

# Konsep dan Aplikasi Sukuk Negara dalam Pembiayaan Defisit APBN di Indonesia

Arie Rachmad Soenjoto, Hilda Lutfiani\*

Universitas Darussalam Gontor (UNIDA GONTOR)

Email: [arierachmatsunjoto79@gmail.com](mailto:arierachmatsunjoto79@gmail.com)

[ivie.hilda@gmail.com](mailto:ivie.hilda@gmail.com)

## Abstract

*Increasing government expenditure which is not accompanied by increasing country Income can cause an enhancement State Budget deficit, so far, the government still fond to cover up budget deficit with foreign debt, where foreign debt is never apart from the interest as of the loan. Therefore, alternative way accordance with the principles of shari'ah which can become a source of financing of the state budget deficit need to issued. This research aims to know more in the concept of the sovereign sukuk issuance in state budget financing and to discover position of sovereign sukuk in state budget deficit in Indonesia. In this research use literature study. To discuss more in and achieve the goal, attempting to collect data both primary and secondary. The processing of collecting data method of observation which is the first step to see and get the necessary data with how to observe the intensively books and other data source. Then analyzed using the way of thinking of the induction-deductions method to draw a conclusion. In order to analyze which conveyed more depth, continued analysis using descriptive analysis techniques analysis. This research results that sovereign sukuk potential to be developed as an alternative in accordance with the principles of shari'ah which can become a source of financing the deficit with 3 publishing mechanism, namely Private placement, bookbuilding and auction. Position of sovereign sukuk in state budget deficit in 2010- 2014 is not clear because the deficit increase from IDR 46.8 Trillion to IDR 241.5 Trillion, but in 2014- 2015 budget deficit decrease from IDR 241.5 Trillion to IDR 222.5 Trillion, while the financing of the state budget deficit source from the issuance of the sovereign sukuk on 2014-2015 experiencing an increase of IDR 265 Trillion to IDR 298 Trillion, that the allocations look more detailed, transparent and orderly manner. And will reduce the budget deficit.*

**Keyword:** Sovereign Sukuk, State Budget Deficit

---

\* (Kampus UNIDA Putri Mantingan, Jl. Raya Solo Ngawi, Mantingan Ngawi, Jawa Timur)

## Abstrak

Peningkatan belanja pemerintah yang belum diikuti dengan peningkatan penerimaan negara dapat menyebabkan peningkatan defisit APBN, sejauh ini pemerintah masih gemar menutup defisit APBN dengan utang luar negeri, dimana utang luar negeri tidak pernah terlepas dari bunga sebagai return yang timbul dari adanya pinjaman tersebut. Oleh karena itu diterbitkan alternatif yang sesuai dengan prinsip syariah yang dapat menjadi sumber pembiayaan defisit APBN. Salah satu sumber pembayaran tersebut adalah penjualan Surat Berharga Syariah Negara atau Sukuk Negara. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui lebih dalam konsep penerbitan sukuk negara dalam pembiayaan defisit APBN dan mengetahui kedudukan sukuk negara dalam pembiayaan defisit APBN di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode studi literature, mengumpulkan data primer dan sekunder, observasi merupakan langkah awal untuk melihat dan mendapatkan data yang diperlukan. Serta analisa menggunakan cara berfikir induktif-deduktif untuk menarik sebuah kesimpulan. Penelitian ini menunjukkan bahwa sukuk negara berpotensi untuk dikembangkan sebagai alternatif yang sesuai dengan prinsip syariah yang dapat menjadi sumber pembiayaan defisit dengan 3 mekanisme penerbitan, yaitu Private placement, lelang dan bookbuilding. Kedudukan sukuk negara dalam mengurangi defisit APBN pada tahun 2010-2014 tidak jelas karena defisit APBN meningkat dari Rp 46,8 Triliun hingga Rp 241,5 Triliun, tetapi pada tahun 2014-2015 defisit APBN menurun dari Rp 241,5 Triliun hingga Rp 222,5 Triliun, sementara pembiayaan defisit APBN dari sumber sukuk negara pada tahun 2014-2015 meningkat dari Rp 265 Triliun hingga Rp 298 Triliun. Hal ini menggambarkan penerbitan SBN dapat menjadi instrumen utama dalam pembiayaan defisit APBN

**Kata Kunci:** Sukuk Negara, Defisit APBN

## Pendahuluan

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 Rp 1.042,1 triliun pada tahun 2010 yang memberikan konsekuensi terjadinya peningkatan defisit dari Rp 46,8 triliun menjadi Rp 257,5 triliun pada tahun 2015. Peningkatan defisit yang cukup besar tersebut memerlukan ketersediaan sumber pembiayaan yang memadai sehingga pemerintah masih mengandalkan utang untuk menutup defisit APBN.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Alam Septa Nurfalah, et. al, *Kebijakan Defisit APBN Tahun Anggaran 2015*, (Diploma IV Akuntansi Kurikulum Khusus Sekolah Tinggi Akuntansi Negara, 2014), h. 36.

