



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGARUH PENERBITAN SUKUK NEGARA DALAM  
KERANGKA KEBIJAKAN PEMBIAYAAN ANGGARAN  
PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN) TERHADAP  
KUALITAS TATA KELOLA BARANG MILIK NEGARA**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Sains (MSi) dalam bidang ilmu Ekonomi dan Keuangan  
Syariah pada Program Studi Timur Tengah dan Islam, Program  
Pascasarjana, Universitas Indonesia**

**IMAM SUDRAJAT  
0806484162**

**PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI TIMUR TENGAH DAN ISLAM  
KEKHUSUSAN EKONOMI KEUANGAN SYARIAH  
JAKARTA  
JULI 2011**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Imam Sudrajat

NPM : 0806484162

Tanda tangan :



Tanggal : 18 Juli 2011



## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Imam Sudrajat  
NPM : 0806484162  
Program Studi : Timur Tengah dan Islam  
Judul Tesis : Pengaruh Penerbitan Sukuk Negara Dalam Kerangka  
Kebijakan Pembiayaan APBN Terhadap Kualitas Tata  
Kelola Barang Milik Negara

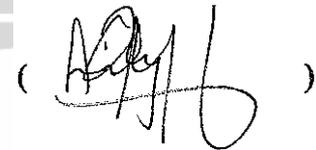
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Timur Tengah dan Islam, Program Pasca Sarjana, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dr. A. Hanief Saha Ghafur, M.Si



Pembimbing : Prof. Jusmaliani, ME



Penguji : Else Fernanda, M.Sc



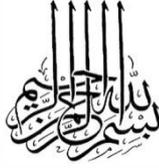
Pembaca : Nurul Huda, SE, MM, M.Si



Ahli/Reader

Ditetapkan di : Jakarta  
Tanggal : 18 Juli 2011

## KATA PENGANTAR



*Assalamu 'alaikum Wr. Wb*

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains pada Program Studi Timur Tengah dan Islam, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Lydia Freyani Hawadi, Psikolog, selaku Ketua Program Studi Kajian Timur Tengah dan Islam, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia
2. Ibu Prof. Jusmaliani, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran didalam mengarahkan penyusunan tesis ini;
3. Bapak Dr. Hanif Saha Ghafur, selaku Ketua Sidang Dewan Penguji;
4. Bapak Nurul Huda, SE, M.Si, dan Bapak Else Fernanda, M.Sc, para penguji atas masukan dan pencerahannya untuk meningkatkan kualitas tesis ini;
5. Bapak Drs.Achmad Sanusi, MSPA, Deputy Kepala BPKP Bidang Polsoskam (d/h Deputy Seswapres Bidang Pengawasan Setwapres) atas kesempatan dan dukungan yang diberikan untuk mengembangkan potensi diri;
6. Bapak Mustaghfirin, Ak, Kepala Bagian Perjalanan, Setwapres atas pengertian dan dukungannya selama masa perkuliahan dan penyusunan tesis;
7. Seluruh Bapak/Ibu dosen Program Studi Timur Tengah dan Islam Universitas Indonesia yang telah banyak mengalirkan ilmu yang bermanfaat;
8. Pegawai Sekretariat PSTTI Universitas Indonesia yang banyak membantu dalam menunjang kegiatan perkuliahan;
9. Teman-teman di Ditjen Pengelolaan Utang cq Direktorat Pembiayaan Syariah, dan Ditjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang diperlukan;

10. Teman-teman Angkatan 16 EKS yang selalu mendukung dan memotivasi hingga terselesaikannya tesis ini;
11. Bapak Ratno, Kepala Bagian Perpustakaan dan teman-teman di perpustakaan Setwapres yang selalu mendukung dengan menyediakan buku-buku ekonomi Islam;
12. Adinda Mohammad Tajudin, mentor dan partner diskusi yang sabar membimbing dan memberi pemahaman di setiap waktu;
13. Adinda Ati Nurbaiti, Ade Nurhasanah, dan Aris Subhan atas keikhlasan bantuan materi dan doa;
14. Istri dan dua jagoan tersayang, Susi Yulia, Hanif Aulia dan Nabil Ramadhan atas kesabaran dan do'anya yang senantiasa menyejukkan hati;
15. Rekan sejawat, sahabat yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 18 Juli 2011



Imam Sudrajat

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Imam Sudrajat  
NPM : 0806484162  
Program Studi : Timur Tengah dan Islam  
Fakultas : Ekonomi Keuangan Syariah  
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Pengaruh Penerbitan Sukuk Negara Dalam Kerangka Kebijakan Pembiayaan APBN Terhadap Kualitas Tata Kelola Barang Milik Negara**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 18 Juli 2011

Yang menyatakan



(IMAM SUDRAJAT)

## ABSTRAK

Nama : Imam Sudrajat  
Program Studi : Timur Tengah dan Islam  
Judul : Pengaruh Penerbitan Sukuk Negara Dalam Kerangka Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Terhadap Kualitas Tata Kelola Barang Milik Negara

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat sejahtera dan berkeadilan yang merata mendorong pemerintah untuk mengupayakan pengelolaan keuangan negara yang memenuhi fungsi-fungsi seperti pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, kesehatan, perumahan dan pelayanan umum. Diantara bentuk fungsi pelayanan umum adalah tersedia dan terkelolanya barang milik negara di setiap kementerian/lembaga yang menunjang kinerja pemerintah untuk digunakan bagi pelayanan kepada masyarakat. Di sisi lain besarnya harapan pemerintah mewujudkan fungsi-fungsi di atas berdampak pada melebihinya belanja negara dari pendapatannya (defisit anggaran). Kebijakan pemerintah menyatakan untuk menutup defisit itu diperlukan pembiayaan yang berasal dari utang dan non utang. Utang dapat diperoleh dari penerbitan surat berharga negara berupa surat utang negara (SUN) dan surat berharga syariah negara (SBSN).

Harapan terpenuhinya pengelolaan barang milik negara yang sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) salah satunya dapat diwujudkan melalui penerbitan sukuk negara. Perbedaan mendasar dengan instrumen utang adalah penerbitan sukuk negara mengharuskan adanya transaksi pendukung (*underlying transaction*) berupa barang milik negara yang memiliki nilai ekonomis, kondisi layak, tercatat, dan tidak bermasalah hukum. Dengan demikian penerbitan sukuk negara telah mendorong Pemerintah untuk mengupayakan terpenuhinya aset SBSN yang memenuhi kriteria tersebut. Dengan kondisi itu diharapkan kebutuhan akan aset SBSN berdampak pada peningkatan kualitas tata kelola barang milik negara secara keseluruhan.

Penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas tata kelola barang milik negara. Namun sebagai instrumen investasi berbasis syariah, penempatan sukuk negara dalam koridor kebijakan utang negara berpotensi tidak terimplementasi secara optimal. Disamping itu pemanfaatan barang milik negara sebagai bagian dari tujuan penerbitan sukuk negara belum optimal karena hanya sebatas digunakan sebagai aset SBSN. Direkomendasikan agar Pemerintah menerbitkan sukuk negara yang berorientasi pada pembangunan proyek yang langsung dapat dimonitor dan dievaluasi pemegang sukuk guna mengembangkan terus prinsip-prinsip tata kelola pemerintah yang baik seperti akuntabilitas dan transparansi. Pemerintah juga diharapkan mempertimbangkan mengoptimalkan pemanfaatan aset SBSN dalam bentuk yang dapat menghasilkan penerimaan negara.

Kata Kunci:

Pembangunan negara, pelayanan masyarakat, kebijakan pembiayaan APBN, tata kelola barang milik negara, sukuk negara, transaksi pendukung, nilai ekonomis, instrumen investasi, pemanfaatan, penerimaan negara

## ABSTRACT

Name : Imam Sudrajat  
Study Programe : Timur Tengah dan Islam  
Title : The Influence of Islamic State Securities (Sukuk) Issuance in Framework of the Budget of the State Against the Quality of Governance of State-Owned Goods

Organizing public administration and development towards peace and justice are equally encouraged governments to strive to meet state financial management functions such as public services, public order and security, economic, health, housing and public services. Among the forms of public service functions are available and managed state property in each ministry / institution that supports the government's performance to be used for services to the community. On the other hand the amount the government hopes to realize the above functions have an impact on the state of its revenues exceed expenditures (budget deficit). Government policy states it is necessary to cover the deficit financing that comes from debt and non debt. Debt can be obtained from the issuance of state securities in the form of state debentures (SUN) and the Islamic state securities (SBSN).

Fulfilling expectations that the management of state property in accordance with the principles of good governance, one of which can be realized through the issuance of state sukuk. The fundamental difference with debt instrument is the state sukuk issuance requires the transaction support (underlying transactions) in the form of state property that has economic value, decent condition, recorded, and no legal problem. Thus the issuance of sukuk has encouraged the government to seek fulfillment SBSN assets that meet these criteria. So with this condition the demand for asset SBSN is expected to impact on improving the quality of governance of state property as a whole.

Sukuk issuance in the policy framework for financing the state budget significantly affect the quality of governance of state property. But as Sharia-compliant investment instruments, sukuk placement in the corridor of the sovereign debt policies are not implemented in an optimal potential. Besides the use of state property as part of the destination of state sukuk issuance has not been optimal because only limited use as an asset SBSN. It is recommended that the Government issued the state sukuk oriented development projects that can directly be monitored and evaluated by the sukuk holders continue to develop principles of good governance such as accountability and transparency. The government is also expected to consider optimizing asset utilization SBSN in a form that can generate state revenue.

### Keywords:

Country's development, public service, state budget policy, the governance of state property, state sukuk, transaction support, economic value, investment instruments, utilization, revenues

## الملخص

الاسم : إمام سودراجات  
برنامج دراسة : الشرق الأوسط والإسلام  
العنوان : تأثير إصدار صكوك إطار سياسة الدولة في الميزانية العامة للدولة ضد نوعية إدارة الحكم من السلع المملوكة للدولة

تنظيم الحكومة والتنمية لأجل السلام والعدالة على حد سواء ويتم تشجيع الحكومات على السعي لتحقيق الدولة وظائف الإدارة المالية ، مثل الخدمات العامة والنظام العام والأمن والاقتصاد والصحة والإسكان ، والخدمات العامة. من بين أشكال وظائف الخدمة العامة المتاحة وتمكنت ممتلكات الدولة في كل مؤسسة وزارة / التي تدعم أداء الحكومة لاستخدامها في الخدمات للمجتمع. من ناحية أخرى المبلغ الذي تأمل الحكومة في تحقيق المهام المذكورة أعلاه يكون لها تأثير على الدولة من عائداتها تتجاوز النفقات (العجز في الموازنة). سياسة حكومة الولايات فإنه من الضروري لتغطية العجز في التمويل الذي يأتي من الديون ، وديون الغير. ويمكن الحصول على الدين من الدولة إصدار الأوراق المالية في شكل سندات الدولة (SUN) والأوراق الدولة الإسلامية (SBSN) ، أو صكوك الدولة. الوفاء التوقعات التي يمكن أن تتحقق إدارة أملاك الدولة وفقا لمبادئ الحكم الجيد (الحكم الرشيد) واحدة منها عن طريق إصدار صكوك البلاد. الفرق الأساسي في إصدار صكوك للدول صك الديون تتطلب دعم المعاملة (المعاملات الأساسية) في شكل ممتلكات الدولة التي لها قيمة اقتصادية ، حالة لائقة ، وسجلات ، وهناك مشكلة قانونية. وهكذا شجعت إصدار صكوك حكومات الولايات على التماس الأصول SBSN الوفاء التي تلبى هذه المعايير. مع شرط أن الطلب المتوقع على الأصول SBSN أثر على تحسين نوعية الحكم لممتلكات الدولة ككل. إصدار الصكوك في إطار السياسة العامة لتمويل الموازنة العامة للدولة (SBSN) يؤثر تأثيرا كبيرا في نوعية الحكم لممتلكات الدولة. ولكن كما الأدوات الاستثمارية المتوافقة بللشريعة الإسلامية ، لم يتم تنفيذ الصكوك التنسيب في الممر لسياسات البلاد في الديون السيادية المحتملة الأمثل. إلى جانب استخدام ممتلكات الدولة كجزء من إصدار الصكوك وجهة البلاد لم تكن مثالية لاستخدام محدود فقط باعتبارها SBSN. فمن المستحسن أن الحكومة أصدرت الصكوك مشاريع التنمية للدولة الموجهة التي يمكن أن تكون مباشرة رصدها وتقييمها من قبل حاملي الصكوك مواصلة تطوير مبادئ الحكم الجيد مثل الشفافية والمساءلة. ومن المتوقع أيضا ان الحكومة تنظر الى تحسين استخدام الأصول SBSN في شكل يمكن أن تولد عائدات الدولة.

الكلمة الرئيسية:

تنمية البلاد ، وخدمة المجتمع ، وسياسة التمويل APBN ، وإدارة أملاك الدولة ، و صكوك الدولة ودعم المعاملة ، والقيمة الاقتصادية ، وأدوات الاستثمار ، والاستفادة ، عائدات الدولة.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	i
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b>	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b>	iii
<b>KATA PENGANTAR</b>	iv
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH</b>	vi
<b>ABSTRAK</b>	vii
<b>ABSTRAK - INGGRIS</b>	viii
<b>ABSTRAK - ARAB</b>	ix
<b>DAFTAR ISI</b>	x
<b>DAFTAR GAMBAR</b>	xiii
<b>DAFTAR TABEL</b>	xiv
<b>1. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	6
1.3 Definisi dan Batasan Penelitian	7
1.4 Tujuan Penelitian	7
1.5 Kegunaan Penelitian	8
1.6 Kerangka Pemikiran	8
1.7 Hipotesis Penelitian	9
1.8 Metode Penelitian	11
1.9 Sistematika Pembahasan	12
<b>2. LANDASAN TEORI</b>	<b>14</b>
2.1 Kebijakan Pembiayaan APBN Dalam Konsep Keuangan Negara	14
2.1.1 Pengertian Keuangan Negara	14
2.1.2 Kebijakan Pembiayaan APBN	15
2.1.3 Utang Sebagai Penyangga Pembiayaan	18
2.1.4 Surat Berharga Syariah Negara Sebagai Pembiayaan Utang	21
2.2 Tata Kelola Barang Milik Negara	22
2.2.1 Pengertian	22
2.2.2 Permasalahan Pengelolaan Barang Milik Negara	24
2.2.3 Prioritas Arah Penertiban Barang Milik Negara	27
2.3 Keuangan Publik Islam	30
2.3.1 Pengertian Keuangan Publik Dalam Ekonomi Islam	30
2.3.2 Perkembangan Keuangan Publik Islam	32

2.3.2.1	Keuangan Publik pada Masa Rasulullah	
2.3.2.2	Keuangan Publik Masa Khulafaur Rasyidin	35
2.3.3	Sumber Pendapatan Keuangan Publik Islam	39
2.3.4	Jenis Pengeluaran Keuangan Publik Islam	44
2.3.5	Pembiayaan dalam Keuangan Publik Islam	46
2.3.6	Beberapa Pemikiran Ekonomi Islam Ulama Klasik	47
2.3.6.1	Abul Fadhl Ja'far Bin Ali Al-Dimasqi	47
2.3.6.2	Abu Yusuf	49
2.4	Investasi	51
2.4.1	Pengertian dan Tujuan Investasi	51
2.4.2	Investasi dalam Pandangan Syariah	53
2.4.3	Utang (Qiradh)	55
2.4.4	Sewa (Ijarah)	57
2.4.5	Sukuk Sebagai Instrumen Investasi	58
2.4.5.1	Pengertian Sukuk	58
2.4.5.2	Jenis-Jenis Sukuk	59
2.4.5.3	Karakteristik Sukuk	61
2.5	Sukuk Negara	61
2.5.1	Pengertian	61
2.5.2	Tujuan Penerbitan Sukuk Negara	63
2.5.3	Sukuk Negara yang Terbit di Indonesia	64
2.5.4	Penyiapan Barang Milik Negara sebagai Underlying Asset	68
2.5.5	Penggunaan Barang Milik Negara sebagai Aset SBSN	69
2.6	Penelitian yang Sudah Dilakukan	72
<b>3.</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	<b>74</b>
3.1	Jenis Penelitian	74
3.2	Instrumen Penelitian	74
3.2.1	Sumber Data	74
3.2.2	Variabel Penelitian	75
3.2.3	Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel	76
3.3	Metode Analisis Data	77
3.4	Tahapan Penelitian	78
<b>4</b>	<b>ANALISIS PENGARUH PENERBITAN SUKUK NEGARA TERHADAP KUALITAS TATA KELOLA DAN OPTIMALISASI PEMANFAATAN BARANG MILIK NEGARA</b>	<b>80</b>

4.1	Pendahuluan	80
4.2	Hasil Pengolahan Data	81
4.3	Pembahasan	87
	4.3.1 Penerbitan Sukuk Negara Berpengaruh Secara Signifikan Terhadap Kualitas Tata Kelola Barang Milik Negara	87
	4.3.2 Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Negara	91
	4.3.3 Penerbitan SBSN Dalam Kerangka Kebijakan Pembiayaan APBN	96
	4.3.3.1 Defisit APBN	97
	4.3.3.2 Pelunasan Utang jatuh Tempo	98
	4.3.3.3 SBSN sebagai Instrumen Investasi	103
	4.3.3.4 Pembiayaan APBN Dalam Pandangan Syariah	104
<b>5.</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN</b>	107
5.1	Kesimpulan	107
5.2	Saran	108
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	110

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Kerangka Pemikiran Penelitian .....	11
Gambar 2.1	Mekanisme Penerbitan Sukuk Negara .....	66
Gambar 2.2	Perkembangan Penerbitan Sukuk Negara 2008 sd 2010.....	67
Gambar 3.1	Skema Tahapan Penelitian .....	79



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Pendapatan dan Belanja Negara 2005 – 2010 .....	1
Tabel 2.1	Perkembangan Opini BPK RI atas LKKL .....	26
Tabel 2.2	Perbandingan antara Sukuk dan Obligasi .....	59
Tabel 2.3	Potensi Barang Milik Negara sebagai Aset SBSN .....	71
Tabel 4.1	Sumber Data .....	82
Tabel 4.2	Frekwensi Penerbitan Sukuk .....	83
Tabel 4.3	Nilai Sukuk Negara dan Barang Milik Negara (Asset) .....	83
Tabel 4.4	Korelasi Nilai Sukuk Negara dengan Nilai BMN .....	84
Tabel 4.5	Variables Entered/Removed .....	85
Tabel 4.6	Model Summary .....	85
Tabel 4.7	Descriptive Statistics .....	85
Tabel 4.8	Anova .....	86
Tabel 4.9	Coefficients .....	86
Tabel 4.10	Penerbitan SBSN Sejak 2008 Sampai Dengan 2010 .....	88
Tabel 4.11	Kinerja Pengelolaan Aset Negara Tanah dan Bangunan 2008 - 2010 .....	90
Tabel 4.12	Pembayaran Bunga Utang 2005 – 2010 .....	93
Tabel 4.13	Perkembangan Realisasi Defisit dan Pembiayaan Anggaran 2005 - 2010 .....	97
Tabel 4.14	Perkembangan Pembiayaan Melalui Utang 2006 – 2010 .....	99
Tabel 4.15	Jatuh Tempo Utang Indonesia dari 2010-2038 .....	100

## 1. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pasca krisis ekonomi tahun 1998 memaksa banyak negara termasuk Indonesia untuk melakukan perbaikan kondisi perekonomiannya. Bagi Indonesia, utang luar negeri merupakan alternatif untuk membiayai perbaikan tersebut. Besarnya pelunasan utang luar negeri yang telah jatuh tempo, biaya pembangunan dalam negeri dan perubahan nilai tukar rupiah yang menyebabkan perubahan nilai nominal utang luar negeri dalam rupiah merupakan hal-hal yang harus di atasi pemerintah. Besarnya beban belanja negara dibanding pendapatannya telah membuat anggaran negara mengalami defisit. Peningkatan belanja pemerintah yang belum diikuti dengan peningkatan penerimaan negara mendorong peningkatan defisit APBN. Hal ini terlihat pada peningkatan belanja pemerintah dalam 5 tahun terakhir yang mencapai hampir dua kali lipat, yaitu dari sebesar Rp 509,6 triliun pada tahun 2005 menjadi sebesar Rp 937,4 triliun pada tahun 2009, yang memberikan konsekuensi terjadinya peningkatan defisit dari Rp 14,4 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp 88,6 triliun pada tahun 2009. Peningkatan defisit yang cukup besar tersebut memerlukan ketersediaan sumber pembiayaan yang memadai sehingga tujuan kebijakan fiskal untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan dapat dicapai.

Tabel 1.1  
Pendapatan dan Belanja Negara 2005 – 2010  
(miliar Rupiah)

	2005 LKPP	2006 LKPP	2007 LKPP	2008 LKPP	2009 LKPP	2010 LKPP
Pendapatan Negara dan Hibah	495.224,2	637.987,0	707.806,1	981.609,4	848.763,2	995.271,5
Belanja Negara	509.632,5	667.128,9	757.649,9	985.730,7	937.382,1	1.042.117,2
Surplus/Defisit Anggaran (A – B)	(14.408,3)	(29.141,9)	(49.843,8)	(4.121,3)	(88.618,8)	(46.845,7)
Pembiayaan	11.121,2	29.415,6	42.456,5	84.071,8	112.583,3	91.552
Pembiayaan Non Utang	(3.430,1)	16.438,6	6.413,3	11.372,2	28.662,2	4.623
Pembiayaan Utang	14.551,3	12.977,0	36.043,2	72.699,7	83.921,1	86.929
Kelebihan/Kekurangan Pembiayaan	(3.287,1)	273,7	(7.387,3)	79.950,5	23.964,5	44.706,3

Sumber : Kementerian Keuangan dan LKPP 2010

Pembiayaan yang digunakan untuk menutup defisit bersumber dari pembiayaan utang dan pembiayaan non utang. Penentuan jenis besaran pembiayaan tersebut mempertimbangkan potensi masing-masing sumber dengan memperhitungkan tingkat risiko dan beban biaya yang akan ditanggung pemerintah. Kebijakan dalam memanfaatkan sumber pembiayaan tersebut dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan efisiensi, kemampuan penyediaan dana dan dampaknya di masa yang akan datang. Dari tabel 1.1 di atas terlihat bahwa sejak tahun 2005 pembiayaan melalui utang cenderung menjadi sumber utama pembiayaan, karena semakin terbatasnya sumber non utang. Hal ini berkontribusi pada peningkatan nominal utang pemerintah Indonesia dari tahun ke tahun yang sampai dengan tahun 2010 telah mencapai Rp 1.676,85 triliun.

Sementara Indonesia masih menggunakan utang sebagai salah satu sumber pembiayaan, di awal tahun 2000 negara-negara seperti Uni Emirat Arab, Bahrain, Qatar, Malaysia, Pakistan telah mengembangkan lembaga keuangan Islam berikut instrumen-instrumen perbankan dan investasi dalam pembangunan ekonominya. Diantaranya adalah penerbitan sukuk sebagai instrumen alternatif pembiayaan Negara baik untuk keperluan rutin maupun pembiayaan pembangunan proyek-proyek infrastruktur. Sebagai ilustrasi, Uni Emirat Arab dan Malaysia pada tahun 2007 menerbitkan sukuk senilai US\$ 25 milyar. Nilai tersebut setara dengan 75 % dari sukuk yang diterbitkan di seluruh dunia pada saat itu. Di Indonesia sendiri seiring dengan upaya perbaikan ekonomi maka kepercayaan akan lembaga keuangan syariah semakin baik setelah bank syariah terbukti tetap berdiri disaat bank konvensional mengalami krisis.

Fenomena dan perkembangan instrumen keuangan yang berlandaskan syariah di pasar keuangan tersebut telah memicu pemerintah Indonesia untuk mencari alternatif instrumen keuangan yang dapat mendukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sukuk sebagai instrumen keuangan syariah merupakan alternatif untuk menyerap dana masyarakat dalam mengembangkan sumber pembiayaan anggaran negara. Dalam rangka memperluas basis pembiayaan anggaran negara itulah, pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara disamping sebagai

landasan dalam upaya pengembangan instrumen pembiayaan berdasarkan prinsip syariah untuk: (1) menciptakan *benchmark* instrumen keuangan syariah baik di pasar keuangan syariah domestik maupun internasional; (2) memperluas dan mendiversifikasi basis investor; (3) mengembangkan alternatif instrumen investasi baik bagi investor dalam negeri maupun luar negeri yang mencari instrumen keuangan berbasis syariah; dan (4) mendorong pertumbuhan pasar keuangan syariah di Indonesia.

Hal mendasar yang membedakan antara sukuk negara dengan surat berharga konvensional (obligasi) adalah mengenai pendapatan yang diterima dari investasi tersebut. Pendapatan investasi dalam sukuk dikenal dengan istilah imbalan/bagi hasil bukan bunga sebagaimana dikenal dalam instrumen keuangan konvensional. Disamping itu dalam transaksi sukuk diperlukan sejumlah tertentu aset yang digunakan sebagai dasar untuk melakukan transaksi (*underlying asset*) dengan menggunakan akad berdasarkan prinsip syariah. Di dalam sukuk, *underlying asset* dibutuhkan sebagai jaminan bahwa penerbitan sukuk didasarkan nilai yang sama dengan aset yang tersedia. Oleh karenanya, aset harus memiliki nilai ekonomis, baik berupa aset berwujud atau tidak berwujud, termasuk proyek yang akan atau sedang dibangun. Adapun fungsi *underlying asset* tersebut adalah: (i) untuk menghindari riba, (ii) sebagai prasyarat untuk dapat diperdagangkannya sukuk di pasar sekunder, dan (iii) akan menentukan jenis struktur sukuk (Sudarsono, 2008). Dalam kaitan penerbitan sukuk negara, maka yang dijadikan *underlying asset* adalah Barang Milik Negara (BMN) yang dikelola pemerintah.

Barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Berdasar data Kementerian Keuangan sejak tahun 2008 hingga akhir 2010 pemerintah telah menerbitkan SBSN senilai 25,716 triliun dalam mata uang rupiah dan SBSN Global sebesar US\$ 650 juta atau setara dengan 6,110 triliun dengan total nilai *underlying asset* berupa Barang Milik Negara sebesar 32,672 triliun. Keberadaan BMN tersebut berada dibawah kewenangan

Kementerian/lembaga yang menggunakannya dimana lokasi asetnya berada di Jakarta maupun di luar Jakarta.

Jika dibandingkan dengan surat berharga konvensional yang terbit sejak 2008 sampai dengan 2009 yang sebesar Rp 78,21 triliun atau sejak 2002 sampai dengan 2009 senilai Rp. 965,239 triliun maka jelas sukuk negara jauh tertinggal. Hal tersebut dapat dipahami mengingat surat berharga konvensional tidak mengharuskan adanya *underlying asset* untuk mendukung transaksinya, disamping bahwa surat berharga konvensional sudah lebih dikenal oleh investor dalam dan luar negeri. Hal yang menarik dicermati tentunya adalah kesiapan BMN sebagai *underlying asset* mendampingi penerbitan sukuk negara. Ada kriteria-kriteria tertentu agar BMN dapat dijadikan *underlying asset*; diantaranya adalah memiliki nilai ekonomis, dalam kondisi layak/baik, dan telah tercatat dalam dokumen penatausahaan BMN. Untuk memenuhi kriteria tersebut ternyata tidak mudah bagi para pengguna BMN dalam hal ini satuan kerja-satuan kerja yang berada dibawah suatu Kementerian atau lembaga. Kondisi itu terjadi karena tata kelola BMN tidak dilakukan dengan baik dan sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Dan itu dibuktikan dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP).

Opini BPK terhadap LKPP sejak tahun 2004 sampai dengan 2008 adalah *disclaimer* atau tidak memberikan pendapat (TMP). Artinya laporan keuangan tidak dapat diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan, sehingga pemeriksa tidak dapat memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji material yang berakibat informasi keuangan dalam laporan keuangan tidak dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK, 2009). Lebih lanjut dijelaskan bahwa salah satu indikasinya adalah lemahnya sistem pengendalian internal. Terkait dengan tata kelola BMN untuk hasil pemeriksaan tahun anggaran 2008 ditandai dengan terdapatnya 8.200 satuan kerja dari 22.307 atau sekitar 36,76 % yang belum membukukan hasil revaluasi aset tetap senilai Rp77,32 triliun dan terdapat aset tetap pada kementerian/lembaga senilai Rp15,97 triliun yang belum dapat dijelaskan keberadaannya oleh satuan kerja terkait. Untuk itu, inventarisasi seluruh barang milik negara yang tersebar di pelosok Indonesia mutlak harus dilakukan agar

terpotret secara jelas nilai aset/kekayaan negara yang saat ini berada di penguasaan masing-masing kementerian/lembaga negara. Selanjutnya setelah itu dilakukan tahap penilaian ulang (revaluasi) aset / kekayaan negara, khususnya yang berupa tanah dan/atau bangunan oleh Pengelola Barang guna mendapatkan nilai wajar atas aset tetap tersebut.

Kondisi tata kelola BMN yang kurang baik tersebut tentu akan berpengaruh kepada kebijakan pemerintah dalam mendapatkan sumber pembiayaan APBN melalui penerbitan sukuk. Di satu sisi sukuk sebagai alternatif sumber pembiayaan memiliki potensi besar untuk memobilisasi dana investor atau masyarakat dalam berperan mengisi pembangunan. Di sisi lain sesuai prinsip syariah bahwa penerbitan sukuk harus didukung oleh *underlying asset* berupa barang milik negara yang telah memenuhi kriteria. Konsekuensinya pemerintah akan memiliki pilihan yang terbatas manakala tata kelola BMN tersebut tidak segera diperbaiki.

Permasalahannya kemudian adalah mana yang harus didahulukan; memperbaiki tata kelola BMN (variabel bebas) dengan harapan potensi penerbitan sukuk semakin meningkat (variabel terikat) **atau** pemerintah mulai menetapkan sukuk sebagai investasi yang harus digiatkan sebagai bagian dari kebijakan pembiayaan anggaran negara dengan konsekuensi harus memiliki *underlying asset* berapapun nilainya (variabel bebas) dengan harapan dapat memicu perbaikan (kualitas) tata kelola BMN secara komprehensif dan menyeluruh (variabel terikat).

Penelitian yang penulis ajukan memilih alternatif kedua yaitu melihat pengaruh penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN terhadap kualitas tata kelola barang milik Negara. Islam adalah agama *rahmatan lil alamin* – karunia bagi alam semesta. Dimanapun kehadirannya apakah itu di masyarakat, keluarga, sistem politik atau perekonomian suatu bangsa pasti akan memberi pengaruh atau manfaat. Setidaknya dapat memberikan inspirasi untuk perbaikan suatu peradaban. Sesungguhnya Allah akan menambahkan nikmatnya jika kita mau bersabar dan bersyukur atas apa yang telah dikaruniakan-Nya.

## 1.2 Perumusan Masalah

Kualitas tata kelola barang milik negara merupakan salah satu fenomena yang menjadi perhatian pemerintah dalam upaya memperbaiki kinerja pengelolaan keuangan negara secara menyeluruh. Masalah tersebut menjadi hambatan dalam memperbaiki opini laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) yang diperiksa oleh BPK. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, pasal 3 ayat (2) menyebutkan pengelolaan barang milik negara/daerah meliputi: perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Permasalahan atas pengadaan antara lain adalah pengadaan aset yang terlalu mahal atau spesifikasi aset yang diperoleh tidak sesuai kebutuhan. Dalam hal penggunaan misalnya Aset tidak dapat digunakan atau biaya operasional terlalu tinggi. Dalam hal pemanfaatan antara lain pengadaan aset tidak bermanfaat, aset dimanfaatkan oleh yang tidak berhak, atau kerjasama pemanfaatan aset negara merugikan Negara. Dari sisi penilaian barang milik negara antara lain Aset tidak dapat diukur nilainya atau nilai aset *overstated* atau *understated*. Terkait dengan penatausahaan masalah yang timbul adalah laporan aset tidak sinkron dengan laporan keuangan atau ada catatan sebagai temuan hasil pemeriksaan BPK terhadap LKPP. Dapat disimpulkan bahwa secara umum permasalahan yang mengemuka meliputi aspek penatausahaan, inventarisasi, dan pengamanan (fisik dan legal) barang milik negara.

