

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.¹ Bank merupakan salah satu lembaga keuangan yang memegang peran penting terhadap perekonomian negara. Oleh karena bank memegang peranan yang sentral dalam sektor keuangan, maka bank harus diawasi setiap saat. Hal tersebut dikarenakan apabila terjadi suatu kegagalan pada satu bank maka akan berdampak buruk pada sektor keuangan secara keseluruhan, sehingga diperlukan satu lembaga independen yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap sektor perbankan.

Di Indonesia pengawasan terhadap sektor perbankan merupakan tugas dari Bank Indonesia sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia. Adanya kasus di sektor perbankan seperti kasus Bank Century dan Bank Global menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap sektor perbankan telah gagal.² Sebagaimana telah diketahui bahwa beberapa tahun terakhir ini industri perbankan syariah nasional memperlihatkan pertumbuhan yang semakin pesat. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan yang lebih komprehensif dan efektif, seiring dengan bertambahnya pelaku pasar, varian produk/jasa layanan, serta kemajuan teknologi

¹ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2005, hlm. 218.

² Hasbi Hasan, "Efektifitas Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Lembaga Perbankan Syariah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.9 Nomor 3, Oktober 2012, hlm. 384.

yang semakin inovatif dan kompleks.³ Oleh karena itu, pada tahun 2011 dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut UU OJK) dibentuk lembaga pengawas jasa keuangan, yang bertugas mengawasi lembaga keuangan baik perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan dan lembaga jasa keuangan lainnya.⁴

UU OJK memberikan pengertian bahwa *“Otoritas Jasa keuangan (selanjutnya disebut OJK) adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam UU OJK”*.⁵ Dalam pasal 6 UU OJK ditentukan bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:⁶

1. Kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan;
2. Kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal; dan
3. Kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan dan lembaga jasa keuangan lainnya.

Dari ketentuan tersebut salah satu lembaga jasa keuangan yang diawasi oleh OJK adalah perbankan, baik itu bank konvensional maupun bank syariah.

Bank syariah adalah bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah dan menurut jenisnya terdiri atas Bank Umum Syariah (selanjutnya disebut BUS) dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (selanjutnya

³ Hasbi Hasan, “Efektifitas Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Lembaga Perbankan Syariah”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.9 Nomor 3, Oktober 2012, hlm. 385.

⁴ Hermansyah, *Loc.Cit.*

⁵ Lihat Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang Republik Indonesia No.21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

⁶ Lihat Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia No.21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

disebut BPRS).⁷ Baik BUS maupun BPRS dalam melakukan kegiatannya harus sesuai dengan prinsip syariah yang telah ditentukan oleh Dewan Syariah Nasional (selanjutnya disebut DSN).

Prinsip syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.⁸ Dalam hal tersebut lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan fatwa di bidang syariah adalah Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (selanjutnya disebut DSN-MUI), sehingga segala kegiatan bank syariah dan produk yang dikeluarkan oleh bank syariah tidak boleh melanggar fatwa yang telah dikeluarkan oleh DSN-MUI.⁹

Dalam UU OJK, sama sekali tidak ditemukan pasal yang menyebutkan bahwa dalam OJK akan dibentuk direktorat pengawasan perbankan syariah seperti yang terdapat pada Bank Indonesia guna melakukan pengawasan terhadap prinsip syariah sebagaimana yang menjadi faktor pembeda antara bank syariah dengan bank konvensional.

Akan tetapi, dalam struktur organisasi OJK terdapat Komite Pengembangan Jasa Keuangan Syariah (selanjutnya disebut KPJKS), Komite tersebut tidak hanya mengawasi dan mengatur perbankan syariah saja namun meluas kepada Industri keuangan non bank syariah dan pasar modal syariah.¹⁰ Sebelum adanya OJK pengawasan terhadap prinsip syariah yang dikeluarkan oleh DSN dilaksanakan oleh Dewan Pengawas Syariah (selanjutnya disebut DPS). DPS adalah badan

⁷ Lihat Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

⁸ Andrian Sutedi, *Perbankan Syariah*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2009, hlm.53.

