

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak diberlakukannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 telah terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah guna peningkatan pelayanan masyarakat. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang lebih luas oleh pemerintah daerah tersebut perlu didukung oleh sumber pembiayaan yang memadai. Meski demikian perlu disadari bahwa sumber – sumber penerimaan antara daerah satu dengan daerah lainnya sangat beragam. Ada beberapa daerah dengan sumber daya yang dimilikinya mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak tertutup kemungkinan ada beberapa daerah akan menghadapi kesulitan dalam menyelenggarakan tugas desentralisasi mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki.

Kreativitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber keuangan akan sangat tergantung pada kebijakan yang diambil oleh pemerintahan daerah itu sendiri. Di satu sisi, mobilisasi sumber daya keuangan untuk membiayai berbagai aktivitas daerah ini dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya. Namun demikian di sisi lain, mobilisasi dana secara eksekutif dan berlebihan dapat menimbulkan dampak jangka panjang yang tidak kondusif bagi perekonomian daerah.

Kemandirian keuangan daerah diharapkan dapat dipenuhi melalui komponen pokok dalam pembiayaan pembangunan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), di samping penerimaan-penerimaan lain. Sebagaimana tercantum dalam undang – undang di atas disebutkan bahwa sumber penerimaan daerah berasal

dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah.

Kuncoro (1995) mengungkapkan bahwa kontribusi PAD masih sangat rendah terhadap total penerimaan daerah di propinsi di Indonesia yaitu rata-rata hanya 15,4% selama tahun 1984/1985 – 1990/1991. Artinya dibandingkan dengan PAD, subsidi dari Pemerintah Pusat lebih banyak dalam membiayai pengeluaran daerah. PAD hanya 30% mampu membiayai pengeluaran rutin. Untuk Daerah Kabupaten/Kota, PAD hanya mampu membiayai pengeluaran rutinnnya sebesar kurang dari 22%. Sebagian besar Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia prosentase PAD terhadap total belanja daerah kurang dari 15%.

Sejalan dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 maka pemerintah daerah dituntut untuk dapat meningkatkan pendapatannya di dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Sementara itu sumber pendapatan asli daerah sebagaimana penelitian di atas untuk membiayai belanja daerah masih sangat rendah sehingga kemampuan pemerintah daerah untuk menyediakan dana pembangunan sangat terbatas. Untuk menutupi kekurangan dana tersebut maka pemerintah daerah perlu diberikan kewenangan untuk menggunakan dana pinjaman. Penggunaan dana pinjaman daerah ini sebagai salah satu sumber pilihan pembiayaan pembangunan di masa yang akan datang diharapkan akan lebih memegang peranan penting.

Devas dkk (1999 : 223) pinjaman pemerintah daerah di Indonesia tidak pernah besar. Pada tahun 1983/1984, propinsi meminjam Rp 4,5 milyar, atau hanya 0,2 % dari total penerimaan propinsi. Dalam PP No. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah disebutkan bahwa daerah dimungkinkan untuk melakukan pinjaman daerah dengan menerbitkan obligasi daerah yang ditawarkan kepada publik melalui penawaran umum di pasar modal.

Berdasarkan UU No. 32/2004, daerah dimungkinkan untuk menggunakan pinjaman daerah dalam bentuk penerbitan obligasi daerah sebagai alternatif sumber pembiayaan daerah. Selanjutnya, UU No. 33/2004 memberikan landasan hukum yang kuat bagi penerbitan obligasi daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 51 ayat (3) yang menyatakan bahwa Pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e berupa Obligasi Daerah diterbitkan melalui pasar modal. Mekanisme penerbitan obligasi daerah melalui pasar modal mengharuskan daerah untuk tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku di pasar modal yaitu UU No. 8/1995 tentang Pasar Modal (UUPM). Dalam undang undang dimaksud khususnya Pasal 1 ayat (5) dinyatakan bahwa " obligasi merupakan salah satu jenis efek".