Pengaruh penerbitan sukuk negara terhadap kualitas pengelolaan barang milik negara terkait dengan nilai penyertaan aset yakni barang milik negara yang digunakan untuk menjamin sukuk yang dijual kepada masyarakat. Semakin besar nilai aset sukuk mengindikasikan adanya perbaikan dalam pengelolaan barang milik negara. Ironisnya nilai aset barang milik negara yang tercantum dalam LKPP hasil audit BPK belum sepenuhnya menggambarkan kondisi barang milik negara yang memenuhi kriteria sebagaimana dikehendaki dalam persyaratan *underlying asset* SBSN yaitu mempunyai nilai ekonomis, fisiknya baik dan layak digunakan, tercatat, dan tidak dalam sengketa hukum. Hal tersebut dapat dimaklumi mengingat pemeriksaan yang dilakukan BPK tidak sepenuhnya

melakukan pengujian atas seluruh aset barang milik negara yang berada dalam penggunaan Kementerian/lembaga yang menjadi obyek pemeriksaan BPK.

Disisi lain, terkait dengan pemanfaatan barang milik negara sebagai *underlying asset*, pemerintah hanya menggunakan aset sukuk sebatas sebagai jaminan sebagaimana yang selama ini dimaknai dari tujuan optimalisasi pemanfaatan barang milik negara.

Berdasar perumusan masalah di atas, maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Sejauh mana pengaruh realisasi penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN terhadap tata kelola barang milik negara ?
2. Apakah penerbitan sukuk negara efektif dalam mendorong optimalisasi pemanfaatan barang milik negara?
3. Apakah kebijakan pembiayaan APBN berpengaruh terhadap penerbitan sukuk negara ?

### **1.3 Definisi dan Batasan Penelitian**

Fokus permasalahan yang akan diteliti dalam tesis ini adalah mengetahui gambaran kualitas tata kelola barang milik negara dengan adanya penerbitan sukuk negara. Pengertian *tata kelola* dalam penelitian ini adalah suatu proses pengurusan barang milik negara yang mengacu pada kaidah-kaidah tertentu yang mendorong terpenuhinya persyaratan penggunaan barang milik negara sebagai aset SBSN atau sukuk negara. Sedangkan makna *kualitas* adalah mengacu pada kriteria yang harus dipenuhi oleh barang milik negara agar dapat dijadikan *underlying asset* yaitu bernilai ekonomis, layak/baik, tercatat, dan bebas dari sengketa.

Penelitian dibatasi pada realisasi penerbitan sukuk negara sejak tahun 2008 sampai dengan 2010. Tahun 2008 adalah periode dimana Pemerintah pertama kali menerbitkan sukuk negara atau Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) sebagai bagian dari instrumen pembiayaan APBN. Untuk pengujian subyek penelitian aset SBSN sebagai *underlying transaction* diambil secara penuh (populasi) dari 22 Kementerian/Lembaga. Penelitian juga mencoba mengkaji makna *pemanfaatan*

sebagaimana tertuang dalam tujuan penerbitan sukuk negara yaitu mengoptimalkan *pemanfaatan* barang milik negara. Hambatan dalam penelitian adalah peneliti tidak dapat mengakses dan mendapatkan data dari sumber data (Kementerian Keuangan cq Ditjen Pengelolaan Utang) menyangkut data barang milik negara yang dijadikan aset sukuk negara dilihat dari sisi jenis, volume, nilai, dan status karena dipandang rahasia dan bukan untuk konsumsi publik. Peneliti hanya mendapatkan data global menyangkut jumlah Kementerian/Lembaga yang asetnya dijadikan barang milik negara berikut dengan nilai total aset sukuk negara per tahunnya.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. pengaruh realisasi penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN terhadap kualitas tata kelola barang milik negara;
2. hubungan realisasi penerbitan sukuk negara terhadap optimalisasi pemanfaatan barang milik negara.
3. hubungan kebijakan pembiayaan APBN dengan realisasi penerbitan sukuk negara;

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan berguna secara teori maupun praktis, yaitu dapat:

1. Memberi sumbangan pemikiran bagi kajian pengembangan dan pemanfaatan instrumen investasi.
2. Memperluas kajian ilmu keuangan dan ekonomi syariah yang dapat diaplikasikan dalam tata kelola pemerintahan.
3. Memberi masukan kepada Pemerintah pentingnya instrumen investasi syariah yang dapat memberi perbaikan kinerja pengelolaan barang milik negara.
4. Membuka wawasan masyarakat tentang pentingnya berinvestasi secara syariah sebagai alternatif dalam turut mengisi pembangunan negeri ini.

#### **1.6 Kerangka Pemikiran**

Salah satu unsur dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah pembiayaan. Kebijakan pembiayaan APBN merupakan solusi dari kebijakan pemerintah yang sudah meninggalkan sistem anggaran berimbang dan beralih kepada kebijakan defisit anggaran (dimungkinkannya belanja negara melebihi pendapatan negara). Artinya untuk menutup defisit tersebut pemerintah mencari anggaran tambahan melalui pembiayaan. Pembiayaan sendiri bersumber dari utang dan non utang. Utang diperoleh melalui penerbitan surat berharga negara dan penarikan pinjaman baik dalam negeri maupun luar negeri. Surat berharga negara sendiri saat ini berasal dari penerbitan Surat Utang Negara (SUN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN).

Keputusan menerbitkan SBSN untuk menunjang pembiayaan defisit APBN merupakan kebijakan pemerintah dalam upaya memperluas basis pembiayaan anggaran negara. Ini berarti pemanfaatan BMN yang dikelola negara untuk dijadikan *underlying asset* harus memenuhi kriteria tata kelola yang baik. Konsekuensinya bahwa kebijakan pembiayaan untuk memperluas dan mendiversifikasi basis investor melalui instrumen syariah seperti SBSN harus mendorong pemerintah untuk memperbaiki pengelolaan BMN.

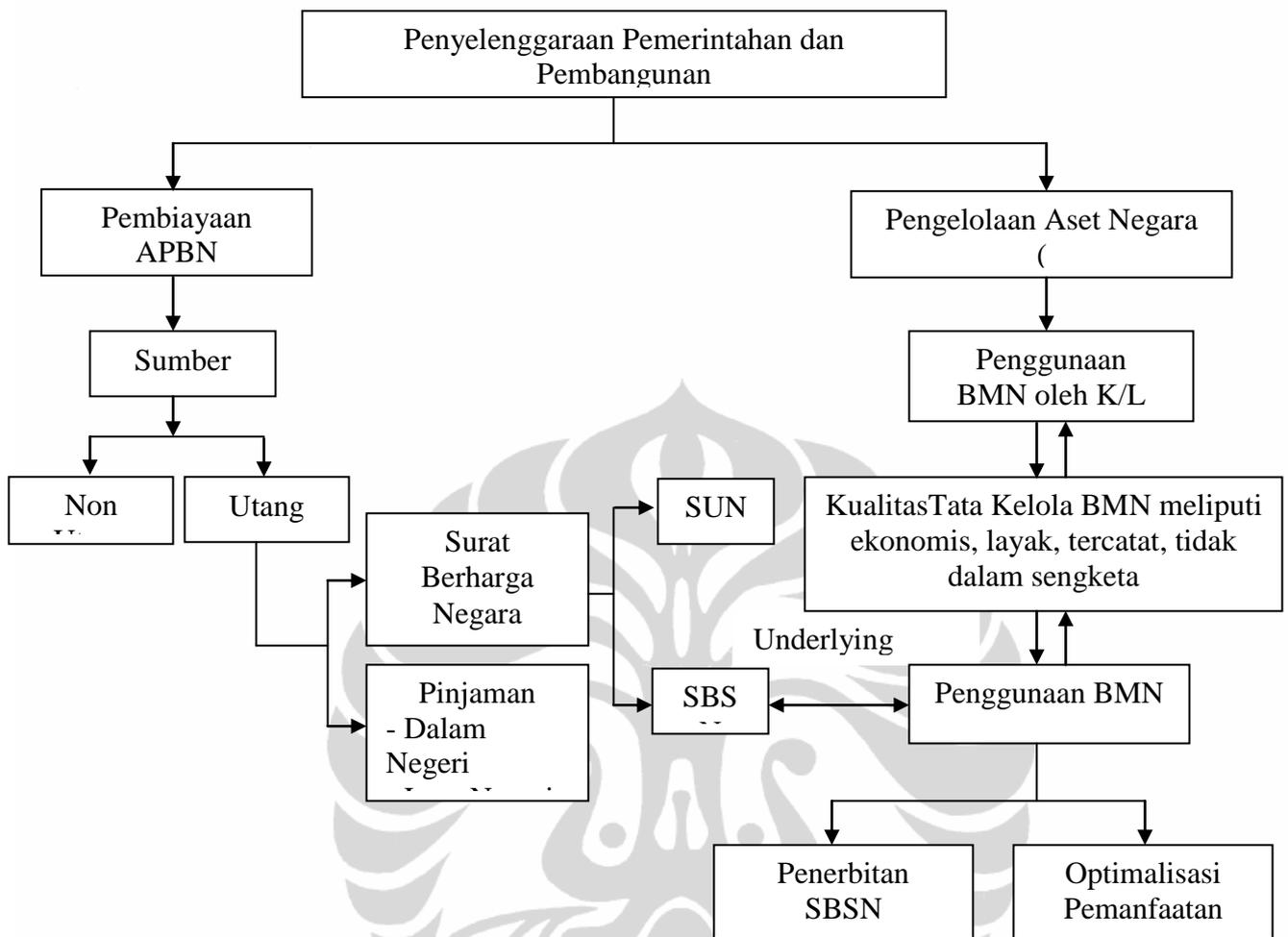
Diantara permasalahan yang dihadapi pemerintah dalam pengelolaan keuangan Negara adalah masih lemahnya pengelolaan barang milik Negara di setiap Kementerian/Lembaga. Hal ini diindikasikan dengan opini BPK atas laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang hingga tahun 2008 masih *disclaimer* dan ada perbaikan di tahun 2009 menjadi wajar dengan pengecualian. Kondisi yang dihadapi dari tahun ke tahun relative sama seperti BMN yang belum diinventarisasi, status kepemilikan yang belum jelas, hingga revaluasi nilai barang milik Negara yang belum dilakukan. Upaya perbaikan terus dilakukan pemerintah, terutama sejak tahun 2008 mulai menghasilkan perubahan pengelolaan yang lebih baik. Apalagi sejak pemerintah mulai meluncurkan sukuk Negara atau SBSN sebagai alternative pembiayaan APBN.

Keberadaan SBSN sebagai produk instrumen keuangan berbasis syariah dalam sistem perekonomian Indonesia telah memiliki legitimasi hukum yang kuat melalui UU 19/2008. Penerbitan SBSN merupakan wujud pengakomodasian

prinsip syariah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan melalui dukungan pembiayaan APBN. Prinsip syariah dalam SBSN telah mensyaratkan adanya *underlying asset* yang diambil dari BMN. BMN yang menjadi *underlying asset* tentu harus yang baik dan mempunyai nilai ekonomis, tidak bermasalah dalam pengurusannya, dan tidak dalam sengketa. Kondisi itu tentunya mengharuskan ada perbaikan dalam pengelolaan BMN agar dapat menjadi jaminan yang siap pakai dalam menunjang pembiayaan APBN.

Seperti halnya obligasi konvensional yang harus memberikan bunga kepada para pemegang surat berharga itu, sukuk negara pun tidak terlepas dari kewajiban tersebut berupa pemberian imbalan, atau *fee*. Kewajiban tersebut tentunya akan membebani belanja negara melalui mata anggaran bunga yang harus dibayar. Kondisi ini merupakan hal wajar dalam hubungan utang piutang antara dua pihak. Namun satu hal mesti disadari bahwa SBSN berbeda dengan obligasi konvensional. Yang satu merupakan instrumen utang sedang SBSN merupakan instrumen investasi. Perbedaan tersebut berimplikasi terhadap penyikapan pengambilan risiko. Dalam utang maka risiko terbesar ditanggung oleh si peminjam, sedangkan dalam investasi (syariah) risiko ditanggung oleh kedua pihak yang bertransaksi. Jika dikaitkan dengan salah satu tujuan penerbitan SBSN yaitu mengoptimalkan pemanfaatan BMN, maka kondisi tersebut dapat dianalisis. Apakah pemanfaatan BMN sudah dilakukan secara optimal dalam artian bahwa BMN yang dijadikan *underlying asset* tidak sebatas dimanfaatkan sebagai pelengkap/jaminan syariah saja tetapi lebih jauh lagi sebagai aset yang dapat memberikan nilai tambah secara ekonomis.

Penelitian yang diajukan bertujuan untuk menganalisis dan membuktikan apakah penerbitan instrumen keuangan yang Islami berdasar kebijakan pembiayaan yang berorientasi pada pemilihan produk investasi yang berbasis syariah akan berpengaruh pada peningkatan tata kelola dan optimalisasi pemanfaatan BMN. Outputnya adalah tersedianya informasi yang valid, andal, dan akurat yang diperlukan oleh pemangku kepentingan. Sedangkan *outcomenya* adalah terkelolanya dan termanfaatkannya barang milik negara bagi kepentingan masyarakat dan bangsa. Adapun kerangka pemikiran di atas dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran Penelitian

### 1.7 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka teori di atas, dengan menggunakan metode deduksi, maka penulis mengajukan hipotesis sebagai berikut:

**Semakin banyak sukuk negara dihasilkan maka semakin baik tata kelola barang milik negara.**

### 1.8 Metode Penelitian

Sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini yaitu pengaruh penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN terhadap kualitas tata kelola barang milik negara, maka dengan pertimbangan untuk

mendapatkan hasil yang lebih terukur, penelitian diarahkan pada penelitian populasi yaitu mengambil seluruh subyek penelitian, dalam hal ini adalah kementerian/lembaga pemerintah yang mengelola barang milik negara yang dijadikan *underlying asset* sebanyak 22 Kementerian/Lembaga.

Jenis penelitian ini merupakan penelitian kausalitas dengan menggunakan metode analisis deskriptif inferensi, yakni menjelaskan data yang bersifat kuantitatif secara narasi.

Metode pengumpulan data yang dipakai menggunakan data sekunder berupa studi literatur, pengamatan dan wawancara dengan pihak-pihak terkait. Data sekunder dari studi literatur diperoleh dari buku-buku teks, laporan-laporan kinerja, media massa, dan *browsing* melalui internet. Pengamatan dan wawancara dilakukan di instansi pemerintah yang relevan dengan obyek penelitian yaitu Kementerian Keuangan cq Direktorat Jenderal Pengelolaan Kekayaan Negara dan Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang. Terkait dengan jenis dan nilai barang milik negara, data sekunder diperoleh dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun anggaran 2008 sampai dengan 2010 hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan RI.

Dalam menganalisis data digunakan analisis kuantitatif dengan menggunakan model regresi. Model ini digunakan untuk menerangkan hubungan (korelasi) dan pengaruh dari penerbitan sukuk negara terhadap kualitas tata kelola barang milik negara..

## **1.9 Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini adalah:

### **1. PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang penelitian, perumusan masalah, batasan penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, hipotesis penelitian, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

### **2. LANDASAN TEORI**

Bab ini menjelaskan landasan teori yang digunakan atas variabel-variabel penelitian yang meliputi antara lain pengertian keuangan negara, konsep tata

kelola Barang Milik Negara, keuangan publik Islam, investasi Islam, penerbitan sukuk negara, kebijakan pembiayaan APBN yang berbasis syariah.

### 3. METODE PENELITIAN

Bab ini mengupas jenis dan metode penelitian, instrumen penelitian, populasi, serta metode analisis data yang menggunakan analisis statistik dibantu dengan program SPSS (*Statistical Package for Socials Science*).

### 4. HASIL PENELITIAN (ANALISIS PENGARUH PENERBITAN SUKUK NEGARA TERHADAP KUALITAS TATA KELOLA DAN PEMANFAATAN BARANG MILIK NEGARA)

Bab ini menjelaskan hasil penelitian yang telah dilakukan, baik mengenai deskriptif data, pengujian hipotesis, penafsiran, dan pembahasan semua hasil penelitian.

### 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menyajikan kesimpulan dari uraian bab-bab sebelumnya berikut saran sebagai salah satu pemecahan permasalahan yang diajukan.



## **2. LANDASAN TEORI**

### **2.1 Kebijakan Pembiayaan APBN Dalam Konsep Keuangan Negara**

#### **2.1.1 Pengertian Keuangan Negara**

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Dalam Penjelasan Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara ditinjau dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan.

Dari sisi obyek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/d daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan demikian pengertian keuangan negara meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;

3. Penerimaan negara;
4. Pengeluaran negara;
5. Penerimaan daerah;
6. Pengeluaran daerah;
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum;
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Undang-Undang juga mengamanahkan agar keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Sebagai wujud pengelolaan keuangan negara maka disusunlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditetapkan tiap tahun dengan Undang-Undang dimana Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.

### **2.1.2 Kebijakan Pembiayaan APBN**

Dalam konsep keuangan negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan perwakilan Rakyat. Sebagai wujud pengelolaan keuangan negara, APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Belanja negara adalah kewajiban pemerintah

pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Sedangkan Pembiayaan didefinisikan sebagai setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Struktur APBN saat ini dikomposisikan sebagai berikut:

#### A. Pendapatan Negara

1. Penerimaan Pajak
2. Penerimaan Bukan Pajak
3. Hibah

#### B. Belanja Negara

1. Belanja Pemerintah Pusat
2. Belanja daerah

#### C. Pembiayaan

1. Pembiayaan Dalam Negeri
2. Pembiayaan Luar Negeri

Pembiayaan diperlukan sebagai konsekuensi dari kewajiban yang harus dikeluarkan pemerintah melalui belanja negara yang tidak dapat dipenuhi dari pendapatan negara. Kewajiban pemerintah antara lain berupa pembayaran utang yang telah jatuh tempo, dan biaya pembangunan infrastruktur. Sejak Tahun Anggaran 2000, Indonesia menerapkan *anggaran defisit* menggantikan anggaran *berimbang dan dinamis* yang telah digunakan selama lebih dari tiga puluh tahun. Defisit atau surplus merupakan selisih antara penerimaan dan pengeluaran. Pengeluaran yang melebihi penerimaan disebut defisit; sebaliknya, penerimaan yang melebihi pengeluaran disebut surplus.

Pembiayaan defisit APBN adalah semua jenis pembiayaan yang digunakan untuk menutup defisit anggaran negara dalam APBN. Kebijakan tersebut merupakan keputusan politik Pemerintah yang dimaksudkan antara lain untuk:

- a. Menjaga stimulus fiskal melalui misalnya pembangunan infrastruktur, pertanian dan energi, dan proyek padat karya;

- b. Pengembangan peningkatan kesejahteraan masyarakat misalnya PNPM, BOS, Jamkesmas, Raskin, subsidi;
- c. Mendukung pemulihan dunia usaha termasuk misalnya insentif pajak;
- d. Mempertahankan anggaran pendidikan 20 %;
- e. Peningkatan anggaran Alat Utama Sistem Pertahanan (Alutsista);
- f. Melanjutkan reformasi birokrasi.

Skema pembiayaan saat ini yang digunakan pemerintah sebagai berikut:

*Pembiayaan (A + B)*

*A. Pembiayaan Dalam Negeri*

*1. Perbankan dalam negeri*

- a. Rekening Dana Investasi (RDI)*
- b. Rekening Pemerintah*

*2. Non-perbankan dalam negeri*

- a. Penerimaan Privatisasi*
- b. Hasil Pengelolaan Aset*
- c. Surat Berharga Negara (neto)*
  - i. Penerbitan Surat Utang Negara/Obligasi Pemerintah*
  - ii. Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)*
  - iii. Pembayaran Cicilan Pokok Hutang/Obligasi DN*
- d. Dana Investasi Pemerintah dan Restrukturisasi BUMN*

*B. Pembiayaan Luar Negeri (neto)*

*1. Penarikan Pinjaman Luar Negeri (bruto)*

- a. Pinjaman Program*
- b. Pinjaman Proyek*

*2. Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN*

### 2.1.3 Utang Sebagai Penyangga Pembiayaan

Pembiayaan APBN dapat pula dikategorikan dari sisi sumber perolehan anggaran yaitu dari utang dan non utang. Utang diperoleh melalui penerbitan *Surat Berharga Negara* dan penarikan *Pinjaman (Dalam atau Luar Negeri)*. Surat Berharga Negara sendiri dapat bersumber dari penerbitan surat berharga konvensional dan surat berharga syariah baik dalam denominasi rupiah maupun valuta asing.

Berdasar Laporan Perkembangan Utang yang diterbitkan Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan RI (2009) dijelaskan bahwa pembiayaan melalui utang diambil dengan memperhatikan kebijakan sebagai berikut:

- a. Tidak ada agenda politik yang dipersyaratkan oleh pihak kreditor;
- b. Persyaratan lunak (jangka panjang, biaya relatif ringan), terutama dari multilateral dan kreditor bilateral;
- c. Mengutamakan penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) Rupiah di pasar dalam negeri dengan:
  1. mewujudkan kemandirian dalam pembiayaan APBN;
  2. mendukung pengembangan pasar modal dengan memperluas basis investor melalui diversifikasi berbagai instrumen investasi bagi masyarakat;
  3. membantu pengelolaan likuiditas pasar, misalnya melalui penerbitan instrumen pasar uang (SPN).
- d. Membuka akses sumber pembiayaan di pasar internasional (global bond, global sukuk, samurai bond) untuk meningkatkan posisi tawar Pemerintah sebagai peminjam (*upper- hand borrower*).

Selanjutnya pembiayaan melalui utang harus memenuhi prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana diharapkan dalam Peraturan Perundang-undangan antara lain UU No. 24/2002 tentang Surat Utang Negara, UU No. 19/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, dan Peraturan Pemerintah No. 2/2006 tentang Tatacara Pengadaan Pinjaman dan/atau Hibah luar Negeri dan Penerusan

Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri. Diantara prinsip-prinsip *good governance* tersebut adalah:

- a. Pengadaan/penerbitan utang melalui mekanisme APBN (mendapat persetujuan DPR);
- b. Koordinasi Pemerintah (Kementerian Keuangan, Kementerian PPN/Bappenas), dan Bank Indonesia dalam perencanaan dan pengelolaan utang;
- c. Pengawasan perdagangan Surat Berharga Negara di pasar sekunder oleh otoritas pasar modal;
- d. Pertanggungjawaban pengelolaan utang dan publikasi data dan informasi utang.

Outstanding Utang Pemerintah Indonesia sampai dengan 2010 telah mencapai Rp 1.676,85 triliun dengan komposisi sebagai berikut:

1. Surat Berharga Negara Denominasi Rupiah (Triliun Rupiah)	902,43
2. Surat Berharga Negara Denominasi Valas (Triliun Rupiah)	161,97
3. Pinjaman Denominasi Rupiah (Triliun Rupiah)	0,17
4. Pinjaman Denominasi Valas (Triliun Rupiah)	612,28

Secara keseluruhan, kenaikan nilai nominal utang tersebut disebabkan oleh:

- a. adanya defisit APBN setiap tahun
- b. kebutuhan pelunasan utang jatuh tempo (*refinancing*)
- c. perubahan nilai tukar rupiah yang menyebabkan perubahan nilai nominal utang luar negeri dalam rupiah
- d. pengeluaran pembiayaan untuk pendanaan risiko fiskal dan partisipasi pemerintah dalam menunjang program pembangunan infrastruktur; dan
- e. berkurangnya sumber pembiayaan APBN dari non utang, misalnya privatisasi BUMN dan hasil pengelolaan aset.

Kondisi ini mengharuskan pemerintah untuk mengelola utang dengan baik agar utang senantiasa dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan yang ditetapkan.

Cakupan strategi pengelolaan utang meliputi utang dalam bentuk sekuritas dan non sekuritas (pinjaman). Pinjaman terbagi atas pinjaman tunai dan pinjaman yang terkait dengan kegiatan untuk Kementerian/Lembaga dan/atau BUMN/Pemerintah daerah melalui penerusan pinjaman. Utang dalam bentuk

sekuritas terdiri dari surat berharga konvensional dan syariah baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing. Sedangkan non-sekuritas adalah dalam bentuk pinjaman yang dapat bersumber dari dalam negeri maupun luar negeri.

Utang dalam bentuk tunai dilakukan melalui penerbitan Surat Berharga Negara dan penarikan pinjaman program. Sedangkan utang yang diterima dalam bentuk non tunai adalah pembiayaan yang terkait langsung dengan kegiatan yang nilainya dikonversi dalam mata uang lokal.

Utang memiliki peran cukup besar dalam penyusunan APBN. Hal ini disebabkan banyaknya keterkaitan utang pada postur APBN, yaitu pada:

- a. Belanja Negara melalui pembayaran bunga utang,
- b. Pendapatan Negara melalui penerimaan perpajakan dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), dan
- c. Pembiayaan Negara melalui penerbitan SBN neto, penarikan pinjaman luar negeri neto, dan penarikan pinjaman dalam negeri.

Risiko utang dapat dikelompokkan menjadi risiko pasar dan risiko *refinancing*. Risiko pasar meliputi risiko *nilai tukar* dan risiko *tingkat bunga*.

Risiko tingkat bunga dapat diukur melalui porsi utang dengan tingkat bunga tetap terhadap total utang. Semakin tinggi porsi utang dengan tingkat bunga tetap menunjukkan semakin rendahnya risiko tingkat bunga. Dalam tahun 2005 – 2009, risiko tingkat bunga cenderung menurun yang ditunjukkan oleh meningkatnya porsi utang dengan tingkat bunga tetap. Upaya yang telah dilakukan untuk mengurangi risiko tingkat bunga antara lain:

- a. memprioritaskan penerbitan/pengadaan utang baru dengan tingkat bunga tetap;
- b. melakukan program debt switch melalui penukaran utang dengan tingkat bunga mengambang dan menggantikannya dengan penerbitan utang dengan tingkat bunga tetap.

#### **2.1.4 Surat Berharga Syariah Negara Sebagai Pembiayaan Utang**

Penerbitan surat berharga syariah negara atau sukuk negara sebagai instrumen utang merupakan konsekuensi dari kebijakan pembiayaan APBN yang menempatkan sukuk negara sebagai bagian dari surat berharga negara. Hal itu

sejalan dengan keinginan Pemerintah untuk memberi landasan bagi instrumen keuangan berbasis syariah yang dapat berperan dalam pembangunan negeri ini. Penerbitan surat berharga konvensional selama ini dinilai telah memberikan kontribusi yang memadai dalam menunjang pembiayaan APBN untuk menutup defisit serta pembayaran pokok dan cicilan utang negara. Karena itulah diantara tujuan penerbitan sukuk negara adalah untuk mendiversifikasi sumber pembiayaan dan memperluas basis investor. Penempatan sukuk negara sebagai instrumen utang tidak berarti menjadikannya sama seperti pemahaman utang sebagaimana dinisbahkan kepada Surat Utang Negara. Masing-masing memiliki kriterianya sendiri. Perbedaan yang hakiki antara lain berupa penggunaan konsep imbalan dan bagi hasil sebagai pengganti bunga, adanya suatu transaksi pendukung berupa sejumlah tertentu aset yang menjadi dasar penerbitan sukuk, serta adanya *aqad* atau perjanjian antara para pihak berdasarkan prinsip-prinsip syariah.

Sampai dengan tahun 2010 Pemerintah telah menerbitkan surat berharga negara berdenominasi rupiah senilai Rp902,43 triliun. Dari jumlah tersebut, porsi sukuk negara sejak 2008 sampai dengan 2010 berjumlah Rp 31,826 triliun atau sekitar 3,5 %. Sedangkan sisanya sekitar Rp870 triliun atau 96,5 % merupakan surat berharga negara dari obligasi konvensional seperti Surat Utang Negara (SUN) dan Obligasi RI.

Berdasar komposisi penerbitan sukuk negara dibanding obligasi konvensional terlihat jelas bahwa volume penerbitan sukuk negara masih relatif kecil. Seperti diketahui dalam periode 3 tahun Pemerintah telah menerbitkan sukuk negara yang dapat diperjualbelikan sebesar 31,826 triliun. Sebagai perbandingan obligasi konvensional dalam 3 tahun awal periode 2002 sampai 2005 pemerintah telah menerbitkan sebesar kurang lebih Rp 145 Triliun (*Outstanding Government Securities as of December 31, 2010* – Direktorat Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan). Rendahnya porsi sukuk negara dibanding obligasi konvensional dapat disebabkan beberapa faktor diantaranya belum tersosialisasikannya instrumen keuangan ini secara luas ke masyarakat, adanya persepsi masyarakat yang masih mempertimbangkan besaran keuntungan ketika menginvestasikan dananya, dan

kesiapan Pemerintah dalam penyediaan *underlying asset* sebagai dasar penerbitan sukuk.

Kebijakan lain terkait pembiayaan utang adalah dalam hal pengembalian pinjaman baik itu surat berharga negara maupun pinjaman dalam dan luar negeri. Untuk pengembalian pokok pinjaman yang sudah jatuh tempo atau pembayaran cicilan utang tidak diambil dari beban belanja negara melainkan dari pembiayaan itu sendiri. Artinya Pemerintah akan mengambil pinjaman atau menerbitkan surat berharga negara baru untuk menutup kewajiban tersebut. Kondisi tersebut terjadi pada penarikan pembiayaan baru yang salah satu tujuannya untuk menutup pembayaran utang obligasi konvensional yang sudah jatuh tempo. Sedangkan belanja negara dibebani kewajiban untuk membayar bunga atau imbalan dari penarikan pembiayaan di atas.

## **2.2 Tata Kelola Barang Milik Negara**

### **2.2.1 Pengertian**

Tata kelola secara bahasa berarti kaidah, aturan atau sistem bagaimana menyelenggarakan (pemerintahan) atau mengurus (perusahaan, organisasi dsb). Pengertian tata kelola biasanya dikaitkan dengan proses kinerja yang diharapkan dari suatu organisasi swasta atau pemerintah sehingga dikenal istilah seperti tata kelola perusahaan (*corporate governance*) atau tata kelola pemerintahan. Ada banyak definisi tentang tata kelola, diantaranya tata kelola perusahaan didefinisikan sebagai rangkaian proses, kebiasaan, kebijakan, aturan, dan institusi yang memengaruhi pengarahannya, pengelolaan, serta pengontrolan suatu perusahaan. Prinsip-prinsip dalam tata kelola antara lain adalah akuntabilitas, transparan, profesional, efisien dan efektif. Artinya prinsip-prinsip tersebut akan menentukan kualitas keberhasilan penyelenggaraan suatu perusahaan atau pemerintahan.

Pemahaman tata kelola terkait dengan barang milik negara (BMN) secara makro dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dimana pasal 3 menyebutkan (1) pengelolaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan

kepastian nilai. (2) Pengelolaan barang milik negara/daerah meliputi: perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Barang milik negara/daerah meliputi barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/APBD dan barang yang berasal dari perolehan lainnya yang syah.

Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah disampaikan bahwa dalam rangka menjamin terlaksananya tertib administrasi dan tertib pengelolaan barang milik negara/daerah diperlukan adanya kesamaan persepsi dan langkah secara integral dan menyeluruh dari unsur-unsur yang terkait dalam pengelolaan barang milik negara/daerah. Oleh karenanya pengelolaan barang milik negara/daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini mensyaratkan adanya penerapan prinsip atau kaidah tata kelola pemerintahan yang baik, diantaranya adalah:

1. Kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;
2. Transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik negara/daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar;
3. Akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik negara/daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
4. Efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah diarahkan agar barang milik negara/daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
5. Kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik negara/daerah serta penyusunan Neraca Pemerintah.

