

BAB III
OTORITAS KEPATUHAN SYARIAH
DALAM REGULASI PERBANKAN SYARIAH

Penegasan legal formal tentang otoritas dan mekanisme kepatuhan syariah dalam regulasi perbankan syariah di Indonesia baru ada setelah berlakunya Undang-Undang (UU) nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, pada 16 Juli 2008. UU tersebut menggariskan bahwa otoritas kepatuhan syariah berada pada Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang direpresentasikan melalui Dewan Pengawas Syariah (DPS), yang harus dibentuk pada masing-masing Bank Umum Syariah (BUS) dan Unit Usaha Syariah (UUS) pada bank konvensional¹. Penjabaran otoritas MUI itu diwujudkan dalam dua hal.

Pertama, tahap perumusan prinsip syariah. MUI menjadi otoritas resmi dalam membuat fatwa tentang prinsip syariah². Karena fatwa MUI bukan bagian sumber hukum dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang mengikat³, maka agar berkekuatan operasional, fatwa itu dituangkan

¹ Bagian "Penjelasan Umum". Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*, UU Nomor 21 Tahun 2008, LNRI Tahun 2008 nomor 94 dan TLNRI 4867

² Pasal 1 ayat (12) UU 21/2008, prinsip syariah diartikan, "prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah." Lalu dalam Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, definisi "prinsip syariah" lebih detil, "Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam di bidang perbankan syariah yang tertuang dalam bentuk fatwa Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia." Penting di catat, dalam UU Perbankan Syariah, tidak ditemukan satu pun kata "Dewan Syariah Nasional" (DSN). Seputar fatwa MUI, lihat Ma'ruf Amin, *Fatwa Dalam Sistem Hukum Islam*, (Jakarta: eISAS, 2008)

³ Pola ini sejalan dengan Positivisme Kelsenian. Inti aliran ini adalah menekankan Teori Jenjang (*Stufentheorie*). Bahwa validitas hukum ditentukan oleh norma yang lebih

dalam wadah legal berupa Peraturan Bank Indonesia (BI). Proses peralihan dari fatwa MUI menjadi Peraturan BI itu dikelola oleh Komite Perbankan Syariah (KPS), sebuah komite di internal BI.⁴

Kedua, tahap pengawasan. Mekanisme pengawasan kepatuhan syariah diwujudkan dalam bentuk penyediaan divisi kontrol internal bank syariah berupa DPS di setiap bank syariah. Peran MUI adalah memberi rekomendasi calon anggota DPS sebelum ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). DPS inilah yang merepresentasikan otoritas kepatuhan syariah dari MUI untuk diterapkan pada tiap bank syariah.⁵ DPS menjadi kepanjangan tangan MUI untuk memonitor implementasi fatwa MUI.

Setahun sebelum lahir UU Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, keharusan DPS di setiap perseroan yang melakukan usaha berbasis syariah sudah diamanatkan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT). Berikut kutipan pasal 109 dalam UU itu⁶:

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

tinggi. Dalam kasus Indonesia, validitas sebuah UU tergantung sejalan atau tidak dengan UUD 1945. Aliran ini memandang hukum adalah apa yang berlaku, bukan apa yang digagas. Lihat M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell. Ltd., 1994) h. 309 dan W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, (Jakarta: Rajawali, 1990), h.149

⁴ Lihat Pasal 26 ayat 1-5 UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Lihat juga Peraturan BI nomor 32/10/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah. LNRI tahun 2008 nomor 179 dan LTNRI 4927.

⁵ Lihat Pasal 32 ayat 1-4 UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah. Lihat juga Peraturan BI nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah. LNRI tahun 2009 nomor 29, TLNRI nomor 4978.

⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*, UU Nomor 40 Tahun 2007, LNRI Tahun 2007 nomor 106 dan TLNRI 4756

- (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.*

Bila ditarik ke belakang lagi, sebelum ada UU PT, keberadaan DPS telah menjadi praktek yang hidup dalam penyelenggaraan perbankan syariah di Indonesia. Sepanjang praktek itu, MUI sudah berperan sebagai pemberi rekomendasi calon personil DPS⁷.

Telaah terhadap penunjukan MUI sebagai pemegang otoritas kepatuhan syariah ini akan lebih bermakna bila ditempatkan sebagai hasil perdebatan sengit di parlemen di antara tiga model otoritas kepatuhan syariah yang digulirkan. Dua opsi lain yang ditolak menawarkan skema bahwa pemegang otoritas kepatuhan itu adalah sebuah dewan atau komite independen di bank sentral. Karena dua opsi itu dinilai dapat membuat otoritas fatwa tidak independen, maka kemudian dipertahankan di MUI.

Pembahasan klausul otoritas kepatuhan syariah dalam UU Perbankan Syariah 2008 diwarnai tarik menarik tajam. Pembahasan RUU Perbankan Syariah sendiri memang kental tarik menarik politik. Hal itu karena RUU ini berada dalam konteks besar polemik politik cukup panjang, tentang bagaimana proporsi agama (termasuk syariah) dalam bingkai negara-bangsa⁸.

⁷ Tahun 2000, DSN-MUI sudah menyusun Pedoman Dasar, Pedoman Rumah Tangga, dan Petunjuk Pelaksanaan Penetapan Anggota DPS pada Lembaga Keuangan Syariah. Lihat Ichwan Sam, *Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional*, (Jakarta: DSN MUI, 2006) hal. 423-441

⁸ Peta demikian bisa dilihat dalam Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), hal. 245-246. Lihat

Indikasi kentalnya nuansa politik itu ditandai *walk out*-nya Fraksi Partai Damai Sejahtera (PDS) dari pembahasna RUU sejak awal⁹.

Bagi penolak pembahasan seperti PDS ini, usulan RUU bermuatan syariah merupakan keganjilan di tengah negara-bangsa (bukan negara agama) seperti Indonesia. Tapi bagi mayoritas fraksi, adopsi elemen agama tertentu dalam sistem hukum nasional merupakan hal yang wajar, sejauh memenuhi argumen yuridis, sosiologis, dan filosofis dalam proses legislasi.¹⁰

Ada dua materi yang menyedot perdebatan paling alot dalam pembahasan RUU Perbankan Syariah¹¹, *pertama*, masalah mekanisme penyelesaian sengketa. Pokok perdebatannya adalah, apakah penyelesaian sengketa menjadi kewenangan absolut lingkungan peradilan agama, ataukah lingkungan peradilan umum, atau bisa secara opsional, terserah para pihak yang bertransaksi, sesuai kesepakatan dalam akad.

Kedua, masalah otoritas yang berwenang mengontol prinsip kepatuhan syariah (*syariah compliance*). Apakah otoritas itu dialihkan pada badan di bank sentral atau otoritas jasa keuangan, dengan catatan dikritik dapat menurunkan independensi otoritas fatwa, atau dikukuhkan berada di MUI,

juga Komaruddin Hidayat (ed), *Islam Negara & Civil Society: Gerakan dan Pemikiran Islam Kontemporer* (Jakarta, Paramadina, 2005)

⁹ "PDS Ngotot Tolak RUU Syariah", *Republika*, 15 Maret 2008.

¹⁰ Busthanul Arifin, "Segi Hukum yang Terlupakan", pengantar buku, dalam Satria Effendy, *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer; Analisis Yurisprudensi dengan Pendekatan Ushuliyah*, (Jakarta:Prenada Media, 2004), h. xviii, spirit demikian juga terlihat dalam buku Jimly Asshiddiqie, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*(Bandung: Angkasa, 1995), hal. 188-242

¹¹ Dua agenda pokok ini disimpulkan dari dokumen "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Perbankan Syariah", hasil pembahasan di Hotel Aryaduta, 28 Februari 2008, pukul 17.49. Selain itu juga wawancara dengan Dr. Wahiduddin Adams, Direktur Perencanaan Perundang-Undangan, Depkum HAM, salah satu anggota Tim RUU Pemerintah dari unsur Departemen Hukum dan HAM, pada 7 November 2008.

lembaga non-negara dan dinilai lebih independen¹², sebagaimana praktik yang berlangsung sejak awal 2000-an.

