

**PERAN OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK) DAN DEWAN  
PENGAWAS SYARIAH (DPS) DALAM PENGAWASAN AKAD  
PEMBIAYAAN PADA PERBANKAN SYARIAH YANG MENGANDUNG  
KLAUSULA EKSONERASI<sup>1</sup>**

*Utary Maharany Barus  
Yudika Dwi Erwanda*

**Abstrak**

Akad pembiayaan perbankan syariah yang mengandung klausul eksonerasi merupakan salah satu problematika hukum yang terjadi dalam praktek perbankan syariah di Indonesia. Keberadaan klausul eksonerasi dalam akad pembiayaan seringkali menimbulkan kerugian bagi nasabah dikarenakan berisi peralihan resiko kepada nasabah atas pembiayaan yang dilakukan. Hal ini bertentangan dengan prinsip dasar perjanjian dan Hukum Islam. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Dewan Pengawas Syariah (DPS) merupakan Lembaga yang diamanatkan Undang-undang No.21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah untuk melaksanakan pengawasan terhadap Perbankan Syariah dalam menjalankan kegiatan operasionalnya, termasuk akad pembiayaan yang merupakan produk perbankan syariah.

**A. Peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam Mengawasi Kegiatan Operasional Perbankan Syariah Termasuk yang Mengandung Klausula Eksonerasi**

Fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan, termasuk perbankan syariah dan unit usaha syariah pada awalnya berada dalam otoritas Bank Indonesia. Regulasi ini melekat pada Bank Indonesia sebagai mana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 sebagai mana 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.

Pengawasan terhadap Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah juga dilakukan Bank Indonesia, sebagai mana pada perbankan konvensional. Untuk melaksanakan kepentingan tersebut Bank Indonesia, sebagaimana pada perbankan konvensional. Untuk melaksanakan kepentingan tersebut Bank Indonesia telah dibentuk perbankan syariah. Departement ini terdiri dari 4 devisi yaitu Divisi Penelitian

---

<sup>1</sup> Utary Maharany Barus, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara dan Yudhika Dwi Erwanda Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

Pengembangan dan Pengaturan Perbankan Syariah, Divisi Pengawasan Bank Syariah, Divisi Informasi Perbankan Syariah dan Divisi Perijinan, Administrasi dan Dokumentasi Perbankan Syariah.<sup>2</sup>

Menurut Pasal 34 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Bank Indonesia mengatur bahwa fungsi pengawasan tidak lagi berada di bawah otoritas Bank Indonesia tetapi akan diserahkan kepada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen dan dibentuk dengan undang-undang.

Ditetapkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan yang mengokohkan kedudukan lembaga OJK sebagai lembaga keuangan yang independen dan bebas campur tangan dari pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagai mana diatur dalam undang-undang di maksud. Lembaga tersebut melaksanakan lembaga sektor perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan dan lembaga keuangan lainnya.<sup>3</sup>

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah lembaga independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan.<sup>4</sup>

Fungsi pengaturan dan pengawasan tersebut tidaklah sepenuhnya diberikan kepada OJK. Akan tetapi OJK tetap bekerjasama dengan BI dan memiliki kewenangannya masing-masing dalam menjalankan fungsi pengaturan dan pengawasan. Pengaturan dan Pengawasan kelembagaan, kesehatan, aspek kehati-hatian, dan pemeriksa bank merupakan lingkup *microprudential* yang menjadi tugas dan wewenang OJK. Adapun lingkup pengaturan dan pengawasan *macroprudential* merupakan tugas dan wewenang BI. Dalam rangka pengaturan dan pengawasan

---

<sup>2</sup> Bank Indonesia, *Organisasi Perbankan*, Diakses di <http://www.bi.go.id/web/id/TentangBI/Organisasi/perbankan.htm>, Diakses Pada 25 Februari 2013.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

*macroprudential* <sup>5</sup>, OJK berkordinasi dengan BI untuk melakukan himbauan moral (*moral suasion*) kepada perbankan.<sup>6</sup>

Adapun dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini OJK melaksanakan sistem pengawasannya dengan mengadakan 2 pendekatan yaitu:

