

BAB IV

**ANALISIS DAN REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DEWAN PENGAWAS
SYARIAH DALAM MENJAMIN INDEPENDENSI LEMBAGA
KEUANGAN SYARIAH**

A. Analisis Kedudukan Dewan Pengawas Syariah dalam Regulasi LKS

1. Analisis Yuridis Kedudukan DPS dalam Kerangka Regulasi LKS

Kedudukan Dewan Pengawas Syariah (DPS) dalam sistem regulasi Lembaga Keuangan Syariah (LKS) di Indonesia merupakan elemen fundamental dalam menjamin terlaksananya prinsip-prinsip syariah secara konsisten dalam kegiatan usaha. Secara yuridis, eksistensi DPS memperoleh legitimasi yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang mewajibkan setiap bank syariah memiliki DPS sebagai organ yang bertugas mengawasi penerapan prinsip syariah.³⁷⁸ Ketentuan ini menunjukkan bahwa DPS bukan sekadar pelengkap struktural, melainkan bagian integral dari sistem tata kelola yang memiliki fungsi normatif dalam memastikan kepatuhan syariah (sharia compliance). Selain itu, pengaturan melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) semakin mempertegas posisi DPS sebagai organ pengawas internal yang memiliki kewenangan memberikan nasihat, rekomendasi, serta penilaian terhadap kegiatan usaha LKS.³⁷⁹ Dalam perspektif hukum ekonomi syariah, keberadaan DPS mencerminkan integrasi antara norma fiqh muamalah

³⁷⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Pasal 32.

³⁷⁹ Otoritas Jasa Keuangan, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 55/POJK.03/2016 tentang Penerapan Tata Kelola bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.

dengan sistem hukum positif, sehingga DPS berperan sebagai mediator antara prinsip syariah dan praktik industri keuangan modern.³⁸⁰

Namun demikian, jika dianalisis secara sistemik, kerangka regulasi yang mengatur kedudukan DPS masih menunjukkan karakter sektoral dan belum terintegrasi dalam satu sistem hukum yang komprehensif. Pengaturan mengenai DPS pada sektor perbankan syariah relatif lebih rinci dibandingkan dengan sektor lain seperti asuransi, pasar modal, dan *financial technology* (fintech) syariah.³⁸¹ Kondisi ini menimbulkan fragmentasi regulasi yang berdampak pada variasi kedudukan, kewenangan, serta mekanisme kerja DPS di masing-masing sektor. Akibatnya, implementasi kewenangan DPS sering kali mengalami perbedaan interpretasi yang berpotensi melemahkan konsistensi pengawasan syariah secara nasional. Dalam perspektif teori kelembagaan, kondisi ini menunjukkan bahwa desain “*rules of the game*” dalam pengawasan syariah belum sepenuhnya mampu menciptakan struktur yang stabil dan seragam dalam praktik kelembagaan.³⁸²

Lebih lanjut, dalam perspektif *sharia governance*, kedudukan DPS tidak hanya harus dipahami secara formal sebagai organ yang diwajibkan oleh regulasi, tetapi juga sebagai institusi yang memiliki otoritas substantif dalam menentukan validitas syariah suatu kegiatan usaha. Standar internasional yang dikembangkan oleh AAOIFI dan *Islamic Financial Services Board* (IFSB) menekankan bahwa

³⁸⁰ Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah dari Teori ke Praktik* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), 87; Husaini Mansur, *Dimensi Perbankan dalam Al-Qur'an* (Jakarta Selatan: PT Visi Cita Kreasi, 2007), 100.

³⁸¹ Alifah Sabikah dan Fitri Kurniawati, “Tantangan dan Efektivitas Dewan Pengawas Syariah dalam Implementasi Kepatuhan Syariah pada Perusahaan Asuransi Syariah,” *Welfare: Journal of Islamic Economics and Finance* (2024): 46.

³⁸² Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 5; Paul J. DiMaggio dan Walter W. Powell, “The Iron Cage Revisited,” *American Sociological Review* 48, no. 2 (1983): 151.

badan pengawas syariah harus memiliki posisi yang independen, jelas, dan terintegrasi dalam struktur tata kelola lembaga keuangan.³⁸³ Hal ini menunjukkan bahwa penguatan kedudukan DPS tidak cukup hanya melalui pengakuan normatif, tetapi juga memerlukan desain kelembagaan yang mampu menjamin efektivitas dan independensi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Dengan demikian, meskipun secara formal kedudukan DPS telah diakui dalam sistem hukum Indonesia, masih terdapat kebutuhan untuk memperkuat integrasi dan harmonisasi regulasi guna meningkatkan kualitas pengawasan syariah.³⁸⁴

Apabila dianalisis lebih kritis, konstruksi yuridis mengenai kedudukan DPS menunjukkan karakter *quasi-regulatory body* yang tidak sepenuhnya independen. Di satu sisi, DPS memperoleh legitimasi dari regulasi negara dan memiliki fungsi pengawasan yang bersifat normatif, namun di sisi lain, secara struktural DPS tetap berada dalam organisasi internal LKS yang diawasinya. Kondisi ini menimbulkan *ambiguitas* antara fungsi pengawasan yang seharusnya independen dengan realitas kelembagaan yang cenderung subordinatif terhadap manajemen. Dalam perspektif teori independensi dan tata kelola, situasi tersebut berpotensi melahirkan fenomena *regulatory capture*, di mana independensi pengawas tereduksi akibat kedekatan institusional dengan pihak yang diawasi.³⁸⁵

Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan DPS masih menghadapi problem

³⁸³ AAOIFI, *Governance Standards for Islamic Financial Institutions* (Manama: AAOIFI, 2015), 11–13; Islamic Financial Services Board (IFSB), *Guiding Principles on Shariah Governance Systems* (Kuala Lumpur: IFSB, 2009), 7.

³⁸⁴ Rym Ayadi Grassa, “Shariah Supervisory Systems in Islamic Financial Institutions,” *Journal of Business Research* 64, no. 10 (2011): 105.

³⁸⁵ Wafik Grais dan Matteo Pellegrini, “Corporate Governance and Shariah Compliance in Institutions Offering Islamic Financial Services,” *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4054 (2006): 13–14; Mautz dan Sharaf, *The Philosophy of Auditing* (American Accounting Association, 1961), 206.

struktural yang dapat memengaruhi objektivitas dalam menjalankan fungsi pengawasan syariah.

Kritik terhadap konstruksi tersebut juga diperkuat melalui argumentasi dalam permohonan uji materiil yang dilakukan Muhammad Iqbal terhadap beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur DPS. Mekanisme pengangkatan DPS oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Perbankan Syariah, dan Undang-Undang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) dinilai menimbulkan konflik kepentingan struktural karena DPS berada dalam posisi subordinat terhadap pihak yang diawasi.³⁸⁶ Selain itu, ketergantungan ekonomi melalui sistem remunerasi yang dibayarkan oleh lembaga yang diawasi berpotensi mengurangi independensi DPS dalam memberikan penilaian yang objektif. Kondisi ini bahkan dinilai dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi nasabah, karena tidak adanya jaminan bahwa produk yang ditawarkan benar-benar sesuai dengan prinsip syariah secara substantif.³⁸⁷

Lebih jauh, dalam perspektif perlindungan hukum, kelemahan independensi DPS juga berimplikasi pada potensi pelanggaran hak ekonomi nasabah. Apabila DPS tidak menjalankan fungsi pengawasan secara optimal, maka terdapat risiko bahwa dana nasabah dikelola dalam skema yang tidak sepenuhnya sesuai dengan akad syariah, sehingga bertentangan dengan prinsip

³⁸⁶ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 109 ayat (2)–(3); Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008, Pasal 32 ayat (2)–(3); Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang P2SK, Pasal 110 ayat (2).

³⁸⁷ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 45; Abdullah Saeed, *Islamic Banking and Interest* (Leiden: Brill, 1996), 102.

perlindungan harta (*hifdz al-māl*) dalam *maqāṣid al-sharī'ah*.³⁸⁸ Bahkan, dalam perbandingan internasional, model pengawasan syariah di Malaysia menunjukkan pendekatan yang lebih independen, di mana fungsi pengawasan syariah berada pada level regulator melalui Bank Negara Malaysia, sehingga meminimalisir konflik kepentingan struktural.³⁸⁹

Dengan demikian, analisis yuridis terhadap kedudukan DPS mengungkap adanya kesenjangan antara legitimasi normatif dan desain kelembagaan dalam praktik. Meskipun secara hukum DPS telah memiliki posisi yang kuat, efektivitasnya dalam menjamin kepatuhan syariah sangat bergantung pada tingkat independensi dan kejelasan relasi kelembagaan dengan manajemen LKS. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi kedudukan DPS yang lebih tegas, baik melalui penguatan regulasi maupun penataan ulang struktur kelembagaan, agar DPS dapat menjalankan fungsi pengawasan secara objektif, independen, dan akuntabel.³⁹⁰

2. Analisis Relasi DPS dengan Organ Manajemen dalam LKS

Relasi antara Dewan Pengawas Syariah (DPS) dan organ manajemen dalam Lembaga Keuangan Syariah (LKS) merupakan aspek krusial dalam menentukan efektivitas pengawasan syariah. Secara normatif, DPS ditempatkan sebagai organ yang sejajar dengan direksi dan dewan komisaris dalam struktur tata kelola LKS, dengan fungsi utama memastikan bahwa seluruh kegiatan usaha

³⁸⁸Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law* (London: IIIT, 2008), 23–25; M. Umer Chapra, *The Future of Economics: An Islamic Perspective* (Leicester: Islamic Foundation, 2000), 118.

³⁸⁹ Bank Negara Malaysia, *Shariah Governance Framework* (Kuala Lumpur: BNM, 2019), 5–7; Zamir Iqbal dan Abbas Mirakhor, *An Introduction to Islamic Finance* (Singapore: Wiley, 2011), 157.

³⁹⁰ Irwan Misbach, “Kedudukan dan Fungsi Dewan Pengawas Syariah,” *Jurnal Minds* 7, no. 2 (2020): 90; Achmad Zuhdi et al., “Towards an Integrated Sharia Governance Model in Indonesia,” *Al-Istinbath* 10, no. 2 (2025).

berjalan sesuai dengan prinsip syariah.³⁹¹ Dalam kerangka hukum positif, relasi ini bersifat koordinatif sekaligus konsultatif, di mana DPS memberikan nasihat dan rekomendasi kepada direksi serta melakukan pengawasan terhadap implementasi kebijakan.³⁹² Namun demikian, dalam perspektif teori hukum ekonomi syariah, relasi tersebut seharusnya tidak hanya bersifat formal, melainkan mencerminkan prinsip *hisbah* yang menempatkan pengawas sebagai otoritas moral dan hukum yang independen dalam menegakkan prinsip *amr ma'ruf nahi munkar*.³⁹³ Dengan demikian, secara ideal DPS tidak hanya menjadi mitra manajemen, tetapi juga berfungsi sebagai kontrol normatif yang memiliki posisi strategis dalam menjaga integritas syariah lembaga.

Namun dalam praktiknya, relasi antara DPS dan manajemen menunjukkan kecenderungan ketimpangan struktural yang berdampak pada efektivitas pengawasan. Berdasarkan perspektif teori kelembagaan, struktur organisasi LKS yang menempatkan DPS dalam sistem internal perusahaan menyebabkan adanya ketergantungan administratif terhadap direksi, baik dalam hal akses informasi, dukungan operasional, maupun fasilitas kerja.³⁹⁴ Kondisi ini menciptakan relasi yang tidak sepenuhnya seimbang, di mana DPS cenderung berada dalam posisi

³⁹¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Pasal 32; Otoritas Jasa Keuangan, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 55/POJK.03/2016.

³⁹² Muhammad Firdaus et al., *Sistem dan Mekanisme Pengawasan Syariah* (Jakarta: Renaisan, 2007), 50; Irwan Misbach, "Kedudukan dan Fungsi Dewan Pengawas Syariah," *Jurnal Minds* 7, no. 2 (2020): 89.

³⁹³ Al-Mawardi, *Al-Ahkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 240; Ibnu Taimiyah, *Al-Hisbah fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Sya'b, 1976), 15; M. Umer Chapra, *Islam and the Economic Challenge* (Leicester: Islamic Foundation, 1992), 327.

³⁹⁴ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3–5; Wafik Grais dan Matteo Pellegrini, "Corporate Governance and Shariah Compliance," *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4054 (2006): 13.

subordinatif terhadap manajemen yang memiliki kontrol atas sumber daya organisasi. Lebih lanjut, fenomena ini dapat dijelaskan melalui konsep *institutional isomorphism* yang menunjukkan bahwa struktur formal yang tampak independen sering kali hanya bersifat simbolik (*symbolic compliance*), tanpa diikuti dengan independensi substantif dalam praktik.³⁹⁵ Akibatnya, relasi antara DPS dan manajemen berpotensi bergeser dari hubungan pengawasan menjadi hubungan legitimasi terhadap kebijakan manajerial.

Dari perspektif teori independensi, relasi yang terlalu dekat antara DPS dan manajemen juga berpotensi menimbulkan konflik kepentingan yang signifikan. DPS tidak hanya berfungsi sebagai pengawas, tetapi juga sebagai pemberi nasihat kepada direksi, sehingga menciptakan dualisme peran antara fungsi *advisory* dan *supervisory*.³⁹⁶ Dalam kondisi tertentu, kedekatan ini dapat memengaruhi objektivitas DPS dalam melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang sebelumnya telah mereka rekomendasikan. Hal ini sejalan dengan pandangan Mautz dan Sharaf mengenai pentingnya *independence in fact* dan *independence in appearance*, di mana pengawas tidak hanya harus independen secara substansi, tetapi juga harus terlihat independen dalam relasi kelembagaannya.³⁹⁷ Jika prinsip ini tidak terpenuhi, maka fungsi pengawasan berpotensi mengalami bias, yang pada akhirnya melemahkan kualitas pengawasan syariah secara keseluruhan.

³⁹⁵ Paul J. DiMaggio dan Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited," *American Sociological Review* 48, no. 2 (1983): 150–152; Mark C. Suchman, "Managing Legitimacy," *Academy of Management Review* 20, no. 3 (1995): 575.

³⁹⁶ Abdullah Saeed, *Islamic Banking and Interest* (Leiden: Brill, 1996), 102–104; Bambang Prasetyo, "Independensi DPS," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 52, no. 3 (2022): 389.

³⁹⁷ Robert K. Mautz dan Hussein A. Sharaf, *The Philosophy of Auditing* (American Accounting Association, 1961), 206.

Lebih lanjut, dalam kerangka teori kewenangan, relasi DPS dengan manajemen juga menunjukkan bahwa kewenangan DPS cenderung bersifat terbatas dan tidak memiliki daya paksa yang kuat. Kewenangan yang dimiliki DPS dalam banyak kasus masih bersifat *rekomendatif* (mandat), bukan *atributif* yang memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap keputusan manajemen.³⁹⁸ Hal ini menyebabkan DPS tidak memiliki otoritas untuk secara langsung membatalkan atau menghentikan kebijakan yang bertentangan dengan prinsip syariah, melainkan hanya dapat memberikan saran yang implementasinya bergantung pada itikad manajemen. Dalam perspektif ini, relasi kelembagaan yang tidak didukung oleh kewenangan yang kuat akan menghasilkan pengawasan yang bersifat pasif, sehingga tidak mampu menjalankan fungsi korektif secara efektif sebagaimana konsep *muhtasib* dalam tradisi *hisbah* klasik.

Selain itu, apabila dianalisis melalui teori *fiduciary duty*, relasi DPS dengan manajemen juga mengandung dimensi tanggung jawab hukum yang kompleks. DPS sebagai pengawas syariah pada dasarnya memegang amanah untuk melindungi kepentingan nasabah sebagai *beneficiary*, sehingga memiliki kewajiban untuk menjalankan fungsi pengawasan secara profesional dan independen.³⁹⁹ Namun, ketika relasi dengan manajemen terlalu dominan, terdapat risiko bahwa DPS lebih berorientasi pada kepentingan internal lembaga dibandingkan kepentingan nasabah. Kondisi ini berpotensi melanggar prinsip *duty of loyalty* dan *duty of care*, yang merupakan inti dari tanggung jawab *fiduciary*

³⁹⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 130–132; H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht* (Den Haag: Boom, 2014), 210.