Kronologi polemik hingga mencapai kompromi akhir nanti dipaparkan untuk kemudian dianalisis, apakah formula kompromi itu secara normatif masih bisa menjamin terselenggaranya tata kelola perbankan syariah yang baik atau lebih mencerminkan hasil adu silang kepentingan, sehingga aspek profesionalitas cenderung dinomorduakan. Apa keunggulan dan kelemahan hasil kompromi itu. Sebelum dilakukan analisis, akan dikemukakan, bagaimana konteks panjang politik hukum di bidang perbankan syariah selama ini.

Latar belakang perjalanan politik hukum regulasi perbankan syariah di Indonesia penting dikemukakan sekilas untuk bisa memahami konteks dan suasana kebatinan di balik terjadinya tarik menarik saat pembahasan klausul otoritas kepatuhan syariah dalam RUU Perbankan Syariah. Dalam sejarahnya, selama ini, negara kurang begitu peduli mengurus payung regulasi perbankan syariah. Karena itu, pertumbuhan awal perbankan syariah lebih banyak dirawat oleh lembaga non-negara, dalam hal ini MUI.

Maka ketika otoritas MUI dalam kepatuhan syariah tiba-tiba hendak dicabut, di saat perkembangan dan prospek perbankan syariah amat menjanjikan, tentu saja sejumlah pihak tidak bisa menerima begitu saja.

¹² Pasal 3 Pedoman Dasar MUI menyatakan, "*Majelis Ulama Indonesia bersifat keagamaan, kemasyarakatan, dan independen, dalam arti tidak terikat atau menjadi bagian dari pemerintah atau kelompok manapun.*"

Bukan semata alasan ikatan emosional, tapi juga relevan bila MUI mengemukakan alasan kompetensi dan independensi.

Karena MUI yang selama ini tahu persis problem keagamaan yang melilit perjalanan perbankan syariah, dan MUI pula yang selalu memberi fatwa, sebagai solusi keagamaan atas problematika perbankan syariah, maka bisa dimengerti bila MUI yang dipandang memiliki kompetensi paling terlatih dan teruji. Berikut kutipan pernyataan Menteri Keuangan Sri Mulyani saat menyampaikan tanggapan pemerintah terhadap RUU Perbankan Syariah usulan DPR. Ia menolak gagasan membentuk DSN yang menjadi bagian bank sentral atau otoritas jasa keuangan:

Berkeaan dengan keberadaan Dewan Syariah Nasional yang saat ini berada di bawah pembinaan dan pengawasan Majelis Ulama Indonesia, kami berpendapat bahwa sebagai suatu lembaga independen yang berwenang mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan, produk, dan jasa keuangan syariah serta mengawasi penerapan fatwa dimaksud oleh lembaga-lembaga keuangan syariah, maka dalam rangka tetap menjaga independensi Dewan Syariah Nasional, sudah seharusnya Dewan Syariah Nasional tetap berada di bawah Majelis Ulama Indonesia dan bukan menjadi bagian dari instansi tertentu.¹³

Di bawah ini, dikemukakan sekilas tentang perjalanan politik hukum regulasi perbankan syariah di Indonesia.

¹³ Lihat "Tanggapan Pemerintah Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Perbankan Syariah", ditandatangani Menteri Keuangan Sri Mulyani, tanggal 21 Maret 2007, hal. 4.

A. POTRET SEKILAS POLITIK HUKUM BANK SYARIAH

Menarik bila dinamika politik hukum bank syariah di Indonesia dibandingkan dengan Malaysia. Dari sana akan terlihat bagaimana perbedaan kadar partisipasi masyarakat dan derajat akomodasi negara. Di Malaysia, pendekatan pemerintah dalam mengembangkan industri keuangan syariah bersifat *top down*¹⁴. Pemerintah kerap mengambil inisiatif dan mendorong para pelaku dengan memberikan berbagai insentif. Politik hukum pemerintah Malaysia menunjukkan dukungan tinggi dan berkelanjutan. Regulasi mereka tertata, dan komitmen pemerintah dinilai jelas oleh pelaku bisnis. Sehingga Malaysia berhasil menarik investor luar negeri untuk meramaikan industri keuangan syariahnya.

Malaysia merintis industri ini sejak 1983, dengan mengeluarkan *Islamic Bank Act*, dan mengoperasikan pertama kali bank syariah. Tiga tahun kemudian, 1986, diterbitkan Undang-Undang (UU) yang memungkinkan bank konvensional menawarkan jasa perbankan syariah melalui *Islamic Windows*. Bahkan sepuluh tahun kemudian, 2006, izin baru diberikan kepada beberapa bank lokal maupun asing untuk mendirikan *full fledge Islamic Bank*. Antara lain Al Rajhi (asal Saudi Arabia) dan Kuwait Finance.¹⁵

¹⁴ Adiwarmar Karim, "Silent Giant From The East", Majalah *GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, tanggal 24 Oktober 2007, hal. 12-13. Adiwarmar A. Karim, *Bank Islam Analisis Fiqih dan Keuangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007) h. 25

¹⁵ Ahmad Fauzi Abdul hamid, "Islamic Law in Malaysia: Opportunity and Challenge", makalah untuk Seminar Internasional "Islamic Law in Southeast Asia" di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 7-9 Desember 2007

Hal itu berbeda dengan politik hukum Indonesia dalam memayungi laju industri keuangan syariah. Sejarah perkembangan industri keuangan syariah di Indonesia, lebih bersifat *bottom up*. Inisiatif lebih sering berasal dari masyarakat atau pasar untuk mendorong pemerintah sebagai regulator dalam mengembangkan industri ini. Pemerintah cenderung *tut wuri handayani*, sehingga kerap terkesan lamban bersikap.

Akibatnya, perkembangan industri syariah pada fase awal cenderung tersendat-sendat. Itu sisi negatifnya. Tapi sisi positifnya, proses ini menjadi lebih *genuine*, berakar kuat, dan biasanya lebih tahan lama. Secara politik, proses demikian lebih sejalan dengan prinsip demokrasi.

Hanya saja, tingkat akomodasi negara mengalami pasang surut. Pada dekade 1990-2000, akomodasi negara cenderung hati-hati, sehingga terkesan lamban. Namun setelah itu, lebih-lebih setelah keterbukaan politik era reformasi dibuka, akomodasi negara atas kaedah hukum bisnis syariah kian tinggi. Tingkat akomodasi itu juga berdampak pada pertumbuhan industri keuangan syariah. Saat akomodasi negara masih rendah, pertumbuhan perbankan syariah, misalnya, amat lambat.

Namun ketika tingkat akomodasinya tinggi, ditandai dengan banyaknya regulasi, banyaknya kemudahan, khususnya sejak medio 2000-an, maka pertumbuhan lembaga keuangan syariah kian tinggi. Aset bank syariah pun melesat. Paparan ini akan lebih menarik dan tepat sasaran bila menggunakan kerangka sistem hukum ala Lawrence Friedman. Dengan cara

meneropong tiga elemen: substansi hukum, kelembahagaan hukum, dan budaya hukum¹⁶.

