



**KEWENANGAN BPSK DALAM PENYELESAIAN SENGKETA
PEMBIAYAAN ANTARA NASABAH DAN BANK SYARIAH (STUDI
KASUS PUTUSAN Nomor 1123 K/Pdt.Sus-BPSK/2016)**

Ira Soniawati*, Rofah Setyowati, Budiharto

Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

E-mail : isoniawati@gmail.com

Abstrak

Tujuan diadakannya penelitian ini yaitu: 1) Untuk menganalisis secara yuridis penyelesaian sengketa perbankan syariah menurut UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. 2) Untuk meneliti wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam menyelesaikan sengketa pembiayaan antara Nasabah dan Bank Syariah. Penulisan karya tulis ilmiah ini dilakukan dengan menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Analisis data yang dilakukan setelah memperoleh data sebagaimana disebutkan di atas adalah analisis deskriptif-analitis. Berdasarkan hasil penelitian di dapatkan bahwa: Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah lembaga yang memiliki wewenang memutus sengketa konsumen berdasarkan Undang Undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) 2) Penyelesaian sengketa konsumen lembaga keuangan secara khusus telah diatur berdasarkan POJK No.1/2013. Dengan demikian peraturan yang berlaku dalam penyelesaian sengketa nasabah tidak merujuk kepada BPSK, melainkan pada POJK. Hal tersebut disebabkan bahwa POJK diatas merupakan *lex specialis* bagi konsumen jasa keuangan.

Kata Kunci :Kewenangan, BPSK; Penyelesaian Sengketa; Perbankan Syariah.

Abstract

*The purpose of this research is: 1) To analyze legally Sharia banking dispute resolution according to Law No. 21 of 2008 concerning Islamic Banking. 2) To examine the authority of the Consumer Dispute Resolution Board in resolving financing disputes between the Customer and the Sharia Bank. Writing scientific papers is carried out using normative legal research with the law approach (statue approach), case approach and conceptual approach. Data analysis performed after obtaining data as mentioned above is descriptive-analytical analysis. Based on the results of the study found that: 1)Badan Penyelesaian Sengketa (BPSK) is an institution that have authority to resolve consumer dispute based on Law No. 8 of 1999. Concerning financial institution consumer disputes in particular has been regulated based on POJK No. 1/2013.. So BPSK is no longer authorized to adjudicate disputes on financial institutions, including Islamic banking. That is because the two POJK above are *lex specialis* for consumers of financial services.*

Keywords: Authority; BPSK, Dispute Consumer; Islamic Banking.

I. PENDAHULUAN

Dewasa ini semakin banyak masyarakat yang menggunakan jasa perbankan syariah di berbagai bidang. Salah satu upaya yang dilakukan untuk mengoptimalkan fungsi sistem perbankan adalah pengembangan sistem perbankan

Syariah. Di samping itu di sisi lain, masyarakat muslim Indonesia menginginkan suatu konsep perbankan sesuai dengan kebutuhan dan syariat Islam.¹

¹ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 86

Salah satu produk perbankan syariah yang mendapat banyak peminat adalah produk pembiayaan. Pada produk pembiayaan Bank Syariah menjalankan fungsinya yaitu dengan menyalurkan dana kepada masyarakat.

Perjanjian pembiayaan dengan akad murabahah merupakan bentuk perjanjian yang paling umum pada praktik perbankan syariah, khususnya pembiayaan untuk modal. Akad murabahah juga biasanya dilengkapi dengan jaminan berupa benda bergerak atau benda tidak bergerak. Debitur pada perjanjian pembiayaan dapat juga disebut sebagai nasabah yang menggunakan jasa perbankan syariah.

Perkembangan perbankan syariah yang begitu signifikan tentunya membawa konsekuensi kemungkinan akan terjadinya suatu masalah yang dapat menimbulkan sengketa dalam kegiatan transaksi perbankan. Sengketa muncul diakibatkan oleh berbagai alasan dan masalah, terutama karena adanya *conflict of interest* diantara para pihak. Kondisi ini tentu menimbulkan kebutuhan terhadap suatu aturan guna menyelesaikan sengketa tersebut. Dalam konteks kegiatan transaksional perbankan syariah, sengketa antara nasabah dan bank selama ini lebih banyak diakibatkan oleh tiga hal yaitu:²

1. Adanya perbedaan penafsiran mengenai akad yang sudah disepakati.
2. Adanya perselisihan ketika transaksi sudah berjalan.

3. Adanya kerugian yang dialami salah satu pihak sehingga melakukan wanprestasi.

Penyelesaian sengketa pembiayaan sendiri sudah diatur dalam Pasal 55 UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, penyelesaian sengketa perbankan syariah secara litigasi dilakukan di Pengadilan Agama. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Penyelesaian sengketa perbankan syariah melalui mekanisme penyelesaian sengketa alternatif di luar pengadilan seperti musyawarah, mediasi, dan arbitrase syariah merupakan langkah yang tepat dan layak untuk diapresiasi. Akan tetapi, masalah muncul ketika Pengadilan Negeri juga diberikan kewenangan yang sama dalam menyelesaikan sengketa perbankan syariah.

