

BAB VIII

KESIMPULAN DAN PENUTUP

8.1 KESIMPULAN

Penyelidikan tentang penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam dalam perspektif perlindungan pengguna merupakan satu pendekatan baru yang diperkenalkan penyelidik bagi mendapatkan kefahaman tentang hak-hak sebenar pengguna perbankan Islam, khususnya berkait rapat dengan penyelesaian pertikaian. Wujudnya hak yang bersumber daripada aspek spiritual, dalam konteks penyelidikan ini disebut oleh penyelidik sebagai hak ‘perlindungan syariah’ merupakan satu konsep baru yang ditemui. Walau bagaimanapun, pada asasnya konsep baru tersebut menyepadukan dua konsep yang telah dikenal luas oleh masyarakat, namun pengenalan yang berlaku adalah berasingan. Konsep ‘perlindungan syariah’ tersebut merupakan inti pati daripada perbincangan penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam dari perspektif perlindungan pengguna. Kefahaman dan kesedaran terhadap hak ‘perlindungan syariah’ dalam konteks penyelidikan ini merupakan kunci bagi pembinaan sistem perlindungan pengguna perbankan Islam dalam penyelesaian pertikaian secara tepat.

Pada asasnya, kewujudan ‘perlindungan syariah’ dalam konteks perbankan Islam sebahagiannya telah tercermin dalam perundangan. Salah satu contohnya adalah penubuhan Dewan Pengawas Syariah di setiap institusi perbankan Islam bagi mengawal operasi perbankan Islam agar sesuai dengan syariah. Namun, memandangkan kefahaman dan kesedaran terhadap hak pengguna perbankan Islam belum mantap, hal ini menyebabkan ‘perlindungan syariah’ sedia ada hanya bersifat sebahagian dan tidak menyeluruh sehingga pada peringkat penyelesaiannya. Selain itu, kefahaman dan kesedaran terhadap keperluan pengguna perbankan Islam dalam konteks

penyelesaian pertikaian ini juga telah wujud pada masa ditubuhkannya institusi timbang tara syariah BASYARNAS, namun hal ini belum dilandasi oleh satu kajian mendalam dengan pelbagai justifikasi kukuh serta kurang mendapat perhatian. Oleh itu, permasalahan keperluan pengguna perbankan Islam yang sedemikian kelihatan diabaikan. Pengabaian ini diakibatkan oleh tiga masalah perundangan utama iaitu perundangan yang tidak lengkap, tidak harmoninya undang-undang, dualisme bidang kuasa dan tidak berasas kepada hak pengguna yang sebenar dalam konteks perbankan Islam.

Bagi mendalami seterusnya pelbagai permasalahan tersebut, penyelidikan ini mengguna pakai kaedah doktrinal yang berasaskan analisis kandungan, dengan menerapkan empat jenis pendekatan undang-undang iaitu: (i) sejarah/historis; (ii) jurisprudens/falsafah; (iii) perbandingan; serta (iv) analitis dan kritis. Selain itu, pendekatan harmonisasi juga diperlukan bagi mendapatkan keselarian perundangan dengan falsafah Islam dan falsafah perlindungan pengguna. Bab ini bertujuan memberikan kesimpulan yang menyeluruh skop perbahasan dalam tesis ini, bermula daripada latar belakang berbangkitnya kajian ini, seterusnya kenyataan masalah sedia ada, sehingga pelbagai bentuk cadangan dan strategi dalam penstrukturan semula sistem perlindungan pengguna perbankan Islam di Indonesia. Dengan demikian Bab VIII adalah menggambarkan tesis ini secara keseluruhan dalam versi ringkasan.

Pengguna perbankan Islam semakin ramai, seiring dengan kepesatan perkembangannya di pelbagai negara dari semasa ke semasa. Di setiap benua telah muncul pusat-pusat perbankan dan kewangan Islam, seperti di Arab Saudi dan Bahrain di kawasan Asia Barat, di Malaysia dan Singapura di kawasan Asia Tenggara, di United Kingdom untuk kawasan Eropah. Kenya sedang merintis sebagai pusat perbankan dan kewangan Islam di kawasan Afrika. Di Amerika Syarikat dan Australia, juga semakin ramai yang berminat untuk mengembangkan perbankan Islam.

Perkembangan perbankan Islam seperti mana setakat ini menunjukkan tidak hanya berlaku di negara-negara berpenduduk majoriti Muslim. Hal ini membuktikan bahawa konsep perbankan Islam berasaskan muamalat Islam telah diterima pakai secara

universal. Ekoran daripada pesatnya perkembangan ini semakin ramainya pengguna perbankan Islam. Perkara ini meningkatkan juga kebarangkalian berlakunya pertikaian, memandangkan pertikaian merupakan salah satu risiko daripada sesebuah transaksi perniagaan.

Perbankan Islam merupakan institusi perniagaan yang mempunyai ciri khusus berbeza daripada perbankan konvensional. Pengguna perbankan Islam juga mempunyai keperluan berbeza, khususnya berhubung kait dengan penyelesaian pertikaian. Oleh itu, diperlukan kajian menyeluruh yang mempertemukan ketiga-tiga konsep besar iaitu penyelesaian pertikaian, perbankan Islam dan perlindungan pengguna. Keperluan melihat permasalahan ini daripada perspektif perlindungan pengguna disebabkan pengguna perbankan Islam juga merupakan sebahagian daripada pengguna amnya yang menepati kedudukan lebih lemah berbanding peniaga. Permasalahan tentang lemahnya kedudukan pengguna sedemikian berlaku di semua negara. Hal ini disebabkan kecenderungan wujudnya ketidakseimbangan kedudukan antara pengguna berbanding peniaga yang berlaku di mana-mana tempat. Di Indonesia, permasalahan yang berhubung kait dengan pengguna adalah cukup kuat. Hal ini ditunjukkan dengan peningkatan bilangan aduan pengguna dari semasa ke semasa, di mana aduan pengguna perbankan selalu berada pada peringkat lima terbesar dalam bilangan keseluruhan. Ini juga menggambarkan potensi pertikaian pada perniagaan perbankan adalah tinggi, termasuk juga institusi perbankan Islam.

