

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Berawal dari diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, yang memuat ketentuan tentang aktivitas ekonomi berdasarkan prinsip syariah menjadikan undang-undang tersebut sebagai payung hukum pertama untuk melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah sehingga kemudian mempengaruhi pertumbuhan pesat aktivitas perekonomian yang berasaskan prinsip syariah, termasuk yang mendorong berdirinya beberapa Lembaga Keuangan Syariah.

Sejalan dengan berkembangnya Lembaga Keuangan Syariah di Tanah Air, berkembang pulalah jumlah Dewan Pengawas Syariah yang berada dan mengawasi masing-masing lembaga tersebut dan kemungkinan timbul fatwa yang berbeda dari masing-masing Dewan Pengawas Syariah dan hal itu tidak mustahil akan membingungkan umat dan nasabah. Oleh karena itu MUI sebagai payung dari lembaga dan organisasi keislaman di Tanah Air, menganggap perlu dibentuknya satu dewan syariah yang bersifat nasional dan membawahi seluruh lembaga keuangan, termasuk didalamnya bank-bank syariah. Lembaga ini kelak

kemudian dikenal dengan Dewan Syariah Nasional atau DSN<sup>1</sup>. Dewan Syariah Nasional dibentuk pada tahun 1997 dan merupakan hasil rekomendasi Lokakarya Reksadana Syariah pada bulan Juli tahun yang sama. Lembaga ini merupakan lembaga otonom dibawah Majelis Ulama Indonesia dipimpin oleh Ketua Umum Majelis Indonesia dan Sekretaris (ex-officio). Kegiatan sehari-hari Dewan Syariah Nasional dijalankan oleh badan pelaksana harian dengan seorang ketua dan sekretaris serta beberapa anggota.<sup>2</sup>

Lembaga Dewan Syariah Nasional bertugas mengawasi dan mengarahkan lembaga-lembaga keuangan syariah untuk mendorong penerapan prinsip-prinsip syariah dalam kegiatan perekonomian<sup>3</sup>. Selain itu DSN juga dapat memberikan teguran jika ada lembaga yang bersangkutan tidak mengindahkan teguran yang diberikan, maka DSN dapat mengajukan rekomendasi kepada lembaga yang memiliki otoritas untuk memberikan sanksi hukum, seperti ke Bank Indonesia (BI) jika berkaitan dengan perbankan.<sup>4</sup> Serta DSN juga menampung berbagai masalah/kasus yang memerlukan fatwa agar diperoleh kesamaan dalam penanganannya oleh masing-masing Dewan Pengawas Syariah yang ada di lembaga keuangan syariah.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>Muhammad Syafii Antonio, *Bank Syariah dari Teori ke Praktik*, (Jakarta: Gema Insani, 2001), h. 32.

<sup>2</sup>*Ibid.*

<sup>3</sup>Burhanuddin S, *Hukum Perbankan Syariah di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2008), h. 70.

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Syariah Produk-Produk dan Aspek-Aspek Hukumnya*, (Ciputat: Iqtishad Publishing, 2014), h. 107-108.

Fatwa ialah suatu perkataan dari bahasa Arab yang memberi arti pernyataan hukum mengenai sesuatu masalah yang timbul kepada siapa yang ingin mengetahuinya. Barangsiapa yang ingin mengetahui sesuatu hukum syara' tentang masalah agama, maka perlu bertanya kepada orang yang dipercayai dan terkenal dengan keilmuannya dalam bidang ilmu agama (untuk mendapat keterangan mengenai hukum tentang masalah itu). Jadi, fatwa berarti menerangkan hukum-hukum Allah SWT. Dengan berdasarkan pada dalil-dalil syara' secara umum dan menyeluruh. Keterangan hukum yang telah diberikan itu dinamakan fatwa. Orang yang menanyakan disebut *mustafti*, sedangkan orang yang diminta untuk memberi fatwa disebut *mufti*.<sup>6</sup>

Dalam kajian *ushul fiqh*, kedudukan fatwa hanya mengikat bagi orang yang meminta fatwa dan yang memberi fatwa. Namun teori demikian tidak relevan untuk fatwa DSN. Karena, fatwa DSN saat ini tidak hanya mengikat bagi praktisi lembaga ekonomi syariah, tetapi juga bagi masyarakat Islam Indonesia, apalagi fatwa tersebut telah dipositivisasi melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI).<sup>7</sup>

Keputusan fatwa DSN-MUI tentang ekonomi syariah memiliki daya ikat yang cukup kuat bagi seluruh industri keuangan syariah yang ada di Indonesia. Karena itu semua produk perbankan dan keuangan syariah di Indonesia, tidak boleh bertentangan dengan fatwa DSN-MUI. Karena, fatwa DSN-MUI adalah hasil ijtihad kolektif para ulama dan ahli ekonomi Islam Indonesia, yang

---

<sup>6</sup>Burhanuddin S, *Hukum...*, h. 75.