Terjadi dualisme penyelesaian sengketa dan ketidakpastian hukum serta tumpang tindih kewenangan dalam menyelesaikan suatu perkara yang sama oleh dua lembaga peradilan yang berbeda. Padahal, kewenangan ini jelas merupakan kewenangan Pengadilan Agama sebagaimana diatur dalam Pasal 49 (i) UU No. 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama. Hal ini jelas menimbulkan ketidakpastian hukum di masyarakat.

Melalui uji materiil pasal 55 ayat (2) UU Perbankan Syariah ini sudah merupakan hal yang tepat. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi 93/PUU-X/2012,

²Khopiatuziadah, *Kajian Yuridis Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3, 2013, hal. 279

memperkuat kewenangan peradilan agama untuk menyelesaikan sengketa perbankan syariah, yang juga menyatakan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan bisa dilakukan dengan asas musyawarah selama tidak bertentangan dengan syariah.

Seiring dengan terjadinya globalisasi ekonomi seperti sekarang ini, maka dibentuklah lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang dibentuk dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 disebut Otoritas Jasa Keuangan. Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan pada dasarnya memuat ketentuan tentang organisasi dan tata kelola (*governance*) dari lembaga yang memiliki otoritas pengaturan dan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan.

Secara kelembagaan, Otoritas Jasa Keuangan berada di luar Pemerintah, yang dimaknai bahwa Otoritas Jasa Keuangan tidak menjadi bagian dari kekuasaan Pemerintah. Namun, tidak menutup kemungkinan adanya unsur-unsur perwakilan Pemerintah karena pada hakikatnya Otoritas Jasa Keuangan merupakan otoritas di sektor jasa keuangan yang memiliki relasi dan keterkaitan yang kuat dengan otoritas lain, dalam hal ini otoritas fiskal dan moneter.

Nasabah bank secara hukum juga dilindungi oleh UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Sehingga apabila nasabah dirugikan oleh bank, ada kemungkinan untuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (selanjutnya disebut BPSK) mengadili sengketa yang terjadi antara nasabah dan bank. Akan tetapi

seringkali hubungan antara nasabah dan bank tidak hanya sebagai konsumen dan pelaku usaha saja, Ada pula hubungan sebagai kreditur dan debitur yang ketentuannya diatur dalam KUH Perdata dan UU Hak Tanggungan apabila ada jaminan berupa benda tak bergerak. Hubungan antara kreditor dan debitur inilah yang bisa memicu terjadinya wanprestasi. Apabila terjadi wanprestasi yang dilakukan oleh nasabah sebagai debitur, bisakah BPSK turut mengadilinya?

Jika melihat kepada yurisprudensi Mahkamah Agung sebelum tahun 2018, ada perbedaan pendapat. Hal ini tercantum dalam beberapa putusan MA No. 438 K/Pdt.Sus/2008 tanggal 22 September 2008 (PT Otto Multi Artha vs M), No. 335 K/Pdt.Sus/2012 tanggal 6 September 2012 (PT Mandiri Tunas Finance vs S) dan No. 589 K/Pdt.Sus/2012 tanggal 22 November 2012 (PT Sinarmas Multifinance vs ESS). Bahkan dalam putusan No. 267 K/Pdt.Sus/2012 tanggal 25 Juli 2012 (Novan Ferdiano vs PT U Finance Indonesia). Mahkamah Agung menilai putusan PN Surakarta No. 149/Pdt.G/BPSK/2011/PN.Ska tanggal 9 November 2011 salah dalam menerapkan hukum, padahal putusan tersebut telah menyatakan bahwa BPSK tidak berwenang mengadili sengketa yang terjadi tersebut karena hubungan hukum antara Pemohon Keberatan dengan Termohon Keberatan berdasarkan perjanjian fidusia. Dalam pertimbangannya MA justru menguatkan putusan BPSK dan membatalkan putusan PN Surakarta tersebut.

Ada pula sebuah kasus yang belum lama ini terjadi, yaitu pada putusan Nomor 1123 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 (Rajesman Manurung vs BRI Syariah) yang membatalkan putusan BPSK sehingga BPSK tidak berwenang mengadili sengketa antara Nasabah dan bank syariah. Putusan tersebut senada dengan putusan-putusan MA setelah tahun 2013 yang banyak membatalkan putusan BPSK dalam mengadili sengketa pembiayaan antara nasabah dan bank. Kemudian timbul pertanyaan, sebenarnya bagaimana wewenang BPSK dalam menyelesaikan sengketa antara nasabah dan bank dalam hukum positif Indonesia?

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis akan meninjau secara yuridis tentang wewenang BPSK dalam penyelesaian sengketa pembiayaan antara nasabah dan perbankan syariah dari perspektif Undang Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah jo Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Putusan Nomor 1123K/Pdt.Sus.BPSK/2016.