Dengan telah diterbitkannya UU No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara beberapa waktu lalu telah diterbitkan sukuk perdana dengan mendapat tanggapan dari masyarakat yang cukup signifikan. Antusiasme masyarakat dalam menanggapi penerbitan sukuk perdana tanggal 28 Agustus 2008 sangat meyakinkan dimaksud diungkapkan oleh Rakhmat Waluyanto, Direktur Jenderal Pengelolaan Utang, Departemen Keuangan. Rakhmat menjelaskan bahwa dari total penawaran yang masuk, porsi permintaan dari investor domestik cukup tinggi mencapai Rp. 7,1 triliun atau 88% dari total permintaan. (www.republika.co.id/28-08-2008).

Sejalan dengan telah diterbitkannya UU No. 19 Tahun 2008 tersebut maka di masa mendatang dengan melakukan revisi penyesuaian PP No. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, Pemerintah Daerah sangat memungkinkan untuk melakukan penerbitan sukuk mengingat untuk keperluan dimaksud telah diatur mengenai penerbitan obligasi daerah. Beberapa hal yang menyebabkan penerbitan sukuk oleh pemerintah daerah demikian diperlukan diantaranya i) besarnya keperluan pembiayaan pembangunan oleh pemerintah daerah, ii) adanya kebijakan peningkatan otonomi daerah, iii) pesatnya perkembangan ekonomi syariah, iv) besarnya dana simpanan masyarakat di daerah.

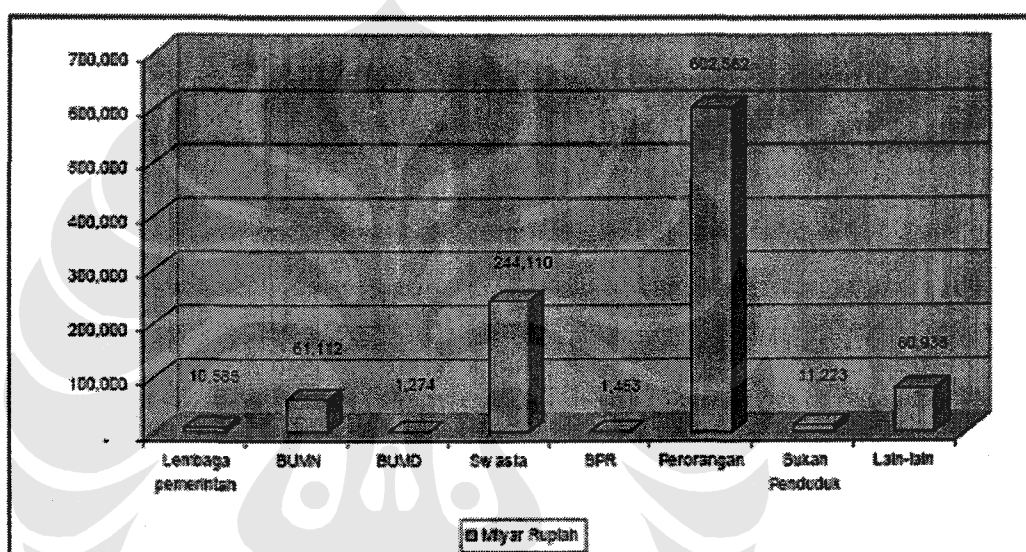
Obligasi syariah atau sukuk pemerintah daerah (Municipal Islamic Bonds) adalah surat berharga syariah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah atau lembaga milik pemerintah daerah dalam rangka membiayai pembangunan di daerah. Bagi daerah yang masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap dana perimbangan, PAD yang masih kecil dan sumber daya alam yang terbatas serta perusahaan daerah yang masih merugi, penerbitan sukuk dapat menjadi alternatif pembiayaan pembangunan daerah. Dengan penerbitan sukuk, pemerintah daerah dapat menutupi defisit anggaran serta melakukan percepatan pembangunan proyek-proyek daerah. Salah satu negara yang telah menerbitkan municipal Islamic bonds adalah Jerman, yaitu pada 2004 sebagai sukuk pertama di Eropa senilai US\$100 juta yang lebih dikenal sebagai Saxony-Anhalt sukuk.