1. Pengawasan berdasarkan kepatuhan (*compliance Based Supervision/CBS*), yaitu pemantauan kepatuhan bank terhadap ketentuan-ketentuan yang terkait dengan operasi dan pengelolaan bank dimasa lalu dengan tujuan untuk memastikan bahwa bank telah beroperasi dan dikelola secara baik dan benar menurut prinsip-prinsip kehati-hatian. Pengawasan terhadap pemenuhan aspek kepatuhan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan pengawasan bank berdasarkan risiko.
2. Pengawasan berdasarkan risiko (*Risk Based Supervision/RBS*) yaitu pengawasan bank yang menggunakan strategi dan metologi berdasarkan risiko yang memungkinkan pengawas bank mendeteksi risiko yang signifikan secara dini dan mengambil tindakan pengawasan yang sesuai dan tepat waktu.

Adapun tujuan OJK dibentuk adalah sebagai berikut:

- a. Terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel
- b. Mampu mewujudkan system keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, serta
- c. Mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

Maka dengan tujuan tersebut diharapkan OJK dapat menjalankan fungsinya dengan baik menjadi lembaga keuangan yang memiliki peran penting

---

<sup>5</sup> Menurut Bismar Nasution, *macroprudential* adalah mengarahkan dan mendorong bank serta sekaligus mengawasinya agar dapat ikut berperan dalam program pencapaian sasaran ekonomi makro, baik yang terkait dengan kebijaksanaan umum untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, kemandirian neraca pembayaran, perluasan lapangan kerja, kestabilan moneter, maupun upaya pemerataan pendapatan dan kesempatan berusaha. Kewenangan *macroprudential* ini memiliki ruang lingkup di luar daripada kewenangan yang telah diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan. Sedangkan *microprudential* adalah upaya agar setiap bank secara individual sehat dan aman, serta keseluruhan industri perbankan menjadi sehat dan dapat memelihara kepercayaan masyarakat. Kewenangan *microprudential* terdapat dalam Pasal 7 Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan.

<sup>6</sup> Otoritas Jasa Keuangan, *Booklet Perbankan Indonesia*, Edisi 1 (Maret 2014), hlm. 19.

meningkatkan perekonomian di Indonesia, menjaga kepentingan nasional dan menjaga segala kegiatan sektor jasa keuangan berjalan dengan baik dan sesuai aturan termasuk hubungan lembaga keuangan termasuk perbankan syariah dengan nasabah. OJK diharapkan dapat menghindarkan perbankan syariah dari perbuatan sewenang-wenang yang dapat merugikan nasabah dalam hal ini penerapan klausula eksonerasi atau pengalihan tanggung jawab pada klausula baku yang dibuat oleh pihak perbankan syariah sebagai pelaku usaha yang mana perbuatan tersebut jelas melanggar ketentuan yang berlaku.

Terkait dengan pengembangan sistem pengawasan perbankan syariah, telah dilakukan pengembangan Sistem Informasi Perbankan (SIP) Modul Syariah untuk Bank Umum Syariah (BUS) dan Unit Usaha Syariah (UUS), laporan bulanan BUS, Sistem Pengawasan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS), Rencana Bisnis Bank (RBB) untuk BPRS serta sosialisasi dan pelatihan kepada pengawas bank syariah.<sup>7</sup>

Guna meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas OJK terkait pengawasan lembaga keuangan syariah, termasuk perbankan syariah, Dewan Komisiner OJK telah menetapkan pembentukan Komite Pengembangan Jasa Keuangan Syariah (KPJKS) dan Tim Kerja Pengembangan Jasa Keuangan Syariah.<sup>8</sup>

Akan tetapi OJK masih dirasa kurang berkompeten dalam mengawasi kegiatan operasional perbankan syariah ditandai dengan masih banyaknya kasus-kasus yang melibatkan perbankan syariah ditandai dengan masih banyaknya kasus-kasus yang melibatkan perbankan syariah sebagai pelaku usaha yang melakukan pelanggaran dalam akadnya. OJK diharapkan menjadi lembaga yang mampu melindungi segala kepentingan para pihak dalam sektor jasa keuangan dan mampu menjalankan perannya dalam mengawasi terlaksananya kegiatan operasional perbankan syariah dengan baik dan sesuai aturan yang berlaku termasuk atas penyalahgunaan wewenang perbankan syariah sebagai pihak yang memiliki kedudukan lebih tinggi dalam membuat perjanjian baku yang menerapkan klausula eksonerasi atau pengalihan tanggung jawab yang merugikan nasabah.