Kebijakan pemerintah untuk menambah pendapatan negara salah satunya adalah dengan melakukan pinjaman yang diperoleh dari dalam negeri atau luar negeri di samping dari penarikan pajak, pendapatan dari Badan Usaha Milik Negara dan industri dalam negeri, atau dengan dikeluarkannya Surat Berharga Negara (SBN).<sup>2</sup> Pinjaman-pinjaman yang berasal dari luar negerilah yang paling membahayakan eksistensi suatu negara karena utang luar negeri tidak pernah terlepas dari bunga sebagai *return* yang timbul dari adanya pinjaman tersebut. Padahal Islam dengan tegas telah mengharamkan riba. Dalam Al-Qur'an telah dijelaskan:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا لَا تَأْكُلُوْا الرِّبٰۤاَ اَضْعَافًا مُّضَاعَفَةً ۗ وَاتَّقُوا اللّٰهَ  
لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُوْنَ ﴿١٣٠﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memakan riba dengan berlipat ganda dan bertakwalah kamu kepada Allah supaya kamu mendapat keberuntungan”<sup>3</sup>

Semakin bertambahnya utang luar negeri pemerintah, berarti juga semakin memberatkan posisi APBN RI, karena utang luar negeri tersebut harus dibayar berikut dengan bunganya. Dalam upaya mengurangi ketergantungan pemerintah terhadap utang luar negeri serta menjaga tingkat pertumbuhan ekonomi, maka diperlukan sumber pembayaran yang bersifat aman atas risiko pinjaman luar negeri dan relatif produktif dalam mendukung pertumbuhan ekonomi. Salah satu sumber pembayaran tersebut adalah penjualan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) yang selanjutnya lebih *familiar* disebut sebagai sukuk negara.<sup>4</sup>

Tidak hanya mengalihkan kebiasaan pemerintah melakukan utang luar negeri, sukuk pun diyakini dapat menggantikan Surat Utang Negara (SUN) sebagai alternatif sumber pembiayaan negara karena struktur sukuk negara dinilai lebih baik.<sup>5</sup> Sukuk dapat menjadi instrumen keuangan publik yang berkontribusi dalam

---

<sup>2</sup> Cecep Maskanul Hakim, *Belajar Mudah Ekonomi Islam*, Cetakan Pertama. (Tangerang: Shuhuf Media Insani, 2011), h. 38.

<sup>3</sup> Q.S. Al-Imran: 130.

<sup>4</sup> Cecep Maskanul Hakim, *op.cit*, h. 38.

<sup>5</sup> Moch. Azkha Rinaldhy, 2015, “Kajian Terhadap Penerapan Sukuk Sebagai Alternatif Sumber Pembiayaan Negara”, (Malang: Jurnal Ilmiah Jurusan Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya), h. 1.

menjaga *fiscal sustainability* perekonomian Indonesia. Sukuk memang diakui sebagai instrumen keuangan publik yang disarankan dalam ekonomi Islam. Sukuk berperan besar dalam menyeimbangkan neraca keuangan pemerintah, otoritas moneter, perusahaan, bank, dan lembaga keuangan serta berbagai bentuk entitas lain yang memobilisasi dana masyarakat.<sup>6</sup>

Bertumpu pada uraian yang penulis paparkan di atas, penulis memandang perlu mengadakan penelitian untuk melakukan suatu pembahasan yang komprehensif dan mendalam tentang bagaimana konsep penerbitan sukuk, dan bagaimana pengelolaan sukuk negara di Indonesia, sehingga penulis menuliskan skripsi ini dengan judul: konsep dan aplikasi sukuk negara dalam pembiayaan defisit APBN di Indonesia.

## Definisi Sukuk Negara

Dari segi bahasa, Sukuk merupakan bentuk jamak dari kata *shakk*,<sup>7</sup> yang dapat diartikan sebagai obligasi atau kewajiban pembayaran.<sup>8</sup> Secara singkat sukuk telah didefinisikan oleh Organisasi Akuntansi dan Auditing untuk Lembaga Keuangan Islam "AAOIFI" sebagai sertifikat bernilai sama yang merupakan bukti kepemilikan yang dibagikan atas suatu aset, hak manfaat dan jasa-jasa atau kepemilikan atas proyek atau kegiatan investasi tertentu.<sup>9</sup>

Sementara itu, fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) mendefinisikan sukuk sebagai suatu surat berharga jangka panjang yang berdasarkan prinsip syariah yang dikeluarkan emiten untuk membayar pendapatan kepada pemegang sukuk berupa bagi hasil, *margin* dan *fee*, serta membayar kembali dana sukuk pada saat jatuh tempo.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Khairunnisa Musari, "Analysis of the Difference between before and after the Issuance of Sovereign Sukuk", (Surabaya: International SAMANM Journal of Finance and Accounting, 2013), h. 33.

