PERLINDUNGAN "KHUSUS" BAGI NASABAH PERBANKAN SYARIAH DALAM PERSPEKTIF PERLINDUNGAN KONSUMEN*

Ro'fah Setyowati**

Abstract

Islamic bank existence is a fact that the ummah realize the important of Islamic law (syariah) They attempt to maximizing to apply the syariah because as consumer they need safety. If their bank apply syariah principle purely, y will be peacefull. Therefore, a policy and effort a build syariah principle is an action to protect consumers specifically. Relating is this case, the paper will discuss about the definition of consumers protection. Besides that this paper also discuss the scope of special consumers protection. Moreover, this research to look for the rock as PPS and DSN as the main institution related to special consumers protection, fur there more, this research also to explore the problems encountered by these institutions (DSN and DPS).

Kata Kunci : Perlindungan, Nasabah, Perbankan Syariah.

Praktek pelaksanaan perbankan Islam dan hukum Islam merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, kerana adanya institusi perbankan merupakan salah satu upaya dan kesadaran umat Islam dalam mengamalkan bagian dari hukum Islam[1]. Sementara setiap pengamalan hukum Islam, pada dasarnya ialah bentuk mengamalan agama Islam. Dari sudut pandang yang berbeda, upaya ini merupakan satu usaha untuk keluar daripada kebudayaan yang berlandaskan "peradaban barat" yang telah berakar dalam masyarakat Islam, kearah melahirkan kembali konsep Islam, sebagai asas sistem sosial, kebudayaan dan peradaban baru untuk masa depan khususnya dalam bidang perbankan[2].

Dari perspektif konsumen perbankan Islam, yang lebih lazim disebut sebagai nasabah, yang pada umumnya umat Islam, dapat dikatakan bahwa eksistensi perbankan Islam beserta semua kebijakan pendukungnya merupakan salah satu bentuk perlindungan syariah. Perlindungan syariah dalam konteks ini ialah terpenuhinya kebutuhan terhadap jaminan kehalalan semua transaksi yang diterapkan oleh bank syariah, selain untuk memperoleh pelayanan transaksi keuangan pada umumnya.

Makalah ini secara sekilas akan menyoroti pengertian nasabah sebagai konsumen yang layak mendapatkan perlindungan hukum, sebagaimana konsumen pada lembaga yang lain, terlebih lagi lembaga perbankan merupakan salah satu institusi yang eksistensinya mempunyai ketergantungan besar dengan nasabah. Hak-hak konsumen (nasabah) yang terkait dengan jasa perbankan syariah, serta institusi terkait dengan perlindungannya. Pada bagian ini sengaja dimuat analisis singkat pengalaman yang terjadi di Malaysia berkenaan dengan perlindungan nasabah perbakan Islam, yang sangat penting bagi membangun model perlindungan nasabah perbankan syariah Indonesia di masa depan. Perlindungan khusus syariah merupakan sebutan yang baru diperkenalkan, namun pada dasarnya hal ini perpaduan dari konsep-konsep perlindungan konsumen dan konsep syariah yang sebelumnya kedua-duanya telah mapan. Secara akademis, kajian ini penting, mengingat masih kurang perhatian para ahli hukum terhadap persoalan ini.

---

* Disarikan dari sebagian paper Perlindungan Nasabah Perbankan Syariah yang disampaikan dalam International Conference Corporate Law (ICCL I - 2009), Kerjasama FH UNAIR Surabaya dengan Universiti Utara Malaysia (UUM), 1-3 Juni 2009.

** Ro'fah Setyowati, SH, MH adalah Dosen Hukum Islam Fakultas Hukum Undip, Semarang. E-mail : rofahundip@yahoo.com

1. AB. Mumin AB. Ghani, Sistem kewangan Islam dan pelaksanaannya di Malaysia, Jabatan Kemajuan Islam Malayasia, Kuala Lumpur, 1999, hlm. 1.
2. Pemahaman demikian didasarkan kepada keyakinan bahawa syari'at Islam selain merupakan landasan moral, juga menjadi rujukan utama untuk menata kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Perkara ini disebabkan secara substansi, menjalankan syariat Islam secara kaffah merupakan perintah Allah, sebagaimana dituangkan dalam surat Al Baqarah : 208.

Syariah dan Perlindungan Khusus Syariah

Syariah[3] dalam arti luas sering dipergunakan untuk menggantikan istilah hukum Islam[4]. Sementara dalam arti sempit[5], digunakan untuk membedakannya dengan fiqh[6]. Dari sudut pandang ajaran Islam, istilah syariah sama dengan syariat (ta marbuthoh dibelakang dibaca dengan ha) yang pengertiannya berkembang mengarah pada makna fiqh, dan bukan sekedar ayat-ayat atau hadits-hadits hukum.

Dalam perspektif hukum Islam, setiap transaksi, baik yang dilakukan oleh individu maupun lembaga dalam bidang apapun , termasuk didalamnya bidang ekonomi, terikat dengan nilai-nilai Islam. Dalam istilah sehari-hari, perbuatan tersebut terikat dengan ketentuan halal-haram, sementara persoalan halal-haram merupakan salah satu lingkup kajian hukum. Oleh karenanya, maka hal tersebut menunjukkan keterkaitan yang erat antara hukum, ekonomi dan syariah. Pemakaian kata syariah sebagai fiqh tampak secara khusus pada pencantuman syariah Islam sebagai sumber legislasi dibeberapa negara muslim, perbankan syariah, asuransi syariah, ekonomi syariah. Prinsip syariah berlandaskan pada nilai-nilai keadilan, kemanfatan, keseimbangan dan keuniversalan (rahmatan lil'alamin). Nilai-nilai tersebut diterapkan dalam pengaturan perbankan, sehingga disebut Perbankan Syariah[7].

