

MEMPERKUAT PERAN SUKUK NEGARA DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA

Irfan Syauqi Beik

Koordinator Program Studi Ilmu Ekonomi Syariah FEM IPB dan
Dosen Pascasarjana dan Program Studi Ekonomi Islam FAI UIKA

Abstract

Sukuk is one of the Islamic financial instruments which grows up very rapidly for the last two decades. Globally sukuk issuance has reached USD 199.18 billion as of December 2010. It is expected to increase over time. Indonesia being the most populous Muslim country in the world should play more active role in utilizing sukuk as its developmental instrument. This paper attempts to discuss the importance of using sukuk, especially sovereign sukuk known as SBSN (Surat Berharga Syariah Negara), in the development of Indonesia's economy. In order to have bigger multiplier effect towards the economy, sovereign sukuk issuance must be focused on three major orientation, i.e. infrastructure development, labor intensive sectors and optimization of local potential. Hence, better regulation support and innovative sukuk product are highly needed.

Keywords: Sukuk Market, Economic Development, SBSN

I. Pendahuluan

Salah satu instrumen keuangan syariah yang berkembang sangat pesat adalah sukuk, meskipun istilah sukuk sendiri bukan sesuatu yang baru dalam sejarah perkembangan ekonomi syariah. Istilah sukuk sesungguhnya telah dikenal sejak abad pertengahan, dimana umat Islam menggunakan *term* sukuk dalam konteks perdagangan internasional. Sukuk merupakan bentuk jamak dari kata **sakk**. Sukuk dipergunakan oleh para pedagang pada masa itu sebagai dokumen yang menunjukkan kewajiban finansial yang timbul dari usaha perdagangan dan aktivitas komersial lainnya. Namun demikian, sejumlah penulis Barat yang memiliki *concern* terhadap sejarah Islam dan bangsa Arab, menyatakan bahwa *sakk* inilah yang menjadi akar kata "**cheque**" dalam bahasa latin, yang saat ini telah menjadi sesuatu yang lazim dipergunakan dalam transaksi dunia perbankan kontemporer (Beik, 2006).

Saat ini sukuk telah menjadi instrumen investasi yang memiliki prospek yang sangat cerah. Secara sederhana, sukuk atau obligasi syariah didefinisikan sebagai surat berharga jangka panjang berdasarkan prinsip syariah, yang dikeluarkan emiten kepada pemegang obligasi syariah (sukuk), yang mewajibkan emiten untuk membayar pendapatan kepada pemegang obligasi syariah berupa bagi hasil *margin / fee*, serta membayar kembali dana obligasi pada saat jatuh tempo¹.

Secara teoritis, sukuk memiliki dua perbedaan mendasar dengan obligasi konvensional. Pertama, dari sisi akad, dan kedua, dari sisi konektivitas dengan sektor riil. Secara akad, transaksi yang mendasari penerbitan sukuk sangat beragam, bergantung

¹ Definisi adalah sebagaimana yang dinyatakan dalam Fatwa DSN (Dewan Syariah Nasional) MUI No. 32/DSN-MUI/IX/2002 tentang Obligasi Syariah (Sukuk).

pada pola transaksi apa yang digunakan. Paling tidak, akad-akad sukuk tersebut ada yang berbasis bagi hasil, seperti *mudharabah*² dan *musyarakah*³, berbasis jual beli seperti *murabahah*⁴, *salam*⁵, *istishna*⁶, dan berbasis sewa seperti *ijarah*⁷. Berbeda dengan obligasi konvensional yang hanya berbasis pada bunga.

Selanjutnya, dari sisi konektivitas dengan sektor riil. Dengan akad-akad keuangan syariah yang seluruhnya berbasis sektor riil, maka secara otomatis sukuk memiliki *direct link* dengan sektor ini. Berbeda dengan obligasi konvensional yang belum tentu memiliki keterkaitan langsung dengan sektor riil. Dengan demikian, *by nature* sukuk dapat menjadi instrumen untuk menyeimbangkan antara sektor moneter dengan sektor riil pada sebuah perekonomian.

