

FUNGSIONALISASI KEWENANGAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGATURAN DAN PENGAWASAN PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA

Khotibul Umam

Bagian Hukum Islam, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jalan Sosio Justicia Nomor 1, Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281
khotib_justice@yahoo.com / 081328146372

Dian Agung Wicaksono

Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jalan Sosio Justicia Nomor 1, Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281
dianagungwicaksono@yahoo.com / 085664888028

Ananda Prima Yurista

Magister Ilmu Hukum Kluster Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jalan Sosio Justicia Nomor 1, Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281
aprimayurista@gmail.com / 085746356599

Pasca berlakunya UU Otoritas Jasa Keuangan (OJK) ternyata masih menimbulkan pertanyaan-pertanyaan terkait transisi peralihan kewenangan pengaturan dan pengawasan perbankan syariah yang semula dipegang oleh Bank Indonesia (BI). Dengan minimalisnya pengaturan dalam UU OJK yang mengatur mengenai perbankan syariah, tentu akan menimbulkan problematika dalam praktik pengaturan dan pengawasan perbankan syariah oleh OJK. Untuk itu, perlu dipikirkan suatu syarat pra-kondisi, sehingga pengaturan dan pengawasan perbankan syariah oleh OJK dapat dilaksanakan dengan optimal. Adanya peralihan kewenangan tersebut setidaknya memunculkan permasalahan yang penting untuk dikaji, yaitu bagaimanakah peran OJK dalam pengaturan dan pengawasan perbankan syariah di Indonesia, khususnya pada masa transisi kewenangan tersebut dialihkan ke OJK. Metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif untuk mendapatkan data sekunder yang terkait dengan BI dan OJK dalam hal pengaturan dan pengawasan perbankan syariah. Penelitian ini menjadi penting untuk diadakan sebagai bentuk pengembangan dari penelitian-penelitian sebelumnya yang hanya berfokus pada bentuk pemisahan fungsi pengaturan dan pengawasan, serta analisis hukum dalam pembentukan OJK. Sumbangsih dari penelitian ini adalah desain fungsionalisasi kewenangan OJK dalam penyelenggaraan pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah, yang sampai saat ini belum dioperasionalkan oleh OJK. Terlebih harus dicermati pula, sejauh ini pengaturan mengenai perbankan syariah secara eksis masih diatur dalam Peraturan BI, yang mana hal ini berpotensi menimbulkan potensi gesekan norma dan kelembagaan antara BI dan OJK, bilamana kemudian OJK secara mandiri mengeluarkan pengaturan mengenai perbankan syariah dalam Peraturan OJK. Dengan demikian, diperlukan komunikasi dan harmonisasi di antara kelembagaan BI sebagai asal mula kewenangan dan OJK sebagai lembaga yang menerima saphan kewenangan. Selain itu, diperlukan pula penguatan pengawasan internal oleh DPS, penguatan koordinasi antara OJK dengan Departemen Perbankan Syariah BI dan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI), serta inisiasi pembentukan Direktorat Lembaga Keuangan dan Pembiayaan Syariah dalam organisasi OJK. Hal ini semata untuk mengoptimalkan kewenangan pengaturan dan pengawasan yang dialihkan kepada OJK.

Kata Kunci : fungsionalisasi, kewenangan, OJK, pengaturan, pengawasan, perbankan syariah.

JEL Classification : K2, K23.

A. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) mempunyai peran dalam tiap aspek kehidupan rakyat Indonesia. Jean Jacques Rousseau (1960:193-194) menyatakan bahwa negara tercipta atas persetujuan dari masyarakat melalui sebuah kontrak sosial untuk membentuk negara dan pemerintahan yang akan mengatur dan menjamin kepentingan individual masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat secara individual dapat terjamin (Situmorang, 2004). Manifestasi persetujuan tersebut dapat dilihat dari tujuan negara yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang menyatakan bahwa salah satu tujuan negara Indonesia, yakni untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Salah satu aspek yang dapat menjadi indikator dalam mengukur kesejahteraan rakyat adalah aspek ekonomi. Sebagaimana diketahui, pertumbuhan ekonomi merupakan suatu syarat yang diperlukan (*necessary condition*) untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi (Bank Indonesia, 2006:20).

Pada bagian inilah peran dunia perbankan menjadi signifikan untuk menjadi lembaga intermediasi keuangan (*financial intermediary institution*), yang bertugas menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat (*vide* Pasal 1 angka 2 UU Perbankan). Melihat peran perbankan yang signifikan dan bersentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat, maka pemerintah menetapkan berbagai pengaturan dan pengawasan dalam dunia perbankan untuk melindungi kepentingan masyarakat. Fungsi pengaturan dan pengawasan dalam dunia perbankan di Indonesia, sejauh ini dilaksanakan oleh Bank Indonesia selaku bank sentral, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang (UU Bank Indonesia).

Dalam rangka untuk mencapai tujuan memelihara kestabilan nilai rupiah, Bank Indonesia berdasarkan Pasal 8 UU Bank Indonesia mempunyai 3 (tiga) tugas utama, yaitu menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta mengatur dan mengawasi bank (*vide* Pasal 10 ayat (2) UU Bank Indonesia). Dalam rangka melaksanakan tugas di bidang pengaturan dan pengawasan bank, Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha bank, melaksanakan pengawasan bank, serta mengenakan sanksi terhadap

bank (*vide* Pasal 24 UU Bank Indonesia). Pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia meliputi pengawasan langsung dan tidak langsung (*vide* Pasal 27 UU Bank Indonesia). Selain mengatur dan mengawasi perbankan konvensional, kewenangan Bank Indonesia juga melingkupi di dalamnya pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah, yang terdiri dari Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah. Kewenangan pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah menjadi perhatian khusus dalam politik hukum perbankan Indonesia, mengingat potensi perkembangan perbankan syariah, baik di Indonesia maupun di dunia internasional.