Sehubungan penerbitan UU No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara dan besarnya kebutuhan pembiayaan pembangunan daerah dimungkinkan dimasa mendatang diterbitkan sukuk oleh pemerintah propinsi. Penerbitan sukuk oleh daerah ini semakin relevan mengingat seiring terbitnya PP 38 Tahun 2007 tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah semakin memberikan kewenangan yang semakin memadai kepada daerah. Dalam bidang infrastruktur misalnya pemerintah propinsi memiliki tugas yang sangat besar dalam pembangunan dan pemeliharaan jalan provinsi yang kondisinya saat ini kurang memadai dalam mendukung pertumbuhan perekonomian. Berdasarkan penelitian Dep PU untuk mengembalikan kondisi jalan seperti sebelum krisis ekonomi 1998 dibutuhkan dana pemeliharaan sekitar 6 – 7 triliun rupiah .

Dari sisi permintaan sukuk di daerah potensi penghimpunan dana pihak ketiga cukup memadai dengan kondisi dimana industri perbankan Indonesia sudah dapat menjangkau daerah-daerah hingga ke pelosok pedesaan, utamanya oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Perkreditan Rakyat (BPR), serta beberapa bank, baik milik BUMN maupun swasta. Hal ini menunjukkan bahwa industri perbankan telah mampu menarik dana masyarakat hingga ke pelosok pedesaan. Laporan Bank Indonesia pada posisi bulan Juni 2005 menunjukkan bahwa dana pihak ketiga yang tersimpan di

perbankan nasional sebesar Rp 1.013,26 triliun. Gambar 1.1 menunjukkan bahwa kelompok perorangan merupakan penabung terbesar, yaitu sebesar Rp 602,562 triliun, atau hampir 60% dari total tabungan. Di samping itu juga kenaikan tingkat kesejahteraan masyarakat memungkinkan penerbitan sukuk oleh pemerintah propinsi.

Gambar 1.1
Komposisi Dana Pihak Ketiga di Perbankan Nasional
Per Juni 2005



Sumber: <http://www.bi.go.id>, 26 Agustus 2005

Dengan antusiasme pembelian sukuk sebagaimana pada penerbitan sukuk perdana yang lalu maka mereka berpotensi sebagai calon pembeli sukuk daerah dalam bentuk ritel. Potensi penerbitan/permintaan sukuk secara ritel ini juga sejalan dengan kondisi keuangan korporasi yang saat ini sedang terimbas dengan kondisi perekonomian global.

1.2 Rumusan Masalah

Seiring dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang semakin besar. Peningkatan kewenangan tersebut mengakibatkan peningkatan kebutuhan pendanaan yang signifikan untuk membiayai kewenangan –

kewenangan tersebut. Akan tetapi dalam kenyataannya, pendapatan asli daerah yang diharapkan mampu menopang pelaksanaan kewenangan tersebut tidak dapat diharapkan secara berlebihan. Disamping itu, optimalisasi penerimaan daerah secara eksekutif dan berlebihan dengan menggenjot pendapatan asli daerah dalam jangka panjang sangat kontra produktif dengan semangat otonomi daerah itu sendiri dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan pertumbuhan ekonomi daerah tersebut.

Kondisi tersebut mengharuskan pemerintah daerah untuk mampu mencari alternatif lain sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah. Ketiadaan alternatif pembiayaan tersebut saat ini mengakibatkan kewajiban pemerintah propinsi dalam melakukan pelayanan masyarakat tidak dapat dilaksanakan dengan maksimal. Fungsi pemeliharaan jalan propinsi misalnya saat ini terabaikan karena terbatasnya kemampuan pendanaan yang dimiliki oleh pemerintah propinsi.

