

## Perlindungan Pengguna di Indonesia dalam Penyelesaian Pertikaian Perbankan Islam

(Consumer Protection in Indonesia for Islamic Banking Dispute Settlement)

RO'FAH SETYOWATI  
SAKINA SHAIK AHMAD YUSOFF

### ABSTRAK

*Pengguna perbankan Islam mempunyai keperluan khusus berbanding perbankan konvensional, terutamanya dalam konteks jaminan penerapan prinsip muamalah. Bagi memenuhi keperluan tersebut, pelbagai undang-undang telah dikuatkuasakan. Dalam konteks penyelesaian pertikaian, terdapat beberapa undang-undang yang menunjukkan ketidakharmonian peruntukan. Perkara demikian selain menimbulkan ketidakpastian undang-undang, hal ini juga berpotensi menjejaskan kepentingan pengguna, seterusnya mengurangi kepercayaan pengguna kepada institusi perbankan Islam. Artikel ini bertujuan mengenal pasti perlindungan pengguna perbankan Islam di Indonesia dalam konteks penyelesaian pertikaian. Mengguna pakai metode analisis kandungan yang berteraskan pendekatan doktrinal, artikel ini menekankan pendekatan kesepaduan undang-undang dalam penghasilan satu korpus undang-undang yang harmonis.*

*Kata kunci: Perlindungan pengguna, perbankan Islam, penyelesaian pertikaian, Indonesia*

### ABSTRACT

*Consumers of Islamic banking require certain specific needs, in particular, a guarantee that the muamalah principles shall be upheld. In fulfilling this requirement, various laws have been enforced in Indonesia. In the context of dispute resolution, there are some legislation that evinced disharmonization in its provisions. This disharmonization has the potential of creating legal uncertainty which may jeopardize consumers' interest, thus affecting consumers' trust and confidence in the Islamic banking institutions in Indonesia in the context of dispute resolution. Adopting the content analysis methodology based on doctrinal approach, this article emphasizes on legal integration in the cause of formulating a harmonized legal corpus for Islamic banking in Indonesia.*

*Keywords: Consumer protection, Islamic banking, dispute resolution, Indonesia*

### PENGENALAN

Pengguna perbankan Islam adalah pengguna perkhidmatan perbankan yang bertransaksi dengan institusi perbankan Islam ataupun cawangan-cawangannya. Pengguna perbankan merupakan pihak-pihak berkepentingan (*stakeholders*) yang utama bagi perniagaan perbankan. Kedudukan dan peranan pengguna bagi memastikan kelangsungan sesebuah perniagaan adalah begitu signifikan. Oleh itu, memperhatikan kepentingan pengguna pada asasnya adalah usaha bagi mengekalkan perniagaan itu sendiri dalam konteks jangka panjang.<sup>1</sup> Namun demikian, signifikan peranan dan kedudukan pengguna tersebut sering kali tidak seimbang dengan perlakuan dan layanan pihak peniaga terhadap mereka dalam pasaran. Ramai peniaga yang tidak beretika merupakan satu bukti kurangnya kesedaran terhadap kepentingan memberi perhatian dan perlindungan terhadap hak-hak pengguna. Justeru diperlukan perlindungan pengguna yang menjadi

asas bagi pengguna untuk mendapatkan hak-hak sebagai pengguna secara sewajarnya. Konsep 'perlindungan pengguna' diartikulasikan oleh Jawatankuasa Molony dalam laporannya sebagai:

Perlindungan pengguna merupakan konsepsi yang amorfos yang tidak boleh didefinisikan. Ianya merangkumi kejadian di mana undang-undang campur tangan untuk mengenakan perlindungan menyebelahi pembeli.... Bersama-sama dengan aktiviti beberapa organisasi, diilhamkan oleh pelbagai sumber, matlamat atau kesannya ialah untuk memperolehi layanan yang wajar dan memuaskan bagi pembeli tempatan.

Dari pandangan lain, 'perlindungan pengguna' mungkin boleh dianggap sebagai langkah-langkah yang menyumbang secara langsung atau tidak langsung kepada keyakinan pengguna bahawa dia kan membeli barangan yang mempunyai kualiti yang bersesuaian dengan tujuannya, bahawa barangan tersebut akan memberikannya kegunaan yang munasabah, dan bahawa jika dia mempunyai aduan yang wajar, terdapatnya saluran tebus rugi.<sup>2</sup>

Namun walau apapun definisi yang diberikan kepada konsep ini, yang jelasnya konsep ini lahir daripada penindasan dan penyelewengan peniaga terhadap pengguna. Justeru perlindungan pengguna merupakan suatu kuasa sosial, suatu kuasa ekonomi dan suatu kuasa perundangan yang bertindak balas terhadap keadaan korporat serta suatu penilaian ke atas amalan dan etika perniagaan dalam mencapai keseimbangan kuasa antara peniaga dan pengguna, demi mewujudkan keadilan yang optimum bagi para pengguna.<sup>3</sup>

Pertikaian perbankan Islam boleh sahaja berlaku antara perbankan dengan pengguna. Oleh itu, perlindungan sepertimana yang diperlukan bagi pengguna dalam penyelesaian pertikaian dan bagaimana perlindungan sedia ada di Indonesia, akan dihuraikan dengan membahagi sub bab seperti berikut. Pertama, mengenal pasti keperluan perlindungan bagi pengguna perbankan Islam. Kedua, melakukan analisis terhadap perundangan perbankan Islam dan perlindungan pengguna; dan ketiga, menjelaskan bentuk perlindungan pada penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam di Indonesia. Berasaskan huraian tersebut, diketahui kelemahan dan kelebihan yang wujud dalam perlindungan pengguna, khususnya penyelesaian pertikaian perbankan Islam. Dengan mengenali kelemahan, maka dapat diguna pakai sebagai rujukan penambahbaikan pada mana-mana bahagian yang diperlukan.