II. METODE

Penulisan karya tulis ilmiah ini dilakukan dengan menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan,

putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).³

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian di dapatkan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen disingkat sebagai BPSK adalah lembaga non struktural yang berkedudukan di seluruh Kabupaten dan Kota yang mempunyai fungsi "menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan". Keanggotaan BPSK terdiri dari unsur Pemerintah, konsumen dan unsur pelaku usaha. BPSK diharapkan dapat mempermudah, mempercepat dan memberikan suatu jaminan kepastian hukum bagi konsumen untuk menuntut hak-hak perdatanya kepada pelaku usaha yang tidak benar. Selain itu dapat pula menjadi akses untuk mendapatkan informasi serta jaminan perlindungan hukum yang sama bagi konsumen dan pelaku usaha.

Dalam penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, BPSK berwenang melakukan penelitian dan pemeriksaan terhadap bukti surat, dokumen, bukti barang, hasil uji laboratorium, dan bukti-bukti lain, baik yang diajukan oleh konsumen maupun oleh pelaku usaha. Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, mengamanatkan pembentukan lembaga yang akan menyelenggarakan perlindungan konsumen, yaitu Badan Perlindungan

³ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hal. 34.

Konsumen Nasional (BPKN), dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), sehingga melalui fungsi, tugas dan wewenang dari kedua lembaga tersebut diharapkan dapat mewujudkan perlindungan konsumen yang bersifat preventif. Sedangkan dalam memberikan perlindungan konsumen yang bersifat represif yaitu melalui pengaturan tanggung jawab pelaku usaha untuk memberi ganti rugi kepada konsumen, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 s/d Pasal 28 yang lebih dikenal dengan sebutan tanggung jawab perdata dan lembaga yang diamanatkan oleh Undang-undang perlindungan konsumen yang akan memberikan perlindungan yang bersifat represif adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Terkait dengan penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi, Pasal 49 ayat (1) UUPK menjelaskan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dilaksanakan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang dibentuk di setiap Kabupaten/Kota dibawah pengawasan dan kelembagaan Kementerian Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia, yang terdiri dari 3 (tiga) unsur, yaitu konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah.

Apabila penyelesaian sengketa konsumen dilakukan di luar peradilan menurut Pasal 52 UUPK adalah melalui BPSK, dengan cara melalui mediasi, arbitrase, dan konsiliasi. Gugatan yang sudah diajukan ke BPSK harus ditindak lanjuti oleh BPSK, dan BPSK wajib memberikan putusan. Putusan

tersebut berdasarkan Pasal 56 Ayat (2) UUPK bersifat final dan mengikat, dengan kata lain tidak dapat dilakukan banding dan kasasi. Akan tetapi dimintakan upaya hukum (keberatan) ke pengadilan Negeri. Peluang mengajukan keberatan atas putusan BPSK kepada Pengadilan Negeri adalah bentuk campur tangan lembaga peradilan terhadap penyelesaian sengketa melalui BPSK. Artinya kekuatan putusan dari BPSK secara yuridis masih digantungkan pada supremasi pengadilan sehingga tidak benar-benar final. Sementara dalam praktek pengajuan keberatan atas putusan BPSK di pengadilan Negeri berlaku hukum secara perdata umum, sehingga menambah panjang proses penyelesaian sengketa konsumen.

Keberadaan BPSK yang mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa sektor jasa keuangan, akan tetapi dengan para hakim yang akan menyelesaikannya dari unsur yang ada tentu membawa persoalan tersendiri dengan dibentuknya LAPS sebagai lembaga khusus yang menangani sengketa sektor jasa keuangan dengan mediator yang memiliki keahlian sesuai dengan bidangnya.

Bank Syari'ah merupakan lembaga keuangan yang usaha pokoknya "memberikan kredit dan jasa-jasa lain dalam lalu lintas pembayaran serta peredaran uang yang beroperasi disesuaikan dengan prinsip-prinsip syari'ah". Pembentukan Bank Syari'ah semula memang banyak diragukan, yaitu dikarenakan oleh: "(a) banyak yang menganggap bahwa sistem perbankan bebas bunga (*interest free*) adalah suatu yang tidak lazim

dan tidak mungkin dilakukan; (b) adanya pertanyaan tentang bagaimana bank akan membiayai operasinya”. Tetapi di lain pihak, menurut Luthfi Hamidi bahwa: “Bank Islam adalah satu alternatif sistem ekonomi Islam, yang dapat menentramkan para penganut agama Islam, karena dapat menjalankan kebutuhan mereka di dunia tanpa melanggar aturan (syariat) yang ada dalam Al- Qur’an dan Hadits”. Bahwa: “beberapa produk pembiayaan dari Bank Syari’ah yang sering digunakan adalah “*Murabahah*, *Mudharabah* dan *Musyarakah*”.⁴

Terhadap praktek ini, Majelis Ulama Indonesia dalam fatwanya menetapkan bahwa jika bank hendak mewakili kepada nasabah untuk membeli barang dari pihak ketiga, maka akad jual beli *Murabahah* harus dilakukan setelah barang secara prinsip menjadi milik bank. Pada dasarnya menurut Bagya Agung Prabowo bahwa: “Ada 2 (dua) pendapat tentang standar kontrak yaitu pendapat *pertama* adalah yang memperbolehkan standar kontrak dibuat sepihak oleh pengusaha dan atau pemilik modal atau pemberi hutang (*creditor*) dengan alasan mereka membuat standar kontrak sedemikian rupa, supaya dapat melindungi kepentingan mereka, yaitu modalnya pasti kembali dan mereka mendapat pembagian keuntungan, asal standar kontrak tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang berlaku”.