Indonesia mengamalkan konsep perbankan Islam sejak tahun 1992. Bagi keperluan pengembangannya, tahun 2008 telah dikuatkuasakan perundangan khusus iaitu Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Perbankan Islam merupakan sebahagian daripada industri perbankan yang mempunyai ciri khusus dalam bidang perniagaan. Oleh itu, penyelesaian pertikaiannya juga mempunyai ciri khusus. Memandangkan kumpulan sasaran kajian ini terutamanya ialah pengguna perbankan Islam dalam penyelesaian pertikaiannya, maka kajian ini menggunakan perspektif perlindungan pengguna. Hal ini bertujuan bagi memberikan perhatian agar hak-hak pengguna perbankan Islam diiktiraf sewajarnya. Keaslian daripada tesis ini adalah, selain

melihat penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam dari perspektif perlindungan pengguna, hal ini juga dikaitkan dengan kedudukan pengguna perbankan Islam dalam falsafah Islam. Titik pertembungan antara pengguna perbankan Islam dengan pihak perbankan Islam adalah dalam falsafah Islam yang diguna pakai sebagai landasan, sama ada kepada pengguna perbankan Islam mahupun institusi perbankan Islam. Oleh itu, dalam tesis ini, pengguna perbankan Islam merupakan ‘pusat’ perhatian dengan memerhatikan kedudukannya daripada falsafah Islam dan perlindungan pengguna. Justeru tesis ini mengguna pakai ‘*consumer centred approach*’ dalam mengetengahkan konsep perlindungan shariah dalam perbankan Islam.

Peruntukan berhubung kait dengan penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam di Indonesia, setakat ini tersebar dalam beberapa perundangan. Pelaksanaan dan mekanismenya juga dilaksanakan oleh beberapa institusi. Permasalahan yang dipilih dalam kajian ini mencakup ketiga-tiga aspek tersebut, iaitu perundangan, institusi dan mekanisme yang berhubung kait dengan penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam di Indonesia. Rasional pemilihan ketiga-tiga aspek tersebut disebabkan ketiga-tiga aspek tersebut itulah pada asasnya yang mempunyai keberkesanan kuat terhadap sistem perlindungan pengguna perbankan Islam. Namun demikian, antara ketiga-tiga aspek tersebut, pada asasnya yang paling berkesan ialah aspek perundangan. Pemerincian permasalahan dalam setiap aspek diperlihatkan seperti berikut:

(1) Perundangan

Perundangan yang berhubung kait dengan penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam didapati diselubungi beberapa permasalahan, iaitu:

(i) Tidak lengkap

Perundangan tidak lengkap bermakna pada satu perundangan terdapat peruntukan yang memperakui kewujudan aspek spiritual sebagai satu keperluan pengguna dan peniaga yang penting untuk diseimbangkan. Namun demikian, pada peruntukan lain dalam perundangan sama, hak-hak yang

mencerminkan aspek spiritual tidak wujud. Hal sedemikian terdapat pada Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK).

(ii) Tidak harmoni

Perundangan tidak harmoni dalam konteks ini bermaksud sama ada tidak harmoni dengan Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) mahupun dengan perundangan lainnya. Ketidakharmonian didapati khususnya dalam aspek perakuan terhadap kebebasan mengamalkan hak yang bersumber daripada aspek spiritual, khususnya keyakinan agama. Perundangan yang didapati tidak harmoni adalah Undang-undang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (UUAPS) serta Undang-undang Kekuasaan Kehakiman (UUKK).

(iii) Menimbulkan dualisme bidang kuasa

Perundangan yang menimbulkan dualisme bidang kuasa disebabkan penggubalan satu perundangan memberikan peruntukan bidang kuasa kepada satu mahkamah, seperti mana telah diberikan bidang kuasa yang sama kepada mahkamah lain melalui perundangan lain, yang digubal sebelumnya. Hal ini berlaku pada Undang-undang Perbankan Syariah (UUPS) berhubung kait dengan bidang kuasa menyelesaikan pertikaian perbankan Islam. Sedangkan, perkara ini juga telah diberikan bidang kuasanya kepada mahkamah Peradilan Agama melalui Undang-undang Peradilan Agama (UUPA).

(iv) Tidak berasas kepada hak pengguna sebenar dalam konteks perbankan Islam

Perundangan tidak berasas kepada hak pengguna secara sebenar pada hakikatnya berkait rapat dengan permasalahan lainnya. Terdapat kemungkinan bahawa pada asasnya akar permasalahan wujudnya pelbagai permasalahan perundangan di atas disebabkan tidak disedarinya hak pengguna perbankan Islam secara sebenar. Setidak-tidaknya, hak pengguna yang berkaitan dengan aspek spiritual telah diabaikan. Oleh itu, perundangan yang tidak berasaskan hak pengguna secara sebenar mencakupi UUPK, UUAPS, UUPS dan UUKK.

(2) Institusi

Permasalahan institusi dalam konteks penyelidikan ini adalah berasaskan pada beberapa institusi yang melaksanakan mekanisme penyelesaian pertikaian. Institusi berkenaan mencakupi saluran mahkamah yang terdiri daripada Peradilan Agama dan Peradilan Umum, serta institusi di luar mahkamah yang terdiri daripada BASYARNAS dan Mediasi Perbankan. Terdapat dua permasalahan berkait dengan Peradilan Agama, iaitu: (i) wujudnya pandangan masyarakat tentang PA sebagai mahkamah bagi kes undang-undang keluarga Islam; dan (ii) hakim kurang berpengalaman mengendalikan kes perbankan. Peradilan Umum pula diselubungi tiga permasalahan iaitu: (i) hakim dan peguam tidak mempunyai kepakaran; (ii) tiada rujukan khas yang sesuai prinsip Islam; dan (iii) beban kes Peradilan Umum terlampau berat menyebabkan banyak kes tertunggak disebabkan kelengahan mahkamah. Permasalahan di BASYARNAS pula adalah: (i) berhubung kait dengan infrastruktur, sama ada bangunan, kemudahan dan persekitaran yang kurang menyokong kepada keperluan pengguna; dan (ii) perkhidmatan yang diberikan kurang mesra kepada pengguna. Sedangkan permasalahan di Mediasi Perbankan di bawah Direktorat Investigasi dan Mediasi Perbankan (DIMP) disebabkan kerana institusi ini tidak mandiri, memandangkan ia merupakan sebahagian daripada Bank Indonesia sebagai bank pusat. Ketidakmandirian ini juga tidak menyokong perkembangan keperluan pengguna.