#### KEPERLUAN PERLINDUNGAN TERHADAP PENGGUNA PERBANKAN ISLAM

Dalam perspektif perundangan Islam, setiap transaksi sama ada yang dilakukan oleh individu mahupun institusi dalam bidang apa sahaja adalah terikat dengan nilai-nilai Islam. Hal ini didasarkan pada satu kaedah ushul '*al aslu fi al-afal at-taqayyud bi hukmi asy-syar 'i*' bahawa hukum asal suatu perbuatan adalah terikat dengan hukum syarak.<sup>4</sup> Dalam istilah umum perkara ini sering dikenali dengan terma halal-haram. Oleh itu, sentiasa mematuhi dan tetap berpegang teguh pada ketentuan syariah adalah wajib.<sup>5</sup> Dalam konteks kajian, halal-haram merupakan salah satu skop kajian undang-undang. Oleh itu, dapat dikatakan bahawa bagi setiap Muslim, mempunyai hubungan rapat antara pelbagai aspek kehidupannya dengan bidang undang-undang, termasuk antaranya ekonomi Islam, lebih khusus lagi dalam beraktiviti dengan perbankan Islam. Perkara ini memandangkan dalam kehidupan di era moden, institusi ekonomi yang mempunyai hubungan aktiviti paling banyak dengan pengguna adalah institusi perbankan.<sup>6</sup> Bagi mengamankan aktiviti perbankan Islam dari perspektif syariah, maka perlu mengkaitkan setiap sumber dan pelaburan wang, produk-produk, pelaksanaan akad, penyelesaian akad dan akses kepada keadilan jika berlaku pertikaian berkaitan dengan akad pada perbankan Islam, agar kesemuanya selari dengan syariah.<sup>7</sup>

Perlindungan pengguna merupakan usaha untuk menciptakan rasa aman dan terlindungi dan adil bagi para pengguna. Perlindungan yang sedemikian diperlukan memandangkan pada umumnya kedudukan pengguna adalah lemah berbanding peniaga<sup>8</sup> termasuk dalam hal ini adalah institusi perbankan sebagai peniaga. Ekoran daripada itu, banyak peniaga memiliki kecenderungan untuk mengkesampingkan hak-hak pengguna serta memanfaatkan kelemahan pengguna tanpa harus mendapatkan perlindungan undang-undang. Perkara ini pada umumnya disebabkan prinsip utama pengguna dalam mencari keuntungan yang sebesar-besarnya dengan memanfaatkan seefisien mungkin sumber daya yang ada. Selain itu, kurangnya kesedaran dan pengetahuan pengguna semakin melemahkan kedudukan pengguna berbanding institusi perbankan.<sup>9</sup>

Menurut Barkatullah,<sup>10</sup> kedudukan pengguna lemah disebabkan juga oleh beberapa hal, antaranya iaitu kemampuan ekonomi, tingkat kesedaran pengguna akan hak-haknya, kemampuan untuk mengakses keadilan dalam mempertahankan hak-haknya serta peraturan perundangan yang kurang memenuhi keperluan pengguna. Justeru kepelbagaian sebab tersebut menguatkan wujudnya ketidaksamarataan kedudukan antara pengguna dan peniaga. Ketidaksamarataan kuasa antara pengguna dan peniaga ini dipamerkan dalam tiga bentuk, ketidakseimbangan kuasa berunding antara peniaga dan pengguna, ketidakseimbangan pengetahuan tentang sifat dan komponen teknikal barangan dan ketidakseimbangan sumber antara kedua-duanya.<sup>11</sup> Kedudukan pengguna semakin terjejas manakala perundangan sedia ada belum memberikan keadilan sehingga tidak melindungi kepentingan dan hak-hak pengguna secara sewajarnya serta akses kepada keadilan tidak berjalan secara semestinya.

Di sisi lain, pengguna perbankan Islam, selain memerlukan perlindungan bersifat umum, iaitu terlindunginya wang yang dilaburkan dan atau diterima dalam pembiayaan, juga memerlukan perlindungan bersifat khusus iaitu jaminan keselarian dengan syariah dalam setiap aktiviti perbankan. Keselarian yang dimaksud sama ada sebelum masa transaksi, pada masa transaksi atau pelaksanaan transaksi sehingga selepas transaksi antara pengguna dengan pihak bank, bahkan jika berlaku konflik atau pertikaian berkaitan dengan transaksi.<sup>12</sup> Perhatian terhadap perkara ini adalah tepat memandangkan perbankan mempunyai fungsi yang sangat penting bagi sesebuah negara, terutamanya perbankan Islam bagi negara yang majoriti berpenduduk Muslim seperti Indonesia. Beberapa perkara di atas, semakin memperkuat rasional perlunya memperhatikan persoalan pengguna perbankan Islam, sebagai salah satu institusi yang diharapkan dapat turut serta menggali keupayaan ekonomi dan mensejahterakan masyarakat Indonesia. Dengan adanya perlindungan pengguna, dapat menciptakan keadilan dan kedamaian kepada para pihak yang berkait.<sup>13</sup> Dalam konteks ini, Mulhadi menyatakan

landasan falsafah perlunya perlindungan pengguna bagi pengguna perbankan Islam antaranya wujudnya ketentuan yang berlandaskan pada keberpihakan serta perlindungan terhadap pihak yang lemah. Perkara ini sesuai dengan konsep persaudaraan dan tolong-menolong dalam Islam.<sup>14</sup> Malahan, jika dikaitkan dengan ciri institusi perbankan sebagaimana dihuraikan di atas, perhatian dan penekanan terhadap pengguna perbankan adalah sangat diperlukan. Selain itu, terdapat kekhususan pada pengguna perbankan Islam berkaitan dengan falsafah Islam yang menjadi asas pada institusi perbankan Islam itu sendiri. Perlindungan demikian yang disebut oleh penulis sebagai 'perlindungan khusus' atau 'perlindungan syariah'. 'Perlindungan syariah'<sup>15</sup> dalam konteks ini ialah terpenuhnya keperluan jaminan keselarian dengan prinsip syariah dalam semua aktiviti operasional perbankan Islam.<sup>16</sup>