II. Perkembangan Sukuk Global

Sejak dirilis pertama kali pada tahun 1990, sukuk terus menunjukkan perannya dalam mendorong pertumbuhan sektor keuangan syariah. Berdasarkan data yang diolah dari database IFIS (2010)⁸, jumlah penerbitan sukuk secara global telah mencapai angka USD 199,18 milyar per Desember 2010, dengan nilai *outstanding* sukuk sebesar USD 116,84 milyar. Meski sempat mengalami penurunan pada tahun 2008, sebagai akibat dari krisis keuangan dunia, dan juga sebagai dampak dari pernyataan ulama fiqh, Maulana Taqi Usmani, yang menyatakan bahwa 85 persen penerbitan sukuk tidak sesuai syariah, tren penerbitan sukuk pada tahun 2009 mengalami peningkatan yang sangat signifikan.

Pada tahun 2010, berdasarkan Gambar 1, jumlah penerbitan sukuk mencapai angka USD 52,93 milyar, atau mengalami pertumbuhan sebesar 77,11 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang hanya mencapai angka USD 29,89 milyar. Ini menunjukkan bahwa pasar sukuk dunia memiliki prospek yang sangat menjanjikan. Kepercayaan para investor semakin meningkat dari waktu ke waktu. Bahkan, penerbitan sukuk tahun lalu merupakan pencapaian tertinggi dalam sejarah. Penulis memprediksikan bahwa tahun ini, angka penerbitan sukuk (baik jumlah maupun nilai emisinya) akan melampaui pencapaian

² Mudharabah adalah akad antara pemilik modal (*shahibul maal*) dengan pengelola dana (*mudharib*), dimana keduanya bersepakat untuk melaksanakan sebuah proyek, dengan keuntungan dibagi berdasarkan nisbah bagi hasil

yang telah disepakati. Apabila terjadi kerugian, maka kerugian finansial menjadi tanggung jawab *shahibul maal*. Sedangkan *mudharib* hanya menanggung kerugian waktu dan tenaga.

³ Musyarakah adalah akad antara dua pihak atau lebih, dimana masing-masing pihak yang terlibat bersepakat untuk berkontribusi modal dan terlibat dalam pengelolaan. Pada akad ini, semua pihak yang ada bersepakat untuk berbagi hasil berdasarkan nisbah atau prosentase tertentu. Sedangkan kerugian biasanya ditanggung semua pihak berdasarkan prosentase modal yang disertakan.

⁴ Murabahah adalah akad jual beli dengan *mark up*, dimana penjual men-*disclosed* harga pokok barang kepada pembeli. Kemudian kedua belah pihak saling bersepakat untuk menentukan berapa besaran margin yang akan menjadi profit bagi penjual. Pembeli berkewajiban memenuhi kewajibannya dalam jangka waktu tertentu.

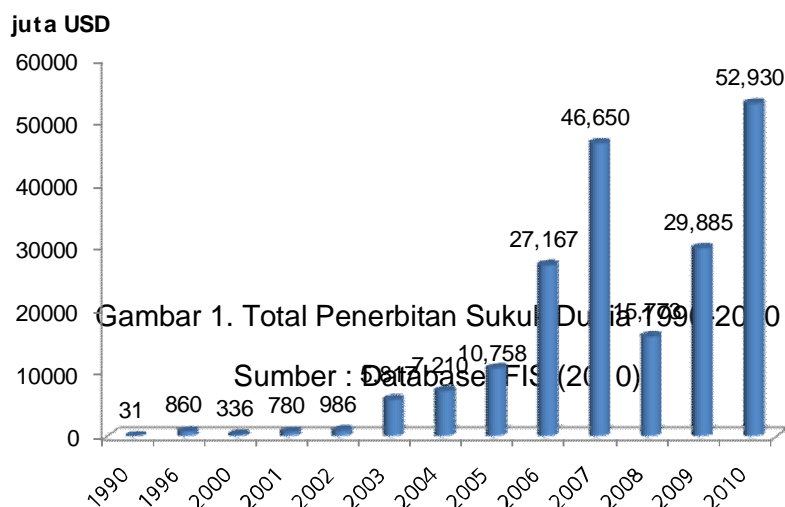
⁵ Salam adalah akad jual beli dimana pembeli memesan barang dengan kriteria dan syarat tertentu, dan penjual mengirimkan barang di masa yang akan datang. Pembayaran harus dilakukan secara penuh di muka. Jika tidak, maka akadnya menjadi tidak valid. Salam ini pada dasarnya merupakan akad di bidang pertanian.