<sup>7</sup> Luis Ma'luf, *Al-Munjid fi al-Lughah wa al-A'lam*, (Beirut, Libanon: Dar al-Masyriqi, 1986), h. 430.

<sup>8</sup> Munir Ba'albaki, *AL-MAWRID A Modern English-arabic Dictionary*, (Beirut, Lebanon: Dar El- Ilm Lil-Malayan, 1967), h. 624

<sup>9</sup> Mohammad Saeed A Alsheyab, *Jordania Islamic Finance Sukuk Law A Critical Study, Dirasat, Shari'a and Law Sciences*, (Volume 41, No.2, 2014), h. 1562.

<sup>10</sup> Veithzal Rivai, Sarwono Sudarto, et al, *Islamic Banking and Finance*, (Yogyakarta: BPFE, 2012), h. 394.

Menurut Undang-Undang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) sukuk negara adalah surat berharga yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap aset sukuk negara, baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing. Pihak yang menerbitkan sukuk negara adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan ketentuan undang-undang untuk menerbitkan sukuk. Asetnya adalah barang milik negara yang memiliki nilai ekonomis yang dijadikan sebagai dasar penerbitan sukuk negara.<sup>11</sup>

### Dasar Hukum Penerbitan Sukuk Negara

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ أُحِلَّتْ لَكُمْ بَهِيمَةُ الْأَنْعَامِ إِلَّا  
مَا يُنَالَى عَلَيْكُمْ غَيْرَ مُحِلِّي الصَّيْدِ وَأَنْتُمْ حُرْمٌ إِنَّ اللَّهَ يَحْكُمُ مَا  
يُرِيدُ ﴿١﴾

Hai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu. Dihalalkan bagimu binatang ternak, kecuali yang akan dibacakan kepadamu. (yang demikian itu) dengan tidak menghalalkan berburu ketika kamu sedang mengerjakan haji.

Sesungguhnya Allah menetapkan hukum-hukum menurut yang dikehendaki-Nya.<sup>12</sup>

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِينٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ  
وَلْيَكُتُبْ بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ وَلَا يَأْبَ كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا  
عَلَّمَهُ اللَّهُ

Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermuamalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah

<sup>11</sup> Direktorat Pembiayaan Syariah, Brosur Direktorat Jendral Pengelolaan Utang Departemen Keuangan, *Mengenal Sukuk Instrumen Investasi Berbasis Syariah* ( Jakarta : Departemen Keuangan, 2008), h. 1.

<sup>12</sup> Q.S. Al-Ma'idah: 1

kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis diantara kamu menuliskannya dengan benar. Dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya.<sup>13</sup>

### Tujuan Penerbitan Sukuk Negara

Pada dasarnya tujuan dari penerbitan sukuk negara adalah untuk membiayai APBN termasuk membiayai pembangunan proyek negara seperti infrastruktur dalam sektor energi, telekomunikasi, perhubungan, pertanian, industri manufaktur dan perumahan rakyat. Sejalan dengan tujuan utama tersebut penerbitan sukuk oleh pemerintah diperlukan antara lain untuk:<sup>14</sup>

1. Memperluas basis sumber pembiayaan anggaran negara
2. Memperkaya instrumen pembiayaan fiskal
3. Memperluas dan mendiversifikasi basis investor SBN
4. Mendorong pertumbuhan dan pengembangan pasar keuangan syariah di dalam negeri
5. Mengembangkan alternatif instrumen investasi
6. Menciptakan benchmark di pasar keuangan syariah
7. Mengoptimalkan pemanfaatan barang milik negara dan mendorong tertib administrasi pengelolaan barang milik negara
8. Mendukung pembiayaan pembangunan proyek infrastruktur serta meningkatkan pelayanan umum
9. Memanfaatkan dana-dana masyarakat yang belum terjangkau oleh sistem obligasi dan perbankan konvensional.