Sementara itu saat ini banyak dana simpanan masyarakat yang disimpan di perbankan dan menjadi dana yang menganggur. Kelebihan dana menganggur tersebut seharusnya dapat didayagunakan untuk menutup kekurangan pendanaan pelaksanaan otonomi daerah.

Seiring dengan melejitnya perkembangan ekonomi syariah saat ini seharusnya instrumen sukuk dapat digunakan untuk dapat menjembatani kesenjangan antara kelebihan dana menganggur di perbankan di satu sisi dan kebutuhan pendanaan yang demikian besar oleh daerah di sisi lain. Dari rumusan masalah tersebut di atas, pertanyaan penelitian yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana peta penawaran penerbitan sukuk daerah oleh pemerintah propinsi?
2. Bagaimana peta permintaan penerbitan sukuk daerah oleh pemerintah propinsi?
3. Bagaimana peta kemampuan dan permintaan atas penerbitan sukuk oleh pemerintah propinsi?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui :

1. Peta penawaran penerbitan sukuk daerah oleh pemerintah propinsi.
2. Peta permintaan penerbitan sukuk daerah oleh pemerintah propinsi.
3. Peta kemampuan dan permintaan atas penerbitan sukuk oleh pemerintah propinsi.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kemampuan penawaran dan permintaan atas penerbitan sukuk oleh pemerintah propinsi sebagai alternatif pembiayaan pembangunan daerah. Di samping itu dengan semakin meluasnya pengembangan pembiayaan dengan instrumen non riba berupa sukuk maka akan mendukung perkembangan Ekonomi Islam demi kemaslahatan umat pada umumnya.