Bangkitnya konsep perlindungan pengguna pada asasnya disebabkan oleh terjejasnya hak-hak pengguna oleh pelbagai kepentingan para peniaga. Dalam konteks kajian ini, maka dapat dikatakan bahawa perlunya perlindungan bagi pengguna perbankan Islam adalah disebabkan hak-hak pengguna perbankan juga kurang mendapat perhatian, khususnya apabila berlaku pertikaian yang memerlukan cara atau metode penyelesaian secara khusus. Hak-hak pengguna perbankan Islam yang berkaitan dengan konteks ini iaitu hak terhadap jaminan keselarian dengan syariah.<sup>17</sup> Hak demikian termasuklah kepentingan pengguna Muslim dari aspek spiritual yang wajib dijalankan dengan tidak mengambil kira tempat dan masa.

#### PERLINDUNGAN PENGGUNA DAN PERBANKAN ISLAM DI INDONESIA: ANALISIS PERUNDANGAN BERKAITAN DENGAN PENYELESAIAN PERTIKAIAN

Bagi mendapatkan kefahaman tentang perundangan yang berkaitan dengan perlindungan pengguna dan perbankan Islam, khususnya dalam konteks penyelesaian pertikaian, maka perlu dihuraikan tentang perundangan yang mengatur kedua-dua perkara tersebut.

#### PERUNDANGAN PERLINDUNGAN PENGGUNA DI INDONESIA

Dalam sejarah perkembangan perlindungan pengguna, rumusan hak-hak pengguna sangatlah penting, kerana diperlukan bagi mengarahkan secara sebenar tentang matlamat perjuangan perlindungan pengguna. Perkara ini juga diperlukan bagi mendapatkan sokongan daripada kerajaan/pemerintah, masyarakat dan para pengamal undang-undang.<sup>18</sup>

Perkhidmatan perbankan merupakan produk yang berkaitan dengan Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Hal demikian kerana secara yuridis normatif, Penjelasan Umum UUPK

menyebutkan UU No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan (termasuk pula UUPS 2008) sebagai salah satu undang-undang yang materinya melindungi kepentingan pengguna. Terlebih lagi apabila didasarkan pada aduan yang dimajukan kepada Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), dan beberapa kes yang dimajukan ke mahkamah, perkara perbankan pada umumnya menempati peringkat tinggi.<sup>19</sup> Perkara ini dikuatkan dengan kenyataan Sudaryatmo, Ketua Pengurus Harian Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), perbankan merupakan tiga bidang utama yang paling banyak dilaporkan oleh pengguna.<sup>20</sup>

Berasas pada kesedaran pentingnya memberi takrifan mengenai hak pengguna, UUPK membuat rumusan hak sebagaimana peruntukan Pasal 4 UUPK, iaitu : 1) Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan; 2) Hak untuk memilih barang; 3) Hak atas Informasi; 4) Hak untuk didengar pendapatnya; 5) Hak untuk mendapatkan advokasi; 6) Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan; 7) Hak untuk diperlakukan dan dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif; 8) Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian; 9) Hak-hak yang diatur dalam perundangan lainnya.

Daripada keseluruhan hak-hak tersebut, yang mempunyai hubungan rapat dengan konteks kajian tentang perlindungan pada penyelesaian pertikaian ini adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan. Dalam perspektif perkhidmatan perbankan Islam, dengan pendekatan analogi terhadap hak-hak bagi pengguna pada umumnya, dapat fahamkan bahawa hak atas keamanan, kenyamanan dan keselamatan dapat dilihat dari perspektif spiritual bagi kepentingan pengguna Muslim. Berasaskan pendekatan analogi di atas, erti daripada hak tersebut adalah keamanan, kenyamanan dan keselamatan dari aspek syariah (tidak bertentangan dengan prinsip syariah). Ekorannya, bilamana berlaku sebarang konflik, bahkan yang mengarah pada pertikaian, maka hak pengguna perbankan Islam adalah mendapatkan penyelesaian dengan prosedur dan substans yang sesuai dengan syariah.<sup>21</sup> Dalam konteks ini juga, hal pengguna perbankan Islam rapat dengan hak mendapatkan advokasi, memandangkan hak advokasi ini merupakan sebahagian hak daripada mendapatkan perlindungan bagi mendapatkan bantuan undang-undang sesuai dengan keperluan pengguna.

#### PERUNDANGAN PERBANKAN ISLAM DI INDONESIA

Sebelum diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UUPS), perbankan syariah merujuk pada Undang-Undang Perbankan No. 7 tahun 1992 dan perubahannya pada Undang-undang No. 10 Tahun 1998. Dalam UU Perbankan tersebut, sebahagian besar peruntukannya adalah pada aspek kepentingan dan perlindungan bank. Perhatian kepada kepentingan pengguna perbankan

sangat sedikit, iaitu mengenai cara bersikap hati-hati dalam melakukan hubungan kontraktual dengan pihak perbankan. Jika dianalisis lebih jauh, perkara ini juga tidak tepat dimasukkan sebagai bentuk perlindungan pengguna perbankan, memandangkan cara ini dianggap tidak berfungsi disebabkan proses dan bentuk transaksi antara pengguna perbankan dengan pihak bank pada umumnya bersifat seragam. Oleh itu, kecenderungan yang muncul berkaitan dengan perjanjian bentuk seragam adalah sentiasa membebani pengguna dengan pelbagai macam kewajipan dan tanggungjawab atas risiko yang ditimbulkan selama perjanjian dilaksanakan. Sedangkan pihak perbankan tidak berperanan serta dalam tanggungjawab tersebut. Jika dianalisis dengan hak-hak pengguna sebagaimana perspektif UUPK, maka dapat dikatakan belum terdapat perlindungan hak secara berterusan bagi pengguna perbankan. Meskipun jika ditelaah lebih jauh, perundangan tentang perbankan dalam bentuk sedia ada juga dimaksudkan memberikan perlindungan dan kepastian undang-undang. Namun demikian, hal ini tidak termasuk dalam konteks kajian ini.