### Jenis- Jenis Sukuk Negara

Berbagai jenis struktur sukuk yang dikenal secara internasional dan telah mendapatkan *endorsement* dari *The Accounting and Auditing Organization For Islamic Institutions* (AAOIFI) dan diadopsi dalam UU No. 19 Tahun 2008 tentang SBSN, antara lain:<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Q.S. Al-Baqarah: 282

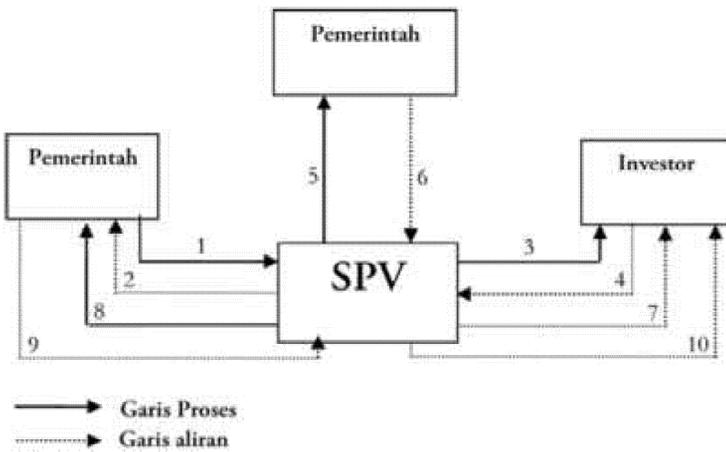
<sup>14</sup> Langgeng Basuki, *Sukuk Negara Sebagai Instrumen Pembiayaan APBN & Instrumen Investasi Berbasis Syariah*, (Ponorogo: Direktorat Pembiayaan Syariah, 2015), h. 17.

<sup>15</sup> Andri Soemitra, *Bank & Lembaga Keuangan Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 143144.

*Sukuk Ijarah*

*Sukuk Ijarah* yaitu *sukuk* yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad *Ijarah* di mana satu pihak bertindak sendiri atau melalui wakilnya menjual atau menyewakan hak manfaat atas suatu aset kepada pihak lain berdasarkan harga dan periode yang disepakati, tanpa diikuti dengan pemindahan kepemilikan aset itu sendiri.

**Gambar 1.1**  
**Model Skim Sukuk Ijarah**



Keterangan bagan Model Skim Sukuk Ijarah:<sup>16</sup>

- Pemerintah menjual aset kepada SPV dengan tekad *bay' al-wafa'* (jual beli dengan janji akan membeli kembali barang yang dijualnya)
- Pemerintah menerima bayaran tunai dari SPV sebagai harga aset (dengan demikian sekarang SPV sebagai pemilik aset)
- SPV mengeluarkan sukuk dengan menggunakan kontrak ijarah dan menjualnya kepada investor
- Investor membayarnya dengan harga tunai kepada SPV
- SPV menyewakan aset kepada pemerintah dengan harga sewa tertentu
- Pemerintah membayar sewa aset kepada SPV secara kwartal
- SPV membayar sewa tersebut kepada masing-masing investor sebagai pendapatan investor

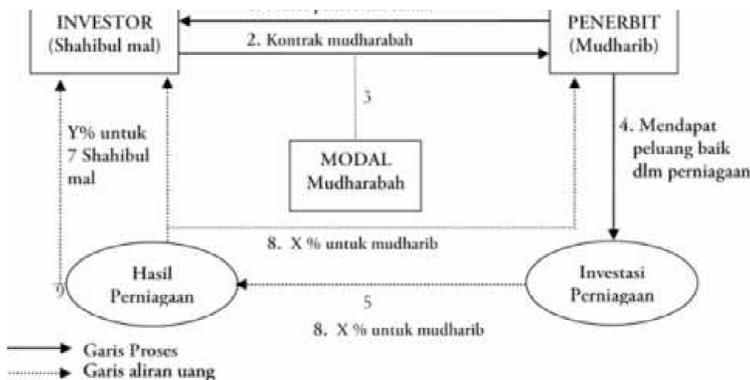
<sup>16</sup> *Ibid*, h. 121-122.

- h. Pada masa *naturity*, SPV menjual kembali aset kepada pemerintah dengan nilai harga jual semula
- i. Pemerintah membayar tunai harga aset
- j. SPV menebus sukuk kepada investor dengan nilai harga yang sama

Sukuk Mudharabah

*Sukuk Mudharabah* yaitu sukuk yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad Mudharabah di mana satu pihak menyediakan modal (*rab al-maal*) dan pihak lain menyediakan tenaga dan keahlian (*mudharib*), keuntungan dari kerja sama tersebut akan dibagi berdasarkan perbandingan yang telah disetujui sebelumnya. Kerugian yang timbul akan ditanggung sepenuhnya oleh pihak yang menjadi penyedia modal.