Di Indonesia, produk hukum ekonomi syariah secara umum, serta hukum perbankan syariah secara khusus, dapat dilihat dari pengakuan atas fatwa Dewan Syariah Nasional, sebagai hukum materiil ekonomi/perbankan syariah, yang kemudian sebagiannya dituangkan dalam SEBI atau PBI, bahkan dalam perundang-undangan, yakni Undang-undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah (selanjutnya disebut UUPS 2008).

Kesemua perangkat hukum perbankan syariah diatas, pada dasarnya merupakan suatu bentuk perhatian dari pemerintah dalam hal ini berperan mem-fasilitasi agar dapat diterapkannya transaksi-transaksi perbankan yang sesuai dengan syariah bagi masyarakat yang membutuhkannya. Salah satu kebutuhan utama masyarakat, khususnya nasabah perbankan syariah ialah bahwa lembaga bank memberikan jaminan penerapan prinsip syariah[8] dalam operasionalnya. Adanya jaminan ke-amanan dari aspek syariah inilah yang mempunyai makna sama dengan perlindungan syariah[9]. Perlindungan syariah dalam makna yang sama dengan konteks ini, pada dasarnya merupakan salah satu konsekwensi dari agama Islam bagi umat Islam[10]. Dalam terminologi hukum Islam, khusunya teori berlakunya hukum Islam bagi umat Islam, dikenal dengan *teori autoritas hukum Islam*. Fenomena inipun sejalan dengan *teori receptio in complexu*[11] dari Van den Bergh[12] yang dicetuskan pada abad 6. Perlindungan syariah ini tentu saja bukan hanya kebutuhan masyarakat atau umat Islam di Indonesia, akan tetapi juga umat Islam dimana saja berada, kerana konsep ini merupakan bagian yang melekat dari ajaran agama Islam itu sendiri.

Hak-hak Nasabah yang Terkait Dengan Jasa Perbankan

Dalam sejarah perkembangan hukum perlindungan konsumen, rumusan hak-hak konsumen sangatlah penting, karena ketika para pejuang kepentingan perlindungan konsumen mampu merumuskan secara sistematis dan jelas mengenai hak-hak konsumen, maka pada saat itu

3. Seperangkat norma ilahi yang mengatur hubungan manusia. Syariah masih dapat dipilah lagi dalam dua kaidah, yaitu ibadah dan muamalah. Ilmu yang dipergunakan untuk mempelajari keduanya disebut ilmu fiqh.
4. Hukum Islam, menurut Ahmad Sukardja adalah peraturan yang dirumuskan berdasarkan wahyu Allah dan sunnah Rasul tentang tingkah laku mukallaf yang diakui dan berlaku serta mengikat bagi semua pemeluk Islam. Lihat Sukardja Ahmad, Hukum Keluarga, Materi Pelatihan Teknis Yustisial Hakim Peradilan Tingkat Banding dan Hakim Peradilan Tingkat Pertama Seluruh Indonesia, Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2000, hal.6. Sementara Mohamad Daud Ali menyatakan bahwa sumber hukum Islam terdiri atas tiga macam yang saling berkaitan, yaitu Al Qur'an sebagai wahyu Allah, Al Hadits (yang sahih) sebagai perwujudan dari sunah Rasul dan Ijtihad (dari ulil amri) sebagai pedoman penerapan daru kedua sumber utam yang disebut terdahulu. Lihat Ali Daud, Hukum Islam-Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia, Edisi-6, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2002, hal. 67-114.
5. Yaitu segala sesuatu ketentuan hukum yang disebut langsung oleh Al Qur'an dan Sunnah Nabi SAW.
6. Yaitu segala sesuatu ketentuan hukum yang dihasilkan dari ijtihad para fuqaha (ahli fiqih).
7. Alinea 2 Penjelasan Undang-undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.
8. Kegiatan usaha yang berasaskan prinsip syariah, antara lain, adalah kegiatan usaha yang tidak mengandung unsure : (1) riba; (2) maisir; (3) gharar; (4) zalim. Lihat Penjelasan Pasal 2 UUPS 2008.
9. Beberapa contoh praktis lain tentang perlindungan syariah ini ialah ada pada perundang-undang tentang perkawinan, peradilan agama, wakaf, haji dlsb. Dan yang masih dalam proses pematangan antara lain tentang labelisasi halal.
10. Sebagaimana tertuang dalam Al Qur'an Surat Al Maidah : 44, 45, 47. yang pada intinya menyatakan bahwa barang siapa yag tidak memutuskan perkara menurut apa yang diturunkan Allah, maka termasuk orang-orang yang kafir, zalim dan fasik.
11. Teori tersebut menjelaskan bahawa bagi orang Islam berlaku Islam secara kompleks dalam kehidupannya. Contoh konkrit ialah bilamana seorang yang beragama Islam, maka dalam kesehariannya, sedikit atau banyak akan hidup secara Islam, dari masa kanak-kanak dengan proses awal khitan, pernikahan hingga proses yang terkait dengan kematian, yakni kewarisan.
12. Van den Bergh merupakan seorang penasihat pemerintah Hindia Belanda, pada masa penjajahan, yang mendapat tugas khusus untuk melakukan pemetaan hukum bagi masyarakat Indonesia. Silahkan lihat Jumhana, Mohamad, Perkembangan hukum Islam di Indonesia, Jakarta, Rosda Karya, 1992, hlm.17.

