

# **POLITIK HUKUM PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA**

(Analisis Kritis Regulasi Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah)

**Rusdan\***

## **ABSTRAK**

Dewasa ini perkembangan Perbankan Syariah semakin pesat. Dengan demikian, maka tidak menutup kemungkinan timbulnya sengketa antara Perbankan Syariah dengan nasabahnya, baik dalam kapasitasnya sebagai *Shahibul Maal* (penyandang dana) maupun *Mudharib* (pengelola dana). Berkaitan dengan itu, Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama melimpahkan kewenangan kepada Peradilan Agama untuk menyelesaikan sengketa tersebut secara absolut. Namun pada sisi lain Peradilan Umum juga diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa yang sama melalui Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah. Dalam konteks itulah artikel ini menelaah ketidaksinkronan kedua peraturan perundang-undangan tersebut serta mencari format penyelesaian yang lebih maslahah.

Solusi terbaik yang diajukan dalam artikel ini adalah dengan mengamandemen UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah oleh lembaga yang berwenang, khususnya menyangkut dimungkinkannya Pengadilan Negeri menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah. Untuk memperkuat ide tersebut dipaparkan empat alasan logis yang mencakup: (1). Untuk menjamin kepastian hukum penyelesaian sengketa Perbankan Syariah; (2). Untuk mengakhiri konflik yurisdiksi antara Peradilan Agama dengan Peradilan Umum; (3). Hakim Pengadilan Negeri tidak kompeten untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah; dan (4). Untuk meluruskan paradigma pengelompokan litigasi dan non litigasi yang keliru.

**Kata Kunci:** *Politik Hukum, Perbankan Syariah, Regulasi*

---

\*Dosen Tetap STAI Nurul Hakim Kediri Lombok Barat

## A. Pendahuluan

Sebelum diterbitkannya Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah, dasar hukum operasional Perbankan Syariah mengacu pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah disempurnakan dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan. Baik Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 maupun undang-undang perubahannya tidak mengatur mengenai penyelesaian sengketa perbankan secara umum dan Perbankan Syariah secara khusus.<sup>1</sup> Lebih dari itu, pengaturan mengenai Perbankan Syariah sangat tidak memadai.

Hingga menjelang diterbitkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama pada awal 2006 tidak ada rujukan yang jelas mengenai penyelesaian sengketa Perbankan Syariah, apakah akan diselesaikan di Pengadilan Agama atautah di Pengadilan Negeri. Pada masa sebelum diterbitkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama ini, sengketa Perbankan Syariah tidak mungkin diselesaikan melalui pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama, sebab secara yuridis formil lembaga peradilan tersebut tidak memiliki wewenang untuk menyelesaikan sengketa itu. Yurisdiksi Peradilan Agama kala itu terbatas pada perkara perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf dan

---

<sup>1</sup>Berbeda dengan kesimpulan di atas, Romli Atmasasmita berpendapat bahwa Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sudah mengatur mengenai penyelesaian sengketa, terutama penyelesaian sengketa di luar pengadilan meskipun secara implisit. Ia mendasarkan argumennya pada ketentuan Bab VIII, khususnya Pasal 52 yang memberikan kewenangan kepada Bank Indonesia (BI) untuk menetapkan sanksi administratif kepada bank yang tidak memenuhi kewajibannya. Menurutnya, model penyelesaian berdasarkan undang-undang tersebut sesungguhnya merupakan penyelesaian sengketa di luar pengadilan karena diselesaikan oleh pemeriksa BI dan bukan diselesaikan melalui putusan pengadilan. Periksa lebih lanjut dalam Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 56-57.

shadaqah saja.<sup>2</sup> Begitu pun jika sengketa itu dibawa ke Pengadilan Negeri seperti ada yang menggajal. Sebab sengketa yang hendak diselesaikan menyangkut lembaga keuangan yang menerapkan prinsip syariah dalam kegiatan usahanya, yang tentu saja berbeda dengan lembaga ekonomi konvensional. Sehingga membutuhkan penanganan yang sesuai dengan prinsip syariah pula, di mana hal ini tidak dijumpai dalam kewenangan Pengadilan Negeri. Jadi, jika sengketa Perbankan Syariah itu dibawa ke Pengadilan Agama terhalang karena pengadilan itu tidak punya hak (kewenangan) secara normatif dan jika dibawa ke Pengadilan Negeri berbenturan dengan kualifikasi keilmuan para hakimnya, di samping juga karena lembaga peradilan itu tidak menggunakan hukum Islam (syariah) sebagai dasar hukum dalam menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya.