Berdasar PP 6/2006 tersebut juga dijelaskan bahwa pengelola barang milik negara adalah Menteri Keuangan. Di tingkat daerah, Gubernur/Bupati/Walikota adalah pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah. Sedangkan pengguna barang milik negara adalah Menteri/pimpinan lembaga selaku pimpinan Kementerian Negara/lembaga. Dan untuk tingkat daerah maka pengguna barang milik daerah adalah Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Dalam konteks sukuk negara, pengelolaan barang milik negara yang baik menjadi sangat penting karena dari ketersediaan barang milik negara yang siap digunakan sebagai *underlying asset* maka penerbitan sukuk negara menjadi mungkin. Harapannya adalah penggunaan barang milik negara sebagai aset sukuk akan memicu pengelolaan barang milik negara lainnya yang belum memenuhi kriteria yang disyaratkan untuk menjadi barang milik negara yang siap dimanfaatkan. Dengan demikian pengertian *tata kelola barang milik negara* dalam penelitian ini adalah suatu proses pengurusan barang milik negara yang mengacu pada prinsip-prinsip tertentu yang mendorong terpenuhinya persyaratan penggunaan barang milik negara sebagai aset SBSN atau sukuk negara.

### **2.2.2 Permasalahan Pengelolaan Barang Milik Negara**

Barang milik negara atau aset tetap negara merupakan salah satu sektor yang paling strategis dalam pengelolaan keuangan negara. Pada umumnya nilai barang milik negara paling besar dibandingkan akun lain pada Laporan Keuangan. Selain itu, keberadaannya sangat mempengaruhi kelancaran roda penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu, pengelolaan aset negara tidak bisa dipandang sebelah mata. Sistem Pengendalian Intern (SPI) atas pengelolaan aset tetap negara harus handal untuk mencegah penyimpangan yang dapat merugikan negara.

Opini BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) sejak tahun 2004 sampai dengan 2008 adalah *disclaimer* atau tidak memberikan pendapat (TMP). Artinya laporan keuangan tersebut tidak dapat diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan, sehingga pemeriksa tidak dapat memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji material yang berakibat informasi keuangan dalam laporan keuangan tidak dapat digunakan oleh para pengguna

laporan keuangan (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK, 2009). Lebih lanjut dijelaskan bahwa salah satu indikasinya adalah lemahnya sistem pengendalian intern. Terkait dengan tata kelola BMN untuk hasil pemeriksaan tahun anggaran 2008 adalah ditandai dengan terdapatnya 8.200 satuan kerja dari 22.307 atau sekitar 36,76 % yang belum membukukan hasil revaluasi aset tetap senilai Rp77,32 triliun dan terdapat aset tetap pada kementerian/lembaga senilai Rp15,97 triliun yang belum dapat dijelaskan keberadaannya oleh satuan kerja terkait. Walaupun dari tahun ke tahun telah ada perbaikan opini dari hasil pemeriksaan BPK terhadap Kementerian/Lembaga sebagaimana terlihat pada tabel di bawah, namun menyangkut penilaian atas aset tetap negara, BPK tidak dapat menjamin sepenuhnya bahwa nilai aset tetap yang tercantum dalam Neraca Pemerintah telah memenuhi kriteria tata kelola yang baik misalnya menyangkut keberadaan aset negara, status kepemilikan, atau telah terinventarisir atau belum. Hal itu dapat dimaklumi mengingat pemeriksaan BPK tidak selalu menguji secara keseluruhan obyek yang diperiksa karena adanya kendala-kendala baik dari obyek yang diperiksa maupun pemeriksanya. Dalam tahun anggaran 2008 total nilai aset tetap atau barang milik negara yang terdiri dari tanah, jalan, bangunan, mesin, dan aset lainnya tercatat di Neraca sebesar Rp633,75 triliun. Dan nilai tersebut bertambah di akhir tahun 2009 menjadi Rp930,40 triliun.

Tabel 2.1  
Perkembangan Opini BPK RI  
Atas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LK K/L)  
Tahun 2007 – 2010

OPINI BPK	2007		2008		2009		2010	
WTP	19	22%	39	47	57%	44%	53	63%
WDP	31	35%	31	27	33%	35%	29	35%
TW	1	1%	0	0	0%	0%	0	0%
TMP/DISCLAIMER	37	42%	19	9	11%	21%	2	2%
	<b>88</b>	<b>100%</b>	<b>89</b>	<b>83</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>

Sumber data: Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Tahun 2010

Sementara Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) selaku auditor internal pemerintah yang sejak 2003 diminta membantu menginventarisir optimalisasi penggunaan aset negara (aset tetap) di kementerian / lembaga negara telah menyampaikan permasalahan yang dihadapi pemerintah. Menurut laporan BPKP setidaknya ada 3 isu pokok yang harus segera mendapat perhatian pemerintah atas optimalisasi penggunaan aset negara, yaitu (1) mengenai penataan kembali tertib administrasi dan penggunaan aset negara, (2) pengembangan *database* BMN yang akurat dan komprehensif, serta (3) pengamanan aset negara secara hukum dan/atau fisik. Permasalahan pengelolaan barang milik negara juga dapat ditinjau dari sisi penilaian risiko. Identifikasi masalah dapat dilakukan terhadap lingkup kegiatan pengelolaan barang seperti pengadaan antara lain adalah pengadaan aset yang terlalu mahal atau spesifikasi aset yang diperoleh tidak sesuai kebutuhan. Dalam hal penggunaan misalnya Aset tidak dapat digunakan atau biaya operasional terlalu tinggi. Dalam hal pemanfaatan antara lain pengadaan aset tidak bermanfaat, aset dimanfaatkan oleh yang tidak berhak, atau kerjasama pemanfaatan aset negara merugikan Negara. Dari sisi penilaian barang milik negara antara lain aset tidak dapat diukur nilainya atau nilai aset *overstated* atau *understated*. Sedangkan dari sisi penatausahaan, laporan aset tidak sinkron dengan laporan keuangan dan aset tidak diketahui keberadaannya.

Kondisi dimana belum terinventarisasinya BMN dengan baik sesuai peraturan yang berlaku pada kementerian / lembaga negara menjadi sasaran dalam penataan dan penertiban BMN. Arahnya dari langkah-langkah penertiban BMN (inventarisasi dan penilaian) tersebut adalah bagaimana pengelolaan aset negara di setiap pengguna barang menjadi lebih akuntabel dan transparan, sehingga aset-aset negara mampu dioptimalkan penggunaan dan pemanfaatannya untuk menunjang fungsi pelayanan kepada masyarakat. Koridor pengelolaan barang milik negara memberikan acuan bahwa aset negara harus digunakan semaksimal mungkin mendukung kelancaran tupoksi pelayanan, dan dimungkinkannya fungsi budgeter dalam pemanfaatan aset untuk memberikan kontribusi penerimaan bagi negara. Untuk itu, penatausahaan, penilaian, dan pengamanan seluruh barang milik negara yang tersebar di pelosok Indonesia mutlak harus dilakukan agar terpotret secara jelas nilai aset/kekayaan negara yang saat ini berada di penguasaan

masing-masing kementerian/lembaga negara. Selanjutnya setelah itu dilakukan tahap penilaian ulang (revaluasi) aset / kekayaan negara, khususnya yang berupa tanah dan/atau bangunan oleh Pengelola Barang guna mendapatkan nilai wajar atas aset tetap tersebut.

### **2.2.3 Prioritas Arah Penertiban Barang Milik Negara**

Luasnya cakupan pengelolaan barang milik negara mengharuskan pemerintah bekerja secara simultan untuk membenahi semua aspek pengelolaan sejak perencanaan hingga pengawasan. Tujuannya adalah mewujudkan pengelolaan barang milik negara yang berpegang pada kaidah-kaidah tata kelola yang baik/*good governance*.

Sehubungan dengan permasalahan pengelolaan di atas, maka tujuan penertiban barang milik negara yang dilakukan pemerintah adalah:

1. Menginventarisasi dan mengamankan seluruh BMN pada Kementerian/Lembaga sesuai peraturan perundang-undangan;
2. Menyajikan nilai koreksi BMN pada Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga per akhir tahun anggaran;
3. Melakukan Sertifikasi BMN atas nama pemerintah Republik Indonesia.

Berdasarkan tujuan tersebut setidaknya ada 4 (empat) jenis pengelolaan barang milik negara yang menjadi acuan pemerintah yaitu penatausahaan, penilaian, pengamanan, dan pemanfaatan barang milik negara. Dalam penjelasan PP No. 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah di sampaikan hal-hal sebagai berikut:

#### **2.2.3.1. Penatausahaan**

Penatausahaan barang milik negara/daerah meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan. barang milik negara/daerah yang berada di bawah penguasaan pengguna barang/kuasa pengguna barang harus dibukukan melalui proses pencatatan dalam Daftar Barang Kuasa

Pengguna oleh kuasa pengguna barang, Daftar Barang Pengguna oleh pengguna barang dan Daftar Barang Milik Negara/Daerah oleh pengelola barang. Proses

inventarisasi, baik berupa pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan barang milik negara/daerah merupakan bagian dari penatausahaan. Hasil dari proses pembukuan dan inventarisasi diperlukan dalam melaksanakan proses pelaporan barang milik negara/daerah yang dilakukan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, dan pengelola barang.

Hasil penatausahaan barang milik negara/daerah digunakan dalam rangka:

- penyusunan neraca pemerintah pusat/daerah setiap tahun;
- perencanaan kebutuhan pengadaan dan pemeliharaan barang milik negara/daerah setiap tahun untuk digunakan sebagai bahan penyusunan rencana anggaran ;
- pengamanan administratif terhadap barang milik negara/daerah.

#### **2.2.3.2. Penilaian**

Penilaian barang milik negara/daerah diperlukan dalam rangka mendapatkan nilai wajar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Nilai wajar atas barang milik negara/daerah yang diperoleh dari penilaian ini merupakan unsur penting dalam rangka penyusunan neraca pemerintah, pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik negara/daerah.

#### **2.2.3.3. Pengamanan**

Pengamanan administrasi yang ditunjang oleh pengamanan fisik dan pengamanan hukum atas barang milik negara/daerah merupakan bagian penting dari pengelolaan barang milik negara/daerah. Kuasa pengguna barang, pengguna barang dan pengelola barang memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam menjamin keamanan barang milik negara/daerah yang berada di bawah penguasaannya dalam rangka menjamin pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pemerintah.

#### **2.2.3.4 Pemanfaatan**

Barang milik negara/daerah dapat dimanfaatkan apabila tidak digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah. Dalam konteks pemanfaatan tidak terjadi adanya peralihan kepemilikan dari pemerintah kepada pihak lain.

Tanah dan/atau bangunan yang tidak dipergunakan sesuai tugas pokok dan fungsi instansi pengguna barang harus diserahkan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola barang untuk barang milik negara, atau gubernur/bupati/walikota selaku pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah untuk barang milik daerah. Penyerahan kembali barang milik negara/daerah tersebut dilakukan dengan memperhatikan kondisi status tanah dan/atau bangunan, apakah telah bersertifikat (baik dalam kondisi bermasalah maupun tidak bermasalah) atau tidak bersertifikat (baik dalam kondisi bermasalah maupun tidak bermasalah). Barang milik negara/daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan tersebut selanjutnya didayagunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan negara, yang meliputi fungsi-fungsi berikut:

1) Fungsi pelayanan

Fungsi ini direalisasikan melalui pengalihan status penggunaan, di mana barang milik negara/daerah dialihkan penggunaannya kepada instansi pemerintah lainnya untuk digunakan dalam rangka memenuhi kebutuhan organisasi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

2) Fungsi budgeter

Fungsi ini direalisasikan melalui pemanfaatan dan pemindahtanganan. Pemanfaatan dimaksud dilakukan dalam bentuk sewa, kerjasama pemanfaatan, pinjam pakai, bangun guna serah dan bangun serah guna. Sedangkan pemindahtanganan dilakukan dalam bentuk penjualan, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal negara/daerah.

Kewenangan pelaksanaan pemanfaatan tanah dan/atau bangunan pada barang milik negara prinsipnya dilakukan oleh pengelola barang, dan untuk barang milik daerah dilakukan oleh gubernur/bupati/walikota.

## **2.3 Keuangan Publik Islam**

### **2.3.1 Pengertian Keuangan Publik Dalam Ekonomi Islam**

Keuangan publik menurut Noor Fuad dalam Dasar-Dasar Keuangan Publik (2009, dalam Muti, 2010) adalah bagian ilmu ekonomi yang mempelajari aktivitas finansial pemerintah yang meliputi seluruh unit pemerintah dan institusi atau organisasi pemegang otoritas publik lainnya yang dikendalikan dan didanai oleh

pemerintah. Keuangan publik juga menjelaskan mengenai belanja publik dan teknik-teknik yang digunakan oleh pemerintah untuk membiayai belanja tersebut, juga menganalisa pengeluaran publik untuk membantu dalam memahami mengapa jasa tertentu harus disediakan oleh negara dan mengapa pemerintah menggantungkannya pada jenis-jenis pajak tertentu sebagaimana ia juga mempelajari proses pengambilan keputusan oleh pemerintah, karena setiap keputusan mempunyai pengaruh pada ekonomi dan keuangan rumah tangga dan swasta.

Keuangan publik dalam ranah keuangan negara Indonesia sebagaimana dijelaskan di awal bab sesungguhnya mengacu pada pengelolaan keuangan negara di bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian pemahaman keuangan publik Islam mestinya didasarkan minimal pada konsep pengelolaan keuangan di bidang fiskal dan moneter. Fiskal merujuk kepada kebijakan yang dibuat pemerintah untuk mengarahkan perekonomian melalui upaya memperoleh dan meningkatkan pendapatan serta bagaimana mendistribusikannya. Sedangkan kebijakan moneter bertujuan menstabilkan perekonomian makro dengan cara mengontrol jumlah uang yang beredar (dan juga tingkat bunga).

Literatur klasik mengenai keuangan publik Islam umumnya lebih menekankan pengelolaan keuangan pada bidang fiskal, yaitu mengenai pendapatan dan belanja negara. Fokusnya adalah kekayaan publik, yaitu kekayaan atau hak milik yang dikelola oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat. Namun tidak berarti tidak ada kajian terkait dengan kebijakan moneter seperti konsep dan teori uang serta penggunaan uang yang Islami. Hanya saja penyajiannya terpisah atau tidak masuk dalam katagori keuangan publik Islam.

Karim (2004) mendefinisikan keuangan publik Islam sebagai baitul maal yaitu tempat pengumpulan dana atau pusat pengumpulan kekayaan negara Islam yang digunakan untuk pengeluaran tertentu. Pusat pengumpulan dan pembagian dana tersebut adalah masjid yang didirikan oleh Nabi sesaat setelah peristiwa Hijrah. Pada awal perkembangan Islam, sumber utama pendapatan negara adalah *khums*, *zakat*, *kharaj*, dan *jizyah*.

Abu Ubaid dalam karyanya kitab *Al-Amwal* mendefinisikan pendapatan publik sebagai *sunuful amwaal allati yaliihaa al-a'immah liirro'iyah*, yang memiliki arti beberapa macam bentuk kekayaan yang dikelola pemerintah untuk rakyat (Muti, 2010). Suharto (2004, dalam Muti, 2010) menyimpulkan terdapat empat konsep penting yang terkandung dalam definisi di atas, yaitu, *amwal* (harta kekayaan), *wilayah* (pengelolaan), *imamah* (pemerintah), dan *ro'iyah* (rakyat). Yang dimaksud dengan amwal adalah kekayaan atau hak milik yang diatur oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat. Sedangkan wilayah dapat diartikan sebagai konsep perwalian/pengelolaan kekayaan publik. Konsep ini pertama kali dijelaskan oleh Umar bin Khattab di hari pertama pelantikannya. Beliau berkata, "Ketahuilah, saya memandang hubungan saya dengan kekayaan Allah seperti wali yang sah dari seorang anak yatim. Jika saya dalam keadaan normal, saya menahan diri, tetapi jika berada dalam kesulitan, saya memakainya sesuai hak saya." Adapun yang dimaksud dengan imamah dan ro'iyah adalah pemerintah dan rakyat, dimana syarat mutlak suatu pemerintahan adalah kepercayaan (amanah). Otoritas publik diharuskan memerintah berdasarkan kitab Allah, bertanggung jawab dan adil. Jika pemerintah telah dapat memenuhi persyaratan tersebut, maka wajib bagi rakyat untuk mematuhi.

Pembahasan keuangan publik Islam tidak terlepas dari persoalan moneter atau masalah uang. Dalam teori ekonomi konvensional, fungsi utama uang adalah sebagai alat tukar (*medium of exchange*), alat kesatuan hitung (*unit of account*) dan sebagai alat penyimpan/penimbun kekayaan (*store of value*) dapat dalam bentuk uang atau barang. Beberapa pemikir ekonomi Islam pada abad permulaan telah membicarakan masalah uang dan ekonomi moneter. Sebagai contoh, Ibnu Miskawaih (1030 M) membahas pertukaran yang menyangkut fungsi uang sebagai media pertukaran. Ia juga menyinggung soal standar emas. Al-ghazali (1058-1111 M) membahas uang dan fungsinya. Ia menganalisis dua fungsi penting dari uang; yaitu sebagai media pertukaran dan sebagai standar nilai. Salah pendapatnya adalah bahwa fungsi-fungsi uang ini menjadi terganggu ketika orang memerlukan uang demi uang itu sendiri. Sedangkan Ibnu Taimiyyah telah menyebutkan dua fungsi uang yaitu sebagai alat pengukur nilai dan media pertukaran dalam tulisannya tentang karakteristik dan fungsi uang. Beliau

mengatakan, "Atsman (harga atau yang dibayarkan sebagai harga, yaitu uang) dimaksudkan sebagai pengukur nilai barang-barang (*mi'yatul amwal*) yang dengannya, jumlah nilai barang-barang (*maqadirul amwal*) dapat diketahui; dan uang tidak pernah dimaksudkan untuk mereka sendiri." (Perwataatmadja, 2008).

Dengan demikian konsep uang dalam Islam dapat disimpulkan bahwa uang bukan komoditi yang mempunyai harga sehingga dapat diperjualbelikan. Fungsi uang hanya sebagai *medium of exchange* dan *unit of account*; uang adalah barang publik, sehingga dilarang menimbun uang/harta; uang/harta tidak boleh *idle*, harus dimanfaatkan di sektor produktif; dan larangan bunga/riba (Hidayat, 2010).

## **2.3.2 Perkembangan Keuangan Publik Islam**

### **2.3.2.1 Keuangan Publik pada Masa Rasulullah**

Sistem keuangan pada masa awal Islam sangatlah sederhana karena wilayah kekuasaan Islam masih kecil, sehingga pengaturan keuangan publik masa itu tidak serumit sistem anggaran sekarang. Namun di masa Rasulullah merupakan periode di mana dasar-dasar kebijakan keuangan publik Islam tumbuh dan menjadi pijakan bagi pengembangan kebijakan setelah beliau mangkat.

Pengelolaan keuangan publik berkembang setelah Rasulullah hijrah ke Madinah. Pada awal pemerintahan Rasulullah pendapatan negara sangat kecil. Sumbernya hanya berasal dari zakat fitrah yang diwajibkan pada tahun kedua hijrah. Untuk menutup kekurangan belanja negara maka layanan publik yang esensial secara umum diberikan melalui penyelenggaraan sukarela seperti sumbangan para dermawan muslim untuk pembangunan masjid atau persiapan perang. Setelah terjadinya perang Badar tahun kedua hijrah, pendapatan negara bertambah, yaitu seperlima bagian dari rampasan perang (*ghanimah*) yang disebut *khumus* berdasarkan petunjuk Al Quran surah Al Anfaal ayat 41 yang artinya, " dan ketahuilah, sesungguhnya segala yang kamu peroleh sebagai rampasan perang, maka seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak yatim, orang miskin dan ibnu sabil, (demikian) jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang Kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di hari furqan, yaitu pada hari bertemunya dua pasukan. Dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu" (Perwataatmadja, 2008).

Hidayat dalam *the Sharia Economic* (2010) menuturkan bahwa zakat dan *'usr* adalah pendapatan yang paling utama bagi negara pada masa Rasulullah hidup. Kedua jenis pendapatan ini berbeda dengan pajak dan tidak diperlakukan seperti pajak. Zakat dan *'usr* merupakan kewajiban agama dan termasuk salah satu pilar Islam. Sumber penerimaan pada masa Rasulullah dapat digolongkan menjadi tiga golongan besar, yakni dari kaum muslim, dari non muslim, dan dari sumber lain. Dari golongan muslimin terdiri atas zakat, *'usr*, zakat fitrah, wakaf, *'amwal fadhla*, *nawaib*, dan tentu saja sedekah seperti qurban dan kafarat. Dari kaum non muslim terdiri atas *jizyah*, *kharaj*, dan *'usr*. Sedangkan dari sumber-sumber lain, seperti *ghanimah*, *fai'*, uang tebusan, hadiah dari pemimpin negara lai, pinjaman dari kaum muslimin dan non muslim.

Belanja pemerintah pada masa Rasulullah meliputi untuk hal-hal pokok seperti biaya pertahanan negara, penyaluran zakat dan *'usr* untuk mereka yang berhak menerimanya, pembayaran gaji pegawai pemerintah, pembayaran utang negara serta bantuan untuk musafir.

Untuk mengelola sumber penerimaan negara dan sumber pengeluaran negara, Rasulullah menyerahkannya kepada *baitul maal* dengan menganut asas anggaran berimbang (*balance budget*), yaitu semua penerimaan habis digunakan untuk pengeluaran negara.

Pada masa Rasulullah pun sudah diletakkan dasar-dasar kebijakan fiskal menyangkut penentuan subyek dan obyek kewajiban membayar *kharaj*, *zakat*, *'usr*, *jizyah*, dan *kafarat* termasuk penentuan batas minimal terkena kewajiban (nisab), umur obyek tanpa terkena kewajiban (haul) dan taifnya. Karena membayar zakat untuk umat Islam termasuk salah satu ibadah wajib, maka menghitung berapa besar zakat yang harus dibayar dapat dilakukan sendiri dengan penuh kesadaran iman dan taqwa.

Melengkapi peletakan dasar-dasar kebijakan keuangan negara, maka disamping kebijakan fiskal, pemerintahan Rasulullah juga mengatur hal-hal yang terkait dengan kebijakan moneter. Dalam *Jejak Rekam Ekonomi Islami*, Karnaen Perwataatmadja (2008) mencatat ada 9 (sembilan) kebijakan moneter yaitu:

1. Membiarkan berlakunya mata uang dinar dan dirham serta wesel dagang dan surat utang;

2. Pembebasan tarif dan bea masuk untuk impor emas dan perak serta komoditi dari wilayah Persia dan Romawi;
3. Larangan penimbunan uang. Sementara itu masyarakat dibolehkan melebur uang emas dan perak menjadi perhiasan atau ornamen ketika ada kelebihan penawaran di atas pemintaannya;
4. Larangan penimbunan barang untuk menjaga stabilitas nilai uang. Distorsi harga dicegah melalui larangan pencegatan kafilah sebelum masuk ke pasar (*tallaqir rukban*);
5. Larangan membungakan uang (*riba*) yang dijalankan bersama dengan larangan menimbun uang (*kanz*) telah mempercepat peredaran uang yang diarahkan untuk kegiatan investasi;
6. Menggalakkan pinjaman tanpa bunga (*qardhul hasan*) dan model-model perjanjian bagi hasil dan risiko. Contoh *mudharabah*, *muzara'ah* (pembagian panen), *musaqat* (pihak yang satu menyediakan kebun dan pihak yang lain mengatur irigasi serta tenaga kerja), dan *musyarakah* (masing-masing pihak menyediakan modal). Adanya kebijakan ini telah meningkatkan produksi yang pada gilirannya ikut mempercepat peredaran uang;
7. Mencegah kegiatan spekulasi. Nabi Muhammad saw melarang uang dan barang dipertukarkan (jual beli) selang beberapa waktu setelah kontrak ditandatangani atau sekarang disebut *future trading*;
8. Meningkatkan produksi barang dan jasa. Hal ini dilakukan dalam bentuk pembagian tanah yang ditinggalkan bani Nadhir dan pembagian tanah untuk perumahan, melakukan alih pengetahuan dan keterampilan dari Persia dan Romawi untuk kegiatan pertanian, arsitektur, kedokteran, dan kerajinan sehingga hasil pertanian, kerajinan, dan kegiatan di bidang jasa meningkat;
9. Penghapusan monopoli dagang kaum Quraisy di pasar Ukaz dan Dul-Majaz setelah penaklukan Makkah.

### **2.3.2.2 Keuangan Publik Masa Khulafaur Rasyidin**

Pada zaman pemerintahan Khulafaur Rasyidin, syariah Islam yang bersumber dari al-Quran dan Sunnah betul-betul diterapkan secara konsisten dan dijadikan sebagai fondasi dalam membentuk suatu sistem ekonomi. Dari ayat-ayat dan

hadits Rasulullah yang membentuk perilaku ekonomi umat Islam, ditemukan doktrin-doktrin ekonomi yang merupakan dasar-dasar ekonomi Islam yaitu (Perwataatmadja, 2008):

1. Agama Islam mengakui hak pemilikan harta pribadi tetapi sebagai titipan (amanat) dari Allah SWT yang pemanfaatannya akan dimintai pertanggungjawabannya;
2. Setiap individu diwajibkan mencari rezeki yang halal dan baik melalui perdagangan dan/atau penyertaan modal;
3. Islam mengakui mekanisme pasar dimana harga dibentuk oleh kekuatan permintaan dan penawaran;
4. Islam mengakui keberadaan lembaga yang mengatur peredaran ang (baitul maal), penerimaan dan pengeluaran negara;
5. Transaksi ekonomi antara individu dengan individu atau individu dengan lembaga wajib dilakukan melalui akad-akad yang sesuai dengan prinsip syariat Islam.

Khalifah Islam pertama setelah wafatnya Rasulullah adalah Abu Bakar ash-Shidiq. Dalam masa pemerintahannya yang hanya berlangsung 27 bulan, Abu Bakar telah banyak menanganimasalah cukai dan orang-orang yang menolak membayar zakat kepada negara. Beliau sangat memperhatikan keakuratan penghitungan pajak. Zakat selalu didistribusikan setiap periode dengan tanpa sisa. Sistem pendistribusian ini tetap dilanjutkan bahkan hingga beliau wafat hanya satu dirham yang tersisa dalam perbendaharaan keuangan. Sumber pendanaan negara semakin menipis menjelang wafatnya, menyebabkan harta kekayaannya dipegunakan untuk menutupi kekurangan pembiayaan negara (Misanam, 2008, dalam Muti,2010). Diantara kebijakan ekonomi Abu bakar adalah menetapkan praktek akad-akad perdagangan yang sesuai dengan prinsip syariah; menegakkan hukum dengan memerangi mereka yang tidak mau membayar zakat; tidak mengistimewakan ahli Badar (orang-orang yang berjihad pada perang Badar) dalam pembagian kekayaan negara; mengelola barang tambang (rikaz) yang terdiri dari emas, perak, perunggu, besi, dan baja sehingga menjadi sumber pendapatan negara; tidak merubah kebijakan Rasulullah dalam masalah jizyah.

Khalifah kedua kaum muslimin setelah Abu Bakar wafat adalah Umar bin Khattab. Di hari pertama dilantik Umar menegaskan sebuah prinsip menjadi khalifah. Beliau berkata: "Demi Allah, aku tidak berpendapat bahwa harta ini halal bagiku sebelum aku dilantik menjadi pemimpin kecuali yang menjadi hakku, tidak juga ia haram bagiku setelah aku dilantik. Maka ini (harta) menjadi amanat yang aku pikul." (Oubakrim, 2007, dalam Muti, 2010).

Pada masa pemerintahannya yang berlangsung selama 10 tahun, Umar bin Khattab banyak melakukan ekspansi hingga wilayah Islam meliputi Jazirah Arab, sebagian kekuasaan Romawi (Syiria, Palestina, dan Mesir), serta seluruh wilayah kerajaan Persia termasuk Irak. Karena perluasan daerah terjadi dengan cepat, Umar segera mengatur administrasi negara dengan mencontoh Persia. Administrasi pemerintahan diatur menjadi delapan wilayah propinsi Makkah, Madinah, Syiria, Jazirah, Basrah, Kufah, Palestina, dan Mesir.

Dari sekian banyak kebijakan dan pembaharuan yang dilakukan Umar yang terkait dengan pengelolaan keuangan publik adalah (1) pendirian baitul maal, (2) klasifikasi pendapatan dan pengeluaran keuangan negara, dan (3) mekanisme pasar (Hidayat, 2010).

Pendirian baitul maal sangat dibutuhkan karena semakin meluasnya wilayah kekuasaan Islam pada masa pemerintahan Umar sehingga pendapatan negara mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Cikal bakal lembaga baitul maal yang telah dicetuskan dan difungsikan oleh Rasulullah saw dan diteruskan oleh Abu Bakar semakin dikembangkan fungsinya pada masa Umar sehingga menjadi lembaga yang reguler dan permanen. Oleh karenanya dilakukan pendirian lembaga baitul maal di ibu kota dan di daerah-daerah (provinsi).

Dari perspektif kajian ekonomi makro, secara tidak langsung *baitul maal* berfungsi sebagai kebijakan fiskal negara Islam, dan khalifah merupakan pihak yang berkuasa penuh terhadap baitul maal. Namun khalifah tidak diperbolehkan menggunakan baitul maal untuk kepentingan pribadi. Dalam hal ini, tunjangan Umar bin Khattab sebagai khalifah untuk setiap tahunnya adalah tetap yakni sebesar 5000 dirham, dua setel pakaian yang masing-masing untuk musim panas dan musim dingin serta seekor binatang tunggangan untuk menunaikan ibadah haji (Ra'ana, dalam Hidayat, 2010). Dalam hal pendistribusian harta *baitul maal*,

sekalipun berada dalam kendali dan tanggung jawabnya, para pejabat baitul maal tidak mempunyai kewenangan dalam membuat suatu keputusan terhadap harta baitul maal yang berupa zakat dan *'usr*. Kekayaan negara tersebut ditujukan untuk berbagai golongan tertentu dalam masyarakat dan harus dibelanjakan sesuai dengan prinsip-prinsip Al-Quran. Harta baitul maal dianggap sebagai harta kaum muslimin, sedangkan khalifah dan para amil hanya berperan sebagai pemegang amanah. Khalifah Umar juga membuat ketentuan bahwa pihak eksekutif tidak boleh turut campur dalam mengelola harta baitul maal. Di tingkat provinsi, pejabat yang bertanggung jawab terhadap harta umat tidak bergantung pada Gubernur dan mereka mempunyai otoritas penuh dalam melaksanakan tugasnya serta bertanggung jawab langsung kepada pemerintah pusat.

Terkait dengan pendapatan negara, khalifah Umar bin Khattab mengklasifikasikan pendapatan negara menjadi empat bagian, yaitu:

1. Pendapatan zakat dan *'usr*. Pendapatan ini didistribusikan di tingkat lokal. Jika pendapatannya surplus, maka sisa pendapatan tersebut disimpan di baitul maal pusat dan dibagikan kepada delapan *ashnaf* (golongan) seperti yang telah ditentukan Al-quran.
2. Pendapatan *khums* dan sedekah. Pendapatan ini didistribusikan kepada fakir miskin dan untuk kesejahteraan mereka tanpa membedakan apakah ia seorang muslim atau bukan.
3. Pendapatan *kharaj*, *fai'*, *jizyah*, *'usr* dan sewa tanah. Pendapatan ini digunakan untuk membayar dana pensiun dan dana bantuan serta untuk menutupi kebutuhan operasional administrasi, kebutuhan militer dan sebagainya.
4. Pendapatan lain-lain. Pendapatan ini digunakan untuk membayar pekerja, pemeliharaan anak-anak terlantar, dan sebagainya.

Diantara alokasi pengeluaran dari harta *baitul maal* tersebut, dana pensiun merupakan pengeluaran negara yang paling penting. Prioritas berikutnya adalah dana pertahanan negara dan dana pembangunan.

Mengenai mekanisme harga walaupun berjalan normal, namun Umar tetap berusaha mendapatkan informasi tentang situasi harga di pasar, bahkan informasi harga barang di tempat yang sulit dijangkau. Lembaga Hisbah yang bertugas melakukan kontrol harga dan pengawasan pasar tetap menjalankan fungsinya.