Secara lebih spesifik, terdapat kompleksitas dalam hal pengaturan dan pengawasan Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah, yaitu: **Pertama**, pengaturan terkait Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah selama ini mendasarkan pada Fatwa Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) yang kemudian menjadi materi muatan dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) yang terkait dengan perbankan syariah. Fatwa DSN-MUI tersebut diharmonisasikan oleh Komite Perbankan Syariah sebagai salah satu lembaga yang berada di Direktorat Perbankan Syariah (kini bernama Departemen Perbankan Syariah) Bank Indonesia yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (*vide* Pasal 26 UU Perbankan Syariah), yang kemudian terealisasi melalui PBI Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah. Adapun implementasi ketaatan atas nilai-nilai ke-syariahan (*sharia compliance*) yang telah diatur dalam PBI yang terkait dengan perbankan syariah secara internal dinilai pelaksanaannya oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS). Eksistensi DPS mendapatkan legitimasi dari Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan secara umum juga mendapatkan legitimasi dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (*vide* Pasal 109 UU Perseroan Terbatas).

Kedua, fungsi pengawasan yang melekat pada Bank Indonesia tidak selamanya berada pada Bank Indonesia, dikarenakan kewenangan mengawasi bank akan dialihkan kepada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang selambat-lambatnya 31 Desember 2010 (*vide* Pasal 34 UU Bank Indonesia), yang pada kenyataannya baru terealisasi pada tahun 2011 dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK).

Merujuk pada kompleksitas permasalahan di atas, pasca berlakunya UU OJK pun ternyata masih menimbulkan pertanyaan-pertanyaan terkait transisi peralihan kewenangan pengaturan dan pengawasan perbankan syariah yang semula dipegang oleh Bank Indonesia. Frasa “syariah” dalam UU OJK hanya disebut dalam Pasal 1 angka 5 ketika mendefinisikan

mengenai terminologi perbankan. Hal ini tentu menimbulkan ketidakjelasan desain kewenangan OJK dalam mengatur dan mengawasi perbankan syariah sebagai kewenangan sapihan dari Bank Indonesia. Terlebih kewenangan pengaturan dan pengawasan terhadap institusi perbankan syariah oleh Bank Indonesia akan berakhir 31 Desember 2013 (*vide* Pasal 55 ayat (2) UU OJK). Oleh karena itu, per 1 Januari 2014 hal-hal terkait dengan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia kepada OJK. Dengan minimalisnya pengaturan dalam UU OJK yang mengatur mengenai perbankan syariah, tentu akan menimbulkan problematika dalam praktik pengaturan dan pengawasan perbankan syariah oleh OJK. Untuk itu, perlu dipikirkan suatu syarat pra-kondisi, sehingga pengaturan dan pengawasan perbankan syariah oleh OJK dapat dilaksanakan dengan optimal. Hal tersebut penting, dikarenakan saat ini terdapat PBI yang secara khusus mengatur Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah sebagaimana diamanatkan oleh UU Bank Indonesia. Perlu didesain pula relasi kelembagaan pada masa peralihan kewenangan dari Bank Indonesia ke OJK, sehingga masa transisi tersebut tidak menyebabkan kekosongan hukum dan ketiadaan pengawasan terkait perbankan syariah.

B. Metodologi

Metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif, artinya peneliti mendasarkan pada data sekunder (Soekanto, 1986:250), yaitu terkait dengan Bank Indonesia dan OJK dalam hal pengaturan dan pengawasan perbankan syariah untuk menganalisis permasalahan yang ada. Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) (Marzuki, 2005:93). Pengolahan data dilakukan secara kualitatif yang menghasilkan data deskriptif-analitis.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Masa Transisi Kewenangan Pengaturan dan Pengawasan Perbankan Syariah ke Otoritas Jasa Keuangan

Pengaturan dan pengawasan perbankan syariah per 31 Desember 2013 akan beralih dari Bank Indonesia kepada OJK. Pada masa transisi, Bank Indonesia membentuk *Task Force* Pengalihan Fungsi Pengawasan Bank ke OJK melalui Keputusan Gubernur Bank Indonesia Nomor 14/6/KEP.GBI/INTERN/2012, tertanggal 10 Februari 2012. Adapun tugas *Task Force* tersebut menurut Keputusan *a quo*, yaitu (Bank Indonesia, 2013:104): (a) Mendukung kelancaran dan efektivitas proses pengalihan fungsi Pengawasan Bank dari Bank Indonesia ke

Otoritas Jasa Keuangan; (b) Merekomendasikan organisasi sektor Pengawasan Bank kepada Otoritas Jasa Keuangan; (c) Melakukan pembahasan dengan Kementerian Keuangan dan/atau Otoritas Jasa Keuangan terkait aspek Organisasi, SDM, Hukum, Pengawasan Bank, Pengembangan, Pengaturan dan Perijinan Bank, Data dan Sistem Informasi, serta Logistik, Dokumen dan Komunikasi; dan (d) Menyiapkan personil anggota dan memberi masukan bagi Tim Transisi dari Bank Indonesia yang dibentuk Dewan Komisioner Otoritas Jasa Keuangan. Dalam pelaksanaan kinerja *Task Force* tersebut untuk mempersiapkan syarat pra-kondisi peralihan kewenangan dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan, terdapat beberapa hal yang harus dipikirkan secara matang, sehingga proses peralihan tersebut dapat menjadi kondisi pemungkin (*enabling condition*) bagi pelaksanaan kewenangan pengaturan dan pengawasan perbankan syariah oleh Otoritas Jasa Keuangan.

Perihal pengaturan dan pengawasan tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 6 UU OJK yang secara garis besar menyatakan bahwa salah satu lingkup pengaturan dan pengawasan Otoritas Jasa Keuangan, antara lain terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan. Berdasarkan penjabaran tersebut, maka tugas pengaturan dan pengawasan terhadap bank yang mulanya menjadi tugas Bank Indonesia pada waktu yang telah ditentukan akan beralih pada Otoritas Jasa Keuangan. Terlebih disebutkan secara jelas dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999, bahwa “Sepanjang lembaga pengawasan belum dibentuk, tugas pengaturan dan pengawasan Bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia”. Hal tersebut dipertegas dalam Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa, “Sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan”. Dengan demikian, sejak terbentuknya OJK terhitung mulai 1 Januari 2014 tugas pengaturan dan pengawasan bank tidak lagi dilaksanakan lagi oleh Bank Indonesia melainkan dilaksanakan sepenuhnya oleh OJK sebagai lembaga pengawas.