⁶ Istishna adalah akad jual beli dimana pembeli memesan barang dengan kriteria dan syarat tertentu, dan penjual mengirimkan barang di masa yang akan datang. Pembayaran disesuaikan dengan kesepakatan, dan tidak harus dibayar di muka secara penuh.

⁷ Ijarah adalah akad sewa dimana pemilik barang/jasa mendapatkan imbalan sewa dari penyewa barang/jasa. Jika pada saat berakhirnya masa sewa, diikuti dengan pengalihan kepemilikan barang/jasa kepada penyewa, baik melalui hibah maupun jual beli, maka transaksi ini dinamakan *ijarah muntahiya bittamlik*.

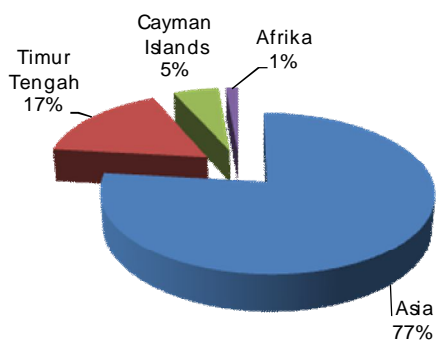
⁸ IFIS adalah singkatan dari Islamic Finance Information Services.

tahun lalu, meskipun *debt crisis* di sejumlah negara Eropa telah menimbulkan kekhawatiran tersendiri di pasar keuangan internasional.



Gambar 1. Total Penerbitan Sukuk Dunia (dalam juta USD)
 Sumber : Database FIS (2010)

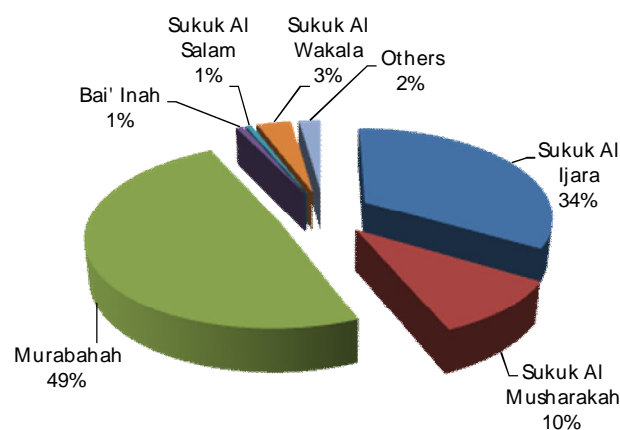
Berdasarkan kawasan, database IFIS juga menunjukkan bahwa pasar Asia adalah pasar yang paling banyak memberikan kontribusi. *Market share* kawasan ini mencapai angka 77 persen, jauh lebih tinggi bila dibandingkan kawasan Timteng yang *market share*-nya hanya 17 persen. Malaysia masih menjadi negara yang menjadi *leading issuer* sukuk, dengan *market share* sebesar 76,37 persen, disusul oleh Pakistan, dengan *market share* sebesar 6,55 persen. Ini mengisyaratkan bahwa Asia adalah tempat yang sangat menarik bagi investasi syariah, khususnya investasi sukuk.