Seterusnya pada perubahan dengan Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 Tentang perubahan atas Undang-undang Perbankan juga tidak terdapat peningkatan dalam perkara perlindungan bagi pengguna perbankan. Peruntukan pada Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 13 hanya memberikan perakuan terhadap aktiviti perniagaan secara khusus bagi bank syariah sebagai aktiviti perniagaan yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip syariah. Oleh itu, kedudukan pengguna perbankan masih sangat lemah, kecuali dikaitkan dengan hak penerapan prinsip Islam.

Sebagai undang-undang yang secara khusus dimatlamatkan bagi keperluan perbankan Islam, dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Bank Syariah juga telah memberikan beberapa takrifan yang jelas tentang hubungan antara pengguna dengan penerapan prinsip-prinsip Islam. Beberapa pasal yang memberikan peruntukan secara khusus berkaitan dengan pengguna perbankan Islam sebagaimana dalam Jadual berikut:

JADUAL 1. Peruntukan Berkaitan dengan Pengguna Perbankan Islam dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah

Pasal	Peruntukan
Pasal 1 ayat 1	Perbankan Syariah adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah (UUS), mencakup kelembagaan, aktiviti perniagaan, serta cara dan proses dalam melaksanakan aktiviti perniagaannya.
Pasal 1 ayat 7	Bank Syariah adalah bank yang menjalankan aktiviti perniagaannya berdasarkan Prinsip Syariah. Menurut jenisnya terdiri atas Bank Umum Syariah (BUS) dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS).
Pasal 1 ayat 8	Bank Umum Syariah adalah Bank Syariah yang dalam aktiviti perniagaannya memberikan perkhidmatan dalam lalu lintas pembayaran.
Pasal 1 ayat 12	Prinsip syariah adalah prinsip perundangan Islam dalam aktiviti perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh institusi yang memiliki kuasa dalam penetapan fatwa di bidang syariah.
Pasal 1 ayat 13	Akad adalah kesepakatan tertulis antara Bank Syariah atau UUS dan pihak lain yang memberikan peruntukan adanya hak dan kewajipan bagi masing-masing pihak sesuai dengan Prinsip Syariah.
Pasal 1 ayat 16	Pengguna perbankan adalah pihak yang menggunakan perkhidmatan Bank Syariah dan/atau UUS.
Pasal 1 ayat 17	Pengguna simpanan adalah pengguna yang menempatkan dananya di Bank Syariah dan/atau UUS dalam bentuk simpanan berdasarkan Akad antara Bank Syariah atau UUS dan pengguna yang bersangkutan
Pasal 1 ayat 18	Pengguna pelabur adalah pengguna yang menempatkan dananya di Bank Syariah dan/atau UUS dalam bentuk pelaburan berdasarkan akad antara Bank Syariah atau UUS dan pengguna yang bersangkutan.
Pasal 1 ayat 19	Pengguna penerima fasilitati adalah pengguna yang memperoleh fasilitati dana atau yang dipersamakan dengan itu, berdasarkan prinsip syariah.
Pasal 2	Perbankan Syariah dalam melakukan aktiviti perniagaannya berasaskan prinsip syariah, demokrasi ekonomi, dan prinsip kehati-hatian.
Pasal 3	Perbankan Syariah bertujuan menyokong pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan, dan pemerataan kesejahteraan rakyat.

Dari pengertian-pengertian terhadap hal-hal yang berkaitan dengan perbankan syariah di atas adalah menunjukkan kuatnya komitmen terhadap prinsip-prinsip yang mesti dilaksanakan oleh setiap perbankan Islam di Indonesia. Namun demikian, jika dilihat dari hak-hak pengguna sebagaimana perspektif UUPK, UUPS hanya

memberi peruntukan yang tegas bagi pengguna pada Pasal 39 yang menyatakan Bank Syariah dan UUS wajib menjelaskan kepada pengguna mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian berkaitan dengan transaksi pengguna yang dilakukan melalui Bank Syariah dan/atau UUS. Kewajipan bank dalam memberikan penjelasan ini

merupakan pemenuhan bagi salah satu hak pengguna terhadap maklumat.

Dalam konteks kajian tentang perlindungan pengguna perbankan dalam penyelesaian pertikaian hanya dikhususkan dalam bentuk yang berbeza dengan pengguna perbankan konvensional. Kekhususan tersebut adalah sesuai dengan pelbagai peruntukan yang diberikan oleh UUPS dalam memenuhi prinsip-prinsip syariah dalam semua aktiviti berkaitan dengan perbankan Islam. Hal sedemikian adalah tepat jika dikaitkan dengan hak pengguna perbankan Islam terhadap kenyamanan, keamanan dan keselamatan. Memandangkan penegasan terhadap tujuan, asas serta operasional perbankan syariah yang berdasar kepada prinsip-prinsip Islam akan mendatangkan rasa nyaman, aman dan selamat dari aspek spiritual. Perkara ini dapat disebut sebagai ketenangan spiritual. Hal sedemikian sangat berkesan pada kepercayaan pengguna perbankan Islam yang seterusnya dapat meningkatkan keterlibatan mereka bagi pengembangan perbankan Islam.

Konteks ini adalah sesuai dengan kenyataan Sayyed Hossen Nasr,<sup>22</sup> bahawa 'spiritualiti' dalam Islam tidak dapat diasingkan daripada kesedaran terhadap kewujudan Allah SWT dan kehidupan yang dijalani sesuai dengan kehendak-Nya. Di dalam prinsip keesaan (tauhid) terdapat inti pesan Islam dan penentuan spiritualiti Islam dalam seluruh dimensi dan pelbagai bentuknya yang beragam. 'Spiritualiti' dalam konteks ini adalah tauhid, sedangkan tingkat pencapaian spiritual oleh setiap manusia adalah tingkat kesedarannya terhadap tauhid.