Adapun perundang-undangan yang dimaksud dalam hal ini adalah undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (untuk selanjutnya ditulis UUPK). Jadi nasabah *akad Murabahah* merupakan salah satu dari konsumen sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang tersebut. Sedangkan pada pendapat *kedua*, yaitu pihak yang tidak memperbolehkan, lebih pada alasan bahwa pembuatan standar kontrak oleh satu pihak saja, pasti akan “menguntungkan” pihak yang membuatnya dan di sisi lain akan “memberatkan” bagi pihak nasabah atau penerima modal (*debtor*). Oleh karena itu, kesepakatannya merupakan kesepakatan yang terbatas.

Nasabah atau penerima modal terbatas pilihannya, menerima modal atau dalam hal *Murabahah* membeli rumah melalui bank Syari’ah, berarti menerima semua syarat yang ada dalam standar kontrak yang tersedia. Oleh karena itu penting untuk mengkaji tentang apakah asas al *Musawah* telah diwujudkan dalam akad pembiayaan *Murabahah* dalam Perbankan Syariah.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 menentukan suatu lembaga untuk perlindungan bagi konsumen, yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Pasal 1 butir 11 UUPK menyatakan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan Susanti Adi Nugroho bahwa: “BPSK sebenarnya dibentuk untuk Badan Penyelesaian

⁴Abdullah Saeed, *Bank Islam dan Bunga, Studi Kritis dan Interpretasi Kontemporer*, Terjemahan: M. Ufuqul Mubin, dkk, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003, hal. 29

Sengketa Konsumen sebagai lembaga yang sifatnya sebagai lembaga Arbitrase berdasarkan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam penyelesaian sengketa konsumen antara pelaku usaha dan/atau penyedia jasa telah ditetapkan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung sejak tanggal ditetapkannya gugatan diterima, baik itu melalui konsiliasi, mediasi maupun arbitrase.⁵

Sebagai lembaga Arbitrase BPSK pada dasarnya putusan yang dikeluarkan oleh BPSK sepatutnya terbatas pada pemberian putusan yang sifatnya administrasi maupun keperdataan. Hal ini karena batas kewenangan dari lembaga BPSK itu sendiri yang tidak dapat mengadili lebih dari apa yang diadukan oleh konsumen menyelesaikan kasus-kasus sengketa konsumen yang berskala kecil dan bersifat sederhana”.

Berdasarkan Pasal 54 ayat (3) dan Pasal 55 UUPK menyebutkan bahwa: “Terbentuknya lembaga BPSK, maka penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah, dan murah. Dikatakan Cepat karena penyelesaian sengketa melalui BPSK harus sudah diputus dalam tenggang waktu 21 hari kerja, dan tidak dimungkinkan banding yang dapat memperlama proses penyelesaian perkara”.

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan “diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan

besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen”. Namun dalam perkembangannya saat ini BPSK tidak lagi hanya berperan dalam menyelesaikan sengketa konsumen secara administratif, melainkan dapat pula memberikan keputusan lain yang sebenarnya di luar kewenangan dari BPSK. BPSK yang seharusnya bertujuan untuk menyelesaikan perkara-perkara kecil yang nilai kerugiannya tidak terlalu besar, dalam perkembangan ekonomi saat ini kerugian yang cukup besar juga seringkali diselesaikan melalui BPSK.

Sehubungan dengan hal tersebut seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa BPSK sebenarnya semula dibentuk untuk penyelesaian perkara-perkara kecil, karena kebanyakan kasus-kasus sengketa konsumen berskala kecil dan bersifat sederhana. Jika sengketa tersebut harus diselesaikan di pengadilan, maka justru akan “merugikan konsumen karena biaya perkara yang harus ditanggung konsumen lebih besar daripada nilai kerugiannya”. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa BPSK tidak mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pembiayaan antara Nasabah dengan Bank Syariah.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen disingkat sebagai BPSK adalah lembaga non struktural yang berkedudukan di seluruh Kabupaten dan Kota yang mempunyai fungsi "menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan". Keanggotaan

⁵Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta, Kencana, 2011, hal. 19

BPSK terdiri dari unsur Pemerintah, konsumen dan unsur pelaku usaha. BPSK diharapkan dapat mempermudah, mempercepat dan memberikan suatu jaminan kepastian hukum bagi konsumen untuk menuntut hak-hak perdatanya kepada pelaku usaha yang tidak benar. Selain itu dapat pula menjadi akses untuk mendapatkan informasi serta jaminan perlindungan hukum yang sama bagi konsumen dan pelaku usaha.

