

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DSN-MUI DAN SANKSI ATAS NASABAH MAMPU YANG MENUNDA-NUNDA PEMBAYARAN

A. Sekilas tentang Dewan Syari'ah Nasional

Aktivitas perbankan Syari'ah di Tanah Air berkembang sangat dinamis semenjak pemerintah memberlakukan UU No.10 Tahun 1998 dan UU No.23 Tahun 1999 tentang Perbankan dan Bank Indonesia. Oleh karenanya, banyak bermunculan bank-bank Syari'ah baru mendampingi PT.BMI yang selama ini merupakan pemain tunggal dalam pasar perbankan Syari'ah di Tanah Air.

Perkembangan yang menggembirakan tersebut diikuti oleh langkah Majelis Ulama Indonesia (MUI) dengan mendirikan Dewan Syari'ah Nasional (DSN) pada tahun 1999. Dasar pendirian DSN ini adalah seiring perkembangan lembaga-lembaga keuangan syari'ah di Tanah Air yang di dalamnya terdapat dewan-dewan pengawas Syari'ah. Karenanya, berdasarkan SK. MUI No.Kep.754/ II/1999, MUI memandang perlu adanya dewan syari'ah yang bersifat nasional yang mempunyai tugas di antaranya adalah mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis produk lembaga keuangan Syari'ah seperti perbankan syari'ah, asuransi syari'ah dan lain-lain, agar sesuai dengan nilai-nilai syariah. Karena fatwa itulah yang merupakan substansi pemikiran hukum Dewan Syari'ah Nasional MUI.

Selain itu fatwa adalah salah satu dari lima produk pemikiran hukum Islam yang dipelajari dan diteliti seperti, kitab-kitab fiqh, keputusan Pengadilan Agama, perundangan yang berlaku di negara muslim, kompilasi Hukum Islam dan Fatwa.¹ Fatwa sebagai salah satu produk pemikiran hukum Islam, erat sekali hubungannya dengan persoalan-persoalan kemasyarakatan. Oleh karena itu fatwa Dewan Syari'ah Nasional MUI pada dasarnya adalah hasil interaksi antara si pemikir hukum dengan lingkungannya.²

Sehubungan dengan penetapan hukum dalam fatwa Dewan Syari'ah Nasional MUI maka terdapat tiga pola ijtihad yang dapat dirujuk yaitu pola bayani (kajian semantik), pola Qiyasi (pola *ta'lili*) yaitu penentuan *illat* dan pola *istislahi* (pertimbangan kemaslahatan berdasarkan nash umum).³

Ke dalam pola pertama dimasukkan semua kegiatan yang berkaitan dengan kajian kebahasaan (semantik): kapan sesuatu lafal diartikan secara majaz; bagaimana memilih salah satu dari lafal musytarak (ambiguitas), mana ayat yang umum, yang diterangkan ('am, mubayyan, *lex generalis*) dan mana pula yang khusus, yang menerangkan (khas, mubayyin, *lex specialis*), mana ayat yang qat'i (yang artinya tidak dapat berubah) dan mana pula yang zani, kapan sesuatu

¹ Mohammad Atho Mudzhar, *Pendekatan Studi Islam dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 1998, hlm. 245.

² *Ibid*, hlm. 103-105.

³ Ad Dawalibi Muhammad Ma'ruf, *al-Madkhal ila 'ilm Usul al-Fiqh*, Beirut: Dar al-Ilm lil-Malayin, 1965, hlm. 405.

perintah dianggap untuk wajib dan kapan pula untuk sunat, kapan larangan itu untuk haram dan kapan pula untuk makruh dan seterusnya.

Ke dalam pola kedua dimasukkan semua penalaran yang menjadikan 'illat (keadaan atau sifat yang menjadi tambatan hukum) sebagai titik tolaknya. Di sini dibahas cara-cara menemukan 'illat, penggunaan 'illat di dalam qiyas dan istihsan serta pengubahan hukum itu sendiri sekiranya ditemukan 'illat baru (sebagai pengganti yang lama).