<sup>7</sup>Agustianto Mingka, *Maqashid Syariah dalam Ekonomi dan Keuangan Syariah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014), h. 170.

kedudukannya berbeda dengan hasil ijtihad individu, sehingga daya ikatnya juga berbeda. Pandangan yang mengatakan fatwa tidak mengikat bagi masyarakat luas maksudnya adalah fatwa-fatwa individu, sedangkan fatwa kolektif, kedudukannya berbeda dengan ijtihad individu, sehingga hasilnya harus diikuti semua pelaku industri perbankan dan keuangan syariah.<sup>8</sup>

Selain itu Fatwa DSN tidak hanya mengikat secara agama, melainkan secara regulatif. Industri keuangan syariah harus menerapkan fatwa DSN MUI karena keharusan (mematuhi peraturan di negeri Indonesia ini). Beberapa undang-undang dengan jelas menyebutkan keniscayaan adanya Dewan Pengawas Syariah yang mengawasi berdasarkan standar fatwa DSN MUI, seperti Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Peraturan Bank Indonesia dan peraturan-peraturan di kementerian menyebutkan dengan tegas bahwa semua regulasi yang dibuat masing-masing lembaga otoritas merujuk kepada fatwa DSN MUI dan tidak boleh bertentangan dengan fatwa MUI, karena itulah maka semua produk lembaga keuangan syariah harus mengikat dan sesuai dengan fatwa DSN MUI.<sup>9</sup> Seperti yang tertuang dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/1999, di mana pada Pasal 31 menyatakan: “Dalam hal bank akan melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dan Pasal 29 yang belum difatwakan oleh Dewan Syariah Nasional, Bank wajib meminta persetujuan Dewan Syariah Nasional sebelum melaksanakan kegiatan usaha tersebut”.

---

<sup>8</sup>*Ibid*, h. 162.

<sup>9</sup>*Ibid*, h. 171.

Dari aturan tersebut diatas keberadaan DSN-MUI beserta produk hukumnya mendapat legitimasi dari BI yang merupakan lembaga negara pemegang otoritas dibidang perbankan, Selain itu peran MUI dan DSN-MUI dalam kegiatan perbankan syariah juga telah terlegitimasi dalam ketentuan perundang-undangan nasional, yang tercermin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang menyebutkan: “Prinsip syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa dibidang syariah”. Kemudian secara eksplisit, lembaga MUI disebut dalam ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah: “Prinsip syariah sebagaimana dimaksud ayat satu difatwakan oleh Majelis Ulama Indonesia”, dan Pasal 32 ayat (2): “Dewan Pengawas Syariah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia”.

Kemudian dalam ketentuan Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dalam Pasal 19 ayat 2 dan Nomor 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah dalam Pasal 27 menyebutkan bahwa keharusan adanya Dewan Pengawas Syariah dalam struktur kepengurusan Bank Umum Syariah (BUS) maupun Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS).<sup>10</sup> Hal ini kemudian diperkuat dengan ketentuan Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang

---

<sup>10</sup>Cik Basir, *Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah di Pengadilan Agama dan Mahkamah Syariah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), h. 59.

menyebutkan Dewan Pengawas Syariah wajib dibentuk di Bank Syariah dan Bank Umum Konvensional yang memiliki UUS (Unit Usaha Syariah).