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 56.

<sup>8</sup> Setiawan Budi Utomo, *Peran OJK dalam Pengawasan dan Pengembangan Lembaga Jasa Keuangan Syariah*, Makalah disampaikan dalam Bimbingan Teknis Ekonomi Syariah pada PTA Pekanbaru, 18 Mei 2015, hlm. 43.

## **B. Peran Dewan Pengawas Syariah (DPS) dalam Mengawasi Kegiatan Operasional Perbankan Syariah Termasuk Akad yang Mengandung Klausula Eksonerasi**

Saat ini sektor jasa keuangan syariah termasuk perbankan syariah mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Legitimasi atas kedudukan perbankan syariah juga berkembang ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah yang mengokohkan kedudukan perbankan syariah sebagai salah satu lembaga jasa keuangan di Indonesia.

Menyikapi perkembangan perbankan syariah yang signifikan di Indonesia, pemerintah dan DPR kemudian menerbitkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Perbankan Syariah, dinyatakan bahwa perbankan syariah adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank syariah dan unit usaha syariah, mencakup kelembagaanm kegiatan usaham serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Melalui undang-undang ini diatur lebih terperinci mengenai bank syariah beserta hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan perbankan syariah.<sup>9</sup>

Perkembangan yang pesat itu tidak akan dapat dipertahankan atau ditingkatkan tanpa adanya pengaturan dan pengawasan yang baik dan efektif agar dapat berjalan lebih efisien, berjalan sesuai dengan prinsip dan aturan yang benar serta dapat berkembang dan bersaing secara global. Perbankan syariah diharapkan menjadi lembaga keuangan yang berperan penting sebagai penyokong perekonomian di Indonesia melalui prinsip-prinsip syariah yang dianut dalam setiap kegiatan operasionalnya.

Jika berbicara mengenai pengawasn, ada beberapa prinsip dan metode yang digunakan dalam pengawasan bank, termasuk perbankan syariah, meliputi: pengaturan, pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) pengawasan langusng/pemeriksaan (*on-site supervision*), kontak dan komunikasi teratur dengan

---

<sup>9</sup> Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah: Dari Teori ke Praktik*, Gema Insani Press, Jakarta, Cet. XI, 2007, hlm. 10-18.

bank, tidak remedial dan.atau penerapan sanksi, kerja sama dengan otoritas pengawasan bank lain.<sup>10</sup>

Kompleksitas sistem pengawasan, termasuk dalam hal sumber daya manusia juga dipengaruhi pengembangan pengetahuan yang dimiliki oleh setiap pengawas. Berkenaan dengan hal tersebut, ada beberapa poin yang harus diperhatikan seperti:

1. Seorang pengawas harus mengerti misi yang diemban oleh lembaga pengawas tempatnya bernaung (*know the mission*);
2. Seorang pengawas harus mengerti perusahaan yang diawasinya (*know the entity*). Seorang pengawas wajib mengerti seluk beluk pengawasn sampai ke jenjang perusahaan. Argumennya, setiap perusahaan memiliki sistem ini (*core system*) yang unik, yaitu berbeda antara satu dengan lainnya;
3. Seorang pengawas harus mengerti teknik pengawasan dan bagaimana untuk melakukannya (*know supervision technique and how to do it*);
4. Seorang pengawas harus membangun karakter yang kuat (*character building*).<sup>11</sup>

Pengawasan perbankan syariah pada dasarnya memiliki dua sistem. Pertama, pengawasan dari aspek keuangan, kepatuhan pada perbankan secara umum dan prinsip kehati-hatian bank. Kedua, pengawasan syariah pada kegiatan operasional bank.<sup>12</sup>

Perbankan syariah saat ini diawasi oleh lembaga keuangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Tetapi peran OJK akan pengawasan perbankan syariah terbatas dan membutuhkan peran dari pengawas lainnya yaitu Dewan Pengawas Syariah (DPS).