#### PERLINDUNGAN PENGGUNA DALAM PENYELESAIAN PERTIKAIAN PERBANKAN ISLAM

Beberapa perundangan yang menyokong perbankan Islam pada asasnya secara umum dapat dikatakan memberikan perlindungan syariah kepada para pengguna perbankan. Memandangkan, kewujudan perundangan tersebut merupakan perhatian daripada kerajaan/pemerintah bagi memberikan kemudahan diterapkannya transaksi-transaksi perbankan yang sesuai dengan syariah bagi masyarakat yang memerlukan. Wujudnya jaminan kesesuaian dalam aspek syariah inilah yang mempunyai makna sama dengan 'perlindungan syariah'.<sup>23</sup> Perlindungan syariah dalam makna yang sama dengan konteks ini, pada dasarnya merupakan salah satu kewajipan dari agama Islam bagi umat Islam.<sup>24</sup> Perlindungan syariah yang demikian bukan hanya merupakan keperluan masyarakat atau umat Islam di Indonesia, akan tetapi juga umat Islam di mana sahaja, kerana konsep ini merupakan bagian yang melekat dari ajaran agama Islam itu sendiri.

Dalam konteks perlindungan pengguna dalam penyelesaian pertikaian perbankan Islam, UUPS 2008 telah memberikan peruntukan yang jelas dalam BAB IX Pasal 55 yang menyatakan:

1. Penyelesaian sengketa Perbankan Syariah dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.

2. Dalam hal para pihak telah menjanjikan penyelesaian sengketa selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi akad.
3. Penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak boleh bertentangan dengan prinsip syariah.

Seterusnya dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (2) yang dimaksud dengan "penyelesaian sengketa dilakukan sesuai akad" adalah usaha sebagai berikut: (a) Musyawarah; (b) Mediasi perbankan; (c) Melalui Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS) atau lembaga arbitrase lain; dan / atau (d) Melalui pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum.

Dalam konteks perlindungan syariah pengguna perbankan Islam, peruntukan berkaitan dengan penyelesaian pertikaian ini setidak-tidaknya menimbulkan dua macam respons pentafsiran. Pertama, kepelbagaian mekanisme yang wujud, termasuk dualisme mahkamah yang dapat menjalankan penghakiman terhadap pertikaian perbankan Islam ini dipandang memberikan pilihan saluran bagi para pihak bertikai dalam mencari penyelesaian. Pada asasnya, pandangan ini menunjukkan pemikiran yang bersifat pragmatis, memandangkan hanya mendasarkan pada keinginan para pihak, tetapi belum mengkaitkan dengan kemungkinan dipenuhinya persyaratan sebagaimana dalam ayat (3) pasal 55 tersebut yang mensyaratkan kesesuaian dengan prinsip syariah. Hal demikian berdasarkan realiti terkini tentang belum wujud kesediaan para hakim dalam lingkungan Peradilan umum bagi menjalankan tugas baru tersebut, kecuali bekal pemahaman yang diperolehi melalui mata kuliah hukum Islam semasa perkuliahan serta pengenalan yang tidak dirancang secara khusus. Namun demikian, pandangan ini dianggap sebagai jalan tengah manakala berlaku tarik ulur dalam perkara pemberian kuasa penghakiman melalui saluran mahkamah, kepada Peradilan Agama sebagaimana diatur dalam UUPA atau kepada Peradilan Umum. Permasalahannya, jika pertikaian perbankan Islam dikendalikan oleh hakim yang tidak mempunyai kepakaran perundangan Islam, khususnya fiqh muamalah, dapat mengakibatkan munculnya keputusan yang mengelirukan dari perspektif syariah. Persoalan demikian sebagaimana telah berlaku di Malaysia dalam beberapa kes.<sup>25</sup> Wujudnya putusan yang keliru sedemikian antaranya disebabkan: (1) Penggunaan rujukan yang tidak selaras dengan prinsip-prinsip syariah terhadap kes-kes<sup>26</sup> perbankan Islam;<sup>27</sup> (2) Dilakukan oleh hakim yang tidak memahami syariah; serta (3) Disokong oleh peguam yang juga belum menguasai prinsip-prinsip syariah.<sup>28</sup> Di sisi lain, terhadap fenomena demikian, keberadaan Majlis Penasihat Syariah (MPS) Kebangsaan juga tidak memiliki kekuatan untuk berperanan dalam proses penghakiman.<sup>29</sup> Jika hal sedemikian berlaku, maka dapat dikatakan proses penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam tidak mendapatkan perlindungan sewajarnya.

Kedua, wujudnya kepelbagaian saluran mekanisme yang sangat terbuka ini dapat menimbulkan pelbagai bentuk ketidakpastian undang-undang. Ketidakpastian undang-undang pada awalnya antaranya berpunca pada: (1) Wujudnya dualisme dalam proses penghakiman terhadap perkara yang sama; (2) Ketidaksamaan rujukan dalam proses penghakiman terhadap perkara yang sama; dan (3) Ketidaksamaan dalam cara pengambilan rujukan. Seterusnya hal demikian dapat menimbulkan kekacauan hukum. Selain itu, para pihak cenderung mengambil institusi yang menguntungkan pihaknya, tanpa mempertimbangkan kesesuaian dengan prinsip-prinsip Islam yang semestinya lebih utama diikuti. Dalam bidang kes yang lain, hal sedemikian pernah berlaku dalam kekuasaan kehakiman di Indonesia, iaitu penyelesaian kes kewarisan Islam. Pada akhirnya, kerana sememangnya menimbulkan ketidakpastian undang-undang, dan hal ini tidak sesuai dengan matlamat undang-undang yang menghendaki kepastian, maka wujudnya dualisme kuasa ini dibatalkan.