Dewan Pengawas Syariah merupakan pihak untuk memantau dan mengawasi produk dan operasi sesuai dengan prinsip syariah, Keberadaan Dewan Pengawas Syariah dalam struktur tata kelola perusahaan akan mencegah munculnya ketidakpatuhan syariah. Calon dari Dewan Pengawas Syariah diusulkan oleh bank Syariah dan disetujui oleh Bank Indonesia dan ditentukan oleh DSN yang mana Bank Syariah diberi mandat untuk membuat struktur DPS dengan 2 sampai 5 orang.<sup>11</sup>

Dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dalam Pasal 27 menyebutkan “Tugas, wewenang dan tanggungjawab Dewan Pengawas Syariah (DPS) antara lain memastikan dan mengawasi kesesuaian kegiatan operasional bank terhadap fatwa yang telah ditetapkan oleh DSN-MUI, menilai aspek syariah terhadap pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan Bank/BPRS, memberikan opini dari aspek syariah terhadap pelaksanaan operasional Bank/BPRS secara keseluruhan dan laporan publikasi Bank/BPRS, mengkaji produk dan jasa baru yang belum ada fatwa untuk dimintakan fatwa kepada DSN-MUI serta menyampaikan hasil pengawasan syariah sekurang-kurangnya setiap 6 bulan kepada Direksi, Komisaris, DSN-MUI dan Bank Indonesia.

---

<sup>11</sup>Sepky Mardian, “*Shariah Supervisory Board (SSB) and Earning Management In Islamic Banks (Evidence from Indonesia Islamic Banks 1992 – 2013)*,” *Journal of Islamic Banking and Finance*, (Oct.- Dec. 2015): h. 72.

Sedang menurut ketentuan Pasal 32 ayat 3 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menyebutkan bahwa Dewan Pengawas Syariah bertugas memberikan nasihat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan bank agar sesuai dengan prinsip syariah.

Ketentuan secara detail bagaimana kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah harus dikeluarkan memang belum ada, namun dalam praktiknya sudah sering dilakukan baik melalui lisan maupun tertulis oleh Dewan Pengawas Syariah, yang jadi masalah apabila kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah dilakukan secara lisan, berarti tidak ada bukti pertanggungjawabannya Dewan Pengawas Syariah telah melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam hal memberikan opini dari aspek syariah terhadap pelaksanaan operasional Bank secara keseluruhan, dan mengkaji produk dan jasa baru yang belum ada fatwa untuk dimintakan fatwa kepada DSN-MUI, apalagi opini dan kajian tersebut digunakan sebagai dasar penentu kebijakan bank untuk melakukan kebijakan atau mengeluarkan produk baru.

Disisi lain dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 tentang perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 tentang penerapan manajemen risiko bagi Bank Umum Pasal 20 ayat (1) menyebutkan “Dalam rangka pengelolaan risiko yang melekat pada produk atau aktivitas baru, Bank wajib memiliki kebijakan dan prosedur secara tertulis”.

Sehingga menurut pandangan penulis, bahwa masalah ini perlu untuk diteliti sebagai petunjuk bahwa pentingnya kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah didokumentasikan secara tertulis.

Segala keputusan Dewan Pengawas Syariah bersifat mengikat bagi seluruh anggota Dewan Pengawas Syariah, keputusan tersebut merupakan rekomendasi dan/atau nasihat yang harus diimplementasikan oleh Direktur dan/atau manajemen Unit Usaha Syariah<sup>12</sup>, hal ini terlihat bahwa pentingnya peran Dewan Pengawas Syariah, terutama dalam hal memberikan opini dari aspek syariah terhadap pelaksanaan operasional Bank secara keseluruhan, mengkaji produk dan jasa baru yang belum ada fatwa untuk dimintakan fatwa kepada DSN-MUI agar tidak terjadi kekosongan hukum dalam menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah.

Salah satu masalah utama dalam implementasi manajemen risiko di perbankan syariah adalah peran Dewan Pengawas Syariah yang belum optimal. Jika peran Dewan Pengawas Syariah tidak optimal dalam melakukan pengawasan syariah sehingga berakibat pada pelanggaran *syariah compliance*, maka citra dan kredibilitas bank syariah dimata masyarakat menjadi negatif, sehingga dapat menurunkan kepercayaan masyarakat kepada bank syariah bersangkutan.<sup>13</sup>

Untuk memastikan setiap transaksi sesuai dengan hukum Islam, setiap anggota Dewan Pengawas Syariah harus memahami ilmu ekonomi dan perbankan serta berpengalaman luas dibidang hukum Islam.