³⁹⁹ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 45; Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Syariah* (Jakarta: Kencana, 2014), 221.

dalam tata kelola keuangan.⁴⁰⁰ Dengan demikian, relasi yang tidak seimbang antara DPS dan manajemen tidak hanya berdampak pada aspek kelembagaan, tetapi juga berimplikasi pada potensi tanggung jawab hukum terhadap perlindungan nasabah.

Dalam perspektif *sharia governance* internasional, relasi antara badan pengawas syariah dan manajemen seharusnya didesain dalam kerangka yang menjamin independensi dan efektivitas pengawasan. Standar yang dikembangkan oleh AAOIFI dan *Islamic Financial Services Board* (IFSB) menekankan bahwa badan pengawas syariah harus memiliki akses langsung kepada dewan komisaris serta independensi dari pengaruh manajemen operasional.⁴⁰¹ Model ini bertujuan untuk menciptakan sistem *checks and balances* yang lebih kuat, sehingga pengawasan syariah tidak terkooptasi oleh kepentingan bisnis jangka pendek. Perbandingan dengan praktik di beberapa negara, seperti Malaysia, menunjukkan bahwa penguatan relasi kelembagaan melalui keterlibatan regulator dalam pengawasan syariah dapat meminimalisir konflik kepentingan dan meningkatkan objektivitas pengawasan.⁴⁰²

Dengan demikian, analisis relasi antara DPS dan organ manajemen menunjukkan adanya ketidakseimbangan struktural yang berpotensi melemahkan efektivitas pengawasan syariah. Meskipun secara normatif DPS ditempatkan

⁴⁰⁰ Tamar Frankel, *Fiduciary Law*, 47–49; M. Umer Chapra, *The Future of Economics* (Leicester: Islamic Foundation, 2000), 118.

⁴⁰¹ AAOIFI, *Governance Standards for Islamic Financial Institutions* (Manama: AAOIFI, 2015), 14–16; Islamic Financial Services Board (IFSB), *Guiding Principles on Shariah Governance Systems* (Kuala Lumpur: IFSB, 2009), 9.

⁴⁰² Bank Negara Malaysia, *Shariah Governance Framework* (Kuala Lumpur: BNM, 2019), 5–7; Zamir Iqbal dan Abbas Mirakhor, *An Introduction to Islamic Finance* (Singapore: Wiley, 2011), 156.

sebagai organ yang strategis dalam tata kelola LKS, dalam praktiknya relasi dengan manajemen masih didominasi oleh ketergantungan administratif, keterbatasan kewenangan, serta potensi konflik kepentingan. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi relasi kelembagaan yang lebih tegas, termasuk penguatan independensi, pemisahan fungsi secara jelas, serta pemberian kewenangan yang lebih kuat kepada DPS agar mampu menjalankan fungsi pengawasan secara optimal dan akuntabel.⁴⁰³

3. Analisis Relasi DPS dengan Regulator dan Otoritas Syariah

Relasi antara Dewan Pengawas Syariah (DPS) dengan regulator dan otoritas syariah merupakan dimensi penting dalam menentukan efektivitas sistem pengawasan syariah di Indonesia. Dalam kerangka normatif, DPS tidak berdiri sendiri, melainkan berada dalam sistem pengawasan berlapis yang melibatkan otoritas negara seperti Otoritas Jasa Keuangan (OJK) serta otoritas fatwa seperti Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI).⁴⁰⁴ Relasi ini secara konseptual mencerminkan integrasi antara fungsi regulasi, pengawasan, dan penetapan norma syariah dalam satu sistem tata kelola. Namun demikian, dalam perspektif teori *wilāyah al-ḥisbah*, struktur tersebut seharusnya menempatkan pengawas syariah sebagai otoritas yang memiliki legitimasi publik yang kuat dan independen dari kepentingan institusional, sehingga mampu menjalankan fungsi kontrol secara efektif.⁴⁰⁵ Dengan demikian, relasi DPS

⁴⁰³ Rym Ayadi Grassa, "Shariah Supervisory Systems," *Journal of Business Research* 64, no. 10 (2011): 105–106; Achmad Zuhdi et al., "Towards an Integrated Sharia Governance Model," *Al-Istinbath* 10, no. 2 (2025).

⁴⁰⁴ Otoritas Jasa Keuangan, *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 55/POJK.03/2016 tentang Penerapan Tata Kelola bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah*, Pasal 32.

⁴⁰⁵ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 241.

dengan regulator dan DSN-MUI tidak hanya bersifat koordinatif, tetapi juga harus menjamin adanya kejelasan otoritas dan independensi dalam pelaksanaan pengawasan.

Dalam praktiknya, relasi antara DPS dan DSN-MUI menunjukkan karakter hubungan normatif-subordinatif, di mana DPS berfungsi sebagai pelaksana fatwa yang ditetapkan oleh DSN-MUI. Setiap kegiatan usaha dan produk LKS harus merujuk pada fatwa DSN-MUI sebagai dasar legitimasi syariah, sehingga DPS pada dasarnya tidak memiliki kewenangan penuh dalam menetapkan norma, melainkan hanya menginterpretasikan dan mengimplementasikannya dalam konteks operasional.⁴⁰⁶ Dalam perspektif teori kewenangan, kondisi ini menunjukkan bahwa otoritas DPS lebih bersifat *derivatif* (mandat) daripada *atributif*, karena bersumber dari fatwa DSN-MUI dan bukan dari kewenangan hukum yang berdiri sendiri.⁴⁰⁷ Akibatnya, ruang diskresi DPS dalam menilai kepatuhan syariah menjadi terbatas, terutama dalam menghadapi inovasi produk keuangan yang belum memiliki fatwa eksplisit. Hal ini menunjukkan bahwa relasi dengan otoritas syariah, meskipun penting untuk menjaga keseragaman norma, juga berpotensi membatasi fleksibilitas dan responsivitas pengawasan syariah.

Di sisi lain, relasi antara DPS dan regulator, khususnya OJK, menunjukkan karakter hubungan administratif dan pengawasan eksternal yang belum sepenuhnya terintegrasi. DPS diwajibkan untuk menyampaikan laporan hasil pengawasan syariah kepada OJK sebagai bagian dari mekanisme akuntabilitas,

⁴⁰⁶ Jaih Mubarak, *Perkembangan Fatwa Ekonomi Syariah* (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2004), 14.

⁴⁰⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 131.

namun dalam praktiknya DPS tidak berada dalam struktur langsung regulator.⁴⁰⁸ Dalam perspektif teori kelembagaan, kondisi ini mencerminkan adanya pemisahan antara fungsi pengawasan internal (oleh DPS) dan pengawasan eksternal (oleh OJK) yang belum sepenuhnya tersinergi dalam satu kerangka sistemik.⁴⁰⁹ Akibatnya, terdapat potensi terjadinya *regulatory gap*, di mana informasi yang dimiliki DPS tidak sepenuhnya terintegrasi dalam sistem pengawasan regulator, sehingga mengurangi efektivitas pengawasan secara keseluruhan.

Lebih lanjut, apabila dianalisis secara kritis, relasi antara DPS, DSN-MUI, dan OJK menunjukkan adanya fragmentasi otoritas dalam sistem pengawasan syariah. DPS berfungsi sebagai pengawas internal, DSN-MUI sebagai otoritas normatif (fatwa), dan OJK sebagai regulator, namun tidak terdapat satu mekanisme integratif yang mampu menyatukan ketiga fungsi tersebut secara efektif.⁴¹⁰ Dalam perspektif teori independensi, fragmentasi ini berpotensi melemahkan posisi DPS karena tidak memiliki dukungan kelembagaan yang kuat dari regulator, sekaligus tidak memiliki otoritas normatif mandiri seperti DSN-MUI. Hal ini memperkuat karakter DPS sebagai *quasi supervisory body* yang berada di antara kepentingan internal lembaga dan otoritas eksternal, tanpa memiliki posisi yang benar-benar independen.

⁴⁰⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Pasal 32.

⁴⁰⁹ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

⁴¹⁰ Rym Ayadi Grassa, "Shariah Supervisory Systems in Islamic Financial Institutions," *Journal of Business Research* 64, no. 10 (2011): 105.

Kritik terhadap relasi ini juga dapat dilihat dari perspektif empiris dan argumentasi normatif dalam permohonan uji materiil terhadap pengaturan DPS. Ketidakjelasan posisi DPS dalam relasi dengan regulator dan otoritas syariah memperkuat ketergantungan struktural DPS terhadap LKS, karena tidak adanya garis komando langsung dari regulator dalam pelaksanaan pengawasan syariah.⁴¹¹ Selain itu, ketiadaan integrasi kelembagaan antara DPS dan regulator menyebabkan pengawasan syariah lebih bergantung pada mekanisme internal lembaga, yang rentan terhadap konflik kepentingan. Dalam konteks ini, relasi yang tidak terintegrasi justru memperlemah fungsi pengawasan dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi nasabah.

Dalam perspektif *fiduciary duty*, relasi antara DPS dan otoritas eksternal seharusnya memperkuat akuntabilitas DPS terhadap kepentingan publik, khususnya nasabah sebagai *beneficiary*. Namun, ketika relasi tersebut tidak didukung oleh mekanisme koordinasi yang kuat, maka tanggung jawab fiduciary DPS menjadi tidak optimal, karena tidak adanya sistem pengawasan eksternal yang efektif untuk memastikan bahwa DPS menjalankan kewajibannya secara independen dan profesional.⁴¹² Hal ini berpotensi menimbulkan risiko sistemik dalam industri keuangan syariah, terutama terkait dengan kepercayaan publik terhadap integritas produk dan layanan syariah.

Dalam praktik internasional, model relasi yang lebih terintegrasi dapat ditemukan pada sistem pengawasan syariah di Malaysia, di mana otoritas syariah

⁴¹¹ Wafik Grais dan Matteo Pellegrini, "Corporate Governance and Shariah Compliance in Institutions Offering Islamic Financial Services," *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4054 (2006): 13.

⁴¹² Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 46.

berada pada tingkat regulator melalui Bank Negara Malaysia. Model ini menunjukkan bahwa integrasi antara fungsi normatif dan pengawasan dalam satu otoritas dapat meningkatkan independensi dan efektivitas pengawasan syariah, karena mengurangi konflik kepentingan struktural antara pengawas dan lembaga yang diawasi.⁴¹³ Dalam perspektif teori kelembagaan, model ini mencerminkan desain institusi yang lebih kuat dalam menciptakan *credible commitment* terhadap kepatuhan syariah, sehingga mampu meningkatkan kepercayaan publik secara signifikan.

Dengan demikian, analisis relasi DPS dengan regulator dan otoritas syariah menunjukkan adanya fragmentasi kelembagaan yang berpotensi melemahkan efektivitas pengawasan syariah di Indonesia. Meskipun secara normatif telah terdapat pembagian fungsi yang jelas antara DPS, DSN-MUI, dan OJK, dalam praktiknya relasi tersebut belum terintegrasi secara optimal dan masih menyisakan berbagai persoalan terkait independensi, kewenangan, dan akuntabilitas. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi relasi kelembagaan yang lebih terintegrasi dan sistemik, sehingga DPS tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana teknis, tetapi juga sebagai bagian dari sistem pengawasan syariah yang memiliki otoritas yang jelas, independen, dan akuntabel.⁴¹⁴

4. Analisis Kewenangan DPS dalam Pengawasan Syariah

Kewenangan Dewan Pengawas Syariah (DPS) dalam pengawasan syariah merupakan manifestasi konkret dari fungsi kelembagaan yang tidak hanya bersifat

⁴¹³ Bank Negara Malaysia, *Shariah Governance Framework* (Kuala Lumpur: Bank Negara Malaysia, 2019), 6.

⁴¹⁴ Achmad Zuhdi et al., "Towards an Integrated Sharia Governance Model in Indonesia," *Al-Istinbath: Jurnal Hukum Islam* 10, no. 2 (2025): 216.

normatif, tetapi juga operasional dalam menjamin terlaksananya prinsip-prinsip syariah pada Lembaga Keuangan Syariah (LKS). Dalam perspektif *wilāyah al-hisbah*, kewenangan tersebut mencerminkan mandat pengawasan yang bersifat preventif sekaligus korektif, di mana DPS tidak hanya bertugas mengawasi, tetapi juga memastikan bahwa seluruh aktivitas ekonomi berjalan sesuai dengan prinsip keadilan (*al-'adl*) dan kemaslahatan (*maslahah*).⁴¹⁵ Dengan demikian, kewenangan DPS tidak dapat dipahami secara sempit sebagai fungsi administratif, melainkan sebagai instrumen normatif yang menentukan validitas syariah dari seluruh aktivitas lembaga keuangan.

Secara yuridis, kewenangan DPS telah diatur dalam berbagai regulasi, khususnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah serta peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang memberikan mandat kepada DPS untuk mengawasi, memberikan nasihat, serta memastikan kesesuaian kegiatan usaha dengan prinsip syariah.⁴¹⁶ Namun, apabila dianalisis melalui Teori Kewenangan, kewenangan tersebut masih menunjukkan karakter yang belum sepenuhnya bersifat *atribusi*, melainkan cenderung sebagai *mandat* yang pelaksanaannya bergantung pada struktur internal lembaga.⁴¹⁷ Hal ini mengindikasikan bahwa meskipun DPS memiliki legitimasi formal, daya paksa kewenangannya dalam praktik masih terbatas.

Dalam perspektif Teori Kelembagaan, kondisi tersebut mencerminkan adanya ketidaksesuaian antara desain normatif dan realitas operasional

⁴¹⁵ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 241.

⁴¹⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Pasal 32.

⁴¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 131.

(*institutional mismatch*), di mana DPS secara formal memiliki kewenangan luas, tetapi secara fungsional belum didukung oleh struktur yang menjamin efektivitas pelaksanaannya.⁴¹⁸ Kewenangan yang tidak didukung oleh independensi dan kapasitas kelembagaan berpotensi menghasilkan pengawasan yang bersifat simbolik (*symbolic compliance*), sehingga tidak mampu menjamin kepatuhan syariah secara substantif. Oleh karena itu, analisis kewenangan DPS harus dilihat secara komprehensif, tidak hanya dari aspek normatif, tetapi juga dari aspek implementatif dan struktural.

Lebih lanjut, dalam perspektif *fiduciary duty*, kewenangan DPS seharusnya dijalankan dalam kerangka perlindungan kepentingan nasabah sebagai pihak yang mempercayakan dananya kepada LKS.⁴¹⁹ Hal ini menuntut DPS untuk menjalankan fungsi pengawasan secara objektif, independen, dan profesional. Namun, dalam praktiknya, keterbatasan kewenangan dan potensi konflik kepentingan sering kali menghambat optimalisasi fungsi tersebut. Dengan demikian, analisis kewenangan DPS dalam pengawasan syariah menjadi penting untuk mengidentifikasi sejauh mana kewenangan tersebut mampu menjamin integritas sistem keuangan syariah.

Dalam konteks tersebut, kewenangan DPS dalam pengawasan syariah dapat dianalisis melalui beberapa fungsi utama, yaitu pengawasan kepatuhan syariah (*sharia compliance*), persetujuan produk, pemberian nasihat dan opini syariah, serta pelaksanaan audit dan pelaporan syariah. Keempat aspek ini

⁴¹⁸ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

⁴¹⁹ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 46.

merupakan instrumen utama dalam memastikan bahwa pengawasan syariah tidak hanya bersifat formal, tetapi juga substantif dalam praktik operasional LKS.

a. Sharia Compliance

Kewenangan DPS dalam memastikan *sharia compliance* merupakan inti dari eksistensi kelembagaannya dalam sistem LKS. Dalam perspektif *wilāyah al-hisbah*, fungsi ini mencerminkan mandat normatif untuk menjaga agar seluruh aktivitas ekonomi tetap berada dalam koridor syariah.⁴²⁰ Dengan demikian, *sharia compliance* tidak hanya dimaknai sebagai kepatuhan terhadap regulasi, tetapi juga sebagai upaya menjaga integritas nilai-nilai syariah dalam praktik keuangan modern.