**Gambar 1.2**  
**Model Skim Sukuk Mudharabah**



Keterangan bagan Model Skim Sukuk Mudharabah<sup>17</sup>

- a. Penerbit memproses penerbitan sukuk mudharabah untuk keperluan mobilisasi modal dengan kadar tertentu.
- b. Penerbit (sebagai *mudharib*) dan investor (*rabbul maal*) membuat kontrak mudharabah dengan perjanjian keuntungan yang disepakati (X:Y).
- c. Atas kontrak tersebut, terkumpul sejumlah modal mudharabah.

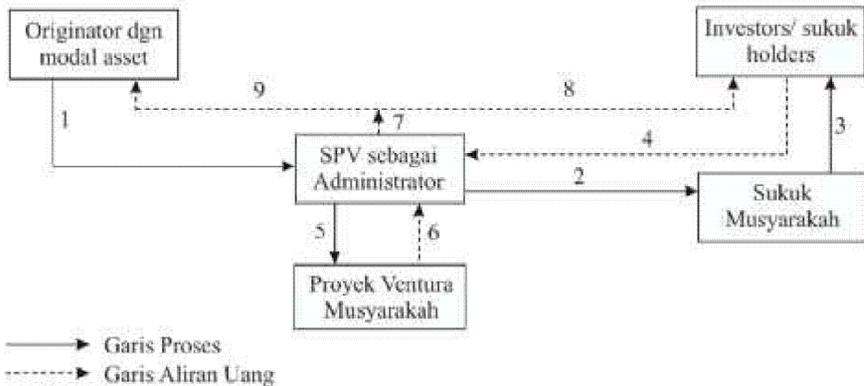
<sup>17</sup>Nazaruddin Abdul Wahid, *SUKUK Memahami & Membedah... Op.Cit*, p. 136137.

- d. Penerbitan menanamkan modal pada proyek perniagaan sebagai peluang baik dalam alternatif perniagaan.
- e. Atas investasi yang dilakukan *mudharib* dapat menghasilkan keuntungan tertentu.
- f. Keuntungan yang diperoleh dari aktivitas perniagaan tersebut dibagikan antara *rabbul maal* dan *mudharib* berdasarkan kesepakatan awal (X:Y).
- g. Keuntungan untuk *rabbul maal* bernilai Y%.
- h. Keuntungan untuk *mudharib* bernilai X%.
- i. Jika dalam investasi tersebut terjadi kerugian, kerugian ditanggung oleh *rabbul maal*, sedangkan *mudharib* menanggung kerugian tenaga dan manajemen.

*Sukuk Musyarakah*

*Sukuk Musyarakah* yaitu *sukuk* yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad *Musyarakah* di mana dua pihak atau lebih bekerja sama menggabungkan modal untuk membangun proyek baru, mengembangkan proyek yang telah ada, atau membiayai kegiatan usaha. Keuntungan maupun kerugian yang timbul ditanggung bersama sesuai dengan jumlah partisipasi modal masing-masing pihak.

**Gambar 1.3**  
**Model Skim Sukuk Musyarakah**



Keterangan bagan Model skim Sukuk Musyarakah<sup>18</sup>

- a. SPV mengeluarkan sukuk musyarakah dan menjualnya kepada investor untuk maksud menghimpun modal yang akan ditanamkan pada projek tertentu.
- b. Investor membeli sukuk musyarakah dan membayar *cash* kepada SPV sejumlah tertentu.
- c. SPV dan juga sebagai *rabbul maal* (1) mampu mengumpulkan dana dengan mengeluarkan sukuk musyarakah 30% berbanding total dana yang diperlukan untuk suatu projek yang akan diinvestasikan.
- d. SPV mempercayakan firma X sebagai *mudarrif* untuk mengurus projek.
- e. Firma X pula menyediakan dana sendiri 15% sehingga dia menjadi *rabbul maal* (2).
- f. Disebabkan dana yang diperlukan untuk rencana projek investasi belum mencukupi, maka Firma X mengajak Firma Y sebagai *rabbul maal* (3) untuk menyediakan dana sebanyak 55% dari nilai total projek.
- g. Firma X melaksanakan projek investasi sebagaimana yang disepakati dan memperoleh keuntungan.
- h. Keuntungan yang didapatkan dibagikan kepada masing-masing penyandang dana.
- i. Keuntungan sejumlah kadar yang disepakati dibagikan kepada SPV.
- j. Keuntungan sejumlah kadar yang disepakati dibagikan kepada Firma Y.
- k. SPV selanjutnya menebus sukuk dari investor dan membayar keuntungan sesuai kadar yang disepakati.