1. Materi Hukum

Proses pembentukan materi hukum perbankan syariah awalnya berlangsung “malu-malu”¹⁷. UU 7/1992 tentang Perbankan semula tidak langsung menggunakan istilah “Prinsip Syariah”, tapi dengan ungkapan lebih halus, “Prinsip Bagi Hasil”. Tahun itu, sebutan “Prinsip Syariah” hanya berani dituangkan dalam peraturan perundangan yang lebih rendah: Peraturan Pemerintah (PP) 72/1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil. Selain lebih rendah, penguangan dalam PP juga relatif mulus, karena tidak menghadapi resistensi dari pelbagai kekuatan politik, sebagaimana bila diproses di parlemen.

Partisipasi publik dalam pembentukan materi hukum pada awalnya juga masih dengan intensitas rendah. Ini terlihat dari produksi fatwa bidang ekonomi syariah belum begitu semarak dan belum dikelola. Akomodasi negara kian menonjol pada akhir 1990-an, ditandai dengan keluarnya revisi UU 7/1992 dengan UU 10/1998, yang lebih berani menyebut istilah “Prinsip Syariah” dalam bahasa UU, sebagai pengganti istilah “Prinsip Bagi Hasil”.¹⁸

¹⁶ Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, (New York: W.W. Norton and Company, 1984), h. 1-5.

¹⁷ Sutan Remy Sjahdeini, “Regulasi Bisnis Syariah”, Majalah *GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, tanggal 24 Oktober 2007, hal. 66-67

¹⁸ Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007) h. 121

Memasuki dekade 2000-an, proses pembentukan materi hukum bisnis syariah kian produktif. Karena ini kaedah yang bersumber dari agama, maka keterlibatan para ulama amat sentral. Negara, umumnya, mengambil posisi sekadar meneguhkan norma hukum yang diperkenalkan ulama lewat fatwa-fatwanya. Baik peneguhan secara apa adanya maupun secara substansi saja.

Setahun setelah keluar UU 10/1998, MUI membentuk Dewan Syariah Nasional (DSN) pada 1999, sebagai wadah untuk mengawal pertumbuhan lembaga keuangan syariah, dengan cara melakukan pengawasan, panduan, dan pembinaan, serta memberikan opini hukum atas persoalan yang diajukan, dengan fatwa.

DSN itu kemudian amat produktif mengeluarkan fatwa bidang ekonomi syariah¹⁹. Dan ini menjadi sumbangan penting bagi proses pengembangan hukum bisnis syariah. Banyak fatwa MUI yang diadopsi sejumlah lembaga regulator. Tahun pertama operasinya, tahun 2000, DSN mengeluarkan sampai 20 fatwa dalam setahun. Hingga tahun 2010, bisa dibbilang, tahun 2000 adalah periode paling produktif bagi DSN berfatwa.

Peran kelembagaan DSN sebagai pengawas konsistensi dengan kaedah syariah makin menguat setelah keluar UU 40/2007 tentang Perseroan Terbatas, yang diundangkan mulai 16 Agustus 2007. Bahwa setiap perusahaan yang melakukan usaha dengan prinsip syariah diwajibkan membentuk Dewan Pengawas Syariah (DPS). Personel DPS ini harus ahli

¹⁹ Ichwan Sam, *Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional*, (Jakarta: DSN MUI, 2006)

syariah yang diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham atas rekomendasi MUI, dalam hal ini DSN MUI.

Aktivitas DSN menunjukkan tingginya keterlibatan elemen non-negara dalam proses pembuatan kaedah hukum²⁰. Gejala demikian sejalan dengan iklim demokrasi yang berintikan keterbukaan akses partisipasi. Hasil fatwa itu kemudian banyak diserap dalam regulasi para regulator. Diacu oleh Bank Indonesia (BI) dalam bidang perbankan syariah, Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam LK) dalam bidang pasar modal dan asuransi, dan Departemen Keuangan (Depkeu) di bidang lembaga pembiayaan. Belakangan ditambah Kementerian Koperasi dan UKM dalam bidang koperasi syariah, termasuk Baitul Mal wat Tamwil²¹.

Hanya saja, dilihat dari kemasannya regulasinya, belum banyak berupa UU, lebih-lebih UU yang utuh dan satu, tapi masih terserak dalam sejumlah produk hukum, seperti Peraturan BI, Keputusan Bapepam LK, atau Keputusan Menkeu. Disahkannya UU Perbankan Syariah dan UU Surat Berharga Syariah Negara tahun 2008 merupakan kemajuan signifikan.

2. Lembaga Hukum

Adapun dalam bidang kelembagaan, ada beberapa langkah pembenahan. Antara lain, perluasan cabang berbagai lembaga keuangan, dan

²⁰ Asrori S. Karni, "Fatwa Moderat Berdaya Ikat", Majalah *GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, tanggal 24 Oktober 2007, hal. 76-77

²¹ Sholahudin Al Aiyub, *Analisis faktor-Faktor Keorganisasian yang Berhubungan dengan Kinerja Dewan syariah Nasional- Majelis Ulama Indonesia*, Tesis Master, Pascasarjana UI, Desember 2006.

yang paling menyolok adalah lembaga perbankan syariah, dengan sebaran yang makin luas, sehingga akses masyarakat kian mudah.

Juga ditandai pembentukan lembaga penyelesaian sengketa. Awalnya berupa Badan Arbitrase Syariah Nasional saja. Belakangan, sejak amendemen UU Peradilan Agama, dari UU 7/1989 menjadi UU 3/2006, maka Peradilan Agama mendapat kewenangan baru dalam menyelesaikan sengketa ekonomi syariah²².

Dinamika itu diikuti perkembangan kelembagaan penopang lain. Misalnya, bermunculannya bantuan hukum ekonomi syariah. Lahir pula Asosiasi Pengacara Syariah Indonesia dan Masyarakat Ekonomi Syariah. Bermunculan pula lembaga pendidikan yang menawarkan pendalaman bisnis syariah. Proses penguatan kelembagaan ini juga melibatkan keterlibatan yang interaktif antara pemerintah dan masyarakat.

Bahkan kalangan masyarakatlah yang lebih dulu mendorong. Pendirian Bank Muamalat, misalnya, adalah inisiatif dan desakan MUI serta topangan berbagai Ormas Islam. Sebelum Bank Muamalat berdiri, telah berdiri pula Bank Perkreditan Rakyat yang menganut prinsip syariah. Bahkan di tingkat akar rumput bertebaran lembaga keuangan mikro yang dikenal dengan Baitul Mal wat Tamwil (BMT) atau koperasi syariah.

Masyarakat juga banyak berperan mendirikan lembaga pendidikan yang menekuni ekonomi syariah. Bahkan ada yang menggalang dana masyarakat, seperti zakat, infak, dan sedekah, untuk memberi beasiswa

²² Asrori S. Karni, "Garapan Baru Hakim Agama", Majalah *GATRA*, Edisi Khusus Lebaran 2007, Nomor 48 Tahun XIII, tanggal 24 Oktober 2007, hal. 70-71

penuh pada mereka yang terseleksi untuk menempuh studi hingga tuntas bidang bisnis syariah, dan secara khusus bidang hukum bisnis syariah.

Makin ke sini, dukungan masyarakat kian besar, dan dukungan negara pun ikut menguat. Negara banyak mengeluarkan regulasi yang memberi kemudahan dan keleluasaan gerak bagi lembaga keuangan syariah. Kini bank konvensional yang memiliki unit usaha syariah dapat memberikan layanan syariah pada nasabah di semua cabangnya²³.

3. Kultur Hukum

Lantas dalam bidang penguatan kultur, juga dilakukan upaya mutualistik, partisipatif, antara masyarakat dan negara. Bank Indonesia membiayai Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES) untuk melakukan fungsi *public relation* dan pembentukan *awareness* masyarakat pada ekonomi syariah.