DPS adalah lembaga pengawas syariah yang bertugas mengawasi operasional lembaga keuangan syariah agar tetap konsisten dan berpegang teguh kepada prinsip syariah. Pedoman Dasar Dewan Syariah Nasional (DSN) Bab II ayat (5) mengemukakan, Dewan Pengawas Syariah adalah badan yang ada di lembaga keuangan syariah dan bertugas mengawasi pelaksanaan keputusan Dewan Syariah

---

<sup>10</sup> Permadi Gandapradja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm. 8.

<sup>11</sup> Andrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2014, hlm. 250.

<sup>12</sup> Maslihati Nur Hidayati, *Dewan Pengawas Syariah dalam Sistem Hukum Perbankan: Studi Tentang Pengawasan Bank Berlandaskan Prinsip-Prinsip Islam*, Lex Jurnalica, Vo. 6, No. 1 (Desember 2008), hlm. 68.

Nasional di lembaga keuangan syariah.<sup>13</sup> Adapun untuk lebih mengefektifkan peran DSN pada perbankan syariah maka dibentuk Dewan Pengawas Syariah (DPS) sebagai perwakilan DSN di setiap perbankan syariah di Indonesia.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 6/24/PBI/2004 DPS adalah dewan yang melakukan pengawasan terhadap prinsip syariah dalam kegiatan usaha lembaga keuangan syariah. Pada Pedoman DSN tersebut, mekanisme kerja DPS dijelaskan sebagai berikut:

- a. Melakukan pengawasan secara periodik pada lembaga keuangan syariah yang berada di bawah pengawasannya.
- b. Berkewajiban menghajukan usul-usul pengembangan lembaga keuangan syariah kepada pimpinan lembaga yang bersangkutan dan kepada Dewan Syariah Nasional.
- c. Melaporkan perkembangan produk dan operasional lembaga keuangan syariah yang diawasinya kepada Dewan Syariah Nasional sekurang-kurangnya dua kali dalam satu tahun anggaran.
- d. Merumuskan permasalahan-permasalahan yang memerlukan pembahasan Dewan Syariah Nasional.<sup>14</sup>

Dasar hukum Dewan Pengawas Syariah (DPS) terdapat dalam Pasal 32 Undang-Undang nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah yang menjelaskan bahwa:

- (1) Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk di Bank Syariah dan Bank Umum Konvensional yang memiliki UUS.
- (2) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia.
- (3) Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberikan nasihat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan Bank agar sesuai dengan Prinsip Syariah.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.<sup>15</sup>

Secara umum tugas dan tanggung jawab DPS adalah sebagai berikut:

- a) Menilai dan memastikan pemenuhan prinsip syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan bank;

---

<sup>13</sup> Abdul Mujib, *Dewan Pengawas Syariah (DPS) Pada Lembaga Keuangan Mikro Syariah di Wilayah Jawa Tengah*, Az-Zaqra', Vo. 9, No. 1 (Juni 2017), hlm. 134.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Lihat Pasal 32 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.

- b) Mengawasi proses pengembangan produk baru bank;
- c) Meminta fatwa kepada Dewan Pengawas Syariah untuk produk bank yang belum ada fatwanya;
- d) Melakukan *review* secara berkala atas pemenuhan prinsip syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bank; dan
- e) Meminta data dan informasi terkait dengan aspek syariah dari satuan kerja bank dalam pelaksanaan tugasnya.<sup>16</sup>

Hal pokok yang harus diperhatikan oleh DPS melihat pelaksanaan kontrak tersebut dari segi pemenuhan rukun dan syarat sahnya akad. Sebagai contoh, dalam akad *murabahah*, jika pada awalnya pembiayaan *murabahah* objeknya tidak diketahui dan tidak tertulis, maka rukun dan syarat sahnya akad tersebut tidak terpenuhi yang berarti akad tersebut adalah *bathil*. Hal inilah yang menjadi tugas DPS agar pelanggaran-pelanggaran seperti itu tidak terjadi lagi.<sup>17</sup>

Dewan Pengawas Syariah (DPS) juga wajib melaporkan hasil pengawasannya secara berkala kepada direksi serta dalam menjalankan tugasnya DPS wajib menyesuaikan dengan prinsip *Good Corporate Governance*.<sup>18</sup>