pulalah perjuangan lebih mudah dipahami, dimengerti dan mendapat dukungan dari pemerintah, masyarakat dan dunia hukum dan pengadilan[13]. Jasa perbankan merupakan produk yang terkait dengan Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut dengan UUPK). Hal demikian karena secara yuridis normatif, Penjelasan Umum UUPK menyebutkan secara tegas 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 konsumen. Terlebih lagi apabila didasarkan pada pengaduan yang diajukan kepada Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) , dan beberapa kasus yang diajukan ke Pengadilan[14].

Hak yang dikembangkan, baik di Amarika Serikat, masyarakat Eropa, maupun Pedoman Perlindungan Konsumen Perserikatan Bangsa-Bangsa menjadi acuan atau referensi dalam perumusan hak-hak konsumen yang dituangkan dalam Pasal 4 UUPK, yaitu :

1) Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan.
2) Hak untuk memilih barang.
3) Hak atas Informasi.
4) Hak untuk di dengar 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 peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam perpektif jasa perbankan syariah, maka hak-hak tersebut dapat diilustrasikan antara lain sebagai berikut : hak atas keamanan dari aspek syariah (visi, misi dan operasionalnya tidak bertentangan dengan prinsip syariah), hak atas informasi produk yang sesuai dengan kebutuhannya, hak untuk mendapatkan penyelesaian dengan prosedur dan substansi yang sesuai dengan syariah, bilamana terjadi konflik, bahkan yang mengerah pada sengketa.

Dari paparan diatas, maka dapat dipahami bahwa bentuk perlindungan khusus syariah bagi nasabah perbankan syariah ialah berupa terjaminnya penerapan prinsip-prinsip syariah baik dari produk-produk yang ditawarkan maupun dalam pelaksanaannya.

Perkembangan dan kerangka Perundangan Perbankan Syariah

Sampai saat ini, bidang perbankan syariah merupakan lembaga keuangan syariah yang paling menonjol dari berbagai aspeknya. Sementara beberapa bidang jasa dari berbagai macam lembaga keuangan syariah juga mulai muncul dan berkembang, seperti antara lain : asuransi, pegadaian, pasar modal, reksadana, maupun obligasi, dll

Hingga saat ini, terdapat lebih dari 150 institusi keuangan syariah di 50 negara meliputi wilayah Eropah, Amerika Syarikat, Timur Tengah dan Asia[15]. Pesatnya perkembangan perbankan Islam tersebut, secara nyata telah menarik minat industri perbankan konvensional untuk turut menerapkan sistem bank syariah. Hal ini dapat lihat dari adanya beberapa pola layanan khas di bank masing-masing, seperti *Islamic Windows* di Malaysia, *The Islamic Transactition* di Cabang Bank Mesir, *The Islamic Services* di Cabang-cabang Bank Perdagangan Arab Saudi[16]. Skim-skim Islam juga ditawarkan oleh Fund Manager Konvensional seperti, The Wellington Management Company (USA), Oasis International Equity Fund dari Flemings Bank (Enggeris), Hongkong Shanghai Bangkong Corp. (HSBC-London), dan ANZ Bank (Melbourne-London). Dari sisi pengguna perbankan Islam, tercatat beberapa perniagaan antarabangsa seperti KFC, XEROX, General Motor, IBM, General Electric, dan Chrysler[17].

Pada awalnya konsep perbankan syariah di Indonesia direspon secara positif oleh tokoh-tokoh[18] dan organisasi-organisasi Islam[19]. Kelanjutan dari

13. Samsul Inosentius, Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Prinsip Tanggungjawab Mutlak , Program Pascasarjana, Fakultas ukum niversitas Indonesia, 2004, hal. 6.
14. 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, hal. 15.
15. Gemala Dewi, Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia, Jakarta, Kencana, Prenada Media Group, Cetakan ke-3, 2006, hlm. 55.
16. "Perbankan Syariah:Fenomena Lama yang Baru Hadir" http://www.hukumonline.com//artikel/htm, 16 Mei 2003
17. Sudarsono, Heri, Bank Dan Lembaga Keuangan Syariah Deskripsi dan Ilustrasi, Cet 1, Yogyakarta: Ekonisia-FE UII, hlm.19.
18. Rintisan praktek Perbankan Syariah di Indonesia dimulai dengan adanya pendapat dari K.H. Mas Mansur, Ketua Pengurus Besar Muhammadiyah periode 1937 – 1944 yang menyebutkan bahwa alasan penggunaan jasa Bank Konvensional adalah suatu hal yang terpaksa, karena pada waktu itu umat Islam belum mempunyai bank sendiri yang bebas riba. Lihat Karnaen A. Perwataatmadja, 1996, Membumikan Ekonomi Islam di Indonesia, Depok, Usaha Kami, hlm. 30
19. Pertama kali didirikan institusi keuangan Islam dengan label Koperasi Baitut-tamwil Jasa Keahlian Teknosa di Bandung pada 30 hb Disember 1980.