Para *muhtasib* (orang-orang yang duduk di Lembaga Hisbah) sering melakukan inspeksi ke pasar-pasar. Tujuan utamanya adalah untuk mengontrol situasi harga yang sedang berkembang, apakah normal atau terjadi lonjakan harga, apakah terjadi karena kelangkaan barang atau faktor lain yang tidak wajar (Agustianto, 2002, dalam Hidayat, 2010).

Khalifah selanjutnya setelah Umar bin Khattab adalah Utsman bin Affan. Masa kekhalifahannya berlangsung selama 12 tahun. Pada enam tahun pertama masa pemerintahannya, khalifah Utsman melakukan penataan baru dengan mengikuti kebijakan Umar bin Khattab. Dalam rangka pengembangan sumber daya alam, ia melakukan pembuatan saluran air, pembangunan jalan-jalan, dan pembentukan organisasi kepolisian secara permanen untuk mengamankan jalur perdagangan. Dalam hal pengelolaan zakat, khalifah Utsman mendelegasikan kewenangan menaksir harta yang dizakati kepada para pemiliknya masing-masing. Hal ini dilakukan untuk mengamankan zakat dari berbagai gangguan dan masalah dalam pemeriksaan kekayaan yang tidak jelas oleh beberapa oknum pengumpul zakat (Sabzwari, dalam Hidayat, 2010). Disamping itu, khalifah Utsman berpendapat bahwa zakat hanya dikenakan terhadap harta milik seseorang setelah dipotong seluruh utang-utang yang bersangkutan. Ia juga mengurangi zakat dari dana pensiun. Dengan harapan dapat memberikan tambahan pemasukan untuk baitul maal, khalifah Utsman menerapkan kebijakan membagi-bagikan tanah negara kepada individu-individu untuk tujuan reklamasi. Dari hasil kebijakan ini, negara memperoleh pendapatan sebesar 50 juta dirham atau naik 41 juta dirham jika dibandingkan pada masa Umar bin Khattab yang tidak membagi-bagikan tanah tersebut.

Masa pemerintahan khalifah Ali bin Abi Thalib yang hanya berlangsung enam tahun selalu diwarnai ketidakstabilan politik. Pasca pembunuhan khalifah Utsman bin Affan telah menimbulkan gejolak politik yang tidak berkesudahan, terutama dari para pendukung Utsman yang menuntut kematiannya. Sekalipun demikian khalifah Ali tetap berusaha melaksanakan berbagai kebijakan yang dapat mendorong peningkatan kesejahteraan umat Islam. Dalam bidang fiskal, khususnya dari segi pemasukan kas negara, khalifah Ali menerapkan pajak kepada pemilik hutan sebesar 4000 dirham dan mengizinkan Ibnu Abbas, Gubernur

Kuffah, memungut zakat terhadap sayuran segar yang akan digunakan sebagai bumbu masakan. Dalam hal belanja negara, Ali mendistribusikan seluruh pendapatan dan provisi yang ada di baitul maal Madinah, Basrah, dan Kuffah. Untuk baitul maal, fungsinya masih tetap sama dan tidak ada perkembangan berarti pada masa itu. Di bidang moneter, kebijakan yang diambil khalifah Ali masih meneruskan kebijakan moneter masa Rasulullah saw. Terobosan Ali di bidang moneter adalah mencetak mata uang dinar yang mempunyai ciri khusus, tidak meniru dinar Romawi.

### **2.3.3 Sumber Pendapatan Keuangan Publik Islam**

Dalam kerangka keuangan negara maka kebijakan keuangan publik Islam merupakan nama lain dari kebijakan fiskal bersanding bersama kebijakan moneter. Kebijakan fiskal pada awal pemerintahan Islam (masa Rasulullah dan Khulafaur Rasyidin) ditandai dengan beberapa sumber pendapatan keuangan negara diantaranya yaitu *zakat, jizyah, ghanimah, fai', usr', kharaj*.

#### **2.3.3.1 Zakat**

Zakat merupakan salah satu dari rukun Islam dan disebutkan secara beriringan dengan kata shalat pada 82 ayat di dalam Al-Quran. Pada saat Nabi saw tinggal di Makkah dan pada awal Hijrah, pendapatan umat Islam nihil. Pada saat itu pembayaran zakat hanya berupa himbauan. Tetapi secara perlahan berkat langkah-langkah ekonomi dan politik yang diambil nabi, pendapatan perkapita umat Islam meningkat. Ketika kemampuan mengeluarkan zakat meningkat tajam, pada tahun 8 H, hukum mengeluarkan zakat menjadi wajib (Karim, 2004). Allah telah menetapkan hukum wajib atas zakat sebagaimana dijelaskan dalam Al-Quran, sunnah Rasul, dan ijma' ulama kaum muslimin. Makna zakat adalah tubuh, suci, dan berkah. Allah swt berfirman, ” *Ambilah (sebagian) dari harta mereka menjadi sedekah (zakat), dengan zakat itu kamu membersihkan dan menyucikan mereka...*”(At-Taubah:103). Melalui ayat tersebut Allah memerintahkan Rasulullah untuk memungut zakat dari harta kekayaan orang mukmin, baik harta yang telah ditentukan sebagai kewajiban maupun harta yang tidak ditentukan sebagai sedekah. Tujuannya adalah untuk membersihkan mereka dari penyakit

kikir dan serakah, sifat-sifat tercela, dan kejam terhadap fakir miskin dan orang-orang yang tidak memiliki harta dan sifat-sifat hina lainnya (Sabiq, 2004). Disisi lain, zakat juga untuk menyucikan jiwa mereka, menumbuhkan dan mengangkat derajatnya dengan berkah dan kebajikan, baik dari segi moral maupun amal, hingga ia akan layak mendapat kebahagiaan, baik dunia maupun akhirat.

Dalam tinjauan syariah, zakat adalah hak yang wajib pada setiap hartat yang khusus untuk kelompok tertentu dalam waktu yang telah ditentukan. Adapun syarat-syarat zakat adalah (1) harta benda yang akan dizakatkan ada dalam kekuasaan pemberi zakat, (2) harta berkembang baik secara alami berdasarkan sunatullah dan karena usaha manusia, (3) harta yang dizakatkan harus melebihi kebutuhan pokok, (4) bersih dari utang, (5) mencapai nisab, yaitu mencapai jumlah minimal yang wajib dikeluarkan zakatnya, (6) mencapai haul, yaitu harus mencapai waktu tertentu untuk dikeluarkan zakatnya. Harta benda yang wajib dizakati adalah emas, perak, dan uang; barang yang diperdagangkan; hasil peternakan; dan hasil bumi. Sedangkan golongan penerima zakat adalah (1) fakir, yaitu orang yang tidak mempunyai harta dan penghasilan layak untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, (2) miskin, yaitu orang yang mempunyai harta dan penghasilan tetapi tidak mencukupi kebutuhan hidup pokoknya, (3) amil, yaitu pengumpul, bendahara, penjaga, pencatat, penghitung, dan pembagi harta zakat (4) muallaf, yaitu orang yang baru memeluk agama Islam sehingga masih lemah imannya, (5) riqab yaitu budak, (6) gharimin yakni orang-orang yang berutang dan sukar untuk membayarnya, (7) fi sabilillah, yaitu orang yang berjuang di jalan Allah, (8) ibnu sabil, yaitu mereka yang kehabisan belanja dalam perjalanan.

### **2.3.3.2 Jizyah**

Kata *jizyah* berasal dari kata *jaza*, yaitu sejumlah uang yang wajib dibayar oleh orang yang berada di bawah tanggungan kaum muslimain berdasarkan perjanjian dengan ahlul kitab. Landasan hukum *jizyah* adalah firman Allah dalam surah at-taubah ayat 29 yang artinya, ” *perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan hari kemudian, mereka yang tidak mengharamkan apa yang telah diharamkan Allah dan Rasul-Nya dan mereka yang tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), (yaitu orang-orang) yang telah diberikan*

*Kitab, hingga mereka membayar jizyah (pajak) dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk.*” Mengenai hikmah disyariatkannya *jizyah*, Sayyid Sabiq (2004) menulis Islam mewajibkan *jizyah* bagi kaum dzimmi sejalan dengan kewajiban mengeluarkan zakat bagi kaum muslimin. Sehingga golongan ini sejajar dengan kaum muslimin. Allah mewajibkan *jizyah* dipungut oleh kaum muslimin sebagai imbalan karena mereka melindungi orang-orang dzimmi di negara-negara Islam di mana mereka tinggal. *Jizyah* dipungut dari setiap umat baik mereka ahli kitab, majusi, maupun lainnya, baik mereka orang Arab maupun bukan. Namun pemungutan *jizyah* hanya ditujukan kepada laki-laki, mukallaf dan merdeka, mampu dan kaya. Dengan demikian ia tidak wajib atas wanita, anak kecil, budak, dan orang gila, serta orang miskin yang perlu diberi sedekah.

Mengenai besarnya pungutan *jizyah*, Ash-habus Sunnan meriwayatkan dari Mu’adz r.a bahwa Nabi saw sewaktu mengutusnyanya ke Yaman memerintahkan agar ia memungut *jizyah* dari setiap orang yang telah baligh sebanyak satu dinar atau yang seharga *mu’afirah*. Kemudian Umar menambahkan menjadi empat dinar bagi penduduk yang mempergunakan uang emas dan empat puluh dirham bagi yang mempergunakan uang *waraq* (perak) setiap tahunnya. Kewajiban membayar *jizyah* gugur bagi yang telah masuk Islam sebagaimana disampaikan dalam hadits marfu’ dari Ibnu Abbas, ” *tidak ada kewajiban membayar jizyah bagi orang yang telah masuk Islam*” (HR Ahmad dan Abu Dawud).

### **2.3.3.3 Ghanimah (Rampasan Perang)**

Kata *ghanimah* merupakan bentuk tunggal dari bentuk jamak *al-ghanaim* yang secara bahasa berarti apa yang diperoleh manusia melalui usaha. Menurut syariah, *ghanimah* adalah harta yang diperoleh dari musuh-musuh Islam melalui peperangan dan pertempuran, meliputi harta *manqul* (yang dibawa), tawanan, dan tanah. *Ghanimah* dinamai pula *al-anfal* yang berarti tambahan, bentuk jamak dari kata *nafal* karena merupakan penambahan harta kaum muslimin. Sayyid Sabiq dalam *Fiqh Sunnah* (2004) menerangkan bahwa Allah menghalalkan *ghanimah* bagi umat Islam sebagaimana firman-Nya dalam surah *al-Anfaal* ayat 69 yang artinya, ” *Maka makanlah dari sebagian rampasan perang yang telah kamu peroleh itu, sebagi makanan yang halal lagi baik, dan bertakwalah kepada Allah.*

*Sungguh, Allah Maha Pengampun, Maha Penyayang*". Bukhari dan Muslim meriwayatkan dari Abu Hurairah bahwa Nabi saw bersabda, "Tidak pernah dihalalkan ghanimah kepada seorangpun sebelum kita karena Allah swt melihat kelemahan kita sehingga Dia menjadikannya sebagai barang baik untuk kita."

Mengenai tata cara pembagian ghanimah, Allah telah menjelaskan dalam surah al-Anfaal ayat 41 yang artinya, "Dan ketahuilah, sesungguhnya segala yang kamu peroleh sebagai rampasan perang, maka seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak yatim, orang miskin dan ibnu sabil, (demikian) jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang Kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di hari furqan, yaitu pada hari bertemunya dua pasukan. Dan Allah Mahakuasa atas segala sesuatu." Berdasarkan ayat tersebut, maka bagian yang menjadi pendapatan negara adalah sebesar 1/5 (*khumus*). Jumlah tersebut didistribusikan untuk kerabat Rasul, yatim dan orang-orang miskin. Sementara bagian Allah dan Rasul-Nya didistribusikan untuk fakir miskin, perlengkapan militer, operasional jihad, dan kebutuhan lainnya yang bersifat umum. Menurut Sabiq (2004) disebutkan bagian Allah dalam ayat tersebut, dimaksudkan untuk *tabarruk*.

#### **2.3.3.4 Fai'**

Fai' berasal dari kata *fa'a yafi'u* yang berarti harta yang diperoleh kaum muslimin tanpa peperangan. Mengenai fai', Allah berfirman dalam surah al-Hasyr ayat 6-7 yang artinya, "Dan harta rampasan fai' dari mereka yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya, kamu tidak memerlukan kuda atau unta untuk mendapatkannya, tetapi Allah memberikan kekuasaan kepada rasul-rasul-Nya terhadap siapa yang Dia kehendaki. Dan Allah Mahakuasa atas segala sesuatu. Harta rampasan fai' yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (yang berasal) dari penduduk beberapa negeri, adalah untuk Allah, Rasul, kerabat (Rasul), anak-anak yatim, orang-orang miskin dan untuk orang-orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu maka tinggalkanlah. Dan bertaqwalah kepada Allah. Sungguh, Allah sangat keras hukumannya."

### 2.3.3.5 Usr'

*Usr'* secara bahasa berarti sepersepuluh (1/10). Al-Haritsi (2006, dalam Muti, 2010) mendefinisikan *usr'* sebagai harta yang diambil oleh petugas negara dari para pedagang yang melintasi wilayah kekuasaan Islam. Dapat dibilang *usr'* merupakan pemasukan negara yang dihasilkan dari perdagangan internasional. *Usr'* merupakan bentuk ijtihad Umar bin Khattab di hadapan para sahabat, dan tidak ada seorang sahabat pun yang menyanggahnya, sehingga dapat digolongkan menjadi sebuah konsesus (ijma') para sahabat. Pengambilan *usr'* dibedakan atas tiga kelompok, yaitu kaum muslimin, kafir dzimmi, dan kafir harbi, sebagaimana yang diriwayatkan oleh Ziyad bin Hudhair," bahwa Umar bin Khattab mengutusny dalam masalah *usr* ke Irak dan Syam, dan memerintahkannya untuk mengambil 2,5 % dari kaum muslimin, 5 % dari kafir dzimmi, dan 10 % dari kafir harbi.

Istilah *usr'* dapat disamakan dengan pajak bea cukai saat ini. Bea adalah pungutan yang dikenakan atas suatu kejadian atau perbuatan yang berupa lalu lintas barang dan perbuatan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan undang-undang, yaitu barang-barang yang dalam pemakaiannya antara lain perlu dibatasi atau diawasi, maka atas barang tersebut telah melekat hak-hak negara (Rahayu, 2010, dalam Muti, 2010).

### 2.3.3.6 Kharaj

*Kharaj* menurut bahasa bermakna *al-kara'* (sewa) dan *al-ghullah* (hasil). Sedangkan menurut istilah adalah hak yang diberikan oleh Allah kepada kaum muslim dari kaum kafir. Ia merupakan hak yang dikenakan atas lahan tanah yang telah dirampas dari kaum kafir dengan cara perang atau damai. Dan jika mereka memeluk Islam, setelah penaklukan tersebut, maka status tanah mereka *kharajiyah* (wajib dipungut pajak) (an-Nabhani, 2009, dalam Muti, 2010).

Imam Abu Yusuf dalam kitabnya *al-Kharaj* menggolongkan *kharaj* (pajak tanah) sebagai *fai'*. Hal ini mungkin disebabkan karena pajak tanah yang diserahkan kepada daulah Islamiyah dengan suka rela tidak disertai peperangan. Gagasannya

untuk mengubah kharaj wazhifah dengan kharaj muqosamah merupakan cermin pemahaman beliau yang begitu matang tentang optimalisasi pemasukan bagi negara dan keadilan sosio-ekonomi yang harus tegak melindungi semua agen ekonomi (Basri, 2008). *Kharaj* diberlakukan pertama kalinya oleh Umar bin Khattab ketika memperoleh kemenangan atas tanah Irak. Beliau berpendapat bahwa jika tanah tersebut dibagikan sebagaimana rampasan perang, maka ia akan habis begitu saja, tanpa meninggalkan sisa untuk generasi mendatang. Maka agar ia menjadi pendapatan negara yang manfaatnya dapat dinikmati oleh banyak orang, Umar berijtihad agar membiarkan tanah tersebut dan memungut darinya pajak (Abu Yusuf, 2007, dalam Muti, 2010).

Menurut Marthon (2004, dalam Muti, 2010) ada tiga poin yang dapat dipahami dari kharaj, yaitu:

1. Memberikan kebebasan kepada pemilik untuk memanfaatkan tanah yang ada;
2. Sebagai persediaan pangan kaum muslimin. Dengan demikian tentara bisa tetap berlatih untuk meningkatkan kekuatan dengan tidak menyibukkan diri dengan penggarapan tanah;
3. Proses pemerataan harta kekayaan agar tidak hanya dikuasai oleh segelintir orang.

#### **2.3.4 Jenis Pengeluaran Keuangan Publik Islam**

Berbagai sumber pendapatan di atas digunakan sepenuhnya oleh Rasulullah untuk kepentingan dan kesejahteraan umatnya. Kekayaan negara itu yang disimpan dalam baitul maal didistribusikan atau dikeluarkan antara lain untuk meningkatkan pendidikan dan mengembangkan ilmu pengetahuan, membangun infrastruktur, dan membangun armada perang dan keamanan.

##### **2.3.4.1 Pendidikan dan Pengembangan Ilmu Pengetahuan**

Perhatian Rasulullah dalam bidang pendidikan ditandai dengan upaya mendorong para sahabat untuk bisa membaca dan menulis. Rasulullah memerintahkan Zayd bin Tsabit yang telah diajarkan membaca dan menulis oleh seorang tawanan perang Badar, untuk mempelajari tulisan yahudi. Rasulullah juga menyatakan kepada sepuluh tawanan perang Badar bahwa jika telah mengajarkan sepuluh

orang pemuda Anshar membaca dan menulis, mereka akan dibebaskan. Dengan cara ini, jumlah sahabat yang melek huruf meningkat sehingga juru tulis dan baca Rasulullah tercatat sebanyak 42 orang. Pembangunan masjid ditingkatkan baik jumlah maupun fungsinya, dari sekadar tempat shalat berjamaah juga digunakan sebagai tempat bermusyawarah, konsultasi dan mengambil keputusan, dan tempat tinggal bagi orang-orang yang tidak mempunyai rumah (Karim, 2004).

Selama masa kepemimpinan Rasulullah dan Khalifah yang empat, para ulama, ahli kedokteran, dan orang-orang yang dapat menulis memperoleh penghargaan dan dimanfaatkan untuk menyebarkan ilmu pengetahuan. Pada masa Khalifah Umar bin Khatab dikembangkan ilmu pengetahuan di bidang manajemen yang mengatur masalah akuntansi dan fiskal baitul maal. Pada masa pemerintahan Ali, sebagai konsekuensi dari perhatiannya yang besar atas pengembangan ilmu pengetahuan, Basrah dan Kufah menjadi dua pusat ilmu dan sastra (Karim, 2004).

#### **2.3.4.2 Pembangunan Infrastruktur**

Terkait pembangunan infrastruktur, Karim (2004) menulis Rasulullah sungguh memberi perhatian khusus. Selain membagikan tanah kepada masyarakat untuk pembangunan pemukiman, Rasulullah membangun kamar mandi umum di sudut kota. Disamping itu untuk transaksi perdagangan didirikan pasar serta perluasan jalan dan jaringan komunikasi antar penduduk. Di masa Umar bin Khatab, kota Kufah dan Basrah didirikan. Jalan-jalan raya dibangun dan masjid didirikan di pusat kota. Umar juga memerintahkan Amr bin Ash yang memerintah Mesir mengalokasikan sepertiga dari penerimaan Mesir untuk membangun jembatan, terusan dan jaringan persediaan air.

#### **2.3.5 Pembiayaan dalam Keuangan Publik Islam**

Dalam sistem keuangan negara, pembiayaan diperlukan untuk mendukung pendapatan negara yang tidak mencukupi membiayai pengeluaran atau belanja negara (defisit anggaran). Walau pola pembiayaan pada masa awal pemerintahan Islam tidak seberagam saat ini, namun Rasulullah telah menerapkan dasar-dasar kebijakan fiskal untuk mengatasi kondisi defisit tersebut. Menurut Karim (2004), setidaknya ada 4 cara yang diterapkan Rasulullah, yaitu, (1) meminta bantuan

kaum muslimin secara sukarela untuk memenuhi kebutuhan pasukan muslim; (2) meminjam peralatan dari kaum non-muslim secara cuma-cuma dengan jaminan pengembalian dan ganti rugi jika terjadi kerusakan; (3) meminjam uang dari orang-orang tertentu untuk diberikan kepada para muallaf. Pinjaman ini dilakukan dalam jangka pendek; dan (4) menerapkan kebijakan insentif untuk menjaga pengeluaran dan meningkatkan partisipasi kerja dan produksi kaum muslimin. Kebijakan ini adalah menghargai orang yang bekerja, beraktivitas, serta menafkahi keluarga dan praktis mencela para pengangguran. Selain itu perbuatan baik seperti pemberian pinjaman (qardh), wakaf, dan sedekah menghasilkan redistribusi pendapatan dan meningkatkan efisiensi pertukaran serta permintaan total.

Namun demikian, yang menarik, pengaturan APBN yang dilakukan Rasulullah secara cermat, efektif, dan efisien, menyebabkan jarang terjadi defisit anggaran meskipun sering terjadi peperangan. Pada masa pemerintahan Khulafaur Rasyidin, baitul maal juga tidak pernah mengalami defisit, bahkan pada masa khalifah Umar dan Utsman terdapat surplus yang besar.

Dalam *Understanding Islamic Finance*, mengenai pembiayaan, Ayub (2009) menjelaskan masalah pembiayaan zaman modern saat ini dengan menganalogkan pemerintah dengan lembaga keuangan perbankan. Menurutnya, bank sebagai komersial dapat memberikan pembiayaan kepada nasabahnya melalui beberapa mode pembiayaan seperti *murabahah, ijarah, salam, istisna'*, dan *musyarakah/mudharabah*. Penjelasan dari beberapa mode tersebut sebagai berikut. Dalam mode *murabahah*, bank Islam membeli barang (yang diinginkan nasabah) kemudian menjualnya kepada nasabah dengan margin keuntungan. Risikonya kecil dan ada tingkat keuntungan tetap, biasanya untuk pembiayaan jangka pendek. Mode *Ijarah*, bank Islam membeli aset yang tidak dapat dikonsumsi dan menyewakan aset tersebut, mendapatkan risiko dan imbalan atas kepemilikan dari aset terkait, kondusif terhadap pembentukan aset tetap dan investasi jangka pendek serta menengah. Bank adalah "akumulator" jika mempertahankan asetnya dalam kepemilikan atau "distributor" jika mengalihkan kepemilikan dan risikonya melalui pengonversian ke dalam surat berharga. Tingkat keuntungannya bisa tetap atau mengambang. *Ijarah* paling sesuai

digunakan dalam pembiayaan sektor publik dan korporasi besar, asalkan memiliki aset yang bebas untuk digunakan dan hal ini dimungkinkan melalui penerbitan sertifikat ijarah dan sukuk. Dalam mode musyarakah dan mudharabah, khususnya sesuai untuk transaksi perdagangan yang berbasis konsinyasi untuk membiayai proyek jangka pendek, menengah, dan panjang, pembiayaan impor, pembiayaan ekspor pengapalan di muka, dan pembiayaan modal kerja. Pembiayaan proyek dapat dilaksanakan dengan musyarakah melalui penerbitan TFC atau sukuk (Ayub,2009,p.548-549).

### **2.3.6 Beberapa Pemikiran Ekonomi Islam Ulama Klasik**

#### **2.3.6.1 Abul Fadhl Ja'far Bin Ali Al-Dimasqi (w.570 H)**

Abul Fadhl Ja'far Bin Ali Al-Dimasqi (w.570 H/1175 M) adalah seorang ulama ekonom besar yang hidup antara abad lima dan enam Hijriah. Ia hidup di Tripoli, dulu merupakan bagian dari wilayah syam, dan kini masuk wilayah Libanon. Hasil karyanya yang terkenal adalah kitabnya yang berjudul *al-Isyarah ila Mahasinit Tijarah* ad-Dimasqi. Walaupun bukunya tidak membahas dalil-dalil keuangan publik secara khusus namun pemahamannya tentang ekonomi dan perdagangan sangat luas. Pemaparannya tentang ekonomi menyentuh elemen-elemen mikro ekonomi dan makro ekonomi (Basri, 2008). Pandangannya tentang pertumbuhan ekonomi membuktikan hal itu. Menurut Basri (2008), dalam mengukur pertumbuhan ekonomi ad-Dimasqi menilai perlunya merealisasikan surplus antara pendapatan dan konsumsi. Secara rinci ia uraikan hal ini dalam konteks individual dalam skala mikro ekonomi dan selanjutnya ia jelaskan dalam konteks negara dalam skala makro ekonomi. Menurutnya, surplus antara pendapatan dan konsumsi merupakan modal pokok pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Tanpa adanya surplus perekonomian negara akan stagnan, dan akhirnya ambruk. Meskipun perhatiannya sebenarnya hanya terfokus pada kondisi ideal yaitu pendapatan lebih besar dari pada konsumsi ( $Y > C$ ), tetapi ia juga menggambarkan kondisi-kondisi yang mungkin terjadi dalam perekonomian, seperti kondisi di mana pendapatan sama dengan konsumsi ( $Y = C$ ); dan kondisi yang paling buruk yang harus dihindari yaitu pendapatan lebih kecil dari pada konsumsi ( $Y < C$ ).

Basri (2008) juga menuturkan bahwa ketika menjelaskan perlunya suatu perekonomian mencapai real surplus untuk mewujudkan pertumbuhan, kemajuan dan pembangunan ekonomi, ia telah menggunakan analisis *geometric progression* (deret ukur). Menurutny, setiap orang (bisa juga sebuah negara) jangan sampai membelanjakan hartanya melebihi nilai usahanya (*an laa yunfiq aktsar mimma yaksib*). Ini digambarkan dengan memisalkan seseorang yang bermodal 500 dinar, *annual profit* dari usahanya juga 500 dinar, namun belanjanya setiap tahun juga 500 dinar. Kalau diasumsikan pada tahun pertama kerugian 2 dinar dari modalnya dan kerugian itu berjalan sesuai dengan deret ukur yaitu tahun kedua 4 dinar, tahun ketiga 16 dinar, maka pada tahun kesembilan ia menjadi bangkrut karena ia kehilangan 512 dinar. Pokok hartanya telah hilang dan ia mempunyai kewajiban melunasi 12 dinar. Inilah keadaan dimana konsumsi melebihi pendapatan.

Menurut ad-Dimasqi, kondisi pertumbuhan ekonomi dapat diibaratkan dengan kondisi manusia. Jika belanja suatu negara lebih kecil dari pada pendapatannya, ia merealisasikan surplus, dan karena itu ia dapat tumbuh dan membangun perekonomian. Kondisi ini diibaratkan seperti keadaan masa kanak-kanak manusia yang dapat tumbuh karena nutrisi yang baik. Jikalau belanjanya sama dengan pendapatannya, kondisi ini diibaratkan dengan keadaan manusia yang sudah dewasa dan matang. Dalam keadaan demikian, mereka tidak dapat tumbuh dan berkembang. Mereka mengalami stagnasi. Jikalau belanja lebih besar dari pada pendapatannya. Kondisi ini diibaratkan dengan kondisi manusia yang sudah tua. Mereka tidak mampu menghasilkan tetapi mereka perlu perawatan terus menerus dan akhirnya meninggal dunia (Basri, 2008,p.24)

### **2.3.6.2 Abu Yusuf (113 – 182 H)**

Dalam Menguak Pemikiran Ekonomi Ulama Klasik bab Abu Yusuf, Basri (2008) menulis bahwa secara garis besar Abu Yusuf mengupas pos-pos pemasukan dan pengeluaran umum sebuah *daulah Islamiyyah*. Pada saat membahas hal-hal ini, beliau juga memberikan saran dan masukan yang sangat bagus bagi penyelenggaraan administrasi keuangan publik. Memang kita akan mendapatkan kesan yang kuat bahwa beliau sebenarnya memiliki visi tersendiri dalam pengelolaan keuangan publik. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya

anjuran, saran dan bahkan perubahan radikal dalam persoalan-persoalan tersebut. Dalam kasus ini beliau senantiasa mengacu kepada sunnah Rasulullah dan para Khulafaur Rasyidin terutama sekali Umar bin Khattab. Dengan panjang lebar beliau membawakan atsar dari Umar mengenai pembagian tanah Iraq (*Ardh as-Sawad*); yaitu dengan membiarkan kepemilikan tanah tetap pada yang punya namun dengan menetapkan *jizyah* (pajak kepala pada orang-orang non Islam) dan *kharaj* (pajak tanah) pada tanah mereka. Kasus ini banyak mengilhami para pemikir *Islamic studies* yang miskin pemahaman yang benar tentang syariah terhadap konsep reaktualisasi hukum Islam yang ramai diperbincangkan pada dasa warsa 1980-an.

Dalam menjelaskan urgensi penerimaan negara Imam Abu Yusuf (w. 182/798) menghubungkannya dengan produktifitas yang dapat ditimbulkan oleh pemasukan itu. Dengan cara ini beliau sebenarnya sudah berbicara tentang optimalisasi penggunaan dana anggaran untuk tujuan-tujuan pembangunan negara. *Al-Kharaj* memuat banyak saran agar sumber-sumber daya alam yang belum dapat dieksplorasi supaya segera dimanfaatkan untuk kepentingan negara dan orang banyak. Secara umum pos-pos pemasukan bagi *daulah Islamiyah* yang ditulis oleh Imam Abu Yusuf meliputi *Ghonimah* (rampasan perang), *Kharaj* (pajak tanah), *Zakat*, *Usyur*, *Jizyah* (pajak kepala bagi non Muslim yang tinggal dalam *daulah Ismamiyah*).

Mengenai pengeluaran negara, Basir (2008) menulis mengenai pandangan Abu Yusuf bahwa: *Pertama*, sifat-sifat terpuji yang harus melekat pada diri aparat pemerintah yang ditugaskan untuk melakukan pengumpulan pajak. Sifat-sifat itu antara lain, reputasi pribadi yang baik (sholah), komitmen keagamaan yang kuat dan sifat amanah. *Kedua*, sifat-sifat terpuji yang melekat pada pribadi petugas tidak secara otomatis membuatnya dapat segera melakukan tugas di lapangan dengan sukses. Karakter yang baik ini hanyalah *necessary condition*, penting tapi tidak mencukupi. Ia harus bertukar pikiran dengan para ahli dari manapun untuk mendapatkan gambaran objektif dari kondisi lapangan dengan tujuan utama optimalisasi penerimaan. *Ketiga*, negara boleh menggunakan anggaran belanjanya (*baitul maal*) untuk mendanai proyek-proyek infrastruktur yang sangat berguna bagi rakyat dan memiliki nilai tambah (*valued added*) dikaitkan dengan perolehan

pajak. Sesungguhnya proyek-proyek ini, sekalipun dalam bidang infrastruktur pembangunan, namun memiliki nilai investasi yang tinggi karena tidak saja akan meningkatkan penghasilan nasional (*national out put*) melainkan juga meningkatkan penerimaan negara. *Keempat*, pemerintah harus jeli melihat peluang dan potensi sumber daya yang dapat menambah pemasukannya dengan cara memberikan insentif kepada rakyat untuk melakukan kegiatan produktif yang bermanfaat bagi semua pihak.

Peningkatan mutu sumber daya manusia juga tidak luput dari perhatian sang Imam. Dalam banyak kesempatan beliau terang-terangan memperingatkan khalifah akan bahaya yang ditimbulkan oleh aparat yang tidak profesional dan jujur. Beliau sering memberikan petunjuk dan pertimbangan sebagai pijakan kebijakan publik yang harus diadopsi oleh pemerintah dalam rangka menegakkan pemerintah yang adil dan berpihak pada rakyat banyak.

*Al-Kharaj* juga memuat persoalan-persoalan yang berhubungan dengan perdagangan internasional yang terjalin antara *daulah Islamiyah* dengan negara-negara tetangga ketika itu seperti Romawi, India, China dan lain-lain. Bahkan dalam kasus ini kita akan menemukan banyak hal baru yang diadopsi dari sunnah khalifah Umar. Di samping itu beliau juga mengupas persoalan-persoalan yang berhubungan dengan moneter, sekalipun tidak terlalu luas.