Secara normatif, kewenangan ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 yang memberikan tanggung jawab kepada DPS untuk mengawasi kesesuaian kegiatan usaha dengan prinsip syariah.⁴²¹ Namun, dalam perspektif Teori Kewenangan, kewenangan tersebut masih bersifat terbatas karena DPS tidak memiliki kekuatan eksekutorial untuk memaksa kepatuhan secara langsung.⁴²² Hal ini menyebabkan efektivitas pengawasan sangat bergantung pada komitmen manajemen.

Dalam perspektif Teori Kelembagaan, kondisi ini menunjukkan adanya *institutional gap* antara norma dan praktik, di mana pengawasan syariah sering

⁴²⁰ Muhammad Firdaus et al., *Sistem dan Mekanisme Pengawasan Syariah* (Jakarta: Renaisan, 2007), 49.

⁴²¹ Jaih Mubarak, *Perkembangan Fatwa Ekonomi Syariah* (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2004), 14.

⁴²² Wafik Grais dan Matteo Pellegrini, "Corporate Governance and Shariah Compliance in Institutions Offering Islamic Financial Services," *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4054 (2006): 13.

kali hanya bersifat formalitas.⁴²³ DPS secara struktural berada dalam posisi yang tidak sepenuhnya independen, sehingga berpotensi menimbulkan *symbolic compliance*.

Lebih lanjut, dalam perspektif *fiduciary duty*, DPS memiliki kewajiban untuk melindungi kepentingan nasabah.⁴²⁴ Namun, keterbatasan kewenangan dan ketergantungan struktural menyebabkan fungsi ini tidak berjalan optimal. Oleh karena itu, penguatan kewenangan DPS dalam *sharia compliance* menjadi kebutuhan mendesak untuk memastikan kepatuhan yang bersifat substantif.

b. Persetujuan Produk Syariah

Kewenangan DPS dalam persetujuan produk merupakan bentuk fungsi preventif dalam pengawasan syariah. Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, fungsi ini sejalan dengan prinsip *sadd al-dharī'ah*, yaitu mencegah potensi pelanggaran sebelum terjadi. Dengan demikian, DPS berperan sebagai *gatekeeper* dalam memastikan bahwa setiap produk yang diluncurkan telah sesuai dengan prinsip syariah.

Dalam praktiknya, setiap produk harus memperoleh opini syariah dari DPS berdasarkan fatwa DSN-MUI.⁷ Hal ini menunjukkan bahwa DPS berfungsi sebagai penerjemah norma syariah ke dalam praktik operasional. Namun, dalam perspektif Teori Kewenangan, kewenangan ini masih terbatas karena bergantung pada fatwa sebagai sumber legitimasi utama.⁴²⁵

⁴²³ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

⁴²⁴ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 46.

⁴²⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 131.

Dalam perspektif Teori Kelembagaan, ketergantungan ini menciptakan hambatan dalam merespons inovasi produk yang semakin kompleks.⁴²⁶ DPS tidak memiliki fleksibilitas penuh untuk menyesuaikan diri dengan dinamika industri.

Lebih lanjut, dalam perspektif Teori Independensi, terdapat potensi konflik kepentingan dalam proses persetujuan produk.⁴²⁷ DPS dapat menghadapi tekanan dari manajemen untuk menyetujui produk yang bernilai komersial tinggi. Oleh karena itu, diperlukan penguatan independensi dalam proses persetujuan produk.

c. Nasihat dan Opini Syariah

Kewenangan DPS dalam memberikan nasihat dan opini syariah merupakan fungsi strategis dalam proses pengambilan keputusan LKS. Dalam perspektif *wilāyah al-hisbah*, fungsi ini mencerminkan peran edukatif dan korektif dalam menjaga kesesuaian kebijakan dengan prinsip syariah.⁴²⁸

Secara normatif, DPS memiliki kewajiban memberikan nasihat kepada direksi sebagaimana diatur dalam regulasi.⁴²⁹ Namun, dalam perspektif Teori Independensi, fungsi ini berpotensi menimbulkan konflik peran karena DPS bertindak sebagai penasihat sekaligus pengawas.⁴³⁰

⁴²⁶ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

⁴²⁷ Wafik Grais dan Matteo Pellegrini, "Corporate Governance and Shariah Compliance in Institutions Offering Islamic Financial Services," *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4054 (2006): 13.

⁴²⁸ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 241.

⁴²⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Pasal 32.

⁴³⁰ Wafik Grais dan Matteo Pellegrini, "Corporate Governance and Shariah Compliance in Institutions Offering Islamic Financial Services," *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4054 (2006): 13.

Dalam perspektif Teori Kelembagaan, kondisi ini menunjukkan adanya dualisme fungsi yang dapat melemahkan objektivitas.⁴³¹ DPS dapat terjebak dalam posisi kompromi antara kepentingan manajemen dan kepatuhan syariah.

Lebih lanjut, dalam perspektif *fiduciary duty*, opini syariah seharusnya menjadi instrumen perlindungan nasabah.⁴³² Namun, tanpa independensi yang kuat, opini tersebut berpotensi menjadi legitimasi formal semata.

d. Audit dan Pelaporan Syariah

Kewenangan DPS dalam audit dan pelaporan syariah merupakan instrumen evaluatif dalam sistem pengawasan. Dalam perspektif *wilāyah al-hisbah*, fungsi ini mencerminkan mekanisme kontrol terhadap pelaksanaan prinsip syariah secara berkelanjutan.⁴³³

Secara normatif, DPS diwajibkan menyampaikan laporan pengawasan kepada regulator dan pihak terkait.⁴³⁴ Laporan ini menjadi alat akuntabilitas dalam sistem pengawasan syariah.

Namun, dalam perspektif Teori Kelembagaan, pelaksanaan audit syariah masih menghadapi kendala struktural, seperti keterbatasan standar dan kapasitas.⁴³⁵ Hal ini menyebabkan kualitas audit tidak seragam. Dalam perspektif

⁴³¹ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 46.

⁴³² Muhammad Firdaus et al., *Sistem dan Mekanisme Pengawasan Syariah* (Jakarta: Renaisan, 2007), 49.

⁴³³ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 241.

⁴³⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Pasal 32.

⁴³⁵ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

Teori Independensi, audit juga menghadapi potensi bias karena DPS berada dalam struktur internal LKS.⁴³⁶ Hal ini dapat memengaruhi objektivitas dalam pelaporan.

Lebih lanjut, dalam perspektif *fiduciary duty*, audit dan pelaporan seharusnya menjadi bentuk pertanggungjawaban kepada publik.⁴³⁷ Oleh karena itu, penguatan fungsi ini menjadi penting untuk memastikan transparansi dan integritas sistem keuangan syariah.

5. Analisis Efektivitas dan Permasalahan Praktik DPS

Efektivitas kewenangan Dewan Pengawas Syariah (DPS) dalam praktik tidak dapat hanya diukur dari keberadaan norma hukum yang mengaturnya, melainkan harus dilihat dari sejauh mana kewenangan tersebut diimplementasikan secara nyata dalam operasional Lembaga Keuangan Syariah (LKS). Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, efektivitas pengawasan syariah menuntut adanya kemampuan korektif yang nyata dalam mencegah dan menindak pelanggaran prinsip syariah, bukan sekadar fungsi simbolik dalam struktur kelembagaan.⁴³⁸ Namun demikian, realitas praktik menunjukkan bahwa terdapat sejumlah problem struktural yang menghambat efektivitas DPS, mulai dari kesenjangan antara norma dan praktik, perbedaan implementasi antar sektor, hingga lemahnya independensi kelembagaan.

Dalam kerangka *institutional theory*, efektivitas DPS sangat ditentukan oleh kesesuaian antara desain kelembagaan (*rules of the game*) dengan praktik

⁴³⁶ Wafik Grais dan Matteo Pellegrini, "Corporate Governance and Shariah Compliance in Institutions Offering Islamic Financial Services," *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4054 (2006): 13.

⁴³⁷ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 46.

⁴³⁸ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 241.

operasional (play of the game).⁴³⁹ Ketika struktur kelembagaan tidak mendukung pelaksanaan kewenangan secara optimal, maka akan muncul fenomena *institutional decoupling*, yaitu kondisi di mana norma hukum hanya dipatuhi secara formal tanpa diinternalisasi dalam praktik.⁴⁴⁰ Hal ini menjadi titik krusial dalam memahami mengapa DPS, meskipun secara normatif memiliki kewenangan yang luas, belum sepenuhnya mampu menjalankan fungsi pengawasan secara efektif dalam sistem LKS di Indonesia.

a. Gap Norma vs Praktik

Kesenjangan antara norma dan praktik (*gap between law in the books and law in action*) merupakan salah satu permasalahan utama dalam implementasi kewenangan DPS. Secara normatif, berbagai regulasi telah memberikan kewenangan yang cukup luas kepada DPS, termasuk dalam pengawasan kepatuhan syariah, persetujuan produk, hingga audit dan pelaporan.⁴⁴¹ Namun, dalam praktiknya, kewenangan tersebut sering kali tidak dijalankan secara optimal, sehingga menimbulkan ketidaksesuaian antara tujuan regulasi dan realitas operasional.

Dalam perspektif Teori Kewenangan, kondisi ini menunjukkan bahwa kewenangan DPS lebih bersifat formal daripada substantif, karena tidak didukung oleh mekanisme penegakan yang kuat.⁴⁴² DPS tidak memiliki kekuatan

⁴³⁹ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

⁴⁴⁰ Mark C. Suchman, "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches," *Academy of Management Review* 20, no. 3 (1995): 575.

⁴⁴¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Pasal 32.

⁴⁴² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 131.

eksekutorial untuk memaksa kepatuhan, sehingga implementasi kewenangannya sangat bergantung pada respons manajemen. Hal ini mengindikasikan bahwa kewenangan yang diberikan belum mencapai level *atribusi* yang memberikan otonomi penuh, melainkan masih berada pada level *mandat* yang terbatas.

Lebih lanjut, dalam perspektif *institutional theory*, fenomena ini dapat dijelaskan sebagai bentuk *symbolic compliance*, di mana LKS memenuhi kewajiban regulatif secara formal tanpa menginternalisasi nilai-nilai syariah secara substantif.⁴⁴³ DPS dalam konteks ini berpotensi berfungsi sebagai legitimasi simbolik terhadap kegiatan usaha, bukan sebagai pengawas yang efektif. Kondisi ini sejalan dengan temuan empiris yang menunjukkan bahwa pengawasan syariah sering kali lebih berorientasi pada pemenuhan regulasi daripada pada substansi kepatuhan.⁴⁴⁴

Dari perspektif *fiduciary duty*, gap ini juga berdampak pada perlindungan nasabah sebagai pihak yang mempercayakan dananya kepada LKS. Ketika pengawasan tidak berjalan secara efektif, maka risiko penyimpangan dari prinsip syariah meningkat, yang pada akhirnya dapat merugikan kepentingan nasabah.⁴⁴⁵ Dengan demikian, kesenjangan antara norma dan praktik tidak hanya menjadi masalah kelembagaan, tetapi juga memiliki implikasi langsung terhadap keadilan dan perlindungan dalam sistem keuangan syariah.

⁴⁴³ W. Richard Scott, *Institutions and Organizations* (Thousand Oaks: Sage Publications, 2014), 56.

⁴⁴⁴ Rym Ayadi Grassa, "Shariah Supervisory Systems in Islamic Financial Institutions," *Journal of Business Research* 64, no. 10 (2011): 105.

⁴⁴⁵ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 46.

b. Perbedaan Antar Sektor

Permasalahan lain yang memengaruhi efektivitas DPS adalah adanya perbedaan implementasi kewenangan antar sektor LKS di Indonesia. Pada sektor perbankan syariah, pengaturan mengenai DPS relatif lebih komprehensif dan sistematis, sehingga pelaksanaan fungsi pengawasan cenderung lebih terstruktur.⁴⁴⁶ Sebaliknya, pada sektor non-bank seperti asuransi, pasar modal, dan fintech syariah, pengaturan mengenai DPS masih bersifat parsial dan belum terintegrasi secara optimal.

Dalam perspektif *institutional theory* Douglass C. North, perbedaan ini mencerminkan adanya variasi dalam *institutional arrangements* yang memengaruhi perilaku aktor dalam sistem.⁴⁴⁷ Ketika aturan main berbeda antar sektor, maka output kelembagaan yang dihasilkan juga akan berbeda. Hal ini menyebabkan tidak adanya standar yang seragam dalam pelaksanaan pengawasan syariah, sehingga berpotensi menimbulkan inkonsistensi dalam penerapan prinsip syariah di tingkat nasional.

Lebih lanjut, dalam perspektif *sharia governance*, kondisi ini menunjukkan lemahnya integrasi sistem pengawasan syariah secara lintas sektor.⁴⁴⁸ Standar internasional seperti yang dikembangkan oleh AAOIFI dan IFSB menekankan pentingnya harmonisasi regulasi dan konsistensi pengawasan sebagai prasyarat utama efektivitas sistem keuangan syariah. Ketidakharmonisan

⁴⁴⁶ Otoritas Jasa Keuangan, *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 55/POJK.03/2016*, Pasal 32.

⁴⁴⁷ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 4.

⁴⁴⁸ AAOIFI, *Governance Standards for Islamic Financial Institutions* (Manama: AAOIFI, 2015), 12.

yang terjadi di Indonesia menunjukkan bahwa sistem pengawasan masih bersifat sektoral dan belum mencapai level integrasi yang ideal.

Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, fragmentasi ini bertentangan dengan prinsip pengawasan yang terpusat dan konsisten dalam menjaga kemaslahatan publik.⁴⁴⁹ Ketika standar pengawasan berbeda-beda, maka potensi terjadinya ketidakadilan dan ketidakpastian hukum juga meningkat. Oleh karena itu, perbedaan antar sektor tidak hanya menjadi persoalan teknis, tetapi juga menyangkut aspek fundamental dalam menjaga integritas sistem keuangan syariah.

c. Indikasi Lemahnya Independensi DPS

Permasalahan paling krusial dalam praktik DPS adalah lemahnya independensi kelembagaan, yang berdampak langsung pada efektivitas pengawasan syariah. Secara struktural, DPS diangkat oleh RUPS dan menerima remunerasi dari LKS yang diawasinya, sehingga menimbulkan ketergantungan yang berpotensi memengaruhi objektivitas.⁴⁵⁰ Kondisi ini secara teoritis bertentangan dengan prinsip independensi yang menjadi fondasi utama dalam sistem pengawasan.

Dalam perspektif Teori Independensi Mautz dan Sharaf, independensi tidak hanya harus ada secara faktual (*independence in fact*), tetapi juga harus tampak secara lahiriah (*independence in appearance*).⁴⁵¹ Ketika DPS memiliki hubungan struktural dan finansial dengan pihak yang diawasi, maka independensi

⁴⁴⁹ Ibn Taymiyyah, *Al-Hisbah fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Sha‘b, 1976), 23.

⁴⁵⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 109.

⁴⁵¹ Robert K. Mautz dan Hussein A. Sharaf, *The Philosophy of Auditing* (Sarasota: American Accounting Association, 1961), 206.

tersebut menjadi dipertanyakan, baik secara substantif maupun perseptual. Hal ini berpotensi menurunkan kepercayaan publik terhadap integritas pengawasan syariah.

Lebih kritis lagi, kondisi ini dapat dianalisis melalui konsep *regulatory capture*, di mana pengawas menjadi tidak objektif karena adanya kedekatan dengan pihak yang diawasi.⁴⁵² Dalam konteks DPS, fenomena ini tercermin dalam kecenderungan untuk mengakomodasi kepentingan manajemen, terutama dalam situasi yang melibatkan keputusan bisnis strategis. Hal ini diperkuat oleh argumentasi dalam dokumen uji materiil yang menunjukkan adanya konflik kepentingan struktural dan ketergantungan ekonomi DPS terhadap LKS, yang pada akhirnya melemahkan fungsi pengawasan secara substantif.

