

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Lembaga perbankan adalah salah satu instrumen keuangan modern paling dominan dan sangat dibutuhkan keberadaannya di dunia perekonomian dewasa ini. Oleh karena fungsinya sebagai pengumpul dana yang sangat berperan demi menunjang pertumbuhan ekonomi suatu bangsa. Sebagai alat penghimpun dana, lembaga keuangan ini mampu melancarkan gerak pembangunan dengan menyalurkan dananya ke berbagai proyek penting di berbagai sektor usaha yang dikelola pemerintah. Demikian pula lembaga keuangan ini dapat menyediakan dana bagi pengusaha-pengusaha swasta atau kalangan rakyat pengusaha lemah yang membutuhkan dana bagi kelangsungan usahanya.<sup>1</sup>

Perbankan syariah merupakan lembaga keuangan bank yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah<sup>2</sup>. Landasan pemikiran mengapa prinsip syariah dijadikan sebagai sumber hukum pada sistem ekonomi dalam perbankan ialah karena kedudukan syariah merupakan wahyu Allah yang sengaja diturunkan kepada hamba-hambanya untuk diamalkan. Pertimbangan mengamalkan prinsip syariah kedalam aspek kehidupan, bukan semata-mata hanya alasan aqidah, melainkan di dalam prinsip syariah juga

---

<sup>1</sup> Gemala Dewi, 2007, Aspek Aspek Hukum Dalam Perbankan Dan Perasuransian Syariah Di Indonesia, Kencana, Jakarta, hlm.51.

<sup>2</sup> yang dimaksud dengan prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah. (pasal 1 ayat (12) Undang Undang Nomor 21 tahun 2008)

terdapat konsep kehidupan dunia dan akhirat yang tidak ada bandingnya.<sup>3</sup>

Adanya larangan bunga yang disamakan riba<sup>4</sup> pada syariah islam merupakan latar belakang terbentuknya bank syariah. Dalam fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 1 tahun 2004, memutuskan bahwa Bunga (*interest*) adalah riba, dan praktek penggunaan bunga itu adalah haram, baik dilakukan oleh bank, asuransi, pasar modal, pengadilan, koperasi, dan lembaga keuangan lainnya. Yang dimaksud dengan bunga adalah tambahan yang dikenakan dalam transaksi pinjaman uang (*al-qardh*) yang diperhitungkan dari pokok pinjaman tanpa mempertimbangkan pemanfaatan/hasil pokok tersebut, berdasarkan tempo waktu, diperhitungkan secara pasti di muka, dan pada umumnya berdasarkan persentase.

Bank syariah adalah bank yang menjalankan usahanya berdasarkan prinsip syariah dan menurut jenisnya terdiri atas Bank Umum Syariah (BUS), dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS).<sup>5</sup> Pada pasal 1 ayat (8) dan ayat (9) Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 yang dimaksud dengan Bank Umum Syariah adalah bank syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Sedangkan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah adalah bank syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Seperti halnya bank konvensional, bank syariah juga berfungsi sebagai suatu lembaga intermediasi antara pihak-pihak yang

---

<sup>3</sup> Burhanuddin Susanto, 2008, *Hukum Perbankan Syariah Di Indonesia*, Ull press, Yogyakarta, hlm. 51.

<sup>4</sup> Riba adalah tambahan (*zidayah*) tanpa imbalan yang terjadi karena penangguhan dalam pembayaran yang diperjanjikan sebelumnya, (fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 1 tahun 2004)

<sup>5</sup> Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, 2010, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 151.

mengalami kelebihan dana (*surplus of fund*) dengan pihak-pihak yang kekurangan dan membutuhkan dana (*lack of fund*) dalam bentuk fasilitas pembiayaan. Bedanya hanya bahwa bank syariah melakukan usahanya tidak berdasarkan bunga (*interest fee*), tetapi berdasarkan prinsip syariah, yaitu prinsip pembagian keuntungan dan kerugian (*profit and lost sharing principle*).<sup>6</sup>