Pola ketiga mengidentifikasi masalah-masalah yang tidak mempunyai nash khusus sebagai rujukan. Dalam pola ini, ayat-ayat umum dikumpulkan guna menciptakan beberapa prinsip (umum), yang digunakan untuk melindungi atau mendatangkan kemaslahtan tertentu. Prinsip-prinsip tersebut disusun menjadi tiga tingkatan (*daruriyat*, kebutuhan esensial; *hajiyat*, kebutuhan sekunder dan *tahsiniyat*, kebutuhan kemewahan). Prinsip umum ini dideduksikan kepada persoalan yang ingin diselesaikan.

Di dalam praktik, biasanya pola ta'lili digunakan apabila ada perasaan tidak puas dengan pola bayani. Mungkin untuk memperkuat argumen, tapi mungkin juga untuk mengalihkannya kepada kesimpulan lain agar terasa lebih logis dan lebih berhasil guna. Pola isti slahi sesuai dengan keadaannya, baru digunakan bila tidak ada dalil khusus hanya

berhubungan dengan persoalan-persoalan baru yang biasanya muncul karena penggunaan teknologi dan kemajuan ilmu pengetahuan.⁴

Sesungguhnya ketiga pola ijtihad bayani, ta'lili atau istislahi tersebut dalam kaitan dengan maslahat sebagai tujuan tasyri' merupakan pola dalam rangka memahami tujuan penetapan hukum Islam, yaitu kemaslahatan hidup dan kehidupan manusia, terutama dalam bidang mu'amalah. Dalam kaitan ini penggunaan ketiga pola ijtihad di atas dapat diterapkan secara bersamaan, yaitu memahami nash, menelusuri 'illat nash dan memikirkan secara mendalam tentang kemaslahatan yang merupakan tujuan penetapan hukum Islam⁵

Dalam hubungan dengan rekayasa sosial karena kemajuan teknologi sekarang, ketiga pola di atas dapat digunakan. Persoalan utama pengembangan dan perubahan ini tidak terletak pada perangkat lunak (pola penalaran) dan tidak juga pada perangkat keras (Al- Qur'an dan Sunah), tetapi lebih banyak terletak pada kualitas operator (mujtahid) dan keberaniannya beresperiment. Dengan kualitas dimaksud diperlukan penguasaan terhadap usul-fiqh, Al-Qur'an, Hadist, bahasa Arab dan sampai tingkat tertentu ilmu modern (misalnya antropologi dan sosiologi untuk hukum kekeluargaan). Sedangkan eksperimen dapat dicontohkan dengan pertanyaan yang menggugat kemapanan atau upaya mendekati

⁴ Amir Mu'allim dan YUSDANI, *Ijtihad Suatu Kontroversi: Antara Teori dan Praktik*, Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1997, hal.119.

⁵ Amir Mu'allim dan YUSDANI, *Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 64.

ayat dan hadis dengan kaidah lain (baru) yang sebelumnya tidak digunakan.⁶

a. Profil Dewan Syari'ah Nasional

Dewan Syari'ah Nasional (DSN) adalah salah satu lembaga yang dibentuk oleh MUI untuk menangani masalah-masalah yang berhubungan dengan aktivitas lembaga keuangan syari'ah. Pembentukan Dewan Syari'ah Nasional merupakan langkah efisien dan koordinasi para ulama dalam menangani isu-isu yang berhubungan dengan masalah ekonomi/keuangan. DSN diharapkan dapat berfungsi untuk mendorong penerapan ajaran Islam dalam kehidupan ekonomi. Oleh karena itu, Dewan Syari'ah Nasional akan berperan secara proaktif dalam menanggapi perkembangan masyarakat Indonesia yang dinamis dalam bidang ekonomi dan keuangan.