Gambar 2. Penerbitan Sukuk berdasarkan Kawasan

Sumber: Database IFIS (2010)

Sedangkan dari sisi akad, mayoritas sukuk pada tahun 2010 menggunakan akad murabahah (49 persen), disusul oleh akad ijarah (34 persen) dan akad musyarakah (10 persen). Ini menunjukkan bahwa akad-akad berbasis *fixed return* masih mendominasi penerbitan sukuk. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada Gambar 3 berikut ini.



Gambar 3. Penerbitan Sukuk Berdasarkan Akad

Sumber : Database IFIS (2010)

III. Pasar Sukuk Nasional

Sementara itu di Indonesia, sukuk pertama yang muncul di pasar adalah sukuk korporasi yang diterbitkan oleh PT Indosat Tbk, yaitu OS Mudharabah Indosat. Sukuk ini diterbitkan pada tanggal 30 Oktober 2002 dengan nilai emisi sebesar Rp 175 milyar dan memiliki masa tenor selama kurang lebih lima tahun. Hingga akhir Desember 2010, berdasarkan Laporan Perkembangan Perbankan Syariah (LPPS) 2010 yang diterbitkan Bank Indonesia, sukuk yang telah diterbitkan mencapai angka 47 buah, dengan nilai total emisi secara kumulatif pada tahun 2010 mencapai angka Rp 7,81 triliun. Dari angka ini, sebanyak Rp 1,69 triliun telah dilunasi, sehingga nilai sukuk yang masih beredar dan belum jatuh tempo mencapai angka Rp 6,12 triliun.

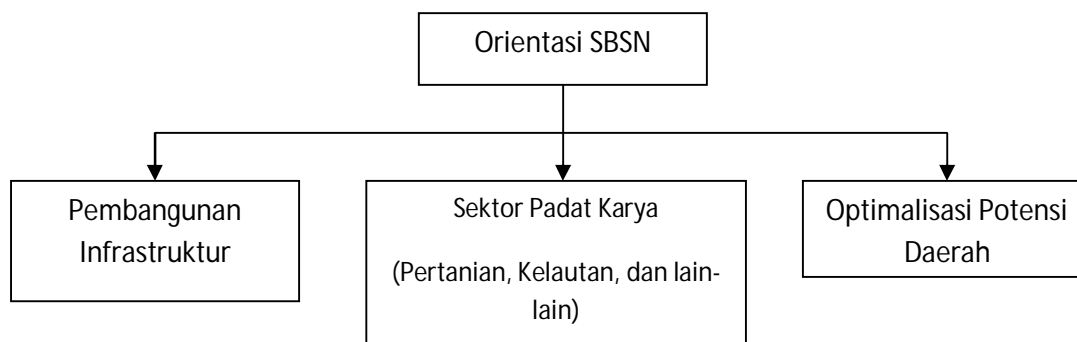
Khusus mengenai sukuk negara, atau dalam bahasa undang-undang disebut sebagai SBSN (Surat Berharga Syariah Negara), pertumbuhannya juga sangat pesat. Sejak disahkannya UU No 19/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, pemerintah telah menerbitkan sukuk negara senilai Rp 47,08 triliun (hingga 20 Januari 2011), dengan rincian Rp 31,61 triliun adalah sukuk negara yang diperdagangkan, dan Rp 15,47 triliun adalah sukuk negara yang tidak diperdagangkan (Bapepam LK, 2011). Ini menunjukkan bahwa peran sukuk bagi pemerintah menjadi semakin penting seiring dengan perjalanan waktu, terutama sebagai sumber pembiayaan alternatif bagi APBN.