Dalam penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, BPSK berwenang melakukan penelitian dan pemeriksaan terhadap bukti surat, dokumen, bukti barang, hasil uji laboratorium, dan bukti-bukti lain, baik yang diajukan oleh konsumen maupun oleh pelaku usaha. Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, mengamanatkan pembentukan lembaga yang akan menyelenggarakan perlindungan konsumen, yaitu Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), sehingga melalui fungsi, tugas dan wewenang dari kedua lembaga tersebut diharapkan dapat mewujudkan perlindungan konsumen yang bersifat preventif. Sedangkan dalam memberikan perlindungan konsumen yang bersifat represif yaitu melalui pengaturan tanggung jawab pelaku usaha untuk memberi ganti rugi kepada konsumen, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 s/d Pasal 28 yang lebih dikenal dengan sebutan tanggung jawab perdata dan lembaga yang diamanatkan oleh Undang-undang

perlindungan konsumen yang akan memberikan perlindungan yang bersifat represif adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Terkait dengan penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi, Pasal 49 ayat (1) UUPK menjelaskan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dilaksanakan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang dibentuk di setiap Kabupaten/Kota dibawah pengawasan dan kelembagaan Kementerian Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia, yang terdiri dari 3 (tiga) unsur, yaitu konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah.

Apabila penyelesaian sengketa konsumen dilakukan di luar peradilan menurut Pasal 52 UUPK adalah melalui BPSK, dengan cara melalui mediasi, arbitrase, dan konsiliasi. Gugatan yang sudah diajukan ke BPSK harus ditindak lanjuti oleh BPSK, dan BPSK wajib memberikan putusan. Putusan tersebut berdasarkan Pasal 56 Ayat (2) UUPK bersifat final dan mengikat, dengan kata lain tidak dapat dilakukan banding dan kasasi. Akan tetapi dimintakan upaya hukum (keberatan) ke pengadilan Negeri. Peluang mengajukan keberatan atas putusan BPSK kepada Pengadilan Negeri adalah bentuk campur tangan lembaga peradilan terhadap penyelesaian sengketa melalui BPSK. Artinya kekuatan putusan dari BPSK secara yuridis masih digantungkan pada supremasi pengadilan sehingga tidak benar-benar final. Sementara dalam praktek pengajuan keberatan atas putusan BPSK di pengadilan Negeri berlaku

hukum secara perdata umum, sehingga menambah panjang proses penyelesaian sengketa konsumen.

Keberadaan BPSK yang mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa sektor jasa keuangan, akan tetapi dengan para hakim yang akan menyelesaikannya dari unsur yang ada tentu membawa persoalan tersendiri dengan dibentuknya LAPS sebagai lembaga khusus yang menangani sengketa sektor jasa keuangan dengan mediator yang memiliki keahlian sesuai dengan bidangnya.

Bank Syaria^h merupakan lembaga keuangan yang usaha pokoknya “memberikan kredit dan jasa-jasa lain dalam lalu lintas pembayaran serta peredaran uang yang beroperasi disesuaikan dengan prinsip-prinsip syaria^h”. Pembentukan Bank Syaria^h semula memang banyak diragukan, yaitu dikarenakan oleh: “(a) banyak yang menganggap bahwa sistem perbankan bebas bunga (*interest free*) adalah suatu yang tidak lazim dan tidak mungkin dilakukan; (b) adanya pertanyaan tentang bagaimana bank akan membiayai operasinya”. Tetapi di lain pihak, menurut Luthfi Hamidi bahwa: “Bank Islam adalah satu alternatif sistem ekonomi Islam, yang dapat menentramkan para penganut agama Islam, karena dapat menjalankan kebutuhan mereka di dunia tanpa melanggar aturan (syariat) yang ada dalam Al- Qur[’]an dan Hadits”. Bahwa: “beberapa produk pembiayaan dari Bank Syaria^h yang sering digunakan adalah

“*Murabahah, Mudharabah dan Musyarakah*”.⁶

Terhadap praktek ini, Majelis Ulama Indonesia dalam fatwanya menetapkan bahwa jika bank hendak mewakilkan kepada nasabah untuk membeli barang dari pihak ketiga, maka akad jual beli *Murabahah* harus dilakukan setelah barang secara prinsip menjadi milik bank. Pada dasarnya menurut Bagya Agung Prabowo bahwa: “Ada 2 (dua) pendapat tentang standar kontrak yaitu pendapat *pertama* adalah yang memperbolehkan standar kontrak dibuat sepihak oleh pengusaha dan atau pemilik modal atau pemberi hutang (*creditor*) dengan alasan mereka membuat standar kontrak sedemikian rupa, supaya dapat melindungi kepentingan mereka, yaitu modalnya pasti kembali dan mereka mendapat pembagian keuntungan, asal standar kontrak tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang berlaku”.