Titik terang penyelesaian sengketa Perbankan Syariah terlihat jelas pasca diterbitkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 sebagai amandemen dari Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Melalui undang-undang tersebut Peradilan Agama ditetapkan sebagai satu-satunya lembaga peradilan yang berhak menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah. Hal ini diatur dalam Pasal 49 huruf i yang menetapkan bahwa, “Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang.... i. ekonomi syariah”. Dalam Penjelasan Pasal 49 huruf i dijelaskan bahwa, “Yang dimaksud dengan "ekonomi syari'ah" adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syari'ah, antara lain meliputi: a. Bank Syari'ah.....”.

Yurisdiksi Peradilan Agama untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah dipertegas kembali melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah. Dalam Pasal 55 ayat (1) undang-undang tersebut diatur dengan tegas

---

<sup>2</sup>Lihat ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.

mengenai kewenangan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah. Namun demikian, dalam pasal yang sama mengandung cacat dan kesimpangsiuran jika dihadapkan dengan Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 sebagai amandemen Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Di dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah secara jelas dan tegas disebutkan bahwa pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum memiliki porsi yurisdiksi untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah meskipun dengan catatan harus terlebih dahulu diperjanjikan sebelumnya oleh para pihak yang bersengketa dalam akad atau kontrak serta tidak boleh bertentangan dengan prinsip syariah.

Pencantuman pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa Perbankan Syariah seolah-olah ingin mereduksi dan mengaburkan yurisdiksi absolut Peradilan Agama di bidang Perbankan Syariah yang sebelumnya melalui Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 sebagai amandemen dari Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama telah ditetapkan menjadi kewenangannya. Pada titik inilah terlihat sangat jelas bahwa Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah dengan Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 yang merupakan amandemen dari Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama tidak bersesuaian dengan kata lain tidak sinkron.

Pada akhirnya ketidaksinkronan atau ketidaksesuaian antara Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah dengan Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama menimbulkan kebingungan bagi para pencari keadilan terkait penyelesaian sengketa Perbankan Syariah. Hal ini terjadi karena tidak adanya kepastian hukum berkenaan dengan penyelesaian

sengketa Perbankan Syariah. Di satu sisi Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama menetapkan bahwa sengketa ekonomi syariah secara umum dan Perbankan Syariah khususnya menjadi kewenangan absolut Pengadilan Agama. Akan tetapi, pada sisi yang lain Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah membuka kemungkinan bagi lingkungan Peradilan Umum untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah.

Berdasarkan pada uraian singkat di atas dipandang perlu dan menarik mencari solusi terhadap ketidaksinkronan kedua peraturan perundang-undang tersebut dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa Perbankan Syariah.

## **B. Dualisme Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah**

Hukum, terkhusus lagi peraturan perundang-undangan seharusnya dapat menciptakan kepastian hukum, sebab pada sisi yang lain kepastian hukum berkaitan erat dengan efektifitas hukum.<sup>3</sup> Memang disadari, bahwa hubungan antara hukum dan kepastian hukum tidaklah bersifat multak,<sup>4</sup> dalam pengertian adanya hukum atau undang-undang tidak otomatis dapat menciptakan kepastian hukum. Terkadang yang terjadi malah sebaliknya, yaitu adanya undang-undang menciptakan ketidakpastian hukum. Pengaturan mengenai penyelesaian sengketa Perbankan Syariah dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah adalah contoh yang baik tentang masalah ini. Ekses lebih jauh dari ketidakpastian hukum itu adalah kekacauan hukum hingga perseteruan (terang-terangan maupun laten) antara pihak-pihak terkait. Atas dasar

---

<sup>3</sup>Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, 2003), h. 178.