Dengan kondisi yang ada, dan didukung oleh potensi yang dimiliki, Indonesia sesungguhnya berkesempatan untuk menjadi *World Islamic financial hub*, mengalahkan Malaysia, Pakistan, Iran, dan negara-negara Asia lainnya. Tinggal sekarang bagaimana pemerintah dan para *stakeholder* lainnya berusaha untuk merealisasikan hal tersebut.

IV. Orientasi SBSN

Jika melihat secara lebih dalam, maka penulis melihat bahwa orientasi penerbitan SBSN saat ini lebih didominasi pada upaya untuk menambal defisit APBN. Hal ini sah-sah saja, karena pemerintah membutuhkan dana yang dapat menopang kebutuhan belanja negara yang sangat besar, dan pendapatan pajak belum mampu meng-cover kebutuhan tersebut secara penuh. Secara undang-undang pun tidak ada masalah.

Namun demikian, *multiplier effect*-nya terhadap perekonomian nasional menjadi tidak terlalu besar, apalagi jika dana yang didapat digunakan untuk membiayai kegiatan operasional rutin pemerintah. Karena itu, di samping sebagai “penambal” defisit APBN, penulis mengusulkan arah orientasi penerbitan SBSN dengan berbasis kepada tiga hal utama, sebagaimana tersaji pada Gambar 4 berikut ini.



Gambar 4. Orientasi SBSN

Pertama, orientasi penerbitan SBSN hendaknya diarahkan sebagai sumber dana investasi bagi pembangunan infrastruktur, seperti transportasi, telekomunikasi, energi, dan lain-lain. Hal ini sangat penting mengingat infrastruktur di Indonesia masih tertinggal dibandingkan negara-negara lain seperti Malaysia dan Thailand. Secara ekonomi, *multiplier effect* yang dapat dihasilkan dari pembangunan infrastruktur ini akan sangat besar.

Sebagai contoh, penerbitan SBSN untuk pembangunan pelabuhan, terutama di kawasan Indonesia Timur dan wilayah strategis lainnya, diyakini akan memberi dampak yang signifikan terhadap pengembangan industri dalam negeri. Lalu lintas perdagangan domestik dan ekspor impor akan semakin meningkat. Demikian pula dengan infrastruktur bandara, jalan tol antar provinsi, terutama di pulau-pulau besar seperti Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi, serta proyek-proyek lain merupakan daftar kebutuhan yang dapat direalisasikan melalui sukuk negara.

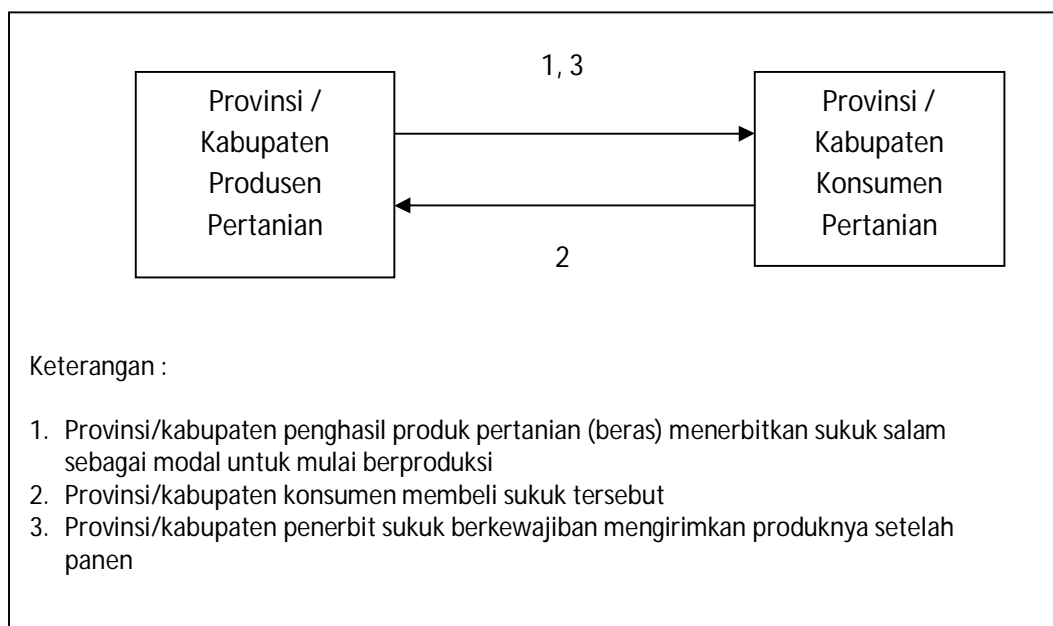
Kedua, hendaknya sukuk negara berorientasi pada sektor-sektor ekonomi yang bersifat padat karya, seperti pertanian dan kelautan. Penulis melihat bahwa peningkatan kesejahteraan petani merupakan kunci bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Tidak mungkin upaya pengentasan kemiskinan akan berhasil tanpa melibatkan peningkatan kesejahteraan petani. Hal ini dikarenakan oleh daya serap sektor pertanian terhadap tenaga kerja yang sangat tinggi, yaitu sekitar 40,30 persen (BPS, 2010). Untuk itu, realisasi dan implementasi model-model sukuk bagi pembangunan pertanian harus menjadi prioritas nasional⁹.