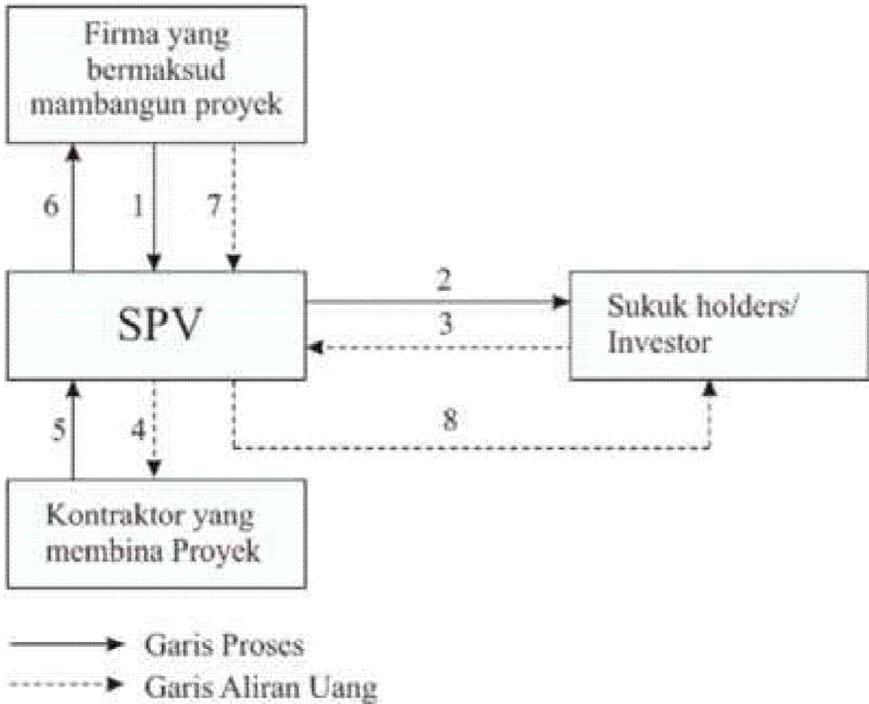
### *Sukuk Istisna'*

*Sukuk Istisna'* yaitu *sukuk* yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad *Istisna'* di mana para pihak menyepakati jual beli dalam rangka pembiayaan suatu projek/ barang. Adapun harga, waktu penyerahan, dan spesifikasi barang/ projek ditentukan terlebih dahulu berdasarkan kesepakatan.

---

<sup>18</sup> Nazaruddin Abdul Wahid, *SUKUK Memahami & Membedah... Op.Cit*, p. 139140.

**Gambar 1.4**  
**Model Skim Sukuk Istishna'**



Keterangan bagan Model skim Sukuk Istisna'<sup>19</sup>

- a. Firma yang bermaksud mendirikan proyek, membuat persetujuan dengan SPV untuk menyediakan proyek sesuai dengan ciri-ciri yang diperlukan
- b. Untuk menyiapkan proyek dimaksud SPV mengeluarkan sukuk istisna dan dijualnya kepada investor
- c. Investor membayar harga sukuk istisna kepada SPV
- d. SPV menunjuk kontraktor untuk membangun proyek dan membayar harga proyek tersebut kepada kontraktor.
- e. Kontraktor menyiapkan binaan proyek dan menyerahkan kepada SPV.
- f. SPV menyewakan bangunan proyek kepada firma yang bermaksud membangun proyek.
- g. Firma yang bermaksud membina proyek membayar sewa proyek kepada SPV + harga beli proyek tersebut.

<sup>19</sup> Nazaruddin Abdul Wahid, *SUKUK Memahami & Membedah... Op.Cit*, h. 143144.

- h. SPV menyerahkan harga sewa proyek kepada *Sukuk holders* + uang tebusan sukuk.
5. Sukuk berdasarkan akad lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Islam.
6. Sukuk yang diterbitkan berdasarkan kombinasi dari dua atau lebih jenis akad.

### Pihak–Pihak yang Terlibat Dalam Penerbitan Sukuk

Agar berlangsungnya proses penerbitan sukuk yang baik dan tidak lepas dari prinsip-prinsip syariah yang ditetapkan, ada beberapa pihak yang terlibat dalam penerbitan sukuk:<sup>20</sup>

#### *Obligor*

Obligor yaitu pihak yang bertanggungjawab atas pembayaran pokok nominal serta imbalan hasil sukuk yang diterbitkan sampai dengan sukuk jatuh tempo. Dalam hal sukuk negara, obligornya adalah Pemerintah.

#### *SPV (Special Purpose Vehicle)*

Special Purpose Vehicle yaitu badan hukum yang didirikan khusus untuk menerbitkan sukuk yang berfungsi sebagai:

- 1) Penerbit sukuk
  - 2) Wali amanat yang mewakili kepentingan investor
  - 3) Counterpart Pemerintah dalam transaksi pengalihan aset.
- Dalam hal sukuk negara, SPV-nya adalah perusahaan penerbit sukuk negara.