Dalam perspektif *fiduciary duty*, lemahnya independensi DPS juga berimplikasi pada kegagalan dalam menjalankan kewajiban perlindungan terhadap nasabah.⁴⁵³ DPS seharusnya bertindak sebagai fiduciary yang mengutamakan kepentingan beneficiary, namun dalam kondisi ketergantungan struktural, fungsi tersebut berpotensi terdistorsi oleh kepentingan korporasi. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan independensi bukan hanya isu kelembagaan, tetapi juga menyangkut tanggung jawab hukum dan moral dalam sistem keuangan syariah.

Dengan demikian, lemahnya independensi DPS menjadi indikator utama yang menjelaskan mengapa kewenangan yang secara normatif luas tidak mampu diimplementasikan secara efektif dalam praktik. Oleh karena itu, penguatan

⁴⁵² Wafik Grais, "Corporate Governance and Shariah Compliance," *World Bank Working Paper* No. 4054 (2006): 13.

⁴⁵³ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 47.

independensi menjadi prasyarat utama dalam upaya merekonstruksi kedudukan dan kewenangan DPS ke depan.

B. Kendala Independensi DPS dalam Pengawasan LKS

1. Ketergantungan Struktural DPS terhadap LKS

Beranjak dari analisis sebelumnya yang menunjukkan adanya kesenjangan antara konstruksi normatif dan praktik kelembagaan Dewan Pengawas Syariah (DPS), dapat dipahami bahwa persoalan utama yang menghambat efektivitas pengawasan syariah tidak semata terletak pada aspek kewenangan, melainkan pada desain kelembagaan yang memengaruhi independensi DPS itu sendiri. Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, efektivitas pengawasan sangat ditentukan oleh posisi pengawas yang bebas dari intervensi pihak yang diawasi, sehingga mampu menjalankan fungsi korektif secara objektif.⁴⁵⁴ Namun, dalam konteks Lembaga Keuangan Syariah (LKS) di Indonesia, struktur kelembagaan yang menempatkan DPS sebagai bagian dari organ internal justru menciptakan relasi yang tidak sepenuhnya independen. Kondisi ini, jika dianalisis melalui *institutional theory*, menunjukkan adanya konstruksi “aturan main” yang secara sistemik membentuk ketergantungan DPS terhadap LKS, baik secara struktural maupun fungsional.⁴⁵⁵ Oleh karena itu, untuk memahami akar permasalahan independensi DPS secara lebih mendalam, analisis selanjutnya difokuskan pada bentuk-bentuk ketergantungan struktural yang melekat dalam desain kelembagaan

⁴⁵⁴ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sultāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 241.

⁴⁵⁵ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

DPS, khususnya yang berkaitan dengan mekanisme pengangkatan, pemberhentian, serta sistem remunerasi.

a. Pengangkatan dan Pemberhentian

Ketergantungan struktural Dewan Pengawas Syariah (DPS) terhadap Lembaga Keuangan Syariah (LKS) secara paling nyata tercermin dalam mekanisme pengangkatan dan pemberhentiannya. Secara normatif, berbagai regulasi seperti Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Perbankan Syariah, serta Undang-Undang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) menempatkan kewenangan pengangkatan DPS pada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) atau rapat anggota.⁴⁵⁶ Model ini secara konseptual menempatkan DPS sebagai organ yang lahir dari kehendak pemilik modal, sehingga secara struktural berada dalam orbit kekuasaan yang sama dengan pihak yang seharusnya diawasi. Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, kondisi ini jelas bertentangan dengan prinsip dasar pengawasan Islam yang menuntut independensi mutlak muhtasib dari kepentingan pasar.⁴⁵⁷

Jika dianalisis menggunakan *Teori Kewenangan Philipus M. Hadjon*, mekanisme pengangkatan tersebut menunjukkan bahwa otoritas DPS tidak bersumber dari atribusi langsung undang-undang sebagai kekuasaan publik yang mandiri, melainkan cenderung bersifat derivatif melalui mekanisme korporasi.⁴⁵⁸ Akibatnya, posisi DPS lebih menyerupai organ internal perusahaan dibandingkan sebagai otoritas pengawas independen. Dalam kerangka ini, kewenangan DPS

⁴⁵⁶ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 109 ayat (2).

⁴⁵⁷ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 240.

⁴⁵⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 130.

menjadi rentan tereduksi karena legitimasinya tidak sepenuhnya berdiri di atas norma publik, melainkan bergantung pada kehendak pemegang saham yang memiliki kepentingan ekonomi terhadap kinerja lembaga.

Lebih jauh, dalam perspektif Teori Kelembagaan Douglass C. North, desain kelembagaan seperti ini menciptakan *rules of the game* yang tidak netral, karena struktur pengangkatan membentuk relasi kuasa yang timpang antara DPS dan manajemen.⁴⁵⁹ Kondisi ini memperkuat fenomena *institutional isomorphism* sebagaimana dijelaskan oleh DiMaggio dan Powell, di mana keberadaan DPS hanya memenuhi tuntutan formal tata kelola (*symbolic compliance*), tetapi tidak memiliki daya independensi yang substansial dalam praktik.⁴⁶⁰ Dengan demikian, secara struktural DPS terjebak dalam sistem yang secara desain memang tidak memberikan ruang independensi yang memadai.

Kritik terhadap mekanisme ini juga diperkuat oleh argumentasi dalam permohonan uji materiil terhadap beberapa undang-undang terkait DPS, yang menegaskan bahwa pengangkatan oleh RUPS menciptakan konflik kepentingan struktural. DPS diposisikan sebagai pihak yang bergantung pada entitas yang diawasinya, sehingga berpotensi kehilangan objektivitas dalam menjalankan fungsi pengawasan.⁴⁶¹ Dalam perspektif *regulatory governance*, kondisi ini berpotensi melahirkan *regulatory capture*, di mana pengawas secara *de facto*

⁴⁵⁹ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

⁴⁶⁰ Paul J. DiMaggio, "The Iron Cage Revisited," *American Sociological Review* 48, no. 2 (1983): 150.

⁴⁶¹ Dokumen Permohonan Uji Materiil DPS terhadap UUD 1945 (2025), 12.

berada di bawah pengaruh pihak yang diawasi, sehingga fungsi kontrol kehilangan efektivitasnya.⁴⁶²

Lebih problematik lagi, mekanisme pemberhentian DPS yang juga berada di tangan RUPS memperkuat posisi subordinatif tersebut. Ancaman pemberhentian dapat secara implisit menekan DPS untuk tidak mengambil sikap yang terlalu kritis terhadap kebijakan manajemen, terutama jika kebijakan tersebut berkaitan dengan kepentingan profitabilitas. Dalam perspektif Teori Independensi Mautz dan Sharaf, kondisi ini jelas menggerus *independence in fact* maupun *independence in appearance*, karena DPS tidak hanya berpotensi tidak independen secara faktual, tetapi juga dipersepsikan tidak independen oleh publik.⁴⁶³

Dengan demikian, mekanisme pengangkatan dan pemberhentian DPS yang berbasis pada struktur korporasi menunjukkan adanya cacat desain kelembagaan yang fundamental. Dalam kerangka besar penelitian ini, kondisi tersebut menegaskan bahwa kedudukan DPS masih jauh dari konsep “*muhtasib modern*” yang independen sebagaimana dikehendaki dalam teori *wilāyah al-ḥisbah*. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi mendasar yang menggeser mekanisme pengangkatan DPS dari domain privat menuju model yang lebih publik dan independen, agar fungsi pengawasan syariah dapat berjalan secara objektif dan akuntabel.

⁴⁶² Wafik Grais dan Matteo Pellegrini, “Corporate Governance and Shariah Compliance,” World Bank Policy Research Working Paper No. 4054 (2006): 13.

⁴⁶³ Robert K. Mautz dan Hussein A. Sharaf, *The Philosophy of Auditing* (Sarasota: American Accounting Association, 1961), 206.

b. Remunerasi

Selain mekanisme pengangkatan, ketergantungan struktural DPS juga diperkuat oleh sistem remunerasi yang bersumber langsung dari LKS yang diawasi. Dalam praktik yang berlaku saat ini, remunerasi atau kompensasi DPS ditetapkan dan dibayarkan oleh lembaga yang menjadi objek pengawasannya.⁴⁶⁴ Secara konseptual, hal ini menimbulkan ketergantungan ekonomi yang signifikan, karena keberlanjutan posisi DPS secara langsung berkaitan dengan hubungan finansial dengan manajemen LKS. Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, kondisi ini bertentangan dengan prinsip dasar pengawasan yang menuntut kebebasan dari tekanan ekonomi agar pengawas dapat menjalankan fungsi *al-amr bi al-ma'rūf wa al-nahy 'an al-munkar* secara objektif.⁴⁶⁵

Dalam kerangka *Teori Fiduciary Duty* sebagaimana dikemukakan oleh Tamar Frankel, DPS seharusnya bertindak sebagai *fiduciary* yang memiliki kewajiban loyalitas (*duty of loyalty*) dan kehati-hatian (*duty of care*) terhadap nasabah sebagai *beneficiary*.⁴⁶⁶ Namun, ketergantungan finansial terhadap LKS berpotensi menciptakan konflik antara kepentingan *fiduciary* dengan kepentingan ekonomi pribā di DPS. Dalam situasi ini, DPS dapat terdorong untuk menghindari keputusan yang berpotensi merugikan hubungan dengan manajemen, meskipun keputusan tersebut diperlukan untuk menjaga kepatuhan syariah. Lebih lanjut, dalam perspektif Teori Independensi, sistem remunerasi yang berasal dari pihak yang diawasi merupakan salah satu faktor utama yang dapat merusak independensi auditor atau pengawas. Mautz dan Sharaf secara tegas menyatakan

⁴⁶⁴ Otoritas Jasa Keuangan, POJK No. 55/POJK.03/2016, Pasal 45.

⁴⁶⁵ Ibn Taimiyah, *Al-Hisbah fi al-Islam* (Cairo: Dar al-Sha'ab, 1976), 23.

⁴⁶⁶ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 45.

bahwa independensi tidak hanya ditentukan oleh struktur formal, tetapi juga oleh kondisi ekonomi yang memengaruhi objektivitas pengambil keputusan.⁴⁶⁷

Dengan demikian, selama DPS masih bergantung secara finansial pada LKS, maka independensi yang diharapkan secara normatif akan sulit terwujud secara nyata. Dalam perspektif Teori Kelembagaan, kondisi ini menciptakan *institutional constraint* yang menghambat efektivitas pengawasan. Struktur insentif yang tidak netral mendorong perilaku adaptif DPS untuk menyesuaikan diri dengan kepentingan organisasi, bukan dengan prinsip syariah itu sendiri.⁴⁶⁸ Hal ini memperkuat fenomena *symbolic compliance*, di mana pengawasan syariah dijalankan secara formalitas tanpa keberanian untuk melakukan koreksi substantif terhadap praktik yang menyimpang.

Argumentasi ini juga sejalan dengan poin dalam permohonan uji materiil yang menyoroti ketiadaan independensi ekonomi DPS, di mana ketergantungan pada remunerasi dari LKS menyebabkan DPS berpotensi tidak kritis demi mempertahankan posisinya.⁴⁶⁹ Kondisi ini tidak hanya berdampak pada internal lembaga, tetapi juga menimbulkan implikasi yang lebih luas terhadap perlindungan nasabah. Dalam perspektif hukum, hal ini dapat mengarah pada pelanggaran prinsip keadilan dan kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam konstitusi, karena nasabah tidak memperoleh jaminan pengawasan yang benar-benar independen.

⁴⁶⁷ Robert K. Mautz dan Hussein A. Sharaf, *The Philosophy of Auditing*, 207.

⁴⁶⁸ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 5.

⁴⁶⁹ Dokumen Permohonan Uji Materiil DPS terhadap UUD 1945 (2025), 14.

Dengan demikian, sistem remunerasi DPS yang saat ini berlaku merupakan salah satu akar utama lemahnya independensi pengawasan syariah di Indonesia. Dalam kerangka penelitian ini, permasalahan tersebut menegaskan bahwa penguatan independensi DPS tidak cukup dilakukan melalui pengakuan normatif semata, tetapi harus disertai dengan rekonstruksi sistem insentif yang memisahkan DPS dari ketergantungan finansial terhadap LKS. Tanpa perubahan tersebut, DPS akan tetap berada dalam posisi dilematis yang menghambat perannya sebagai pengawas yang objektif, independen, dan bertanggung jawab terhadap kepentingan publik.

2. Konflik Kepentingan dalam Peran DPS

Ketergantungan struktural Dewan Pengawas Syariah (DPS) terhadap Lembaga Keuangan Syariah (LKS) sebagaimana telah diuraikan sebelumnya secara inheren melahirkan konflik kepentingan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan syariah. Konflik ini tidak sekadar bersifat potensial, melainkan merupakan konsekuensi logis dari desain kelembagaan yang menempatkan DPS dalam posisi subordinatif terhadap pihak yang seharusnya diawasi. Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, pengawas (*muhtasib*) dituntut memiliki independensi mutlak agar mampu menjalankan fungsi *al-amr bi al-ma'rūf wa al-nahy 'an al-munkar* secara objektif tanpa intervensi kepentingan ekonomi maupun kekuasaan.⁴⁷⁰ Namun, dalam praktik LKS di Indonesia, DPS justru berada dalam struktur yang secara sistemik membuka ruang kompromi antara kepatuhan syariah dan kepentingan bisnis.

⁴⁷⁰ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 241.

Dalam kerangka Teori Independensi, konflik kepentingan ini dapat dijelaskan melalui konsep *economic dependence*, yaitu kondisi di mana pengawas bergantung secara finansial pada entitas yang diawasinya.⁴⁷¹ Ketika DPS diangkat dan diberhentikan oleh RUPS serta menerima remunerasi dari LKS, maka secara tidak langsung tercipta insentif untuk menjaga hubungan harmonis dengan manajemen, bahkan jika hal tersebut harus mengorbankan ketegasan dalam pengawasan. Kondisi ini sejalan dengan kritik dalam literatur tata kelola yang menyatakan bahwa independensi formal tanpa independensi ekonomi akan menghasilkan pengawasan yang semu (*illusory independence*).

Lebih lanjut, dalam perspektif Teori Kelembagaan, konflik kepentingan tersebut memperkuat fenomena *symbolic compliance*, di mana kepatuhan syariah dijalankan sebatas untuk memenuhi tuntutan regulasi tanpa menjamin substansi penerapannya.⁴⁷² DPS dalam posisi ini berpotensi berfungsi sebagai *legitimizing body* yang memberikan justifikasi atas keputusan manajemen, bukan sebagai *controlling body* yang melakukan koreksi secara independen. Hal ini menunjukkan bahwa desain kelembagaan DPS belum mampu menciptakan mekanisme kontrol yang efektif dalam memastikan kepatuhan syariah yang substantif.

Dalam perspektif Teori *Fiduciary Duty*, konflik kepentingan ini juga berdampak langsung pada perlindungan nasabah sebagai *beneficiary*.⁴⁷³ DPS seharusnya menjalankan *duty of loyalty* dan *duty of care* untuk memastikan bahwa

⁴⁷¹ Robert K. Mautz dan Hussein A. Sharaf, *The Philosophy of Auditing* (Sarasota: American Accounting Association, 1961), 207.

⁴⁷² W. Richard Scott, *Institutions and Organizations* (Thousand Oaks: Sage Publications, 2014), 58.

⁴⁷³ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 46.

seluruh aktivitas LKS tidak merugikan nasabah dari sisi syariah. Namun, ketika DPS berada dalam posisi yang bergantung pada manajemen, maka orientasi pengawasan berpotensi bergeser dari perlindungan nasabah menuju kepentingan institusi. Hal ini memperkuat argumentasi bahwa kegagalan independensi DPS bukan hanya persoalan tata kelola, tetapi juga berimplikasi pada pelanggaran prinsip keadilan dalam sistem keuangan syariah.