Dalam melaksanakan tugasnya nanti, OJK tetap perlu melaksanakan koordinasi dengan Bank Indonesia. Hal tersebut menimbulkan adanya hubungan kelembagaan antara Bank Indonesia dan OJK. Hubungan kelembagaan dimaksud terejawantahkan, khususnya perihal koordinasi dalam membuat peraturan pengawasan di bidang perbankan, yakni (*vide* Pasal 39 UU Otoritas Jasa Keuangan): (a) kewajiban pemenuhan modal minimum bank; (b) sistem informasi perbankan yang terpadu; (c) kebijakan penerimaan dana dari luar negeri, penerimaan dana valuta asing, dan pinjaman komersial luar negeri; (d) produk perbankan, transaksi derivatif, kegiatan usaha bank lainnya; (e) penentuan institusi bank yang masuk kategori *systemically important bank*; dan (f) data lain yang dikecualikan dari ketentuan

tentang kerahasiaan informasi. Koordinasi tersebut diperlukan mengingat Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan khusus terhadap bank tertentu, Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan langsung terhadap bank tersebut dengan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis terlebih dahulu kepada OJK.

Namun demikian, perlu untuk dipikirkan pula kedudukan PBI mengenai bank syariah dan unit usah syariah yang sebelumnya telah diatur oleh Bank Indonesia pasca eksistensi kelembagaan OJK. Dengan adanya pengalihan kewenangan pengaturan dan pengawasan dari Bank Indonesia kepada OJK, khususnya terhadap Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah, maka terdapat beberapa PBI yang menjadi acuan pelaksanaan tugas tersebut menjadi penting untuk dipahami kedudukan hukumnya. Menjadi penting untuk mempertimbangkan kedudukan hukum PBI pasca peralihan kewenangan dari Bank Indonesia ke OJK. PBI adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (*vide* Pasal 1 angka 8 UU Bank Indonesia). Merujuk pada definisi tersebut, maka eksistensi PBI tidak dapat dilepaskan dari kedudukan kelembagaan Bank Indonesia dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Kedudukan Bank Indonesia sebagai bank sentral mendapatkan desain konstitusional dengan rumusan bahwa negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan Undang-Undang (*vide* Pasal 23D UUD NRI Tahun 1945). Pengaturan lebih lanjut mengenai bank sentral dengan sebuah undang-undang (*bij de wet geregeld*) sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 inilah yang sejatinya menjadi konstruksi utama dalam memberikan arah pengaturan mengenai bank sentral di Indonesia. Pengaturan inilah yang kemudian mendudukan keberadaan dan memberikan desain lebih lanjut mengenai bank sentral (Bank Indonesia) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Untuk memahami kedudukan PBI dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan pula dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dinyatakan bahwa, “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” (*vide* Pasal 8

ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Pada ayat selanjutnya diatur bahwa, “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” (*vide* Pasal 8 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Dalam penjelasan Pasal *a quo* dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (*vide* Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Berdasarkan hal tersebut, maka PBI diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat jika memenuhi dua hal, yaitu: (a) sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (b) sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangan.

Merujuk pada penjabaran di atas maka kedudukan PBI pada masa peralihan kewenangan pengaturan dan pengawasan kepada Otoritas Jasa Keuangan dapat dijelaskan dalam 2 (dua) perspektif, yaitu *ex-ante* peralihan kewenangan dan *ex-post* peralihan kewenangan. **Pertama**, memaknai *ex-ante* peralihan kewenangan. mendasarkan pada Pasal 55 ayat (2) UU OJK dinyatakan bahwa sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan. Berdasarkan hal tersebut, maka hingga sebelum 31 Desember 2013 fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan perbankan masih berada pada Bank Indonesia.

Dengan demikian, PBI yang disusun oleh Bank Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah masih tetap berlaku, bahkan Bank Indonesia masih dapat menyusun PBI tentang pengaturan dan pengawasan jika diperlukan. Hal tersebut setidaknya karena 2 (dua) alasan, yakni: (a) kewenangan pengaturan dan pengawasan Bank Indonesia masih belum beralih, sehingga PBI masih dapat dibentuk berdasarkan kewenangan yang masih melekat pada Bank Indonesia; dan (b) berdasarkan Pasal 55 ayat (2) tersebut secara *mutatis mutandis* Bank Indonesia masih terikat dengan perintah Undang-Undang Bank Indonesia untuk membentuk PBI dalam rangka melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasannya itu.

Kedua, memaknai *ex-post* peralihan kewenangan. Pasca fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan Bank Indonesia beralih ke OJK (sejak 31 Desember 2013), maka PBI tetap mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Hal ini dapat dijelaskan bahwa walaupun sejak 31 Desember 2013 fungsi, tugas, dan wewenang Bank Indonesia dalam hal pengaturan dan pengawasan perbankan beralih seluruhnya pada Otoritas Jasa Keuangan,

namun tidak serta merta menjadikan PBI tidak mempunyai kekuatan mengikat. Hal ini disebabkan pada saat PBI tersebut disusun fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan masih ada pada Bank Indonesia. Hal itu berarti PBI dibentuk berdasarkan kewenangan yang diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 mengenai tugas mengatur dan mengawasi. Dengan demikian, secara *mutatis mutandis*, PBI juga dibentuk berdasarkan delegasi peraturan yang lebih tinggi. Dalam konteks pengaturan dan pengawasan terhadap Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah, perintah pembentukan PBI diamanatkan dalam Pasal 51 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), dan Pasal 55 ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia.