(3) Mekanisme

Permasalahan mekanisme ini juga didapati pada setiap institusi, meskipun permasalahan ini berdasarkan kepada kecenderungan keperluan pengguna yang terus berkembang. Peradilan Agama dan Peradilan Umum memiliki permasalahan mekanisme seperti mana kelemahan mekanisme mahkamah. Dalam konteks penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam, Peradilan Agama telah membuktikan bahawa ianya dapat menyelesaikan kes perbankan Islam dalam masa lebih cepat berbanding kes perbankan konvensional di Peradilan Umum. Sedangkan di Peradilan Umum belum terdapat bukti penyelesaian kes, memandangkan belum

terdapat kes perbankan Islam yang dikendalikan, kecuali satu kes peringkat kasasi di Mahkamah Agung. Permasalahan mekanisme BASYARNAS dan Mediasi Perbankan setakat ini disebabkan hanya berfokus kepada satu bentuk mekanisme primer sahaja. BASYARNAS hanya menekankan bentuk mekanisme timbang tara sementara Mediasi Perbankan menekankan bentuk mekanisme pengantaraan. Kecenderungan pengguna di beberapa negara, khususnya di Malaysia sebagai negara rujukan, mempamerkan kewujudan bentuk mekanisme yang lebih bersifat fleksibel tetapi tetap kukuh. Hak demikian umumnya dilakukan dengan menggunakan pendekatan *hybrid*. Pendekatan ini memadukan dua bentuk mekanisme dalam satu prosedur pada satu institusi. Oleh itu, beberapa bentuk mekanisme yang terdapat pada institusi-institusi pelaksana pertikaian perbankan Islam di Indonesia tidak menyokong keperluan pengguna.

Terdapatnya pelbagai permasalahan dalam aspek perundangan, institusi dan mekanisme di atas, pada hakikatnya berhubungkait dengan kurangnya kesedaran tentang keperluan pengguna perbankan Islam yang bersifat spiritual. Hal ini juga menepati kecenderungan umum manusia yang kurang memperhatikan keperluan aspek spiritual dan lebih banyak pemikiran dalam skop aspek material. Sementara penubuhan perbankan Islam sebagai satu institusi perniagaan berasaskan pada keperluan aspek spiritual. Pemikiran-pemikiran sedemikian tidak menyokong keperluan aspek spiritual pengguna dan jika tidak diperhatikan menyebabkan kekeliruan yang berterusan. Hal ini dapat memperluaskan permasalahan, yang pada ekorannya, tujuan penubuhan perbankan Islam di Indonesia bagi meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak dapat dipenuhi. Oleh itu, hal-hal yang berkait dengan aspek spiritual berkaitan dengan perbankan Islam perlu mendapat perhatian sewajarnya.

Dalam konteks penyelidikan ini, pengguna perbankan Islam juga didapati mempunyai hubungan bersifat spiritual yang rapat dengan perbankan Islam berasaskan kepada falsafah Islam. Sementara dalam falsafah kepenggunaan, kedudukan pengguna yang pada umumnya lebih lemah berbanding peniaga menjustifikasi diberikannya perlindungan bagi pengguna. Oleh itu, hal ini juga memperkuat justifikasi perlunya

perlindungan bagi pengguna perbankan Islam dari perspektif keperluan spiritual dalam setiap bentuk hubungan dengan pihak perbankan Islam, termasuk dalam menyelesaikan pertikaian.

Bagi keperluan memberikan perlindungan kepada pengguna perbankan Islam, khususnya berkait dengan penyelesaian pertikaian, maka kajian-kajian yang mencakupi diperlukan:

(1) Falsafah perlindungan pengguna dalam konteks perbankan Islam¹

Dalam kajian ini, pada Bab II turut dibahas beberapa perkara penting yang menjadi landasan bagi kajian-kajian seterusnya, iaitu mencakupi: (i) falsafah perlindungan pengguna dari perspektif universal. Beberapa perkara penting dalam sub bab ini iaitu: (a) evolusi konsep perlindungan pengguna; (b) falsafah perlindungan pengguna; (c) pengertian dan hak-hak pengguna; (ii) Islam, muamalat dan perbankan Islam yang mengandungi huraian tentang: (a) pendekatan falsafah terhadap Islam dan muamalat; (b) larangan muamalat sebagai pencetus perbankan Islam; (iii) rasional perlindungan kepada pengguna dalam konteks perbankan Islam, terdiri daripada dua hal iaitu: (a) hak pengguna perbankan Islam di Indonesia; (b) keperluan perlindungan dalam penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam di Indonesia.

(2) Akses kepada keadilan bagi penyelesaian pertikaian pengguna dalam pendekatan falsafah umum²

Penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam merupakan satu bentuk akses kepada keadilan. Hal ni di bahas pada Bab III, bagi menghasilkan rasional yang kukuh dalam menemukan sistem perlindungan pengguna berkaitan dengan penyelesaian pertikaian, maka perbincangan falsafah keadilan, akses kepada keadilan dan pengurusan pertikaian adalah diperlukan. Oleh itu, dalam bab ini diperlukan bagi membahas secara umum beberapa konsep berkenaan. Beberapa perkara utama yang

¹ Sila lihat Bab II.