⁹ Mardani, *Hukum Ekonomi Syariah Di Indonesia*, Bandung, Refika Aditama, 2011, hlm.216

¹⁰ Otoritas Jasa Keuangan, "booklet perbankan Indonesia tahun 2014", dikutip dari www.ojk.go.id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/booklet-perbankan-indonesia/pages/booklet-perbankan-indonesia-2014.aswp, <di akses pada tanggal 11 Juli 2015>,"

yang ada di lembaga keuangan syariah dan bertugas mengawasi pelaksanaan keputusan DSN di lembaga keuangan syariah.¹¹

Seperti yang telah dipaparkan di atas bahwa dalam Pasal 6 butir 1 UU OJK menetapkan bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan. Jika dilihat dari pasal tersebut maka tugas pengawasan prinsip syariah seharusnya menjadi tugas OJK juga, namun disisi lain Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (selanjutnya disebut UU Perbankan Syariah) memberikan tugas tersebut kepada Dewan Pengawas Syariah.

Dalam Undang-Undang Perbankan Syariah, DPS memiliki tugas mengawasi kegiatan bank syariah agar sesuai dengan prinsip syariah. Disisi lain, dalam UU OJK menetapkan bahwa pengawasan perbankan baik itu bank syariah maupun bank konvensional merupakan salah satu tugas dari OJK. Dalam UU OJK sama sekali tidak dijelaskan hubungan antara DPS dengan OJK terkait dengan pengawasan kegiatan perbankan syariah. Sedangkan DPS sendiri ada di setiap bank syariah, dan pengangkatan anggota DPS adalah atas usulan dari MUI dan tidak ada campur tangan dari OJK.

Hal tersebut akan menimbulkan permasalahan karena sebelum adanya OJK kewenangan untuk mengawasi kegiatan perbankan syariah agar sesuai dengan prinsip syariah merupakan kewenangan dari DPS, Namun kini pasca adanya OJK yang merupakan lembaga pengawas di sektor jasa keuangan termasuk perbankan syariah, maka tugas pengawasan terhadap kegiatan bank syariah harusnya menjadi tugas OJK. Akan tetapi, sampai saat ini DPS masih melakukan tugasnya untuk

¹¹ Mardani, *Op.Cit*, hlm.157.

mengawasi kegiatan bank syariah, padahal antara OJK dengan DPS tidak ada hubungan apapun secara kelembagaan. Oleh karena itu, terjadi ketidakjelasan dan dualisme lembaga pengawasan dalam perbankan syariah.

Adanya pengawasan yang dilakukan oleh DPS terhadap perbankan syariah pasca terbentuknya OJK menimbulkan problematika yang perlu dilakukan kajian mendalam terkait kedudukan DPS pasca adanya OJK dan hubungan antara DPS dan OJK tersebut. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dan menuangkan dalam bentuk skripsi dengan judul *“Kedudukan Dewan Pengawas Syariah Pasca Peralihan Pengawasan Perbankan Syariah Dari Bank Indonesia Kepada Otoritas Jasa Keuangan”*

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan selanjutnya dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Dewan Pengawas Syariah setelah beralihnya pengawasan perbankan dari Bank Indonesia Kepada Otoritas Jasa Keuangan?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan antara Dewan Pengawas Syariah dengan Otoritas Jasa Keuangan pada perbankan syariah?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, maka dapat diuraikan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk memperoleh kejelasan mengenai kedudukan Dewan Pengawas Syariah setelah adanya lembaga Otoritas Jasa Keuangan.

2. Untuk memperoleh kejelasan mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Pengawas Syariah dengan Otoritas Jasa Keuangan pada perbankan syariah.