*Al-Kharaj* juga memuat metodologi yang dipergunakan oleh Imam Abu Yusuf dalam memberikan solusi di lapangan sehubungan dengan pertentangan masalah. Ini sering terjadi dalam kenyataan karena perbedaan kepentingan satu kelompok anggota masyarakat dengan kelompok yang lain. Misalnya antara kepentingan masyarakat petani dan pedagang. Beliau selalu menggunakan kaidah hukum Islam dengan melakukan *tarjih* dan perbandingan serta implementasi kaidah *dar'ul mafasid muqoddam 'ala jalbil masholih* (*menghilangkan kerusakan/bahaya itu harus didahulukan daripada menarik sebuah kemashalatan*). Dengan demikian nyatalah bahwa Imam Abu Yusuf telah mewariskan kepada kita sebuah kitab yang memuat tidak saja panduan tentang pengelolaan keuangan publik, melainkan juga metodologi yang tepat dalam menyasati kondisi sosio-ekonomi dan politik masyarakat dengan tetap mengacu kepada kesejahteraan bersama.

## 2.4. Investasi

### 2.4.1 Pengertian dan Tujuan Investasi

Investasi berasal dari kata dasar bahasa Inggris *invest* yang berarti menanam. Dalam Kamus Lengkap Ekonomi, investasi didefinisikan sebagai penukaran uang dengan bentuk-bentuk kekayaan lain seperti saham atau harta tidak bergerak yang diharapkan dapat ditahan selama periode waktu tertentu supaya menghasilkan pendapatan (Wirasmita, 1999 dalam Nurul Huda, 2008). Berdasarkan teori ekonomi, investasi berarti pembelian (dan produksi) dari modal barang yang tidak dikonsumsi tetapi digunakan untuk produksi yang akan datang (barang - produksi). Investasi adalah suatu komponen dari PDB dengan rumus  $PDB = C + I + G + (X-M)$ . Fungsi investasi pada aspek tersebut dibagi pada investasi non-residential (seperti pabrik dan mesin) dan investasi residential (rumah baru). Investasi adalah suatu fungsi pendapatan dan tingkat bunga, dilihat dengan kaitannya  $I = (Y, i)$ . Suatu pertambahan pada pendapatan akan mendorong investasi yang lebih besar, dimana tingkat bunga yang lebih tinggi akan menurunkan minat untuk investasi sebagaimana hal tersebut akan lebih mahal dibandingkan dengan meminjam uang. Walaupun jika suatu perusahaan lain memilih untuk menggunakan dananya sendiri untuk investasi, tingkat bunga menunjukkan suatu biaya kesempatan dari investasi dana tersebut daripada meminjamkan untuk mendapatkan bunga.

Pada umumnya investasi dibedakan menjadi dua, yaitu investasi pada *financial asset* dan investasi pada sektor riil (*real estate*). Investasi pada *financial asset* dilakukan di pasar uang dan pasar modal. Beberapa produk investasi ini dikenal sebagai efek atau surat berharga. Definisi efek adalah suatu instrumen bentuk kepemilikan yang dapat dipindah tangankan dalam bentuk surat berharga, seperti saham/obligasi, bukti hutang (*Promissory Notes*), bunga atau partisipasi dalam suatu perjanjian kolektif (Reksa dana), Hak untuk membeli suatu saham (*Rights*), garansi untuk membeli saham pada masa mendatang atau instrumen yang dapat diperjual belikan. Sedangkan investasi pada *real estate* dapat dilakukan dengan pembelian aset produktif, pendirian pabrik, pembangunan rel kereta api atau jalan tol.

Tujuan berinvestasi adalah mendapatkan sejumlah pendapatan keuntungan. Ada beberapa alasan mengapa seseorang melakukan investasi, antara lain adalah mendapatkan kehidupan yang lebih layak di masa mendatang, mengurangi tekanan inflasi, dan sebagai usaha menghemat pajak.

Selain dapat menambah penghasilan seseorang, investasi juga membawa risiko keuangan jika investasi tersebut gagal. Kegagalan investasi disebabkan oleh banyak hal, diantaranya adalah faktor keamanan (baik dari bencana alam atau diakibatkan faktor manusia), atau ketertiban hukum. Diantara sumber risiko adalah:

- a. *Interest Rate Risk*. Risiko yang berasal dari variabilitas *return* akibat perubahan tingkat suku bunga.
- b. *Liquidity Risk*. Risiko yang berhubungan dengan pasar sekunder tertentu dimana sekuritas diperdagangkan. Suatu investasi jika dapat dibeli dan dijual dengan cepat tanpa perubahan harga yang signifikan, maka investasi tersebut dikatakan liquid, demikian sebaliknya.
- c. *Exchange Rate Risk*. Risiko yang berasal dari variabilitas *return* sekuritas karena fluktuasi kurs *currency*.

#### **2.4.2 Investasi Dalam Pandangan Syariah**

Istilah investasi dalam bahasa Arab disebut *Ististmar* yang berarti menjadikan berbuah (berkembang) dan bertambah jumlahnya. Secara ekonomi *ististmar* mengandung makna menjadikan harta berubah dan bertambah jumlahnya. Perbaikan hidup baik materi maupun spiritual adalah merupakan akar dari semua sasaran ekonomi Islam. Konsep investasi selain sebagai pengetahuan juga bernuansa spiritual karena menggunakan norma syariah, sekaligus merupakan hakikat dari sebuah ilmu dan amal, oleh karenanya investasi sangat dianjurkan bagi setiap muslim. Hal tersebut dijelaskan dalam Al Quran surah Al Hasyr ayat 18 yang artinya "Hai orang-orang yang beriman, bertaqwalah kepada Allah dan hendaklah setiap diri memerhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok (akhirat), dan bertaqwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui

*apa yang kamu kerjakan.” Lafal hendaklah setiap diri memerhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok (akhirat) ditafsirkan dengan: hitung dan introspeksilah diri kalian sebelum diintrospeksi, dan lihatlah apa yang telah kalian simpan (invest) untuk diri kalian dan amal saleh sebagai bekal kalian menuju hari perhitungan amal pada hari kiamat untuk keselamatan diri di depan Allah Swt (Katsir, 2000 dalam Satrio 2006 dalam Nurul Huda, 2008 Investasi pada pasar modal syariah). Demikian Allah Swt memerintahkan kepada seluruh hambanya yang beriman untuk melakukan investasi akhirat dengan melakukan amal saleh sejak dini sebagai bekal untuk menghadapi hari perhitungan.*

Selanjutnya dalam surah Luqman ayat 34, Allah berfirman yang artinya *”Sesungguhnya Allah hanya pada sisi-Nya sajalah pengetahuan tentang hari kiamat; dan Dialah yang menurunkan hujan, dan mengetahui apa yang ada dalam rahim. Dan tiada seorang pun yang dapat mengetahui dengan pasti apa yang akan diusahakan besok. Dan tiada seorangpun yang dapat mengetahui di bumi mana dia akan mati. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”*. Ayat tersebut menegaskan bahwa tiada seorangpun di alam semesta ini yang dapat mengetahui apa yang akan diperbuat, diusahakan, serta kejadian apa yang akan terjadi pada hari esok. Sehingga dengan ajaran tersebut seluruh manusia diperintahkan untuk melakukan investasi sebagai bekal dunia dan akhirat. Konsep investasi Islami yang diwujudkan dalam bentuk nonfinansial yang berimplikasi terhadap kehidupan ekonomi yang kuat juga tertuang dalam Al-Quran surah An Nisa ayat 9 yang menyatakan *”Dan hendaklah takut kepada Allah orang-orang yang seandainya meninggalkan di belakang mereka anak-anak yang lemah, yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka. Oleh sebab itu, hendaklah mereka bertaqwa kepada Allah dan hendaklah mereka mengucapkan perkataan yang jujur.”* Ayat tersebut menganjurkan untuk berinvestasi dalam bentuk nonfinansial dengan mempersiapkan generasi yang kuat, baik aspek intelektualitas, fisik, maupun aspek keimanan sehingga terbentuklah sebuah kepribadian yang utuh.

Diantara prinsip dasar dalam investasi keuangan menurut Pontjowinoto (Huda, 2008) adalah :

- a. Transaksi dilakukan atas harta yang memberikan nilai manfaat dan menghindari setiap transaksi yang zalim. Setiap transaksi yang memberikan manfaat akan dilakukan bagi hasil.
- b. Risiko yang mungkin timbul harus dikelola sehingga tidak menimbulkan risiko yang besar atau melebihi kemampuan menanggung risiko
- c. Dalam Islam setiap transaksi yang mengharap hasil harus bersedia menanggung risiko.
- d. Tidak ada unsur riba, maysir (perjudian/spekulasi), dan gharar (ketidakjelasan/samar-samar).

Metwally dalam Teori dan Model Ekonomi Islam (1995,p.70), terkait dengan investasi di negara penganut ekonomi Islam, menyatakan seorang muslim boleh memilih tiga alternatif atas dananya yaitu (a) memegang kekayaannya dalam bentuk uang kas (*idle cash*), (b) memegang tabungannya dalam bentuk aset tanpa berproduksi seperti deposito bank, pinjaman, real estate, permata, atau (c) menginvestasikan tabungannya (seperti memiliki proyek-proyek yang menambah persediaan kapital nasional). Dua alternatif pertama tidak dianjurkan dalam ekonomi Islam, karena penabung tersebut akan terbebani zakat. Zakat dikenakan pada semua bentuk aset yang kurang/tidak produktif (*idle assets*) seperti uang kas, permata, pinjaman, deposito melebihi nisab dan melebihi keperluan untuk hidup (seperti uang kas untuk kebutuhan transaksi).

### 2.4.3 Utang (Qiradh) Publik

Qiradh ialah harta yang dipinjamkan seseorang kepada orang lain untuk dikembalikan setelah ia memiliki kemampuan. Menurut bahasa, kata qiradh berarti *al-qith'u* (cabang) atau potongan. Dinamakan tersebut karena uang yang diambil oleh orang yang meminjamkan memotong sebagian hartanya.

Sayyid Sabiq (2004) menulis, qiradh merupakan salah satu bentuk *taqarrub* kepada Allah swt, karena qiradh berarti berlemah- lembut dan mengasihani sesama manusia, memberikan kemudahan dan solusi dari duka dan kesulitan yang menimpa orang lain. Islam menganjurkan dan menyukai orang yang meminjamkan dan membolehkan bagi orang yang diberikan qiradh, serta tidak menganggapnya sebagai sesuatu yang makruh, karena dia menerima harta untuk

dimanfaatkan dalam upaya memenuhi kebutuhan hidupnya, dan peminjam tersebut mengembalikan harta seperti semula. Abu Hurairah meriwayatkan bahwa Nabi saw bersabda, ” *Barangsiapa yang memberikan kelapangan terhadap orang miskin dari duka dan kesulitan hidup di dunia, maka Allah akan melapangkannya dari kesulitan duka dan kesulitan di hari kiamat. Dan barangsiapa yang memudahkan urusan seseorang, maka Allah akan memberikan kemudahan baginya di dunia dan akhirat. Dan Allah senantiasa menolong hamba-Nya selama hamba-Nya tersebut menolong saudaranya.*”(HR Muslim, Abu Dawud, dan Tirmidzi).

Akad qiradh adalah akad tamlik (pemilikan), karena qiradh hanya dibolehkan pada orang cakap (layak) menggunakan harta dan tidak sah kecuali dengan ijab dan qabul, seperti akad jual beli dan hibah.

Praktek utang atau pinjaman publik dalam pemerintahan Islam sebenarnya sudah dimulai dari zaman Rasulullah sendiri. Beliau adalah seorang tokoh yang sering melakukan pinjaman baik dalam kapasitasnya sebagai individu maupun sebagai seorang kepala negara Islam Madinah. Dalam banyak riwayat, beliau melakukan pinjaman kepada orang-orang kafir baik yang musyrik maupun dari golongan Yahudi. Pinjaman yang beliau lakukan ini kadang-kadang tidak didukung oleh sumber-sumber yang tampak dapat dipakai untuk mengembalikan pembayarannya sesuai dengan waktu jatuh temponya. Dengan demikian dapatlah dipastikan dalam sejarah ekonomi Islam bahwa persoalan pinjaman publik merupakan hal yang biasa dilakukan oleh beliau sendiri. Tindakan ini terpaksa dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sebagian sahabatnya yang memang ada yang sangat miskin dan itu sangat dirasakan terutama pada awal-awal mereka menetap di Madinah sesudah Hijrah (Basri, 2008).

Para fuqoha juga banyak menulis dan membahas persoalan utang (qordh) baik yang dilakukan oleh kaum muslimin untuk membantu saudaranya yang lain maupun yang dilakukan oleh negara Islam (daulah Islamiyah) ketika berada dalam situasi darurat karena berbagai hal. Dalam kajian fikih, qordh merupakan suatu akad tabarru' yang memiliki dimensi sosial dan tolong menolong antar sesama muslim (manusia). Karena itu qordh tidak akan dibayar kembali kecuali hanya

pokok hartanya saja. Berapapun tambahan yang dibebankan pada utang, maka kelebihan atas pokok itu adalah riba.

Menurut Basri (2008), dalam banyak karyanya, Imam al Ghazali membahas topik ini dikaitkan dengan keperluan dan pengeluaran publik keuangan negara Islam. Beliau membolehkan pinjaman publik jika memang negara terpaksa melakukan hal itu setelah semua pintu pemasukan sudah tertutup rapat. Beliau menulis dalam Syifa al-Gholil, *"Kami tidak mengingkari bolehnya melakukan pinjaman/utang (public borrowing) dan keharusan mencukupinya jika memang kemaslahatan menuntut hal itu. Namun itu hanya dilakukan jika Imam (penguasa) tidak dapat mengharapkan mengalirkan harta ke baytul maal yang melebihi pengeluaran militer dan belanja publik di masa yang akan datang. Dalam keadaan kas negara kosong dan putusnya harapan untuk mendapatkan pemasukan di masa yang akan datang, maka boleh bersandar kepada pinjaman."*

Kebolehan melakukan pinjaman dari sisi fikih dan dari usaha mencontoh sunnah Rasulullah janganlah diartikan bahwa persoalan pinjaman publik merupakan hal yang biasa karena itu tidak perlu merisaukan utang negara yang terus menumpuk. Pandangan demikian adalah sangat keliru dan berakibat fatal bagi negara secara umum. Para Ulama termasuk Imam al Ghazali yang membolehkan pemerintah melakukan pinjaman itu setelah beberapa persyaratan terpenuhi. Persyaratan itu antara lain; pertama, ada kebutuhan riil yang harus dipenuhi, jika tidak maka kemaslahatan yang lebih besar akan hancur. Kedua, bahwa kosongnya kas negara itu tidak disebabkan adanya kebocoran dalam penggunaan dana publik. Ketiga, tidak ada penyalahgunaan dana publik oleh aparat terkait. Keempat, semua pintu pemasukan bagi keuangan negara telah dipergunakan dan dana yang terkumpul tidak mencukupi bagi pemenuhan keperluan terkait. Pendeknya keuangan publik telah melakukan semua yang terbaik dan menggunakan semua yang tersedia berdasarkan diktum dari syariah. Hanya dengan memenuhi semua persyaratan tersebutlah penguasa dalam ekonomi Islam diperbolehkan melakukan pinjaman (Basri, 2008, p.151)

#### **2.4.4 Sewa (Ijarah)**

Secara etimologis, kata ijarah berasal dari kata ajru yang berarti *'iwadhu* - pengganti. Dalam syariat Islam, ijarah adalah jenis akad untuk mengambil

manfaat dengan kompensasi. Berdasarkan hal itu, menyewakan pohon agar dimanfaatkan buahnya hukumnya tidak sah karena pohon itu sendiri bukan keuntungan atau manfaat. Demikian juga hukumnya menyewakan dua jenis mata uang (emas dan perak), makanan untuk dimakan, barang yang dapat ditakar dan ditimbang. Alasannya, semua jenis barang tersebut tidak dapat dimanfaatkan kecuali dengan mengkonsumsi bagian dari barang tersebut. Akad sewa mengharuskan penggunaan manfaat dan bukan barang itu sendiri (Sabiq, 2004).

Suatu manfaat, terkadang berbentuk manfaat atas barang seperti rumah untuk ditempati, mobil untuk dikendarai. Kadangkala dalam bentuk karya seperti karya arsitek, tukang tenun, penjahit, dan tukang binatu. Bisa pula itu berbentuk kerja kasar pribadi seperti pelayanan. Syariat mengesahkan praktek sewa karena kehidupan sosial memang membutuhkannya. Dalil Al-Quran tentang sewa antara lain dalam surah al-Baqarah ayat 223 yang artinya, *” Dan jika ingin anakmu disusukan oleh orang lain, maka tidak dosa bagimu apabila kamu memberikan pembayaran menurut yang patut. Bertaqwalah kamu kepada Allah dan ketahuilah bahwa Allah Maha Melihat apa yang kamu kerjakan.”* Dari riwayat Bukhari bahwa Nabi saw pernah menyewa seseorang dari Bani ad-Diil bernama Abdullah bin Uraiqith sebagai penunjuk jalan.

Diantara syarat sah sewa menurut syariat adalah mengetahui manfaat barang tersebut dengan jelas guna mencegah terjadinya fitnah dan barang dapat diserahterimakan termasuk manfaat yang dapat digunakan oleh penyewa.

Syariat juga membolehkan penyewa untuk menyewakan kembali barang sewaanannya. Apabila berbentuk binatang maka harus disewakan untuk keperluan sesuai akad pertama sehingga tidak membahayakan binatang tersebut. Pihak penyewa dibolehkan juga menyewakan sama besar dengan harga sewa awal atau lebih (Sabiq, 2004).

## **2.4.5 Sukuk Sebagai Instrumen Investasi**

### **2.4.5.1 Pengertian Sukuk**

Sukuk menurut *Accounting and Auditing Organisation for Islamic Financial Institution* (AAOIFI, 2002), adalah sertifikat yang menunjukkan nilai yang sama setelah penutupan *subscription*, penerimaan dari nilai atas sertifikat

dan meletakkannya untuk digunakan sebagai rencana, pemilikan saham dan hak atas aset yang nampak, penggunaan dan jasa, dan ekuitas atas proyek yang disebutkan atau ekuitas atas aktivitas investasi tertentu (Heri Sudarsono, 2008). Sementara Dewan Syariah Nasional (DSN) dalam fatwa No. 32/DSN-MUI/IX/2002 mendefinisikan sukuk atau obligasi syariah sebagai suatu surat berharga jangka panjang yang berdasarkan prinsip syariah yang dikeluarkan emiten kepada pemegang obligasi syariah yang mewajibkan emiten untuk membayar pendapatan kepada pemegang obligasi syariah berupa hasil/margin fee, serta membayar kembali dana obligasi pada saat jatuh tempo.

Kata sukuk berasal dari bahasa Arab yang merupakan jamak dari kata *sak* yang berarti dokumen atau lembaran kontrak atau sertifikat. Sukuk secara luas digunakan masyarakat muslim di era pertengahan sebagai surat berharga yang merupakan kewajiban pembiayaan yang berasal dari transaksi perdagangan atau aktivitas komersial. Sukuk dikenal sebagai obligasi syariah yang menunjukkan pemilikan atas aset. Artinya bahwa klaim di dalam sukuk bukan klaim terhadap *cash* tetapi merupakan klaim pemilikan atas sekumpulan aset. Dalam sukuk diperlukan instrumen penyertaan atas aset, sedangkan obligasi sebagai sebuah kontrak atas utang, penerbit wajib membayar pemegang obligasi pada waktu tertentu, sekaligus dengan bunga dan pokok.

Perbandingan antara sukuk dan obligasi konvensional dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 2.2  
Perbandingan antara Sukuk dan Obligasi

Deskripsi	Sukuk	Obligasi
Penerbit	Pemerintah dan korporasi	Pemerintah dan korporasi
Sifat Instrumen	Sertifikat kepemilikan/penyertaan atas suatu aset	Instrumen pengakuan utang
Penghasilan	Imbalan, bagi hasil, dan margin	Bunga, kupon, <i>capital gain</i>

Jangka Waktu	Pendek dan menengah	Menengah dan panjang
<i>Underlying asset</i>	Perlu	Tidak perlu
Pihak yang terkait	Obligor, SPV, investor, trustee	Obligor, issuer, investor
Harga	Harga pasar	Harga pasar
Investor	Islami dan konvensional	Konvensional
Pembayaran pokok	Bullet atau amortisasi	Bullet atau amortisasi
Penggunaan hasil penerbitan	Harus sesuai dengan syariah	Bebas

Sumber: Sudarsono, 2008

#### 2.4.5.2 Jenis - Jenis Sukuk

Menurut AAOIFI, ada empat puluh jenis sukuk. Namun saat ini, hanya empat tipe sukuk yang dikenal dan banyak digunakan, yaitu sukuk ijarah didasarkan atas *leasing transaction*, sukuk murabaha, sukuk mudharabah atau *trustee financial* dan sukuk istishna. sebagai berikut:

##### 1. Sukuk Ijarah

Sukuk *ijarah* adalah *akad* yang satu pihak bertindak sendiri atau melalui wakilnya menyewakan hak atas suatu aset kepada pihak lain berdasarkan harga sewa dan periode sewa yang disepakati. Sukuk ijarah merupakan instrumen investasi yang menunjukkan kepemilikan saham bernilai sama dengan aset yang disewakan. Dalam struktur sukuk ini, investor akan mendapatkan *return* dari aset yang disewakan secara periodik. Pemilik aset bertanggung jawab seluruh biaya pemeliharaan dan kerusakan dari aset yang disewakan.

##### 2. Sukuk Mudharabah

Sukuk mudharabah adalah akad kerjasama antara dua pihak atau lebih, yaitu satu pihak sebagai penyedia modal dan pihak lain sebagai penyedia tenaga dan keahlian, keuntungan dari kerjasama tersebut akan dibagi berdasarkan nisbah yang telah disetujui sebelumnya, sedangkan kerugian yang terjadi

akan ditanggung sepenuhnya oleh pihak penyedia modal, kecuali kerugian disebabkan oleh kelalaian penyedia tenaga dan keahlian.

### 3. Sukuk Murabahah

Sukuk yang diterbitkan dengan prinsip jual beli, penerbit sertifikat sukuk adalah penjual komoditi, sedangkan investornya adalah pembeli komoditi tersebut. Penerbitan sukuk murabahah hanya dapat dilakukan pada *primary market* dan tidak dapat diperjualbelikan pada *secondary market*, karena sertifikat murabahah menunjukkan kepemilikan pembiayaan.

### 4. Sukuk Istishna

Sukuk Istishna adalah akad jual beli aset berupa obyek pembiayaan antara dua pihak dimana spesifikasi, cara dan jangka waktu penyerahan, serta harga aset tersebut ditentukan berdasarkan kesepakatan dua pihak. Sukuk istishna merupakan sertifikat yang digunakan untuk memobilisasi kebutuhan dana untuk memproduksi barang yang dimiliki dengan bukti kepemilikan sertifikat. Penerbit sertifikat adalah penjual (*manufacturer/supplier*) sedangkan *subscriber* sebagai pembeli dari produk yang dimaksud.

#### 2.4.5.3 Karakteristik Sukuk

Secara umum sukuk atau obligasi syariah memiliki karakteristik berbeda dengan obligasi konvensional. Sukuk harus terbebas dari *riba*, *gharar*, dan *maisyir*. Sedangkan di pasar keuangan beberapa karakteristik atau sifat utama dari sukuk (Huda, 2008) adalah

#### 1. Dapat diperdagangkan

Sukuk mewakili pihak pemilik aktual dari aset yang jelas, manfaat aset atau kegiatan bisnis dan juga dapat diperdagangkan pada harga pasar

#### 2. Dapat diperingkat

Sukuk dapat diperingkat dengan mudah oleh Agen Pemberi Peringkat regional dan internasional

#### 3. Dapat ditambah

Sebagai tambahan terhadap aset utama atau kegiatan bisnis, sukuk dapat dijamin dengan bentuk kolateral berlandaskan syariah lainnya

#### 4. Fleksibilitas hukum

Sukuk dapat distruktur dan ditawarkan secara nasional dan global dengan pajak yang berbeda

#### 5. Dapat ditebus

Struktur sukuk diperbolehkan untuk kemungkinan penebusan

## 2.5 Sukuk Negara

### 2.5.1 Pengertian

Dalam Undang-Undang No. 19/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dalam Ketentuan umum pasal 1, dikatakan bahwa Surat Berharga Syariah Negara selanjutnya disingkat SBSN, atau dapat disebut Sukuk Negara, adalah surat berharga negara yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap aset SBSN, baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing. Sedangkan penerbit SBSN dalam ketentuan ini adalah perusahaan penerbit SBSN yakni badan hukum yang didirikan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini untuk melaksanakan kegiatan penerbitan SBSN. Dalam dunia sukuk penerbit SBSN lebih dikenal sebagai *Special Purpose Vehicle* (SPV). Selanjutnya yang disebut Aset SBSN adalah obyek pembiayaan SBSN dan/atau Barang Milik Negara yang memiliki nilai ekonomis, berupa tanah dan/atau bangunan maupun selain tanah dan/atau bangunan, yang dalam rangka penerbitan SBSN dijadikan sebagai dasar penerbitan SBSN.

Dalam konteks nasional, sukuk negara atau Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) merupakan bagian dari Surat Berharga Negara disamping Surat Utang Negara (SUN). Menteri Keuangan berwenang menetapkan komposisi Surat Berharga Negara dalam rupiah maupun valuta asing, serta menetapkan komposisi Surat Berharga Negara dalam bentuk Surat Utang Negara (SUN) maupun SBSN dan hal-hal lain yang diperlukan untuk menjamin penertiban Surat Berharga Negara secara berhati-hati. Perbedaan utama antara SBSN/Sukuk Negara dengan

SUN/obligasi konvensional adalah adanya penggunaan *underlying asset*. Hal ini karena karakteristik dari penerbitan instrumen keuangan syariah memerlukan adanya transaksi pendukung (*underlying transaction*). Di dalam sukuk, *underlying asset* dibutuhkan sebagai jaminan bahwa penerbitan sukuk didasarkan nilai yang sama dengan aset yang tersedia. Dalam hal ini *underlying asset* yang digunakan adalah Barang Milik Negara (BMN) atau istilahnya disebut Aset SBSN yang dapat berupa tanah dan/atau bangunan, dan selain tanah dan/atau bangunan. Sedangkan jenis, nilai, dan spesifikasi Barang Milik Negara yang akan digunakan sebagai Aset SBSN ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Penerbitan SBSN dapat dilaksanakan secara langsung oleh Pemerintah atau melalui Perusahaan Penerbit SBSN yang didirikan oleh Pemerintah.

Dengan demikian SBSN merupakan surat berharga dalam mata uang rupiah maupun valuta asing berdasarkan prinsip syariah yang diterbitkan oleh Negara Republik Indonesia, baik dilaksanakan secara langsung oleh Pemerintah atau melalui Perusahaan Penerbit SBSN, sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap Aset SBSN, serta wajib dibayar atau dijamin pembayaran imbalan dan nilai nominalnya oleh Negara republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan perjanjian yang mengatur penerbitan SBSN tersebut.

### **2.5.2 Tujuan Penerbitan Sukuk Negara**

Dalam pasal 4 UU 19 Tahun 2008 ditegaskan bahwa Surat Berharga Syariah Negara diterbitkan dengan tujuan untuk membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara termasuk membiayai pembangunan proyek. Dalam penjelasan Undang-undang no. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara dinyatakan bahwa upaya pengembangan instrumen pembiayaan berdasarkan prinsip syariah tersebut, antara lain, bertujuan untuk: (1) memperkuat dan meningkatkan peran sistem keuangan berbasis syariah di dalam negeri; (2) *memperluas basis pembiayaan anggaran negara*; (3) menciptakan *benchmark instrument* keuangan syariah baik di pasar keuangan syariah domestik maupun internasional; (4) memperluas dan mendiversifikasi basis investor; (5) mengembangkan alternatif instrumen investasi baik bagi investor dalam negeri maupun luar negeri yang mencari instrumen keuangan berbasis syariah; (6)

mendorong pertumbuhan pasar keuangan syariah di Indonesia, (7) mengoptimalkan pemanfaatan barang milik negara, dan (8) membiayai pembangunan proyek infrastruktur.

Pihak-pihak yang terlibat dalam penerbitan sukuk:

1. *Obligor*, adalah pihak yang bertanggungjawab atas pembayaran imbalan dan nilai nominal sukuk yang diterbitkan sampai dengan sukuk jatuh tempo. Dalam hal sukuk negara, obligornya adalah Pemerintah;
2. *Special Purpose Vehicle (SPV)*, adalah badan hukum yang didirikan khusus untuk penerbitan sukuk dengan fungsi (i) sebagai penerbit sukuk, (ii) menjadi counterpart Pemerintah dalam transaksi pengalihan aset, (iii) bertindak sebagai wali amanat (*trustee*) untuk mewakili kepentingan investor. Dalam hal penerbitan SBSN, fungsi SPV dilakukan oleh Perusahaan Penerbit SBSN;
3. *Investor*, adalah pemegang sukuk yang memiliki hak atas imbalan, margin, dan nilai nominal sukuk sesuai partisipasi masing-masing;
4. *Sharia Advisor*, yaitu individu yang diakui secara luas pengetahuannya di bidang syariah atau institusi yang membidangi mengenai fatwa;
5. *Trustee/WaliAmanat*, yaitu pihak yang mewakili kepentingan Pemegang sukuk (*investor*).

Penerbitan sukuk harus terlebih dahulu mendapatkan pernyataan kesesuaian prinsip syariah (*syariah compliance endorsement*) untuk menyakinkan investor bahwa sukuk telah distruktur sesuai syariah. Pernyataan syariah compliance tersebut bisa diperoleh dari individu yang diakui secara luas pengetahuannya di bidang syariah atau institusi yang khusus membidangi masalah syariah. Untuk penerbitan sukuk di dalam negeri *syariah compliance endorsement* dapat dimintakan kepada Dewan Syariah Nasional (DSN) – MUI. Untuk penerbitan sukuk internasional, diperlukan endorsement dari ahli/lembaga syariah yang diakui komunitas syariah internasional, misalnya IIFM.

### **2.5.3 Sukuk Negara yang Terbit di Indonesia**

Saat ini sukuk negara yang sudah diterbitkan sejak 2008 adalah SBSN Ijarah, yaitu sukuk negara yang diterbitkan berdasar akad ijarah dimana akad yang satu pihak bertindak sendiri atau melalui wakilnya menyewakan hak atas

suatu aset kepada pihak lain berdasarkan harga sewa dan periode sewa yang disepakati. Ada beberapa jenis sukuk ijarah, namun yang diterapkan Pemerintah saat ini adalah SBSN *Ijarah Al Muntahiya Bittamlik (Ijarah-Sale and Lease Back)* yaitu sukuk yang diterbitkan berdasarkan prinsip jual dan sewa kembali atas suatu aset yang dijadikan *underlying*. Penjualan aset di sini pada dasarnya hanyalah penjualan hak manfaatnya (*beneficial title*) tanpa disertai dengan penyerahan fisik dan pemindahan hak kepemilikan dan dalam waktu yang sama dilakukan perjanjian penyewaan kembali (*lease back*) kepada pemilik aset.