Institusi penyelesaian pertikaian lain selain Peradilan Agama dan BASYARNAS, sehingga kini menunjukkan belum mempunyai sumber daya insan yang memiliki kepakaran bidang syariah. Oleh itu, kiranya akan cukup sukar bagi memenuhi persyaratan penyelesaian pertikaian sesuai dengan prinsip syariah. Terlebih, apabila secara sistemik, produk undang-undang yang dipergunakan dalam proses penyelesaian pertikaian tersebut juga tidak sesuai dengan prinsip syariah, maka persoalannya akan lebih rumit. Persiapan menuju ke arah kesediaan tersebut masih memerlukan langkah dan masa yang panjang dan konsekwensi kos yang tidak sedikit.

Berkenaan dengan persoalan tersebut, Mahkamah Agung telah membuat kebijakan responsif, dengan menerbitkan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah sebagai panduan dalam mengadili perkara ekonomi syariah. Namun demikian, kerana lingkup pemberlakuannya masih terbatas bagi lingkungan Peradilan Agama, maka segi kemanfaatannya menjadi terbatas pula. Sementara Bank Indonesia sebagai bank sentral, sememangnya telah turut menyokong perkembangan perbankan syariah secara umum. Sedangkan yang khusus dalam konteks penyelesaian pertikaian, belum memberikan perhatian secara khusus, kecuali yang telah dibuat peruntukannya melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI) ataupun Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) yang pada umumnya menyokong fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN). Namun dari aspek perlindungan syariah bagi pengguna perbankan Islam, perlu meninjau semula peranan Dewan Pengawas Syariah (DPS) dalam melakukan fungsi pengawasan agar sampai pada implementasi produk, dan manakala berlaku konflik antara bank dengan pengguna. Bank Indonesia melalui Direktorat Perbankan Syariah (DPbS) juga merupakan institusi yang berperanan bagi usaha peningkatan efektifitas fungsi DPS dan DSN dalam pengawasan perbankan Islam, memandangkan mempunyai banyak kemudahan bagi memfasilitasi pola

hubungan DPS dan DSN dengan perbankan Islam, agar lebih baik dalam memenuhi fungsi pengawasan.

## KESIMPULAN

Dari keseluruhan huraian, maka kajian ini dapat menyimpulkan sebagai berikut:

1. Keperluan perlindungan bagi pengguna perbankan Islam dalam konteks kajian ini adalah pada hak berasaskan kepentingan pengguna Muslim dalam aspek spiritualiti yang bersumber daripada agama Islam. Hak yang dimaksud adalah mendapatkan perkhidmatan sesuai dengan prinsip-prinsip Islam dalam semua aktiviti yang berkaitan dengan perbankan Islam. Keperluan perlindungan sedemikian dapat disebut dengan 'perlindungan syariah'.
2. Daripada keseluruhan hak-hak pengguna menurut UUPK yang mempunyai hubungan rapat dengan tentang perlindungan pada penyelesaian pertikaian ini adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan serta hak mendapatkan advokasi. Dalam perpektif perkhidmatan perbankan Islam, dengan menggunakan pendekatan analogi terhadap hak-hak tersebut serta dikaitkan dengan kepentingan pengguna Muslim, dapat difahamkan bahawa hak atas keamanan, kenyamanan dan keselamatan adalah termasuk dari aspek syariah (tidak bertentangan dengan prinsip syariah). Oleh itu, bilamana berlaku sebarang pertikaian, maka hak pengguna perbankan Islam adalah mendapatkan penyelesaian dengan prosedur dan substansi yang sesuai dengan syariah. Peruntukan persyaratan sedemikian telah wujud dalam UUPS.
3. Wujudnya dualisme mahkamah dalam penyelesaian pertikaian perbankan Islam sepertimana peruntukan pada UUPS, menimbulkan dua pandangan, selain langkah tersebut dianggap sebagai jalan tengah terhadap tarik-ulur kuasa penghakiman berkenaan. Pertama, perkara tersebut adalah memberikan pilihan saluran bagi para pihak bertikai dalam mencari penyelesaian. Kedua, hal sedemikian dapat menimbulkan pelbagai bentuk ketidakpastian undang-undang. Daripada kedua-dua pandangan tersebut, dalam konteks kajian ini penekanan utama adalah dapat memastikan bahawa dalam proses penyelesaian pertikaian yang dilaksanakan oleh setiap institusi adalah tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam baik dalam mekanisme, rujukan yang diguna pakai serta paradigma berfikir para hakim dan peguam yang mengendalikannya. Memandangkan, jika ketiga-tiga perkara sedemikian dipenuhi, bererti perlindungan pengguna dalam penyelesaian pertikaian pengguna perbankan telah diamalkan di Indonesia.