<sup>4</sup>Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), h. 78.

itu, cukup beralasan ketika Johnny Ibrahim<sup>5</sup> mengungkapkan, bahwa tanpa kepastian hukum akan muncul kekacauan dalam masyarakat, terutama masyarakat peradilan. Di antara faktor yang menyebabkan tidak tercapainya kepastian hukum adalah peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih<sup>6</sup> atau bahkan bertentangan dengan peraturan lain yang relevan yang lebih tinggi tingkatannya (vertikal) atau yang sejajar tingkatannya (horizontal).<sup>7</sup> Dihubungkan dengan pengaturan penyelesaian sengketa Perbankan Syariah, maka ketentuan dalam Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tumpang tindih dan bertentangan dengan ketentuan dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008, sebab kedua peraturan perundang-undangan tersebut masing-masing memberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah kepada dua lingkungan peradilan negara yang berbeda, yaitu Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri. Bedanya, kewenangan Pengadilan Agama bersifat absolut, sedangkan kewenangan Pengadilan Negeri bersifat opsional.

Meskipun kewenangan Pengadilan Negeri tersebut bersifat opsional, namun ia secara langsung dapat mempengaruhi kewenangan Pengadilan Agama. Lebih dari itu, kewenangan keduanya saling menentukan. Kewenangan Pengadilan Agama baru terlaksana dengan sempurna apabila tidak ada kesepakatan tertulis antara para pihak yang berperkara untuk menyelesaikan sengketa mereka melalui Pengadilan Negeri (dan tentunya lembaga non litigasi lainnya menurut undang-undang yang berlaku), sebaliknya Pengadilan Negeri baru berwenang untuk menyelesaikan sengketa tersebut jika para pihak menentukan peradilan itu sebagai lembaga penyelesai, dengan kata lain Pengadilan Agama diabaikan.

---

<sup>5</sup>Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2006), h. 7.

<sup>6</sup>Hikmahanto Juwana, "Kepastian Hukum", *Seputar Indonesia*, (13 Juli 2007), hal. 2, kolom 1.

<sup>7</sup>Irawan Soerodjo, *Kepastian...*, h. 179.

Ditinjau dari segi asas formal perundang-undangan yang baik seperti dimuat dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 55 secara umum dan Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah secara khusus paling kurang tidak memenuhi dua asas, yaitu asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan serta asas dapat dilaksanakan. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan menghendaki agar pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.<sup>8</sup> Dalam konteks ini pengaturan mengenai penyelesaian sengketa Perbankan Syariah seperti dimuat dalam Pasal 55 Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 seharusnya tidak dimasukkan dalam regulasi atau perundang-undangan dalam ranah bisnis. Pengaturan mengenai institusi mana yang berhak atau berkompeten menangani sengketa Perbankan Syariah tidak lain merupakan wilayah kekuasaan kehakiman dan masalah itu telah diatur dalam Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006.

Di sisi lain, asas dapat dilaksanakan menekankan agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.<sup>9</sup> Sementara itu, keefektifan aturan hukum atau peraturan perundang-undangan sangat ditentukan oleh sifatnya yang realistis, dapat diakses, dan jelas.<sup>10</sup> Bercermin pada sifat dasar hukum yang realistis tersebut, maka sangat tidak masuk akal ketentuan Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 yang menyerahkan

---

<sup>8</sup>Periksa Penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>9</sup>Periksa Penjelasan Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>10</sup>Hari Purwadi, "Reformasi Hukum: Problem dan Prospeknya", dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (eds), *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), h. 63.

penyelesaian sengketa Perbankan Syariah, walau bersifat opsional, kepada lembaga yang tidak kompeten, yaitu Pengadilan Negeri. Oleh karena itu, keberlakuannya pun menjadi tidak efektif, baik bagi Pengadilan Negeri maupun bagi Peradilan Agama.