² Sila lihat Bab III.

turut diperbahar iaitu: (a) pendekatan falsafah terhadap ‘keadilan’; (b) taksonomi konflik dan pertikaian; (c) sistem penyelesaian pertikaian melalui saluran mahkamah; (d) sistem penyelesaian pertikaian alternatif sama ada primer mahupun sekunder (*hybrid*).

(3) Akses kepada keadilan dalam penyelesaian pertikaian dari perspektif Islam³

Bab IV dimaksudkan bagi mendapatkan kefahaman sebenar tentang sistem perlindungan pengguna perbankan Islam dalam penyelesaian pertikaian yang kukuh adalah memerlukan landasan kefahaman kuat tentang falsafah Islam, khususnya dalam hal keadilan sehingga pengurusan pertikaian. Perkara ini memandangkan pihak pengguna yang Muslim mahupun institusi perbankan Islam itu sendiri sama-sama berasaskan kepada falsafah Islam. Oleh itu, diperlukan kajian mengenai: (a) keadilan dalam perpektif Islam; (b) akses kepada keadilan bagi pengguna perbankan Islam; (c) pengertian dan skop pertikaian pengguna perbankan Islam; (d) pengurusan pertikaian dalam perspektif Islam.

(4) Permasalahan pelaksanaan penyelesaian pertikaian perbankan Islam di Indonesia⁴

Memandangkan penyelidikan ini dibangkitkan oleh wujudnya kenyataan masalah, maka mendalami serta menganalisis kenyataan masalah tersebut adalah diperlukan bagi menemukan akar permasalahannya. Hal ini menjadi landasan bagi dilakukannya penstrukturan semula secara tepat terhadap sistem perlindungan pengguna perbankan Islam di Indonesia. Oleh itu, kajian ini mencakupi pemerincian permasalahan dalam aspek: (a) perundangan; (b) institusi; (c) mekanisme diuraikan dalam Bab V.

(5) Sistem penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam di Malaysia sebagai negara rujukan⁵

³ Sila lihat Bab IV.

⁴ Sila lihat Bab V.

⁵ Sila lihat bab VI.

Bagi menambahbaik sistem perlindungan pengguna dalam penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam di Indonesia, diperlukan kajian daripada negara lain sebagai rujukan. Terutama daripada negara yang mempunyai beberapa persamaan, bagi mendapatkan perbandingan beberapa aspek yang diperlukan. Kajian perbandingan seperti perbincangan Bab VI mencakupi aspek perundangan, institusi dan mekanisme berkaitan dengan penyelesaian pertikaian perbankan Islam di Malaysia, bagi memperkukuh pembinaan sistem perlindungan pengguna perbankan Islam di Indonesia.

(6) Penstrukturan semula sistem penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam di Indonesia berperspektif perlindungan pengguna⁶

Pada asasnya, sebahagian permasalahan berkaitan dengan penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam disebabkan oleh kurangnya kefahaman dan kesedaran terhadap hak pengguna secara sebenar. Hal ini juga disebabkan oleh perspektif yang tidak tepat dalam melihat pengguna perbankan Islam, kerana tidak menggunakan pendekatan bersepadu antara bidang perbankan Islam, penyelesaian pertikaian dan perlindungan pengguna. Hal ini mempengaruhi kepada berlakunya kekeliruan yang berterusan. Oleh itu dalam Bab VII diperlukan penstrukturan semula dengan kadar segera dengan menempatkan pengguna perbankan Islam sebagai pusat perhatian. Hal ini diperlukan atas dasar kefahaman tentang sistem perlindungan pengguna perbankan Islam dalam penyelesaian pertikaian sedia ada di Indonesia belum berteraskan kepada hak pengguna secara menyeluruh.

Rasional daripada perlindungan pengguna berpunca daripada kesedaran wujudnya ketidakseimbangan atau ketidaksamarataan kuasa antara pengguna dengan pihak peniaga. Pada awalnya konsep perlindungan pengguna ini disebabkan oleh kurang keupayaan dalam mengakses maklumat, pendidikan dan melakukan penawaran. Penyebab lain yang turut memperkukuh perlunya perlindungan pengguna termasuklah kemampuan ekonomi, tingkat kesedaran pengguna akan hak-haknya, kemampuan untuk mengakses keadilan

⁶ Sila lihat Bab VII.

dalam mempertahankan hak-haknya, serta peraturan perundangan yang kurang memenuhi keperluan pengguna. Seterusnya rasional perlindungan pengguna berkembang di era sekarang terutama disebabkan oleh kegagalan pasaran, tidak dilaksanakannya matlamat etika seperti keadilan pengagihan, hak pengguna dan nilai komuniti, serta paternalisme. Ketidaksamarataan pengguna dan peniaga dipamerkan dalam bentuk ketidakseimbangan kuasa berunding antara peniaga dan pengguna, ketidakseimbangan pengetahuan tentang sifat dan komponen teknikal barangan, dan ketidakseimbangan sumber antara keduanya. Meluasnya rasional tersebut membuktikan bahawa konsep perlindungan pengguna mengalami evolusi. Berlakunya evolusi tersebut berhubung kait dengan keperluan pengguna yang terus berkembang seiring dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Oleh itu, kecenderungan konsep perlindungan pengguna sedemikian adalah bersifat universal, seperti mana ilmu dan teknologi sehingga era global ini adalah bersifat universal.

Evolusi yang berlaku pada konsep perlindungan pengguna juga didapati pada hak-hak pengguna yang terus mengalami perkembangan ke arah lebih luas. Hal ini juga didasarkan pada semakin berkembangnya keperluan pengguna. Daripada keseluruhan hak-hak pengguna, pada asasnya setiap pengguna mempunyai hak yang berhubung kait dengan kepentingan yang bersifat fizikal, sosial dan alam sekitar, ekonomi, akses kepada keadilan dan spiritual. Keseluruhan hak-hak tersebut memerlukan perlindungan daripada pencerobohan pihak peniaga.