Sebagai contoh adalah penerbitan sukuk salam untuk pertanian. Setiap provinsi atau kabupaten/kota yang memiliki keunggulan dalam produk pertanian/perkebunan, seperti beras, jagung, dan teh, dapat menerbitkan sukuk atau obligasi syariah berbasis kontrak salam. Daerah-daerah tersebut dapat menawarkan sukuk yang diterbitkannya kepada daerah lain yang membutuhkan. Dana yang didapat dapat dijadikan sebagai modal untuk

⁹ Ada banyak model pembiayaan pertanian berbasis sukuk, antara lain sebagaimana yang tercantum dalam Hafidhuddin (2007), Beik dan Hafidhuddin (2007), dan Hafidhuddin dan Syukur (2008). Sebagai contoh adalah sukuk salam, yang dapat dijadikan sebagai sumber dana untuk produksi pertanian.

mulai memproduksi. Sedangkan daerah yang membeli sukuk salam ini memperoleh kepastian pengiriman produk pertanian yang dibutuhkannya.

Pola seperti ini sangat menguntungkan bagi petani maupun bagi masyarakat secara keseluruhan. Dana-dana milik pemerintah daerah, daripada disimpan dalam bentuk SBI (Sertifikat Bank Indonesia), lebih baik digunakan untuk membeli sukuk salam karena akan memberikan manfaat yang lebih signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan lembaga BPD (Bank Pembangunan Daerah) Syariah atau BPRS (Bank Pembiayaan Rakyat Syariah) untuk melakukan pembelian sukuk salam ini.



Gambar 5. Skema Penerbitan Sukuk Salam untuk Pertanian

Sumber : Hafidhuddin (2007) dan Beik dan Hafidhuddin (2008)

Contoh lain adalah terkait sektor kelautan. Sukuk negara bisa saja digunakan untuk sumber dana bagi pengadaan kapal-kapal penangkapan ikan bagi nelayan, sehingga efisiensi usaha nelayan semakin meningkat. Akad ijarah (sewa) dapat digunakan dalam hal ini. Sebagai contoh, katakan sebuah provinsi memerlukan pengadaan kapal modern sebanyak 1000 unit dengan harga satuan Rp 2 milyar. Sehingga, diperlukan dana sebesar Rp 2 triliun. Untuk memenuhi ke butuhan tersebut, pemerintah bisa membuat sukuk ijarah dengan *underlying asset*-nya berupa kapal itu sendiri misalnya¹⁰, sehingga pengadaan 1000 unit kapal tersebut bisa berjalan dengan lancar.