Adapun ditinjau dari segi asas material, Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tidak memenuhi asas ketertiban dan kepastian hukum seperti tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas ketertiban dan kepastian hukum menghendaki agar setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.<sup>11</sup> Berangkat dari asas ini, sulit kiranya mengharapkan ketertiban dalam masyarakat, terutama masyarakat peradilan (Peradilan Agama dan Peradilan Negeri) jika tidak ada kepastian hukum menyangkut penyelesaian sengketa Perbankan Syariah. Alih-alih mengharapkan ketertiban dan kepastian hukum, Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 malah membuka kembali konflik yurisdiksi di antara kedua masyarakat peradilan tersebut. Dari sini, pendapat Satjipto Rahardjo<sup>12</sup> yang menyatakan, bahwa munculnya hukum sangat (mungkin) mengguncang keamanan jagat (*universe*) ketertiban dapat dibenarkan.<sup>13</sup> Dalam hal ini ketertiban hukum mengenai penyelesaian sengketa Perbankan Syariah yang dapat dicapai melalui Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 menjadi terguncang seiring diakomodirnya pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum untuk menyelesaikan sengketa yang sama melalui Penjelasan Pasal 55

---

<sup>11</sup>Periksa Penjelasan Pasal 6 huruf i Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>12</sup>Satjipto Rahardjo, *Biarkan...*, h. 21.

<sup>13</sup>Konteks pembicaraan Rahardjo sebenarnya menyangkut keterguncangan ketertiban dalam masyarakat, baik dalam ranah ekonomi, pendidikan, kesehatan, keluarga maupun yang lainnya oleh hukum nasional. Namun begitu, keterguncangan ketertiban hukum nasional dapat juga terjadi oleh hukum nasional pula.



ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.

Paparan di atas semakin menegaskan bahwa Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah tidak sinkron dengan Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Konsekuensi logis dari ketidaksinkronan tersebut adalah tidak adanya kepastian hukum mengenai pemegang kompetensi menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah di antara dua lembaga peradilan negara, yakni Peradilan Agama dan Peradilan Umum, sekalipun kompetensi yang diberikan kepada Peradilan Umum tersebut terkait dengan isi akad, khususnya mengenai *choice of forum* atau *choice of jurisdiction*.

Oleh sebab itu untuk menjamin kepastian hukum penyelesaian sengketa Perbankan Syariah, maka Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah, terutama Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d harus diamandemen. Dengan kata lain, ketentuan bahwa Peradilan Umum berhak menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d harus dihapus oleh DPR-RI melalui amandemen. Karena jika ketentuan itu tetap dipertahankan, maka setidaknya ini berarti dua hal, yaitu menimbulkan dualisme pemegang kompetensi menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah antara dua lembaga peradilan negara dan oleh karenanya memperpanjang konflik yurisdiksi yang melibatkan kedua lembaga peradilan negara tersebut.

Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, berikut ini diuraikan alasan-alasan logis mengapa ketentuan dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah harus dihapus oleh DPR-RI melalui amandemen:

1. Untuk menjamin kepastian hukum penyelesaian sengketa Perbankan Syariah.

Kepastian hukum seperti disebutkan oleh Gustav Radbruch<sup>14</sup> merupakan satu dari tiga nilai dasar yang menopang suatu tatanan hukum. Dua yang lainnya adalah keadilan dan kemanfaatan.<sup>15</sup> Kendati ketiganya selalu ada dan mendasari kehidupan hukum, tetapi tidak berarti, bahwa ketiganya selalu berada dalam keadaan dan hubungan yang harmonis. Menurut Radbruch, ketiganya lebih sering berada dalam suasana hubungan yang tegang satu dengan yang lainnya. Kepastian berpotensi untuk bertabrakan dengan keadilan dan kemanfaatan sosial. Di sisi lain, keadilan berpotensi untuk mengalami konflik dengan kepastian dan kemanfaatan. Sedangkan tuntutan terhadap kemanfaatan pada suatu ketika akan bertabrakan dengan keadilan dan kepastian.<sup>16</sup>

Dalam kondisi ketidakharmonisan seperti itu suka tidak suka harus mengabaikan yang lain untuk menegakkan yang lainnya. Untuk menegakkan keadilan harus merobohkan kepastian hukum, atau malah sebaliknya untuk mencapai kepastian hukum menuntut pengabaian pada nilai-nilai keadilan,<sup>17</sup> dan seterusnya. Namun dalam kondisi tertentu pula ketidakharmonisan justru terjadi karena keterikatan yang erat di antara ketiganya. Dengan kata lain, tidak terpenuhinya keadilan dan kemanfaatan disebabkan oleh tidak tercapainya kepastian hukum atau tidak tercapainya

---

<sup>14</sup>Satjipto Rahardjo, *Biarkan...*, h. 80. Periksa juga Irawan Soerodjo, *Kepastian...*, h. 179-180; Yusriadi, “Undang-Undang Cukai Tahun 2007: Sebuah Kegamangan yang Membelenggu”, dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (eds), *Memahami...*, h. 450.