Dewan Syari'ah Nasional (DSN) sejak dibentuknya, Februari 1999, telah melakukan berbagai program kerjanya sesuai dengan tugas dan wewenang yang diberikan.

b. Tugas Dewan Syariah Nasional

Program tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Mengeluarkan Fatwa

Dewan Syari'ah Nasional telah mengeluarkan fatwa-fatwa yang menjadi landasan bagi ketentuan/peraturan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, seperti Departemen Agama, BAPEPAM, dan

⁶ *Ibid*,

Bank Indonesia. Fatwa tersebut sifatnya mengikat terhadap Dewan Syari'ah di masing-masing lembaga keuangan syari'ah dan menjadi dasar tindakan hukum pihak terkait. Hingga tahun 2006, fatwa yang telah dikeluarkan oleh DSN sebanyak 53 fatwa yang meliputi fatwa tentang Giro, Tabungan, dan Deposito yang berdasarkan Syari'ah, fatwa tentang Murabahah, jual Beli Salam, Istishna, Pembiayaan Mudharabah (Qiradh), Musyarakah, Ijarah, Wakalah, Kafalah, Hawalah, Uang Muka dalam Murabahah, Sistem Distribusi Hasil Usaha dan LKS, Prinsip Distribusi Hasil Usaha dalam LKS, Diskon dan Mudharabah, Sanksi atas Nasabah mampu yang menunda-nunda Pembayaran, Pencadangan Penghapusan Aktiva Produktif dalam Lembaga Keuangan Syari'ah, *Al-Qard*, Pedoman Pelaksanaan Investasi untuk Reksadana Syari'ah dan lain-lain.

2. Mengeluarkan Surat-surat Keputusan

DSN juga telah menerapkan beberapa keputusan/ketentuan yang akan menjadi acuan bagi lembaga keuangan syari'ah. SK yang telah dikeluarkan antara lain : SK tentang Pedoman Dasar dan Pedoman Rumah Tangga (PD-PRT) DSN. SK tentang Petunjuk Pelaksanaan Penetapan Anggota DPS pada Lembaga Keuangan Syari'ah (LKS) dan SK tentang Dana Kepesertaan dan Iuran Bulanan bagi Perbankan dan Lembaga Keuangan Syari'ah.

3. Memberi Rekomendasi kepada LKS

DSN-MUI telah mengeluarkan surat rekomendasi nama-nama yang duduk sebagai Dewan Pengawas Syariah (DPS) pada suatu lembaga keuangan syariah.

4. Menumbuh-kembangkan penerapan nilai-nilai syariah dalam kegiatan perekonomian pada umumnya dan keuangan pada khususnya.

5. Mengawasi penerapan fatwa yang telah dikeluarkan.

c. Wewenang Dewan Syariah Nasional

Dewan Syariah Nasional berwenang :

- 1) Mengeluarkan fatwa yang mengikat Dewan Pengawas Syariah dimasing-masing lembaga keuangan syariah dan menjadi dasar tindakan hukum pihak terkait.
- 2) Mengeluarkan fatwa yang menjadi landasan bagi ketentuan/peraturan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, seperti Departemen Keuangan dan Bank Indonesia.
- 3) Memberikan rekomendasi dan/atau mencabut rekomendasi nama-nama yang akan duduk sebagai Dewan Pengawas Syariah pada suatu lembaga keuangan syariah.
- 4) Mengundang para ahli untuk menjelaskan suatu masalah yang diperlukan dalam pembahasan ekonomi syariah, termasuk otoritas moneter/lembaga keuangan dalam

maupun luar negeri.⁷

- 5) Memberikan peringatan kepada lembaga keuangan syariah untuk menghentikan penyimpangan dari fatwa yang telah dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional.
- 6) Mengusulkan kepada instansi yang berwenang untuk mengambil tindakan apabila peringatan tidak diindahkan.

d. Mekanisme Kerja Dewan Syariah Nasional

- a) Dewan Syariah Nasional mensahkan rancangan fatwa yang diusulkan oleh Badan Pelaksana Harian DSN.
- b) Dewan Syariah Nasional melakukan rapat pleno paling tidak satu kali dalam tiga bulan, atau bilamana diperlukan.
- c) Setiap tahunnya membuat suatu pernyataan yang dimuat dalam laporan tahunan (*annual report*) bahwa lembaga keuangan syariah yang bersangkutan telah/tidak memenuhi segenap ketentuan syariah sesuai dengan fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional.⁸

B. Tinjauan Umum Tentang Sanksi

a. Pengertian Sanksi

Pengertian sanksi adalah sanksi atau hukuman yang dijatuhkan pada seseorang yang melakukan pelanggaran hukum yang berlaku.⁹

⁷http://www.mui.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=55:tentang-dewan-syariah-nasional&catid=39:dewan-syariah-nasional&Itemid=58

⁸ *Ibid*,

⁹ Mochtar Kusumaatmadja, Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Alumni, 2000, hlm. 43.