Menurut hasil penelitian Bank Indonesia (BI) pada tahun 2008 yang bekerjasama dengan *ernst* dan *young*. Salah satu masalah utama dalam implementasi manajemen risiko pada perbankan syariah adalah peran DPS yang belum optimal. Jika peran DPS tidak optimal dapat berakibat pada pelanggaran syariah *compliance*, maka citra dan kredibilitas bank syariah diminta masyarakat menjadi negatif.<sup>19</sup>

Sejauh ini peran DPS dirasa belum optimal ditandai dengan masih banyaknya kasus perbankan syariah yang menjelaskan adanya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh perbankan syariah yang melanggar prinsip-prinsip syariah serta merugikan nasabah. DPS yang diharapkan menjadi penunjang terlaksananya

---

<sup>16</sup> Otoritas Jasa Keuangan, *Op Cit*, hlm. 82.

<sup>17</sup> Wawancara dengan Gunawan Yasni, anggota DPS Bank Syariah, Jakarta, 13 Oktober 2010. Lihat pada Masliana, *Peran Dewan Pengawas Syariah (DPS) Dalam Pengawasan Pelaksanaan Kontrak di Bank Syariah (Studi Pada Bank BRI Syariah)*, Skripsi Program Studi Muamalat, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2011, hlm. 68.

<sup>18</sup> *Good Corporate Governance* adalah suatu tata kelola bank yang menerapkan prinsip keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), pertanggungjawaban (*responsibility*), profesional (*professional*), dan kewajaran (*fairness*). Lihat Pada Pasal 1 Ayat (10) Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/33/PBI/2009 Tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.

<sup>19</sup> Majalah Sharing, Lihat pada Masliana, *Op Cit*, hlm. 83.



kegiatan perekonomian bernuansa syariah di Indonesia mampu menjalankan perannya dengan baik dan terus menerapkan prinsip-prinsip syariah dalam segala kegiatan operasional perbankan syariah di Indonesia.

Terkait hubungan OJK dan DOS terdapat 2 (dua) sistem pada perbankan syariah. DPS berwenang melakukan pengawasan secara internal yang lebih mengatur ke dalam dan dilakukan agar mekanisme dan *system control* untuk kepentingan manajemen. Sedangkan OJK berwenang melakukan pengawasan secara eksternal yang pada dasarnya diorientasikan untuk memenuhi kepentingan nasabah dan publik secara umum.<sup>20</sup> Hubungan OJK dan DPS sebagai dua lembaga yang berwenang mengawasi operasional perbankan syariah tidaklah terjadi tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan tugasnya dalam arti OJK akan berwenang mengawasi segala bentuk kegiatan operasional perbankan syariah sebagaimana melakukan pengawasan pada lembaga keuangan lainnya serta jika berbicara mengenai penerapan prinsip syariah dalam operasional perbankan syariah adalah kewenangan dari DPS untuk mengawasi sesuai atau tidaknya kegiatan perbankan syariah dengan prinsip-prinsip syariah yang berlaku. Secara umum dapat diketahui bahwa DPS hanya berwenang menjadi pengawas dan berkewajiban melaporkan hasil pengawasannya secara berkala kepada direksi perbankan syariah yang kemudian akan dilanjutkan kepada OJK sebagai lembaga yang memiliki fungsi selain mengawas juga mengatur serta memberikan sanksi.

Bambang Purwoghandi selaku Plt. Kepala Bagian Pengawasan Bank Syariah Semarang juga menuturkan bahwa tidak ada tumpang tindih pengaturan dan pengawasan yang dilakukan oleh OJK dan DPS. Semua sesuai dengan porsinya masing-masing dimana DPS mengawasi keseuaian prinsip-prinsip syariah yang digunakan oleh lembaga jasa keuangan syariah.<sup>21</sup>

Heru Kurniawan selaku Pemimpin Seksi Legal dan Administrasi Pembiayaan (LAP) PT. Bank Sumut Syariah Medan mengatakan bahwa OJK membahas mengenai ketentuan-ketentuan yang sudah baku di perbankan yang mana

---

<sup>20</sup> Andiran Sutedi, *Op Cit*, hlm. 246-247.