Di Indonesia, perbankan syariah mulai berkembang pesat menyaingi bank konvensional. Perkembangan perbankan syariah di Indonesia merupakan suatu perwujudan dari kebutuhan masyarakat yang menghendaki suatu sistem perbankan yang mampu menyediakan jasa keuangan yang sehat, juga memenuhi prinsip-prinsip syariah.<sup>7</sup> Pada tahun 2013 saja tercatat ada 11 Bank Umum Syariah, 23 Unit Usaha Syariah, dan 160 BPRS dengan jumlah account nasabah yang dikelola 12,3 juta (BUS-UUS), meningkat 13,9% dari tahun 2012.<sup>8</sup> Perbankan syariah bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan, dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Dalam mencapai tujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, perbankan syariah tetap berpegang pada prinsip syariah secara menyeluruh (*kaffah*) dan konsisten (*istiqamah*).<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Sutan Remi Sjahdeini, 2007, *Perbankan Islam Dan Kedudukannya Dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hlm.1.

<sup>7</sup> Burhanuddin susanto, *op.cit.*, hlm. 4.

<sup>8</sup> Outlook Perbankan Syariah 2014

<sup>9</sup> Burhanuddin S, 2010, *Aspek Hukum Lembaga Keuangan Syariah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 29.

Perkembangan perbankan syariah di Indonesia harus tetap dilakukan dalam koridor kehati-hatian dan pemenuhan prinsip syariah. Dalam hal infrastruktur untuk pemenuhan prinsip syariah, Majelis Ulama Indonesia telah membentuk Dewan Syariah Nasional (DSN) sebagai satu-satunya pihak/lembaga yang bisa mengeluarkan fatwa terkait instrumen keuangan syariah di Indonesia dan juga menetapkan Dewan Pengawas Syariah (DPS) di bank dalam rangka meyakini operasional, produk dan jasa bank yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah telah memenuhi prinsip syariah.

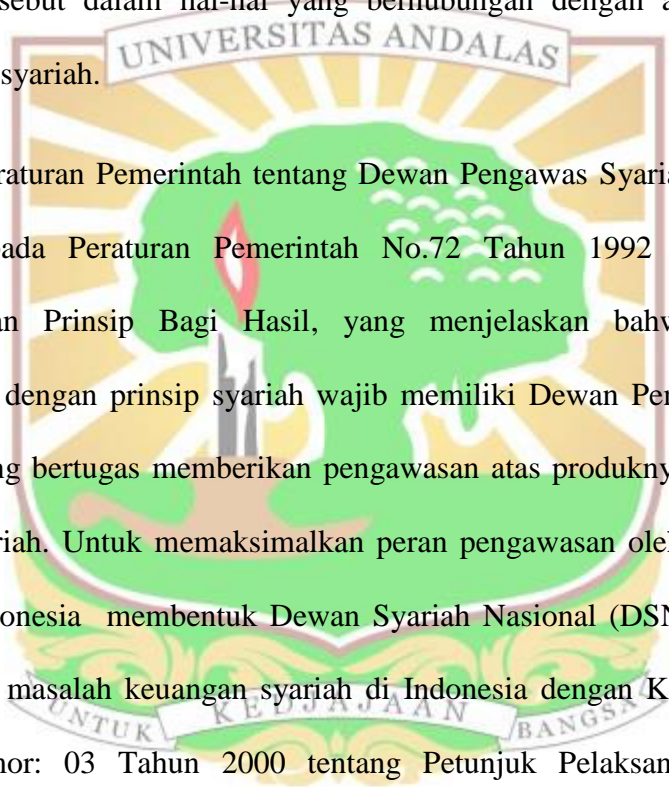
Dewan Syariah Nasional merupakan bagian dari Majelis Ulama Indonesia yang bertugas menumbuhkembangkan penerapan nilai-nilai syariah dalam kegiatan perekonomian pada umumnya dan sektor keuangan pada khususnya, termasuk usaha bank, asuransi dan reksadana. Anggota DSN terdiri atas para ulama, praktisi, dan pakar dalam bidang-bidang yang terkait dengan perekonomian dan syariah muamalah.<sup>10</sup> Keberadaan Dewan Syariah Nasional diatur dalam SK Direktur Bank Indonesia No. 32/34/1999 yang mengatur bahwa Dewan Syariah Nasional adalah dewan yang dibentuk oleh MUI yang bertugas dan memiliki kewenangan untuk memastikan kesesuaian produk, jasa dan kegiatan usaha bank dengan prinsip syariah.