Untuk nelayan pengguna kapal, mereka bisa dikenakan kewajiban untuk memberikan bagi hasil dari penjualan ikan yang ditangkapnya kepada pemerintah dengan prosentase tertentu setiap hari atau pekan atau setiap bulan, sehingga hasil pendapatan tersebut dapat membantu pemerintah untuk membayar “insentif sewa” kepada pemegang

¹⁰ Jika pola seperti ini yang diterapkan, maka akad yang digunakan adalah ijarah mausufah bi dzimmah, yaitu akad sewa terhadap suatu barang, namun wujud barang tersebut belum nampak (berwujud) pada saat sukuk diterbitkan. Ketika dana sukuk terkumpul, dan dibelikan kapal, maka ijarahnya berlaku atas kapal tersebut.

sukuk. Dengan skala produksi yang tinggi, kewajiban berbagi hasil pendapatan tersebut tidak akan memberatkan nelayan. Masih banyak contoh-contoh lainnya.

Ketiga, hendaknya sukuk negara juga berorientasi pada optimalisasi potensi daerah. Untuk daerah-daerah yang memiliki potensi pariwisata misalnya, pemerintah dapat menerbitkan sukuk bagi pembangunan infrastruktur pariwisata yang diperlukan, seperti pembangunan fasilitas monorail dan kereta gantung. Sedangkan untuk daerah yang memiliki potensi migas, negara dapat menerbitkan sukuk bagi pengadaan kebutuhan modal kerja pertambangan migas. Intinya, ada banyak pola sukuk yang bisa dikembangkan, bergantung pada potensi yang dimiliki dan identifikasi kebutuhan yang diperlukan dalam merealisasikan potensi tersebut.

Pembiayaan pembangunan nasional melalui sukuk ini lebih baik bila dibandingkan dengan berutang secara langsung. Hal ini dapat dilihat dari sudut pandang hubungan kesetaraan antar bangsa dan kedaulatan negara. Apabila melalui utang secara langsung, berdasarkan pengalaman selama ini, besar kemungkinan negara-negara donor mempersyaratkan berbagai ketentuan yang boleh jadi merugikan Indonesia. Belum lagi posisi Indonesia akan sedikit "lebih rendah" dalam diplomasi internasional, karena memiliki 'cap' sebagai negara pengutang. Berbeda dengan sukuk, dimana hubungan kesetaraan antara Indonesia dan para investor lebih terlihat. Intervensi asing yang merugikan negara juga dapat diminimalisir, dan negara dapat mengelola potensi sumberdaya yang dimiliki dengan lebih baik lagi.

V. Implementasi Kebijakan

Untuk mewujudkan ketiga arah orientasi SBSN di atas, maka ada beberapa variabel kebijakan yang patut diperhatikan. Pertama, terkait regulasi dan koordinasi antar instansi. Harmonisasi regulasi dan koordinasi antar lembaga pemerintah perlu ditingkatkan. Jika SBSN ini diterbitkan sebagai sumber dana investasi bagi pembangunan proyek, maka penguatan koordinasi antara Menteri Keuangan dengan menteri lain yang terkait sangat diperlukan.

Jika melibatkan daerah, maka koordinasi dengan pemerintah daerah harus ditingkatkan, apalagi pemda juga memiliki hak untuk mengusulkan sejumlah proyek-proyek yang dapat memberikan dampak langsung terhadap perekonomian rakyat di daerahnya. Sehingga, diperlukan adanya kesesuaian antara proyek sukuk dengan aspirasi daerah. Lemahnya koordinasi ini dapat mengakibatkan rendahnya efektivitas sukuk negara, sekaligus menciptakan inefisiensi *project financing sukuk*. Karena itu, perlu adanya payung hukum berupa Peraturan Pemerintah yang mengatur hal ini. Termasuk yang juga perlu diatur adalah pemberian kesempatan pada pemerintah daerah untuk menerbitkan sukuk daerah secara langsung.