<sup>21</sup> Bambang Purwoghandi, Disampaikan dalam Seminar Nasional Islamic Law Fair "Strategi Penguatan Ekonomi Syariah dalam Menyongsong Indonesia Sebagai 'The World's Islamic Financial Centre". Fakultas Hukum Universitas Diponegoro 22 September 2018.

ketentuan tersebut sudah ditetapkan untuk menjalankan peran perbankan selaku pelaku usaha serta mengawasi apakah perbankan bertentangan dengan Bank Indonesia dan peraturan perundang-undangan atau tidak. Sedangkan DPS hanya membahas konsep syariahnya, membahas penggunaan persenan yang tepat dalam segala transaksi dalam perbankan syariah serta memastikan halal dan haramnya operasional yang ada di perbankan syariah.<sup>22</sup>

Lembaga Otoritas Jasa Keuangan dan Dewan Pengawas Syariah diharapkan dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dalam mengawasi sektor jasa keuangan dalam hal ini perbankan syariah dari segala bentuk kegiatan yang mungkin saja terjadi pelanggaran termasuk adanya penerapan klausula eksonerasi dalam perjanjian baku yang dibuat oleh perbankan syariah kepada nasabah. OJK dan DPS diharapkan mampu menjadi pengatur dan pengawas yang dapat menyelesaikan segala permasalahan terkait adanya pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan kegiatan perbankannya maupun dari penerapan prinsip-prinsip yang dianut dan dipakai dalam melaksanakan segala kegiatan perbankan syariah.

### **C. Sanksi yang Diberikan Otoritas Jasa keuangan (OJK) dan Dewan Pengawas Syariah (DPS) Terhadap Perbankan Syariah yang Melakukan Pelanggaran**

Sanksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai tanggungan untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang.<sup>23</sup> Menurut Sianturi sanksi pada umumnya merupakan alat pemaksa agar seseorang menaati norma-norma yang berlaku.<sup>24</sup>

Adapun sanksi memiliki 3 unsur yang melekat di dalamnya yaitu:

1. Sanksi merupakan reaksi, akibat atau konsekuensi dari pelanggaran atau penyimpangan kaidah sosial (baik kaidah hukum maupun kaidah non hukum).
2. Sanksi merupakan kekuatan atau alat kekuasaan untuk memaksakan ditaatinya kaidah sosial tertentu.

---

<sup>22</sup>Hasil Wawancara dengan Bapak Heru Kurniawan, Pemimpin Seksi Legal dan Administrasi Pembiayaan (LAP) PT Bank Sumut Syariah Medan, pada tanggal 19 Februari 2019.

<sup>23</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Diakses di <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Sanksi>, Diakses pada tanggal 19 Februari 2019 pukul 20.30 WIB.

<sup>24</sup> Hambali Thalib, *Sanksi Pemidanaan dalam Konflik Pertanahan*, Prenada Media Grup, Jakarta.

3. Khusus mengenai sanksi hukum, pada garis besarnya dapat dibedakan atas:
  - a. Sanksi privat, dan
  - b. Sanksi publik<sup>25</sup>

Setiap yang bersalah dan melanggar aturan yang berlaku akan dikenakan sanksi. Setiap lembaga jasa keuangan termasuk perbankan syariah yang melakukan pelanggaran dalam menjalankan kegiatan operasionalnya akan dikenakan sanksi oleh lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengawasinya.

Jika kita berbicara mengenai perbankan syariah maka ada 2 (dua) lembaga yang berhak mengatur dan mengawasi kegiatan perbankan syariah dan juga berwenang memberikan sanksi terhadap perbankan syariah yang melanggar ketentuan yang berlaku. Lembaga tersebut adalah Otoritas Jasa Keuangan dan Dewan Pengawas Syariah.

### **1) Otoritas Jasa Keuangan (OJK)**

Otoritas Jasa keuangan (OJK) sebagai lembaga keuangan yang memiliki fungsi mengatur dan mengawasi memiliki kewenangan memberikan sanksi kepada perbankan syariah sebagai pelaku usaha yang melakukan pelanggaran sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 9 huruf g Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yang menyatakan bahwa, "OJK berwenang menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan".