banyaknya perbincangan mengenai perbankan syariah tersebut ditindaklanjuti oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI)[20]. Dan seiring langkah tersebut, Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan berupa paket 1 Juni 1983[21], dan diikuti dengan Paket Oktober (PAKTO)[22]. Berdasarkan dari kebijakan tersebut, maka terdapat beberapa pendirian perbankan syariah berupa Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS)[23]. Berikutnya dari fenomena ini mendukung didirikannya bank umum syariah pertama di Indonesia, Bank Muamalat Indonesia pada 1hb Mei 1992. Pada tahun yang sama, pemerintah Indonesia mengawali dengan memberikan kerangka perundangan bagi perbankan Islam berupa :

i) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan PP Nomor 7 Tahun 1992

Berdasarkan undang-undang tersebut, institusi bank Islam disebut sebagai bank bagi hasil dapat diamalkan. Perkara ini diperkuat dengan dikeluarkannnya Peraturan Pemerintah[24] (PP) Nombor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil[25], yang secara khusus menjadi dasar bagi bank syariah masa itu[26].

ii) Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998

Pada tahun 1998 telah pula keluarkan pula Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dimana terdapat beberapa perubahan yang memberi peluang lebih besar bagi perkembangan perbankan syariah[27]. Pada tahun 2002, dalam rangka memberikan respon yang lebih baik terhadap perkembangan perbankan syariah, maka Pemerintah melalui Bank Indonesia selaku pemegang otoritas pengawasan dan pembinaan perbankan Nasional, telah menyusun blueprint, yang lebih disempurnakan pada tahun 2005.

Beberapa kebijakan telah dilekuarkan oleh Bank Indonesia untuk mendukung langkah utama pada fase ini[28]. Hasil dari berbagai kebijakan tersebut, maka perkembangan perbankan syariah di Indonesia menunjukkan hasil yang cukup signifikan, sepertimana dalam tabel dibawah ini :

Tabel 1. Perkembangan dan Jaringan Perbankan Syariah di Indonesia (1992-2004)[29]

Keterangan	1992	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BUS*	1	2	2	2	2	2	2
- UUS BUK**	0	1	3	3	6	8	12
- Jml Kantor***	1	43	67	101	146	219	318
BPR Syariah****	9	78	78	81	83	84	89

Keterangan : * Bank Umum
** Unit Usaha Syariah Bank Umum Konvensional
*** Kantor Cabang Layanan (perkhidmatan) Syariah
**** Bank Perkreditan Syariah

Dari kebijakan penguatan struktur ekonomi yang dilakukan terhadap perbankan syariah, sebagai tindaklanjut dari program sebelumnya[30],

20. Prakarsa lebih khusus mengenai pendirian Bank Syariah di Indonesia baru dilakukan tahun 1990. Pada tanggal 19 - 22 Agustus 1990. Majelis Ulama Indonesia (MUI) menyelenggarakan lokakarya bunga bank dan perbankan di Cisarua, Bogor, Jawa Barat. Hasil lokakarya tersebut kemudian dibahas lebih mendalam pada Musyawarah Nasinal IV MUI di Jakarta 22 – 25 Agustus 1990, yang menghasilkan amanat bagi pembentukan kelompok kerja pendirian Bank Islam di Indonesia. Kelompok kerja dimaksud disebut Tim Perbankan MUI dengan diberi tugas untuk melakukan pendekatan dan konsultasi dengan semua pihak terkait. Lihat Dewi Nurul Mustari dan fadia Fitriyanti, Hukum perbankan syariah dan takaful dalam teori dan praktek, Lab. Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhamaddiyah, Yogyakarta, 2008. hal. 61-62.
21. Merupakan polisi mengenai deregulasi perbankan yang memberi kebebasan daripada batasan tingkat faedah (interest) sehingga boleh 0 %. Perkara ini memungkinkan diamalkannya bank tanpa bunga.
22. Paket ini berisi liberalisasi perbankan, yang memungkinkan bank-bank baru didirikan.
23. BPRS Berkah Amal Sejahtera dan BPRS Dana Mardlatilah pada 19 Agustus 1991, BPRS Amanah Rabaniyah pada 24 Oktober 1991, ketiga-tiganya di Bandung dan BPRS Hareukat pada 10 Nopember 1991 di Aceh. Lihat Gemala Dewi, Aspek-aspek Hukum dalam perbankan dan perasuransian syariah di Indonesia, Kencana-Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan ke-3 2006, hal. 58-59.
24. Peraturan Pemerintah (PP) merupakan panduan operasional bagi dilaksanakannya suatu undang-undang. Berhubungkait dengan perkara perbankan ini, maka PP ini pula merupakan asas bagi dikeluarkannya kebijakan-kebijakan dari Bank Indonesia sebagai bank sentral di Indonesia.
25. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, Lembaran Negara No. 119 Tahun 1992, Tambahan Lembaran Negara No. n.a., Ps. 6.
26. Pada PP Bank Berdasarkan Prinsip bagi Hasil tersebut dijelaskan bahawa yang dimaksud dengan bank bagi hasil iaitu bank yang mendasarkan prinsip syariah. Lihat SE. BI No.25/4/BPPP, 29 hb Februari 1993.
27. Melalui undang-undang ini, pelabelan bank Islam sebagai bank bagi hasil sepertimana pada undang-undang sebelumnya, telah diubah dengan bank syariah. Perkara ini secara tidak langsung merupakan satu pemantapan dari perakuan terhadap pengamalan sistem perbankan Islam.
28. Peraturan Bank Indonesia (PBI) No.2/4/PBI/2000 Tentang Kliring Bagi Bank Umum Syariah; No. 2/8/PBI/2000 tentang Pasar Uang Antar Bank Berdasar Prinsip Syariah; No. 2/9/PBI/2000 jo. No.6/7/PBI/2004 Tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI); No. 5/3/PBI/2003 Tentang Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek Bagi Bank Syariah (FPJPS); No. 5/7/PBI/2003 Tentang Kualitas Aktifa Produktif Bagi Bank Syariah; No. 5/9/PBI/2003 Tentang Peraturan tentang Penyisihan dan Penghapusan Aktifa Produktif Bagi Bank Syaraiah; No. 6/21/PBI/2004 Tentang Giro Wajib Minimum Dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.
29. Sumber : Statistik Perbankan Syariah Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, Febreuari 2006. Dikutip dari www.bi.go.id; dari Gemala Dewi, Op.Cit, hlm.65
30. PBI No. 7/35/PBI/2005 Tentang Perubahan Atas PBI No. 6/24/PBI/2004 Tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah; No.