1.5 Batasan Masalah

Batasan permasalahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

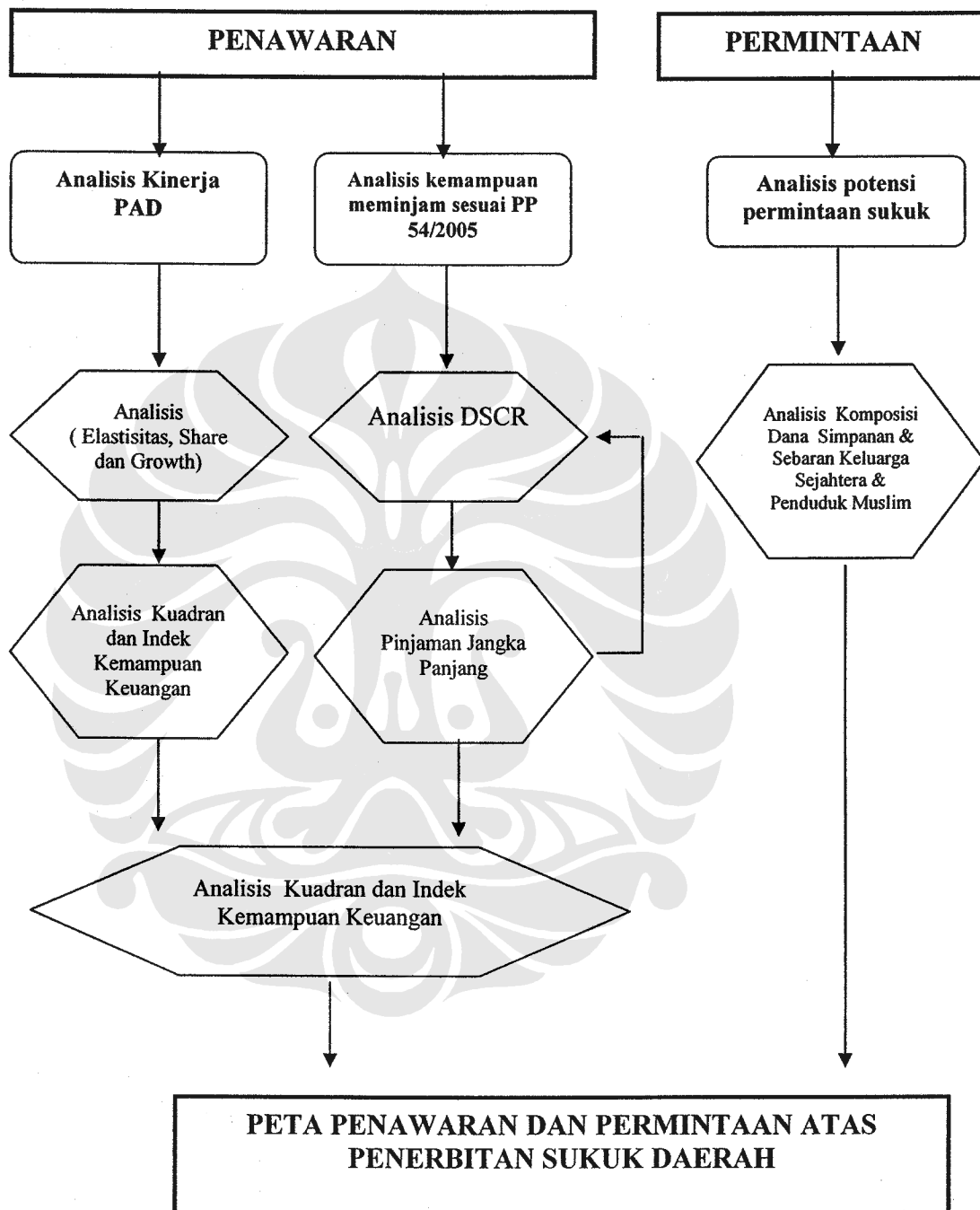
- a. Penelitian ini menggunakan asumsi bahwa seluruh sukuk yang ditawarkan oleh pemerintah propinsi akan dibeli dengan dana yang likuid yang ada di masing – masing daerah.
- b. Penelitian ini mengabaikan adanya keterbatasan regulasi saat ini yang belum memungkinkan daerah dalam penerbitan sukuk.
- c. Hasil akhir dari penelitian ini hanya akan memberikan urutan peringkat bagi masing – masing propinsi bagi kemungkinan penerbitan sukuk daerah.

1.6 Kerangka Pemikiran

Dalam pembahasan peta penerbitan sukuk daerah ini menggunakan pendekatan penawaran dan permintaan. Dari sisi penawaran dalam penerbitan sukuk daerah dalam penelitian ini dinilai dengan kinerja Pendapatan Asli Daerah sebagai wujud profesionalisme daerah dalam mengelola keuangan yang menjadi tanggungjawabnya. Disamping itu dalam melakukan penerbitan sukuk dari sisi penawaran juga harus mengacu pada peraturan yang berlaku yaitu PP No. 54 Tahun 2005. Sedangkan dari sisi permintaan sukuk daerah potensi masyarakat dinilai dengan beberapa faktor yang mempengaruhi permintaan akan penerbitan sukuk dimaksud.

Secara teknis penelitian dilakukan dengan melakukan analisis kinerja kemampuan daerah dalam mengelola keuangan yang dicerminkan oleh kemampuannya meningkatkan kinerja Pendapatan Asli Daerah. Analisis kinerja PAD tersebut dilakukan dengan analisis elastisitas, share dan growth. Selanjutnya dalam menerbitkan sukuk pemerintah daerah juga harus merujuk pada batasan – batasan yang ada dalam peraturan perundangan yang berlaku (PP No. 54 Tahun 2005) yaitu batasan angka DSCR dan batasan besaran pinjaman yang diijinkan. Sedangkan dari sisi potensi permintaan atas penerbitan sukuk propinsi tersebut beberapa variabel yang digunakan sebagai alat analisis adalah komposisi simpanan masyarakat yang likuid di perbankan, komposisi tingkat keluarga sejahtera dan komposisi penduduk muslim dari masing- masing propinsi. Alur penyelesaian penelitian ini dilaksanakan sesuai dengan diagram berikut :