Oleh karena itu menurut pandangan penulis, masalah ini penting untuk diteliti untuk mengetahui produk yang dikeluarkan oleh Dewan Pengawas Syariah

---

<sup>12</sup>Ira Wati Rochaeli, "Fungsi dan Peranan Dewan Pengawasan Syariah di Unit Usaha Syariah PT. Bank"X" dikaitkan dengan Pelaksanaan Good Cooperate Governance (GCG), "(Tesis tidak diterbitkan, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2011), h. 57-58.

<sup>13</sup>*Ibid*, h. 51-52.



berupa kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah apakah telah sesuai dengan hukum Islam dan hukum positif di Indonesia.

Karena di wilayah Kalimantan Selatan mayoritas beragama Islam, dari jumlah penduduk sebanyak 3.834.717 jiwa, beragama Islam sebesar 96,80% (sumber Permendagri Nomer 39 Tahun 2015)<sup>14</sup> sehingga potensi melakukan kegiatan ekonomi syariah sangat besar, untuk itu penulis tertarik meneliti mengenai kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah tersebut yang diperoleh dari dokumen tertulis Bank Pembangunan Daerah (Bank Kalsel) dalam hal ini terdapat dalam Unit Usaha Syariahnya, yang mulai berdiri pada tanggal 13 Agustus 2004. Mulai saat itu Bank BPD Kalsel Syariah memulai periode baru operasional berbasis syariah dengan membuka Kantor Cabang Syariah Banjarmasin<sup>15</sup>, sehingga data mengenai kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah otomatis keluar sejak berdirinya bank tersebut, yakni sejak tahun 2004 dengan penelitian yang berjudul “Analisis Yuridis terhadap Kajian dan Opini Dewan Pengawas Syariah Unit Usaha Syariah Bank Kalsel.”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang dipaparkan sebelumnya, maka dapat dipaparkan beberapa permasalahan sebagai berikut:

---

<sup>14</sup>Kementerian Dalam Negeri, *Profil Daerah Kalimantan Selatan*, <http://www.kemendagri.go.id> (30 Agustus 2016).

<sup>15</sup>Bank Kalsel, *Profil Sejarah Singkat Bank Kalsel Syariah*, <http://www.bankkalsel.co.id> (30 Agustus 2016).

1. Bagaimana proses terbentuknya kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah Unit Usaha Syariah Bank Kalsel?
2. Bagaimana analisis yuridis terhadap kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah Unit Usaha Syariah Bank Kalsel?

### **C. Tujuan Penelitian**

Ada beberapa tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini antara lain:

1. Menguraikan proses terbentuknya kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah di Unit Usaha Syariah Bank Kalsel.
2. Menganalisis secara yuridis kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah Unit Usaha Syariah Bank Kalsel.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian tentang “Analisis Yuridis terhadap Kajian dan Opini Dewan Pengawas Syariah Unit Usaha Syariah Bank Kalsel” diharapkan memiliki manfaat tertentu. Manfaat tersebut sekurang-kurangnya meliputi dua aspek, yaitu:

#### **1. Secara Teoritis**

- a. Dalam hal kepentingan ilmiah, diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berguna bagi ilmu pengetahuan intelektual di bidang hukum ekonomi syariah.
- b. Dapat dijadikan titik tolak bagi penelitian selanjutnya, baik untuk peneliti yang bersangkutan maupun oleh peneliti lain, sehingga kegiatan penelitian dapat dilakukan secara berkesinambungan.

## 2. Secara Praktis

- a. Sebagai bahan acuan bagi praktisi Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia.
- b. Sebagai sumber materiil bagi Lembaga Peradilan Agama dalam menyelesaikan sengketa perkara ekonomi syariah.

## E. Definisi Operasional

Demi untuk mendapatkan pemahaman lebih jauh mengenai apa yang akan dipaparkan berdasarkan topik bahasan yaitu, Analisis Yuridis terhadap Kajian dan Opini Dewan Pengawas Syariah Unit Usaha Syariah Bank Kalsel sehingga diperoleh kesamaan persepsi terhadap istilah-istilah tersebut, adalah sebagai berikut :

1. Kajian dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan dengan hasil mengkaji, berasal dari kata dasar kaji, yang artinya penyelidikan (tentang sesuatu)<sup>16</sup>, dalam penelitian ini kajian yang dimaksud adalah mengenai produk dan jasa baru di Unit Usaha Syariah Bank Kalsel yang belum ada fatwa untuk dimintakan fatwa kepada DSN-MUI pada tahun 2015-2016.
2. Opini dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai pendapat; pikiran; pendirian.<sup>17</sup> Jadi dalam hal ini yang dimaksud penulis dengan opini Dewan Pengawas Syariah adalah pendapat dari Dewan Pengawas Syariah (DPS) Unit Usaha Syariah Bank Kalsel mengenai aspek syariah terhadap

---

<sup>16</sup>Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Lux*, (Semarang: Widya Karya, 2011), h. 212.