Berdasarkan penjabaran di atas, maka PBI yang telah dibentuk oleh Bank Indonesia akan tetap berlaku walaupun fungsi, tugas, dan wewenang Bank Indonesia telah beralih ke OJK, kecuali kemudian OJK melakukan perubahan dan/atau pencabutan peraturan. Pertanyaan yang harus dijawab kemudian, apakah OJK dapat mengubah dan/atau mencabut substansi PBI? Apakah dengan beralihnya kewenangan pengaturan serta merta membuat Otoritas Jasa Keuangan dapat mengubah dan/atau mencabut peraturan yang tidak dibuatnya? Tentu hal ini harus dicermati secara mendalam, karena salah satu asas hukum adalah *a contrario actus*, bahwa pembatalan suatu tindakan hukum harus dilakukan menurut cara dan oleh badan yang sama dalam pembentukannya (*vide* Putusan MK Nomor 004/SKLN-IV/2006). Bahwa badan yang menetapkan lah yang membatalkannya (Faried, 2011:11). Pun, kemudian OJK dilekati dengan fungsi pengaturan, tentu tidak serta merta kemudian OJK dapat mengubah dan/atau mencabut PBI yang dibentuk oleh Bank Indonesia. Harus ada ketentuan peralihan yang secara eksplisit mengatur OJK untuk dapat mengubah dan/atau mencabut PBI, sehingga mencegah munculnya tumpang tindih pengaturan dan menjamin adanya kepastian hukum.

Urgensi adanya ketentuan peralihan yang menjelaskan kedudukan PBI dalam masa transisi menjadi penting untuk menjamin pelaksanaan kewenangan OJK dalam bidang pengaturan dan pengawasan menjadi optimal. Hal tersebut sejalan dengan peran Dewan Komisiner selaku pimpinan tertinggi OJK yang bersifat kolektif dan kolegial (*vide* Pasal 1 angka 2 UU Otoritas Jasa Keuangan) yang dalam masa transisi dapat menyiapkan Peraturan OJK berkenaan dengan pelaksanaan tugasnya dalam mengatur dan mengawasi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah (*vide* Pasal 57 UU Otoritas Jasa Keuangan), yang mana Kementerian Keuangan dibantu oleh Bank Indonesia menyiapkan: (a) struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi, rancang bangun infrastruktur dan teknologi informasi, sistem sumber daya manusia, dan standar prosedur operasional; (b) rencana kerja dan anggaran untuk tahun anggaran 2013;

(c) pejabat dan pegawai Otoritas Jasa Keuangan; (d) pejabat dan pegawai organ pendukung Dewan Komisioner; dan (e) hal lain yang diperlukan dalam rangka pengalihan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor jasa keuangan dari Bank Indonesia, Menteri Keuangan, dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke Otoritas Jasa Keuangan.

Perihal Peraturan OJK terkait ketentuan peralihan dapat dimasukkan dalam norma “hal lain yang diperlukan dalam rangka pengalihan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor jasa keuangan dari Bank Indonesia, Menteri Keuangan, dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke Otoritas Jasa Keuangan”. Dengan demikian, pedoman pelaksanaan kewenangan pengaturan dan pengawasan Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah dapat dilaksanakan dengan Peraturan OJK untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam pengaturan dan pengawasan perbankan syariah.

Selain itu, pasca OJK efektif melaksanakan kewenangannya di bidang pengaturan, maka keberadaan dari Komite Perbankan Syariah (KPS) perlu untuk dipertahankan. Artinya dalam struktur OJK perlu dibentuk sebuah direktorat khusus yang menangani pengaturan perbankan syariah yang melaksanakan peralihan fungsi dari KPS. Dengan demikian, tugas dan fungsi yang melekat pada KPS sebagaimana yang diatur dalam UU Perbankan Syariah dan PBI Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah cukup dialihkan kepada kelembagaan baru yang dibentuk dengan melekatkan tugas dan fungsi KPS. Mengingat bahwa OJK tidak hanya berwenang mengeluarkan regulasi di bidang perbankan, maka perlu dipikirkan untuk memperluas tugas KPS, yakni termasuk melakukan harmonisasi fatwa tentang keuangan syariah secara umum.

2. Peran Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengaturan dan Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia

Ruang lingkup pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah juga merupakan salah satu tugas yang beralih dari Bank Indonesia kepada OJK. Gambaran tugas Bank Indonesia perihal pengaturan dan pengawasan terhadap Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah dijelaskan dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah mengatur dengan jelas bahwa “Pembinaan dan pengawasan Bank Syariah dan UUS dilakukan oleh Bank Indonesia”. Pembinaan yang dilakukan oleh Bank Indonesia, antara lain mengenai aspek kelembagaan, kepemilikan dan kepengurusan (termasuk uji kemampuan dan kepatutan), kegiatan usaha, pelaporan, serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional Bank Syariah dan UUS (*vide* Penjelasan Pasal 50 UU Perbankan Syariah).

Perihal pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap Bank Syariah dan UUS, meliputi pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) atas dasar laporan bank dan pengawasan langsung (*on-site supervision*). Pengawasan dilaksanakan dengan cara: (1) menentukan kriteria tingkat kesehatan dan ketentuan yang wajib dipenuhi oleh Bank Syariah dan UUS; (2) memeriksa dan mengambil data/dokumen dari setiap tempat yang terkait dengan bank; (3) memeriksa dan mengambil data/dokumen dan keterangan dari setiap pihak yang menurut penilaian Bank Indonesia memiliki pengaruh terhadap bank; (4) memerintahkan bank melakukan pemblokiran rekening tertentu, baik rekening Simpanan maupun rekening pembiayaan; (5) menugasi kantor akuntan publik dan/atau pihak lainnya untuk melaksanakan pemeriksaan atas nama Bank Indonesia; (6) melakukan tindakan dalam rangka tindak lanjut pengawasan; (7) apabila tindakan sebagaimana di atas belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dialami Bank Syariah, Bank Indonesia menyatakan Bank Syariah tidak dapat disehatkan dan menyerahkan penanganannya ke Lembaga Penjamin Simpanan untuk diselamatkan atau tidak diselamatkan; (8) dalam hal Lembaga Penjamin Simpanan menyatakan bank tidak diselamatkan, Bank Indonesia atas permintaan Lembaga Penjamin Simpanan mencabut izin usaha Bank Syariah dan penanganan lebih lanjut dilakukan oleh Lembaga Penjamin Simpanan; (9) atas permintaan Bank Syariah, Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha Bank Syariah setelah Bank Syariah dimaksud menyelesaikan seluruh kewajibannya.