Dari kajian tentang pengertian dan hak-hak pengguna serta hak pengguna perbankan Islam di Indonesia, didapati bahawa konsep 'hak' dalam konsep umum adalah selari dengan konsep 'hak' dalam perspektif Islam. Pertembungan antara kedua-dua konsep hak tersebut adalah pada titik kewujudan hak spiritual bagi seseorang pengguna. Konsep 'hak' secara umum adalah bersumber daripada keperluan setiap pengguna dalam semua aspek kehidupannya. Secara umum, setiap pengguna mempunyai aspek spiritual selain aspek-aspek lainnya. Sementara, dalam konsep Islam, pengguna Muslim mempunyai keperluan khusus terhadap barang/perkhidmatan yang diguna pakai, mesti *halal* lagi *toyyib*. Perkara demikian dapat dimasukkan dalam kepentingan pengguna yang

bersifat spiritual, memandangkan perkara ini wajib ada bagi setiap Muslim dengan tidak mengambil kira tempat dan masa.

Daripada keseluruhan ayat-ayat al Qur'an dan pelbagai pandangan tentang riba, dapat dikatakan bahawa isu riba merupakan pencetus dan rasional utama penubuhan bank Islam moden. Hal ini berkaitan dengan aktiviti ekonomi yang cuba mengamalkan beberapa prinsip dan falsafah ekonomi Islam. Oleh itu, usaha bagi penubuhan bank yang bebas dari riba juga perlu diikuti dengan penerapan prinsip-prinsip sistem ekonomi dan kewangan Islam yang lain. Pada asasnya pendekatan pelbagai aktiviti Muslim dengan berperspektif sedemikian merupakan usaha bagi mengamalkan agama Islam secara *kaffah* (menyeluruh). Hal ini merupakan ciri utama dari berlakunya kebangkitan semula Islam sebagai agama yang bersifat *rahmatan lil 'alamin* (sebagai rahmat universal).

Dalam konteks penyelesaian pertikaian, hak pengguna perbankan Islam dalam aspek spiritual ialah mendapatkan mekanisme yang sesuai dengan prinsip syariah dalam hal iaitu: (i) pihak yang mengendalikan pertikaian mempunyai kepakaran; dan (ii) rujukan yang diguna pakai dalam proses penghakiman tidak bercanggah dengan syariah. Jika perkara tersebut dapat diberikan, bererti pengguna perbankan Islam telah mendapatkan perlindungan sewajarnya dalam penyelesaian pertikaian.

Akses terhadap keadilan pada asasnya merupakan hak warga negara yang mesti dipenuhi oleh negara/kerajaan berasaskan undang-undang. Oleh itu, peminggiran akses kepada keadilan dapat menjadi punca tidak dipenuhinya prinsip persamaan di muka undang-undang dalam penyelesaian pertikaian. Pertikaian dalam satu pandangan merupakan transformasi daripada konflik yang memerlukan pihak ketiga bagi menyelesaikannya. Bagi menyelesaikan pertikaian, awalnya dikenali saluran mahkamah dan seterusnya persada penyelesaian pertikaian berkembang kepada saluran *Alternatif dispute Resolution* (ADR). Perkembangan dalam hal mekanisme sedemikian merupakan cerminan perkembangan keperluan masyarakat dalam pengurusan pertikaian. Pada asasnya kewujudan saluran mahkamah sebagai mekanisme tradisional dan saluran ADR sebagai mekanisme penyelesaian pertikaian moden adalah saling melengkapi. Beberapa bentuk mekanisme yang utama, mempunyai institusi khusus yang menjalankan

pengurusan pertikaian berdasarkan suatu peruntukan perundangan. Institusi-institusi tersebut iaitu mahkamah yang dikendalikan di bawah pemerintah/kerajaan, dan timbang tara serta pengantaraan yang dikendalikan oleh pihak swasta, memandangkan mekanisme dan institusi mahkamah mempunyai pelbagai kelemahan dalam penyelesaian pertikaian terutama dalam hal kelengahan. Bagi mengatasi masalah ini mahkamah juga menggunakan mekanisme ADR dalam salah satu prosedur perbicaraannya. Persepaduan ini telah membuktikan hasil yang ketara. Persepaduan bentuk-bentuk mekanisme juga berlaku pada saluran ADR seperti contohnya antara pengantaraan dan timbang tara yang dikenali dengan *med-arb*. Bentuk persepaduan ini pula menjadi pilihan ramai institusi penyelesaian pertikaian, memandangkan telah terbukti lebih mudah, murah dan cepat.

Keadilan merupakan perkara penting dalam perspektif Islam. Selain asal kata *al adl* juga merupakan sifat Allah S.W.T., didapati banyak perintah dalam al Qur'an untuk berbuat adil dan larangan berbuat zalim dalam segala aspek kehidupan manusia Muslim. Keadilan Islam adalah keadilan yang menekankan pada aspek substansi, dan bukan perkara formaliti atau prosedur sahaja. Yang lebih pentingnya, dalam menilai suatu keadilan dalam Islam adalah dengan menggunakan undang-undang yang bersumberkan wahyu juga. Titik pertembungan falsafah keadilan umum dan Islam ialah pada konsep keadilan sosial yang dalam Islam disebut kemaslahatan. Meskipun pada asasnya, konsep ini pun masih dapat diperluas maknanya. Selain itu, teori keadilan sedemikian juga menjadi landasan utama dalam falsafah undang-undang Islam, khususnya dalam pembahasan *maqasid al-syariah* yang menegaskan bahawa undang-undang Islam disyariatkan bagi mewujudkan dan memelihara maslahat umat manusia.