<sup>15</sup>Bandingkan dengan Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), h. 12.

<sup>16</sup>Satjipto Rahardjo, *Biarkan...*, h. 81.

<sup>17</sup> Kasus Kedung Ombo dan sengketa Pilkada Depok adalah dua kasus yang merekam bagaimana aspek kepastian hukum berbenturan dengan keadilan sosial. Selengkapnya periksa Bambang Sutiyoso, *Metode...*, h. 7-11.

keadilan terjadi karena tidak adanya kepastian hukum dan kemanfaatan sekaligus.

Dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa Perbankan Syariah, ketentuan dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 yang memberikan kewenangan kepada Peradilan Umum untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah menimbulkan ketidakpastian hukum sekaligus menjurus pada pengabaian nilai-nilai keadilan yang seharusnya mendasari setiap peraturan perundang-undangan, sebab secara absolut kewenangan penyelesaian sengketa Perbankan Syariah telah dilimpahkan ke pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama melalui Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006.

Dalam perspektif nilai dasar kemanfaatan, diberikannya wewenang kepada Pengadilan Negeri untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah tidak didasarkan pada kepentingan riil atau kebutuhan adresat (pihak yang menjadi target pemberlakuan), yaitu Perbankan Syariah. Sesuai dengan karakter khas dari Perbankan Syariah yang erat kaitannya dengan syariah atau hukum Islam, maka secara sosiologis-normatif lembaga peradilan negara yang berwenang untuk menyelesaikannya adalah Peradilan Agama, bukan Peradilan Umum.

Biasanya untuk menjamin kepastian hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih atau bahkan bertentangan diterapkan asas *lex specialis derogat legi generali*. Secara teoritik asas ini seolah-olah dapat menuntaskan segala persoalan yang berkaitan dengan ketidakpastian hukum, namun dalam tataran praksis asas ini cukup problematik. Ini terutama menyangkut penetapan suatu peraturan perundang-undangan sebagai *lex specialis* dan yang lainnya sebagai *lex generalis*. Bagi pihak tertentu bisa jadi yang dianggap sebagai *lex specialis* adalah peraturan perundang-undangan A, namun bagi pihak lainnya yang dianggap sebagai *lex specialis* justru peraturan perundang-

undangan B. Jika pengaturan mengenai penyelesaian sengketa Perbankan Syariah dalam Pasal 49 huruf i Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 dan Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 dijadikan sebagai contoh, maka bagi pihak yang pro terhadap Peradilan Umum besar kemungkinan akan memposisikan Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 sebagai *lex specialis* dan Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 sebagai *lex generalis*. Akan tetapi, bagi pihak yang pro terhadap Peradilan Agama, akan memposisikan Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 sebagai *lex specialis* dan Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 sebagai *lex generalis*.

Terlepas dari pro-kontra tersebut, Bagir Manan<sup>18</sup> menyebutkan beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam penerapan asas *lex specialis derogat legi generali*, yaitu:

- a. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus.
- b. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).
- c. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (*regim*) yang sama dengan *lex generalis*. Misalnya, KUHDagang dan KUHPerdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.

Bercermin pada tiga prinsip di atas, penerapan asas *lex specialis derogat legi generali* terhadap Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 dan Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tidak dapat dilakukan, sebab meskipun kedua peraturan perundang-undangan tersebut sederajat, akan tetapi tidak berada dalam lingkungan hukum (*regim*) yang sama. Seperti diketahui Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 berada dalam

---

<sup>18</sup>Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), h. 58.

ranah kekuasaan kehakiman, sedangkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 berada dalam ranah bisnis. Hal ini pada akhirnya menyebabkan prinsip pertama yang menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tidak berlaku, sebab Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 bukanlah peraturan khusus dari Undang-Undang No. 3 Tahun 2006.