menghasilkan perkembangan jaringan sebagaimana tabel dibawah ini.

Tabel 2. Perkembangan dan Jaringan Perbankan Syariah di Indonesia (2005-2008)[31]

Keterangan	2005	2006	2007	2008
BUS*	3	3	3	3
- UUS BUK**	19	20	26	26
- Jml Kantor***	504	531	636	711
BPR Syariah****	92	114	128	128

Keterangan : * Bank Umum
** Unit Usaha Syariah Bank Umum Konvensional
*** Kantor Cabang Layanan (perkhidmatan) Syariah
**** Bank Perkreditan Syariah

Setelah 16 tahun beroperasi, bank syariah di Indonesia baru mempunyai sistem perundangan yang secara khusus mengatur beroperasinya perbankan syariah, melalui UUPS 2008. Dengan adanya UUPS 2008, telah banyak perkara baru yang diatur secara langsung didalamnya, termasuk pula penyelesaian sengketa perbankan syariah. Dari formulasi strategi yang disusun diharapkan mengantarkan perbankan syariah menjadi industri yang kuat dan secara utuh diharapkan dicapai pada akhir tahun 2015[32].

Institusi Terkait Perlindungan Bagi Nasabah Perbankan Syariah

Awal konsep perbankan Islam memerlukan pengawalan khusus dari aspek dipatuhinya prinsip-prinsip syariah pada pelaksanaannya. Oleh karena itu, maka setiap pendirian sebuah bank syariah, selalu diikuti pula dengan lembaga yang secara khusus melakukan fungsi tersebut. Ini merupakan salah satu bentuk perlindungan syariah[33] bagi nasabah perbankan syariah. Berhubungan dengan hal ini, maka ada dua institusi yang secara khusus dibentuk untuk melakukan pengawalan terhadap perbankan syariah, yaitu :

a. Dewan Pengawas Syariah

Badan yang melakukan fungsi untuk memberikan perlindungan syariah di perbankan syariah Indonesia dikenal dengan nama Dewan Pengawas Syariah (selanjutnya disebut DPS). DPS merupakan suatu lembaga yang melekat pada konsep perbankan syariah. Pemberian nama tersebut juga berdasarkan kesadaran makna bahwa beroperasinya perbankan syariah memang memerlukan pengawasan khusus yang berkesinambungan. Meskipun DPS sudah merupakan persyaratan dalam pendirian sebuah bank syariah, namun pengaturannya baru menyusul kemudian.

Persyaratan adanya DPS pada setiap bank syariah baru dimuat dalam Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI)[34] yang merupakan penjabaran dari muatan Undang-undang No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan pada masa itu, serta pada peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah (PP)[35]. Setelah adanya perubahan perundangan, maka persyaratan adanya DPS diatur lagi melalui pasal 1 ayat 3 Undang-undang No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, dan penjelasan pasal 6 huruf m[36], dan diperkuat dengan pasal 32 UU No. 21 tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.

Tugas utama DPS menurut DSN-MUI tahun 2000 ialah mengawasi kegiatan usaha Lembaga Keuangan Syariah, agar sesuai dengan ketentuan dan prinsip syariah yang telah difatwakan oleh Dewan Syariah Nasional[37]. Pengaturan tersebut bersifat umum,

---

7/46/PBI/2005 Tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana Bagi bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan prinsip Syariah; No. 8/25/PBI/2006 Tentang Perubahan Atas PBI No. 6/17/PBI/2004 Tentang Bank Perkreditan Raktyat Syariah; No. 9/1/PBI/2007 Tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah; No. 9/5/PBI/2007 Tentang Pasar Uang Antar Bank Berdasarkan Prinsip Syariah; No. 10/17/PBI/2008 Tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah; No. 10/8/PBI/2008 Tentang Restrukturisasi Pembiayaan Bagi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah; No. 10/32/PBI/2008 Tentang Komite Perbankan Syariah; No. 10/36/PBI/2008 Tentang Operasi Moneter Syariah.