<sup>17</sup>*Ibid*, h. 345.

pelaksanaan operasional Bank dan laporan publikasi Bank pada tahun 2015-2016.

3. Analisis yuridis, dalam kamus besar bahasa Indonesia analisis diartikan sebagai penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antarbagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan<sup>18</sup>; pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya<sup>19</sup> dan yuridis diartikan sebagai menurut hukum; secara hukum<sup>20</sup>, berarti analisis yuridis dapat diartikan menguraikan, menelaah atau menyelidiki hal-hal yang berhubungan dengan hukum, karena kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah terkait dengan hukum ekonomi syariah, sehingga hukum yang dimaksud adalah hukum ekonomi syariah, yang terdapat/yang sesuai dalam sumber-sumber hukum Islam.

## **F. Penelitian Terdahulu**

Dari penelusuran referensi yang masih ada relevansinya dengan pembahasan ini dapat dijumpai pada beberapa karya ilmiah, diantaranya adalah:

Tesis yang ditulis oleh Moh. Jatim, S.Ag berjudul “Fungsi Pengawasan Dewan Pengawasan Syariah terhadap Perbankan Syariah”. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui mekanisme pengangkatan Dewan Pengawas Syariah di Bank Kalsel Syariah, mengetahui tugas dan fungsi Dewan Pengawas Syariah di Bank

---

<sup>18</sup>*Ibid*, h. 37.

<sup>19</sup>*Ibid*, h. 38.

<sup>20</sup>*Ibid*, h. 644.

Kassel Syariah serta untuk mengetahui tugas dan fungsi pengawasan Dewan Pengawas Syariah di Bank Kassel Syariah, dan dalam penelitian ini diperoleh informasi bahwa pengangkatan Dewan Pengawas Syariah di Bank Kassel Syariah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Dewan Pengawas Syariah telah melakukan penilaian/opini syariah terhadap produk-produk di Bank Kassel Syariah, melakukan pengawasan dengan mengkritisi operasional bank dengan menyampaikan saran-saran perbaikan kepada direksi bank, baik dari penghimpunan dana maupun produk penyaluran dana serta Dewan Pengawas Syariah juga harus meneliti ulang terhadap semua akad yang telah digunakan antara bank dengan nasabahnya<sup>21</sup>.

Tesis yang ditulis oleh Irawati Rochaeli, S.H berjudul “Fungsi dan Peranan Dewan Pengawasan Syariah di Unit Usaha Syariah PT Bank ”X” Dikaitkan dengan pelaksanaan *Good Cooperate Governance* (GCG)”. Tujuan penelitian ini untuk menjelaskan perlunya pengawasan Dewan Pengawas Syariah terhadap transaksi pada perbankan syariah dan menguraikan efektivitas pelaksanaan *Good Cooperate Governance* pada Unit Usaha Syariah PT Bank “X” terhadap fungsi dan tugas Dewan Pengawas Syariah pada perbankan syariah<sup>22</sup>, hasil penelitian ini diperoleh informasi bahwa peran Dewan Pengawas Syariah saat ini sudah cukup baik dengan hasil *self assessment* yang sangat baik dan perlu dioptimalkan kembali peran dan fungsinya agar bisa memastikan segala produk dan sistem operasional bank syariah benar-benar sesuai syariah dan fungsi

---

<sup>21</sup>Moh. Jatim, “Fungsi Pengawasan Dewan Pengawasan Syariah terhadap Perbankan Syariah,” (Tesis tidak diterbitkan, Program Studi Hukum Ekonomi Syariah, Institut Agama Islam Negeri Antasari, Banjarmasin, 2012), h. 136-137.

<sup>22</sup>Ira Wati Rochaeli, “Fungsi ..., h. 8.