Kondisi tersebut juga diperkuat oleh argumentasi dalam dokumen uji materiil yang menyoroti bahwa mekanisme pengangkatan dan remunerasi DPS menciptakan konflik kepentingan struktural yang sistemik. DPS tidak hanya bergantung secara administratif, tetapi juga secara ekonomi pada entitas yang diawasinya, sehingga sulit menjalankan fungsi pengawasan secara kritis.⁴⁷⁴ Dalam perspektif *regulatory governance*, kondisi ini berpotensi mengarah pada *regulatory capture*, di mana pengawas kehilangan independensinya karena kedekatan dengan pihak yang diawasi.

Dengan demikian, konflik kepentingan dalam peran DPS merupakan konsekuensi langsung dari desain kelembagaan yang tidak menjamin independensi secara struktural dan ekonomi. Permasalahan ini menjadi titik krusial yang tidak hanya melemahkan efektivitas pengawasan syariah, tetapi juga membuka ruang bagi penyimpangan prinsip syariah secara sistemik. Dalam konteks ini, konflik kepentingan tidak dapat diselesaikan hanya melalui penguatan etika individu, melainkan memerlukan rekonstruksi kelembagaan yang mampu memutus relasi ketergantungan tersebut.

⁴⁷⁴ Dokumen Permohonan Uji Materiil DPS terhadap UUD 1945 (2025), 14.

3. Dualisme Peran: Advisory vs Supervisory

Konflik kepentingan yang melekat dalam struktur DPS selanjutnya diperparah oleh adanya dualisme peran yang secara normatif dilembagakan dalam sistem pengawasan syariah, yaitu sebagai pemberi nasihat (*advisory*) sekaligus sebagai pengawas (*supervisory*). Dualisme ini menciptakan problem konseptual yang lebih mendalam, karena DPS tidak hanya menghadapi tekanan eksternal dari struktur kelembagaan, tetapi juga menghadapi konflik internal dalam menjalankan fungsi yang secara inheren bertentangan. Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, fungsi pengawasan seharusnya bersifat korektif dan independen, sehingga tidak dapat dicampur dengan fungsi konsultatif yang berpotensi mengaburkan objektivitas.⁴⁷⁵

Dalam kerangka Teori Independensi, dualisme ini menimbulkan *self-review threat*, yaitu kondisi di mana DPS harus menilai kembali keputusan atau rekomendasi yang sebelumnya mereka berikan kepada manajemen.⁴⁷⁶ Ketika DPS terlibat dalam proses perancangan produk atau kebijakan melalui fungsi advisory, maka pada saat yang sama DPS juga harus mengawasi implementasi kebijakan tersebut. Situasi ini menciptakan konflik epistemik yang serius, karena objektivitas pengawasan menjadi tereduksi oleh keterlibatan sebelumnya dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam perspektif Teori Kelembagaan, dualisme peran ini mencerminkan kegagalan dalam menerapkan prinsip *separation of function* yang menjadi dasar

⁴⁷⁵ Ibn Taymiyyah, *Al-Hisbah fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Sha'ab, 1976), 24.

⁴⁷⁶ Robert K. Mautz dan Hussein A. Sharaf, *The Philosophy of Auditing* (Sarasota: American Accounting Association, 1961), 209.

tata kelola modern.⁴⁷⁷ DPS dalam kondisi ini tidak memiliki batas fungsi yang jelas, sehingga berpotensi mengalami *role confusion* yang berdampak pada melemahnya efektivitas pengawasan. Hal ini memperkuat fenomena *institutional inefficiency*, di mana lembaga yang dirancang untuk mengawasi justru kehilangan kapasitas kritisnya karena terlibat dalam proses yang seharusnya diawasi.

Lebih jauh, dalam perspektif Teori Kewenangan, dualisme ini menunjukkan bahwa kewenangan DPS belum dikonstruksi secara tegas antara fungsi konsultatif dan fungsi pengawasan.⁴⁷⁸ DPS tidak memiliki garis demarkasi yang jelas dalam menjalankan otoritasnya, sehingga berpotensi menciptakan bias dalam pengambilan keputusan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kewenangan DPS masih bersifat kabur (*blurred authority*), yang pada akhirnya melemahkan legitimasi pengawasan syariah itu sendiri.

Dalam perspektif Teori *Fiduciary Duty*, dualisme peran ini juga berimplikasi pada potensi kegagalan dalam menjalankan kewajiban fiduciary terhadap nasabah.⁴⁷⁹ Ketika DPS lebih dominan dalam fungsi advisory, maka fungsi pengawasan yang seharusnya melindungi kepentingan nasabah menjadi kurang optimal. Hal ini berpotensi menjadikan DPS sebagai *rubber stamp institution*, yaitu lembaga yang hanya memberikan legitimasi formal terhadap kebijakan manajemen tanpa melakukan pengujian kritis terhadap kesesuaian syariahnya.

⁴⁷⁷ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 5.

⁴⁷⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 131.

⁴⁷⁹ amar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 47.

Dengan demikian, dualisme peran DPS tidak hanya memperkuat konflik kepentingan yang telah ada, tetapi juga menciptakan problem struktural dalam desain kelembagaan pengawasan syariah. DPS dalam kondisi ini dapat dikategorikan sebagai *pseudo-supervisory body*, yaitu lembaga yang secara formal memiliki fungsi pengawasan, tetapi secara substantif tidak mampu menjalankannya secara independen. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pengawasan syariah yang efektif, diperlukan rekonstruksi yang memisahkan secara tegas fungsi advisory dan supervisory, sehingga DPS dapat menjalankan peran pengawasan secara objektif dan akuntabel.

4. Fragmentasi Regulasi Antar Sektor

Permasalahan independensi Dewan Pengawas Syariah (DPS) tidak hanya bersumber dari desain internal kelembagaan, tetapi juga diperparah oleh fragmentasi regulasi antar sektor Lembaga Keuangan Syariah (LKS) di Indonesia. Regulasi yang mengatur DPS tersebar dalam berbagai instrumen hukum mulai dari Undang-Undang Perbankan Syariah, Undang-Undang Perseroan Terbatas, hingga Undang-Undang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK) yang masing-masing memiliki pendekatan dan penekanan berbeda. Kondisi ini menunjukkan bahwa pengaturan DPS belum berada dalam satu kerangka hukum yang terintegrasi, sehingga menciptakan inkonsistensi dalam kedudukan, kewenangan, dan mekanisme pengawasan syariah di berbagai sektor.⁴⁸⁰ Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, pengawasan seharusnya bersifat terpusat dan memiliki otoritas yang seragam untuk menjamin konsistensi penerapan prinsip

⁴⁸⁰ Achmad Zuhdi et al., "Towards an Integrated Sharia Governance Model in Indonesia," *Al-Istinbath: Jurnal Hukum Islam* 10, no. 2 (2025): 216.

syariah, sehingga fragmentasi regulasi justru bertentangan dengan prinsip kesatuan otoritas pengawasan tersebut.

Dalam kerangka Teori Kelembagaan, fragmentasi ini mencerminkan lemahnya desain *rules of the game* yang mengatur interaksi antar lembaga dalam sistem keuangan syariah.⁴⁸¹ Ketidakharmonisan regulasi menyebabkan DPS beroperasi dalam lingkungan kelembagaan yang tidak seragam, sehingga membuka ruang interpretasi yang berbeda-beda dalam penerapan prinsip syariah. Hal ini sejalan dengan fenomena *institutional fragmentation* yang berdampak pada menurunnya efektivitas koordinasi dan pengawasan lintas sektor. Akibatnya, standar kepatuhan syariah menjadi relatif dan tidak memiliki tolok ukur nasional yang kuat.

Lebih lanjut, dalam perspektif *regulatory governance*, fragmentasi regulasi ini juga berpotensi menciptakan *regulatory arbitrage*, di mana lembaga keuangan dapat memilih struktur atau sektor dengan pengawasan yang relatif lebih longgar.⁴⁸² Kondisi ini tidak hanya melemahkan fungsi DPS, tetapi juga merusak integritas sistem keuangan syariah secara keseluruhan. Argumentasi ini diperkuat oleh dokumen uji materiil yang menyoroti bahwa ketidakkonsistenan pengaturan DPS antar sektor menciptakan ketidakpastian hukum bagi nasabah, karena tidak ada jaminan bahwa standar pengawasan syariah diterapkan secara seragam.⁴⁸³ Dengan demikian, fragmentasi regulasi tidak hanya merupakan persoalan teknis,

⁴⁸¹ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 4.

⁴⁸² Wafik Grais and Matteo Pellegrini, "Corporate Governance and Shariah Compliance in Institutions Offering Islamic Financial Services," World Bank Policy Research Working Paper No. 4054 (2006): 12.

⁴⁸³ Dokumen Permohonan Uji Materiil DPS terhadap UUD 1945 (2025), 18.

tetapi merupakan problem struktural yang berdampak langsung pada kualitas pengawasan syariah.

5. Keterbatasan Kapasitas dan Profesionalitas DPS

Selain problem struktural dan regulatif, efektivitas independensi DPS juga sangat dipengaruhi oleh keterbatasan kapasitas dan profesionalitas sumber daya manusia. DPS dituntut memiliki kompetensi multidisipliner yang mencakup *fiqh muamalah*, hukum, keuangan, serta manajemen risiko. Namun, dalam praktiknya, ketersediaan SDM yang memiliki kombinasi kompetensi tersebut masih sangat terbatas.⁴⁸⁴ Dalam perspektif *wilāyah al-hisbah*, pengawas tidak hanya dituntut memiliki integritas moral, tetapi juga kapasitas intelektual yang memadai untuk memahami kompleksitas transaksi ekonomi. Keterbatasan kapasitas ini menyebabkan DPS sering kali tidak mampu mengimbangi kompleksitas produk keuangan modern yang semakin inovatif.

Dalam kerangka Teori Kelembagaan, kondisi ini menunjukkan adanya *capacity constraint* yang menghambat efektivitas fungsi pengawasan.⁴⁸⁵ Lembaga yang secara formal memiliki kewenangan yang cukup, namun tidak didukung oleh kapasitas yang memadai, cenderung menghasilkan pengawasan yang lemah dan tidak optimal. Hal ini juga berkaitan dengan fenomena *institutional decoupling*, di mana struktur formal tidak diikuti oleh kemampuan operasional yang memadai.

⁴⁸⁴ Rodney Wilson, "Shariah Governance for Islamic Financial Institutions," *Journal of Islamic Banking and Finance* 27, no. 1 (2010): 32.

⁴⁸⁵ W. Richard Scott, *Institutions and Organizations* (Thousand Oaks: Sage Publications, 2014), 60.

Lebih jauh, dalam perspektif Teori Independensi, keterbatasan kapasitas ini secara tidak langsung memperkuat ketergantungan DPS terhadap informasi dan analisis yang disediakan oleh manajemen.⁴⁸⁶ Kondisi ini menciptakan *informational asymmetry* yang membuat DPS tidak sepenuhnya mampu melakukan verifikasi secara independen. Akibatnya, fungsi pengawasan menjadi reaktif dan tidak proaktif, serta berpotensi hanya mengandalkan justifikasi yang diberikan oleh pihak yang diawasi.

Dalam perspektif Teori *Fiduciary Duty*, keterbatasan profesionalitas DPS juga berimplikasi pada kegagalan dalam menjalankan kewajiban perlindungan terhadap nasabah.⁴⁸⁷ DPS yang tidak memiliki kapasitas memadai berisiko tidak mampu mendeteksi praktik yang menyimpang dari prinsip syariah, sehingga potensi kerugian nasabah meningkat. Oleh karena itu, penguatan kapasitas dan profesionalitas DPS menjadi prasyarat utama untuk mewujudkan pengawasan syariah yang efektif dan akuntabel.

6. Dampak terhadap Kepatuhan Syariah

Akumulasi dari berbagai permasalahan, mulai dari konflik kepentingan, dualisme peran, fragmentasi regulasi, hingga keterbatasan kapasitas pada akhirnya bermuara pada melemahnya tingkat kepatuhan syariah dalam praktik LKS. Kepatuhan syariah yang seharusnya menjadi fondasi utama sistem keuangan syariah berpotensi tereduksi menjadi sekadar formalitas administratif. Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, kondisi ini merupakan bentuk kegagalan sistemik

⁴⁸⁶ Robert K. Mautz and Hussein A. Sharaf, *The Philosophy of Auditing* (Sarasota: American Accounting Association, 1961), 210.

⁴⁸⁷ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 48.

dalam menjalankan fungsi pengawasan yang seharusnya menjamin keadilan dan kemaslahatan dalam aktivitas ekonomi.⁴⁸⁸

Dalam kerangka Teori Kelembagaan, lemahnya kepatuhan syariah mencerminkan terjadinya *institutional failure*, di mana institusi yang dirancang untuk mengawasi tidak mampu menjalankan fungsinya secara efektif.⁴⁸⁹ Hal ini diperkuat oleh fenomena *symbolic compliance*, di mana lembaga keuangan hanya memenuhi aspek formal regulasi tanpa memastikan substansi kepatuhan terhadap prinsip syariah. Kondisi ini berpotensi merusak kredibilitas industri keuangan syariah di mata publik.

Lebih lanjut, dalam perspektif Teori *Fiduciary Duty*, lemahnya kepatuhan syariah merupakan bentuk pelanggaran terhadap kepercayaan (*trust*) yang diberikan oleh nasabah kepada LKS.⁴⁹⁰ Nasabah yang memilih layanan keuangan syariah memiliki ekspektasi bahwa dana mereka dikelola sesuai dengan prinsip syariah. Ketika pengawasan tidak berjalan secara independen dan efektif, maka kepercayaan tersebut tercederai, yang pada akhirnya dapat menimbulkan risiko reputasi yang signifikan bagi industri.

Dalam perspektif *regulatory governance*, kondisi ini juga menunjukkan adanya kegagalan negara dalam menyediakan sistem pengawasan yang setara dengan sektor keuangan konvensional.⁴⁹¹ Argumentasi dalam dokumen uji

⁴⁸⁸ Ibn Taymiyyah, *Al-Hisbah fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Sha'ab, 1976), 25.

⁴⁸⁹ W. Richard Scott, *Institutions and Organizations* (Thousand Oaks: Sage Publications, 2014), 62.

⁴⁹⁰ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 49.

⁴⁹¹ Rym Ayadi Grassa, "Shariah Supervisory Systems in Islamic Financial Institutions," *Journal of Business Research* 64, no. 10 (2011): 105.

materiil bahkan menegaskan bahwa lemahnya independensi DPS dapat menimbulkan diskriminasi struktural terhadap nasabah syariah, karena mereka tidak mendapatkan tingkat perlindungan yang sama dengan nasabah konvensional. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan DPS tidak hanya berdampak pada aspek kelembagaan, tetapi juga menyentuh aspek keadilan hukum dan perlindungan konsumen.

Dengan demikian, dampak dari berbagai kendala independensi DPS tidak hanya bersifat internal, tetapi juga sistemik dan multidimensional. Lemahnya kepatuhan syariah yang dihasilkan bukan hanya mencerminkan kegagalan fungsi DPS, tetapi juga menunjukkan perlunya rekonstruksi menyeluruh terhadap desain kelembagaan, regulasi, dan mekanisme pengawasan syariah di Indonesia.

C. Rekonstruksi Kedudukan DPS dalam Menjamin Independensi LKS

Kebutuhan rekonstruksi kedudukan Dewan Pengawas Syariah (DPS) dalam sistem Lembaga Keuangan Syariah (LKS) merupakan konsekuensi logis dari temuan sebelumnya yang menunjukkan adanya kelemahan struktural, normatif, dan fungsional yang berdampak pada belum optimalnya independensi pengawasan syariah. Dalam perspektif hukum progresif, rekonstruksi diperlukan agar hukum tidak berhenti pada legitimasi formal, tetapi mampu menjawab tuntutan keadilan substantif dalam praktik ekonomi syariah.⁴⁹² Hal ini sejalan dengan konsep *wilāyah al-hisbah* yang menempatkan pengawas sebagai otoritas independen yang bertugas menjaga integritas pasar secara objektif,⁴⁹³ serta diperkuat oleh teori kelembagaan yang menekankan pentingnya desain aturan dan

⁴⁹² Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), 45.