Apabila terjadi sengketa yang merugikan nasabah disebabkan pelanggaran yang dilakukan oleh perbankan syariah selaku pelaku usaha maka sengketa harus diselesaikan di dalam lembaga jasa keuangan (LJK) yang berkaitan terlebih dahulu.<sup>26</sup> Kemudian jika tidak terjadi kesepakatan diantara para pihak, maka para pihak diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan maupun melalui pengadilan.<sup>27</sup> Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat

---

<sup>25</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta, 1996, hlm. 63-64.

<sup>26</sup> Lihat Pasal 2 Ayat (1) POJK Nomor 1/POJK.07/2014 Tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa.

<sup>27</sup> Lihat Pasal 2 Ayat (2) POJK Nomor 1/POJK.07/2014 Tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa.

dilakukan dengan memohon kepada OJK untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa.<sup>28</sup> Penyelesaian sengketa tersebut melalui Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (LAPS).<sup>29</sup> LAPS merupakan lembaga penyelesaian sengketa yang memiliki prinsip aksesibilitas, prinsip independensi, dan prinsip keadilan.<sup>30</sup>

Adapun bentuk sanksi administratif telah diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan Pasal 53 yang menyatakan sanksi administrasi yang diberikan berupa:

- (a). Peringatan tertulis;
- (b). Denda yaitu kewajiban untuk membayar sejumlah uang tertentu;
- (c). Pembatasan kegiatan usaha;
- (d). Pembekuan kegiatan usaha; dan
- (e). Pencabutan izin kegiatan usaha.

Adapun bentuk lain dari sanksi administratif diatur dalam Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang menyatakan bahwa sanksi administratif berupa :

- 1.1. denda uang ;
- 1.2. teguran tertulis ;
- 1.3. penurunan tingkat kesehatan bank ;
- 1.4. larangan untuk turut serta dalam kegiatan kliring ;
- 1.5. pembekuan kegiatan usaha tertentu, baik untuk kantor cabang tertentu maupun untuk bank secara keseluruhan ;
- 1.6. pemberhentian pengurus bank dan selanjutnya menunjuk dan mengangkat pengganti sementara sampai Rapat Umum Pemegang Saham atau Rapat Anggota Koperasi mengangkat pengganti yang tetap dengan persetujuan Bank Indonesia ;
- 1.7. pencantuman anggota, pengurus, pegawai bank, pemegang saham dalam daftar orang tercela di bidang Perbankan.

---

<sup>28</sup> Lihat Pasal 40-46 POJK Nomor 1/POJK.07/2013 Tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan.

<sup>29</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (2) POJK Nomor 1/POJK.07/2014 Tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa.

<sup>30</sup> Lihat Pasal 5-7 POJK Nomor 1/POJK.07/2014 Tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*) oleh OJK, yaitu untuk menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan terhadap bank apabila suatu bank kurang atau tidak memnuhi ketentuan. Tindakan ini mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai dengan asas perbankan yang sehat.<sup>31</sup>

## 2) Dewan Pengawas Syariah

Secara umum pengawasan bank syariah dilakukan oleh Bank Indonesia (BI) sebagai otoritas pembina dan pengawas bank yang saat ini kewenangan tersebut dialihkan kepada Otoritas Jasa keuangan (OJK). Namun secara khusus dilakukan oleh Dewan Pengawas Syariah (DPS). Jadi setiap perseroan yang menjalankan kegiatannya berdasarkan prinsip-prinsip syariah wajib memiliki Dewan Pengawas Syariah (DPS).<sup>32</sup>

Adanya Dewan Pengawas Syariah (DPS) ini merupakan salah satu hal pokok yang membedakan antara bank konvensional dengan bank syariah. Tugas utama DPS adalah mengawasi pelaksanaan operasional bank dan produk-produknya supaya tidak menyimpang dari aturan syariah.<sup>33</sup>

Apabila dalam pelaksanaan produk baru yang telah ditawarkan ternyata tidak memenuhi prinsip syariah, maka dalam hal ini Dewan Pengawas Syariah tidak memiliki wewenang untuk menghentikan produk tersebut karena ini merupakan otoritas Bank Indonesia sebagai bank sentral yang menghentikan produk yang dimaksud.<sup>34</sup> Pada penjelasan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa DPS memiliki kewenangan untuk mengawasi segala kegiatan perbankan syariah berjalan sesuai dengan prinsip syariah dan DPS wajib melaporkan hasil audit atau hasil pengawasan tersebut kepada Bank Indonesia yang pada saat ini telah dialih tugaskan kepada OJK. Apabila terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh perbankan syariah yang tidak menerapkan atau melanggar prinsip-prinsip syariah dalam kegiatannya

---

<sup>31</sup> Otoritas Jasa Keuangan, *Op Cit*, hlm. 26.