## NOTA

- <sup>1</sup> Azhari, Perlindungan Hukum Bagi Nasabah Perbankan Syariah, Hakim Pengadilan Agama Tanah Grogot, <http://www.patanahgrogot.net/utama/images/stories/pdf/artikelazhari.pdf>. (17 Oktober 2011).
- <sup>2</sup> Final Report of the Committee on Consumer Protection, 1962, Cmnd. 1781.
- <sup>3</sup> Sakina Shaik Ahmad Yusoff, Perlindungan Pengguna di Malaysia: Falsafah dan Politik, Dlm. Sakina Shaik Ahmad Yusoff et al. Undang-undang Komersial dan Pengguna, Siri Perkembangan Undang-undang di Malaysia, Jilid 6, Dewan Bahasa dan Pustaka, 2007.
- <sup>4</sup> Hukum syara' terdiri wajib, sunnah, mubah, makruh dan haram. Daud Ali, Muhamad, Asas-asas hukum Islam, Jakarta, UI-Press, 1990, hlm 47.
- <sup>5</sup> Surah Al Baqarah ayat 168.
- <sup>6</sup> Ro'fah Setyowati, Perlindungan Syariah Bagi Nasabah Perbankan Syariah, *International Conference Corporate Law* (ICCLI - 2009), Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Airlangga (UNAIR) Surabaya dengan Universiti Utara Malaysia (UUM), 1-3 Juni 2009.
- <sup>7</sup> Dato' Nadzim, Pengerusi Persatuan Pengguna Islam Malaysia (PPIM), Kuala Lumpur, Temu bual, 15 Januari 2011.
- <sup>8</sup> Keadaan pengguna semacam itu telah diperkuat oleh hasil penyelidikan yang diselenggarakan PBB sesuai Resolusi 2111 (LXIII) tentang Perlindungan Pengguna dalam sidang ke-63 Ekonomi and Social Council (Ecosoc) pada tahun 1977. Lihat United Nations Economic and Social Council, E/1978/818 June 1978; *Report of the Secretary General on Consular Protection: A Survey of Institutional Arrangements and Legal Measures*.
- <sup>9</sup> Husni Syazali dan Heni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm 36.
- <sup>10</sup> Barkatullah, AH, *Perlindungan Hukum bagi Konsumen dalam Transaksi E-Commrce Lintas Negara di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Press, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Yogyakarta, 2009, hlm 17.
- <sup>11</sup> Ziegel, *The Future of Canadian Consumerism* (1973) 52 *Can Bar Rev.*, 1973, hlm 191.
- <sup>12</sup> Ro'fah Setyowati, Perlindungan "Khusus" bagi Nasabah Perbankan Syariah dalam Perspektif Perlindungan Konsumen, *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Jilid 39, No. 3, September 2010.
- <sup>13</sup> Azhari, Perlindungan Hukum bagi Pengguna Perbankan Syariah, Hakim Pengadilan Agama Tanah Grogot, <http://www.patanahgrogot.net/utama/images/stories/pdf/artikelazhari.pdf>. (17 Oktober 2011).
- <sup>14</sup> Mulhadi, *Asas Perlindungan Nasabah Berdasarkan Sistem Bank Syariah*, 2004.
- <sup>15</sup> 'Perlindungan syariah' yang digunakan untuk menjelaskan bahawa bagi umat Islam memerlukan suatu sokongan perundangan yang secara berterusan menjadi asas bagi pengamalan satu atau sebahagian daripada agama Islam. Mohamad Daud Ali menyebut perkara ini sebagai bahagian agama Islam yang bersifat yuridis-normatif. Sila lihat Daud Ali, Muhamad, *Asas-asas Hukum Islam*, Jakarta, UI-Press, hlm. 37.
- <sup>16</sup> Ro'fah Setyowati, Perlindungan Syariah bagi Nasabah Perbankan Syariah, *International Conference Corporate Law* (ICCLI - 2009), Kerjasama FH UNAIR Surabaya dengan Universiti Utara Malaysia (UUM), 1-3 Juni 2009, hlm 2.
- <sup>17</sup> Ro'fah Setyowati, Sakina Shaik Ahmad Yusoff, Hak-Hak Pengguna Perbankan Islam di Indonesia: Pendekatan Harmonisasi Terhadap Perundangan Sedia Ada, *Seminar Kebangsaan Persatuan Ekonomi Pengguna dan Keluarga Malaysia (Macfea) Ke-15*, 19 – 20 Julai 2011, hlm 15-16.
- <sup>18</sup> Samsul Inosentius, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Prinsip Tanggungjawab Mutlak*, Program Pascasarjana, Fakultas ukum niversitas Indonesia, 2004, hal. 6.
- <sup>19</sup> Samsul Inosentius, *Pengembangan Model Penyelesaian Sengketa Perbankan dalam Perspektif Perlindungan Kepentingan Konsumen*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Bank Indonesia, Vol. 7, Nomor 1, Januari 2009, hlm 15.
- <sup>20</sup> Rika Novayanti, 14 June, 2011, <http://bisnis-jabar.com/index.php/2011/06/yiki-banjir-pengaduan-soal-bank/> (17 Oktober 2011).
- <sup>21</sup> Ro'fah Setyowati, Perlindungan Syariah bagi Nasabah Perbankan Syariah, *International Conference Corporate Law* (ICCLI - 2009), Kerjasama FH UNAIR Surabaya dengan Universiti Utara Malaysia (UUM), 1-3 Juni 2009, hlm 4.
- <sup>22</sup> Sayyed Hossen Nasr, *The Heart of Islam: Enduring Values for Humanity*, With Harper SAncfrancisco, a division of Harper Collins Publisher, Inc, New York, USA, 2002, hlm XIX.
- <sup>23</sup> Beberapa contoh praktis lain tentang 'perlindungan syariah' ini ialah ada pada perundangan tentang perkahwinan (menguatkuasakan undang-undang perkahwinan Islam bagi Muslim), Peradilan Agama (mahkamah khas Muslim dengan mengguna pakai undang-undang Islam), wakaf, haji dan lain sebagainya. Dan yang masih dalam proses perbincangan antaranya tentang labelisasi halal untuk makanan.
- <sup>24</sup> Sebagaimana tertuang dalam Al-Qur'an Surat Al Maidah: 44, 45, 47 pada intinya menyatakan bahawa sesiapa yang tidak memutuskan perkara menurut apa yang diturunkan Allah, maka termasuk orang-orang yang kafir, zalim dan fasik.
- <sup>25</sup> Kes Arab Malaysian Finance Bhd v Taman Ihsan Jaya & Ors, mahkamah memutuskan bahawa transaksi (*bay Bitaman Ajil*) BBA bertentangan dengan dengan ABI 1983 dan ABDIK 1989, kerana dianggap mempunyai elemen yang bertentangan dengan agama Islam. Lihat Mohamad Syafiqe bin Abdul Rahim, *Ke arah kerangka perundangan perbankan Islam yang komprehensif di Malaysia: Isu, cabaran dan penyelesaian*, Research and Islamic studies: Addressing contemporary challenges and future prospect, Kuala Lumpur, 2008, hlm 71.
- <sup>26</sup> Kes Bank Islam Malaysia Berhad (BIMB) v Tinta Press Sdn. Bhd, [1986] MLJ 256; [1987] 1 CLJ 474. lihat Mohamad Syafiqe bin Abdul Rahim, *Ke arah kerangka perundangan perbankan Islam yang komprehensif di Malaysia : Isu, cabaran dan penyelesaian*, Research and Islamic studies : Addressing contemporary challenges and future prospect, Kuala Lumpur, 2008, hlm 69.
- <sup>27</sup> Walau bagaimanapun, pertelingkahan seperti demikian telah selesai apabila Akta Bank Negara Malaysia 2009 telah dikuatkuasakan. Justeru berasaskan Akta tersebut, SAC Bank Negara adalah muhkamad kepada pihak Mahkamah.
- <sup>28</sup> Kes Bank Malaysia Berhad v Pasaraya Peladang Sdn. Bhd. [2004] 7 MLJ 355. Lihat Noor Inayah Yaakub, Fatimah Yusro Hashim, Jasri Jamal, Akta Bank Islam 1983 : "Kesamaran Perkara Asas Terhadap Konsep Riba dan bay' Murabahah", dalam Sakina Shaik Ahmad Yusoff, Anisa Che Ngah, Zainatul Ashiqin Zainol, Noor Inayah Yaakub, Hasani Mohd Ali, *Undang-undang Dalam Era Teknologi*, Fakulti Undang-undang Universiti Kebangsaan Malaysia, 2008, hlm 269.
- <sup>29</sup> Misalnya dalam kes Arab-Malysian Merchant Bank Bhd v Sylver Concept Sdn. Bhd [2005] 5 MJL 219.