Selain asas *lex specialis derogat legi generali* tersebut, untuk menjamin telaksananya prinsip kepastian hukum dapat juga diterapkan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Asas ini mengandung arti bahwa peraturan perundang-undangan yang berada pada hirarki yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang berada pada hirarki yang lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tersebut.<sup>19</sup> Asas ini pun tidak dapat digunakan untuk mengkompromikan Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2008, sebab kedua peraturan perundang-undangan tersebut berada pada hirarki yang sama dan dibuat oleh lembaga negara yang sama, yaitu DPR-RI.

Adapun jika menggunakan asas *lex posterior derogat legi priori*, yang berarti peraturan hukum atau peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama untuk mencari jalan keluar atas tidak sinkronnya Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 dan Undang-Undang No. 21 Tahun 2008, khususnya menyangkut penyelesaian sengketa Perbankan Syariah tidak tepat. Dalam penerapan asas tersebut, di samping mengharuskan peraturan perundang-undangan yang baru sederajat atau lebih tinggi dari peraturan perundang-

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, h. 56-57.

undangan yang lama, juga harus memperhatikan prinsip lainnya, yaitu aturan hukum yang baru dan lama mengatur objek yang sama.<sup>20</sup> Sebagaimana dimaklumi, Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 dan Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 bukanlah undang-undang yang mengatur objek yang sama. Secara umum Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 mengatur tentang kedudukan, wewenang, dan hukum acara Peradilan Agama, sedangkan di sisi lain Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 mengatur segala hal yang berkaitan dengan Perbankan Syariah mulai dari asas, tujuan, fungsi, bentuk badan hukum, anggaran dasar, jenis dan kegiatan usaha, tata kelola, rahasia bank, dan sebagainya.

2. Untuk mengakhiri konflik yurisdiksi antara Peradilan Agama dengan Peradilan Umum.

Pada dasarnya konflik yurisdiksi antara Peradilan Agama dengan Peradilan Negeri sudah berakhir seiring diberlakukannya Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Dapat dikatakan pasca diberlakukannya undang-undang tersebut tidak ada lagi persinggungan kewenangan di antara kedua lembaga peradilan negara itu. Namun pelan tapi pasti satu persatu kewenangan Peradilan Agama direduksi secara langsung maupun tidak langsung melalui undang-undang yang diterbitkan setelahnya.

Undang-undang pertama yang berhasil mereduksi kewenangan Peradilan Agama adalah Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah. Melalui Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d undang-undang tersebut Peradilan Agama terpaksa berbagi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah dengan Peradilan Negeri. Tak pelak undang-undang tersebut di

---

<sup>20</sup>Lihat *Ibid.*, h. 59.

samping menguntungkan bagi umat Islam dan pelaku Perbankan Syariah karena kedudukan Perbankan Syariah dalam tata hukum perbankan nasional semakin jelas dan kokoh, namun juga membuka konflik yurisdiksi yang melibatkan dua peradilan negara yang secara normatif memiliki kedudukan yang sama, yaitu Peradilan Agama dan Peradilan Negeri.

Jika Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tidak secara mutlak mengambil alih kewenangan Peradilan Agama, terutama di bidang Perbankan Syariah, maka Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman mengambil alih salah satu kewenangan lembaga peradilan tersebut dan mengalihkannya ke lingkungan Peradilan Umum. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 59 ayat (3) jo. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) undang-undang Kekuasaan Kehakiman tersebut.

Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 menyebutkan, bahwa “Dalam hal para pihak tidak melaksanakan putusan arbitrase secara sukarela, putusan dilaksanakan berdasarkan perintah Ketua Pengadilan Negeri atas permohonan salah satu pihak yang bersengketa”. Sedangkan pada Penjelasan Pasal 59 ayat (1) disebutkan dengan jelas, bahwa “Yang dimaksud dengan “arbitrase” dalam ketentuan ini termasuk juga arbitrase syariah”.