Dalam konteks penyelidikan ini, maksud pertikaian perbankan Islam adalah pertikaian antara pengguna perbankan Islam dengan pihak perbankan. Secara umumnya, pengguna perbankan Islam dapat difahami sebagai semua orang yang memanfaatkan perkhidmatan perbankan Islam. Namun takrifan demikian sangat luas, memandangkan dalam pengertian tersebut meliputi juga para pelabur dan pelanggan yang menggunakan perkhidmatan tersebut, sama ada institusi mahupun individu. Pengguna perbankan yang dimaksudkan dalam tesis ini adalah pengguna yang mendapatkan perkhidmatan dalam

bentuk produk pembiayaan. Rasional daripada dihadkan seperti itu disebabkan pada umumnya kes yang berbangkit berhubung kait dengan urusan tersebut. Selain itu, dilihat dari kacamata perlindungan pengguna, maka pengguna yang demikianlah yang mempunyai kedudukan terjejas, sehingga memerlukan perlindungan undang-undang

Pada masa kini telah wujud pelbagai konsep pengurusan pertikaian yang diperkenalkan dalam Islam berasaskan kepada al-Quran, Hadith mahupun *ijmak*. Daripada kepelbagaian mekanisme penyelesaian pertikaian yang dikenal pasti, maka terdapat tiga bentuk penyelesaian yang berkaitan dengan bidang kepenggunaan iaitu mekanisme *al-Qadha*, *al-Tahkim* dan *al-Sulh*. Ketiga-tiga konsep tersebut pada realitinya sangat bersesuaian dengan pelbagai mekanisme penyelesaian pertikaian yang berkembang setakat ini, iaitu mediasi atau pengantaraan, arbitrase atau timbang tara dan mahkamah. Dengan wujudnya keselarian konsep Islam terhadap keperluan perkembangan zaman tersebut, justeru dapat dikatakan bahawa sesungguhnya Islam dapat memenuhi keperluan manusia sepanjang zaman. Perkara ini sesuai dengan sifat Islam yang bersifat *rahmatan lil'alamin*, yang kekal dan universal.

Dalam konteks perlindungan pengguna perbankan Islam dalam penyelesaian pertikaian, terdapat tiga aspek utama yang menimbulkan permasalahan. Ketiga-tiga aspek tersebut iaitu: perundangan, institusi dan mekanisme. Pada asasnya ketiga-tiga aspek tersebut saling mempengaruhi. Namun perundangan merupakan aspek paling ketara dalam menyebabkan permasalahan perlindungan pengguna berkenaan muncul.

Pelaksanaan penghakiman terhadap pertikaian pengguna perbankan Islam di Malaysia sehingga kini lebih banyak dilakukan melalui saluran mahkamah. Hal ini disebabkan masih kuatnya persepsi masyarakat, khususnya pengamal perbankan yang menilai bahawa keputusan penghakiman melalui mahkamah adalah lebih kukuh berbanding institusi lainnya. Mahkamah yang menyelesaikan pertikaian perbankan Islam ialah mahkamah sivil. Berdasar analisis kes-kes perbankan Islam didapati bahawa sebelum tahun 2009, beberapa kes mendapatkan keputusan yang keliru dari perspektif syariah. Hal yang demikian tidak menyokong perlindungan pengguna perbankan Islam, khususnya dalam penyelesaian pertikaian. Beberapa perkara yang turut berkesan terhadap

berlakunya hal tersebut antaranya: (i) kes pengguna perbankan Islam dikendalikan oleh hakim-hakim yang tidak mempunyai kepakaran bidang ekonomi Islam; (ii) hakim-hakim yang mengendalikan kes-kes demikian cenderung menggunakan pemikiran dan konsep-konsep sivil pada umumnya bagi memberi hujah terhadap keputusannya; (iii) meskipun ada usaha menghadirkan pakar-pakar syariah dalam proses perbincangannya, namun pada realitinya perkara demikian tidak cukup bagi memastikan terlindunginya keperluan pengguna terhadap kesesuaian dengan syarak dalam keputusannya; (iv) peguam yang terlibat pun menghadapi perkara bekejaan oleh itu turut berkesan bagi menghasilkan keputusan yang mengelirukan; (v) mahkamah belum cukup usaha bagi memastikan keperluan pengguna perbankan Islam dipenuhi perlindungan dalam penyelesaian pertikaianya; (vi) terhadap peranan Badan Penasihat Syariah yang wujud dalam setiap instiusi perbankan Islam; (vii) belum wujudnya sesuatu kompilasi fiqh muamalat yang seragam yang dapat dijadikan panduan dalam proses penghakiman; dan (ix) masih terhadap keberkesanan fatwa-fatwa yang digubal oleh Majlis Penasihat Syariah BNM. Dalam perspektif perlindungan pengguna, maka perkara yang demikian dapat dikatakan tidak memberikan perlindungan terhadap pengguna perbankan Islam bagi keperluannya mendapatkan proses penghakiman yang sesuai dengan syariah.

Institusi yang menyelenggarakan penyelesaian pertikaian perbankan Islam dengan mengguna pakai mekanisme ADR di Malaysia ialah KLRCA dan BPK. KLRCA mengutamakan bentuk mekanisme timbang tara, sedangkan BPK menekankan pada mekanisme pengantaraan. Namun demikian, di kedua-dua institusi tersebut telah dipadukan pula dengan mekanisme ADR lainnya iaitu BPK juga mengguna pakai bentuk mekanisme timbang tara dan KLRCA juga menggunakan bentuk mekanisme pengantaraan. Akan tetapi mekanisme ADR tersebut masih kurang popular berbanding penyelesaian pertikaian melalui mahkamah. Selain itu, memandangkan institusi dengan mekanisme ADR sedia ada bersifat umum, ertinya tidak dikhususkan bagi pengguna perbankan Islam, maka dimungkinkan masih wujudnya 'keraguan' masyarakat pengguna terhadap keupayaan instiusi tersebut dalam menyelesaikan pertikaianya agar sesuai dengan syariah. Walau bagaimanapun, KLRCA setakat ini sedang melakukan pelbagai

persiapan bagi menyelesaikan pelbagai kes berkaitan dengan pengamalan prinsip ekonomi Islam yang semakin berkembang.