⁴⁹³ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 240.

struktur insentif yang mampu menjamin independensi secara nyata.⁴⁹⁴ Oleh karena itu, rekonstruksi kedudukan DPS harus diarahkan pada penguatan karakter sebagai *quasi-public authority* yang memiliki kewenangan atribusi dan tanggung jawab *fiduciary* terhadap kepentingan nasabah, sehingga mampu menjalankan fungsi pengawasan secara independen, akuntabel, dan profesional.⁴⁹⁵ Dengan landasan tersebut, pembahasan selanjutnya difokuskan pada prinsip dasar rekonstruksi DPS yang meliputi independensi, akuntabilitas, dan profesionalitas sebagai fondasi model pengawasan syariah yang ideal.⁴⁹⁶ Rekonstruksi Kedudukan Kelembagaan DPS, Rekonstruksi Kewenangan DPS, Rekonstruksi Relasi DPS dengan OJK dan DSN-MUI, Harmonisasi Regulasi DPS Antar Sektor, Model Ideal Independensi DPS (dengan perbandingan internasional opsional)

1. Prinsip Dasar Rekonstruksi DPS

Rekonstruksi kedudukan Dewan Pengawas Syariah (DPS) tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dimulai dari perumusan prinsip dasar yang menjadi fondasi normatif dan kelembagaan. Sebagaimana telah diuraikan dalam bagian sebelumnya, permasalahan utama DPS terletak pada cacat independensi yang bersifat struktural, fungsional, dan normatif. Oleh karena itu, rekonstruksi tidak cukup hanya memperbaiki aspek regulasi, tetapi harus menyentuh secara simultan dimensi struktur, substansi, dan budaya hukum

⁴⁹⁴ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

⁴⁹⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 130.

⁴⁹⁶ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 45.

sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman.⁴⁹⁷ Dalam konteks ini, rekonstruksi DPS diarahkan untuk mentransformasi posisinya dari sekadar organ internal menjadi otoritas pengawas yang memiliki legitimasi publik dan kekuatan eksekutorial.

Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, prinsip dasar rekonstruksi harus mengembalikan DPS pada hakikatnya sebagai *muhtasib modern*, yaitu pengawas yang memiliki independensi mutlak dalam menegakkan prinsip syariah.⁴⁹⁸ Konsep ini menegaskan bahwa pengawasan syariah tidak boleh berada di bawah subordinasi kepentingan korporasi, melainkan harus berdiri sebagai otoritas yang mampu melakukan koreksi bahkan terhadap keputusan manajemen. Hal ini sejalan dengan gagasan Muhammad Baqir al-Sadr tentang *Daulah al-Isyraf*, yang menempatkan negara atau otoritas publik sebagai pengawas utama dalam menjaga keadilan ekonomi.⁴⁹⁹

Lebih lanjut, dalam kerangka Teori Kewenangan, rekonstruksi ini harus mengarah pada perubahan sifat kewenangan DPS dari *mandat* menjadi *atribusi* sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon.⁵⁰⁰ Artinya, kewenangan DPS harus bersumber langsung dari undang-undang dan memiliki daya paksa hukum yang mandiri, bukan sekadar pelimpahan dari organ lain. Dengan demikian, DPS tidak lagi berada dalam posisi subordinatif, tetapi menjadi bagian dari sistem pengawasan publik yang memiliki legitimasi kuat.

⁴⁹⁷ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), 15.

⁴⁹⁸ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 241.

⁴⁹⁹ Muhammad Baqir al-Sadr, *Iqtisādunā* (Beirut: Dar al-Ta'aruf, 1982), 456.

⁵⁰⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 131.

Berdasarkan konstruksi tersebut, prinsip dasar rekonstruksi DPS dapat dirumuskan ke dalam tiga pilar utama, yaitu independensi, akuntabilitas, dan profesionalitas, yang secara konseptual saling berkaitan dan menjadi prasyarat bagi terwujudnya pengawasan syariah yang efektif.

a. Independensi

Independensi merupakan prinsip fundamental dalam rekonstruksi DPS, sekaligus menjadi titik paling krusial dari seluruh permasalahan yang telah diidentifikasi. Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, independensi bukan sekadar atribut kelembagaan, tetapi merupakan syarat ontologis bagi sahnya fungsi pengawasan. Al-Mawardi menegaskan bahwa *muhtasib* harus bebas dari pengaruh kekuasaan dan kepentingan ekonomi agar mampu menjalankan fungsi korektif secara objektif.⁵⁰¹ Dengan demikian, setiap bentuk ketergantungan struktural maupun finansial pada pihak yang diawasi secara konseptual bertentangan dengan prinsip dasar pengawasan syariah.

Dalam kerangka Teori Independensi, sebagaimana dikemukakan oleh Robert K. Mautz dan Hussein A. Sharaf, independensi harus mencakup *independence in fact* dan *independence in appearance*.⁵⁰² Dalam konteks DPS, kedua aspek ini belum terpenuhi karena mekanisme pengangkatan oleh RUPS dan remunerasi dari LKS menciptakan ketergantungan struktural dan ekonomi. Hal ini juga sejalan dengan argumentasi dalam dokumen uji materiil yang menyatakan bahwa desain tersebut melahirkan konflik kepentingan sistemik yang melemahkan objektivitas pengawasan.

⁵⁰¹ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 242.

⁵⁰² Robert K. Mautz and Hussein A. Sharaf, *The Philosophy of Auditing* (Sarasota: American Accounting Association, 1961), 207.

Oleh karena itu, rekonstruksi independensi DPS harus dilakukan secara radikal melalui pemisahan struktural dari LKS. Model yang ditawarkan adalah reposisi DPS sebagai *organ semi-publik* yang memiliki hubungan langsung dengan regulator atau otoritas syariah nasional, bukan dengan manajemen LKS. Model ini mendekati praktik di Malaysia melalui Bank Negara Malaysia yang menempatkan pengawasan syariah pada level regulator.⁵⁰³ Dengan demikian, DPS tidak lagi menjadi “pegawai” lembaga yang diawasi, melainkan menjadi pengawas eksternal yang memiliki legitimasi publik.

Lebih tegas lagi, dalam perspektif konstitusional, ketergantungan DPS terhadap LKS berpotensi melanggar prinsip kepastian hukum dan perlindungan hak milik sebagaimana diargumentasikan dalam uji materiil. Oleh karena itu, rekonstruksi independensi tidak hanya merupakan kebutuhan akademik, tetapi juga merupakan imperatif konstitusional untuk menjamin keadilan bagi nasabah.

b. Akuntabilitas

Selain independensi, prinsip akuntabilitas menjadi pilar kedua dalam rekonstruksi DPS. Independensi tanpa akuntabilitas berpotensi melahirkan kekuasaan yang tidak terkendali, sehingga diperlukan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas dan terukur. Dalam perspektif *Teori Fiduciary Duty*, sebagaimana dikemukakan oleh Tamar Frankel, DPS harus diposisikan sebagai pemegang amanah (*fiduciary*) yang memiliki kewajiban hukum tinggi terhadap nasabah sebagai *beneficiary*.⁵⁰⁴ Hal ini berarti setiap tindakan atau

⁵⁰³ Bank Negara Malaysia, *Shariah Governance Framework* (Kuala Lumpur: BNM, 2019), 6.

⁵⁰⁴ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 47.

kelalaian DPS dalam menjalankan pengawasan harus dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum.

Dalam kerangka *wilāyah al-ḥisbah*, akuntabilitas juga merupakan bagian integral dari fungsi pengawasan, karena muhtasib tidak hanya bertanggung jawab kepada penguasa, tetapi juga kepada masyarakat.⁵⁰⁵ Oleh karena itu, rekonstruksi DPS harus menciptakan mekanisme akuntabilitas ganda, yaitu kepada regulator dan kepada publik. Hal ini dapat diwujudkan melalui kewajiban pelaporan yang transparan, audit syariah independen, serta mekanisme pengawasan eksternal terhadap kinerja DPS.

Lebih lanjut, dalam perspektif Teori Kelembagaan, akuntabilitas berfungsi sebagai mekanisme untuk mengurangi *agency problem* dan *information asymmetry* dalam hubungan antara DPS, manajemen, dan nasabah.⁵⁰⁶ Tanpa akuntabilitas yang kuat, independensi DPS berpotensi menjadi formalitas tanpa kontrol yang efektif. Oleh karena itu, rekonstruksi harus mencakup penguatan sistem pelaporan, standar audit syariah, serta kemungkinan pengenaan sanksi hukum terhadap DPS yang lalai menjalankan tugasnya.

Dalam konteks ini, gagasan “*liabilitas personal DPS*” menjadi penting sebagai bagian dari pembaruan hukum. DPS tidak lagi sekadar memberikan opini, tetapi juga bertanggung jawab secara hukum atas dampak dari keputusan tersebut. Ini merupakan bentuk rekonstruksi progresif yang mengubah DPS dari *symbolic authority* menjadi *responsible authority*.

⁵⁰⁵ Ibn Taymiyyah, *Al-Hisbah fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Sha’ab, 1976), 25.

⁵⁰⁶ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 27.

c. Profesionalitas

Prinsip ketiga dalam rekonstruksi DPS adalah profesionalitas, yang menjadi prasyarat bagi efektivitas independensi dan akuntabilitas. Dalam praktiknya, salah satu kelemahan utama DPS adalah keterbatasan kapasitas dalam menghadapi kompleksitas produk keuangan modern. Oleh karena itu, rekonstruksi harus mencakup penguatan standar kompetensi dan profesionalitas DPS secara sistematis.

Dalam perspektif Teori Kelembagaan, sebagaimana dikemukakan oleh Douglass C. North, kualitas institusi sangat ditentukan oleh kualitas aktor yang menjalankannya.⁵⁰⁷ DPS yang tidak memiliki kompetensi multidisipliner akan kesulitan menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, sehingga berpotensi hanya menjadi formalitas kelembagaan. Hal ini juga sejalan dengan kritik terhadap fenomena *symbolic compliance* yang telah diuraikan sebelumnya.

Lebih lanjut, dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, profesionalitas tidak hanya mencakup aspek teknis, tetapi juga integritas moral dan komitmen terhadap nilai-nilai syariah.⁵⁰⁸ DPS harus memiliki kapasitas untuk *memahami fiqh muamalah* sekaligus dinamika keuangan modern, sehingga mampu melakukan penilaian secara komprehensif.

Oleh karena itu, rekonstruksi profesionalitas DPS harus mencakup standarisasi sertifikasi nasional, peningkatan kapasitas berkelanjutan, serta pembentukan sistem seleksi yang ketat dan independen. Selain itu, perlu

⁵⁰⁷ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 36.

⁵⁰⁸ Ibn Taymiyyah, *Al-Hisbah fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Sha'ab, 1976), 27.

dipertimbangkan pembentukan *pool nasional DPS* yang dikelola oleh otoritas independen, sehingga mengurangi ketergantungan pada LKS dalam proses rekrutmen.

Dengan demikian, profesionalitas tidak hanya menjadi pelengkap, tetapi merupakan fondasi operasional yang memastikan bahwa independensi dan akuntabilitas DPS dapat dijalankan secara efektif.

2. Rekonstruksi Kedudukan Kelembagaan DPS

Rekonstruksi kedudukan kelembagaan Dewan Pengawas Syariah (DPS) dalam sistem Lembaga Keuangan Syariah (LKS) merupakan langkah strategis untuk mengatasi problem struktural yang selama ini melemahkan independensi dan efektivitas pengawasan syariah. Sebagaimana telah dianalisis pada bagian sebelumnya, kedudukan DPS yang ditempatkan sebagai organ internal LKS menciptakan relasi subordinatif terhadap manajemen, sehingga berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dan mengurangi objektivitas pengawasan. Dalam perspektif Teori Kelembagaan, kondisi ini menunjukkan adanya kegagalan desain “*rules of the game*” yang tidak mampu menciptakan insentif dan struktur yang mendukung independensi pengawas.⁵⁰⁹ Oleh karena itu, rekonstruksi kelembagaan DPS harus diarahkan pada perubahan fundamental dalam struktur dan relasi kelembagaan, bukan sekadar perbaikan normatif yang bersifat kosmetik.

Dalam kerangka *wilāyah al-ḥisbah*, rekonstruksi kelembagaan DPS harus menempatkannya sebagai institusi yang memiliki karakter independen dan

⁵⁰⁹ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

terpisah dari kepentingan ekonomi yang diawasi. Al-Mawardi menegaskan bahwa *muhtasib* sebagai pengawas pasar tidak boleh berada dalam subordinasi pelaku ekonomi, karena hal tersebut akan menghilangkan objektivitas dalam menegakkan *al-amr bi al-ma'rūf wa al-nahy 'an al-munkar*.⁵¹⁰ Pandangan ini diperkuat oleh Ibnu Taimiyah yang menekankan pentingnya otoritas korektif yang bebas dari tekanan kekuasaan ekonomi demi menjaga keadilan pasar.⁵¹¹ Dalam konteks modern, gagasan ini dapat diterjemahkan sebagai kebutuhan untuk memisahkan DPS dari struktur internal LKS dan mengarahkannya sebagai bagian dari otoritas pengawasan yang memiliki karakter publik (*public oversight function*).

Secara konseptual, terdapat beberapa model rekonstruksi kelembagaan DPS yang dapat dipertimbangkan.

Pertama, model *semi-independen*, di mana DPS tetap berada dalam struktur LKS, tetapi dengan penguatan mekanisme pengangkatan, remunerasi, dan pelaporan yang tidak lagi sepenuhnya dikendalikan oleh RUPS. Dalam model ini, peran regulator seperti Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan otoritas syariah (DSN-MUI) diperkuat dalam proses seleksi dan evaluasi DPS, sehingga dapat mengurangi ketergantungan struktural terhadap manajemen.⁵¹² Model ini relatif realistis dalam konteks transisi, namun masih menyisakan potensi konflik kepentingan karena DPS tetap menjadi bagian dari struktur internal lembaga.

Kedua, model independen terintegrasi dengan regulator merupakan desain kelembagaan yang menempatkan pengawasan syariah tidak lagi sepenuhnya

⁵¹⁰ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 240.

⁵¹¹ Ibn Taymiyyah, *Al-Hisbah fi al-Islam* (Cairo: Dar al-Sha'b, 1976), 25.

⁵¹² Otoritas Jasa Keuangan, *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 55/POJK.03/2016 tentang Penerapan Tata Kelola bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah*, Pasal 32.

berada di dalam struktur internal LKS, tetapi berada dalam koordinasi otoritas eksternal yang bersifat independen. Dalam konteks Indonesia, otoritas ini dapat berupa penguatan peran Otoritas Jasa Keuangan sebagai pengawas sektor jasa keuangan yang bersinergi dengan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia sebagai otoritas fatwa, atau bahkan melalui pembentukan lembaga baru khusus pengawasan syariah yang berdiri terpisah dari korporasi. Model ini mengacu pada praktik di Bank Negara Malaysia yang memiliki *Shariah Advisory Council* sebagai otoritas nasional dalam menentukan dan mengawasi kepatuhan syariah. Dalam sistem ini, DPS tidak lagi diangkat oleh RUPS, melainkan ditunjuk atau disertifikasi oleh otoritas independen, sehingga terbebas dari ketergantungan struktural maupun finansial terhadap lembaga yang diawasi.⁵¹³

Selanjutnya, dalam model ini DPS berperan sebagai perpanjangan tangan dari otoritas pengawas eksternal, dengan tanggung jawab yang langsung kepada regulator, bukan kepada manajemen LKS. Hal ini menyebabkan posisi DPS berubah dari sekadar bagian internal perusahaan menjadi bagian dari sistem pengawasan publik yang memiliki legitimasi negara. Dari perspektif Teori Independensi, kondisi ini lebih mampu menjamin independensi secara nyata (*independence in fact*) maupun secara tampilan (*independence in appearance*), karena tidak ada hubungan subordinasi atau ketergantungan ekonomi dengan pihak yang diawasi.⁵¹⁴ Selain itu, jika dilihat dari konsep *wilāyah al-ḥisbah*, model ini lebih mendekati peran ideal *muhtasib* sebagai pengawas yang berdiri di

⁵¹³ Bank Negara Malaysia, *Shariah Governance Framework* (Kuala Lumpur: BNM, 2019), 5.