Kesadaran masyarakat di bidang ini gampang-gampang susah. Gampangnya, bagi yang terikat sentimen keagamaan, maka bisa disadarkan dengan pemahaman agama. Namun banyak pula kalangan dan tokoh yang paham agama, ahli agama, tapi justru dengan pemahamannya itulah mereka resisten dan amat kritis dengan pengelolaan bisnis syariah. Tidak sedikit di kalangan tokoh muslim yang justru kritis pada dinamika ini, dan dilihat sebagai sekadar hasrat perburuan keuntungan yang dibungkus agama. Sikap

²³ Lihat, "Booming Bisnis Syariah", GATRA, Edisi Khusus Lebaran 2007.

demikian itu, dalam batas tertentu, bisa dimaklumi, sebagai konsekuensi keragaman kerangka berpikir keagamaan (madzhab).

Keluarnya fatwa MUI yang mengharamkan bunga bank, dalam Ijtima Ulama di Jakarta, akhir 2003, juga bisa dilihat sebagai bagian upaya partisipatif ulama sebagai elit masyarakat, untuk membangun kultur yang kondusif. Belum lagi keberadaan organisasi macam Masyarakat Ekonomi Syariah yang secara periodik melakukan kajian dan kampanye lewat Expo tahunan berskala internasional, adalah bagian upaya membangun kultur yang kompatibel dengan industri syariah.

Upaya masyarakat membangun kultur itu juga diimbangi dengan upaya negara. Di BI ada direktorat bank syariah yang banyak melakukan kampanye penyadaran. Antara lain dengan melakukan ketentuan yang mengharuskan tiap bank syariah untuk memasang logo tertentu. Sehingga terbangun pencitraan yang baik dan melekat di tengah masyarakat.

Pada akhirnya, penguatan sistem hukum di bidang bisnis syariah, baik dari sisi penyempurnaan materi hukum, penguatan kelembagaan hukum, hingga pembenahan budaya hukum, berlangsung lewat proses yang partisipatif. Posisi negara merespons, mengakomodasi, dan memfasilitasi kehendak masyarakat. Kadar dan kualitas repons negara itu mengalami pasang surut, dipengaruhi *political will* penguasa.

Bagaimanapun, memori sejarah tentang hubungan yang kadang menegang antara agama dan negara di Indonesia sejak awal kemerdekaan,

ditambah sensitivitas kalangan tertentu terhadap semantik syariah²⁴, juga memberi warna pada bagaimana negara mengakomodasi regulasi di bidang kegiatan ekonomi syariah. Sekarang, mari kita kembali mengupas proses pembahasan RUU Perbankan Syariah. Potret sekilas politik hukum bank syariah di atas diharapkan menjadi *back ground* yang berguna.

B. PROSES LAHIRNYA FORMULA OTORITAS KEPATUHAN SYARIAH

Formula otoritas kepatuhan syariah dalam regulasi perbankan syariah yang dipercayakan pada MUI dihasilkan dari tarik menarik politik²⁵. Bukan pertimbangan kompetensi dan efektivitas lembaga semata, tapi juga akomodasi kepentingan-aspirasi. Semula, menurut naskah RUU yang diusulkan DPR, posisi Dewan Syariah Nasional (DSN) yang selama ini mengeluarkan fatwa di bawah MUI, diusulkan dikukuhkan sebagai bagian banksentral (BI) atau bagian dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK), setelah lembaga ini berdiri. Artinya, DSN dilepaskan dari MUI²⁶.

Diusulkan pula, mekanisme pengangkatan DSN, dengan ditunjuk dan diangkat oleh BI, dengan terlebih dahulu mendengarkan pendapat MUI, untuk masa jabatan empat tahun. Hal itu makin mengukuhkan hubungan

²⁴ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998). h. 9

²⁵ Telaah ini terinspirasi pendekatan aliran *Critical Legal Studies*. Lihat Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis (The Critical Legal Studies Movement)*. Terjemahan Ifdhal Kasim. (Jakarta: ELSAM, 1999). Lihat juga M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell. Ltd., 1994). h. 935-1024

²⁶ DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*, 2007, h. 154-155

struktural DSN dengan BI. Pertimbangan melakukan formalisasi DSN, karena DPS sebagai perangkat kepatuhan syariah di tingkat operasional sudah disebutkan dalam UU²⁷, sementara DSN sebagai payung dalam skema otoritas kepatuhan syariah tadi, belum masuk UU. Maka, posisi dan kewenangan DSN perlu dimasukkan dalam UU.

DSN diskenariokan sebagai satu-satunya badan yang berwenang mengeluarkan fatwa atas produk, jenis kegiatan, dan jasa keuangan syariah. DSN juga mengawasi penerapan fatwa. Dengan demikian, semula, otoritas kepatuhan syariah tidak diserahkan kepada MUI, tetapi kepada sebuah badan pembuat fatwa yang secara kelembagaan menjadi bagian bank sentral atau otoritas jasa keuangan.

Ada lima kewenangan DSN versi BI ini, yang diusulkan RUU versi DPR. *Pertama*, memberi atau mencabut rekomendasi personel DPS. *Kedua*, mengeluarkan fatwa yang mengikat DPS. *Ketiga*, mengeluarkan fatwa yang menjadi landasan regulasi yang dikeluarkan lembaga berwenang, seperti BI dan Bapepam LK. *Keempat*, memberi peringatan atas penyimpangan fatwa DSN. *Kelima*, mengusulkan pada pihak berwenang agar memberi sanksi bila peringatan DSN tidak diindahkan²⁸.

Dalam RUU usulan DPR, otoritas yang mengawasi kepatuhan syariah dibedakan antara bank syariah dan bank konvensional yang membuka Unit Usaha Syariah (UUS). Di bank syariah, pengawasan dilakukan salah satu

²⁷ Dalam hal ini pasal 109 UU Perseroan Terbatas. Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*, UU Nomor 40 Tahun 2007, LNRI Tahun 2007 nomor 106 dan TLNRI 4756

²⁸ DPR RI, *Naskah Akademik, Op. Cit.* Hal. 155

anggota Dewan Komisaris. Sedangkan pada bank konvensional yang membuka UUS, pengawasan syariah dilakukan DPS.

Pasal 27 naskah usulan DPR menyatukan klausul tentang “Dewan Komisaris, Dewan Pengawas syariah, Direksi, dan Pejabat Eksekutif”. Pasal 27 ini ayat (2) menjelaskan, dalam Dewan Komisaris terdapat sekurang-kurangnya satu orang komisaris yang bertugas mengawasi pelaksanaan prinsip syariah. Menurut penjelasan ayat ini, komisaris tersebut dapat membentuk satuan kerja pengawasan aspek syariah. Untuk membantu tugas komisaris, Dewan Komisaris wajib membentuk tim audit syariah yang bertugas melakukan pengawasan dan audit syariah, ketua tim ini merupakan anggota Dewan Komisaris Bank Syariah²⁹.

Disebutkan dalam penjelasan rancangan pasal di atas, ada lima tugas pokok komisaris bidang pengawas syariah: (1) memberikan opini syariah terhadap kepatuhan syariah; (2) melakukan pengawasan syariah; (3) membuat laporan pengawasan syariah; (4) memberikan nasehat kepada direksi mengenai pemenuhan aspek syariah; dan (5) membentuk satuan kerja pengawasan syariah³⁰.

Adapun kedudukan Dewan Pengawas Syariah yang harus dibentuk di bank konvensional yang memiliki UUS, dinyatakan pada ayat (4) pasal 27 dalam naskah usulan DPR itu. Tugas Dewan Pengawas Syariah dinyatakan untuk mengawasi pelaksanaan prinsip-prinsip syariah.