Adapun perundang-undangan yang dimaksud dalam hal ini adalah undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (untuk selanjutnya ditulis UUPK). Jadi nasabah *akad Murabahah* merupakan salah satu dari konsumen sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang tersebut. Sedangkan pada pendapat *kedua*, yaitu pihak yang tidak memperbolehkan, lebih pada alasan bahwa pembuatan standar kontrak oleh satu pihak saja, pasti akan “menguntungkan” pihak yang

⁶Abdullah Saeed, *Bank Islam dan Bunga, Studi Kritis dan Interpretasi Kontemporer*, Terjemahan: M. Ufuqul Mubin, dkk, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003, hal. 29

membuatnya dan di sisi lain akan “memberatkan” bagi pihak nasabah atau penerima modal (*debitor*). Oleh karena itu, kesepakatannya merupakan kesepakatan yang terbatas.

Nasabah atau penerima modal terbatas pilihannya, menerima modal atau dalam hal *Murabahah* membeli rumah melalui bank Syariah, berarti menerima semua syarat yang ada dalam standar kontrak yang tersedia. Oleh karena itu penting untuk mengkaji tentang apakah asas al *Musawah* telah diwujudkan dalam akad pembiayaan *Murabahah* dalam Perbankan Syariah.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 menentukan suatu lembaga untuk perlindungan bagi konsumen, yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Pasal 1 butir 11 UUPK menyatakan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan Susanti Adi Nugroho bahwa: “BPSK sebenarnya dibentuk untuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai lembaga yang sifatnya sebagai lembaga Arbitrase berdasarkan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam penyelesaian sengketa konsumen antara pelaku usaha dan/atau penyedia jasa telah ditetapkan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung sejak tanggal ditetapkannya gugatan

diterima, baik itu melalui konsiliasi, mediasi maupun arbitrase.⁷

Sebagai lembaga Arbitrase BPSK pada dasarnya putusan yang dikeluarkan oleh BPSK sepatutnya terbatas pada pemberian putusan yang sifatnya administrasi maupun keperdataan. Hal ini karena batas kewenangan dari lembaga BPSK itu sendiri yang tidak dapat mengadili lebih dari apa yang diadukan oleh konsumen menyelesaikan kasus-kasus sengketa konsumen yang berskala kecil dan bersifat sederhana”.

Berdasarkan Pasal 54 ayat (3) dan Pasal 55 UUPK menyebutkan bahwa: “Terbentuknya lembaga BPSK, maka penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah, dan murah. Dikatakan Cepat karena penyelesaian sengketa melalui BPSK harus sudah diputus dalam tenggang waktu 21 hari kerja, dan tidak dimungkinkan banding yang dapat memperlama proses penyelesaian perkara”.

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan “diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen”.

Namun dalam perkembangannya saat ini BPSK tidak lagi hanya berperan dalam menyelesaikan sengketa konsumen secara administratif, melainkan dapat

⁷Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta, Kencana, 2011, hal. 19

pula memberikan keputusan lain yang sebenarnya di luar kewenangan dari BPSK. BPSK yang seharusnya bertujuan untuk menyelesaikan perkara-perkara kecil yang nilai kerugiannya tidak terlalu besar, dalam perkembangan ekonomi saat ini kerugian yang cukup besar juga seringkali diselesaikan melalui BPSK.

Sehubungan dengan hal tersebut seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa BPSK sebenarnya semula dibentuk untuk penyelesaian perkara-perkara kecil, karena kebanyakan kasus-kasus sengketa konsumen berskala kecil dan bersifat sederhana. Jika sengketa tersebut harus diselesaikan di pengadilan, maka justru akan “merugikan konsumen karena biaya perkara yang harus ditanggung konsumen lebih besar daripada nilai kerugiannya”. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa BPSK tidak mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pembiayaan antara Nasabah dengan Bank Syariah.

Adapun penyelesaian sengketa perbankan dapat dilakukan melalui beberapa hal yaitu:

1. Penyelesaian Melalui Proses Persidangan (Litigasi)

Penyelesaian perkara perbankan syariah di lingkungan peradilan agama dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum acara perdata sebagaimana yang berlaku di lingkungan peradilan umum. Artinya, setelah upaya damai ternyata tidak berhasil maka hakim melanjutkan proses pemeriksaan perkara tersebut di persidangan. Dalam hal ini proses pemeriksaan perkara tersebut akan berjalan

sebagaimana lazimnya proses pemeriksaan perkara perdata di pengadilan umum yang dimulai dengan pembacaan surat gugatan penggugat, disusul dengan proses jawaban dari tergugat, kemudian replik penggugat, dan terakhir duplik tergugat. Kemudian dilanjutkan dengan pembuktian dipersidangan yang dilakukan oleh hakim.