<sup>32</sup> Lihat Pasal 109 Huruf a Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

<sup>33</sup> Ari Kristin Prasetyoningrum, *Analisis Pengaruh Faktor Ekonomi dan Religiusitas Terhadap Persepsi Supervisor dan Manajer Mengenai Independensi Dewan Pengawas Syariah (Studi Kasus Bank Syariah di Indonesia)*, Tesis Program Studi Magister Sains Akuntansi Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

<sup>34</sup> Lihat Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 Tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

maka sanksi akan diberikan oleh OJK sebagai lembaga yang memiliki kewenangan memberikan sanksi kepada lembaga jasa keuangan dalam hal ini perbankan syariah dikarenakan peran DPS hanya sebagai lembaga pengawas yang tidak dapat memberikan sanksi kepada perbankans syariah.

Penerapan klausula eksonerasi atau pengalihan tanggung jawab dalam klausula baku yang merupakan pelanggaran yang dibuat oleh perbankan syariah sebagai pelaku usaha, DPS wajib memberikan atau melaporkan hasil pengawasannya yang menyatakan perbankan syariah telah melakukan pelanggaran dan diserahkan kepada Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga yang berwenang untuk memberikan sanksi kepada perbankan syariah tersebut.

Selain daripada peran OJK sebagai lembaga yang memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa para pihak diluar pengadilan melalui Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (LAPS), terdapat juga lembaga yang memiliki kewenangan yang sama yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Sesuai dengan Pasal 52 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) menyatakan bahwa:

Tugas dan wewenang badan penyelesaian sengketa konsumen meliputi :

1. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
2. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
3. Melakukan pengawasan terhadap pencatuman klausula baku;
4. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-undang ini;
5. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
6. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengeketa perlindungan konsumen;
7. Memanggil pelaku usaha yang telah melakukan pelanggaran terhadap perlindunagn konsumen;
8. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-undang ini;
9. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidakbersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen;
10. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna menyelidikan dan/atau pemeriksaan;

11. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
12. Memberikan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
13. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undangundang ini.

Pada penerapan di atas maka jelas bahwa BPSK juga merupakan lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat untuk melindungi hak-haknya dari pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Akan tetapi banyak permasalahan yang terjadi terkait kewenangan menyelesaikan sengketa antara BPSK dan LAPS sebagai lembaga yang keduanya memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa di luar pengadilan.

Banyak masyarakat yang belum mengenai adanya LAPS sebagai lembaga yang keduanya memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa di luar pengadilan dibuktikan dengan masih banyaknya masyarakat yang menyelesaikan permasalahan melalui BPSK.

Anggota DPR Komisi XI DPR Hendrawan Supratikno memberikan pendapat bahwa penyelesaian sengketa sudah diatur dalam POJK yakni melalui LAPS akan tetapi aturan tersebut tidaklah membunuh BPSK sebagai lembaga yang juga berwenang menyelesaikan sengketa hanya saja LAPS bersifat lebih efisien dan spesifikasi yang mana LAPS memang lembaga khusus yang digunakan dalam ranah lembaga Jasa Keuangan. Sedangkan kita ketahui BPSK merupakan lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang melindungi hak-hak konsumen secara umum selain ranah Lembaga Jasa Keuangan (LJK).

Akan tetapi peran BPSK ini sendiri dinilai belum efektif karna hanya bergerak ketika adanya pengaduan ataupun pengajuan gugatan pihak-pihak yang bersengketa sedangkan dalam Pasal 52 huruf c UUPK dijelaskan bahwa BPSK berwenang melakukan pengawasan terhadap klausula baku. Pengawasan yang seharusnya BPSK menjadi lembaga yang dapat diharapkan oleh masyarakat guna mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran pelaku usaha dalam hal ini klausula baku. Pengaturan dan prosedur system pengawasan oleh BPSK juga tidak diatur dengan jelas.