⁵¹⁴ Robert K. Mautz and Hussein A. Sharaf, *The Philosophy of Auditing* (Sarasota: American Accounting Association, 1961), 206.

atas kepentingan pasar dan bertugas menjaga keadilan secara objektif.⁵¹⁵ Oleh karena itu, model ini dinilai sebagai pendekatan yang lebih kuat dalam mengurangi konflik kepentingan sekaligus meningkatkan kualitas dan integritas pengawasan syariah di Indonesia.

Ketiga, model *hybrid (quasi-public authority)*, yang menggabungkan karakter internal dan eksternal dengan menempatkan DPS sebagai organ yang secara fungsional berada di luar struktur manajemen, tetapi tetap memiliki akses langsung ke operasional LKS. Dalam model ini, DPS diposisikan sebagai representasi otoritas publik dalam lembaga privat, dengan kewenangan atribusi yang bersumber langsung dari undang-undang.⁵¹⁶ Model ini sejalan dengan konsep rekonstruksi sebagai “*muhtasib modern*” yang tidak hanya berfungsi sebagai penasihat, tetapi juga sebagai otoritas pengawas yang memiliki legitimasi publik dan daya paksa hukum.

Dari ketiga model tersebut, penelitian ini mengusulkan model *semi-independen terintegrasi* sebagai formulasi ideal dalam konteks Indonesia. Model ini merupakan sintesis antara pendekatan semi-independen dan model pengawasan terintegrasi dengan regulator, yang dirancang untuk menjawab keterbatasan struktural dan fungsional dalam sistem pengawasan syariah yang berlaku saat ini. Dalam konstruksi ini, Dewan Pengawas Syariah (DPS) tetap berada pada level operasional di dalam Lembaga Keuangan Syariah (LKS) guna menjaga efektivitas pengawasan secara langsung terhadap aktivitas bisnis, namun tidak lagi berada dalam ketergantungan penuh terhadap manajemen internal.

⁵¹⁵ Al-Mawardi, *Al-Ahkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 240.

⁵¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 130.

Integrasi kelembagaan diwujudkan melalui penguatan peran regulator dan otoritas syariah nasional dalam mekanisme pengangkatan, evaluasi, serta pengawasan kinerja DPS, sehingga tercipta hubungan koordinatif yang bersifat vertikal. Dengan demikian, DPS memperoleh legitimasi kewenangan yang tidak semata-mata bersumber dari struktur korporasi, melainkan juga dari sistem pengawasan publik yang lebih luas. Model ini memungkinkan DPS menjalankan fungsi pengawasan secara lebih objektif dan independen, karena tidak lagi sepenuhnya terikat pada kepentingan internal lembaga yang diawasi.⁵¹⁷

Dalam perspektif Teori Kewenangan, model ini membuka ruang bagi pemberian kewenangan atribusi kepada DPS sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat terhadap kebijakan manajemen. Sementara itu, dalam perspektif *fiduciary duty*, posisi DPS sebagai bagian dari sistem pengawasan yang terintegrasi memperkuat tanggung jawabnya terhadap kepentingan nasabah sebagai *beneficiary*.⁵¹⁸ Oleh karena itu, model *semi-independen terintegrasi* ini dinilai sebagai pendekatan yang paling adaptif, karena mampu mengakomodasi kebutuhan independensi sekaligus menjaga efektivitas pengawasan operasional dalam sistem keuangan syariah di Indonesia.

Dengan demikian, formulasi model ini merupakan kontribusi ilmiah utama (*state of the art*) penelitian, yang menawarkan paradigma baru pengawasan syariah melalui integrasi kelembagaan berbasis kewenangan atribusi dan legitimasi publik guna memperkuat independensi dan efektivitas Dewan Pengawas Syariah dalam sistem hukum keuangan syariah Indonesia. Transformasi

⁵¹⁷ Bank Negara Malaysia, *Shariah Governance Framework* (Kuala Lumpur: Bank Negara Malaysia, 2019), 5.

⁵¹⁸ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 23.

ini menjadi kunci dalam membangun sistem sharia governance yang tidak lagi bersifat simbolik, melainkan mampu menjamin kepatuhan syariah secara nyata dan berkelanjutan dalam seluruh sektor LKS di Indonesia.⁵¹⁹

3. Rekonstruksi Kewenangan DPS

Rekonstruksi kewenangan Dewan Pengawas Syariah (DPS) merupakan konsekuensi logis dari rekonstruksi kedudukan kelembagaan yang telah diuraikan sebelumnya. Kelemahan utama sistem pengawasan syariah saat ini tidak hanya terletak pada posisi DPS yang tidak independen, tetapi juga pada sifat kewenangannya yang masih terbatas dan cenderung bersifat “mandat” daripada “atribusi”. Dalam perspektif Teori Kewenangan, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, kewenangan yang bersumber dari atribusi undang-undang memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi dan bersifat mandiri dibandingkan kewenangan yang hanya bersifat delegatif atau mandat. Oleh karena itu, rekonstruksi kewenangan DPS harus diarahkan pada penguatan otoritas yang bersifat atribusi, sehingga DPS tidak lagi sekadar memberikan rekomendasi, tetapi memiliki daya ikat dan kekuatan korektif terhadap kebijakan manajemen yang bertentangan dengan prinsip syariah.⁵²⁰

Dalam kerangka *wilāyah al-ḥisbah*, penguatan kewenangan ini merupakan refleksi dari peran *muhtasib* yang tidak hanya mengawasi, tetapi juga memiliki otoritas untuk melakukan tindakan korektif terhadap pelanggaran. Pandangan ini menegaskan bahwa pengawasan syariah tidak cukup bersifat persuasif, melainkan

⁵¹⁹ Rym Ayadi Grassa, “Shariah Supervisory Systems in Islamic Financial Institutions,” *Journal of Business Research* 64, no. 10 (2011): 105.

⁵²⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 130.

harus memiliki instrumen hukum yang mampu memastikan kepatuhan secara nyata.⁵²¹ Oleh karena itu, rekonstruksi kewenangan DPS dalam penelitian ini difokuskan pada tiga aspek utama, yaitu penegasan fungsi, penguatan audit syariah, dan standarisasi persetujuan produk sebagai pilar pengawasan yang komprehensif.

a. Penegasan Fungsi

Penegasan fungsi DPS menjadi langkah awal dalam rekonstruksi kewenangan, terutama untuk mengatasi problem dualisme peran antara fungsi *advisory* (nasihat) dan *supervisory* (pengawasan) yang selama ini menimbulkan konflik kepentingan. Dalam praktik saat ini, DPS sering kali berada dalam posisi ambigu sebagai pemberi nasihat sekaligus pengawas, sehingga berpotensi melemahkan objektivitas dalam melakukan penilaian terhadap kebijakan yang sebelumnya direkomendasikannya. Dalam perspektif Teori Independensi, kondisi ini bertentangan dengan prinsip pemisahan fungsi yang tegas sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen, yang menekankan bahwa efektivitas suatu organ hukum bergantung pada kejelasan batas kewenangan dan fungsi.⁵²²

Oleh karena itu, rekonstruksi kewenangan DPS harus menegaskan pemisahan antara fungsi nasihat dan fungsi pengawasan. DPS tetap dapat memberikan opini syariah, namun dalam kapasitas yang berbeda dari fungsi pengawasan, misalnya melalui pembentukan unit atau mekanisme yang terpisah secara fungsional. Dengan demikian, DPS dapat menjalankan fungsi pengawasan secara objektif tanpa terjebak dalam konflik peran. Penegasan fungsi ini juga

⁵²¹ Ibn Taymiyyah, *Al-Hisbah fi al-Islam* (Cairo: Dar al-Sha‘b, 1976), 25.

⁵²² Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Berkeley: University of California Press, 1967), 194.

memperkuat posisi DPS sebagai otoritas pengawas yang tidak sekadar legitimasi formal, tetapi memiliki integritas substantif dalam menjaga kepatuhan syariah.⁵²³

b. Penguatan Audit Syariah

Aspek kedua dalam rekonstruksi kewenangan DPS adalah penguatan fungsi audit syariah sebagai instrumen evaluatif dalam pengawasan. Selama ini, audit syariah yang dilakukan oleh DPS cenderung bersifat terbatas dan belum memiliki standar yang seragam, sehingga kualitas pengawasan menjadi tidak konsisten antar lembaga. Dalam perspektif Teori Kelembagaan yang dikemukakan oleh Douglass C. North, efektivitas suatu institusi sangat ditentukan oleh keberadaan aturan formal dan mekanisme pengawasan yang jelas.⁵²⁴ Oleh karena itu, penguatan audit syariah harus dilakukan melalui standarisasi metodologi, peningkatan kapasitas auditor syariah, serta pemberian kewenangan yang lebih luas kepada DPS untuk melakukan pemeriksaan secara independen.

Selain itu, dalam perspektif *fiduciary duty* yang dikembangkan oleh Tamar Frankel, audit syariah merupakan bentuk pertanggungjawaban DPS terhadap nasabah sebagai pihak yang mempercayakan dananya kepada LKS.⁵²⁵ Oleh karena itu, hasil audit tidak hanya disampaikan kepada manajemen, tetapi juga harus memiliki transparansi tertentu kepada publik sebagai bentuk akuntabilitas. Penguatan fungsi audit ini menjadi krusial untuk memastikan bahwa pengawasan syariah tidak hanya bersifat formal, tetapi mampu mendeteksi dan mengoreksi penyimpangan secara efektif.

⁵²³ Abdullah Saeed, *Islamic Banking and Interest: A Study of the Prohibition of Riba and Its Contemporary Interpretation* (Leiden: Brill, 1996), 120.

⁵²⁴ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

⁵²⁵ Tamar Frankel, *Fiduciary Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 45.

c. Standarisasi Persetujuan Produk

Aspek ketiga dalam rekonstruksi kewenangan DPS adalah standarisasi mekanisme persetujuan produk syariah. Dalam praktik saat ini, proses persetujuan produk sering kali bergantung pada interpretasi masing-masing DPS dan ketersediaan fatwa dari Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia, sehingga menimbulkan variasi dalam penerapan prinsip syariah antar lembaga. Dalam perspektif Teori Kelembagaan, kondisi ini menunjukkan lemahnya harmonisasi aturan yang dapat menghambat konsistensi sistem.⁵²⁶

Oleh karena itu, diperlukan standarisasi yang lebih terintegrasi dalam proses persetujuan produk, baik melalui pedoman nasional yang mengikat maupun melalui koordinasi yang lebih kuat antara DPS dan regulator seperti Otoritas Jasa Keuangan. Standarisasi ini tidak hanya mencakup aspek prosedural, tetapi juga kriteria substantif dalam menilai kesesuaian syariah suatu produk. Dengan demikian, DPS tidak hanya berfungsi sebagai pemberi persetujuan administratif, tetapi sebagai penjaga kualitas syariah yang memiliki standar yang jelas dan konsisten.⁵²⁷

Dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, fungsi ini mencerminkan peran preventif dalam mencegah terjadinya pelanggaran sejak awal, sehingga sistem keuangan syariah dapat berjalan dalam koridor yang sesuai dengan prinsip keadilan dan kemaslahatan. Oleh karena itu, standarisasi persetujuan produk

⁵²⁶ Rym Ayadi Grassa, "Shariah Supervisory Systems in Islamic Financial Institutions," *Journal of Business Research* 64, no. 10 (2011): 105.

⁵²⁷ Otoritas Jasa Keuangan, *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 55/POJK.03/2016 tentang Penerapan Tata Kelola bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah*, Pasal 32.

menjadi bagian penting dalam membangun sistem pengawasan yang tidak hanya reaktif, tetapi juga proaktif dalam menjaga integritas syariah.⁵²⁸

4. Rekonstruksi Relasi DPS dengan OJK dan DSN-MUI

Rekonstruksi relasi antara Dewan Pengawas Syariah (DPS) dengan regulator dan otoritas syariah menjadi aspek krusial dalam membangun sistem pengawasan yang terintegrasi dan independen. Selama ini, hubungan antara DPS dengan Otoritas Jasa Keuangan dan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia masih bersifat parsial dan belum membentuk suatu sistem koordinasi yang solid. DPS berada dalam posisi yang ambigu: secara normatif terikat pada fatwa DSN-MUI, namun secara administratif berada di bawah pengaruh LKS, sementara OJK hanya berperan sebagai pengawas umum tanpa intervensi langsung terhadap substansi kepatuhan syariah. Kondisi ini menciptakan fragmentasi otoritas yang berdampak pada lemahnya efektivitas pengawasan.⁵²⁹

Dalam perspektif Teori Kelembagaan, sebagaimana dikemukakan oleh Douglass C. North, efektivitas suatu sistem sangat ditentukan oleh kejelasan aturan main dan relasi antar institusi.⁵³⁰ Oleh karena itu, rekonstruksi relasi DPS harus diarahkan pada model koordinasi yang bersifat integratif, di mana DSN-MUI berfungsi sebagai otoritas normatif (pembentuk fatwa), OJK sebagai otoritas regulatif dan pengawasan eksternal, dan DPS sebagai pelaksana pengawasan pada level operasional. Dalam desain ini, DPS tidak lagi bertanggung jawab secara

⁵²⁸ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 240.

⁵²⁹ Otoritas Jasa Keuangan, *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 55/POJK.03/2016 tentang Penerapan Tata Kelola bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah*, Pasal 32.

⁵³⁰ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

eksklusif kepada manajemen LKS, tetapi memiliki garis akuntabilitas ganda yang lebih kuat, terutama kepada regulator.

Lebih lanjut, dalam perspektif Teori Kewenangan, relasi ini harus dibangun berdasarkan prinsip atribusi yang jelas, sehingga tidak terjadi tumpang tindih maupun kekosongan kewenangan.⁵³¹ DPS harus memperoleh legitimasi kewenangan langsung dari sistem hukum yang menghubungkannya secara struktural dengan regulator, bukan hanya melalui mekanisme internal korporasi. Dengan demikian, relasi baru ini akan memperkuat posisi DPS sebagai bagian dari sistem pengawasan publik, sekaligus mengurangi potensi konflik kepentingan yang selama ini melekat dalam struktur kelembagaan LKS.

5. Harmonisasi Regulasi DPS Antar Sektor

Permasalahan lain yang tidak kalah penting adalah fragmentasi regulasi DPS antar sektor LKS, yang mencakup perbankan, asuransi, pasar modal, dan *fintech syariah*. Perbedaan pengaturan ini menyebabkan variasi dalam kedudukan, kewenangan, dan mekanisme kerja DPS, sehingga menciptakan ketidakkonsistenan dalam implementasi pengawasan syariah. Dalam perspektif hukum sistemik, kondisi ini menunjukkan belum adanya integrasi regulasi yang komprehensif dalam mengatur pengawasan syariah secara nasional.⁵³²

Dalam kerangka Teori Kelembagaan, fragmentasi ini dapat dijelaskan sebagai kegagalan dalam membangun *institutional coherence*, di mana aturan

⁵³¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 130.

⁵³² Achmad Zuhdi et al., "Towards an Integrated Sharia Governance Model in Indonesia," *Al-Istinbath: Jurnal Hukum Islam* 10, no. 2 (2025): 215.

yang berbeda menciptakan ketidakpastian dalam praktik.⁵³³ Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi yang menyatukan standar kedudukan dan kewenangan DPS di seluruh sektor LKS. Harmonisasi ini dapat dilakukan melalui pembentukan kerangka regulasi terpadu yang mengintegrasikan peran Otoritas Jasa Keuangan dan Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia dalam satu sistem pengawasan syariah nasional.

Selain itu, harmonisasi juga perlu mengadopsi standar internasional seperti AAOIFI dan Islamic Financial Services Board (IFSB) yang telah mengembangkan prinsip-prinsip sharia governance yang terintegrasi.⁵³⁴ Dengan demikian, sistem pengawasan syariah di Indonesia tidak hanya konsisten secara internal, tetapi juga memiliki daya saing global. Harmonisasi ini pada akhirnya menjadi fondasi penting dalam menciptakan sistem pengawasan yang efektif, seragam, dan berorientasi pada kepastian hukum.