Dewan Pengawas Syariah sebagai penasehat dan pemberi saran kepada manajemen mengenai hal-hal yang terkait dengan aspek syariah pada Unit Usaha Syariah PT. Bank X sangat penting dan positif bagi pada Unit Usaha Syariah PT. Bank X<sup>23</sup>.

Berdasarkan uraian di atas, karena penelitian ini bertujuan menguraikan proses terbentuknya kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah di Unit Usaha Syariah Bank Kalsel dan menganalisis secara yuridis kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah Unit Usaha Syariah Bank Kalsel, sehingga terdapat perbedaan dengan penelitian sebelumnya dan sejauh penelusuran penulis belum ada penelitian tesis yang mengkaji tentang “Analisis Yuridis terhadap Kajian dan Opini Dewan Pengawas Syariah Unit Usaha Syariah Bank Kalsel”.

## **G. Kerangka Teori**

Untuk menguraikan proses terbentuknya kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah di Unit Usaha Syariah Bank Kalsel dan menganalisis secara yuridis kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah Unit Usaha Syariah Bank Kalsel, maka menurut penulis, teori yang relevan untuk menjadi pisau analisa guna menjawab persoalan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teori legalitas dan teori maqashid syariah.

Teori legislasi pada umumnya digunakan untuk menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan dan menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat. Kaitannya dengan penelitian ini karena

---

<sup>23</sup>*Ibid*, h. 66.

kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah akan digunakan sebagai acuan dalam operasional Bank Umum Syariah (BUS) atau Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS).

Kata legislasi berasal dari bahasa Inggris, " *legislation of theory*" dan bahasa Belanda, *theorie van de wetgeving* (teori membuat atau menyusun undang-undang) serta bahasa Jerman, *theory der gesetzgebung*<sup>24</sup>.

Pengertian legislasi menurut pandangan para ahli sebagai berikut :

1. Anis Ibrahim.

"Suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum".<sup>25</sup>

2. Black's Law Dictionary.

Diartikan banyak makna yakni menetapkan atau memberlakukan undang-undang, kekuasaan untuk membuat undang-undang, tindakan legislatif, penyusunan dan pemberlakuan undang-undang, pembuatan hukum melalui undang-undang, berbeda dengan hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pengadilan dan perumusan aturan untuk masa depan. Hukum ditetapkan oleh badan legislatif).<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup>Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), h. 33.

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>*Ibid*, h. 34.

### 3. Sally Wehmeir.

Mengartikan legislasi sebagai aturan hukum atau seperangkat hukum yang disahkan dan ditetapkan oleh Parlemen.<sup>27</sup>

### 4. Ann Seidemen, dkk.

Mendefinisikan sebagai teori perundang-undangan, yakni “Kategori untuk membantu seseorang dalam pembuatan rancangan undang-undang memformulasikan suatu hipotesis penyebab yang terperinci untuk merancang undang-undang yang efektif.”<sup>28</sup>

Sedang teori *maqashid syariah* digunakan untuk menganalisis secara yuridis kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah. *Maqashid syariah* sangat diperlukan dalam membuat regulasi perbankan dan lembaga keuangan syariah. Tanpa *maqashid syariah*, maka semua regulasi, fatwa, produk keuangan dan perbankan, kebijakan fiscal dan moneter, akan kehilangan substansi syariah, akan kaku dan statis, yang berakibat lembaga perbankan dan keuangan syariah akan sulit berkembang<sup>29</sup>.

Dalam kamus bahasa Arab, *maqashad* dan *maqashid* berasal dari akar kata *qashd* (قَصْدٌ) . *maqashid* (مَقَاصِد) adalah kata yang menunjukkan banyak (jama’), mufradnya adalah *maqshad* (مَقْصَدٌ) yang berarti tujuan atau target<sup>30</sup> .

---

<sup>27</sup>*Ibid*, h. 34-35.

<sup>28</sup>*Ibid*, h. 35.

<sup>29</sup>Agustianto Mingka, *Maqashid Syariah...*, h. 1.

<sup>30</sup>Oni Sahroni dan Adiwarmarman A. Karim, *Maqashid Bisnis dan Keuangan Islam Sintesis Fikih dan Ekonomi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016), h. 1.