Sanksi hukum adalah bentuk perwujudan yang paling jelas dari sebuah kekuasaan dalam pelaksanaan kewajibannya untuk memaksakan ditaatinya sebuah aturan hukum. Karena penerapan atau dijatuhkannya sanksi bisa mengakibatkan perampasan kebebasan, harta benda, kehormatan bahkan jiwa seseorang.

Sedangkan definisi sanksi dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah pengesahan, peneguhan, tanggungan (tindakan-tindakan, hukuman) untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang tindakan-tindakan (mengenai perekonomian) sebagai hukuman dari suatu negara.¹⁰

Seperti yang telah diulas pada bab sebelumnya, bahwa akhir-akhir ini banyak kita temukan nasabah mampu yang sengaja melalaikan kewajibannya dalam pembayaran pembiayaan yang telah ia dapatkan dari suatu lembaga keuangan. Hal tersebut merupakan suatu *wanprestasi*¹¹ atau ingkar janji.

Dalam hukum Islam seseorang diwajibkan untuk menghormati dan mematuhi setiap perjanjian yang dipercayakan kepadanya, sebagaimana jika seseorang telah mendapat pembiayaan dari bank, maka ia telah mendapat amanah dari orang lain (pihak bank).

¹⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *op.cit*, hlm. 782

¹¹ Wanprestasi: tidak memenuhi, terlambat, ceroboh, atau tidak lengkap memenuhi suatu perikatan. Pada perjanjian timbal-balik wanprestasi yang dilakukan oleh satu pihak dapat menimbulkan tuntutan pembatalan perjanjian dari pihak lain secara hukum. (baca: kamus istilah hukum, fockema, andreae, hlm. 674).

Sebagaimana Firman Allah QS. Al-Maidah (5): 1:¹²

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ...

“Hai orang yang beriman! Penuhilah akad-akad itu....” (QS. AL-Maidah (5) : 1)¹³

Maksud dari ayat di atas menerangkan bahwa sesungguhnya Allah telah memerintahkan kepada kita untuk selalu memenuhi atau menepati segala janji-janji yang telah kita buat.

Ingkar janji dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah tercantum pada pasal 36 yang berbunyi:

”Pihak dapat dianggap melakukan ingkar janji, apabila karena kesalahannya:

- a. tidak melakukan apa yang dijanjikan untuk melakukannya;*
- b. melaksanakan apa yang dijanjikannya, tetapi tidak sebagaimana yang dijanjikannya;*
- c. melakukan apa yang dijanjikannya, tetapi terlambat; atau*
- d. melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukan.”¹⁴*

Serta tercantum pada pasal 37 yang berbunyi:

”pihak dalam akad melakukan ingkar janji, apabila dengan surat perintah atau dengan sebuah akta sejenis telah dinyatakan ingkar janji atau demi perjanjiannya sendiri menetapkan, bahwa pihak dalam akad harus dianggap ingkar janji dengan lewatnya waktu yang ditentukan.”¹⁵

Hutang wajib dibayar pada waktu yang telah ditentukan, bila yang berhutang telah mampu membayar. Namun apabila dia telah mampu membayar tetapi menangguhkan pembayarannya, dia dinyatakan sebagai

¹² Ghufron A. Mas’adi, *Fiqh Muamalah Konstekstual*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2002, hlm. 75.

¹³ Departemen Agama RI, *Al-Qur’an Dan Terjemahnya*, Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Qur’an, Semarang: PT. Karya Toha Putra, 2002, hlm. hlm. 156.