#### *Investor*

Investor yaitu pihak pemegang sukuk yang memiliki hak kepentingan atas imbalan, marjin dan nilai nominal sukuk sesuai partisipasi masing-masing

#### *Sharia Advisor*

Sharia Advisor yaitu individu yang diakui secara luas pengetahuannya di bidang syariah atau institusi yang

---

<sup>20</sup> Direktorat Pembiayaan Syariah, Brosur Direktorat Jendral Pengelolaan Utang Departemen Keuangan, *Mengenal Sukuk Instrumen Investasi Berbasis Syariah* ( Jakarta : Departemen Keuangan, 2008), h. 2.

memberikan fatwa-fatwa atau pernyataan kesesuaian dengan prinsip-prinsip syariah atas sukuk yang diterbitkan

### *Wali Amanat/ Trustee*

Wali amanat yaitu pihak yang mewakili kepentingan pemegang sukuk sesuai dengan yang dijanjikan.

### Definisi Defisit APBN

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2003, defisit anggaran pemerintah adalah selisih kurang antara pendapatan negara antara pendapatan negara dan belanja negara dalam tahun anggaran yang sama. David N. Hyman mendefinisikan defisit anggaran pemerintah adalah kelebihan pengeluaran pemerintah dari penerimaan pemerintah yang berupa pajak, *fee*, dan pungutan retribusi yang diperoleh pemerintah.

Penghitungan defisit anggaran negara cenderung bukan diukur dari angka absolut, tetapi mengukur dari rasio defisit anggaran negara terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Apabila kita menghitung defisit anggaran negara sebagai persentase dari PDB, maka akan mendapat gambaran berapa persen suatu negara dapat menghimpun dana untuk menutup defisit tersebut.<sup>21</sup>

### Penyebab Terjadinya Defisit Anggaran

Secara umum sebab-sebab terjadinya defisit anggaran negara menurut

Robert Barro (1989):<sup>22</sup>

1. Kebijakan Pemerintah Dalam Mempercepat Perkembangan Ekonomi
2. Rendahnya Daya Beli Masyarakat
3. Pemerataan Pendapatan Masyarakat
4. Melemahnya Nilai Tukar
5. Pengeluaran Akibat Krisis Ekonomi
6. Realisasi yang Menyimpang Dari Rencana
7. Pengeluaran Karena Inflasi

---

<sup>21</sup> David N. Hyman, *PUBLIC FINANCE A Contemporary Application of Theory to Policy*, 11th Edition, (USA: Cengage Learning, 2014 ), h. 490.

<sup>22</sup> Kunarjo, *Defisit Anggaran Negara*, Majalah Perencanaan Pembangunan Edisi 23 (Yogyakarta: UGM, 2001), h. 2-4.

## Langkah- langkah Dalam Menjaga Kestinambungan Fiskal

Langkah-langkah dalam menjaga kesinambungan fiskal adalah:<sup>23</sup>

1. Mengendalikan defisit dalam batas aman, melalui optimalisasi pendapatan dengan tetap menjaga iklim investasi dan menjaga konservasi lingkungan, meningkatkan kualitas belanja dan memperbaiki struktur belanja
2. Pengendalian rasio utang terhadap PDB melalui pengendalian pembiayaan yang bersumber dari utang dalam batas aman dan terjaga (*manageable, negative net flow*), serta mengarahkan pemanfaatan utang untuk kegiatan produktif
3. Mengendalikan risiko fiskal dalam batas aman, yang ditempuh antara lain melalui pengendalian rasio utang terhadap pendapatan dalam negeri, jumlah cicilan pokok dan bunga utang terhadap pendapatan dalam negeri, rasio utang terhadap PDB, dan menjaga komposisi utang dalam batas aman serta penjamin yang terukur.

### Perbedaan Antara Sukuk Negara (SBSN) dan Obligasi Negara (SUN)

Deskripsi	Obligasi	Sukuk
Kepemilikan Aset	Obligasi tidak memberikan investor kepemilikan aset, proyek, bisnis, atau usaha yang berada dibawah tanggungan mereka. Obligasi adalah kewajiban hutang dari Emiten kepada Pemegang Obligasi	Sukuk memberikan sebagian aset kepemilikannya kepada investor sukuk.
Kriteria Investasi	Secara umum, obligasi dapat digunakan untuk membiayai proyek, aset apa pun, bisnis, atau usaha bersama sesuai dengan peraturan yang ada.	Aset yang didasarkan pada nilai sukuk harus sesuai dengan syariah.

<sup>23</sup> Alam Septa Nurfalalah, et. al, *op.cit.*, h. 10.