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk mengakhiri konflik yurisdiksi antara Peradilan Agama dengan Peradilan Umum tidak hanya berhenti pada amandemen Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah, terutama Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d, melainkan harus juga mengamandemen Pasal 59 ayat (3) jo. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

3. Hakim Pengadilan Negeri tidak kompeten untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah.

Bila memperhatikan persyaratan hakim Pengadilan Negeri seperti tercantum dalam Pasal 14 Undang-Undang No. 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, maka segera terlihat bahwa hakim Peradilan Umum tidak kompeten untuk menyelesaikan sengketa ekonomi syariah secara umum dan Perbankan Syariah secara khusus. Selengkapnya syarat-syarat untuk menjadi hakim Pengadilan Negeri tersebut adalah: a. Warga negara Indonesia; b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; c. Setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; d. Sarjana hukum;<sup>21</sup>e. Lulus pendidikan hakim; f. Mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban; g. Berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela; h. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun dan paling tinggi 40 (empat puluh) tahun; dan i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

---

<sup>21</sup>Memperhatikan syarat hakim Pengadilan Negeri seperti terlihat pada Pasal 14 huruf d Undang-Undang No. 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum ini, kemudian dihadapkan dengan syarat-syarat hakim Pengadilan Agama, terutama Pasal 13 huruf e Undang-Undang No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, maka akan segera tercium aroma diskriminasi terhadap hakim Peradilan Agama. Ini erat kaitannya dengan syarat keserjanaan bagi hakim Pengadilan Negeri yang hanya terbatas pada sarjana hukum semata, sedangkan syarat keserjanaan hakim Pengadilan Agama di samping sarjana syariah atau sarjana hukum Islam juga mencakup sarjana hukum yang menguasai hukum Islam. Dengan demikian, ruang gerak sarjana hukum lebih luas dari sarjana syariah atau sarjana hukum Islam. Hal ini pada akhirnya menimbulkan tanda tanya. Mengapa sarjana syariah atau sarjana hukum Islam tidak diberi peluang untuk menjadi hakim Pengadilan Negeri sebagaimana dibukanya peluang bagi sarjana hukum untuk menjadi hakim Pengadilan Agama. Lalu apa tolak ukur bagi sarjana hukum hingga dapat dikatakan menguasai hukum Islam, dengan begitu dapat memenuhi syarat keserjanaan untuk menjadi hakim Pengadilan Agama.



Adapun persyaratan hakim Pengadilan Agama seperti tercantum dalam Pasal 13 Undang-Undang No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama adalah: a. Warga negara Indonesia; b. Beragama Islam; c. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; d. Setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; e. Sarjana syari'ah, sarjana hukum Islam atau sarjana hukum yang menguasai hukum Islam; f. Lulus pendidikan hakim; g. Mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban; h. Berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela; i. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun dan paling tinggi 40 (empat puluh) tahun; dan j. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Membandingkan persyaratan hakim Pengadilan Negeri dan hakim Pengadilan Agama tersebut di atas lalu menghubungkannya dengan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah, maka nampak bahwa hakim Pengadilan Agama memiliki dua kelebihan dibandingkan dengan hakim Pengadilan Negeri, yaitu beragama Islam dan sarjana syari'ah, sarjana hukum Islam atau sarjana hukum yang menguasai hukum Islam. Atas dasar itu, tidak dapat diterima secara logika jika pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum yang personilnya tidak memenuhi persyaratan keilmuan/kesarjanaan yang berhubungan erat dengan ekonomi syariah umumnya dan Perbankan Syariah khususnya diberi wewenang untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah.

Jika hakim Pengadilan Negeri tetap diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah, maka dikhawatirkan prinsip hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat seperti tercermin dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan

Kehakiman tidak berjalan optimal, sebab hakim Pengadilan Negeri tidak memahami hukum-hukum ekonomi, terutama hukum perbankan dalam perspektif syariah. Secara formal hal ini diketahui dari syarat kesarjanaan yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan hukum ekonomi syariah, yaitu sarjana hukum.

4. Untuk meluruskan paradigma pengelompokan litigasi dan non litigasi yang keliru.

Sudah dimaklumi bahwa penyelesaian sengketa perdata, termasuk sengketa perdata Perbankan Syariah dapat diselesaikan melalui lembaga peradilan negara (litigasi) atau lembaga di luar peradilan negara (non litigasi). Menyangkut penyelesaian sengketa perdata melalui lembaga di luar peradilan negara secara normatif-formil dimungkinkan berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan, bahwa “Upaya penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan di luar pengadilan negara melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa”. Berpijak pada ketentuan Pasal 58 undang-undang Kekuasaan Kehakiman ini, maka secara garis besar penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan negara dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu, arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

Mengacu pada Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 yang dimaksud dengan arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Adapun definisi alternatif penyelesaian sengketa dicantumkan pada Pasal 60 ayat (1) yang menyebutkan, bahwa “alternatif penyelesaian sengketa merupakan lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli”.