Merujuk pada adanya peralihan tugas pengaturan dan pengawasan dari Bank Indonesia kepada OJK, maka menjadi penting untuk menakar kewenangan OJK dalam melaksanakan pengaturan dan pengawasan pada perbankan syariah. Apakah dengan kewenangannya yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK dapat menyelenggarakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah. Hal tersebut akan dijelaskan sebagai berikut: **Pertama**, perihal menentukan kriteria tingkat kesehatan dan ketentuan yang wajib dipenuhi oleh Bank Syariah dan UUS. Dalam Pasal 7 huruf b UU OJK secara garis besar memberikan wewenang kepada OJK untuk mengatur dan mengawasi segala hal yang berhubungan dengan kesehatan bank. Hal tersebut juga ditegaskan dalam penjelasan Pasal 41 ayat (2) UU OJK yang menyatakan bahwa, “Penilaian terhadap tingkat kesehatan bank merupakan kewenangan OJK”. Dengan demikian, OJK mempunyai kewenangan untuk menentukan kriteria kesehatan Bank Syariah dan UUS.

Kedua, perihal memeriksa dan mengambil data/dokumen dari setiap tempat yang terkait dengan Bank dan memeriksa dan mengambil data/dokumen dan keterangan dari setiap pihak yang menurut penilaian Bank Indonesia memiliki pengaruh terhadap Bank. Dengan

merujuk pada Pasal 7 huruf d UU OJK dinyatakan dengan jelas bahwa, “Untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan, OJK mempunyai wewenang pemeriksaan bank”. Hal tersebut ditegaskan pula dalam Pasal 9 huruf c yang mengatur bahwa untuk melaksanakan tugas pengawasan OJK mempunyai wewenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan Konsumen, dan tindakan lain terhadap Lembaga Jasa Keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. Dengan demikian, OJK dapat melaksanakan pemeriksaan terhadap Bank Syariah dan UUS.

Ketiga, memerintahkan bank melakukan pemblokiran rekening tertentu, baik rekening simpanan maupun rekening pembiayaan. Perihal pemblokiran tersebut menurut Pasal 49 ayat (3) huruf k UU OJK kewenangan untuk memblokir rekening pada bank atau lembaga keuangan lain dari pihak yang diduga melakukan atau terlibat dalam tindak pidana di sektor jasa keuangan tidak menjadi kewenangan dari OJK melainkan merupakan kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pengawasan sektor jasa keuangan di lingkungan OJK. Dengan demikian dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap Bank Syariah dan UUS, OJK tidak berwenang melakukan pemblokiran rekening.

Keempat, menugasi kantor akuntan publik dan/atau pihak lainnya untuk melaksanakan pemeriksaan dan menyatakan Bank Syariah tidak dapat diselamatkan dan menyerahkan penanganannya ke Lembaga Penjamin Simpanan untuk diselamatkan atau tidak diselamatkan. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 8 huruf f UU OJK yang mengatur bahwa OJK berwenang menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap lembaga jasa keuangan dan pihak tertentu, dalam hal ini termasuk akuntan publik. **Kelima**, mencabut izin usaha Bank Syariah tidak diselamatkan atas permintaan Lembaga Penjamin Simpanan dan mencabut izin usaha Bank Syariah yang telah melaksanakan kewajibannya atas permintaan Bank yang bersangkutan. Mengenai kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 7 huruf a angka 1 UU OJK menyatakan bahwa OJK berwenang dalam hal perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank.

Keenam, melakukan tindakan dalam rangka tindak lanjut pengawasan yang meliputi beberapa hal yang termaktub dalam Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Perihal tindak lanjut yang termaktub dalam Pasal *a quo* tidak termasuk dalam kewenangan OJK, sehingga OJK tidak dapat melaksanakan tindak lanjut

tersebut. Namun, dalam Pasal 41 UU OJK diatur mengenai tindak lanjut pengawasan, yakni mencakup: (1) melakukan tindakan dalam rangka tindak lanjut pengawasan; dan (2) dalam hal OJK mengindikasikan bank tertentu mengalami kesulitan likuiditas dan/atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan ke Bank Indonesia untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia. Berdasarkan penjabaran di atas, maka dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan OJK akan senantiasa melibatkan Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan terlebih untuk menindaklanjuti indikasi bank bermasalah.

3. Maksimalisasi Fungsi dan Kelembagaan Otoritas Jasa Keuangan dalam Perbankan Syariah

Dalam rangka memaksimalkan pelaksanaan fungsi dan kewenangan OJK, perlu dipikirkan untuk melakukan kustomisasi dalam kelembagaan OJK, antara lain: **Pertama**, pembentukan Direktorat Lembaga Keuangan dan Pembiayaan Syariah dalam kelembagaan Otoritas Jasa Keuangan. Tujuan dari perbankan syariah adalah menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, seperti melakukan fungsi untuk mendukung sektor riil melalui pembiayaan sesuai prinsip syariah dan transaksi riil (fungsi intermediasi), yang mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka pemerataan kesejahteraan rakyat. Selain itu, perbankan syariah juga melakukan fungsi sosial, antara lain dengan menerima dana zakat, infak, sedekah, hibah dan lainnya untuk disalurkan ke organisasi pengelola zakat, serta sebagai salah satu bentuk lembaga keuangan syariah penerima wakaf uang (*vide* Pasal 4 UU Perbankan Syariah). Atas berbagai keunikan fungsi dari perbankan syariah tersebut, maka perbankan syariah memposisikan diri dalam peta perbankan nasional sebagai perbankan yang tidak hanya sekedar bank (*beyond banking*).