²⁹ "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Perbankan Syariah", *Op. Cit.*, hal. 36.

³⁰ *Ibid.*

Model usulan DPR demikian itu berbeda dengan praktek yang telah berlangsung di berbagai lembaga keuangan syariah. Selama ini, pengawasan syariah dilakukan oleh DPS, yang tidak hanya terdapat di bank konvensional yang membuka UUS, tapi juga di bank syariah. Mekanisme pengangkatan DPS itu berdasarkan rekomendasi DSN, lembaga di bawah MUI. Tentu dengan model naskah usulan DPR itu, dampaknya, ruang keterlibatan MUI dalam memonitor kinerja perbankan syariah menjadi terbatas.

Ketua MUI bidang fatwa, KH Ma'ruf Amien³¹, dalam berbagai kesempatan dan wawancara dengan penulis, mengungkapkan ketidaksetujuannya dengan model usulan DPR itu. Bila pengawasan dilakukan komisariss, dan DSN dijadikan bagian dari BI, MUI meragukan kemandirian dan validitas opini hukum Islam yang hendak dirumuskan. Pandangan ini juga didukung pemerintah³².

Peniadaan DPS di bank syariah, dan dipandang cukup dengan komisariss itu, menurut Ma'ruf Amin, bertentangan dengan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Di sana dinyatakan, perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah selain mempunyai Dewan Komisariss wajib mempunyai DPS. Komposisinya terdiri atas seorang ahli syariah atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi MUI. DPS

³¹ Ceramah KH Ma'ruf Amin, Ketua MUI bidang Fatwa, saat Rakernas MUI di Jakarta, Oktober 2008.

³² Lihat "Tanggapan Pemerintah Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Perbankan Syariah", ditandatangani Menteri Keuangan Sri Mulyani, tanggal 21 Maret 2007, hal. 4.

bertugas memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Perseroan agar sesuai dengan prinsip syariah (Pasal 109 UU PT).

Dalam perkembangan kompromi terakhirnya, akhirnya usulan DPR itu dimodifikasi. Fungsi pengawasan kepatuhan syariah baik di bank konvensional yang membuka UUS maupun di bank syariah akhirnya dikembalikan ke DPS. Klausul tentang DPS dipisahkan dari bagian tentang dewan komisaris dan direksi. Keberadaan dan tugas DPS, dalam versi akhir, diatur dalam pasal tersendiri, dengan kedudukan tersendiri juga³³.

Fungsi pengawasan yang semula dirancang dipegang komisaris dialihkan ke direksi. Pasal 29 ayat (1) UU 21/2008 menjelaskan, dalam jajaran direksi Bank Syariah wajib terdapat satu orang direktur yang bertugas memastikan kepatuhan Bank Syariah terhadap pelaksanaan ketentuan Bank Indonesia dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Ketentuan pembentukan DPS, yang dalam naskah versi usulan DPR dan pemerintah, diserahkan pada Peraturan BI, akhirnya dalam versi kompromi, dinyatakan lebih eksplisit dalam UU. Bagian Ketiga tentang DPS Pasal 32 menegaskan, DPS wajib dibentuk di Bank Syariah dan Bank Umum Konvensional yang memiliki UUS. Dewan ini diangkat oleh RUPS atas rekomendasi MUI. Tugasnya memberikan nasihat kepada direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai Prinsip Syariah. Ketentuan lebih lanjut pembentukan DPS diatur dengan Peraturan BI.

³³ Pasal 32 UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Ada satu lembaga lagi yang penting diulas karena berkaitan dengan mekanisme pengawasan kepatuhan syariah. Yakni keberadaan Komite Perbankan Syariah (KPS) yang diatur dalam bab tersendiri, Bab VI Pasal 32, dalam naskah usulan DPR. Ini lembaga yang baru diperkenalkan. Pada ketentuan umum (pasal 1 ayat 11) naskah usulan DPR dijelaskan bahwa KPS adalah lembaga independen yang berwenang mengeluarkan ketetapan dan/atau opini mengenai kesesuaian produk dan/atau jasa bank syariah dan UUS pada bank konvensional³⁴.

Ketetapan prinsip syariah itu kemudian dituangkan oleh BI dalam Peraturan BI dan bersifat mengikat, wajib dipatuhi bank syariah dan UUS. Komite ini beranggotakan tujuh orang, terdiri tiga orang usulan MUI dan empat orang usulan BI, dengan komposisi dua orang dari internal BI dan dua orang dari eksternal BI. Yakni orang yang tidak pernah bekerja di BI. Anggota Komite ini diangkat untuk masa jabatan tiga tahun dan dapat diangkat kembali sebanyak-banyaknya satu kali masa jabatan. Anggota Komite ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usulan MUI dan/atau BI.

Klausul tersendiri tentang komite ini diusulkan dihapus dalam naskah RUU versi pemerintah. Menurut catatan Daftar Isian Masalah (DIM), usulan penghapusan itu dengan alasan agar komite ini tidak *over lapping* dengan DSN – MUI yang sudah ada³⁵. Dalam RUU versi pemerintah, posisi MUI ditempatkan lebih menonjol dan eksplisit, bahwa prinsip syariah yang diacu

³⁴ "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Perbankan Syariah", *Op. Cit.* hal. 5.

³⁵ *Ibid.* hal. 40

oleh bank syariah itu ditetapkan oleh DSN yang dibentuk oleh MUI. Ketetapan DSN itu kemudian dituangkan dalam Peraturan BI.

Dua klausul versi pemerintah itu, dinyatakan sebagai kompromi keberadaan DSN sebagai lembaga pembuat fatwa dan BI sebagai lembaga yang menerjemahkan fatwa tersebut dalam bentuk hukum positif. Atas usul BI, ungkapan “ditetapkan oleh DSN” diubah menjadi “difatwakan”³⁶.

Tapi akhirnya, dalam naskah kompromi, keberadaan KPS dan MUI tetap dipertahankan, dengan tanpa menyebut sama sekali lembaga DSN, tapi cukup MUI. Komite Perbankan Syariah tidak ditempatkan secara menonjol dalam bagian tersendiri, dan hanya ditempatkan dalam sekelompok pasal yang menekankan keharusan kepatuhan pada prinsip syariah. Lalu, komite itu diposisikan sebagai pihak yang berwenang memproses ketetapan prinsip syariah itu.

Hal itu bisa dilihat dalam Pasal 26 RUU yang kemudian disahkan. Ditegaskan bahwa, kegiatan usaha dan/atau produk dan jasa syariah, wajib tunduk kepada Prinsip Syariah. Prinsip Syariah ini difatwakan oleh MUI. Fatwa tersebut kemudian dituangkan dalam Peraturan BI. Dalam rangka penyusunan peraturan itu, BI membentuk KPS, yang bertugas memproses fatwa MUI menjadi draft Peraturan BI. Ketentuan lebih lanjut tata cara

³⁶ Lihat pasal 26 ayat (2) UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah.

pembentukan, keanggotaan, dan tugas komite ini diatur dengan Peraturan BI, tidak lagi diatur eksplisit seperti dalam naskah RUU usulan DPR.³⁷

Komposisi KPS dinyatakan dalam penjelasan UU, bahwa komite ini beranggotakan unsur-unsur dari BI, Departemen Agama, dan unsur masyarakat dengan komposisi berimbang, memiliki keahlian di bidang syariah dan berjumlah paling banyak 11 (sebelas) orang. Pada klausul ini tampak upaya untuk berkompromi dengan aspirasi kelompok Islam, yang direpresentasikan MUI. Pada naskah usulan DPR bagian keempat pasal 25 tentang ketentuan pelaksanaan prinsip syariah, hanya berisi pernyataan umum. Tidak dijelaskan serinci pasal 26 tentang kepatuhan syariah yang sudah disahkan di atas.