6. Model Ideal Independensi DPS (Perbandingan Malaysia)

Sebagai puncak dari rekonstruksi kelembagaan, penelitian ini merumuskan suatu model ideal independensi Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang mampu menjawab permasalahan struktural, normatif, dan fungsional dalam sistem pengawasan syariah di Indonesia. Model ideal tersebut tidak hanya menempatkan DPS sebagai organ yang independen secara formal, tetapi juga sebagai institusi yang memiliki kekuatan substantif dalam menjalankan kewenangannya secara efektif dan akuntabel. Dalam konteks ini, perbandingan dengan praktik

⁵³³ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 5.

⁵³⁴ Islamic Financial Services Board (IFSB), *Guiding Principles on Shariah Governance Systems* (Kuala Lumpur: IFSB, 2009), 7.

internasional, khususnya di Malaysia, menunjukkan bahwa independensi pengawasan syariah dapat dicapai melalui integrasi fungsi pengawasan pada level otoritas publik. Sistem yang dikembangkan melalui Bank Negara Malaysia dengan dukungan *Shariah Advisory Council (SAC)* sebagai otoritas tertinggi telah mampu meminimalisir konflik kepentingan struktural karena pengawasan tidak sepenuhnya bergantung pada lembaga keuangan yang diawasi.⁵³⁵ Oleh karena itu, model tersebut menjadi referensi penting dalam merumuskan desain pengawasan yang lebih independen.

Namun demikian, dalam konteks Indonesia, model tersebut tidak dapat diadopsi secara absolut, melainkan perlu disesuaikan dengan struktur hukum dan kelembagaan yang berlaku. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini menawarkan model **semi-independen terintegrasi**, di mana DPS tetap berada pada level operasional di Lembaga Keuangan Syariah (LKS), tetapi berada dalam koordinasi langsung dengan otoritas regulator dan lembaga syariah nasional. Model ini mencerminkan konsep *muhtasib modern* dalam perspektif *wilāyah al-ḥisbah*, yaitu pengawas yang memiliki legitimasi publik sekaligus beroperasi dalam praktik ekonomi secara langsung.⁵³⁶ Dengan demikian, model ideal independensi DPS tidak hanya menekankan pemisahan struktural dari kepentingan korporasi, tetapi juga penguatan kewenangan atribusi, akuntabilitas kelembagaan, serta integrasi dalam sistem pengawasan nasional. Formulasi ini diharapkan mampu meningkatkan efektivitas pengawasan syariah sekaligus memperkuat kepercayaan publik terhadap integritas sistem keuangan syariah di Indonesia.

⁵³⁵ Bank Negara Malaysia, *Shariah Governance Framework* (Kuala Lumpur: BNM, 2019), 5.

⁵³⁶ Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), 240.

Secara teknis operasional, model semi-independen terintegrasi ini dijalankan melalui desain tiga lapis pengawasan (*three lines of sharia supervision*), yaitu: *pertama*, lapis internal, di mana DPS tetap berada dalam struktur LKS dengan fungsi pengawasan harian terhadap produk, akad, dan operasional; *kedua*, lapis koordinatif-regulator, di mana DPS wajib melaporkan secara berkala kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan terhubung secara sistemik dengan Dewan Syariah Nasional (DSN-MUI) melalui sistem pelaporan terpadu; dan *ketiga*, lapis otoritatif nasional, yaitu penguatan peran DSN sebagai *central sharia authority* yang memiliki kewenangan *binding opinion* terhadap seluruh keputusan syariah.⁵³⁷

Dalam implementasinya, mekanisme kerja model ini meliputi: (1) *fit and proper test terpusat* bagi anggota DPS oleh regulator untuk menjamin independensi personal; (2) *skema remunerasi berbasis regulator* guna menghindari ketergantungan finansial pada LKS; (3) *sistem early warning syariah*, di mana DPS memiliki akses langsung melaporkan potensi pelanggaran kepada OJK tanpa melalui manajemen; serta (4) *kewenangan veto terbatas*, yaitu hak DPS untuk menunda implementasi produk yang belum memperoleh kepastian kesesuaian syariah.⁵³⁸ Dengan konstruksi tersebut, DPS tidak lagi sekadar berfungsi sebagai *advisory body*, melainkan bertransformasi menjadi otoritas pengawasan semi-publik yang memiliki kekuatan *preventif* dan *korektif* dalam menjaga kepatuhan syariah secara komprehensif.

⁵³⁷ Zulkifli Hasan, *Shariah Governance in Islamic Banks* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012), 150.

⁵³⁸ Rifqi Muhammad, *Akuntansi Keuangan Syariah: Konsep dan Implementasi PSAK Syariah* (Yogyakarta: UII Press, 2019), 213.

Sebagai ilustrasi konkret, dapat dikemukakan contoh hipotetis sebuah lembaga keuangan syariah bernama Bank Syariah Amanah Indonesia (BSAI). Dalam model pengawasan syariah yang berlaku saat ini, Dewan Pengawas Syariah (DPS) ditempatkan sebagai organ internal yang diangkat melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan secara administratif maupun finansial bergantung pada manajemen lembaga. Kondisi ini menyebabkan posisi DPS tidak sepenuhnya independen, sehingga berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dalam menjalankan fungsi pengawasan. Berbeda dengan itu, dalam model yang ditawarkan dalam penelitian ini, yaitu model semi-independen terintegrasi, DPS tetap berada pada level operasional di BSAI, namun mekanisme kelembagaannya diperkuat melalui proses *fit and proper test* oleh otoritas regulator, keterhubungan langsung dengan Dewan Syariah Nasional, serta akses pelaporan langsung kepada regulator tanpa melalui manajemen. Dengan konstruksi tersebut, DPS tidak lagi berada dalam posisi subordinatif terhadap lembaga yang diawasi, melainkan memiliki jalur koordinasi vertikal dengan otoritas publik, sehingga mampu menjalankan fungsi pengawasan secara lebih objektif, independen, dan memiliki kekuatan otoritatif yang nyata dalam menjaga kepatuhan syariah.

Bagan Model Pengawasan Syariah Indonesia (Saat Ini)

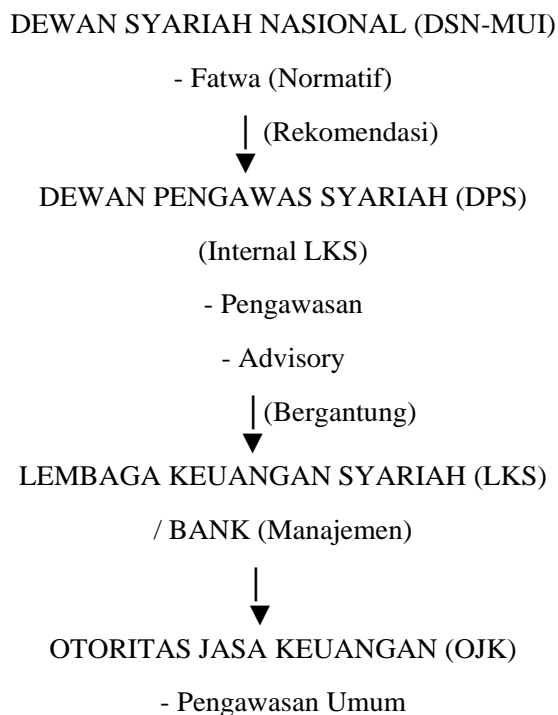


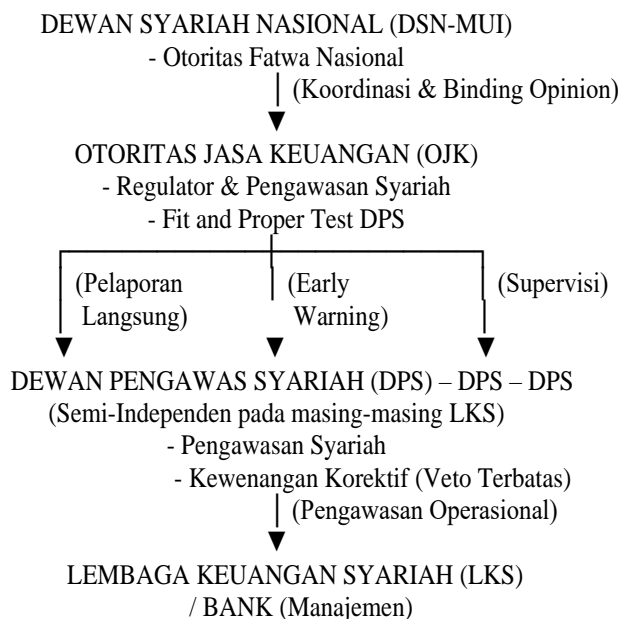
Diagram tersebut menunjukkan bahwa DPS berada dalam posisi subordinatif terhadap LKS sebagai lembaga yang diawasi, sehingga relasi pengawasan bersifat internal dan tidak sepenuhnya independen. Sementara itu, DSN-MUI hanya memberikan fatwa yang bersifat normatif tanpa keterlibatan langsung dalam pengawasan operasional, dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menjalankan fungsi pengawasan secara umum tanpa secara spesifik mengendalikan aspek kepatuhan syariah pada level operasional. Struktur ini menunjukkan adanya fragmentasi kewenangan serta lemahnya integrasi pengawasan, yang pada akhirnya berimplikasi pada keterbatasan efektivitas dan independensi DPS dalam menjalankan fungsinya.

Bagan Model Pengawasan di Malaysia



Model ini menunjukkan bahwa pengawasan syariah di Malaysia bersifat terpusat dan terintegrasi pada level regulator, di mana Bank Negara Malaysia memiliki otoritas utama yang didukung oleh Shariah Advisory Council sebagai lembaga penentu keputusan syariah yang bersifat mengikat. Dalam struktur ini, lembaga keuangan syariah tidak menjadi pusat pengambilan keputusan syariah, melainkan hanya melaksanakan ketentuan yang telah ditetapkan. Adapun Shariah Committee pada tingkat internal berfungsi sebagai pelaksana dan pengawas implementasi, bukan sebagai otoritas utama. Struktur tersebut mencerminkan tingkat independensi yang lebih tinggi karena pengawasan tidak berada dalam kendali langsung manajemen lembaga yang diawasi.

Bagan Model Pengawasan Ideal (Semi-Independen Terintegrasi)



Model ini menunjukkan bahwa Dewan Pengawas Syariah (DPS) tetap berada pada level operasional di masing-masing lembaga keuangan syariah, namun tidak lagi sepenuhnya bergantung pada manajemen internal. DPS ditempatkan dalam sistem pengawasan yang terintegrasi secara vertikal dengan Otoritas Jasa Keuangan sebagai regulator dan Dewan Syariah Nasional sebagai otoritas fatwa. Dalam konstruksi ini, DPS memiliki akses pelaporan langsung kepada regulator, dilengkapi dengan mekanisme *early warning system* serta kewenangan korektif terbatas untuk menjaga kepatuhan syariah. Dengan demikian, model ini menggabungkan keunggulan pengawasan internal (efisiensi operasional) dan pengawasan eksternal (independensi), sehingga menciptakan sistem pengawasan yang lebih objektif, akuntabel, dan efektif.

**Tabel Perbandingan Model Pengawasan Syariah
(Indonesia, Malaysia, dan Model Ideal)**

Aspek	Indonesia (Eksisting)	Malaysia (Komparatif)	Model Ideal (Rekonstruksi)
Struktur Pengawasan	Terdesentralisasi pada masing-masing LKS	Terpusat pada regulator (Bank Negara Malaysia)	Terintegrasi (LKS + regulator + otoritas syariah nasional)
Kedudukan DPS / Syariah Body	Internal lembaga (di bawah struktur LKS)	Berada dalam sistem regulator (SAC sebagai otoritas tertinggi)	Semi-independen: di LKS tetapi terhubung vertikal ke regulator
Sifat Kewenangan	Advisory (rekomendatif)	Otoritatif dan mengikat (binding)	Atribusi terbatas + kewenangan korektif
Independensi	Lemah (bergantung pada manajemen dan RUPS)	Kuat (berbasis otoritas publik)	Moderat-kuat (independen secara fungsional dan terintegrasi)
Hubungan dengan Regulator	Tidak langsung (koordinatif)	Langsung dan struktural	Langsung (pelaporan dan supervisi regulator)
Peran Otoritas Syariah Nasional	DSN-MUI sebagai pemberi fatwa (normatif)	SAC sebagai otoritas tertinggi (binding)	DSN sebagai otoritas fatwa dengan penguatan fungsi koordinatif
Potensi Konflik Kepentingan	Tinggi (karena relasi internal)	Rendah (karena eksternal)	Diminimalisir melalui mekanisme integrasi
Kekuatan Pengawasan	Lemah (bergantung pada komitmen manajemen)	Kuat (top-down regulatory control)	Efektif (kombinasi bottom-up & top-down)
Fleksibilitas Sistem	Tinggi tetapi kurang terkendali	Rendah (cenderung rigid)	Tinggi dan adaptif
Akuntabilitas	Terbatas (internal accountability)	Tinggi (public accountability)	Tinggi (dual accountability: internal & regulator)
Kelebihan	Praktis dan sesuai struktur perusahaan	Independen dan kuat secara hukum	Seimbang: independen, fleksibel, dan kontekstual
Kelemahan	Rentan konflik kepentingan, tidak efektif	Kurang fleksibel dan sangat terpusat	Membutuhkan penguatan regulasi dan desain kelembagaan
Nilai Konseptual	Internal-dependent model	State-centralized model	Semi-independent integrated model (novelty)

Berdasarkan tabel perbandingan tersebut, terlihat bahwa model pengawasan syariah di Indonesia masih menghadapi kelemahan utama pada aspek independensi dan kekuatan kewenangan, karena Dewan Pengawas Syariah ditempatkan sebagai organ internal yang bergantung pada manajemen lembaga. Sebaliknya, model Malaysia menunjukkan keunggulan dalam hal independensi dan kekuatan otoritas melalui pendekatan terpusat berbasis regulator, meskipun cenderung kurang fleksibel dalam implementasinya. Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan model *semi-independen terintegrasi* sebagai sintesis yang menggabungkan keunggulan kedua sistem tersebut, dengan menempatkan DPS tetap pada level operasional namun memperkuat independensi melalui integrasi dengan regulator dan otoritas syariah nasional. Model ini diharapkan mampu menciptakan sistem pengawasan yang lebih efektif, akuntabel, dan adaptif terhadap dinamika kelembagaan keuangan syariah di Indonesia.

Karena model ini menawarkan penegasan bahwa Dewan Pengawas Syariah (DPS) tetap dipertahankan pada level operasional di masing-masing Lembaga Keuangan Syariah (LKS) sebagai bagian dari mekanisme pengawasan internal, namun tidak lagi berada dalam ketergantungan struktural terhadap manajemen. Dalam konstruksi *semi-independen terintegrasi*, DPS ditempatkan dalam sistem pengawasan yang terhubung secara vertikal dengan Otoritas Jasa Keuangan sebagai regulator serta Dewan Syariah Nasional sebagai otoritas fatwa, sehingga memiliki akses pelaporan langsung, didukung mekanisme *early warning system*, serta kewenangan korektif terbatas dalam menjaga kepatuhan syariah. Secara konseptual, keberadaan DPS sebagai pengawas internal tetap

dipertahankan karena penting untuk memastikan kedekatan dengan proses operasional, memungkinkan fungsi preventif dan respons cepat terhadap potensi pelanggaran. Namun demikian, karakter pengawasan internal tersebut mengalami transformasi mendasar, di mana DPS tidak lagi sekadar *internal supervisor* yang subordinatif, melainkan berkembang menjadi organ hibrid yang memiliki legitimasi kewenangan secara atribusi, jalur pertanggungjawaban vertikal kepada regulator, serta otonomi dalam menjalankan fungsi pengawasan tanpa intervensi manajerial. Dengan demikian, model ini tidak menghapus pengawasan internal, melainkan merekonstruksinya menjadi pengawasan internal yang diperkuat oleh dimensi eksternal, sehingga melahirkan konsep “pengawas internal berkarakter publik” yang lebih independen, objektif, dan akuntabel dalam kerangka sistem pengawasan syariah nasional yang terintegrasi.