Dengan pendekatan falsafah perlindungan pengguna, difahami bahawa kepentingan pengguna perbankan Islam mempunyai kedudukan yang sama dengan pengguna lainnya sebagai pihak yang perlu dilindungi. Hal ini disebabkan pengguna perbankan Islam mempunyai hubungan rapat dengan falsafah Islam yang menjadi asas pada institusi perbankan Islam itu sendiri. Oleh itu, terdapat kekhususan pada hak-hak yang perlu dilindungi iaitu hak atas kesesuaian dengan syariah dalam semua aktiviti berkenaan. Perlindungan demikian oleh penyelidik disebut sebagai perlindungan khusus atau 'perlindungan shariah.'⁷ Konsep 'perlindungan shariah' ini juga merupakan hasil kajian terhadap pertembungan antara ketiga-tiga konsep utama, iaitu, penyelesaian pertikaian, perbankan Islam dan perlindungan pengguna. Ketiga-tiga perkara tersebut adalah matlamat, falsafah dan ciri setiap satunya. Daripada keseluruhan hasil kajian, pengertian baru berkaitan dengan sistem penyelesaian pertikaian perbankan Islam dalam perspektif perlindungan pengguna telah dikemukakan. Bagi keperluan membangunkan sistem tersebut, penstrukturan semula terhadap sistem penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam di Indonesia perlu dilakukan melalui tiga cara, iaitu, pengharmonian perundangan, penambahbaikan institusi dan mempelbagaikan mekanisme penyelesaian pertikaian sedia ada.

Konsep baru penstrukturan semula sistem penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam mendapati bahwa sistem perlindungan pengguna dalam penyelesaian pertikaian Perbankan Islam ialah sistem yang memberikan landasan perundangan bagi pengguna perbankan Islam dalam mengakses kepada keadilan dengan berlandaskan kepada kepentingan fizikal, sosial dan persekitaran, ekonomi serta spiritual ke-Islaman. Falsafah penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam ialah memberikan akses kepada keadilan terhadap sebarang pertikaian bagi pengguna perbankan Islam yang dilakukan mengikut prinsip-prinsip syariah melalui pelbagai mekanisme yang menjamin keadilan dan keseimbangan hubungan antara pengguna dengan perbankan. Konsep

⁷ Sila lihat Sub Bab 2.4.2.

penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam memberikan akses kepada keadilan terhadap sebarang kerugian bagi pengguna perbankan Islam yang dilakukan mengikut prinsip-prinsip syariah melalui mekanisme mahkamah mahupun ADR dengan merujuk pada perundangan yang selari dengan prinsip-prinsip Islam serta dikendalikan oleh pihak-pihak yang mempunyai kepakaran bersesuaian. Ciri-ciri penyelesaian pertikaian perbankan Islam mencakupi: (i) Pengguna perbankan Islam adalah pengguna pada produk pembiayaan; (ii) Institusi yang dipilih mempunyai peruntukan bagi menyelesaikan pertikaian perbankan Islam; (iii) Pihak-pihak yang mengendalikan penyelesaian pertikaian mempunyai kepakaran dalam bidang perundangan dan ekonomi Islam; (iv) Rujukan perundangan dalam melakukan proses perbicaraan adalah tidak bercanggah dengan prinsip-prinsip syariah; (v) Keputusan daripada proses penyelesaian pertikaian dilaksanakan tetap mengikut prinsip-prinsip syariah. Mekanisme penyelesaian pertikaian perbankan Islam merangkumi pelbagai bentuk sama ada melalui saluran mahkamah mahupun ADR. Dalam konteks ini, pengantaraan adalah lebih diutamakan berbanding lainnya. Seterunya timbang tara dan mahkamah. Bagi mendapatkan keberkesanan mekanisme, pendekatan penggabungan mekanisme (*hybrid*) perlu dikembangkan, seperti contohnya *med-arb* (mediasi dan arbitrase).

Pendekatan harmonisasi undang-undang digunakan bagi mencari keselarasan antara hak-hak pengguna perbankan Islam yang telah diatur peruntukannya pada perundangan sedia ada dengan falsafah Islam adalah tepat. Beberapa perundangan yang berkaitan dengan hak-hak pengguna perbankan Islam, khususnya berkaitan dengan penyelesaian pertikaian terdapat beberapa peruntukan yang tidak harmoni dengan falsafah perbankan Islam. Justeru, perlu dilakukan usaha bagi mengharmonikan semula peruntukan-peruntukan tersebut melalui beberapa bentuk antaranya dengan melakukan koordinasi dengan memperhatikan empat aspek (prosedur yang tepat, perlindungan undang-undang yang memadai, pertimbangan kepentingan yang seimbang, serta pelaksanaan pembahagian kuasa antara institusi); harmonisasi maklumat; pemberian petunjuk dan pengarahan yang bersifat mengikat; serta integrasi fungsi daripada beberapa institusi berkenaan.

Langkah penambahbaikan perlu dilakukan pada semua institusi berkenaan. Dalam penyelidikan ini, BASYARNAS adalah yang paling utama mendapatkan perhatian, seterusnya Peradilan Agama, Peradilan Umum dan Mediasi Perbankan. Proses ini berasaskan kewujudan institusi sedia ada dan prospek institusi tersebut pada masa hadapan dalam penyelesaian pertikaian perbankan Islam yang memberikan perlindungan pengguna. Meskipun pada masa ini BASYARNAS masih dapat menjalankan fungsinya atau peranannya.

Usaha mempelbagaikan mekanisme penyelesaian pertikaian daripada kajian ini juga memberikan penekanan kepada BASYARNAS. Daripada pelbagai rasional dapat dijadikan asas perlunya langkah ini dilakukan. Hal ini juga disebabkan pada saluran mahkamah telah wujud penggunaan mekanisme ADR yang telah turut mempercepatkan penyelesaian kes-kes yang dimajukan. Sedangkan, pada mekanisme pengantaraan perbankan, usaha mempelbagaikan mekanisme ini baru dapat dilaksanakan jika institusi pengantara ini telah mandiri tidak bergantung pada Bank Indonesia.