31. Sumber : Statistik Perbankan Syariah Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, Febreuari 2006. Dikutip dari www.bi.go.id; dari Gemala Dewi, Op.Cit, hlm.65
32. Ghafur Muhamad, Potret Perbankan Syariah Indonesia Terkini (Kajian Kritis Perkembangan Perbankan Syariah), Biruni Press, Yogyakarta, 2008, hal.50.
33. Penulis mengusulkan satu istilah baru "perlindungan syariah" yang digunanakan untuk menjelaskan bahwa bagi umat Islam memerlukan suatu dukungan perundangan yang secara langsung menjadi dasar bagi pengamalan satu atau sebahagian daripada agama Islam. Salah satu contoh lain perlindungan syariah iaitu pemasangan lebel halal pada produk makanan untuk memastikan bahawa terpenuhinya kepastian ke-halal-an suatu produk bagi konsumen muslim. 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.
34. Lihat SE.BI No. 25/4/BPPP tanggal 29 Februari 1993.
35. PP No. 72 Tahun 1992 Tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, Lembaran Negara No. 119 Tahun 1992.
36. Gemala Dewi, Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia, Jakarta, Kencana, Prenada Media Group, Cetakan ke-3, 2006, hlm. 62.
37. Menurut Keputusan DSN No. 3 Tahun 2000 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penetapan Anggaran DPS pada Lembaga Keuangan Syariah. Keputusan tersebut memuat tugas dan fungsi utama, kewajipan dal lain-lain terkait dengan DPS.

artinya tidak hanya ditujukan kepada bank syariah. Kelembagaan[38] DPS pada perbankan syariah mendapat pengaturan lebih rinci pada tahun 2004. Rincian tersebut menguraikan tentang[39] tugas, wewenang, tanggung jawab DPS seberta prosedur penetapan ahlinya secara khusus hanya pada perbankan syariah. Di dalam struktur organisasi perbankan syariah, DPS menempati posisi sejajar dengan Dewan Komisaris. Ini karena mekanisme penetapan DPS harus mendapat persetujuan RUPS dan mewakili RUPS dari segi pengawasan kesyariahan[40].

b. Dewan Syariah Nasional

Dewan Syariah Nasional (selanjutnya disebut DSN) secara resmi didirikan oleh Majelis Ulama Indonesia (selanjutnya disebut MUI)[41] sebagai pemegan otoritas ke-syariah-an di Indonesia. Badan ini bertugas untuk mengayomi dan mengawasi operasional aktivitas perekonomian Lembaga Keuangan Syariah (LKS). Disamping itu, untuk menampung berbagai masalah/issu yang memerlukan fatwa agar diperoleh kesamaan dalam penanganan oleh masing-masing DPS yang terdapat dimasing-masing LKS, termasuk didalamnya perbankan syariah.

Secara kelembagaan, DSN mempunyai hubungan struktural dengan MUI sebagai badan independen. Sementara dengan Bank Indonesia, khususnya Direktorat Perbankan Syariah, bentuk hubungannya berupa koordinasi, meskipun melalui pasal 1 angka 9 PBI No. 6/24/PBI/2004 BI telah mengakui DSN[42]. Dengan demikian, produk yang dikeluarkan DSN hanya berupa fatwa yang mengikat DPS dan perbankan syariah.

Di Indonesia, sementara ini tidak ditemukan issu yang secara langsung mengarah kepada peranan DPS dan DSN dalam hal melakukan fungsi pengawasan syariah sebagaimana yang terdapat di Malaysia. Hal ini karena di Malaysia, munculnya issu tersebut berkenaan dengan adanya proses peradilan beberapa kasus perbankan syariah yang beberapa diantaranya diputuskan tanpa mempertimabngkan aspek kesyariahan. Sedangkan di Indonesia, kerana masih minimnya kasus-kasus, terutama pada lembaga peradilan, maka hal ini tidak terlalu menonjol. Namun bukan bererti tidak ada persoalan.

Beberapa perkara yang perlu mendapat perhatian, yaitu sejauhmana peranan yang telah dijalankan oleh DPS dalam menjalankan fungsinya untuk memastikan bahwa seluruh proses yang berlaku pada bank syariah telah sesuai dengan prinsip syariah. Meskipun dari sisi nama, DPS ini mempunyai daya jangkau yang layak untuk suatu fungsi pengawasan, namun apabila dikaji dari batasan atau ruang lingkup pengawasan yang diberikan kepada DPS selama ini, masih cenderung ada pada proses awal seorang nasabah yang akan mengawali hubungannya dengan pihak bank syariah. Setelah proses pembiayaan disetujui, maka DPS tidak lagi berperan[43]. Sementara, persoalan yang sering terjadi pada nasabah, pada umumnya ada pada masa setelah proses pembiayaan berjalan, hingga bilamana terjadi konflik yang mengarah kepada sengketa atau pertikaian, baik diselesaikan secara internal mahupun eksternal, bahkan melalui jalur litigasi dan non litigasi.