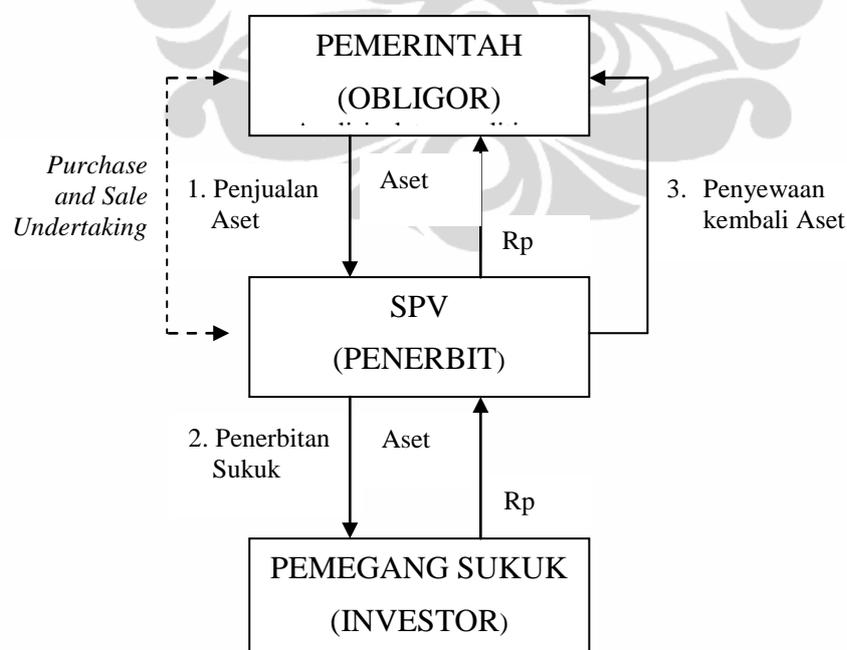
Dari sisi sifatnya SBSN dapat dibagi atas SBSN yang dapat diperdagangkan (diperjual belikan di pasar sekunder) dan SBSN yang tidak dapat diperdagangkan. Jenis SBSN yang dapat diperdagangkan misalnya SBSN *Ijarah-Sale and Lease Back*. SBSN jenis ini yang diterbitkan Pemerintah meliputi SBSN seri IFR (*Islamic Fixed Rate*), seri SR (Sukuk Ritel) dan seri SNI (Sukuk Negara Indonesia). Sedangkan SBSN yang tidak dapat diperdagangkan adalah sukuk dengan struktur *istishna'*, *salam* dan *murabahah*. Berdasarkan tenor atau jangka waktunya, sukuk negara terbagi atas SBSN jangka pendek dan SBSN jangka panjang. Jangka pendek berjangka waktu sampai dengan 12 bulan, sedangkan jangka panjang berjangka lebih dari 12 bulan. Jangka waktu sukuk pada umumnya berkisar antara 5 – 7 tahun. Namun demikian, untuk tujuan tertentu sukuk dapat diterbitkan dengan tenor di atas 7 tahun, atau dengan tenor pendek, yaitu kurang dari 12 bulan. Jangka waktu itu umumnya merupakan tenor yang diminati oleh investor.

Sukuk negara seri IFR adalah SBSN yang diterbitkan Pemerintah di pasar perdana dalam negeri yang ditujukan bagi investor dengan nominal pembelian yang cukup besar. Sukuk Ritel (SR) adalah seri SBSN yang diterbitkan Pemerintah di pasar perdana dalam negeri yang ditujukan bagi investor individu atau orang perorangan warga negara Indonesia. Sedangkan Sukuk Negara Indonesia (SNI) adalah seri SBSN yang diterbitkan Pemerintah dalam denominasi valuta asing (US Dollar). Sampai dengan 2010 total SBSN yang sudah diterbitkan Pemerintah bernilai Rp31,826 triliun, terdiri dari bermata uang rupiah sebesar Rp25,716 triliun dan valuta asing US\$650 juta setara dengan Rp6,110 triliun. Dari

total tersebut terbagi atas seri IFR senilai Rp12,126 triliun, seri SR sebesar Rp13,590 triliun, dan seri SNI US\$650 juta.

Ketiga seri SBSN di atas bersifat *tradable* (dapat diperdagangkan) dengan tingkat imbal hasil tetap. Penentuan imbalan SBSN dipasar dalam negeri menggunakan *benchmark* dalam negeri, misalnya dengan mempertimbangkan suku bunga Bank Indonesia, suku bunga deposito atau *yield* Obligasi Negara dengan tenor yang sama. Sedangkan penentuan imbalan SBSN dalam mata uang asing ditentukan dengan menggunakan *benchmark* pada tingkat bunga internasional, misalnya *Libor* atau *US Treasury* ditambah dengan margin. Penentuan imbalan SBSN sebelum penerbitan adalah dibolehkan dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah, apabila penerimaan dari aset SBSN yang digunakan bersifat tetap (*fixed*), sesuai dengan akad yang digunakan. Pembayaran imbalan dan nilai nominal SBSN pada saat jatuh tempo dijamin secara penuh oleh Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 19 tahun 2008 tentang SBSN. Dana untuk pembayaran imbalan dan nilai nominal tersebut dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahun anggaran.

#### **Mekanisme Penerbitan Sukuk *Ijarah Sale And Lease Back***



Gambar 2.1 Mekanisme Penerbitan Sukuk Negara

Sumber data: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan

1. SPV dan Obligor melakukan transaksi jual-beli aset, disertai dengan *Purchase and Sale Undertaking* dimana Pemerintah menjamin untuk membeli kembali aset dari SPV, dan SPV wajib menjual kembali aset kepada Pemerintah, pada saat sukuk jatuh tempo atau dalam hal terjadi *default* (gagal bayar). *Default* terjadi pada saat obligor gagal memenuhi kewajiban yang timbul dari penerbitan sukuk antara lain gagal membayar sewa atau nilai nominal sebagaimana ditentukan dalam perjanjian ijarah.
2. SPV menerbitkan sukuk untuk membiayai pembelian aset.
3. Pemerintah menyewa kembali aset dengan melakukan perjanjian sewa (*Ijara Agreement*) dengan SPV untuk periode yang sama dengan tenor sukuk yang diterbitkan.
4. Berdasarkan *servicing agency agreement*, Pemerintah ditunjuk sebagai agen yang bertanggung jawab atas perawatan aset.

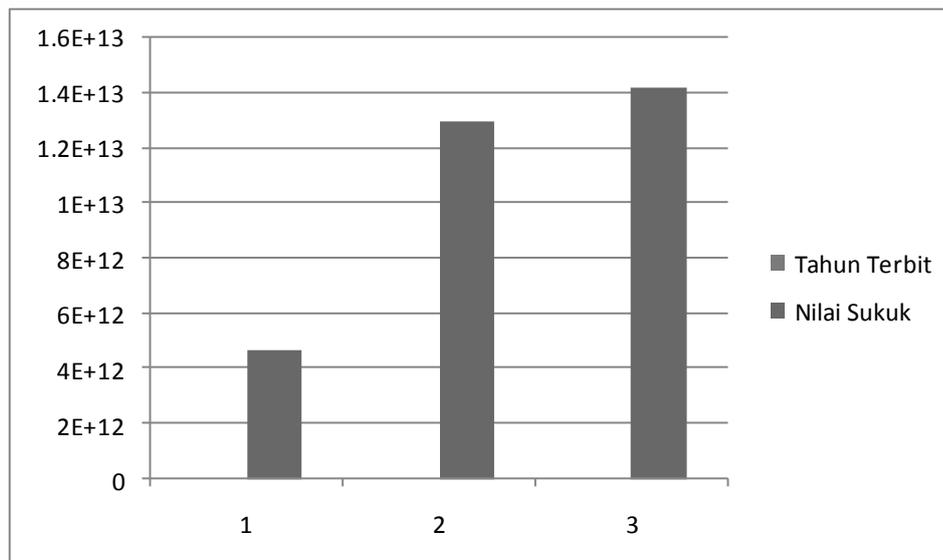
Sedangkan mekanisme pembayaran imbalan adalah :

1. Obligor membayar sewa (imbalan) secara periodik kepada SVP selama masa sewa. Imbalan dapat bersifat tetap (*fixed rate*) ataupun mengambang (*floating rate*).
2. SPV melalui agen yang ditunjuk akan mendistribusikan imbalan kepada para investor.

Pada saat jatuh tempo sukuk negara maka mekanisme yang terjadi adalah:

1. Penjualan kembali aset oleh SPV kepada obligor sebesar nilai nominal sukuk, pada saat sukuk jatuh tempo.
2. Hasil penjualan aset, digunakan oleh SPV untuk melunasi sukuk pada investor.

Jika perkembangan penerbitan sukuk negara 2008 sampai dengan 2010 digambarkan dalam grafik batang nampak sebagai berikut:



Gambar 2.2 Perkembangan Penerbitan Sukuk Negara 2008-2010

Faktor-faktor yang menyebabkan pesatnya perkembangan instrumen keuangan syariah khususnya sukuk:

1. adanya kebutuhan pendanaan yang bersifat spesifik dan memerlukan sukuk dengan struktur yang lain;
2. semakin meningkatnya partisipasi investor konvensional di pasar keuangan syariah;
3. besarnya kebutuhan sektor perbankan dan lembaga keuangan syariah lainnya untuk portofolio investasi
4. besarnya partisipasi aktif dari para pelaku pasar, ekonom, pakar syariah, dan para stake holder keuangan syariah lainnya untuk menciptakan struktur baru yang sesuai prinsip syariah.

#### 2.5.4 Penyiapan Barang Milik Negara Sebagai Underlying Asset

Dalam konteks SBSN, Barang Milik Negara (BMN) didefinisikan sebagai semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang syah. Pengelolaan aset SBSN diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 04 tahun 2009 tentang Pengelolaan Aset Surat Berharga Syariah Negara Yang Berasal Dari Barang Milik Negara.

Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 04 tahun 2009 mengenai penyiapan BMN sebagai aset SBSN (*underlying asset*) dijelaskan sebagai berikut:

- a. Setiap awal tahun Direktorat Pengelolaan Utang Departemen Keuangan menyusun target indikatif SBSN termasuk jumlah nilai BMN yang dibutuhkan sebagai aset SBSN;
- b. Dirjen Pengelolaan Utang menyampaikan permintaan usulan Daftar Nominasi Aset SBSN dengan nilai paling sedikit sebesar jumlah nilai BMN yang dibutuhkan sebagai Aset SBSN kepada Dirjen Kekayaan Negara Departemen Keuangan paling lambat awal triwulan II;
- c. Daftar Nominasi Aset SBSN paling kurang mencantumkan alamat/lokasi BMN, jenis BMN, satuan/luas/volume BMN, nilai BMN, kondisi BMN, jenis dan nomor dokumen kepemilikan BMN, dan status penggunaan oleh Kementerian/Lembaga dan/atau pemanfaatan BMN oleh pihak ketiga;
- d. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara melakukan identifikasi BMN dalam rangka penyusunan usulan Daftar Nominasi Aset SBSN sekaligus menentukan nilai BMN hasil identifikasi;
- e. Dirjen Kekayaan Negara menyampaikan usulan Daftar Nominasi Aset SBSN kepada Dirjen Pengelolaan Utang ;
- f. Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang memilih BMN yang memenuhi syarat sebagai aset SBSN berdasar usulan Daftar Nominasi Aset SBSN dari Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.

Permohonan persetujuan BMN sebagai aset SBSN dalam Daftar Nominasi Aset SBSN disampaikan Dirjen Pengelolaan Utang kepada Menteri Keuangan. Dalam hal Menteri Keuangan menyetujui seluruh BMN yang tercantum dalam Daftar Nominasi Aset SBSN, maka Menteri akan menyampaikan permintaan persetujuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sebaliknya jika Menteri menolak sebagian atau seluruh BMN yang tercantum dalam Daftar Nominasi Aset SBSN, maka Dirjen Pengelolaan Utang harus menyampaikan Daftar Nominasi Aset SBSN yang baru.

### 2.5.5 Penggunaan Barang Milik Negara Sebagai Aset SBSN

Sukuk Negara sebagai instrumen keuangan berdasarkan prinsip syariah mempunyai karakteristik yang berbeda dengan instrumen keuangan konvensional, sehingga perlu pengelolaan dan pengaturan secara khusus, baik yang menyangkut instrumen maupun perangkat hukum yang diperlukan. Salah satu karakteristik Sukuk Negara adalah diperlukannya transaksi pendukung, yaitu transaksi yang mendasari penerbitan sukuk berupa obyek pembiayaan dan / atau barang milik negara yang memiliki nilai ekonomis, berupa tanah dan/atau bangunan, berbagai jenis proyek pembangunan, maupun aset non fisik lainnya (*underlying aset*).

Hal mendasar yang menjadi kriteria/persyaratan pemilihan Barang Milik Negara sebagai *underlying asset* SBSN sebagaimana dijelaskan dalam Permenkeu Nomor 4 Tahun 2009 adalah :

- a. memiliki nilai ekonomis;
- b. dalam kondisi baik/layak;
- c. telah tercatat dalam Dokumen Penatausahaan BMN;
- d. bukan merupakan alat utama sistem persenjataan;
- e. tidak sedang dalam sengketa; dan
- f. tidak sedang digunakan sebagai Aset SBSN.

Jenis, nilai, spesifikasi BMN yang akan digunakan sebagai aset SBSN ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Sesuai Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara maka penggunaan BMN sebagai aset SBSN dilakukan Menteri Keuangan dengan cara menjual atau menyewakan Hak Manfaat atas BMN atau cara lain yang sesuai dengan akad yang digunakan dalam rangka penerbitan SBSN. Aset SBSN tersebut dapat disewa kembali oleh Menteri Keuangan berdasarkan suatu akad. Dalam hal BMN sedang digunakan oleh instansi Pemerintah dan akan digunakan sebagai aset SBSN, Menteri terlebih dahulu memberitahukan kepada instansi Pemerintah pengguna BMN. Jangka waktu penyewaan aset SBSN oleh Pemerintah kepada Perusahaan Penerbit SBSN paling lama 60 tahun.

Pasal 19 Peraturan Menteri Keuangan No 04/PMK.08/2009 tentang Pengelolaan Aset Surat Barharga Syariah Negara Yang Berasal Dari Barang Milik Negara menyatakan :

- (1) BMN yang sedang digunakan sebagai aset SBSN dapat digunakan dan/atau dimanfaatkan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi Pengelola Barang atau Pengguna Barang yang bersangkutan;
- (2) Dalam hal terjadi perubahan terhadap penggunaan dan/atau pemanfaatan BMN yang sedang digunakan sebagai aset SBSN, harus terlebih dahulu diberitahukan oleh Pengelola barang kepada Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang.

Selanjutnya UU 19/2008 juga mewajibkan Menteri membeli kembali Aset SBSN, membatalkan akad sewa, dan mengakhiri akad penerbitan SBSN lainnya pada saat SBSN jatuh tempo. Dalam rangka pembelian kembali Aset SBSN, pembatalan akad sewa, dan pengakhiran akad penerbitan SBSN, Menteri membayar nilai nominal SBSN atau kewajiban pembayaran lain sesuai akad penerbitan SBSN kepada pemegang SBSN.

Selama periode penerbitan SBSN 2008 – 2010, Pemerintah telah menggunakan barang milik negara sebagai aset SBSN berupa tanah dan bangunan senilai Rp32,67 triliun atau sekitar 3 % dari total aset tetap per akhir 2009 sebesar Rp930,398 triliun yang diperoleh dari 22 Kementerian/Lembaga. Potensi barang milik negara yang dapat dijadikan aset SBSN sesungguhnya cukup besar sebagaimana terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 2.3

Potensi Nilai Barang Milik Negara sebagai Aset SBSN

Dari 87 Kementerian/Lembaga (dalam rupiah)

	TA 2008	TA 2009	TA 2010
Tanah	280.977.933.438.987	468.627.411.873.568	565.920.545.473.098
Bangunan	109.119.623.581.182	123.197.516.471.880	137.042.921.053.205
Mesin	129.575.007.951.398	145.766.663.539.492	150.868.673.195.411

Jalan	107.366.714.600.033	186.921.467.820.342	276.682.171.786.874
Aset lainnya	6.706.750.989.988	5.885.891.367.838	7.748.128.178.913
Total BMN	633.746.030.561.588	930.398.951.073.120	1.138.262.439.687.500

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2009 dan 2010

Ketentuan mengenai posisi *underlying aset* dalam hal terjadi *default* diatur dalam dokumen *purchase and sale undertaking agreement*. *Purchase undertaking* merupakan janji yang pada prinsipnya menyatakan bahwa obligor atau pemerintah berjanji tanpa syarat untuk membeli kembali aset yang bersangkutan pada akhir periode sesuai dengan nilai nominal SBSN yang diterbitkan. *Sale undertaking* merupakan janji yang menyatakan perusahaan penerbit (SPV) berjanji tanpa syarat untuk menjual kembali *underlying asset* kepada obligor pada akhir masa Sukuk sebesar nilai nominal SBSN yang diterbitkan. Berdasarkan perjanjian tersebut, jika terjadi *default* maka pemerintah wajib membeli kembali dan/atau membatalkan perjanjian sewa atas *underlying asset* dan sebaliknya perusahaan penerbit sukuk wajib menjual kembali aset kepada pemerintah. Investor maupun *trustee* tidak dapat mengajukan tuntutan untuk menjual *underlying asset* kepada pihak lain. Selanjutnya dalam hal pemerintah tidak mampu memenuhi kewajiban yang ditentukan dalam *purchase and sale undertaking agreement* pada saat terjadinya *default*, maka investor dapat melakukan tindakan hukum sesuai dengan prosedur penyelesaian utang sesuai dengan yang diperjanjikan.

## 2.6 Penelitian yang Sudah Dilakukan

### a. Ahmad Muti

Ahmad Muti meneliti tentang keuangan publik Islam menurut kitab Al-Kharaj Abu Yusuf dan relevansinya dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Republik Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan analisis teks. Data utama yang digunakan adalah kitab Al-Kharaj karya Abu Yusuf.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pengelolaan keuangan publik Islam bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan di masyarakat.

Dari sisi penerimaan lahir restrukturisasi mekanisme pemungutan kharaj (pajak tanah), reformasi sistem pemungutan pajak, membuat kriteria pegawai pajak, optimalisasi *usr* dan *jizyah*, mengaktifkan sektor perairan dan pengembangan aset tetap milik pemerintah berupa tanah produktif, serta optimalisasi zakat yang mencakup sektor pertanian, peternakan, pertambangan, dan perdagangan. Sedangkan dari sisi belanja publik, Abu Yusuf menggunakannya untuk belanja pegawai, pemenuhan kebutuhan dasar rakyat, pertahanan militer, pembangunan infrastruktur, dan mustahik zakat.

Berdasar analisis yang dilakukan, kebijakan pengelolaan keuangan publik perspektif Abu Yusuf memiliki relevansi terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia. Indonesia perlu mencontoh Abu Yusuf dalam mengoptimalkan lahan pertanian yang subur sebagai negara agraris mengingat pertanian merupakan sumber pendapatan yang sangat potensial, sehingga dapat menjadi kontribusi terbesar dalam penerimaan negara. Indonesia juga perlu melakukan reformasi kepegawaian demi terwujudnya *clean governance*, sehingga negara lebih optimal dalam mengelola kekayaannya dan meminimalisir korupsi.

b. Arief Setyo Budi

Penelitian Arief Setyo Budi bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat untuk membeli sukuk ritel. Sukuk ritel adalah salah satu seri dari surat berharga syariah negara (SBSN) yang diterbitkan pemerintah. Obyek penelitiannya adalah masyarakat yang membeli sukuk ritel dan masyarakat yang mengetahui sukuk ritel tetapi belum membeli sukuk ritel di Jakarta.

Terdapat 3 (tiga) faktor yang dianalisis yaitu faktor *religious commitment*, faktor *product*, dan faktor *price*. Ketiga faktor tersebut dianalisis menggunakan analisis faktor dan logit. Hasil analisis faktor menunjukkan bahwa faktor *religious commitment* dan faktor *product* merupakan faktor yang dominan. Berdasar faktor dominan tersebut, dianalisis lebih lanjut dengan analisis logit. Kesimpulan penelitian menjelaskan bahwa faktor *religious*

*commitment* dan faktor *product* tidak memberi pengaruh terhadap keputusan masyarakat untuk membeli sukuk ritel.



### 3. METODE PENELITIAN

#### 3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian kausalitas dengan menggunakan metode analisis deskriptif dan inferensial. Penelitian kausalitas dilakukan untuk mempelajari penyebab dari satu atau lebih masalah (Hardius, 2008:84). Penelitian jenis ini tidak hanya terbatas pada satu pengaruh variabel terhadap variabel lainnya, tetapi juga dapat terjadi secara berantai. Pendekatan yang digunakan adalah regresi linier. Melalui pendekatan tersebut akan diukur peluang variabel bebas yang dapat mempengaruhi variabel terikatnya.

#### 3.2 Instrumen Penelitian

##### 3.2.1 Sumber Data

Data dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dari obyek penelitian dan telah dipublikasikan kepada pengguna. Sumber data dimaksud didapat dari instansi pemerintah yang relevan dengan obyek penelitian seperti Bappenas dan Kementerian Keuangan cq Direktorat Jenderal Pengelolaan Kekayaan Negara dan Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang. Data sekunder juga diperoleh dari berbagai literatur seperti buku-buku teks, majalah, jurnal dan *browsing* melalui internet.

Dalam penelitian ini tidak dilakukan pengukuran validitas dan realibilitas karena data yang diambil merupakan data real yang berasal dari sumbernya langsung yang sudah dipublikasikan.

Data jumlah sukuk negara yang terbit diperoleh dari laporan bulanan Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan dan telah dicocokkan dengan data dalam laporan hasil pemeriksaan BPK laporan keuangan pemerintah pusat tahun anggaran 2008, 2009, dan 2010. Data BMN yang dijadikan *underlying aset* diperoleh dari Direktorat Pembiayaan Syariah Ditjen Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan. Data aset tanah dan bangunan didapat dari laporan hasil pemeriksaan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah pusat tahun anggaran 2009.

### 3.2.2 Variabel Penelitian

Judul penelitian ini adalah pengaruh penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN terhadap kualitas tata kelola barang milik negara. Dalam penelitian ini semua data yang akan digunakan baik variabel terikat maupun variabel bebas menggunakan data *real* sebagai berikut:

Variabel terikat : Kualitas Tata Kelola Barang Milik Negara

Variabel bebas: Penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN

**Definisi Operasionalnya** adalah:

Variabel terikat: Kualitas tata kelola barang milik negara

Barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang syah.

Tata Kelola dirumuskan sebagai suatu proses pengurusan barang milik negara yang mengacu pada kaidah-kaidah tertentu yang mendorong terpenuhinya persyaratan penggunaan barang milik negara sebagai aset SBSN atau sukuk negara.

Makna Kualitas mengacu pada kriteria yang harus dipenuhi oleh barang milik negara agar dapat dijadikan *underlying asset* yaitu bernilai ekonomis, layak/baik, tercatat, dan bebas dari sengketa.

Variabel bebas: Penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN

Sukuk negara atau Surat Berharga Syariah Negara surat berharga negara yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap aset SBSN, baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing.

Pembiayaan APBN adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, pada pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

### **3.2.3 Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel**

#### **3.2.3.1 Populasi**

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri dari objek atau subjek yang menjadi kuantitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya (Sugiyono, 2002:57). Jadi, populasi merupakan objek dan subjek yang berada pada suatu wilayah dan memenuhi syarat-syarat tertentu yang mempunyai kaitan dengan masalah yang diteliti.

Populasi sasaran dalam penelitian ini adalah seluruh kementerian/lembaga yang berada di Indonesia menurut Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2009 (*audited*) yang mengelola barang milik negara yang sebagian asetnya dijadikan underlying aset SBSN yakni sebanyak 22 Kementerian/lembaga.

#### **3.2.3.2 Teknik Pengambilan Sampel**

Arikunto (1996:107) mengemukakan bahwa: Untuk sekedar ancer-ancer apabila subjek kurang dari 100, maka lebih baik diambil semua, sehingga penelitiannya merupakan penelitian populasi. Selanjutnya jika subjeknya besar, dapat diambil antara 10%-15% atau 20%-25% atau lebih. Sementara Surakhmad (1994:100) menyarankan, apabila ukuran populasi sebanyak kurang atau sama dengan 100, pengambilan sampel sekurang-kurangnya 50 % dari ukuran populasi.

Sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini yaitu pengaruh penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN terhadap kualitas tata kelola barang milik negara, maka dengan pertimbangan untuk mendapatkan hasil yang lebih terukur, penelitian diarahkan pada penelitian populasi yaitu mengambil seluruh subyek penelitian, dalam hal ini adalah kementerian/lembaga yang ada di Indonesia sebanyak 22 Kementerian/Lembaga.

### **3.3 Metode Analisis Data**

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah model regresi. Model ini digunakan untuk menerangkan pengaruh dari besarnya penerbitan

sukuk negara terhadap tata kelola barang milik negara. Model analisis yang digunakan meliputi uji korelasi, regresi, uji anova, dan uji t.

Uji korelasi adalah untuk mengetahui kesignifikanan hubungan antara variabel bebas dengan variabel terikat. Regresi linier adalah untuk mengetahui kesignifikanan pengaruh variabel bebas terhadap variabel terikat. Uji Anova adalah untuk mengetahui tingkat signifikansi model regresi dalam memprediksi variabel terikat. Sedangkan Uji t adalah untuk mengetahui kesignifikanan koefisien regresi (pengaruh variabel bebas terhadap variabel terikat)

Analisis deskriptif adalah untuk mengetahui frekwensi dan persentase perkembangan nilai sukuk negara yang diterbitkan

Persamaan regresi pada penelitian ini adalah:

Kualitas tata kelola BMN =  $\beta_0 + \beta_1$ . Penerbitan sukuk negara +  $\varepsilon$

Dimana:

- a.  $\beta_0$  merupakan nilai intersep yang menggambarkan kemungkinan/probabilitas penerbitan sukuk negara (SBSN) berdasarkan underlying asset yang didasarkan pada kebijakan yang berlandaskan syariah untuk menjamin ketertiban tata kelola barang milik negara adalah x % (hasil perhitungan eksponen dari nilai intersep yang diketahui).
- b.  $\beta_1$  pada  $\beta_1$ . SBSN merupakan nilai slope/koefisien variabel SBSN yang menggambarkan seberapa besar pengaruh penerbitan SBSN terhadap tata kelola BMN.

### 3.4 Tahapan Penelitian

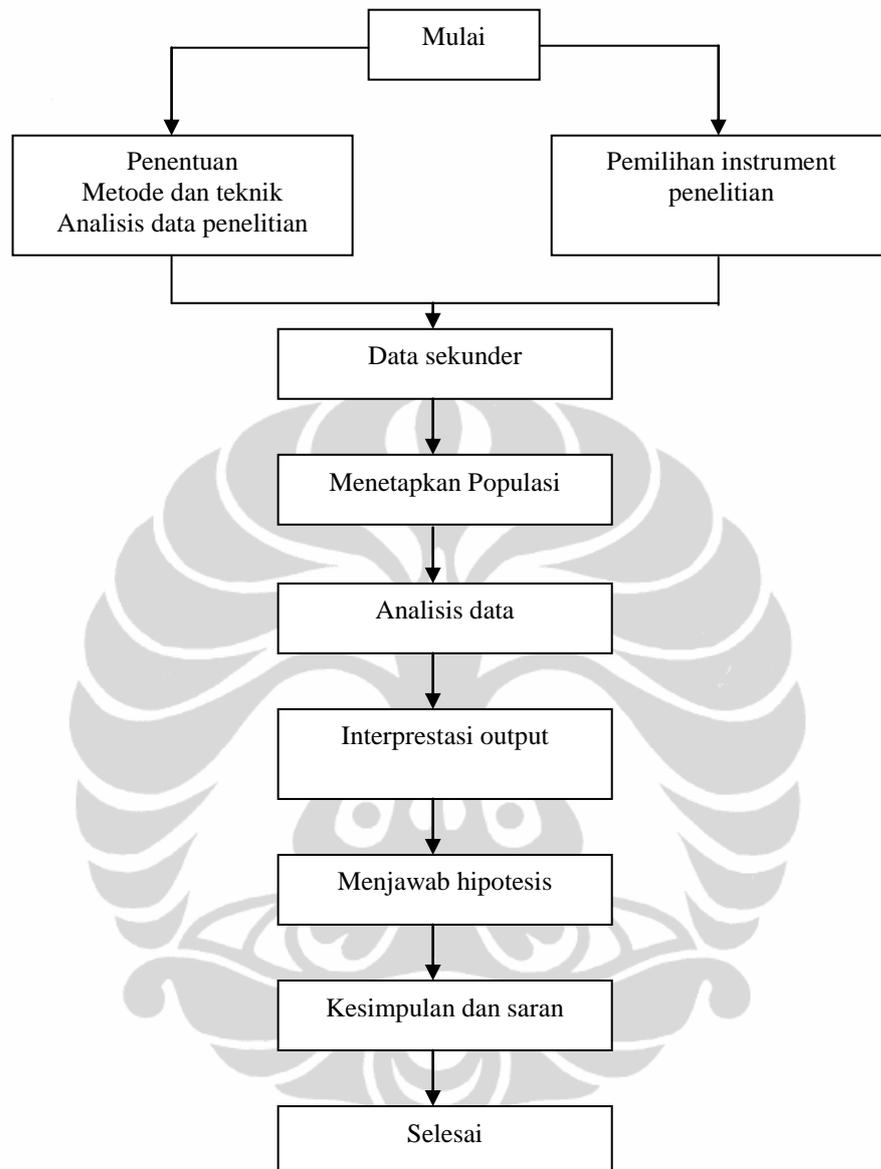
Tahapan penelitian dan analisis pengelolaan data dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Mendapatkan instrumen/data penelitian yang bersumber dari data sekunder.
2. Menetapkan sampel. Berhubung dalam penelitian ini populasi yang didapat kurang dari 100 obyek, maka ditetapkan penelitian menggunakan populasi 100 %.
3. Data selanjutnya dianalisis dengan menggunakan model regresi. Menggunakan program SPSS.

4. Langkah berikutnya adalah melakukan analisis data hasil pengolahan dan interpretasi output.
5. Hasil analisis data dijadikan jawaban atas hipotesis dan tujuan penelitian yaitu menganalisis pengaruh penerbitan sukuk negara dan kebijakan pembiayaan APBN terhadap kualitas tata kelola barang milik negara.
6. Langkah terakhir adalah menarik kesimpulan dan mengajukan saran-saran yang diperlukan untuk meningkatkan peran investasi syariah dalam perekonomian bangsa.



### E. Skema Tahapan Penelitian



Gambar 3.1 Skema Tahapan Penelitian

## **4. ANALISIS PENGARUH PENERBITAN SUKUK NEGARA TERHADAP KUALITAS TATA KELOLA DAN OPTIMALISASI PEMANFAATAN BARANG MILIK NEGARA**

### **4.1 Pendahuluan**

Tujuan pengelolaan barang milik negara adalah terselenggaranya pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi kepada pelayanan publik menuju masyarakat yang lebih sejahtera dan berkeadilan secara merata. Proses pengelolaan barang milik negara yang secara garis besar meliputi perencanaan, pengadaan, penggunaan, penatausahaan hingga pengawasan secara khusus diberi payung hukum melalui berbagai peraturan perundangan. Hal ini karena sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara, pengelolaan barang milik negara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu *sistem pengelolaan keuangan negara* (perbendaharaan negara) yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan APBD. APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.

Harapan terpenuhinya pengelolaan barang milik negara yang sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) salah satunya dapat diwujudkan melalui penerbitan sukuk negara. Hal ini mengingat sebagai instrumen keuangan syariah, penerbitan sukuk negara diperlukan dalam memberi dukungan kepada Pembiayaan APBN. Perbedaan dengan instrumen utang lainnya adalah penerbitan sukuk negara mengharuskan adanya transaksi pendukung (*underlying transaction*) berupa barang milik negara.

Sesuai judul tesis ini yaitu pengaruh penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN terhadap kualitas tata kelola barang milik negara maka hasil penelitian ditujukan pada pembuktian atas pertanyaan sejauh mana pengaruh realisasi penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN terhadap kualitas tata kelola barang milik negara, yang merupakan dasar pembentukan hipotesis dari tesis ini. Penulis juga mencoba menganalisis hipotesis yang diajukan dilihat dari sisi sukuk negara sebagai instrumen investasi berbasis syariah sebagaimana tertuang dalam pertanyaan apakah penerbitan sukuk negara efektif dalam mendorong optimalisasi

pemanfaatan barang milik negara dan apakah kebijakan pembiayaan APBN mendorong peningkatan penerbitan sukuk negara.