Kompromi polemik tentang otoritas pengawas kepatuhan syariah secara tepat dikonklusikan dalam penjelasan umum UU Perbankan Syariah ini:

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 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.

³⁷ Bank Indonesia sudah menetapkan Peraturan BI nomor 32/10/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah, tanggal 20 November 2008. LNRI tahun 2008 nomor 179, TLNRI 4927.

Tabel-1

DINAMIKA BAHASAN BAB KEPATUHAN SYARIAH		
Usulan DPR	Usulan Pemerintah	Kompromi Akhir
<p>Dewan Syariah Nasional (DSN) menjadi bagian BI atau Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dilepaskan dari MUI. DSN menjadi satu-satunya badan pembuat fatwa, merekomendasi DPS, dan pengawas kepatuhan syariah.</p>	<p>Pemerintah menolak skema usulan DPR.</p>	<p>Nama DSN sama sekali tidak disebut. Pembuat fatwa adalah MUI. Fatwa itu diproses jadi Peraturan BI oleh Komite Perbankan Syariah, organ di BI. Pengawas kepatuhan dilakukan DPS di tiap bank, yang <i>notabene</i> kepanjangan MUI.</p>
<p>Dalam Dewan Komisaris terdapat sekurang-kurangnya satu orang komisaris yang melakukan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan prinsip syariah (pasal 27 ayat 2)</p>	<p>Klausul usulan DPR diusulkan oleh pemerintah untuk dihapus.</p>	<p>Dalam jajaran direksi Bank Syariah wajib terdapat 1 (satu) orang direktur yang bertugas untuk memastikan kepatuhan Bank Syariah terhadap ketentuan BI dan peraturan lainnya. (pasal 29 ayat 1)</p>
<p>Dewan Pengawas Syariah harus dibentuk di bank konvensional yang memiliki UUS untuk tugas pengawasan pelaksanaan prinsip syariah (pasal 27 ayat 4)</p>	<p>Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk bukan hanya di bank umum konvensional yang memiliki UUS, tapi juga di di bank syariah, dengan tugas pengawasan pelaksanaan prinsip syariah (pasal 31 ayat 1)</p>	<p>Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk di Bank Syariah dan Bank Umum Konvensional yang memiliki UUS. (pasal 32 ayat 1).</p>

Sumber: Dokumen Daftar Isian Masalah RUU Perbankan Syariah, Depkumham.

C. DEWAN SYARIAH NASIONAL

Ada dua institusi pokok dalam mekanisme otoritas kepatuhan syariah yang dirumuskan UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah. *Pertama*, Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai pembuat fatwa dan, *kedua*, Dewan Pengawas Syariah (DPS) di tiap bank syariah, sebagai perwakilan MUI dalam mengawasi implementasi fatwa. Peraturan perundang-undangan telah mengeluarkan ketentuan detail tentang standar operasi DPS, tetapi belum ada ketentuan legal tentang tata kerja pembuatan fatwa di MUI yang dikelola lembaga di bawah MUI, Dewan Syariah Nasional (DSN). Regulasi lebih banyak mengatur tentang tata kelola pasca fatwa keluar.

Sedangkan hal ihwal terkait tahapan sebelum lahirnya fatwa, seperti bagaimana prosedur dan kode etik pembuatan fatwa, proses rekrutmen para mufti, kualifikasi dan kriteria kepatutan dan kelayakan calon anggota MUI yang berwenang mengeluarkan fatwa, tugas dan kewajiban otoritas fatwa, masa jabatan otoritas fatwa, rangkap jabatan antara DSN dan DPS, dan sebagainya, tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah, Peraturan BI nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah³⁸, dan Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah³⁹, sama-sama membuat pasal khusus

³⁸ LNRI Tahun 2009 Nomor 29 TLNI 4978

³⁹ LNRI Tahun 2009 Nomor 175 TLNI 5085

tentang DPS, tapi sama sekali tidak membuat ketentuan tentang otoritas fatwa yang diberikan kepada MUI.

Dengan demikian, untuk mengetahui standar operasi fatwa MUI, rujukannya adalah peraturan di internal MUI. Fungsi fatwa di bidang ekonomi Islam ditangani badan khusus di MUI yang diberi nama Dewan Syariah Nasional (DSN). Berbeda dengan fatwa untuk isu non-ekonomi Islam, yang menjadi bahasan Komisi Fatwa. Meski demikian, personil kunci DSN berasal dari Komisi Fatwa MUI. Seperti diulas di atas, kata "Dewan Syariah Nasional" dalam UU 21/2008 akhirnya dihilangkan, dan dicukupkan dengan kata "Majelis Ulama Indonesia".

Namun demikian, dalam dua Peraturan BI tahun 2009 tentang Bank Umum Syariah dan Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, DSN kembali disebut. Dalam Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, nama DSN selalu disebut serangkaian dengan nama MUI. Tak ada penyebutan nama MUI tanpa disertai nama DSN. Berikut kutipan pasal 47 ayat (2) Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009:

Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi antara lain:

- a. Menilai dan memastikan pemenuhan Prinsip Syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan Bank;***
- b. Mengawasi proses pengembangan produk baru Bank agar sesuai dengan fatwa Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia;***
- c. Meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia untuk produk baru Bank yang belum ada fatwanya;***

Sementara di Peraturan BI nomor 11/33/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah, penyebutan DSN dipisahkan dengan MUI. DSN disebutkan ketika menyatakan keharusan DPS meminta fatwa (pasal 35 ayat 2). Sedangkan nama MUI disebut dalam konteks pemberian rekomendasi untuk calon anggota DPS (pasal 37 ayat 3).

Walaupun belum ada payung regulasi yang secara rinci mengatur tata kerja DSN, tapi di internal DSN-MUI, sejak tahun 2000 sudah menyusun standar operasi. Ada empat pedoman yang penting diperhatikan⁴⁰:

1. Keputusan DSN-MUI Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pedoman Dasar DSN MUI. Pedoman ini antara lain mengatur kedudukan, status, dan anggota; tugas dan wewenang; mekanisme kerja; dan pembiayaan. Mekanisme kerja DPS juga sudah diatur dalam pedoman ini.
2. Keputusan DSN-MUI Nomor 2 Tahun 2000 tentang Pedoman Rumah Tangga DSN-MUI. Pedoman ini mengatur ketentuan lebih rinci dari pedoman dasar.
3. Keputusan DSN-MUI Nomor 3 Tahun 2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penetapan Anggota Dewan Pengawas Syariah (DPS). Petunjuk ini mengatur syarat anggota, tugas dan fungsi DPS, prosedur penetapan anggota DPS, dan perangkapan anggota DPS.

⁴⁰ Lihat Sekretariat MUI, *Pedoman Penyelenggaraan Organisasi Majelis Ulama Indonesia*, (Jakarta: MUI, 2001) dan Ichwan Sam, *Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional*, (Jakarta: DSN MUI, 2006).

4. Tentang prosedur fatwa, pedomannya dibuat oleh Komisi Fatwa pada 12 April 2001, dengan judul "Pedoman dan prosedur Penetapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia".