## RUJUKAN

- Al Qur'an  
 Azhari, Perlindungan Hukum bagi Nasabah Perbankan Syariah, Hakim Pengadilan Agama Tanah Grogot, <http://www.patanahgrogot.net/utama/images/stories/pdf/artikelazhari.pdf>.  
 Barkatullah. 2009. *Perlindungan Hukum bagi Konsumen dalam Transaksi E-Commrce Lintas Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia Press.

- Daud Ali, Muhamad. 1990. *Asas-asas Hukum Islam*. Jakarta: UI-Press.
- Final Report of the Committee on Consumer Protection, 1962*, Cmnd. 1781.
- Husni Syazali dan Heni Sri Imaniyati. 2000. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Bandung: Mandar Maju, Bandung.
- Mohamad Syafiqe bin Abdul Rahim. 2008. *Ke Arah Kerangka Perundangan Perbankan Islam Yang Komprehensif di Malaysia : Isu, Cabaran dan Penyelesaian*. Research and Islamic studies : Addressing contemporary challenges and future prospect, Kuala Lumpur.
- Mulhadi. 2004. Asas Perlindungan Nasabah berdasarkan sistem Bank Syariah.
- Noor Inayah Yaakub, Fatimah Yusro Hashim & Jasri Jamal. 2008. Akta Bank Islam 1983 : Kesamaran Perkara Asas Terhadap Konsep Riba dan bay' Murabahah. Dlm. *Undang-undang Dalam Era Teknologi*, disunting oleh Sakina Shaik Ahmad Yusoff, Anisa Che Ngah, Zainatul Ashiqin Zainol, Noor Inayah Yaakub, Hasani Mohd Ali. Bangi: Fakulti Undang-undang Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Rika Novayanti. 2011. <http://bisnis-jabar.com/index.php/2011/06/ylki-banjir-pengaduan-soal-bank/>. Dicapai pada:17 Oktober 2011.
- Ro'fah Setyowati. 2010. Perlindungan "khusus" bagi nasabah perbankan syariah dalam perspektif perlindungan konsumen. *Jurnal Masalah-masalah Hukum* 39(3).
- Ro'fah Setyowati. 2009. Perlindungan Syariah bagi Nasabah Perbankan Syariah, *International Conference Corporate Law (ICCL I - 2009)*, Kerjasama FH UNAIR Surabaya dengan Universiti Utara Malaysia (UUM), 1-3 Jun.
- Ro'fah Setyowati, Sakina Shaik Ahmad Yusoff. 2011. Hak-Hak Pengguna Perbankan Islam di Indonesia: Pendekatan Harmonisasi Terhadap Perundangan Sedia Ada. Seminar Kebangsaan Persatuan Ekonomi Pengguna dan Keluarga Malaysia (Macfea) Ke-15, 19-20 Julai.
- Sakina Shaik Ahmad Yusoff. 2007. Perlindungan Pengguna di Malaysia: Falsafah dan Politik, Dlm. *Undang-undang Komersial dan Pengguna, Siri Perkembangan Undang-undang di Malaysia*, Jilid 6, disunting oleh Sakina Shaik Ahmad Yusoff et al. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Samsul Inosentius. 2009. Pengembangan model penyelesaian sengketa perbankan dalam perspektif perlindungan kepentingan konsumen. *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Bank Indonesia* 7(1).
- Samsul Inosentius. 2004. Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Prinsip Tanggungjawab Mutlak, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Sayed Hossen Nasr. 2002. *The Heart of Islam: Enduring Values for Humanity*. New York: Harper Collins Publisher, Inc.
- Ziegel. 1973. The Future of Canadian Consumerism 52 *Can Bar Rev.*

Dr. Ro'fah Setyowati  
 JL Pucang Sari Timur II/22 Pucang Gading  
 Maranggen Demak Jawa Tengah  
 Indonesia  
 59567 Demak – Jawa Tengah  
 Indonesia  
 E-mel: rofahundip@gmail.com

Dr. Sakina Shaik Ahmad Yusoff  
 Professor Madya  
 Fakulti Undang-Undang  
 Universiti Kebangsaan Malaysia  
 43600 UKM Bangi  
 Selangor.  
 E-mel: kinasay@ukm.my