCG LKS. Prinsip GCG dilakukan mulai dari awal penawaran sampai dengan pembukuan. Pelanggaran terhadap prinsip syariah akan berdampak pada kesehatan LKS.

Dalam menjalankan tugasnya DPS bersifat independen. DPS berada dalam tingkat direksi dan dewan komisaris. Walaupun dalam praktiknya ada perbedaan posisi DPS. Independensi tersebut terwujud dengan rekrutmen DPS yang berasal dari usulan Majelis Ulama Indonesia yang disetujui oleh Otoritas Jasa Keuangan, setelah melewati fit and proper test.

Peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara tegas pertanggung jawaban DPS ketika terjadi perselisihan terkait dengan prinsip syariah.

Saran

Untuk memaksimalkan peran DPS dalam mengawal perkembangan LKS khususnya terkait dengan pemenuhan prinsip syariah, maka perlu ada penguatan terhadap peran DPS. Perlu ada kajian empirik terkait pengaruh DPS terhadap pemenuhan prinsip syariah dan posisinya, khususnya terkait dengan pola kerja. ‘

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- ‘Ubaid al-Qasim, Abu. *Kitab Kitab al-Amwal*, Mesir: Daar al-Fikr, tth.
- Abimanyu, Gornat. dkk., *Kamus Populer*, Yogyakarta: Harapan Utama, 2005.
- Amin, Ma’ruf. *Fatwa dalam Sistem Hukum Islam*, Cet. Ke-3. Jakarta: Elsas, 2011.
- Badruzaman, Mariam Darus, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001
- Barlinti, Yeni Salma. *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional Dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia*, Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2010.
- Buyung Nasution, Adnan. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Terj. Sylvia Tiwon, Cet. Ke-3. Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 2009.
- Darus Badruzaman, Mariam. *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001
- Dirdjosisworo, Soedjono. *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers: Jakarta, 1983.
- Djalil, A. Basiq. *Ilmu Ushul Fiqih Satu dan Dua*, Jakarta: Kencana, 2010.
- Djamil, Fathurrahma. *Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah di Bank Syariah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Edwin, Mustafa dkk, *Pengenalan Eksklusif ekonomi Syariah*, Jakarta: Kencana Perdana Media Group, 2006.
- Hafinuddin, Didin dan Tanjung, Hendri. *Manajemen Syari’ah dalam Praktek*, Jakarta: Gema Insani, 2003.
- Harahap, Sofyan S. *Auditing Dalam Perspektif Islam*, Jakarta : Pustaka Quantum, tt. Ilhami, Haniah. “Pertanggung Jawaban Dewan Pengurus Syariah Sebagai Otoritas Pengawas Kepatuhan Syariah Bagi Bank Syariah” dalam *Mimbar Hukum*, Volume 21, No. 3, Oktober 2009.
- Islahi, A.A *Konspsi Ekonomi Ibnu Taimiyah*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1997.
- J. J. H, Bruggink. *Refleksi Tentang Hukum*. Terj. Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Sidharta, Arief. *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1999.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia, Edisi Revisi, Cet. Ke-3*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Muhammad Syah, Ismail, dkk., *Filsafat Hukum Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992.
- Munzir, Ibn. *Kitab Tafsir al-Quran*, Madinah: Dar al-Ma’atsar, 2002), Juz 2.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Terj. Sylvia Tiwon, Cet. Ke-3. Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 2009.
- Prasetyo, Teguh dan Barkatullah, Abdul Halim. *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang berkeadilan dan Bermartabat*, Jakarta:

- Rajawali Pers, 2013.
- Qasim, Abu 'Ubaid al-, *Kitab Kitab al-Amwal*, Mesir: Daar al-Fikr, tth.
- Rose, Peter S. dkk., *Financial Institution, Understanding, and Managing Services*, Texas: Business Publication, 1988.
- S Harahap, Sofyan. *Auditing Dalam Perspektif Islam*, Jakarta : Pustaka Quantum, tt.
- S. Rose, Peter. dkk., *Financial Institution, Understanding, and Managing Services*, Texas: Business Publication, 1988.
- Saragih, M. H. *Azas-Azas Organisasi dan Manajemen*, Bandung: Tarsito, 1982.
- Siamat, Dahlan. *Manajemen Lembaga Keuangan*, Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI, 2000.
- Sukarna, *Dasar-Dasar Manajemen*, Bandung: Mandar Maju, 1992.
- Surat Edaran Bank Indonesia No. 12/13/DPBs Tentang Pelaksanaan GCG bagi BUS dan UUS.
- Syafe'i, Rachmat. *Ilmu Ushul Fiqih*, Bandung: Pustaka Setia, 2007
- Syah, Ismail Muhammad, dkk., *Filsafat Hukum Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992.
- Tirmizi, Imam al-. *Sunan al-Tirmizi*, Beirut: Dar al-Gharb al-Islami, 1998, Juz 2.

Peraturan Perundang-undangan dan Fatwa Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseoran Terbatas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Lembaga Keuangan Mikro Undang-Undang Nomor 40 tahun 2014 tentang Perasuransian Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan PBI No. 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksaaan GCG bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor. 30/POJK.05/2014 tentang Tata Kelola Perusahaan Yang Baik Bagi Perusahaan Pembiayaan. Majelis Ulama Indonesian, Keputusan DSN MUI, No.Kep-98/MUI/III/2001 Tentang Susunan Pengurus DSN-MUI Bagian Peran DPS. Surat Keputusan Menteri Koordinator Perekonomian RI No. KEP-49/M.EKON/ II/TAHUN 2004 tentang pembentukan Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) Keputusan Menko Bidang Perekonomian RI No: KEP-14/M.EKON/03/TAHUN 2008 tentang Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG). Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah

Artikel

Faozan, Akhmad. “Implementasi Good Corporate Governance dan Peran Dewan Pengawas Syariah di Bank Syariah” *La Riba, Jurnal Ekonomi Islam*, Vol. VII No. 1 Julis 2013.

Luthfianda, Akhirul dan Sinarsari, Andiawani “Analisis Pengaruh Pengungkapan SYari’ah Compliance terhadap Kepatuhan Perbankan Syariah pada prinsip syariah (Studi Kasus: di BPRS Kota Semarang), *Maksimum*, vol 4.

Syakur, Ali. “Good corporate governance di bank syariah,” Dalam *Economic: Jurnal Ekonomi dan Hukum Islam*, Vol 3 No 1.

Tidjani, Shofiah. “Perbankan Islam Arab Saudi: Kemajuan Yang Tertinggal”, *Jurnal CMES Volume VIII*

Triyanta, Agus “Implementasi Kepatuhan *Syariah* dalam Perbankan Islam (*Syariah*) (Studi Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia), *Jurnal Hukum*, Edisi Khusus Volume 16. Oktober 2009.

Umam, Khotibul. “Legislasi Fikih Ekonomi Perbankan: Sinkronisasi Peran Dewan Syariah Nasional dan Komite Perbankan Syariah”, *Mimbar Hukum*, Volume 24 No 2, Juni 2012.

Internet

http://jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf

<http://nenisriimaniyati.files.wordpress.com/2012/03/perkembangan-regulasi.pdf> <http://www.dsnmui.or.id/index.php?page=sekilas>