Setelah seluruh tahap pemeriksaan perkara dipersidangan selesai, hakim menganalisa semua bukti, dalil dan keterangan Penggugat maupun Tergugat untuk menentukan pertimbangan hukum atas perkara tersebut. Dalam rangka pemeriksaan perkara perdata pada khususnya, hakim mempunyai peranan cukup penting untuk memberikan perlindungan hukum terhadap para pihak yang berperkara. Salah satu bentuk perlindungan hukum tersebut adalah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 178 ayat (2) dan (3) HIR yaitu hakim mempunyai kewajiban untuk mengadili seluruh gugatan dan dilarang menetapkan keputusan yang tidak diminta atau mengabulkan lebih daripada apa yang dituntut (*ultra petita partium*). Putusan harus secara total dan menyeluruh memeriksa dan mengadili setiap segi gugatan yang diajukan. Tidak boleh hanya memeriksa dan memutus sebahagian saja, dan mengabaikan gugatan selebihnya. Dalam menjalankan tugas pokoknya tersebut hakim selalu melakukan tindakan *konstatir*, *kualifisir*, dan *konstituir*.⁸

Mengkonstatir berarti hakim menentukan benar tidaknya peristiwa

⁸Soedikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 33

yang dimajukan kepadanya dalam hal ini hakim harus benar-benar merasa pasti tentang *konstateringnya*. Oleh karena itu, hakim harus menggunakan alat-alat yang diperlukan untuk membenarkan anggapannya mengenai peristiwa yang bersangkutan. *Mengkualifisir* berarti mencari hubungan hukum bagi peristiwa yang telah *dikonstatir* tersebut, dan *mengkonstituir* berarti menetapkan hukum kepada yang bersangkutan.

Dalam mengadili perkara, hakim mencari hukumnya dari sumber-sumber yang sah dan menafsirkannya, untuk kemudian diterapkan pada fakta atau peristiwa konkrit yang ditemukan dalam perkara tersebut. Sumber-sumber hukum yang sah dan diakui secara umum, khususnya di bidang bisnis adalah isi perjanjian, undang-undang, yurisprudensi, kebiasaan, perjanjian internasional, dan ilmu pengetahuan. Adapun bagi lingkungan peradilan agama, sumber-sumber hukum yang terpenting untuk dijadikan dasar dalam mengadili perkara-perkara perbankan syariah setelah Al-Quran dan As-Sunnah sebagai sumber utama, antara lain adalah:

- a. Isi perjanjian atau akad (*agreement*) yang dibuat para pihak.
- b. Peraturan Perundang-undangan di bidang perbankan syariah
 - 1) UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan
 - 2) UU No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia

- 3) UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah
 - 4) UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan
 - 5) PBI No. 6/24/PBI/2004 Tanggal 14 Oktober 2004 tentang Bank Umum yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan Prinsip Syariah
 - 6) PBI No. 6/17/PBI/2004 tanggal 1 Juli 2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah
 - 7) SK Direksi Bank Indonesia No. 21/48/Kep./Dir/1988 tentang sertifikat deposito
 - 8) SE. Bank Indonesia No. 28/32/UPG tanggal 4 Juli 1995 tentang Bilyet Giro
 - 9) Berbagai surat Keputusan dan Surat Edaran Bank Indonesia lainnya yang berkaitan dengan kegiatan usaha Perbankan Syariah.
- c. Kebiasaan-kebiasaan di bidang ekonomi syariah
- Untuk dapat dijadikan sebagai sumber hukum guna dijadikan dasar dalam mengadili perkara perbankan syariah, kebiasaan dibidang ekonomi syariah itu haruslah mempunyai paling tidak tiga syarat yaitu:
- 1) Perbuatan itu dilakukan oleh masyarakat tertentu secara berulang-ulang dalam waktu yang lama (*longa et inveterataconsuetudo*)
 - 2) Kebiasaan itu sudah merupakan keyakinan hukum masyarakat (*opinion necessitates*); dan
 - 3) Adanya akibat hukum apabila kebiasaan itu dilanggar

- d. Fatwa-Fatwa Dewan Syariah Nasional di Bidang Perbankan Syariah
- e. Yurisprudensi
- f. Doktrin

2. Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah Melalui Lembaga Arbitrase

Lembaga arbitrase dalam melaksanakan kompetensinya berdasarkan perjanjian arbitrase terealisasi berupa pemberian pendapat hukum yang mengikat dan pemberian putusan arbitrase karena adanya suatu sengketa tertentu. Bahwa tanpa adanya suatu sengketa, lembaga arbitrase dapat menerima permintaan yang diajukan oleh para pihak dalam suatu perjanjian untuk memberikan suatu pendapat hukum yang mengikat mengenai suatu persoalan berkenaan dengan perjanjian tersebut.

Legitimasi penyelesaian sengketa melalui arbitrase ini adalah bahwa perjanjian berlaku sebagai undang-undang bagi pihak-pihak yang membuatnya dan bahwa hukum perjanjian menganut system terbuka. Oleh karena itu, terdapat kebebasan dari para pihak dalam menentukan materi atau isi dari perjanjian, pelaksanaan perjanjian, dan cara menyelesaikan sengketa.⁹ Sehingga secara tegas dikatakan bahwa arbitrase adalah penyelesaian sengketa di luar pengadilan umum yang didasarkan pada suatu perjanjian arbitrase, yaitu perjanjian yang dibuat sebelum terjadinya

sengketa (*pactum de compromittendo*) maupun sesudah terjadi sengketa (*aktakompromis*).