¹⁴ *Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah*, Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 2009, hlm. 17.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 16-17.

orang yang dzalim,¹⁶ sebagaimana Rasulullah bersabda dalam hadist Abu Hurairah yang diriwayatkan oleh Abu Daud dan lainnya sabda Nabi dari Abu Hurairah menurut riwayat al-Bukhari:

مَطْلُ الْغَنِيِّ ظُلْمٌ...¹⁷

Tindakan orang kaya yang menanggung-nanggungkan hutangnya adalah dzalim.

Dari hadist diatas dapat diambil kesimpulan bahwa haram hukumnya orang kaya lagi mampu menunda-nunda pembayaran hutang yang telah jatuh tempo karena perbuatan iu termasuk kezhaliman. Dan wajib hukumnya melunasi hutang meskipun kepada orang kaya. Status sebagai orang kaya bukanlah alasan untuk menunda-nunda pembayaran haknya.¹⁸

Hadist Nabi yang lain dari Amru bin Syarid menurut riwayat Abu Daud dan al-Nasai, sabda Nabi:

لِي الْوَاكِدِ يُجِلُّ عِرْضَهُ وَعُقُوبَتَهُ¹⁹

“Penundaan (pembayaran hutang) yang dilakukan oleh orang mampu akan menghalalkan kehormatan²⁰ dan hukumannya.”

Maksud dari hadist di menerangkan bahwa penangguhan hutang dari orang yang mampu menyebabkan ia berhak dicela dan dikecam

¹⁶ Amir Syarifuddin, *Garis-garis Besar Fiqh*, Jakarta: Prenada Media, 2003, hlm. 225.

¹⁷ Al-Imam Al-Khafidz Al-Muttaqin Abi Dawud Sulaiman Ibn Asy'ast Al-Sajastani Al-Azdhi, *Sunan Abi Dhawud*, Juz 7, Darul Fikr, hlm. 247

¹⁸ Syaikh Salim bin 'Ied al-Hilali, *Mausuu'ah al-Manaahisy Syar'iyah fii Sahiihis an-Nabawiyyah*, Terj. Abu Ihsan al-Atsari, "Ensiklopedi Larangan Menurut Al-Qur'an dan As-Sunnah Jilid 2, Bogor: Pustaka Imam asy-Syafi'i, 2006, hlm. 341.

¹⁹ *Ibid*, hlm.313

²⁰ Yaitu ia berhak mendapat celaan dan kecaman serta dijuluki orang yang buruk pelunasannya.

serta dijuluki orang yang zhalim dan buruk pelunasannya, dan hal itu tidak termasuk ghibah (gosip).²¹

b. Macam-macam Sanksi

Ketentuan macam-macam sanksi dalam perbankan syari'ah kini telah diatur dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syari'ah pasal 38 yang berbunyi:

"Pihak dalam akad yang melakukan ingkar janji dapat dijatuhi sanksi:

- a. membayar ganti rugi;*
- b. pembatalan akad;*
- c. peralihan resiko;*
- d. denda; dan/atau*
- e. membayar biaya perkara"²²*

c. Tata-cara Pelaksanaan Sanksi

Dari berbagai macam sanksi yang telah disebutkan diatas, selanjutnya dibahas tentang bagaimana tata cara pelaksanaan sanksi yang sesuai dengan pasal 39 yang berbunyi:

Sanksi pembayaran ganti rugi dapat dijatuhkan apabila:

- a. pihak yang melakukan ingkar janji setelah dinyatakan ingkar janji, tetap melakukan ingkar janji;*
- b. sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya, hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya;*
- c. pihak yang melakukan ingkar janji tidak dapat membuktikan bahwa perbuatan ingkar janji yang dilakukannya tidak di bawah paksaan.²³*

²¹ Amir Syarifuddin, *op. cit*,

²² Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, *op.cit*.

²³ *Ibid*,

Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia telah mengatur tentang pemberlakuan sanksi bagi nasabah mampu yang menunda-nunda pembayaran. Berikut akan penulis paparkan ketetapan Fatwa Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia NO.17/DSN-MUI/IX/2000 tentang sanksi atas nasabah mampu yang menunda-nunda pembayaran.