Dengan demikian, pada tahun 2000, jauh sebelum ada regulasi tentang DSN dan DPS, MUI sudah membuat regulasi internal sendiri. Ketentuan tentang DPS sudah disusun MUI sejak 2000, sementara pemerintah baru mengadopsi dalam UU pada tahun 2007. Inovasi regulasi dan praktik mekanisme kepatuhan syariah yang dikembangkan secara empirik ini tentu amat berguna bagi otoritas regulasi ketika hendak menyusun regulasi terkait DSN dan DPS. Meski kini ketentuan tentang DSN belum ada, maka praktek regulasi internal DSN MUI ini bisa dijadikan bahan dasar untuk penyusunan regulasi tersebut.

Terhadap keraguan sebagian kalangan bahwa rekrutmen anggota DSN-MUI mengedepankan representasi tokoh ketimbang kompetensinya, Ketua Pelaksana Harian DSN, KH Ma'ruf Amin, memberi penjelasan saat diwawancarai penulis. Pertimbangan rekrutmen anggota DSN-MUI, kata KH Ma'ruf, ada dua kriteria: kompetensi dan representasi⁴¹.

Pengurus DSN yang masa jabatannya lima tahun –sama dengan masa jabatan pengurus MUI—terdiri dua tingkatan: Pleno DSN yang terdiri 53 orang ahli berbagai bidang, dan Badan Pelaksana Harian (BPH) DSN yang terdiri 24 orang. Untuk Pleno DSN keanggotaannya kombinasi antara kriteria

⁴¹ Wawancara pada 8 Mei 2010, di Asrama Haji Pondok Gede, Jakarta, di sela-sela Kongres Umat Islam Indonesia V.

kompetensi dan representasi organisasi kemasyarakatan Islam. Sedangkan untuk BPH DSN, anggotanya murni direkrut berdasarkan pertimbangan kompetensi bidang ekonomi syariah dan keuangan Islam.

Pada April 2010, DSN mengeluarkan buku saku setebal 60 halaman berjudul, *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*⁴². Dalam buku itu dijelaskan, BPH DSN dibagi dalam tiga kelompok kerja (pokja): (1) perbankan dan pegadaian, (2) asuransi dan bisnis, (3) program dan pasar modal. BPH melakukan rapat setiap pekan.

Prosedur penetapan fatwa juga dijelaskan dalam buku itu. Permohonan fatwa diajukan industri atau regulator. Permohonan itu dibahas dalam rapat BPH. Kemudian, pembahasan lanjutan dilakukan pokja, sesuai bidangnya. Pokja melakukan dengar kasus (*case hearing*) dengan pemohon. Lalu dilakukan klarifikasi dengan para pihak terkait. Lantas disusun draf formulasi masalah, konfirmasi ke para pihak lagi, dan formulasi masalah lagi. Hasil formulasi masalah dilaporkan pokja ke BPH DSN. Kemudian BPH melakukan kajian dengan menempuh lima langkah:

1. Melakukan kajian hukum dengan mengkaji dalil-dalil dan pendapat para ulama, sebagai pijakan hukum.
2. Melakukan *hearing* dengan pihak industri atau regulator.
3. Membuat draf formulasi solusi.

⁴² M. Ichwan Sam dkk (ed), *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*, (Jakarta: DSN-MUI, 2010).

4. Konfirmasi dengan regulator untuk dilakukan harmonisasi dengan regulasi.
5. Membuat formulasi solusi/draft fatwa.

Setelah draf fatwa BPH DSN dianggap cukup, kemudian dipresentasikan oleh BPH DSN dalam rapat Pleno DSN. Masukan dari anggota Pleno DSN dijadikan dasar penyempurnaan draft fatwa. Rapat Pleno DSN itulah yang berwenang mengesahkan draf fatwa menjadi fatwa. Bila diperlukan, DSN juga mengundang pakar dari dalam dan luar negeri ketika menyiapkan fatwa. Sampai April 2010, DSN telah mengeluarkan 75 fatwa ekonomi syariah. Bukan hanya bidang perbankan, tapi juga asuransi, pegadaian, akuntansi, penjualan langsung berjenjang.

Bila melihat komposisi anggota dan mekanisme kerja DSN akhir-akhir ini, KH Ma'ruf Amin menyangkal keraguan sebagian pengkritik, bahwa DSN kurang mengutamakan kompetensi, tapi lebih menonjolkan representasi anggota. Dengan model ini, MUI telah menemukan model kompromi antara prinsip kompetensi dan representasi. Bagaimanapun, representasi juga penting untuk memudahkan legitimasi dan akseptabilitas fatwa di tengah masyarakat, karena tanggapan dari berbagai kalangan, yang merepresentasikan berbagai segmen, bisa tergambar. Begitu pula, bila semata-mata mengedepankan representasi, tidak diimbangi dengan kompetensi, maka kualitas fatwanya bisa rendah.

Tentang peran DSN-MUI dalam merekomendasikan calon anggota DPS, selama ini ada kritik, bahwa MUI kurang mengedepankan kompetensi, tapi lebih pada representasi. Ada beberapa figur pimpinan Ormas Islam yang tidak memiliki kompetensi bidang syariah atau ekonomi Islam, tapi dipercaya menjadi DPS. KH Ma'ruf Amin mengakui, pada periode-periode awal pembentukan DPS, hal itu terjadi, karena masih terbatasnya sumber daya manusia yang kompeten.

Namun dalam perkembangannya, kata KH Ma'ruf, kriteria anggota DPS makin diperketat. Salah satunya, dengan memberikan sertifikasi bagi calon anggota DPS, sejak 2008. Calon yang tidak lulus sertifikasi tidak dapat direkomendasikan sebagai DPS oleh MUI. Sampai April 2010, telah dilakukan dua kali sertifikasi dan baru untuk DPS bank syariah. Mulai 2010, sertifikasi akan dilakukan pada DPS asuransi, BPRS, reasuransi, dan sebagainya.

Sertifikasi ini salah satu cara DSN-MUI untuk meningkatkan kompetensi anggota DPS. Cara lain adalah dengan mengadakan pertemuan tahunan, *ijtima' sanawi* atau *annual meeting* yang sudah berlangsung sejak 2004. Hingga April 2010, sudah berlangsung lima kali. Acara ini diikuti DPS seluruh lembaga keuangan dan bisnis syariah. Pada pertemuan tersebut, DPS diberikan wawasan dan informasi terbaru tentang fatwa DSN-MUI, regulasi baru BI atau Kemenkeu, serta perkembangan dan isu terbaru lembaga keuangan syariah di dalam dan luar negeri. Dalam forum ini, antar DPS bisa bertukar pengalaman dan bertukar pikiran. Disediakan pula sesi *problem solving* terkait tugas-tugas DPS.

D. DEWAN PENGAWAS SYARIAH

Dewan Pengawas Syariah (DPS) merupakan instrumen mekanisme kepatuhan syariah di tingkat lembaga keuangan syariah. Posisinya amat krusial sebagai ujung tombak yang memonitor langsung di level operasional bank syariah. Sebelum UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah lahir, keharusan DPS sudah diperintahkan dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas⁴³.

Pasal 109 ayat (1) UU PT menyebutkan, perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah wajib mempunyai Dewan Pengawas Syariah. DPS terdiri seorang ahli syariah atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi MUI (ayat 2). Tugasnya memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Perseroan agar sesuai prinsip syariah (ayat 3).