1.4 Manfaat

Adapun yang diharapkan dari skripsi ini yaitu memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran yang berarti bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang Otoritas Jasa Keuangan.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Secara praktis, penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman tentang kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya terhadap lembaga keuangan perbankan syariah.
2. Untuk memberikan jawaban atas banyaknya penafsiran terhadap kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengawasan terhadap lembaga keuangan perbankan khususnya dalam perbankan syariah.

1.5 Keaslian

Untuk penulisan tentang Otoritas Jasa Keuangan sebelumnya sudah pernah ada diantara yaitu skripsi dari Muhammad Firmansyah mahasiswa Fakultas Hukum bagian Hukum Tata Negara Universitas Hassanudin Makassar yang berjudul Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Lembaga Pengawas

Perbankan di Indonesia dan skripsi milik Zacky Nouval mahasiswa Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang berjudul Pengawasan Terhadap Perbankan Syariah Oleh Otoritas Jasa Keuangan (Studi Di Kantor Otoritas Jasa Keuangan Daerah Istimewa Yogyakarta).

Penelitian ini membahas tentang kedudukan Dewan Pengawas Syariah Pasca Peralihan Pengawasan dari Bank Indonesia Kepada Otoritas Jasa Keuangan, Jadi skripsi ini terfokus pada perbankan syariah khususnya kepada Dewan Pengawas Syariah sehingga penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹² Penelitian hukum normatif akan menghasilkan sesuatu yang seharusnya ada bukan sesuatu yang ada pada tataran empirik atau yang senyatanya ada. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum kepustakaan karena dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder saja.¹³

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan oleh penulis yaitu pendekatan undang-undang (*Statute Approach*), artinya pendekatan tersebut

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2010, hlm.35.

¹³ Dyah Octorina Susanti, A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm.19.

melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian.¹⁴

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.¹⁵ Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis yaitu ketentuan tentang pengawasan terhadap perbankan syariah oleh OJK dan kedudukan DPS setelah terjadinya peralihan pengawasan perbankan syariah dari BI ke OJK. Bahan-bahan hukum tersebut di peroleh dari:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yaitu terkait dengan tugas dan wewenang Otoritas Jasa Keuangan.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yaitu terkait dengan Dewan Pengawas Syariah.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yaitu terkait dengan pengawasan perbankan.

¹⁴ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Banyumedia Publishing, 2005, hlm.295.

¹⁵ Peter Mahmud, *Op.Cit*, hlm.182.

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan yaitu terkait dengan pembinaan dan pengawasan perbankan.
5. Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum Yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah yaitu terkait dengan Dewan Pengawas Syariah dan Dewan Syariah Nasional.
6. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/ 3 /PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah yaitu terkait dengan tugas Dewan Pengawas Syariah dan Dewan Komisaris.
7. Surat Edaran No. 8/19/DPBS tanggal 24 Agustus 2006 Perihal Pedoman Pengawasan Syariah dan Tata Cara Pelaporan Hasil Pengawasan bagi DPS.
8. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 15/22/DPbS perihal Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Tanggung Jawab Dewan Pengawas Syariah Bank Pembiayaan Rakyat Syariah

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum skunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks (*teksbook*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh (*deherseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.¹⁶ Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah gagasan atau pemikiran dari para ahli hukum atau para

¹⁶ Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm.296.

pakar hukum tentang kedudukan DPS pasca beralihnya pengawasan perbankan syariah dari BI kepada OJK yang di dapat melalui publikasi tentang hukum seperti jurnal hukum, buku-buku teks hukum, dan kamus-kamus hukum serta buku-buku atau publikasi lainnya tentang hukum yang berkaitan dengan kedudukan DPS, kewenangan OJK dan Perbankan Syariah.

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan langkah-langkah yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah.¹⁷ Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deduktif, yaitu dengan cara menjelaskan dari hal yang umum ke hal yang khusus dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengawasan perbankan yaitu Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah digunakan menganalisis isu hukum tentang kedudukan Dewan Pengawas Syariah pasca beralihnya pengawasan perbankan syariah dari Bank Indonesia kepada Otoritas Jasa Keuangan.

¹⁷ *Ibid*, hlm.297