ALUR PENYELESAIAN PENELITIAN
 PETA PENAWARAN DAN PERMINTAAN ATAS PENERBITAN SUKUK DAERAH



1.7 Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kemampuan penerbitan sukuk oleh pemerintah propinsi dan untuk mengetahui potensi permintaan atas penerbitan sukuk oleh pemerintah propinsi. Untuk menjawab tujuan dari penelitian ini, maka sejumlah langkah yang harus ditempuh adalah mengumpulkan data dan berbagai informasi dengan studi literatur. Obyek atau data dalam penelitian ini adalah kumpulan semua elemen yang terkait dengan data keuangan (anggaran pendapatan dan belanja daerah) dan potensi tingkat permintaan penerbitan sukuk. Pengumpulan data dan informasi tersebut diperoleh dari beberapa instansi dan dengan cara *searching* di internet. Data yang digunakan adalah seluruh populasi dari data seluruh propinsi dari tahun 2005 dan 2006 yang selanjutnya dilakukan analisis data guna menjawab pertanyaan penelitian.

Pendekatan penelitian adalah dengan metode statistik untuk mengetahui kemampuan penerbitan sukuk oleh pemerintah propinsi dan untuk mengetahui potensi permintaan masyarakat atas penerbitan sukuk oleh pemerintah propinsi, sedangkan metode yang digunakan adalah analisis statistik deskriptif. Analisis deskriptif dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode indeks. Sehubungan tujuan penelitian ini untuk menunjukkan peta penawaran dan permintaan maka metode indek yang digunakan untuk mengetahui posisi masing – masing objek observasi dalam populasi. Hal tersebut dilakukan dengan menentukan nilai maksimum dan minimum dari semua populasi dan dilanjutkan menentukan posisi dari masing –masing objek observasi di dalam populasi tersebut.

1.8 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima bab yang berisi sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan. Berisi tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian dan model operasional penelitian.

Latar belakang adalah informasi yang relevan untuk membantu menemukan pokok permasalahan berangkat dari sesuatu yang umum kepada hal yang khusus. Perumusan masalah adalah pernyataan tentang suatu keadaan yang memerlukan pemecahan dan atau memerlukan jawaban akibat dari ketidaksesuaian antara harapan dan kenyataan. Tujuan penelitian adalah sesuatu yang ingin dicapai dalam penelitian ini. Manfaat penelitian adalah sesuatu yang diharapkan lebih luas dari hasil penelitian ini

Bab II. Tinjauan Pustaka. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai konsep dan teori yang akan digunakan dalam penelitian yang berkenaan dengan topik tesis. Pada bab ini juga disertakan pembahasan mengenai hasil studi terdahulu untuk dilakukan perbandingan metodologi penelitian yang digunakan dari berbagai penelitian.

Bab III Metodologi Penelitian. Bab ini mendeskripsikan tentang bagaimana penelitian yang dilakukan akan dilaksanakan secara operasional, terdiri atas variabel penelitian serta definisi operasionalnya, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, metodologi analisis yang digunakan, dasar dari model ekonometrika yang digunakan serta uraian mengenai data yang digunakan.

Bab IV Analisis dan Pembahasan. Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai hasil dari data yang telah diolah. Hasil analisis tersebut akan menjawab permasalahan yang telah dirumuskan pada Bab I.

Bab V. Kesimpulan & Saran. Kesimpulan merupakan penyajian secara singkat apa yang telah diperoleh dari pembahasan. Sedangkan saran merupakan anjuran yang disampaikan kepada pihak yang berkepentingan terhadap hasil penelitian dan yang berguna bagi penelitian selanjutnya.