Dari pengalaman yang terjadi di Malaysia, maka Indonesia dapat mengambil hikmah mencari langkah antisipasi supaya pengalaman di negara jiran tersebut tidak perlu terjadi di sini. Karena Indonesia merupakan negara yang berpenduduk lebih kurang sepuluh kali lebih banyak dengan keragaman yang

38. Muhamad, Audit dan Pengawasan Syariah Pada Bank Syariah, Sebuah Catatan Pengalaman. Panduan Bagi Dewan Pengawas Syariah DAlam Melakukan Pengawasan Pada Produk-produk Bank Syariah.
39. Berdasarkan PBI No. 6/17/PBI/2004 tanggal 1 Juli 2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4392), Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004 tanggal 14 Oktober 2004 tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 122, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4434) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/35/PBI/2005 tanggal 29 September 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4536), dan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/3/PBI/2006 tanggal 30 Januari 2006 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank Umum Konvensional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4599).
40. DPS memiliki tugas, wewenang dan tanggung jawab antara lain : (1) memastikan dan mengawasi kesesuaian kegiatan operasional bank terhadap fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional (DSN); (2) menilai aspek syariah terhadap pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan bank; (3) memberikan opini dari aspek syariah terhadap pelaksanaan operasional bank secara keseluruhan dalam laporan publikasi bank; (4) mengkaji produk dan jasa baru yang belum ada fatwa untuk dimintakan fatwa kepada DSN, dan menyampaikan laporan hasil pengawasan syariah
41. Wirdyaningsih, Karnaen Perwataatmadja, Gemala Dewi, Yeni Salma Barlinti, Bank dan asuransi Islam di Indonesia, Jakarta, Kencana dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hal. 108.
42. MUI merupakan suatu badan independen yang beranggotakan para ulama di Indonesia, yang salah satu peranannya ialah melakukan ijtihad kolektid untuk memberikan fatwa terhadap berbagai issu berkaitan dengan agama Islam.
43. Pasal 1 angka 9 memuat bahawa : DSN adalah dewan yang dibentuk oleh MUI yang bertugas dan memiliki kewenangan untuk memastikan kesesuaian antara produk, jasa, dan kegiatan usaha bank dengan Prinsip Syariah.

tidak kurang pula. Pola Hubungan antara DPS-bank, DPS-DPS, DPS-DSN dan DSN-BI, DPS-BI juga perlu mendapat perhatian jika menghendaki pengawalan terhadap bank Islam berjalan dengan sebaik-baiknya.

UUPS 2008 telah mengatur pula persoalan penyelesaian sengketa perbankan syariah, sebagaimana tertuang dalam BAB IX Pasal 55 yang menyatakan bahwa :

(1) Penyelesaian sengketa Perbankan Syariah dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.
(2) Dalam hal para pihak telah memperjanjikan penyelesaian sengketa selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelesaian sengketa dilakukan sesuaia dengan isi akad.
(3) Penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak boleh bertentangan dengan prinsip syariah

Dalam penjelasan Pasal 55 ayat (2) yang dimaksud dengan "penyelesaian sengketa dilakukan sesuai akad" adalah upaya 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 khusus nasabah perbankan syariah, ketentuan yang terkait dengan penyelesaian sengketa perbankan syariah tersebut dapat dikatakan membingungkan. Disatu sisi, bab tersebut mendukung kompetensi absolute yang telah diberikan kepada lembaga Peradilan Agama dalam menyelesaikan sengketa yang terkait dengan lembaga ekonomi syariah, termasuk perbankan melalui UU No. 3 tahun 2006 Tentang Peradilan Agama. Namun disisi lain, juga memberikan pilihan penyelesaian sengketa melalui lembaga lain.

Lembaga penyelesaian sengketa lain yang hingga saat ini SDM terkait belum menunjukkan kapabilitasnya dalam pemahaman bidang syariah, kiranya akan cukup sulit untuk memenuhi persyaratan tersebut. Terlebih, apabila secara sistemik, produk hukum yang dipergunakan untuk dasar penyelesaian sengketa tersebut juga masih ada yang tidak sejalan dengan prinsip syariah, maka persoalannya akan lebih rumit lagi. Persoalan demikian sebagaimana telah terjadi di Malaysia dalam beberapa kasus. Pada kelanjutannya dihasilkan putusan yang keliru, karena penggunaan rujukan "non syariah" terhadap kasus-kasus perbankan syariah, dilakukan oleh hakim yang tidak memahami syariah, serta didukung oleh pengacara yang juga belum menguasai ilmu syariah. Sementara terhadap fenomena demikian, keberadaan Majlis Penasihat Syariah Kebangsaan juga tidak memiliki kekuatan untuk berperan dalam proses peradilan.

Hal diatas adalah pengalaman yang sangat penting untuk diambil hikmahnya. Sehingga muatan pasal tentang penyelesaian sengketa syariah yang dimaksukan untuk memberikan perlindungan syariah bagi nasabah perbankan syariah tersebut, dapat berjalan sesuai tujuan awal. Namun hal ini tentu memerlukan langkah yang masih panjang dan konsekwensi biaya yang tidak sedikit.