Dewan pengawas syariah wajib dibentuk pada Bank Umum Syariah (BUS), Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS) dan Bank Umum Konvensional yang memiliki Unit Usaha Syariah (UUS). Dewan pengawas

---

<sup>10</sup> Andrian Sutedi, 2009, *Perbankan Syariah, Tinjauan dan Beberapa Segi Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 147

syariah ini diangkat melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia. Dewan Pengawas Syariah dalam struktur organisasi bank syariah diletakkan pada posisi setingkat dewan komisaris pada setiap bank syariah.<sup>11</sup> Posisi yang demikian bertujuan agar Dewan Pengawas Syariah lebih berwibawa dan mempunyai kebebasan beropini dalam memberikan bimbingan dan pengarahan kepada semua direksi di bank tersebut dalam hal-hal yang berhubungan dengan aplikasi produk perbankan syariah.



Peraturan Pemerintah tentang Dewan Pengawas Syariah pertama kali terdapat pada Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 1992 Tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, yang menjelaskan bahwa bank yang beroperasi dengan prinsip syariah wajib memiliki Dewan Pengawas Syariah (DPS), yang bertugas memberikan pengawasan atas produknya agar berjalan sesuai syariah. Untuk memaksimalkan peran pengawasan oleh DPS, Majelis Ulama Indonesia membentuk Dewan Syariah Nasional (DSN) yang khusus mengurus masalah keuangan syariah di Indonesia dengan Keputusan DSN-MUI Nomor: 03 Tahun 2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penetapan Anggota Dewan Pengawas Syariah.<sup>12</sup>

Pada tahun 2009 Bank Indonesia menerbitkan PBI Nomor 11/23/PBI/2009 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah. Latar belakang

---

<sup>11</sup> Muhammad Syafe'i Antonio, 2001, *Bank syariah dari teori ke praktek*, Gema Insani Press, Jakarta, hlm.30.

<sup>12</sup>Abdul Ghofur Anshori, 2010, *Pembentukan Bank Syariah melalui Akuisisi dan Konversi (Pendekatan Hukum Positif dan Hukum Islam)*, UII Press, Yogyakarta, hlm.44.

keluarnya PBI ini adalah bahwa perlunya perekonomian nasional yang memiliki sistem perbankan syariah yang dapat melayani seluruh lapisan masyarakat termasuk kepada pengusaha menengah, kecil dan mikro, serta dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan jasa perbankan syariah kepada usaha menengah, kecil dan mikro secara optimal, Bank Pembiayaan Rakyat Syariah harus sehat dan tangguh (*sustaineble*). Pada pasal 29 PBI No. 11/23/PBI/2009 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah disebutkan DPS bertugas dan bertanggungjawab memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi penerapan Prinsip Syariah dalam penghimpunan dana, pembiayaan dan kegiatan jasa BPRS lainnya.