Kedua, menjaga kesesuaian syariah sukuk. Ada banyak isu yang bersifat *debatable* dari tinjauan fiqh, seperti masalah kepemilikan aset sukuk dan proteksi kapital. *Warning* yang disampaikan Syaikh Taqi Usmani pada tahun 2008 lalu, harus mendapat perhatian seluruh *stakeholders* yang ada. Karena itu, komunikasi dan koordinasi yang intensif antara regulator, para pelaku pasar, termasuk Direktorat Pembiayaan Syariah Kementerian Keuangan, dengan Dewan Syariah Nasional (DSN) MUI, merupakan langkah yang tepat dalam mengokohkan kesyariahan sukuk.

Ketiga, peningkatan inovasi dan kualitas produk sukuk. Hal ini sangat penting agar struktur sukuk yang ada dapat menarik minat investor, sekaligus dapat menggerakkan sektor riil. Untuk itu dibutuhkan peningkatan kualitas SDM yang ada. SDM tersebut diharapkan memiliki kapasitas dalam melakukan *sukuk structuring*, dan memiliki cara

berpikir yang berbeda. Maksudnya, *mindset* tentang sukuk harus berbeda dengan *mindset* tentang obligasi konvensional (Surat Utang Negara konvensional).

Keempat, edukasi dan sosialisasi publik. Ini adalah hal yang sangat fundamental mengingat *awareness* publik yang masih sangat rendah terhadap produk-produk di pasar modal syariah, termasuk sukuk. Peningkatan eskalasi kampanye publik ini diharapkan dapat mendorong perkembangan minat mereka untuk terlibat berinvestasi pada produk sukuk secara langsung. Jika keempat hal ini dapat dilaksanakan dengan baik, maka peran SBSN atau sukuk negara dalam menggerakkan perekonomian nasional akan semakin kuat. Wallahu a'lam.

Daftar Pustaka

- Arsyianti, L. D. (2009). *Social Capital : the Effective Vehicle of Corporate Social Responsibility as a Direct Supply Chain for Micro Enterprises*. Makalah disampaikan pada Second International Conference on Inclusive Islamic Financial Sector Development, Dhaka, Bangladesh, 23-25 Februari.
- Ashari dan Saptana. (2005). *Prospek Pembiayaan Syariah untuk Sektor Pertanian*. Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol. 23 No 2, hal. 132-147.
- Badan Pusat Statistik. (2010). Laporan Tahunan.
- Bank Indonesia. (2011). Statistik Perbankan Syariah Februari 2011.
- _____ (2010). Laporan Perekonomian Indonesia.
- Beik, I. S. (2011). *Optimalisasi SBSN dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*. Makalah disampaikan pada Seminar Sukuk Negara Goes to Campus, Bogor, 29 April.
- _____ (2006). *Petani dan Bai' As Salam*. Harian Republika, 16 Oktober.
- _____ (2006). *Tentang Sukuk*. Majalah Hidayatullah edisi Juli, Jakarta.
- _____ dan Hafidhuddin, D. (2008) *Enhancing the Role of Sukuk on Agriculture Sector Financing in Indonesia: Proposed Models*, dalam Salman Syed Ali (ed), *Islamic Capital Markets: Products, Regulation, and Development*. Jeddah : Islamic Research and Training Institute of Islamic Development Bank.
- Hafidhuddin, D. (2007). *Peran Pembiayaan Syariah dalam Pembangunan Pertanian di Indonesia*. Bogor: IPB Press.
- _____ (2006). *Mutiara Dakwah: Mengupas Konsep Islam tentang Ilmu, Harta, Zakat dan Ekonomi Syariah*. Jakarta: Albi Publishing.
- _____ dan Syukur, M. (2008). *Peran Pembiayaan Syariah dalam Pembangunan Pertanian*. Jakarta: Departemen Pertanian RI.
- Islamic Finance Information System. (2010). Database.