Selain bermakna tujuan atau target, *maqashid* juga memiliki beberapa makna seperti pertengahan (moderat) dan mudah.<sup>31</sup>

Secara etimologi, *maqasid al syariah* terdiri dari 2 (dua) kata : *maqasid* dan *al-syariah*. *Maqasid* berarti tujuan. Sedangkan *al-syariah* berarti ajaran, aturan dan hukum Allah yang diturunkan Allah kepada para hambanya untuk mencapai kesejahteraan dunia dan akhirat.<sup>32</sup>

Sedangkan secara terminologis *maqashid syariah* adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia di Dunia dan di Akhirat.<sup>33</sup>

Beberapa ulama telah merumuskan definisi konsep *maqashid syariah*, diantaranya:

Ibnu Asyur, mengatakan *maqashid syariah* adalah “Tujuan dan hikmah yang diinginkan oleh syari’ (Allah) pada semua penerapan syariah atau sebagian besarnya, dimana tujuannya tidak khusus pada masalah tertentu dari hukum-hukum syariah, melainkan bersifat menyeluruh (dunia akhirat)”.<sup>34</sup>

Sedang Ilal Al-Fasiy mendefinisikan *maqashid syariah* sebagai “Tujuan syariah dan rahasia-rahasia yang ditetapkan syari (Allah) dalam setiap hukum-hukum-Nya”.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup>Ma’ruf Abdullah, *Hukum Keuangan Syariah pada Lembaga Keuangan Bank dan Non Bank*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2016), h. 239.

<sup>32</sup>Agustianto Mingka, *Maqashid...*, h. 38.

<sup>33</sup>*Ibid.*

<sup>34</sup>*Ibid*, h. 38.

<sup>35</sup>*Ibid.*

Sementara itu Ar-Raysuniy merumuskannya sebagai“ Sesungguhnya *maqashid syariah* adalah tujuan-tujuan yang ditetapkan syariah untuk mewujudkan kemaslahatan hamba (manusia)<sup>36</sup>.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, dapat dipahami bahwa *maqashid syariah* adalah tujuan, hikmah atau rahasia dibalik penetapan suatu hukum syariah yakni membawa manusia untuk terus berada dalam kebaikan dan kesejahteraan dunia dan akhirat secara seimbang<sup>37</sup>.

Imam Asy-Syatibi menjelaskan ada 5 (lima) bentuk *maqashid syariah* atau yang biasa disebut *kulliyat al-khamsah* (lima prinsip umum). Kelima *maqashid* tersebut<sup>38</sup>, yaitu :

1. *Hifdzu din* (melindungi agama).
2. *Hifdzu nafs* (melindungi jiwa).
3. *Hifdzu aql* (melindungi pikiran).
4. *Hifdzu mal* (melindungi harta).
5. *Hifdzu nasab* (melindungi keturunan).

Kelima *maqashid* tersebut diatas bertingkat-tingkat sesuai dengan tingkat masalah dan kepentingannya. Tingkatan urgensi dan kepentingan tersebut ada 3 (tiga)<sup>39</sup>, yaitu

- *Dharuriyat*, yaitu kebutuhan yang harus dipenuhi, yang jika tidak dipenuhi akan membuat kehidupan menjadi rusak.

---

<sup>36</sup>*Ibid*, h. 39.

<sup>37</sup>*Ibid*.

<sup>38</sup>Oni Sahroni dan Adiwarmarman A. Karim, *Maqashid...*, h. 4-5.

<sup>39</sup>*Ibid*, h. 5.

- *Hajiyat*, yaitu kebutuhan yang seyogyanya dipenuhi, yang jika tidak dipenuhi akan mengakibatkan kesulitan.
- *Tahsinat*, kebutuhan pelengkap, yang jika tidak dipenuhi akan membuat kehidupan menjadi kurang nyaman.

Dan seluruh ulama telah sepakat bahwa syariah ini diturunkan untuk memenuhi kelima hajat tersebut diatas. Kelima hajat tersebut juga adalah sarana untuk menunaikan misi manusia yaitu menjadi hamba Allah SWT.<sup>40</sup>

Sehingga setiap perilaku yang bertujuan untuk memenuhi kelima hajat itu adalah *maslahat* dan sebaliknya setiap perilaku yang menghilangkan kelima hajat tersebut adalah *mafsadat*<sup>41</sup>.