Konsep ekonomi syariah semakin terbukti dan teruji dalam dunia perbankan di Sumatera Barat. Setidaknya, hipotesis ini terlihat dengan apa yang dihasilkan oleh BPRS Haji Miskin, di Kabupaten Tanah Datar. Ketika secara regional Sumatera Barat, BPR konvensional mengalami perlambatan pertumbuhan usahanya, justru di BPRS Haji Miskin yang terjadi sebaliknya. Dikutip berdasarkan catatan yang dimiliki Padang Ekspres, Kinerja BPRS di Sumbar semenjak lima tahun terakhir memperlihatkan pertumbuhan yang konsisten, termasuk dalam hal ini PT. BPRS Haji Miskin. Dari evaluasi yang dilakukan per 31 Desember 2015 yang lalu terlihat pertumbuhan usaha BPRS Haji Miskin berada jauh di atas pertumbuhan rata rata BPR/BPRS di Sumatera Barat. Untuk tahun 2015 pertumbuhan usaha BPRS Haji Miskin tercapai 20,44 persen dengan realisasi total aset sebanyak Rp 35,15 miliar atau tumbuh

Rp 5,96 miliar dibandingkan realisasi asset tahun 2014 sebanyak Rp 29,17 miliar.<sup>13</sup>

Relatif tingginya pertumbuhan usaha BPRS Haji Miskin tentu menuntut DPS untuk bekerja dengan maksimal, untuk mengawasi kegiatan usaha BPRS Haji miskin tidak menyimpang dari prinsip syariah. Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan syariah berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional – Majelis Ulama Indonesia (DSN – MUI). Prinsip Syariah dalam kegiatan penghimpunan dana, pembiayaan dan kegiatan jasa BPRS lainnya adalah kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur riba, maisir, gharar, haram, dan zalim<sup>14</sup>. Pengawasan penerapan Prinsip Syariah yang dilakukan oleh DPS adalah untuk memastikan kepatuhan penerapan Prinsip Syariah dalam kegiatan usaha BPRS, yang mencakup

- a. pengawasan terhadap produk dan aktivitas baru BPRS; dan
- b. pengawasan terhadap kegiatan penghimpunan dana, pembiayaan dan kegiatan jasa BPRS lainnya.

Penerapan Prinsip Syariah memiliki risiko reputasi, risiko kepatuhan dan risiko hukum bagi BPRS, sehingga DPS harus memastikan agar kegiatan usaha BPRS sesuai dengan Prinsip Syariah dan fatwa DSN-MUI.

Bertitik tolak terhadap masalah di atas, penulis tertarik untuk mengangkat judul :

---

<sup>13</sup> <http://www.news.padek.co/detail/a/59530> Melirik Kinerja PT BPR Syariah Haji Miskin (diakses pada 6 september 2016)

<sup>14</sup> Penjelasan Umum pasal 2 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008

“PELAKSANAAN PENGAWASAN OLEH DEWAN PENGAWAS  
SYARIAH PADA BANK PEMBIAYAAN RAKYAT SYARIAH PT. BPRS  
HAJI MISKIN KABUPATEN TANAH DATAR

**B. Perumusan masalah**

Berdasarkan uraian diatas, permasalahan pokok yang ingin diajukan untuk dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan oleh Dewan Pengawas Syariah pada Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Haji Miskin ?
2. Apasaja akibat hukum yang timbul jika operasional Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Haji Miskin tidak sesuai dengan prinsip syariah ?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan oleh Dewan Pengawas Syariah pada Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Haji Miskin.
2. Untuk mengetahui apasaja akibat hukum yang timbul jika operasional Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Haji Miskin tidak sesuai dengan prinsip syariah.