#### 4.2 Hasil Pengolahan Data

Deskripsi penelitian kuantitatif menjelaskan tentang hasil penelitian mulai dari pengumpulan data, analisis data korelasi dan regresi sederhana. Penulis menggunakan penerapan dan analisis model regresi sederhana untuk menguji hipotesis yang diajukan yakni :

H0 : Penerbitan Sukuk dalam Kerangka Kebijakan Pembiayaan APBN Memberi Pengaruh terhadap Kualitas Tata Kelola Barang Milik Negara

H1 : Penerbitan Sukuk dalam Kerangka Kebijakan Pembiayaan APBN Tidak Memberi Pengaruh terhadap Kualitas Tata Kelola Barang Milik Negara

Pengujian statistik yang dilakukan menggunakan asumsi bahwa penerbitan sukuk negara mengharuskan Pemerintah menyediakan *underlying asset* SBSN sebagai dasar dipenuhinya konsep syariah. *Underlying asset* yang digunakan harus memenuhi kriteria seperti ekonomis, bail/layak, tercatat, dan tidak bermasalah hukum. Dengan demikian jika variabel tata kelola barang milik negara yang akan menjadi bahan kajian apakah baik atau tidak pengelolaannya dalam uji statistik ini maka sesungguhnya keberhasilan pengelolaan tersebut akan tergambar dalam penggunaan *underlying asset* dalam penerbitan sukuk negara. Artinya sesungguhnya *underlying asset* lah yang mempengaruhi kinerja tata kelola barang milik negara. Dengan kata lain semakin besar *underlying asset* yang dapat disediakan pemerintah untuk menunjang penerbitan sukuk negara maka semakin baik kinerja pengelolaan barang milik negara.

Oleh karena itu pengujian dilakukan dalam dua tahap yaitu tahap pertama menguji korelasi antara variabel sukuk negara terhadap *underlying asset* nya. Tahap kedua menguji pengaruh *underlying asset* terhadap tata kelola barang milik negara. Berdasar data yang ada maka serangkaian pengujian terhadap hipotesis di atas dilakukan dengan teknik analisis statistik yang sudah ditentukan dengan data sebagai berikut:

## Sumber Data :

Tabel 4.1

Nilai Sukuk Negara dan Aset Sukuk Negara 2008 sd 2010

Tahun Terbit	Frekwensi	Nilai Underlying Asset	Nilai Sukuk
2008		2,714,700,141,156.35	2.714.700.000.000,00
2008	2	1,985,006,911,886.11	1.985.000.000.000,00
	Sub total	4,699,707,053,042.46	4.699.700.000.000,00
2009		5,556,313,182,261.85	5.556.290.000.000,00
2009		200,081,792,200.00	200.000.000.000,00
2009		527,086,929,103.23	527.000.000.000,00
2009	5	550,428,255,569.76	550.000.000.000,00
2009		6,952,994,374,482.00	6.110.000.000.000,00
	Sub total	13,786,904,533,616.80	12.943.290.000.000,00
2010		55,042,655,560.66	55.000.000.000,00
2010		105,021,995,149.98	105.000.000.000,00
2010		790,070,668,100.00	790.000.000.000,00
2010		8,033,868,733,965.76	8.033.860.000.000,00
2010		525,058,954,758.37	525.000.000.000,00
2010		14,566,300,489.61	14.000.000.000,00
2010		460,007,028,100.00	460.000.000.000,00
2010		300,004,143,135.00	300.000.000.000,00
2010		320,058,308,860.96	320.000.000.000,00
2010		150,293,756,114.00	150.000.000.000,00
2010		675,173,018,562.00	675.000.000.000,00
2010		100,268,428,667.00	100.000.000.000,00
2010		200,004,133,644.00	200.000.000.000,00
2010		395,011,480,749.56	395.000.000.000,00
2010		255,009,567,291.30	255.000.000.000,00
2010		100,005,740,374.78	100.000.000.000,00
2010		57,003,826,916.52	57.000.000.000,00
2010		417,013,394,207.82	417.000.000.000,00
2010		80,005,740,374.78	80.000.000.000,00
2010		763,015,307,666.08	763.000.000.000,00
2010		7,001,913,458.26	7.000.000.000,00
2010	24	200,009,567,291.30	200.000.000.000,00
2010		130,005,740,374.78	130.000.000.000,00
2010		52,001,913,458.26	52.000.000.000,00
	Sub total	14,185,522,317,270.80	14.183.860.000.000,00

Tabel 4.2

Frekwensi Penerbitan Sukuk

### TAHUN TERBIT

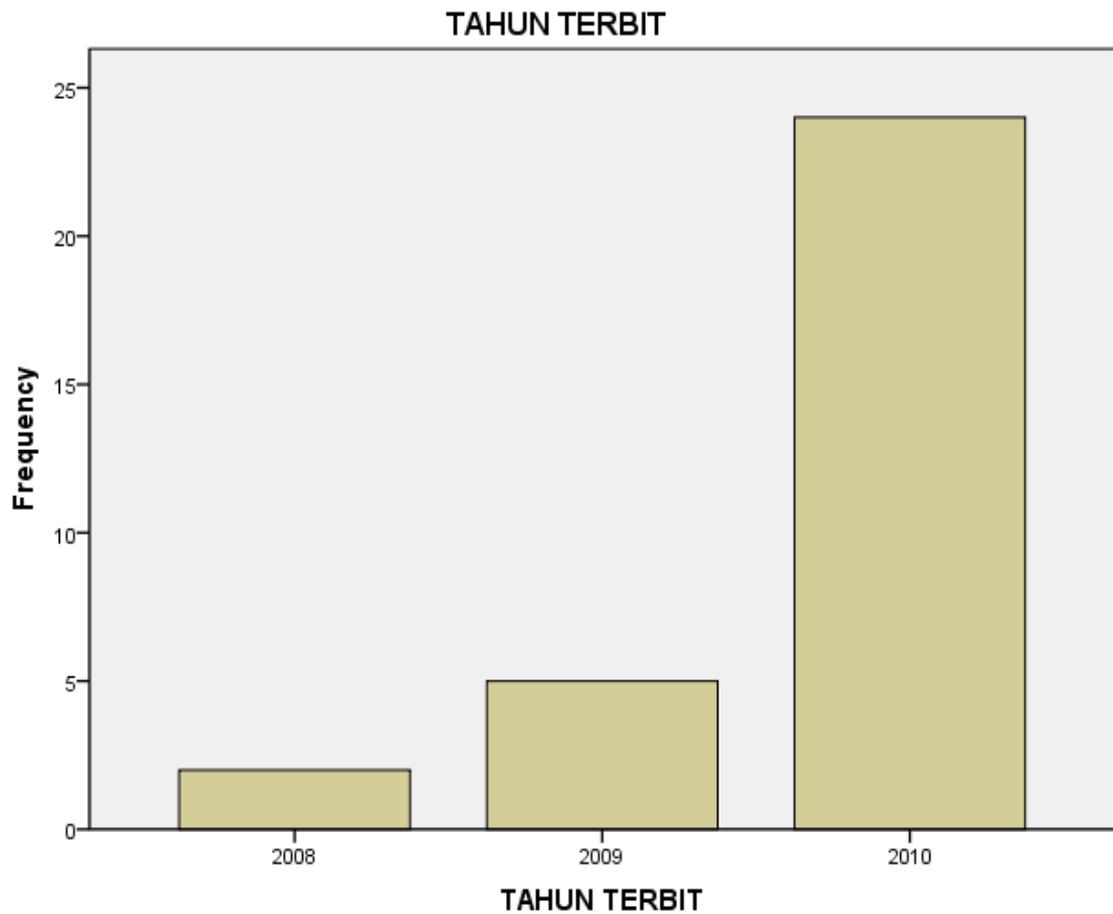
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2008	2	6.5	6.5	6.5
2009	5	16.1	16.1	22.6
2010	24	77.4	77.4	100.0
Total	31	100.0	100.0	

Sejak tahun 2008 sd 2010 Pemerintah telah menerbitkan sukuk Negara sebanyak 31 kali. Dari tahun ke tahun frekwensinya terus bertambah dan puncaknya pada tahun 2010 sebanyak 24 kali penerbitan. Dari 31 kali penerbitan, sukuk ritel hanya diterbitkan 2 kali masing-masing sekali di tahun 2009 dan 2010, sukuk global (valuta asing) satu kali di tahun 2009, sedangkan selebihnya merupakan sukuk Negara seri *Islami Fixed Rate* (IFR).

Tabel 4.3  
Nilai Sukuk Negara dan Barang Milik Negara (Asset)

TAHUN	TOTAL SUKUK	TOTAL BMN (ASSET)
2008	4.699.700.000.000	119.439.682.580.560
2009	12.943.290.000.000	213.977.291.580.820
2010	14.183.860.000.000	229.402.529.448.978

Nilai BMN adalah output yang menjadi indikator hasil tata kelola terhadap asset Negara. Nilai tersebut merupakan nilai aset Negara yang berasal dari aset tanah dan bangunan yang terdapat pada 22 kementerian/lembaga yang asetnya dijadikan bagian dari jaminan dalam penerbitan sukuk Negara.



Pengolahan data dilakukan dengan menggunakan program SPSS statistik versi 19 dengan hasil pengolahan data sebagai berikut:

Tabel 4.4

**Korelasi Nilai Sukuk Negara dengan Nilai BMN**

		NILAI SUKUK	NILAI BMN (ASSET)
NILAI SUKUK	Pearson Correlation	1	1.000**
	Sig. (2-tailed)		.006
	N	3	3
NILAI BMN (ASSET)	Pearson Correlation	1.000**	1
	Sig. (2-tailed)	.006	
	N	3	3

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Dalam Tabel di atas dapat dilihat bahwa korelasi antara variabel Nilai Sukuk dengan Nilai BMN (Asset) adalah sebesar 1.000; hal ini menunjukkan adanya hubungan antar variabel yang sangat tinggi (100%). Tingkat signifikansi koefisien korelasi dua sisi dari output (diukur dari probabilitas) menghasilkan angka 0.006. Karena probabilitas berada di bawah 0.05, maka hubungan antara variabel Nilai Sukuk dengan Nilai BMN (Asset) sangat nyata (signifikan).

Tabel 4.5  
Variables Entered/Removed<sup>b</sup>

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	NILAI BMN (ASSET)		Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: NILAI SUKUK

Dalam Tabel di atas, variabel yang dimasukkan adalah Nilai BMN (Asset), dan tidak ada variabel yang dikeluarkan.

Tabel 4.6  
Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	1.000 <sup>a</sup>	1.000	1.000	6,77408E10

a. Predictors: (Constant), NILAI BMN (ASSET)

Dalam Tabel di atas digambarkan bahwa angka **R Square** adalah **1.000** yang merupakan Koefisien Determinan yang artinya 100% Nilai BMN (Asset) bisa di jelaskan oleh variabel Nilai Sukuk.

Tabel 4.7  
Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
NILAI SUKUK	1,0609E13	5,15502E12	3
NILAI BMN (ASSET)	1,88E14	5,954E13	3

*Std. Deviation* Nilai BMN (Asset) adalah 5,15502E12 lebih besar dari *Std. Error of the Estimate* yang besarnya 6,77408E10, menyatakan bahwa model regresi sangat bagus dalam bertindak sebagai prediktor Nilai BMN (Asset) daripada rata-rata Nilai BMN (Asset) itu sendiri ( $SE < SD$  Bagus sbg prediktor).

Tabel 4.8

ANOVA<sup>b</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	5.314E25	1	5.314E25	11581.144	.006 <sup>a</sup>
	Residual	4.589E21	1	4.589E21		
	Total	5.315E25	2			

a. Predictors: (Constant), NILAI BMN (ASSET)

b. Dependent Variable: NILAI SUKUK

Dari hasil uji Anova diperoleh nilai F hitung sebesar 11581.144 dengan tingkat signifikansinya sebesar 0.006, yang lebih rendah dari 0.05. Hal ini berarti bahwa model regresi ini sudah tepat digunakan untuk memprediksi pengaruh Nilai Sukuk terhadap Nilai BMN (Asset).

Tabel 4.9

Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-5.635E12	1.559E11		-36.137	.018
	NILAI BMN (ASSET)	.087	.001	1.000	107.616	.006

a. Dependent Variable: NILAI SUKUK

Dari hasil uji-t diperoleh nilai t hitung sebesar 107.616 dengan tingkat signifikansinya sebesar 0.006, yang lebih rendah dari 0.05. Hal ini berarti bahwa variabel Nilai Sukuk adalah benar-benar memberi pengaruh secara signifikan terhadap Nilai BMN (Asset).

Model regresi Nilai Sukuk terhadap Nilai BMN (Asset) adalah :

$$Y = a + bX$$

$$a = - 5.635E12$$

$$b = 0.087$$

$$Y = - 5.635E12 + 0.087X$$

Y: Nilai BMN (Asset)

X: Nilai Sukuk

Konstanta sebesar - 5.635E12 menyatakan bahwa jika tidak ada penerbitan Sukuk, maka Nilai BMN (Asset) adalah Rp - 5.635E12 atau sama dengan nol. Dengan kata lain penyiapan BMN sebagai *underlying asset* dilakukan jika ada penerbitan sukuk Negara.

Koefisien Regresi 0.087 menyatakan bahwa setiap penambahan Rp 1 Nilai Sukuk akan meningkatkan Nilai BMN (Asset) yang siap dijadikan *underlying asset* sebesar Rp 0.087.

Berdasarkan hasil analisis yang telah diuraikan di atas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Nilai BMN (Asset) adalah merupakan “output” yang menjadi indikator nyata dari hasil tata kelola yang telah dilakukan terhadap aset negara.
2. Baik atau tidaknya tata kelola yang dilakukan terhadap aset negara, sangat dipengaruhi oleh penerbitan sukuk secara linear.
3. Maka keputusan yang dapat diambil terhadap hipotesis kajian adalah :

H0 : Diterima

H1 : Ditolak

### 4.3 Pembahasan

#### 4.3.1 Penerbitan Sukuk Negara Berpengaruh Secara Signifikan Terhadap Kualitas Tata Kelola Barang Milik Negara

Diantara tujuan penerbitan sukuk negara adalah memperluas basis pembiayaan anggaran negara serta memperluas dan mendiversifikasi basis investor melalui instrumen syariah. Dan kebijakan tersebut tentunya tidak dimaksudkan untuk diimplementasikan dalam jangka pendek saja. Besarnya kebutuhan anggaran untuk kegiatan pembangunan serta tingginya minat masyarakat akan perangkat instrumen berbasis syariah memberikan pengaruh besar bagi penerbitan instrumen investasi ini. Sejak pertama kali terbit pada tahun 2008 sampai dengan tahun 2010, pemerintah telah menerbitkan sukuk negara (diluar Sukuk Dana Haji Indonesia) sebesar Rp31,82 triliun dimana sekitar Rp4,7 triliun diterbitkan di tahun 2008. Sukuk negara setiap tahunnya mengalami peningkatan nilai penerbitannya. Tahun 2009 pemerintah menerbitkan sebesar Rp13,8 triliun dan tahun 2010 sebesar Rp14,1 triliun. Jumlah penerbitan sukuk negara tersebut merupakan surat berharga negara syariah yang dapat diperjualbelikan di pasar sekunder. Konsekuensi dari penerbitan sukuk negara tersebut adalah pemerintah harus menyediakan BMN minimal sejumlah sukuk negara tersebut dimana persyaratan atau kriteria BMN yang menjadi *underlying asset* harus sesuai dengan peraturan perundangan. Sampai dengan tahun 2010 nilai aset SBSN yang menjadi *underlying* mencapai Rp32,6 triliun.

Hasil pengujian kuantitatif berupa pembuktian terhadap hipotesis yang diajukan telah terjawab bahwa penerbitan sukuk negara berpengaruh sangat signifikan terhadap kualitas tata kelola barang milik negara. Artinya barang milik negara yang dijadikan *underlying asset* dalam penerbitan sukuk negara telah memberi pengaruh terhadap upaya Pemerintah untuk mengidentifikasi dan menyediakan barang milik negara yang sesuai dengan kriteria sebagaimana disyaratkan dalam peraturan perundangan. Seiring dengan kenaikan penerbitan sukuk negara maka otomatis penggunaan aset SBSN pun meningkat. Kenaikan ini tentunya akan mendorong Kementerian/Lembaga pengguna barang milik negara untuk mengelola aset yang dimilikinya dengan lebih baik sehingga bisa dimanfaatkan untuk mendukung program pembangunan Pemerintah.

Tabel 4.10

## Penerbitan SBSN Sejak 2008 Sampai Dengan 2010

No	Seri	Tanggal Terbit	Jatuh Tempo	Imbalan Per Tahun	Nilai	Akad
1	IFR0001	26-Aug-08	15-Aug-15	0.118	2,714,700,000,000.00	Ijarah sale and lease back
2	IFR0002	26-Aug-08	15-Aug-18	0.1195	1,985,000,000,000.00	Sda
3	IFR0003	29-Oct-09	15-Sep-15	0.0925	727,000,000,000.00	Sda
4	IFR0004	12-Nov-09	15-Oct-13	0.0900	550,000,000,000.00	Sda
5	SR-001	25-Feb-09	25-Feb-12	0.1200	5,556,290,000,000.00	Sda Sukuk Ritel
6	SNI14	23-Apr-09	23-Apr-14	0.0800	650,000,000.00	Sda Sukuk Global
7	SR-002	10 Feb 10	10 Feb 13	0.08700	8,033,860,000,000.00	Sda Sukuk Ritel
8	IFR0005	21 Jan 10	15 Jan 17	0.0900	561,000,000,000.00	Ijarah sale and lease back
9	IFR0006	1 Apr 10	15 Mar 30	0.102500	2,175,000,000,000.00	Sda
10	IFR0007	21 jan 10	15 Jan 25	0.102500	1,257,000,000,000.00	Sda
11	IFR0008	15 Apr 10	15 Mar 20		252,000,000,000.00	Sda
	Sub total Domestik				25,716,850,000,000.00	
	Sub total Valas				650,000,000.00 <b>Rp.6,110,000,000,000</b>	
	Total Rp				<b>31,826,850,000,000.00</b>	

Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan

Pengujian hipotesis penelitian dilakukan terhadap 22 kementerian/lembaga yang sebagian aset fisiknya dijadikan *underlying asset* untuk penerbitan sukuk negara. Penentuan aset sukuk negara kementerian/lembaga tersebut merupakan wewenang Kementerian Keuangan cq. Ditjen Kekayaan Negara yang memiliki data base penggunaan barang milik negara dari seluruh kementerian/lembaga. Apun populasi 22 K/L di atas meliputi 16 kementerian dan 6 lembaga pemerintah yaitu masing-masing Kementerian Dalam Negeri, Luar Negeri, Hukum dan Hak Asasi Manusia, Keuangan, Pertanian, Perindustrian, Energi dan Sumber daya Mineral, Pendidikan Nasional, Agama, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Sosial, Kelautan dan Perikanan, Pekerjaan Umum, Lingkungan Hidup, Komunikasi dan Informatika, dan Perdagangan. Sedangkan ke enam lembaga adalah Badan Pusat

Statistik, Badan Pertanahan Nasional, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional, Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, dan Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.

Hasil pengujian kuantitatif secara global membuktikan bahwa ada pengaruh signifikan atas penerbitan sukuk negara terhadap kualitas tata kelola barang milik negara. Sebagai ilustrasi atas kualitas tata kelola barang milik negara yang makin membaik dapat dilihat pengelolaan aset negara tanah dan bangunan beberapa kementerian/lembaga dalam tabel berikut :

Tabel 4.11

## Kinerja Pengelolaan Aset Negara Tanah dan Bangunan 2008 – 2010

Dalam Jutaan Rupiah

Kementerian/ Lembaga	2008	2009	2010
Hukum dan HAM	9.544.553	14.503.607	16.015.884
Pekerjaan Umum	15.654.959	52.385.955	64.093.736
Dalam Negeri	946.176	3.344.724	3.781.440
LIPI	6.567.768	6.582.682	6.597.546

Sumber : diolah dari LKPP 2008 sd 2010

Tabel di atas dapat menjelaskan kinerja pengelolaan aset negara khususnya tanah dan bangunan yang terjadi pada kementerian/lembaga di atas yang terkait dengan unsur penatausahaan dan penggunaan/pemanfaatan barang milik negara.

Penatausahaan barang milik negara mencakup kegiatan inventarisasi, pencatatan, dan keabsyahan kepemilikan secara hukum. Penggunaan menjelaskan pemakaian barang milik negara sebagai bagian dari sarana dan prasarana untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan kepada pemerintah dan masyarakat. Sedangkan pemanfaatan diarahkan untuk melihat

potensi barang milik negara yang dapat memberi nilai ekonomis kepada penerimaan negara.

Dari sisi penatausahaan adanya peningkatan nilai barang milik negara dalam neraca K/L di atas mengindikasikan adanya peningkatan kekayaan negara sebagai hasil dari pengelolaan barang milik negara yang semakin baik. Dalam hal ini penerbitan sukuk negara tentunya memberi andil bagi peningkatan kualitas pengelolaan tersebut melalui pengukuhan barang milik negara sebagai bagian dari kesyariahan penerbitan instrumen keuangan itu. Melalui kriteria-kriteria yang telah ditetapkan untuk menjadikan barang milik negara sebagai aset sukuk negara maka K/L dipicu untuk menyiapkan kondisi barang secara optimal baik secara fisik maupun keabsyahannya. Penatausahaan yang berkualitas dapat mendorong pemerintah untuk menilai kekayaan negara secara nasional yang dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Disamping itu pemerintah dapat menghitung potensi penerimaan negara melalui pemanfaatan barang milik negara.

Pemanfaatan barang milik negara secara hukum dimungkinkan mengingat tidak semua barang milik negara yang dimiliki digunakan untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Karena jenis dan sifatnya barang milik negara tertentu seperti tanah dan bangunan dapat dioptimalkan pemanfaatannya untuk hal-hal yang berguna dan menghasilkan penerimaan negara sepanjang tidak mengganggu kinerja unit kerja yang melekat padanya. Sama halnya dengan penatausahaan, maka pemanfaatan barang milik negara pun indikasinya dapat dilihat melalui penerbitan sukuk negara. Makin besar penerbitan sukuk negara maka pemanfaatan barang milik negara dalam rangka menunjang pembiayaan APBN pun makin terbuka. Hal ini juga berarti beban belanja negara sebagai penyumbang pengeluaran pembayaran imbalan atau bagi hasil dari penerbitan surat berharga negara dapat dikurangi. Setidaknya ada senilai sukuk yang diterbitkan yaitu potensi barang milik negara yang siap untuk dimanfaatkan yakni sebesar Rp32,67 triliun.. Nilai tersebut tentu masih relatif kecil jika dibandingkan dengan nilai aset negara secara nasional yang diperkirakan lebih dari Rp1.600 triliun per akhir 2010.

### 4.3.2 Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Negara

Salah satu tujuan penerbitan sukuk negara adalah mengoptimalkan pemanfaatan barang milik negara. Tujuan tersebut terkait dengan harus dipenuhinya syarat syariah dalam penerbitan sukuk negara yaitu keberadaan aset pendukung. Kata optimal dalam kamus besar Bahasa Indonesia berarti terbaik, tertinggi, atau paling menguntungkan. Sedangkan optimalisasi mengandung pengertian *proses, cara, atau perbuatan menjadikan paling baik atau menjadikan paling tinggi*. Barang milik negara sebagai penjamin penerbitan sukuk negara telah ditetapkan pemerintah untuk digunakan atau dimanfaatkan dalam penerbitan instrumen investasi tersebut. Dalam batasan pemerintah makna pemanfaatan adalah telah digunakannya barang milik negara sebagai aset SBSN untuk menunjang penerbitan sukuk negara. Untuk menjadi *underlying asset*, maka barang milik negara harus memenuhi kriteria yang ditetapkan Kementerian Keuangan yaitu antara lain mempunyai nilai ekonomis, kondisinya layak/baik, tercatat, dan tidak dalam sengketa. Potensi barang milik negara sebagaimana tertuang dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun buku 2009 yang telah diaudit BPK menunjukkan nilai yang signifikan yakni mencapai hampir Rp1.600 triliun yang meliputi tanah, mesin, bangunan, jalan dan aset lainnya. Hingga akhir 2010 barang milik negara yang menjadi *underlying asset* bernilai Rp 32,67 triliun yang diperoleh dari aset-aset tanah dan bangunan yang tersebar di 22 Kementerian/Lembaga.

Dalam Undang-Undang 19 /2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara serta Peraturan Menteri Keuangan No 4 /2009 tentang Pengelolaan Aset Surat berharga Syariah Negara yang Berasal dari Barang Milik Negara yang merupakan juknis dari UU 19/2008 tidak dijelaskan secara tegas makna pemanfaatan (barang milik negara). Namun Permenkeu No 4/2009 itu menggunakan Undang-Undang No 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah No 6/2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai acuan penerbitannya. Dalam PP 6/2006 kata pemanfaatan didefinisikan pendaayagunaan barang milik negara /daerah yang tidak dipergunakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, dan bangun serah guna/bangun guna serah dengan

tidak mengubah status kepemilikan. Intinya barang milik negara yang tidak optimal digunakan dapat dimanfaatkan dalam bentuk tersebut di atas sepanjang tidak melepas status kepemilikan sehingga menghasilkan penerimaan bagi negara. Lawan dari penggunaan dan pemanfaatan adalah pemindahtanganan yaitu pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan atau disertakan sebagai modal pemerintah. Pemindahtanganan barang milik negara tidak diizinkan dalam pengelolaan aset SBSN sebagaimana tertuang dalam Permenkeu No 4 / 2009 yang menyatakan bahwa BMN yang sedang digunakan sebagai aset SBSN tidak dapat dihapuskan dan/atau dipindahtanggankan kepada pihak lain. Namun BMN tersebut dapat digunakan dan/atau dimanfaatkan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi serta kegiatan untuk menunjang tugas pokok dan fungsi Pengelola Barang atau Pengguna Barang yang bersangkutan. Ketentuan tersebut jelas mengindikasikan bahwa barang milik negara yang menjadi aset SBSN dapat dimanfaatkan selain digunakan.

Sebagai instrumen investasi, SBSN harus memberikan imbal jasa kepada pemegang sertifikat sukuk negara seperti bagi hasil atau *fee*, sebagaimana halnya dengan obligasi konvensional yang memberikan bunga kepada pemberi pinjaman atau pemegang obligasi. Dalam APBN pembayaran bunga atau imbal hasil kepada pemegang surat berharga negara tidak dibebankan kedalam Pembiayaan APBN sebagaimana dilakukan terhadap pembayaran cicilan dan pokok utang tetapi dibebankan ke dalam Belanja Negara APBN yang sumbernya dapat diambil dari penerimaan pajak atau Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Pembayaran bunga utang dalam kurun waktu 2005-2010 secara nominal menunjukkan peningkatan sebagaimana tabel berikut:

Tabel 4.12  
Pembayaran Bunga Utang, 2005 – 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Utang Dalam Negeri	42,6	54,9	54,1	59,9	63,8	71,9
Utang Luar Negeri	22,6	24,2	25,7	28,5	30,0	33,8
Total (triliun rp)	65,2	79,1	79,8	88,4	93,8	105,7

% terhadap Belanja Negara	12,8	11,9	10,5	9,0	10,0	9,4
% Utang Dalam Negeri	8,4	8,2	7,1	6,1	6,8	6,4
% Utang Luar Negeri	4,4	3,6	3,4	2,9	3,2	3,0

Berdasar tabel di atas realisasi pembayaran bunga utang selama periode 2005-2010 lebih dari 65 persen dari total pembayaran bunga utang digunakan untuk pembayaran bunga utang dalam negeri yang seluruhnya berasal dari pembayaran bunga Surat Berharga Negara (SBN) domestik (SUN/obligasi konvensional dan SBSN). Sedangkan sisanya merupakan pembayaran bunga utang luar negeri yang terdiri dari bunga SBN internasional dan bunga pinjaman luar negeri.

Selama periode tersebut pembayaran bunga utang luar negeri cenderung lebih rendah dari pembayaran bunga utang dalam negeri. Kondisi itu berkaitan dengan kebijakan pemerintah untuk mengurangi ketergantungan terhadap pinjaman luar negeri, dan lebih memprioritaskan kemampuan pasar obligasi dalam negeri. Pembiayaan melalui sumber luar negeri hingga saat ini justru bersifat negatif (penarikan pinjaman luar negeri lebih kecil dari pembayaran kembali pokok utang luar negeri). Sedangkan penerbitan SBN internasional hanya dilakukan apabila pasar SBN domestik diperkirakan tidak mampu menyerap penerbitan SBN domestik.

Melihat besarnya beban bunga yang harus dibayar pemerintah tentunya terkait dengan peningkatan penerbitan SBN domestik dari Rp662,4 triliun pada akhir tahun 2005 menjadi Rp836,3 triliun pada akhir 2009. Dan yang pasti akan membebani Belanja Negara setiap tahunnya.

Realisasi pembayaran beban bunga juga menyiratkan kesan bahwa baik SBN obligasi konvensional maupun obligasi syariah tidak ada bedanya dalam hal pemenuhan kewajibannya sebagai bagian instrumen utang. Ada risiko yang ditanggung Pemerintah dalam kondisi itu yaitu tidak terbayar atau penundaan pembayaran bunga utang. Oleh karena itu untuk mengurangi risiko beban bunga utang, salah satu upaya yang diusulkan adalah mengoptimalkan pemanfaatan barang milik negara melalui bentuk usaha yang dapat menghasilkan penerimaan kas negara seperti sewa, pinjam pakai, pemakaiannya bersama atas aset negara.

Penerbitan sukuk negara membawa konsekuensi pada pemenuhan kewajiban membayar imbal hasil kepada pemegang sukuk. Besarnya imbal hasil itu diambil dari belanja negara dan bukan dari sumber pembiayaan. Sementara itu sebagai instrumen investasi tidak terlihat upaya pemerintah untuk mengoptimalkan pemanfaatan barang milik negara atas aset yang dijadikan *underlying asset*. Hal ini sesungguhnya sudah jelas diatur dalam Permenkeu No 4 tahun 2009 bahwa aset SBSN dapat digunakan dan/atau dimanfaatkan. Walau tidak secara tegas menyebut definisi pemanfaatan dalam peraturan itu tetapi pengertian pemanfaatan di sini tentunya mengacu kepada Peraturan Pemerintah No 6 tahun 2006 yang memungkinkan barang milik negara disewakan atau lainnya yang dapat menghasilkan penerimaan negara.

Dari perspektif akuntansi, masalah pemanfaatan barang milik negara pun dapat menjadi bahan kajian tersendiri. Hingga saat ini barang milik negara yang dijadikan aset SBSN adalah tanah dan bangunan. Sedangkan masa perjanjian penempatan sukuk negara biasanya berkisar antara 3 sampai 20 tahun. Dilihat dari sisi penyusutan atas barang milik negara yang dijadikan aset SBSN, ada hal menguntungkan sekaligus merugikan bagi pemerintah terkait dengan nilai akhir aset SBSN saat dikembalikan kepada pemerintah. Hal yang menguntungkan adalah terhadap aset SBSN yang berasal dari tanah. Ketika masa kontrak antara pemegang sukuk dengan pemerintah berakhir maka nilai aset tanah yang dijadikan aset SBSN secara riil tidak akan sama dengan nilai sukuk yang harus dikembalikan pemerintah kepada pemegang sukuk. Sebagai ilustrasi, saat pemerintah menerbitkan sukuk negara pada tahun 2010 senilai Rp5 triliun dengan tenor selama 10 tahun dengan underlying asset tanah senilai Rp5 triliun pula, maka ketika kontrak berakhir pada tahun 2020, pemerintah akan mengembalikan nilai sukuk kepada pemegang sukuk senilai Rp5 triliun dan pemerintah akan mengambil kembali jaminannya yang berupa tanah. Disinilah keuntungan pemerintah karena nilai tanah yang kembali dimiliki sesungguhnya sudah lebih tinggi dari Rp5 triliun. Hal ini terjadi karena tanah sesuai sifatnya tidak pernah mengalami penyusutan.

Sebaliknya dengan gedung atau bangunan, ketika dijadikan aset SBSN nilainya masih tinggi. Namun ketika kontrak berakhir beberapa tahun kemudian, sesuai

sifatnya, bangunan/gedung akan mengalami penyusutan yang berarti nilainya sebagai aset negara menjadi lebih rendah dibanding awal penerbitan sukuk.