Dalam rangka mencapai tujuan sebagaimana dimaksud, maka terdapat direktorat khusus yang menanganinya, yaitu Direktorat Perbankan Syariah pada Bank Indonesia (kini bernama Departemen Bank Syariah), yang melaksanakan tiga fungsi, yakni: (1) fungsi penelitian, pengembangan dan pengaturan Bank Syariah; (2) fungsi pengawasan, dilaksanakan melalui peningkatan kualitas pengawasan dengan membentuk forum panel dan pelatihan, serta pengembangan organisasi dan infrastruktur pengawasan; dan (3) fungsi perizinan. Ketika OJK terbentuk yang salah satu kewenangannya adalah pengaturan dan pengawasan perbankan syariah, maka lingkup pengaturan dan pengawasan *micro-prudential* akan dialihkan ke OJK pada 31 Desember 2013 menurut Pasal 7 UU OJK, yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank yang meliputi: (1) Perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan

- akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank; dan (2) Kegiatan usaha bank antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa.
- b. Pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank, yang meliputi: (1) Likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank; (2) Laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank; (3) Sistem informasi debitur; (4) Pengujian kredit (*credit testing*); dan (5) Standar akuntansi bank.
 - c. Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, meliputi: (1) Manajemen risiko; (2) Tata kelola bank; (3) Prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang; dan (4) Pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan.
 - d. Pemeriksaan bank.

Selanjutnya Penjelasan Pasal 7 UU OJK menyatakan bahwa selain lingkup pengawasan di atas, merupakan tugas dan wewenang Bank Indonesia yang disebut sebagai pengaturan dan pengawasan *macro-prudential*. Dalam rangka pengaturan dan pengawasan *macro-prudential* tersebut peran OJK adalah membantu Bank Indonesia untuk melakukan himbauan moral kepada industri perbankan.

Fungsi pengaturan dan pengawasan *micro-prudential* pada perbankan syariah selama ini dilakukan oleh Bank Indonesia melalui Direktorat Perbankan Syariah yang saat ini bernama Departemen Perbankan Syariah. Oleh karena itu, penting untuk membentuk organ semacam Direktorat Perbankan Syariah dalam struktur kelembagaan OJK dengan tugas dan fungsi yang paling tidak sama dengan Departemen Perbankan Syariah pada Bank Indonesia, sehingga dapat terjadi komunikasi dan sinergitas kinerja di antara keduanya. Akan tetapi dengan mengingat bahwa tidak hanya perbankan syariah saja yang perlu diatur dan diawasi oleh OJK, melainkan ada Pasar Modal Syariah, Asuransi Syariah, Lembaga Pembiayaan Syariah, dan sebagainya, maka dalam struktur OJK perlu dibentuk Direktorat Lembaga Keuangan dan Pembiayaan Syariah. Lembaga Keuangan terdiri dari Bank dan Non-Bank, sementara Lembaga Pembiayaan dengan mendasarkan pada Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan terdiri dari Perusahaan Pembiayaan, Perusahaan Modal Ventura, dan Perusahaan Pembiayaan Infrastruktur.

Pembentukan Direktorat Lembaga Keuangan dan Pembiayaan Syariah ini juga sejalan dengan OJK mempunyai yang berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan menurut Pasal 6 UU OJK, yakni terhadap: (a) Kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan; (b) Kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal; dan (c) Kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan dan lembaga jasa keuangan lainnya. Khusus di bidang perbankan syariah, direktorat ini dapat dijadikan sebagai sarana untuk memudahkan komunikasi dan koordinasi antara OJK dengan *stakeholders* perbankan syariah

lain, seperti DSN-MUI, Dewan Standar Akuntansi Keuangan (Syariah)-IAI, Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah, dan Asosiasi Bank Syariah Indonesia (ASBISINDO). Komunikasi dan koordinasi antar *stakeholders* menjadi penting bagi OJK dalam rangka mengoptimalkan fungsi pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah khususnya dan lembaga keuangan syariah pada umumnya. Koordinasi antara OJK dengan Departemen Perbankan Syariah Bank Indonesia dan DSN-MUI akan dibahas pada sub berikut.

Kedua, koordinasi kelembagaan antara OJK dengan Departemen Perbankan Syariah Bank Indonesia dan DSN-MUI. Salah satu pilar dari 7 (tujuh) pilar yang ada dalam cetak biru (*blue print*) perbankan syariah adalah regulasi dan supervisi yang efektif. Pilar dimaksud dalam rangka mewujudkan visi pengembangan perbankan syariah, yaitu terwujudnya sistem perbankan syariah yang sehat, kuat, dan *istiqomah* terhadap prinsip syariah dalam kerangka keadilan, kemaslahatan dan keseimbangan, guna mencapai masyarakat yang sejahtera secara material dan spiritual (*falah*). Lebih lanjut misi dari pengembangan perbankan syariah nasional adalah mewujudkan iklim yang kondusif untuk pengembangan perbankan syariah yang kompetitif, efisien dan memenuhi prinsip syariah dan prinsip kehati-hatian, yang mampu mendukung sektor riil melalui kegiatan berbasis bagi hasil dan transaksi riil, dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi nasional (Bank Indonesia, 2010).

Dalam konteks ini, efektivitas pengaturan pengawasan OJK terhadap perbankan syariah sangat bergantung pada koordinasi antara OJK dengan lembaga-lembaga yang terkait dengan perbankan syariah. Sebagaimana diketahui, terdapat perbedaan mendasar antara bank syariah dengan bank konvensional, yaitu bahwa bank syariah dalam operasional kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah, sementara bank konvensional berdasarkan prinsip bunga. Perbedaan ini mengakibatkan perbedaan yang mendasar dalam struktur tata kelola perusahaan (*corporate governance*) dan sistem pengawasannya. Pengaturan dan pengawasan perbankan syariah pada dasarnya memiliki dua sistem, yaitu: (1) pengaturan dan pengawasan dari aspek keuangan, kepatuhan pada perbankan secara umum dan prinsip kehati-hatian bank; dan (2) pengaturan dan pengawasan prinsip syariah dalam kegiatan operasional bank.