**D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis



- a. Dapat menambah pengetahuan dan literatur sebagai mahasiswa dibidang ilmu hukum pada umumnya dan dibidang hukum perbankan syariah pada khususnya
- b. Dapat memberikan kontribusi pada perkembangan hukum perdata serta hukum perbankan syariah

2. Secara praktis

- a. Bagi Dewan Pengawas Syariah

Dapat memberikan referensi dan panduan bagi DPS untuk pelaksanaan pengawasan terhadap bank-bank syariah

- b. Bagi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Dapat menjadi acuan untuk meningkatkan produk-produk perbankan yang berdasarkan prinsip-prinsip syariah

- c. Bagi masyarakat

Dapat menjadi pengetahuan umum tentang hukum perbankan syariah

**E. Metode Penelitian**

Agar tujuan dan manfaat penelitian ini dapat tercapai sebagaimana yang telah direncanakan, maka untuk itu dibutuhkan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan penelitian ini, yakni :

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *Yuridis Empiris* yaitu dengan mengidentifikasi aspek hukum yang berlaku dan efektifitasnya dan dikaitkan dengan pelaksanaan prakteknya dilapangan

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan masalah-masalah hukum dan akibatnya terhadap kasus yang diteliti

## 3. Sumber Dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian ini melalui:

### a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian yang dilakukan dengan membaca dan mempelajari buku-buku, kerangka ilmiah, literatur, dan peraturan perundang-undangan yang ada di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan perpustakaan pusat Universitas Andalas.

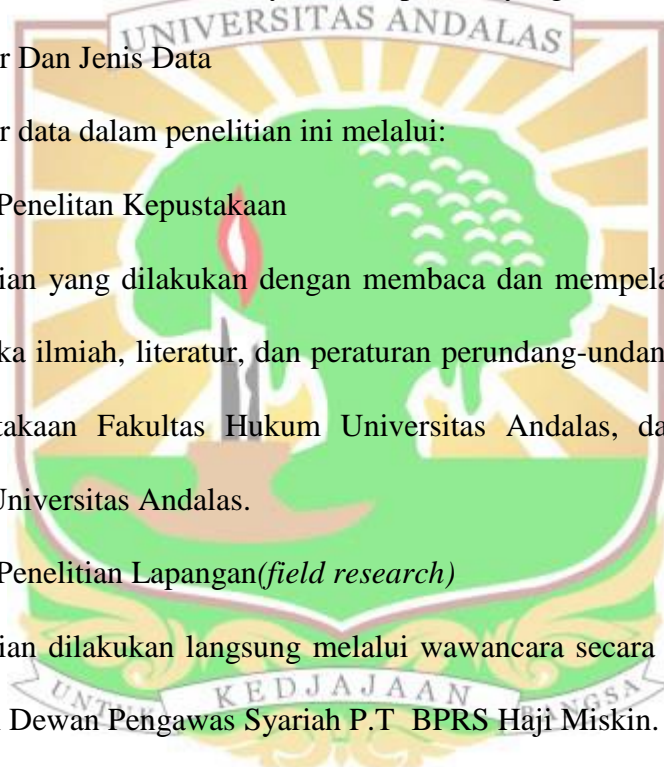
### b. Penelitian Lapangan(*field research*)

Penelitian dilakukan langsung melalui wawancara secara semi terstruktur dengan Dewan Pengawas Syariah P.T BPRS Haji Miskin.

Jenis data dalam penelitian ini penulis memperoleh data melalui :

### a. Data primer

Data penelitian ini diperoleh dari tempat penelitian yang bersumber dari hasil penelitian lapangan (*field research*) guna memperoleh data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti untuk memperoleh data ini maka akan dilakukan wawancara secara semi struktural dengan Dewan



Pengawas Syariah P.T BPRS Haji Miskin dengan menggunakan daftar pertanyaan yang telah disusun terlebih dahulu, selanjutnya dilakukan pencatatan hasil wawancara

b. Data sekunder

Penelitian ini dilakukan dengan membaca dan mempelajari buku-buku, kerangka ilmiah, literatur-literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan penelitian ini. Adapun data dan bahan yang penulis peroleh untuk penelitian ini adalah:

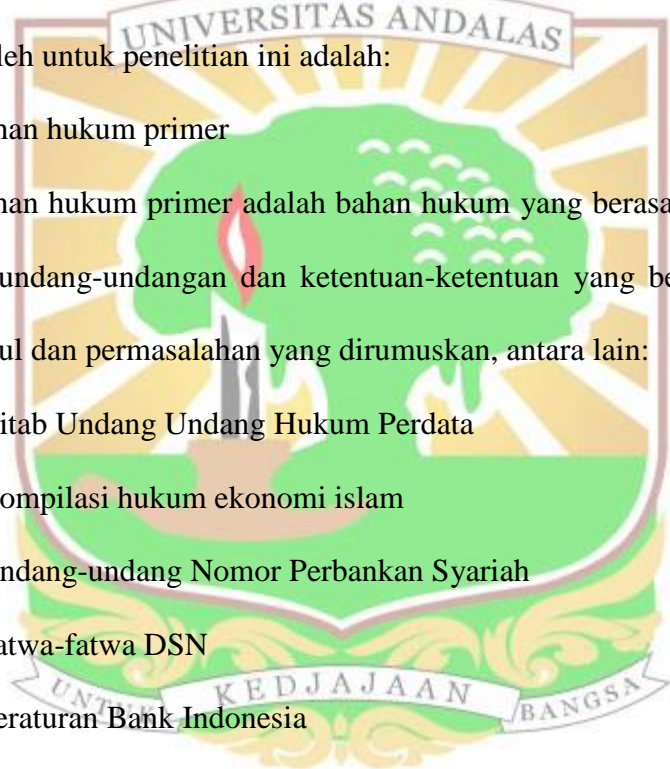
1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang dirumuskan, antara lain:

- a. Kitab Undang Undang Hukum Perdata
- b. Kompilasi hukum ekonomi islam
- c. Undang-undang Nomor Perbankan Syariah
- d. Fatwa-fatwa DSN
- e. Peraturan Bank Indonesia
- f. Surat Edaran Bank Indonesia

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan penelitian yang berasal dari buku-buku, dan literatur-literatur yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan permasalahan yang dirumuskan peneliti. Bahan hukum sekunder diperoleh melalui:



- a. Milik pribadi
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- c. Perpustakaan Universitas Andalas

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus besar bahasa indonesia, Kamus-kamus Hukum

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara :

a. Studi Dokumen

Teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari buku-buku, literatur-literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dan mempunyai korelasi dengan permasalahan yang dirumuskan penulis untuk diteliti dan didapatkan landasan teoritis dari permasalahan penelitian.

b. Wawancara

Penulis melakukan teknik pengumpulan data dengan metode wawancara, digunakan jenis wawancara semi terstruktur, yaitu mewawancarai sesuai daftar pertanyaan juga akan mengembangkan pertanyaan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini penulis mewawancarai Dewan Pengawas Syariah PT.BPRS Haji Miskin.

## 5. Teknik pengolahan data

Dalam penelitian ini pengolahan data dilakukan dengan cara *editing* yaitu dengan memeriksa, meneliti, dan memilih data data yang betul-betul berkaitan dengan masalah yang diteliti.

## 6. Analisis Data

Dalam penulisan ini, setelah data terkumpul akan dilakukan analisis kualitatif yaitu dengan menguraikan data-data yang terkumpul berdasarkan peraturan perundang undangan yang ada, serta pendapat para ahli yang ada korelasinya dengan permasalahan. Dalam penelitian ini terkait dengan Hukum Perbankan Syariah.

## F. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dan memahami isi materi, maka diberikan gambaran secara garis besar, dengan dibuatkan sistematika penulisan proposal ini, yaitu penulis membagi kedalam empat bab sebagai berikut

### BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

### BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang tinjauan umum mengenai Bank Pembiayaan Rakyat Syariah, Dewan Syariah Nasional Dewan Pengawas Syariah, dan Prinsip syariah

BAB III : PEMBAHASAN

Bab ini membahas mengenai masalah yang telah dirumuskan oleh penulis

BAB IV : PENUTUP