*Mashlahat* dalam syariat Islam memiliki *dhowabith* (batasan) yang harus dipenuhi untuk menentukan substansi *mashlahat* yang bersifat umum (*kulli*) dan mengaitkannya dengan dalil hukum (*tafshili*), agar mempunyai kekuatan hukum, *dhowabith* tersebut<sup>42</sup> adalah :

- Batasan pertama, *maslahat* itu termasuk bagian dari *maqashid syariah*.
- Batasan kedua, tidak bertentangan dengan *Alquran* dan *As-sunnah*.
- Batasan ketiga, tidak bertentangan dengan *maslahat* yang lebih besar.

---

<sup>40</sup>*Ibid*, h. 6.

<sup>41</sup>*Ibid*, h. 18.

<sup>42</sup>*Ibid*, h. 17-22.

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Tipe penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan pada bahan-bahan hukum tertulis atau studi dokumen<sup>43</sup>.

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis<sup>44</sup>, maksudnya memaparkan data-data kepustakaan dan menganalisisnya untuk mendapatkan kesimpulan yang benar dan akurat.

### **3. Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini didapat dari data sekunder meliputi:

#### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer ini didapat dalam dokumen mengenai kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah di Unit Usaha Syariah Bank Kalsel dan Undang-undang Perbankan serta peraturan lain yang berkaitan.

#### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder sebagai pendukung diantaranya yakni buku buku tentang teori hukum, kaidah hukum Islam, laporan penelitian, makalah, jurnal ilmiah, dokumen-dokumen yang menunjukkan hal-hal yang berkaitan dengan

---

<sup>43</sup>Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2015), h. 51.

<sup>44</sup>Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, edisi revisi, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005), h. 11.

kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah serta literatur lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

### **c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier ini sebagai petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder, yang didapat dari kamus, dan ensiklopedia.

## **4. Metode Pengumpulan Data**

Dalam pengumpulan data penelitian ini data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang akan diolah berdasarkan metode deskriptif kualitatif<sup>45</sup> yakni menggambarkan secara jelas keadaan-keadaan senyatanya kemudian data dianalisis secara induktif<sup>46</sup>, yakni menganalisis data-data yang bersifat khusus untuk ditarik kepada yang umum.

## **I. Sistematika Pembahasan**

Supaya lebih terarahnya dalam penulisan ini, maka dalam kajian ini penulis menyusun sistematika pembahasan dalam V (lima) bab yang didalamnya terdapat sub bab, seperti yang dijelaskan berikut :

Bab pertama, merupakan pendahuluan yang terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, penelitian terdahulu, kerangka teori, metode penelitian serta sistematika pembahasan.

---

<sup>45</sup>*Ibid*, h. 9.

<sup>46</sup>*Ibid*, h. 10.

Bab kedua, pada bab ini akan dibahas tentang landasan teori mengenai ketentuan Dewan Pengawas Syariah, dalam sub bahasannya menjelaskan dasar hukum, pengertian, persyaratan anggota DPS, prosedur penetapan anggota DPS, tugas, fungsi, kewajiban dan wewenang DPS dan keterkaitan Dewan Syariah Nasional (DSN) dan Dewan Pengawas Syariah (DPS) dan juga dibahas mengenai ketentuan hukum ekonomi syariah yang dalam sub bahasannya menjelaskan pengertian, sumber hukum ekonomi syariah, kaidah hukum ekonomi syariah dan dasar hukum ekonomi syariah di Indonesia.

Bab ketiga, pada bab ini akan membahas tentang proses terbentuknya kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah di Unit Usaha Syariah Bank Kalsel yang dalam sub bahasannya membahas sejarah berdirinya Bank Kalsel Syariah, daftar kajian Dewan Pengawas Syariah di Unit Usaha Syariah Bank Kalsel tahun 2015-2016, daftar opini Dewan Pengawas Syariah di Unit Usaha Syariah Bank Kalsel tahun 2015-2016 dan proses terbentuknya kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah di Unit Usaha Syariah Bank Kalsel.

Bab keempat, pada bagian ini merupakan inti atau pembahasan yang paling utama pada penulisan tesis ini, yaitu menganalisis secara yuridis terhadap kajian dan opini Dewan Pengawas Syariah Unit Usaha Syariah Bank Kalsel.

Bab kelima, pada bab ini secara umum akan memberikan kesimpulan dari apa yang telah dibahas pada bab-bab terdahulu serta saran-saran yang menunjang dari hasil penelitian ini.

---