Selama ini telah terjalin kerjasama yang efektif antara Bank Indonesia dan DSN-MUI, baik dari sisi pengaturan maupun pengawasan terhadap perbankan syariah. Dari sisi pengaturan terlihat pada saat penyusunan PBI dan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI), yang mana dalam pelaksanaannya Departemen Perbankan Syariah Bank Indonesia dengan melibatkan DSN-MUI, yang tergabung dalam Komite Perbankan Syariah. Sementara dari sisi pengawasan institusi perbankan syariah, DSN-MUI juga terlibat pada saat penentuan DPS yang akan menjadi lembaga pengawas operasional perbankan syariah, khususnya dari aspek

ketaatan terhadap prinsip syariah (*sharia compliance*). DPS ini akan melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Bank Indonesia, DSN-MUI, dan masyarakat umum.

Fatwa-fatwa DSN-MUI sebagai pedoman bagi operasional perbankan syariah pada tahun 2005 sebagian besar dijadikan sebagai materi muatan dalam PBI. Hal ini terlihat misalnya dalam PBI Nomor 7/46/PBI/2005 tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah. Adapun tujuan dari dikeluarkannya PBI ini adalah untuk mewujudkan kesamaan cara pandang pelaku industri perbankan syariah, termasuk pengelola bank/pemilik dana/pengguna dana, serta otoritas pengawas terhadap akad-akad produk penghimpunan dana dan penyaluran dana bank syariah. Dalam perkembangannya PBI Nomor 7/46/PBI/2005 dicabut dengan PBI Nomor 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah. Materi muatan fatwa tidak lagi terdapat dalam PBI Nomor 9/19/PBI/2007, namun dimasukkan dalam SEBI Nomor 10/14/DPbS perihal Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah. PBI Nomor 9/19/PBI/2007 kini telah diubah dengan PBI Nomor 10/16/PBI/2008.

Adanya PBI dan SEBI sebagaimana dimaksud menunjukkan bahwa eksistensi fatwa DSN-MUI diakui keberadaannya secara hukum. Eksistensi fatwa DSN-MUI semakin kokoh pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Dalam Pasal 1 angka 12 dari Undang-Undang tersebut secara tegas disebutkan bahwa Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah. Walaupun tidak secara tegas menunjuk DSN-MUI, namun Penulis berpendapat berdasarkan realitas empiris yang ada lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah yaitu DSN-MUI.

Adapun eksistensi DPS pada awalnya mendasarkan pada Keputusan DSN-MUI Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pedoman Dasar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (PD DSN-MUI). Dalam PD DSN-MUI disebutkan bahwa DPS adalah badan yang ada di lembaga keuangan syariah dan bertugas mengawasi pelaksanaan keputusan Dewan Syariah Nasional di lembaga keuangan syariah. Hal tersebut dilakukan dengan aktivitas sebagai berikut: (a) Dewan Pengawas Syariah melakukan pengawasan secara periodik pada lembaga keuangan syariah yang berada di bawah pengawasannya; (b) Dewan Pengawas Syariah berkewajiban mengajukan usul-usul pengembangan lembaga keuangan syariah kepada pimpinan lembaga yang bersangkutan dan kepada Dewan Syariah Nasional; (c) Dewan Pengawas Syariah

melaporkan perkembangan produk dan operasional lembaga keuangan syariah yang diawasinya kepada Dewan Syariah Nasional sekurang-kurangnya dua kali dalam satu tahun anggaran; dan (d) Dewan Pengawas Syariah merumuskan permasalahan-permasalahan yang memerlukan pembahasan Dewan Syariah Nasional.

Berdasarkan kondisi *existing* tersebut di atas, maka pola hubungan sebagaimana yang terjadi antara Departemen Perbankan Syariah Bank Indonesia dan DSN-MUI harus tetap dipertahankan. Komunikasi dan koordinasi antara OJK dan DSN-MUI diperlukan dalam rangka pembuatan regulasi dan pelaksanaan supervisi terhadap industri keuangan syariah. Komunikasi dan koordinasi tentu saja juga perlu dilakukan antara OJK dan Departemen Perbankan Syariah Bank Indonesia. Koordinasi antara Bank Indonesia dan OJK secara yuridis diatur melalui Pasal 39 UU OJK, yaitu bahwa OJK berkoordinasi dengan Bank Indonesia dalam menyusun pengaturan tertentu terkait dengan pengawasan di bidang perbankan. Selain itu, Pasal 40 UU OJK lebih lanjut mengatur bahwa untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya, misalnya dalam rangka penyusunan peraturan pengawasan, Bank Indonesia tetap berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap bank dengan menyampaikan secara tertulis terlebih dahulu kepada OJK.

Berdasarkan ketentuan tersebut, menunjukkan bahwa walaupun di bidang pengaturan dan pengawasan *micro-prudential* telah menjadi wewenang OJK, akan tetapi undang-undang juga memerintahkan bahwa untuk kepentingan dimaksud masih diperlukan koordinasi dengan Bank Indonesia. Khusus terkait dengan perbankan syariah, maka pengaturan terkait dengan aspek kelembagaan Bank Syariah dan UUS, pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan Bank Syariah dan UUS, pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian Bank Syariah dan UUS, serta terkait dengan pemeriksaan Bank Syariah dan UUS tetap memerlukan koordinasi dengan Departemen Perbankan Syariah Bank Indonesia. Adapun terkait dengan pengaturan dan pengawasan di bidang syariah, selain perlu menjalin koordinasi dengan Departemen Perbankan Syariah juga perlu menjalin komunikasi dan koordinasi dengan DSN-MUI. Pada aspek pengaturan, komunikasi dan koordinasi dilakukan dalam pembuatan Peraturan OJK tentang kegiatan usaha dan produk perbankan syariah yang senantiasa harus sesuai dengan prinsip syariah, sementara pada aspek pengawasan, komunikasi dan koordinasi dilakukan pada saat penentuan anggota DPS pada setiap Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah. Aktivitas konkrit yang dapat dilakukan, misalnya sebelum OJK melakukan *fit and proper test* terhadap calon anggota DPS, maka terlebih dahulu diperlukan rekomendasi dari DSN-MUI.