Dari keseluruhan analisis penyelidikan ini, penyelidik membuat cadangan alternatif dan penilaian beberapa aspek positif dan negatif yang mengikutinya. Selain itu, strategi berkaitan dengan alternatif yang dipilih yang perlu dilakukan oleh institusi-institusi berkenaan. Hasil analisis yang dilakukan berkaitan dengan dualisme bidang kuasa mahkamah, mengarahkan pilihan penyelidik kepada Peradilan Agama sebagai satu-satunya mahkamah yang melaksanakan penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam di Indonesia. Pelbagai aspek yang menjustifikasi rasional ini mencakupi, falsafah, undang-undang, sejarah, keilmuan, sosiologi, politik dan ekonomi. Pertimbangan pilihan ini juga telah dikaitkan dengan daya saing dan daya tahan daripada pilihan berkenaan.

8.2 PENUTUP

Penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam sedia ada di Indonesia belum berupa sistem yang bersepadu antara setiap unsurnya. Hal ini mengakibatkan pengguna perbankan Islam tidak mendapatkan perlindungan sewajarnya. Sementara, dalam industri

perbankan, termasuklah perbankan Islam, hal sedemikian dapat mempengaruhi kepercayaan pengguna. Dalam perniagaan perbankan, kepercayaan pengguna merupakan tiang utama yang tidak boleh diabaikan. Oleh itu, bagi memelihara serta mempertingkatkan kepercayaan pengguna perbankan Islam, aspek penyelesaian pertikaian adalah perlu diberikan perhatian. Perhatian yang bersifat menyeluruh adalah dengan melakukan penstrukturan semula bagi mendapatkan suatu sistem penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam yang memberikan perlindungan sewajarnya.

Bagi melakukan penstrukturan semula, beberapa aspek yang mempunyai pengaruh utama terhadap penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam iaitu: perundangan, institusi dan mekanisme berkenaan. Aspek perundangan merupakan perkara yang paling besar pengaruhnya, memandangkan ianya dapat mempengaruhi aspek lainnya. Oleh itu, permasalahan ini perlu mendapat perhatian lebih banyak. Permasalahan institusi merupakan peringkat kedua dalam keberkesanan bagi memperkasakan sistem penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam. Penambahbaikan institusi yang diperlukan ini mencakupi pelbagai unsur yang terlibat dalam institusi itu sendiri, antaranya hakim dan peguam, rujukan penghakiman, mengurangkan bebanan kes, infrastruktur dan permasalahan keinstitusian. Sedangkan aspek mekanisme dalam kajian ini pada asasnya merupakan peringkat ketiga, memandangkan perkara ini bagi memenuhi keperluan perkembangan yang berlaku seperti mana di negara-negara lain. Dalam pelaksanaannya, cadangan bagi mempelbagaikan mekanisme pada institusi penyelesaian pertikaian sedia ada ini mesti menyesuaikan dengan keperluan dan budaya masyarakat tempatan.

Hasil dari semua analisis dan sintesis yang dilakukan dalam penyelidikan ini terbina satu konsep persepaduan yang baru tentang 'perlindungan syariah'. Konsep ini merupakan titik pertembungan antara bidang kajian penyelesaian pertikaian, perbankan Islam dan perlindungan pengguna berlandaskan pendekatan falsafah Islam. Hal ini dilakukan memandangkan Islam merupakan landasan falsafah bagi kelompok sasaran utama penyelidikan iaitu pengguna perbankan Islam. Konsep ini mempunyai daya lestari tinggi, memandangkan hal sedemikian bukanlah sesuatu yang baru, malahan secara tidak

sedar telahpun diterapkan dalam bidang kehidupan pada umumnya. Sedangkan, berkaitan dengan daya saing, konsep baru ini justeru memperkukuhkan kepercayaan pengguna perbankan Islam dalam menjalankan aktiviti bertransaksi dengan perbankan Islam. Ekorannya, hal demikian adalah menguntungkan bagi pihak perbankan Islam dan pemerintah/kerajaan. Yang lebih utama dalam konteks penyelidikan ini, konsep 'perlindungan syariah' merupakan satu konsep baru yang tepat dikembangkan di Indonesia bagi memperkasakan sistem penyelesaian pertikaian pengguna perbankan Islam bagi mendapatkan perlindungan yang sewajarnya.

Berdasarkan kepada keseluruhan kajian, terdapat beberapa perkara yang turut dicadangkan bagi penyelidikan yang akan datang bagi menyokong pemerksaan perbankan Islam di Indonesia, khususnya agar pengguna perbankan Islam mendapat perlindungan sewajarnya dalam penyelesaian pertikaian. Perkara yang dimaksud antaranya iaitu: (1) Memerihalkan perundangan berkenaan dengan perbankan Islam yang tidak selari dengan prinsip-prinsip Islam. Hal ini diperlukan bagi dilakukannya pengharmonian bagi sandaran dalam proses penghakiman. Perkara ini adalah mutlak diperlukan, memandangkan terdapat kewajipan penyelesaian pertikaian mesti mengikut prinsi-prinsip syariah; (2) Penyelidikan tentang kerjaya Dewan Penasihat syariah bagi memberikan kuasa tambahan agar dapat turut memastikan perundangan yang digunakan dalam sebarang transaksi dan pertikaian yang berlaku antara pihak bank dengan penggunaanya adalah berasas pada prinsip syariah adalah diperlukan. Selain itu, Dewan Penasihat Syariah perlu memastikan bahawa sesiapa yang berperanan dalam operasional perbankan Islam adalah mempunyai kepakaran syariah, termasuk di dalamnya adalah peguam yang turut berkhidmat dalam penyelesaian pertikaian.