Penyelesaian sengketa bisnis melalui mekanisme ADR (*Alternative Dispute Resolution*) dalam bentuk konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli atau melalui mekanisme arbitrase, banyak dipilih oleh para pihak yang berselisih karena beberapa alasan, diantaranya; kesukarelaan dalam proses, prosedur cepat, rahasia, hemat waktu, hemat biaya, keputusan non yudisial, fleksibel dalam merancang syarat-syarat penyelesaian sengketa, *win-win solution*, tetap terpeliharanya hubungan baik antar para pihak yang bersengketa. Para Arbiter adalah orang-orang yang memiliki keahlian (*expertise*) dan putusan arbitrase bersifat final serta mengikat para pihak. Selain itu, tidak ada kemungkinan banding dan kasasi terhadap putusan arbitrase.

Berkaitan dengan prosedur, arbitrase adalah suatu prosedur penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan persetujuan para pihak yang berkepentingan untuk menyerahkan sengketa mereka kepada seorang wasit atau arbiter.¹⁰ Sedangkan yang dimaksud dengan prosedur berperkara melalui badan arbitrase adalah keseluruhan proses yang harus ditempuh sejak awal pendaftaran perkara dari segi administratif, penunjukan arbiter/majelis arbiter, persidangan, pemeriksaan perkara, pembuktian dan kesimpulan, kemudian diputuskan.

⁹ Abdul Ghofur Anshori, *Penyelesaian Sengketa Perbanka Syariah: Analisis Konsep dan UU No.21 Tahun 2008*, Cet. Ke-1, Yogyakarta, UGM Press, 2010, hal. 68

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 1999, hal. 144

Sebagaimana yang termuat dalam hukum perjanjian dikenal adanya istilah sistem terbuka termasuk didalamnya mengenai pilihan hukum oleh para pihak yang akan diberlakukan dalam perjanjian dan penyelesaian perselisihan sengketanya jika di antara mereka terjadi persengketaan dan diselesaikan secara arbitrase. Tentang pilihan hukum ini para pihak harus sudah sepakat sebelum penandatanganan perjanjian atau pada saat terjadinya kesepakatan untuk menyelesaikan sengketanya diserahkan kepada Badan Arbitrase Syariah Nasional.

Dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, ditetapkan bahwa para pihak berhak menentukan pilihan hukum yang akan berlaku terhadap penyelesaian sengketa yang mungkin atau telah timbul antara para pihak. Dalam penjelasannya ditegaskan bahwa para pihak yang bersengketa diberi keleluasaan untuk menentukan hukum mana yang akan diterapkan dalam proses arbitrase.

Basyarnas dalam memeriksa dan memutus perkara selalu dilandasi dengan Hukum Islam atau dengan kata lain bahwa eksistensi Basyarnas merupakan sebuah pilihan hukum bagi umat Islam dalam menyelesaikan sengketa bisnis syariah yang eksistensinya telah diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakimana, dan apabila salah satu pihak tidak menjalankan putusan tersebut dapat dimintakan eksekusinya melalui Pengadilan Agama.

Upaya hukum atas putusan Basyarnas dan eksekusi sebagaimana halnya putusan arbitrase lainnya adalah ke Pengadilan Negeri, akan tetapi menurut Muh. Nasikhin, sengketa perbankan syariah yang diselesaikan Basyarnas, maka pengajuan permohonan pembatalan terhadap putusan Basyarnas tersebut ke Pengadilan Agama.¹¹ Alasan tersebut didasarkan pada dua hal; pertama dasar legalitas wewenang Pengadilan Agama dalam menyelesaikan sengketa perbankan syariah dalam menyelesaikan sengketa perbankan syariah, dan alasan kedua; dasar relevansi substansi hukum.¹²

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan POJK No.1/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan, maka BPSK sudah tidak lagi berwenang mengadili sengketa lembaga keuangan, termasuk perbankan syariah. Hal tersebut didasarkan pandangan bahwa kedua POJK diatas disusun berdasarkan UU No.21 tahun 2011 tentang OJK, UU tersebut merupakan *lex specialis* bagi konsumen jasa keuangan.

V. DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk Dalam Perlindungan Konsumen*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2008.

¹¹Muh. Nasikhin, *Perbankan Syariah & Sistem Penyelesaian Sengketanya*, Semarang, Fatawa Publishing, 2010, hal. 140

¹²*Ibid*



Andri Soemitra, Bank & Lembaga Keuangan Syariah, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2009.

<http://www.syariahmandiri.co.id>.

Khopiatuziadah, Kajian Yuridis Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3, 2013.

Muhammad Djumhana, Hukum Perbankan Indonesia, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000.

Muhammad, Manajemen Bank Syariah, Yogyakarta, UPP AMP YKPN, 2002.

Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum

Empiris, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010.

Saifuddin Azwar, Metode Penelitian, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005.

Tim Pengembangan Perbankan Syariah Institut Bankir Indonesia, Konsep, Produk dan Implementasi Operasional Bank Syariah, Jakarta, Djambatan, 2003.

Wirnyaningsih, dkk, Bank dan Asuransi Islam di Indonesia, Jakarta, Kencana, 2005.

B. JURNAL

Nurul Ichsan, Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah, Ahkam, Vol. XV, No. 2 Juli 2015.