Berangkat dari penjelasan di atas, maka media penyelesaian sengketa perdata secara umum dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu:

1. Melalui lembaga peradilan negara (litigasi).
2. Melalui lembaga/media di luar peradilan negara (non litigasi) yang masih dapat dikelompokkan menjadi dua bagian lagi, yaitu: a. Arbitrase; dan Alternatif penyelesaian sengketa yang meliputi: 1). Konsultasi; 2). Negosiasi; 3). Mediasi; 4). Konsiliasi; dan 5). Penilaian ahli.

Jika logika pengelompokan litigasi dan non litigasi tersebut dikaitkan dengan media/cara penyelesaian sengketa Perbankan Syariah seperti diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah, maka akan terlihat sebagai berikut:

1. Penyelesaian melalui lembaga Peradilan Agama.
2. Penyelesaian melalui lembaga di luar Peradilan Agama yang terdiri dari tiga cara/media, yaitu: a. Musyawarah; b. Mediasi perbankan; dan c. Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS) atau lembaga arbitrase lain.

Dengan demikian, maka dimasukkannya pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum sebagai lembaga peradilan negara yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah seperti tercantum pada Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah menyalahi paradigma pengelompokan penyelesaian sengketa perdata, sebab tiga media/cara penyelesaian sengketa yang disebutkan sebelumnya termasuk ke dalam non litigasi, yaitu musyawarah, mediasi perbankan dan Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS) atau lembaga arbitrase lainnya.

### C. Kesimpulan

Fase berlakunya UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah dapat dikatakan sebagai fase suram regulasi penyelesaian sengketa Perbankan Syariah di Indonesia. Ini sekaligus bukti ambivalensi dan inkonsistensi arah politik hukum Pemerintahan mengenai penyelesaian sengketa Perbankan Syariah. Dalam Pasal 55 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah jelas diatur bahwa penyelesaian sengketa Perbankan Syariah dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Namun, Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d UU tersebut membuka peluang penyelesaian sengketa Perbankan Syariah melalui pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum. Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d setidaknya bertolak belakang dengan Pasal 55 ayat (1) UU Perbankan Syariah sekaligus juga bertentangan dengan Pasal 49 huruf i UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.

Ketentuan dalam UU Perbankan Syariah menyangkut kemungkinan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum untuk menyelesaikan sengketa Perbankan Syariah, meskipun dengan syarat-syarat yang telah ditetapkan, menurut Penulis mengandung dua cacat, yaitu cacat hukum dan cacat akademis. Cacat hukum, karena ketentuan tersebut secara horizontal bertentangan dengan UU Peradilan Agama hasil amandeman yang lebih dahulu ada. Cacat akademis menyangkut dikelompokkannya pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum ke dalam lembaga/media penyelesaian sengketa nonlitigasi bersama-sama dengan musyawarah, mediasi perbankan dan BASYARNAS. Hal ini juga dimaknai sebagai perendahan, secara sengaja ataupun tidak terhadap lembaga peradilan yang susunan, kedudukan serta kewenangannya telah diatur dan diakui oleh UU. Hal ini semakin tragis manakala mencermati posisi lingkungan Peradilan Umum yang menempati urutan terakhir setelah lembaga/media musyawarah, mediasi perbankan dan BASYARNAS.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arinanto, Satya dan Ninuk Triyanti (Eds), *Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009.
- Atmasasmita, Romli, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Jakarta: Kencana, 2003.
- Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2006.
- Juwana, Hikmahanto, “Kepastian Hukum” dalam *Seputar Indonesia*, 13 Juli 2007, Jakarta.
- Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Rahardjo, Satjipto, *Biarkan Hukum Mengalir Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007.
- Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2003.
- Sutiyoso, Bambang dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.
- Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.
- Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.
- Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.
- Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang No. 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum.
- Undang-Undang No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.