Berkenaan dengan persoalan tersebut, Mahkamah Agung telah membuat kebijakan responsive, dengan menerbitkan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah sebagai panduan dalam mengadili perkara ekonomi syariah. Namun demikian, karena lingkup pemberlakuannya masih terbatas di lingkungan peradilan Agama, maka segi kemanfaatannya menjadi terbatas pula. Namun dari aspek perlindungan syariah bagi nasabah perbankan syariah, perlu meninjau ulang daya jangkau DPS dalam melakukan fungsi pengawasan agar sampai pada implementasi produk, dan manakala terjadi konflik antara bank dengan nasabah. Meskipun Bank Indonesia, dalam empat fase yang tertuang dalam blue print telah banyak mendukung perkembangan perbankan syariah, khusus dalam konteks perlindungan nasabah perbabankan syariah ini Bank Indonesia melalui Direktorat Perbankan Syariah juga merupakan lembaga yang paling tepat untuk upaya peningkatan efektifitas fungsi DPS dan DSN.

Kesimpulan

Perkembangan perbankan Islam yang tersebar di berbagai negara semakin membuktikan bahwa konsep Islam dapat menjadi pilihan yang patut diperhitungkan. Hal ini menuntut konsekwensi agar pelaksanaan perbankan Islam tetap sesuai dengan prinsip-prinsip syariah sebagaimana tujuan utama pendiriannya. Dari perspektif nasabah, hal ini merupakan salah satu bentuk perlindungan hukum yang bersifat khusus. Dengan kata lain merupakan perlindungan konsumen yang bersifat "khusus" bagi nasabah perbankan syariah. Ini pula salah satu hal

yang membedakannya dengan perbankan konvensional.

Dewan Pengawas Syariah (DPS) dan Dewan Syariah Nasional merupakan institusi khusus yang ditujukan untuk memastikan bahwa segala proses yang dilaksanakan dalam perbankan Islam sesuai dengan prinsip-prinsip syariah. Sementara lingkup yang perlu "di-awasi" tidak hanya pada saat nasabah memulai akad dengan bank sebagaimana yang sekarang ini lebih banyak dilakukan. Akan tetapi juga meliputi semua proses yang diselenggarakan, hingga jika terjadi perselisihan atau sengketa antara bank dengan nasabah. Efektifitas dan daya jangkau pengawasan yang dilakukan oleh DPS ini perlu kembali mendapat perhatian. Hal ini menjadi penting, karena perlindungan khusus syariah bagi nasabah merupakan salah satu tujuan dikeluarkannya perundang-undangan perbankan Syariah.

DAFTAR PUSTAKA

AB. Mumin AB. Ghani, 1999, Sistem kewangan Islam dan pelaksanaannya di Malaysia, Jabatan Kemajuan Islam Malayasia, Kuala Lumpur..

Arab-Malysian Merchant Bank Bhd v Sylver Concept Sdn.Bhd [2005] 5 MJL 219

Daud Ali, 2002, Hukum Islam-Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia, Edisi-6, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.

Dewi Nurul Mustari dan Fadia Fitriyanti, 2008, Hukum perbankan syariah dan takaful dalam teori dan praktek, Lab. Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhamaddiyah, Yogyakarta.

Gemala Dewi, 2006, Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia, Jakarta, Kencana, Prenada Media Group, Cetakan ke-3.

Ghafur Muhamad, 2008, Potret Perbankan Syariah Indonesia Terkini (Kajian Kritis Perkembangan Perbankan Syariah), Biruni Press, Yogyakarta.

Heri Sudarsono, 2003, Bank Dan Lembaga Keuangan Syariah Deskripsi dan Ilustrasi, Cet 1, Yogyakarta: Ekonisia-FE UII.

Karnaen A. Perwataatmadja, 1996, Membumikan Ekonomi Islam di Indonesia, Depok, Usaha Kami.

Kasus Bank Malaysia Berhad v. Pasaraya Peladang Sdn. Bhd. [2004] 7 MLJ 355.

Mohamad Jumhana, 1992, Perkembangan hukum Islam di Indonesia, Jakarta, Rosda Karya.

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.

Muhamad, 2009, Audit dan Pengawasan Syariah Pada Bank Syariah, Sebuah Catatan Pengalaman. Panduan Bagi Dewan Pengawas Syariah DAlam Melakukan Pengawasan Pada Produk-produk Bank Syariah. (buku belum diterbitkan).

Noor Inayah Yaakub, Fatimah Yusro Hashim, Jasri Jamal, 2008, 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.

Ro'fah Setyowati, 2009, "Perlindungan Nasabah Perbankan Syariah", International Conference Corporate Law (ICCL I - 2009), Kerjasama FH UNAIR Surabaya dengan Universiti Utara Malaysia (UUM), 1-3 Juni

Samsul Inosentius, 2004, Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Prinsip Tanggungjawab Mutlak , Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Samsul Inosentius, 2009, Pengembangan Model Penyelesaian Sengketa Perbankan Dalam Perspektif Perlindungan Kepentingan Konsumen, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Bank Indonesia, Vol. 7, Nomor 1, Januari.

SE. BI No.25/4/BPPP, 29 Februari 1993.

Sukardja Ahmad, 2000, Hukum Keluarga, Materi Pelatihan Teknis Yustisial Hakim Peradilan Tingkat Banding dan Hakim Peradilan Tingkat Pertama Seluruh Indonesia, Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Undang-undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.

Wirdyaningsih, Karnaen Perwataatmadja, Gemala Dewi, Yeni Salma Barlinti, 2005, Bank dan asuransi Islam di Indonesia, Jakarta, Kencana dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

"Perbankan Syariah:Fenomena Lama yang Baru Hadir" http://www.hukumonline.com// artikel/htm, 16 Mei 2003