Dengan melihat kondisi-kondisi di atas maka untuk mengurangi berbagai risiko, maka sudah sepantasnya pemanfaatan aset sukuk negara tidak hanya sebatas sebagai jaminan saja.

Dari sisi syariah salah satu pemahaman investasi adalah adanya berbagi keuntungan sekaligus juga berbagi risiko antara pihak-pihak yang melakukan akad atau perjanjian. Namun faktanya pemerintah menanggung semua risiko sementara masyarakat sebagai pemegang SBSN dijamin tidak akan kehilangan uangnya. Pertanyaannya kemudian adalah darimana pemerintah memperoleh dana untuk membayar bagi hasil kepada masyarakat atau lembaga pemegang Sukuk negara. Dana yang digunakan untuk membayar bagi hasil kepada masyarakat tentunya diambil dari hasil pajak atau pendapatan negara bukan pajak atau hasil penjualan obligasi konvensional atau hasil pinjaman lain yang (bisa saja dan tidak dijamin) asalnya tidak berkonsep syariah. Oleh karena itu BMN yang digunakan sebagai *underlying aset* agar tidak menjadi hanya sebagai jaminan saja sebaiknya barang milik negara tersebut dimanfaatkan dalam pengertian dapat menghasilkan penerimaan bagi kas negara. Dengan demikian pengertian ekonomis dalam salah satu kriteria pemakaian aset SBSN tidak hanya sebatas terpenuhinya harga pasar aset itu tetapi juga dapat memberikan imbal balik manfaat yang menghasilkan.

#### **4.3.3 Penerbitan SBSN Dalam Kerangka Kebijakan Pembiayaan APBN**

Diantara alasan pemerintah yang menjadi dasar kebijakan pembiayaan APBN adalah adanya defisit APBN setiap tahun, kebutuhan pelunasan utang jatuh tempo (*refinancing*), dan pengeluaran pembiayaan untuk pendanaan risiko fiskal dan partisipasi pemerintah dalam menunjang program pembangunan infrastruktur. Kondisi itu telah memaksa pemerintah untuk mengembangkan berbagai sumber pendanaan yang dapat melibatkan masyarakat dan dunia usaha. Dan kebijakan yang diambil sebagian besar bertumpu pada penarikan utang dari masyarakat melalui penerbitan surat berharga negara. Bagi masyarakat sendiri kondisi di atas merupakan peluang untuk melakukan investasi atau penyertaan

modal sebagai alternatif investasi untuk mengembangkan portofolio yang sudah dimiliki.

Penerbitan sukuk negara terkait dengan nilai *underlying asset* yakni barang milik negara yang digunakan untuk mem *back up* sukuk yang dijual kepada masyarakat. Semakin besar nilai penerbitan sukuk negara maka *underlying asset* yang digunakan pun semakin besar. Kondisi ini mengindikasikan adanya kesiapan dan ketersediaan barang milik negara. Nilai barang milik negara yang dimiliki pemerintah Indonesia yang tersaji dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat per 31 Desember 2010 kurang lebih Rp1.600 triliun. Nilai tersebut sangat besar jika dibandingkan dengan nilai penerbitan sukuk negara yang hanya bertotal hampir Rp33 Triliun atau hanya sekitar 2 % dari total aset negara tersebut. Besarnya potensi barang milik negara yang dapat dijadikan *underlying asset* di satu sisi tentu membuka peluang bagi pemerintah untuk mengembangkan pembiayaan APBN melalui instrumen syariah tersebut. Pertanyaannya kemudian mengapa pemerintah terkesan tidak memanfaatkan potensi besar dari ketersediaan barang milik negara untuk lebih banyak lagi menerbitkan sukuk negara. Menurut penulis hal ini terkait dengan kebijakan pembiayaan APBN yang menjadi landasan penerbitan sukuk negara ini.

#### 4.3.3.1 Defisit APBN

Dari sisi kebutuhan pembiayaan, sumber pembiayaan digunakan untuk menutup defisit dan pembayaran kewajiban pokok dan cicilan utang. Perkembangan realisasi defisit dan pembiayaan anggaran periode 2006 sampai 2010 dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4.13

Perkembangan Realisasi Defisit dan Pembiayaan Anggaran 2005 – 2010

Dalam Triliun Rupiah

Deskripsi APBN	2006	2007	2008	2009	2010
<b>A. Pendapatan Negara dan Hibah</b>	<b>638,0</b>	<b>707,8</b>	<b>981,6</b>	<b>848,8</b>	<b>1.014,0</b>

I. Penerimaan Dalam Negeri	636,2	706,1	979,3	847,1	1.011,6
II. Hibah	1,8	1,7	2,3	1,7	2,4
<b>B. Belanja Negara</b>	<b>667,1</b>	<b>757,6</b>	<b>985,7</b>	<b>937,4</b>	<b>1.053,5</b>
I. Belanja Pemerintah Pusat	440,0	504,6	693,4	628,8	708,7
a. Bunga Utang	79,1	79,8	88,4	93,8	88,3
- Dalam Negeri	54,9	54,1	59,9	63,8	61,5
- Luar Negeri	24,2	25,7	28,5	30,0	26,9
b. Subsidi	107,4	150,2	275,3	138,1	214,1
II. Transfer Daerah	226,2	253,3	292,4	308,6	344,7
<b>C. Surplus/(Defisit) Anggaran (A – B)</b>	<b>(29,1)</b>	<b>(49,8)</b>	<b>(4,1)</b>	<b>(88,6)</b>	<b>(39,5)</b>
<b>D. Pembiayaan</b>	<b>29,4</b>	<b>42,5</b>	<b>84,1</b>	<b>112,6</b>	<b>89,2</b>

Sumber data : Dirjen Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan

Sejak tahun 2006 hingga 2009 terlihat bahwa nilai pembiayaan mengalami kenaikan. Sedangkan nilai defisit realatif naik. Pembiayaan defisit APBN umumnya digunakan untuk mempertahankan stimulus bagi perekonomian melalui pembiayaan belanja modal berupa pembangunan dan pengembangan infrastruktur di bidang transportasi, energi, pos dan telekomunikasi, perumahan dan pemukiman, serta jalan dan jembatan. Artinya pembiayaan defisit APBN ini juga dimaksudkan untuk mendukung kebijakan ekspansi fiskal dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja, pengentasan kemiskinan, dan memberikan stimulus fiskal.

#### 4.3.3.2 Pelunasan Utang jatuh Tempo

Kebijakan pembiayaan berikutnya adalah adanya kebutuhan pelunasan utang jatuh tempo yang harus disediakan pemerintah. Kondisi ini tidak bisa dihindari mengingat besarnya kewajiban utang Indonesia sebagai warisan

pembangunan masa lalu. Utang sebagai bagian dari sumber dana pembiayaan APBN mendominasi lebih dari separuh pembiayaan yang dibutuhkan.

Tabel 4.14  
Perkembangan Pembiayaan Melalui Utang 2006 – 2010  
Dalam Triliun Rupiah

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Surat Berharga Negara (netto)</b>	<b>36,0</b>	<b>57,2</b>	<b>85,9</b>	<b>99,5</b>	<b>90,8</b>
A. Penerbitan, bruto	<b>61,0</b>	<b>100,0</b>	<b>126,2</b>	<b>148,5</b>	<b>167,3</b>
- <i>Domestik</i>	<b>42,6</b>	<b>86,4</b>	<b>86,9</b>	<b>101,7</b>	<b>142,6</b>
- <i>Valas</i>	<b>18,5</b>	<b>13,6</b>	<b>39,3</b>	<b>46,8</b>	<b>24,7</b>
B. Pembayaran Pokok dan Pembelian Kembali	<b>(25,1)</b>	<b>(42,8)</b>	<b>(40,3)</b>	<b>(49,1)</b>	<b>(76,5)</b>
<b>Pembiayaan Pinjaman (neto)</b>	<b>(26,6)</b>	<b>(23,9)</b>	<b>(18,4)</b>	<b>(15,5)</b>	<b>(9,4)</b>
A. Penarikan Pinjaman Luar Negeri (bruto)	<b>26,1</b>	<b>34,1</b>	<b>45,0</b>	<b>52,5</b>	<b>41,0</b>
- <i>Pinjaman Program</i>	<b>13,6</b>	<b>19,6</b>	<b>30,1</b>	<b>28,9</b>	<b>29,1</b>
- <i>Pinjaman Proyek</i>	<b>12,5</b>	<b>14,5</b>	<b>20,1</b>	<b>29,7</b>	<b>20,5</b>
- <i>Penerusan PLN</i>	-	-	<b>(5,2)</b>	<b>(6,2)</b>	<b>(8,5)</b>
B. Pembayaran Cicilan Pokok PLN	<b>(52,7)</b>	<b>(57,9)</b>	<b>(63,4)</b>	<b>(68,0)</b>	<b>(50,6)</b>
<b>Penarikan Pinjaman Dalam Negeri (Bruto)</b>	-	-	-	-	<b>0,2</b>
<b>Total Pembiayaan Utang</b>	<b>9,4</b>	<b>33,3</b>	<b>67,5</b>	<b>83,9</b>	<b>81,4</b>

Tabel di atas menjelaskan besarnya pembiayaan sejak tahun 2006 sampai 2010 yang berasal dari porsi utang yang terdiri dari surat berharga negara dan penarikan pinjaman dari dalam dan luar negeri. Dalam kolom *surat berharga negara neto*

tersaji bahwa nilai neto yang dihasilkan merupakan hasil perhitungan penerbitan surat berharga bruto dikurangi pembayaran pokok utang dan pembelian kembali surat berharga yang belum jatuh tempo. Sukuk negara atau SBSN sendiri merupakan bagian dari penerbitan surat berharga bruto tahun 2008 untuk mata uang domestik dan 2009 untuk domestik dan valuta asing. Sedangkan sumber dana untuk pembayaran pokok utang dan pembelian kembali surat berharga yang belum jatuh tempo sepenuhnya digunakan oleh surat berharga negara non SBSN atau murni obligasi konvensional. Hal ini dapat dipahami mengingat surat berharga konvensional telah lebih dahulu terbit yakni sejak tahun 2000 untuk mengisi sumber dana pembiayaan APBN. Sedangkan SBSN sendiri baru hadir mendampingi obligasi konvensional mulai 2008.

Nilai Pembiayaan yang disajikan dalam APBN adalah nilai neto utang ditambah non-utang yakni nilai bruto penarikan sumber dana dikurangi pemenuhan kebutuhan, namun belum termasuk penggunaan untuk menutup defisit anggaran. Sementara itu penempatan SBSN dalam koridor surat berharga negara sebagai bagian dari utang mengharuskan SBSN mengikuti pola perhitungan yang disamakan dengan obligasi konvensional.

Berikut ini tabel utang Indonesia yang akan jatuh tempo di masa mendatang.

Tabel 4.15

## Jatuh Tempo Utang Indonesia dari 2010-2038

Dalam Jutaan rupiah

No	Tahun	Surat Berharga Negara	Pinjaman Luar Negeri	Total Utang
1	2010	2,000,000	8,000,000	10,000,000
2	2011	67,000,000	46,000,000	113,000,000
3	2012	60,000,000	46,000,000	106,000,000
4	2013	57,000,000	50,000,000	107,000,000
5	2014	56,000,000	50,000,000	106,000,000
6	2015	52,000,000	48,000,000	100,000,000
7	2016	42,000,000	43,000,000	85,000,000
8	2017	41,000,000	38,000,000	79,000,000
9	2018	47,000,000	37,000,000	84,000,000
10	2019	55,000,000	36,000,000	91,000,000
11	2020	61,000,000	34,000,000	95,000,000
12	2021	23,000,000	29,000,000	52,000,000
13	2022	25,000,000	23,000,000	48,000,000
14	2023	21,000,000	19,000,000	40,000,000
15	2024	18,000,000	15,000,000	33,000,000
16	2025	28,000,000	12,000,000	40,000,000
17	2026	2,500,000	10,000,000	12,500,000
18	2027	15,000,000	9,000,000	24,000,000
19	2028	21,000,000	7,000,000	28,000,000

20	2029	-	6,000,000	6,000,000
21	2030	26,000,000	5,000,000	31,000,000
22	2031		4,000,000	4,000,000
23	2032		4,000,000	4,000,000
24	2033	127,000,000	3,000,000	130,000,000
25	2034		2,000,000	2,000,000
26	2035	14,000,000	1,000,000	15,000,000
27	2036		1,000,000	1,000,000
28	2037	20,000,000	1,000,000	21,000,000
29	2038	34,000,000	1,000,000	35,000,000
Total		914,500,000	588,000,000	1,502,500,000

Sumber Dit Pengelolaan Utang Kemenkeu

Tabel di atas menunjukkan kewajiban Pemerintah dalam membayar utang yang akan jatuh tempo dalam masa hampir 20 tahun ke depan yakni sejak tahun 2010 sampai dengan 2038. Dalam periode tersebut sukuk negara yang akan jatuh tempo berada pada tahun 2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2018, 2020, 2025, dan 2030. Untuk memenuhi kewajiban tersebut skema pembayaran yang sudah berjalan adalah melalui kebijakan pembiayaan APBN dengan menarik utang baru melalui penerbitan surat berharga negara dan/atau pinjaman (*debt refinancing*). Skema tersebut sudah diterapkan terhadap pembayaran utang surat berharga negara konvensional.

Penempatan sukuk negara dalam komposisi sumber dana yang berasal dari Utang secara tidak langsung berpengaruh terhadap pola pengelolaan sukuk negara itu sendiri. Seperti diketahui tujuan penerbitan sukuk negara dalam Undang-Undang 19/2008 tentang SBSN adalah untuk membiayai APBN termasuk membiayai pembangunan proyek. Pengertian pembiayaan APBN yang sudah

lazim terjadi adalah untuk menutup defisit anggaran (dimana porsi terbesarnya adalah untuk membiayai belanja modal) serta membiayai pembayaran cicilan dan pokok utang yang telah jatuh tempo. Sedangkan untuk membiayai pembangunan proyek, saat ini Pemerintah belum mempersiapkan sukuk negara untuk tujuan itu. Jika melihat tabel utang yang akan jatuh tempo di atas maka asumsi yang dapat diambil adalah bahwa Pemerintah harus menarik utang (SUN, SUN, atau Pinjaman) terlebih dahulu untuk membayar utang yang telah jatuh tempo sebelum digunakan untuk menutup defisit anggaran. Dan secara data tidak ada yang menjamin bahwa penggunaan sukuk negara terbebas dari pola tersebut. Dengan demikian tujuan penerbitan sukuk negara tidak lebih pula dari upaya tutup lubang gali lubang untuk menutup utang negara karena penerbitan sukuk negara akhirnya jatuh pada skema menarik utang baru dari masyarakat. Jika itu terjadi maka makna sukuk negara sebagai instrumen investasi ketika berada dalam kerangka kebijakan pembiayaan APBN menjadi tidak optimal dalam pengertian syariah.

#### **4.3.3.3 SBSN sebagai Instrumen Investasi**

Mengacu pada teori investasi maka sukuk negara atau SBSN dapat dibidang merupakan kombinasi investasi katagori *financial asset* dan *real estate*. Artinya SBSN merupakan investasi dalam bentuk surat berharga (*financial asset*) yang penggunaannya dapat ditujukan untuk pembelian atau pembangunan aset-aset produktif (*real estate*). Hal itu merupakan tujuan yang dikondisikan Pemerintah dalam Undang-Undang 19 /2008 tentang SBSN yang menyebutkan bahwa SBSN diterbitkan dengan tujuan untuk membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara termasuk membiayai pembangunan proyek. Disamping itu penempatan SBSN dalam struktur kebijakan pembiayaan APBN juga merupakan bagian dari upaya Pemerintah mengembangkan alternatif instrumen investasi baik bagi investor dalam negeri maupun luar negeri yang mencari instrumen keuangan berbasis syariah.

Dalam UU 19/2008 tentang SBSN setidaknya ada 4 jenis sukuk negara yang diakui Pemerintah yaitu SBSN Ijarah, SBSN Mudarabah, SBSN

Musyarakah, dan SBSN Istishna'. Dan sukuk negara yang beredar saat ini masih dimonopoli oleh SBSN Ijarah. Kondisi itu dapat dipahami mengingat Indonesia masih baru dalam penggunaan sukuk negara dimana pemanfaatannya disamping bertujuan membiayai pembangunan proyek juga digunakan untuk pembiayaan umum. Pengalaman penerbitan sukuk negara berstruktur ijarah di negara-negara yang lebih dahulu menggunakan sukuk negara sebagai bagian dari pembiayaan negara merupakan bukti rujukan yang kuat. Dalam *Investasi Syariah: Implementasi Konsep pada Kenyataan Empirik* (Jusmaliani(Ed), 2008) bab *Sukuk: Sebuah Alternatif Instrumen Investasi*, Umi Karomah Yaumidin memberi ilustrasi penggunaan sukuk negara di Qatar dan Malaysia. Pada tahun 2003 Pemerintah Qatar menerbitkan sukuk global senilai US\$ 700 juta yang berakhir pada tahun 2010. Penerbitan sukuk ini ditujukan untuk membiayai pembangunan rumah sakit yang berlokasi di Doha, Qatar dengan menggunakan lahan atau tanah sebagai *underlying asset*. Begitu pula di Malaysia, pada tahun 2002 Pemerintah Malaysia menerbitkan sukuk global senilai US\$ 600 juta untuk membiayai pembangunan rumah sakit pemerintah, rumah dinas dan jalan yang juga menggunakan tanah sebagai *underlying asset*. Disamping itu ada kecenderungan bahwa investor dalam berinvestasi masih berorientasi pada keuntungan (*return*) yang ditawarkan, sehingga mereka sering membandingkan dengan keuntungan yang ditawarkan obligasi konvensional, atau instrumen lainnya yang lebih menguntungkan.

Sebagai suatu awal, penerbitan SBSN Ijarah dengan segala keuntungan yang ditawarkan seperti imbalan *fixed rate* setara dengan SUN serta dapat diperdagangkan tentunya diharapkan akan memberi stimulus bagi peningkatan minat masyarakat atau lembaga keuangan bank/non bank untuk berinvestasi dalam instrumen keuangan berbasis syariah. Namun demikian perlu dipertimbangkan apakah penerbitan sukuk berstruktur ijarah harus mendominasi penerbitan sukuk negara di Indonesia mengingat pemanfaatan dana SBSN ijarah tidak secara spesifik mengarah pada pembangunan infrastruktur tertentu (jalan, bangunan, alat transportasi, pembangkit listrik dsb) sebagaimana ilustrasi penerbitan sukuk di Qatar dan Malaysia. Hal ini tentu terkait dengan makna investasi dalam syariah yang menganjurkan agar pemanfaatan investasi dapat menambah kapital negara untuk *kemashlahatan* umat secara transparan dan

bertanggung jawab. Oleh karena itu penerbitan sukuk negara dengan struktur lain yang langsung merujuk pada rencana pembangunan suatu proyek seperti SBSN musyarakah atau SBSN *istishna'* perlu dipertimbangkan.

Islam sangat menganjurkan umatnya untuk mengembangkan harta kekayaannya sebagai bagian dari karunia Allah, karena dalam Islam mendiamkan harta secara tidak produktif dan menumpuk kekayaan adalah perbuatan yang sangat tidak dibenarkan. Sukuk negara merupakan jawaban dari sekian alternatif upaya mencari sumber pembiayaan APBN karena selain memberi pengaruh bagi belanja pemerintahan dan pembangunan juga berpengaruh pada perbaikan tata kelola barang milik negara.

#### **4.3.3.4 Pembiayaan APBN Dalam Pandangan Syariah**

Islam memandang kebijakan pembiayaan sebagai bagian dari pengaturan kebijakan fiskal (keuangan publik). Oleh karenanya motifnya harus jelas yakni semata-mata untuk kemashlahatan umat/masyarakat. Dalam menarik dana dari masyarakat, pendekatan pembiayaan yang diajukan adalah melalui pendekatan utang atau pendekatan investasi. Dengan pendekatan utang, pemerintah mengambil pinjaman dari rakyatnya dan dalam jangka waktu tertentu mengembalikan lagi kepada rakyatnya. Dalam transaksi ini Islam melarang pendekatan utang konvensional yang menghalalkan riba. Pendekatan kedua dari pembiayaan adalah melalui investasi. Pemerintah mengundang masyarakat untuk menyertakan modalnya dalam pembangunan melalui akad *mudharabah*, *salam* atau *istisna'*. Jika dalam pendekatan utang yang dikedepankan adalah saling membantu dalam kebaikan maka dalam pendekatan investasi disamping itu juga ada bagi hasil yang saling menguntungkan.

Dari sisi pengelolaan, dana yang diterima dari sumber pembiayaan tentunya dikelola oleh orang-orang yang kompeten dan jujur. Sedangkan penggunaan dananya ditujukan untuk hal-hal yang tidak melanggar syariah.

Dalam konteks pembiayaan APBN, sumber dana berasal dari utang dan non utang. Sukuk negara masuk dalam katagori komponen utang, walau dalam hal ini konsep yang digunakan tidak murni berbasis utang seperti halnya surat utang negara (SUN) karena sukuk negara tidak mengenal adanya *riba'*, *maysir*, *gharar*.

Dengan demikian pendekatan pembiayaan yang digunakan meliputi konsep utang dan investasi. Kondisi tersebut mengharuskan sukuk Negara menyesuaikan diri dengan pola-pola utang dalam menarik minat investor seperti pemberian imbal jasa yang tinggi, adanya jaminan pengembalian tanpa risiko, potensi mengembalikan pinjaman dengan menarik pinjaman baru (*debt refinancing*). Pola-pola tersebut tentunya tidak sepenuhnya sesuai jika ingin menempatkan sukuk Negara sebagai instrument investasi yang berbasis syariah.

Dari sisi penggunaan anggaran yang berasal dari sumber utang, sukuk negara sampai dengan 2010 masih menggunakan akad ijarah. Bagi pemerintah, akad ini relatif lebih fleksibel dibanding akad mudharabah atau musyarakah karena penggunaannya tidak harus mengacu kepada pembangunan sektor riil, sehingga pemerintah bisa leluasa menggunakannya untuk hal-hal yang bersifat pembiayaan umum. Penggunaan hasil penerimaan sukuk negara dengan konsep tersebut sesungguhnya mengandung potensi tidak akuntabel dan transparan karena masyarakat pemegang sukuk negara tidak dihadapkan pada satu jenis penggunaan dana sukuk yang dapat dipantau pelaksanaannya karena penggunaannya didistribusikan kepada beberapa kegiatan atau proyek. Kondisi tersebut sesungguhnya tidak perlu dikhawatirkan sepanjang pengelolaannya dilakukan secara jujur dan profesional. Masalahnya adalah bahwa Indonesia sudah kental dengan predikat sebagai negara dengan tingkat korupsi yang tinggi sehingga pengawasannya tidak cukup dari aparat pengawasan pemerintah saja tetapi harus melibatkan masyarakat.

## 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut:

### 5.1 Kesimpulan

- a. Semakin banyak sukuk negara dihasilkan maka semakin baik tata kelola barang milik negara. Dengan kata lain penerbitan sukuk negara dalam kerangka kebijakan APBN berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas tata kelola barang milik negara

Besarnya korelasi variabel penerbitan sukuk negara terhadap nilai aset (BMN) adalah 1, hal mana menunjukkan adanya hubungan antar variabel yang sangat tinggi (100 %). Sedangkan kontribusi variabel X terhadap Y sebesar Nilai R Square yaitu 1 yang berarti 100% Nilai Asset (BMN) bisa di jelaskan oleh variabel Nilai sukuk negara. Informasi ini menerangkan bahwa variabel nilai sukuk Negara memberikan pengaruh kuat terhadap kualitas tata kelola barang milik negara.

Dalam kondisi tidak terjaminnya pemenuhan kriteria barang milik negara (ekonomis, layak/baik, tercatat, tidak dalam sengketa) yang dapat dijadikan *underlying asset* sebagai syarat penerbitan sukuk negara, maka hasil penelitian ini membuktikan bahwa penerbitan sukuk Negara telah memberi pengaruh yang baik terhadap kesiapan pemerintah dalam mengelola barang milik negara untuk menyediakan *aset SBSN* yang memenuhi kriteria di atas dalam rangka berpartisipasi membantu pembiayaan APBN. Tata kelola barang milik negara yang baik akan mendorong pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

- b. Pemanfaatan barang milik negara sebagai bagian dari tujuan penerbitan sukuk negara berpotensi belum optimal

Saat ini makna pemanfaatan barang milik negara hanya sebatas telah digunakannya BMN tersebut sebagai aset SBSN. Belum terlihat upaya Pemerintah untuk memanfaatkan BMN yang sudah menjadi *underlying asset*

tersebut menjadi lebih ekonomis misalnya dengan menyewakan kembali aset SBSN, atau kerjasama pemanfaatan, (PP No. 6/2006) yang intinya menghasilkan penerimaan bagi Kas Negara. Di sisi lain penerbitan sukuk negara berimplikasi pada kewajiban Pemerintah untuk memberikan *imbal hasil* bagi pemegang sertifikat SBSN yang membebani Belanja Negara. Kewajiban tersebut sesungguhnya dapat diatasi atau setidaknya mengurangi beban anggaran belanja negara dengan mengoptimalkan pemanfaatan barang milik negara yang dijadikan aset SBSN. Disamping prosesnya lebih mengacu kepada investasi berbasis syariah juga hasil yang didapat dari perolehan pemanfaatan itu lebih jelas.

- c. Kebijakan pembiayaan APBN melalui penerbitan sukuk negara telah mendorong meningkatnya potensi investasi bagi lembaga perbankan/non perbankan dan masyarakat
- Besarnya utang negara serta defisit APBN yang setiap tahun menjadi beban keuangan negara mengharuskan pemerintah mencari penerimaan negara yang relatif aman dari segi risiko. Sukuk negara sebagai alternatif pembiayaan telah menjadi bagian dari pilihan masyarakat dan lembaga perbankan/non perbankan untuk menginvestasikan dananya.

## 5.2 Saran

Berdasar kesimpulan di atas maka beberapa saran berikut kami sampaikan sebagai upaya untuk mengantisipasi dan meningkatkan kinerja sukuk Negara sebagai instrumen investasi berbasis syariah yakni:

- a. Agar Pemerintah menerbitkan sukuk negara yang berorientasi pada pembangunan proyek yang langsung dapat dimonitor dan dievaluasi pemegang sukuk sebagai wujud dari akuntabilitas pemerintah kepada masyarakat dan bangsa.
- b. Agar Pemerintah mengoptimalkan pemanfaatan aset SBSN dalam bentuk yang dapat menghasilkan penerimaan negara sehingga dapat mengurangi beban belanja negara.

- c. Penerimaan dari penerbitan sukuk negara sebagai bentuk kepercayaan masyarakat harus dimanfaatkan sebaik-baiknya dengan terus mengembangkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintah yang baik (al. akuntabel, transparan, efisien dan efektif) yang bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.



## Daftar Pustaka

- Al-Haritsi, Jaribah bin Ahmad, (2008), *Fikih Ekonomi Umar Bin Al-Khathab*, Khalifa, Jakarta
- Ayub, Muhammad, (2007), *Understanding Islamic Finance A – Z Keuangan Syariah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Badan Pemeriksa Keuangan, (2009), *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2009*, Jakarta
- Badan Pemeriksa Keuangan, (2010), *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2009*, Jakarta
- Basri, Ikhwan Abidin, (2008), *Menguak Pemikiran Ekonomi Ulama Klasik*, PT Aqwam Media Profetika, Solo
- Chapra, M. Umer dan Ahmed, Habib, (2008), *Corporate Governance Lembaga Keuangan Syariah*, Bumi Aksara, Jakarta
- Direktorat Kebijakan Pembiayaan Syariah Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan, (2007), *Mengenal Sukuk Instrumen Investasi dan Pembiayaan Berbasis Syariah*, Jakarta
- Direktorat Kebijakan Pembiayaan Syariah Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan, Edisi kedua, (2010), *Tanya Jawab SBSN (Sukuk Negara) Instrumen Keuangan Berbasis Syariah*, Jakarta
- Direktorat Kebijakan Pembiayaan Syariah Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan, (2007), *Tanya Jawab Mengenai Sukuk Ritel - SBSN Ritel*, Jakarta
- Fiscal News, 26 Maret 2010, *Satgas Penertiban BMN Kembali Dibentuk*, Jakarta
- Hatta, Ahmad, (2009), *Tafsir Qur'an Per Kata*, Maghfirah Pustaka, Jakarta
- Huda, Nurul dan Edwin Nasution, Mustafa, (2008), *Investasi pada Pasar Modal Syariah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

- Huda, Nurul, Nasution, Mustafa E, Idris, HR, Wiliasih, Ranti, (2008), *Ekonomi Makro Islam*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta
- Jusmaliani (Ed), (2004), *Kajian Teori Ekonomi Dalam Islam: Kebijakan dalam Perekonomian Islam*, Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta
- Jusmaliani (Ed), (2008), *Investasi Syari'ah Implementasi Konsep pada Kenyataan Empirik*, Kreasi Wacana, Yogyakarta
- Karim, Adiwarmanto, (2004), *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam (Edisi ketiga)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Koran Tempo, 20 Maret 2010, *Inventarisasi Aset Dikonsolidasi*, Jakarta
- Metwally, (1995), *Teori dan Model Ekonomi Islam*, PT Bangkit Daya Insana, Jakarta
- Manurung, Mandala, dan Rahardja, P. (2004), *Uang, Perbankan, dan Ekonomi Moneter*, Lembaga Penerbit FEUI, Jakarta
- Nachrowi, D. Nachrowi dan Usman, Hardius (2002), *Penggunaan Teknik Ekonometri*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Majelis Ulama Indonesia, Edisi Pertama Tahun 2009, *Kumpulan Fatwa Dewan Syariah Nasional – MUI terkait Surat Berharga Syariah Negara*, Jakarta
- Majalah Gatra Edisi Maret 2010, *Si Sukri Makin Diminati*, 2010, Jakarta
- Sabiq, Sayyid, (2006), *Fiqih Sunnah Jilid 4*, Pena Pundi Aksara, Jakarta
- Sudarsono, Heri, (2008), *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah Deskripsi dan Ilustrasi Edisi 3*, Ekonisia, Yogyakarta
- Sumarsono, Sonny, (2010), *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Thoha, Ahmadie, (2008), *Mukaddimah Ibn Khaldun*, Pustaka Firdaus, Jakarta
- Tunggal, Amin Widjaja, (2009), *Pokok-Pokok Audit Internal*, Harvarindo, Jakarta

Pardiman, Muh. Ulin Nuha, *Penataan Pengelolaan barang Milik Negara yang Tertib dan Akuntabel sesuai Kaidah Good Governance*, Website Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan, Jakarta

Perwataatmadja, Karnaen, Byarwati, A (2008), *Jejak Rekam Sejarah Ekonomi Islami*, Cicero Publishing, Jakarta

Pemanfaatan Barang Milik Negara, *Sulitnya Mengelola Kekayaan Negara*, Website Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan, Jakarta

Peraturan Perundangan:

- *Undang-Undang No. 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara*
- *Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara*
- *Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*
- *Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara*
- *Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2008 Tentang Pendirian Perusahaan Penerbit Surat Berharga Syariah Negara Indonesia*
- *Peraturan Pemerintah No. 06 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan barang Milik Negara/Daerah*
- *Peraturan Menteri Keuangan No. 04/PMK.08/2009 Tentang Pengelolaan Aset Surat Berharga Syariah Negara Yang Berasal Dari Barang Milik Negara*
- *Peraturan-Peraturan Menteri Keuangan lainnya terkait SBSN*

Warta Pengawasan Vol XVI/2/Juni 2009, *Pengendalian Intern Atas Pelaporan Aset Negara*, Jakarta

Warta Pengawasan Vol XVI/2/Juni 2009, *Pengendalian Intern Atas Pengelolaan Aset Negara*, Jakarta

Website Kementerian Keuangan, [www.depkeu.go.id](http://www.depkeu.go.id)

Website Dirjen Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan, [www.dmo.or.id](http://www.dmo.or.id)