Ketiga, penguatan pengawasan internal oleh DPS. Sesuai dengan arah pengembangan secara umum, sistem pengawasan perbankan syariah diarahkan untuk memenuhi standar pengawasan internasional dalam bentuk regulasi yang semakin *compatible* dengan standar internasional dan efektif, serta didukung oleh mekanisme dan infrastruktur pengawasan yang semakin lengkap dan efisien (Bank Indonesia, 2011:18). Sebagaimana dikemukakan di muka, bahwa pengawasan perbankan syariah pada dasarnya memiliki dua sistem, yaitu: (1) pengawasan dari aspek keuangan, kepatuhan pada perbankan secara umum dan prinsip kehati-hatian bank; dan (2) pengawasan prinsip syariah dalam kegiatan operasional bank.

Ketentuan *Good Corporate Governance* (GCG) sebagaimana termuat dalam PBI Nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah mengatur kewajiban perbankan syariah untuk memenuhi prinsip syariah (*sharia compliance*). Sejalan dengan itu, maka fungsi pengawasan aspek syariah yang melekat pada DPS masih perlu dioptimalkan. Pelaksanaan tugas DPS tidak hanya terbatas pada pemberian opini atas produk-produk baru, namun juga bertujuan untuk memastikan bahwa bank dalam seluruh kegiatan usahanya telah mematuhi prinsip syariah. Optimalisasi fungsi pengawasan aspek syariah oleh DPS tersebut dilakukan antara lain melalui pengujian syariah atas transaksi-transaksi yang dilakukan oleh bank. Terlaksananya fungsi DPS secara efektif memerlukan peningkatan pemahaman DPS terhadap sistem operasional perbankan dan mekanisme komunikasi yang efektif antara DPS dengan satuan kinerja audit internal dan divisi kepatuhan (Bank Indonesia, 2011:34-35).

DPS harus membuat pernyataan secara berkala (biasanya tiap tahun) bahwa bank yang diawasinya telah berjalan sesuai dengan ketentuan syariah. Pernyataan ini dimuat dalam laporan tahunan (*annual report*) bank bersangkutan. Tugas lain DPS adalah meneliti dan membuat rekomendasi produk baru dari bank yang diawasinya. Dengan demikian, DPS bertindak sebagai penyaring pertama sebelum suatu produk diteliti kembali dan difatwakan oleh Dewan Syariah Nasional (Antonio, 2001:21). Untuk meningkatkan efektivitas peran DPS dalam melakukan pengawasan terhadap kegiatan bank agar sesuai dengan prinsip syariah, maka OJK nantinya perlu melakukan proses penilaian administratif dan wawancara terhadap calon anggota DPS Bank Syariah maupun Unit Usaha Syariah dengan terlebih dahulu mempertimbangkan rekomendasi dari DSN-MUI. Efektivitas pengawasan terhadap aspek *sharia compliance* suatu institusi perbankan syariah akan sangat tergantung pada kualitas dan integritas dari DPS.

Laporan perihal kinerja DPS secara berkala perlu disampaikan kepada OJK menggunakan *self-assessment system*. Dalam rangka meningkatkan kualitas pengawasan,

maka OJK juga perlu secara aktif melakukan pengecekan secara *on the spot* pada Bank Syariah atau UUS yang bersangkutan secara insidental. Hal ini penting dilakukan untuk memastikan bahwa pernyataan kesesuaian terhadap prinsip syariah yang disampaikan DPS melalui laporan tahunan bank kepada OJK dan publik adalah benar, tidak sekedar formalitas belaka. Dengan demikian, maka terlebih dahulu OJK harus mampu merekrut SDM yang handal dan memahami seluk-beluk transaksi syariah sesuai dengan fatwa DSN-MUI dan peraturan tentang standar akad syariah.

D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, masih terlihat permasalahan yang berpotensi timbul pasca berlakunya UU OJK. Diperlukan pengkajian yang lebih mendalam untuk dapat memecahkan permasalahan yang mungkin untuk timbul dan memberikan kejelasan landasan hukum dan kepastian bagi pelaksanaan kewenangan OJK dalam pengaturan dan pengawasan perbankan syariah di Indonesia. Komunikasi dan harmonisasi diperlukan di antara kelembagaan Bank Indonesia sebagai asal mula kewenangan dan OJK sebagai lembaga yang menerima saphan kewenangan. Selain itu, diperlukan pula penguatan pengawasan internal oleh DPS, penguatan koordinasi antara OJK dengan Departemen Perbankan Syariah Bank Indonesia dan DSN-MUI, serta membentuk Direktorat Lembaga Keuangan dan Pembiayaan Syariah dalam organisasi Otoritas Jasa Keuangan. Hal ini semata untuk mengoptimalkan kewenangan pengaturan dan pengawasan yang dialihkan kepada OJK.

DAFTAR PUSTAKA

- Antonio, M.S. 2001. *Bank Syariah: Dari Teori ke Praktik*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Bank Indonesia. 2006. *Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat Daerah (Hasil Penelitian)*. Kendari: Bank Indonesia.
- _____. 2010. *Kebijakan Pengembangan Perbankan Syariah*. Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia.
- _____. 2011. *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2011*. Jakarta: Bank Indonesia.
- _____. 2013. *Laporan Pengawasan Perbankan 2012*. Jakarta: Departemen Penelitian dan Pengaturan Perbankan Bank Indonesia.
- Fariad, F.S. 2011. *Pembatalan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di Tingkat Provinsi Melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri*. Denpasar: Tesis Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Keputusan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pedoman Dasar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia.
- Marzuki, P.M., 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

- Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/46/PBI/2005 tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006, tertanggal 12 Juli 2006.
- Rousseau, J.J. 1960. *The Social Contract*. London: Oxford University Press.
- Situmorang, T.P. 2004. Pandangan Rousseau tentang Negara sebagai Kehendak Umum. *Bahan Kuliah*. Medan: Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara, 24 Februari 2004.
- Soekanto, S. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 10/14/DPbS perihal Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843).
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790).
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4867).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253).