Setelah UU 21/2008 lahir, klausul dalam UU PT itu ditegaskan kembali di pasal 32. UU Perbankan Syariah tidak banyak mengupas, karena ketentuan lebih lanjut diserahkan pada Peraturan BI. Ketentuan lanjutan itu, menurut penjelasan UU Perbankan Syariah, mencakup: ruang lingkup, tugas, dan fungsi; jumlah anggota, masa kerja, komposisi keahlian, maksimal jabatan rangkap, dan pelaporan. DPS ini tidak hanya mengawasi kinerja bank dalam kepatuhan syariah. Namun DPS sendiri juga diawasi BI. Bila DPS justru

⁴³ Sebagai bahan ulasan, lihat Heri Sunandar, "Peran Dan Fungsi Dewan Pengawas Syariah (Shari'a Supervisory Board) Dalam Perbankan Syariah Di Indonesia", Jurnal Hukum Islam, Desember 2005

menghalangi atau tidak melaksanakan prinsip syariah, maka menurut pasal 56 UU 21/2008, Bank Indonesia akan memberi sanksi administrative pada personil DPS.

Peraturan BI tentang Bank Umum Syariah menggariskan kriteria calon anggota DPS. Pasal 34 Peraturan BI itu menyebut tiga komponen kriteria: integritas, kompetensi, dan reputasi keuangan. Dari segi integritas, selain berakhlak dan berkomitmen dalam pengembangan bank yang sehat dan tangguh, juga tidak boleh masuk "Daftar Tidak Lulus" dalam ketentuan mengenai uji kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) yang ditetapkan Bank Indonesia. Untuk kompetensi, calon disyaratkan memiliki pengetahuan dan pengalaman bidang syariah mu'amalah dan pengetahuan bidang perbankan dan/atau keuangan secara umum.

Tugas detil DPS, menurut pasal 35 Peraturan BI tersebut antara lain: menilai dan memastikan pemenuhan Prinsip Syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan Bank; mengawasi proses pengembangan produk baru Bank; meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional untuk produk baru Bank yang belum ada fatwanya; melakukan review secara berkala atas pemenuhan prinsip syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bank; dan meminta data dan informasi terkait dengan aspek syariah dari satuan kerja Bank dalam rangka pelaksanaan tugasnya.

Jumlah anggota DPS minimal dua orang dan maksimal separuh dari jumlah anggota Direksi. Pasal 36 PBI itu menyebutkan, anggota DPS hanya

dapat merangkap jabatan sebagai anggota DPS paling banyak pada empat lembaga keuangan syariah lain. Ini lebih longgar dibanding Pakistan dan Malaysia yang hanya boleh satu jenis LKS.

Peraturan BI lain tentang *Good Corporate Governance*, menyebut masa jabatan anggota DPS paling lama sama dengan masa jabatan anggota Direksi atau Dewan Komisaris. Rapat DPS wajib diselenggarakan paling kurang sekali sebulan. Untuk menjaga aspek transparansi, anggota DPS wajib mengungkapkan rangkap jabatan sebagai anggota DPS pada lembaga keuangan syariah lain. Kalau merangkap jadi DPS lembaga lain boleh sampai empat lembaga, namun anggota DPS dilarang merangkap sebagai konsultan di lembaga keuangan syariah (pasal 51 ayat 4).

E. KOMITE PERBANKAN SYARIAH

Dalam mata rantai mekanisme kepatuhan syariah, Komite Perbankan Syariah (KPS), menempati fungsi sebagai transformator fatwa yang semula tak berkekuatan hukum mengikat, menjadi Peraturan Bank Indonesia (BI), yang berkekuatan mengikat. Komite ini baru diperkenalkan sejak berlakunya UU 21/2008. Semula, dalam RUU Perbankan Syariah versi DPR, komite ini bahkan hendak diberi peran lebih besar, yakni sebagai lembaga independen yang berwenang mengeluarkan ketetapan dan/atau opini mengenai kesesuaian produk dan/atau jasa bank syariah dengan prinsip syariah⁴⁴.

⁴⁴ "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Perbankan Syariah", *Op. Cit*, hal. 5 dan 40

Peran KPS disebutkan dalam pasal 26 UU 21/2008. Dinyatakan bahwa, kegiatan usaha dan/atau produk dan jasa syariah, wajib tunduk kepada Prinsip Syariah. Prinsip Syariah ini difatwakan oleh MUI. Fatwa tersebut kemudian dituangkan dalam Peraturan BI. Dalam rangka penyusunan peraturan itu, BI membentuk KPS, yang bertugas memproses fatwa MUI menjadi draft Peraturan BI. Ketentuan lebih lanjut tata cara pembentukan, keanggotaan, dan tugas komite ini diatur dengan Peraturan BI, tidak lagi diatur eksplisit seperti dalam naskah RUU usulan DPR.⁴⁵

Komposisi KPS dinyatakan dalam penjelasan UU 21/2008, bahwa komite ini beranggotakan unsur-unsur dari BI, Departemen Agama, dan unsur masyarakat dengan komposisi berimbang, memiliki keahlian di bidang syariah dan berjumlah paling banyak sebelas orang. Ketua Komite berasal dari unsur BI. Keahlian itu, dirinci lagi pada pasal 1 ayat 1 Peraturan BI tentang KPS, adalah ahli di bidang syariah muamalah dan/atau ahli ekonomi, ahli keuangan, dan ahli perbankan. Masa jabatan anggota Komite di luar unsur BI adalah dua tahun dan dapat diperpanjang paling banyak dua kali masa jabatan (pasal 15).

Anggota Komite yang mewakili BI adalah: Direktur Direktorat Perbankan Syariah dan Direktur Direktorat Pengelolaan Moneter. Keanggotaan Komite dari unsur BI bersifat *ex officio*. Anggota Komite yang mewakili Departemen Agama berdasarkan penunjukan Departemen Agama. Untuk menetapkan anggota komite dari unsur masyarakat, BI berkoordinasi

⁴⁵ Peraturan BI nomor 32/10/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah, tanggal 20 November 2008. LNRI tahun 2008 nomor 179, TLNRI 4927.

dengan berbagai pihak, antara lain, Dewan Syariah Nasional – MUI, perguruan tinggi, dan Organisasi Masyarakat. Anggota Komite yang mewakili unsur masyarakat, ada yang berasal dari institusi, ada juga bersifat individu. Anggota Komite ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia.

Anggota Komite harus memenuhi persyaratan integritas dan kompetensi (pasal 10). Integritas meliputi akhlak dan moral yang baik, komitmen mengembangkan perbankan syariah, memiliki visi dan misi untuk mengembangkan perbankan syariah, dan memiliki waktu yang cukup bagi pelaksanaan tugas sebagai anggota Komite. Syarat kompetensi mencakup pemahaman yang baik di bidang syariah mu'amalah dan/atau di bidang ekonomi, keuangan, dan perbankan, serta memiliki pemahaman yang baik atas peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tugas KPS bukan hanya mentah-mentah menyerap fatwa MUI lalu dijadikan Peraturan BI, tapi juga melakukan peran harmonisasi, penafsiran, dan pemaknaan fatwa. Dalam Peraturan BI Nomor 10/32 /Pbi/2008 Tentang Komite Perbankan Syariah, pada klausul menimbang, dijelaskan, KPS bertugas "melakukan penafsiran dan pemaknaan fatwa di bidang perbankan syariah".

Sementara dalam pasal 5 ayat (1) huruf (a), tugas KPS adalah "menafsirkan fatwa MUI yang terkait dengan perbankan syariah." Pada penjelasan umum Peraturan BI tersebut, dinyatakan bahwa tugas KPS dalam

rangka implementasi dan "harmonisasi fatwa" dan dikatakan berada pada "tahapan penafsiran dan pemaknaan fatwa". Berikut ungkapan lengkapnya:

Dalam rangka implementasi dan harmonisasi fatwa agar dapat dituangkan dengan baik ke dalam Peraturan Bank Indonesia, maka tahapan penafsiran dan pemaknaan fatwa merupakan satu tahapan yang penting dalam proses penyusunan ketentuan berupa Peraturan Bank Indonesia.