Penerbitan	Setiap obligasi mewakili bagian dari utang	Setiap sukuk mewakili bagian dari underlying aset.
Harga	Nilai harga obligasi berdasarkan pada Jumlah pinjaman/ utang (termasuk tarif)	Nilai sukuk ini berdasarkan pada nilai pasar sukuk yang ada pada nilai pasar underlying aset
Imbalan dan risiko investasi	Pemegang Obligasi menerima bunga pembayaran dengan waktu yang sudah dijadwalkan (dan selalu harga tetap) untuk pembayaran bunga dalam hutang, dan dijamin kembali pada tanggal jatuh tempo	Pemegang Sukuk menerima bagian keuntungan mereka dari underlying aset (dan menerima pembagian dari setiap kerugian yang terjadi).
Efek dari pembiayaan	Pemegang Obligasi umumnya tidak terpengaruh oleh biaya yang berkaitan dengan proyek, aset, bisnis, atau usaha patungan dukungan mereka. Kinerja underlying aset tidak mempengaruhi imbalan investor.	Pemegang Sukuk terpengaruh oleh biaya yang berkaitan dengan underlying aset. Pembiayaan yang tinggi berarti keuntungan investornya rendah dan sebaliknya.
Underlying aset	Tidak Diperlukan	Diperlukan

### Mekanisme Penerbitan Sukuk Negara

Untuk mendapatkan pendanaan, sukuk negara yang telah diterbitkan oleh Perusahaan Penerbit kemudian ditawarkan kepada para investor. Bagi investor yang berminat, dapat membeli sukuk negara melalui agen yang ditunjuk secara resmi oleh pemerintah. Pembelian tersebut dapat diwujudkan melalui berbagai cara, yaitu sebagai berikut:

#### Penempatan langsung (*private placement*)

Penempatan langsung (*private placement*), yaitu kegiatan penerbitan atau penjualan sukuk negara yang dilakukan oleh pemerintah kepada pihak dengan ketentuan dan persyaratan (*term*

*and condition*) sukuk negara sesuai kesepakatan.<sup>24</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai Penerbitan dan Penjualan SBSN dengan cara Penempatan Langsung (*Private Placement*) diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 75/PMK.08/2009.

## Lelang

Lelang sukuk negara adalah penjualan sukuk negara yang dilakukan melalui agen lelang yang mana investor menyampaikan penawaran pembelian baik secara kompetitif maupun non-kompetitif melalui peserta lelang dengan waktu yang telah ditentukan dan diumumkan sebelumnya. Untuk menjamin terpenuhinya aspek syariah dalam penerbitan sukuk negara, maka pelaksanaan lelang termasuk penentuan harga sukuk negara harus sesuai dengan prinsip syariah. Ketentuan lebih lanjut mengenai Penerbitan dan Penjualan sukuk negara di Pasar Perdana Dalam Negeri dengan Cara Lelang termuat pada Peraturan menteri Keuangan No. 11/MK.08/2009.<sup>25</sup>

## Bookbuilding

Bookbuilding adalah kegiatan penjualan sukuk negara kepada investor melalui agen penjual di mana agen penjual mengumpulkan pemesanan pembelian dalam periode penawaran yang telah ditentukan.<sup>26</sup> Untuk menjamin terpenuhinya aspek syariah dalam penerbitan sukuk negara, maka pelaksanaan *bookbuilding* termasuk penentuan harga sukuk negara harus sesuai dengan prinsip syariah. Ketentuan mengenai Penerbitan dan Penjualan sukuk negara dengan cara *bookbuilding* di pasar perdana dalam negeri terdapat pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 118/PMK.08/2008.

---

<sup>24</sup> Dahlan Siamat, Tanya Jawab Surat Berharga Syariah Negara (Sukuk Negara) instrumen Keuangan Berbasis Syariah, (Jakarta: Direktur Pembiayaan syariah, 2010), h. 25.

<sup>25</sup> Burhanuddin. S, 2011, *Hukum Surat Berharga Syariah Negara dan Pengaturannya*, cetakan ke-1, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 73.

<sup>26</sup> Dahlan Siamat, Tanya Jawab Surat Berharga Syariah Negara (Sukuk Negara) instrumen Keuangan Berbasis Syariah, (Jakarta: Direktur Pembiayaan syariah, 2010), h. 24.

## Struktur Sukuk Negara

Pemilihan struktur sukuk negara sangat penting untuk proses penerbitan sukuk negara karena memiliki implikasi yang berbeda bagi investor, terutama dalam hal terjadi default. Adapun jenis struktur sukuk negara menurut Direktorat Kebijakan Pembiayaan Syariah, yang baru digunakan di Indonesia adalah sukuk negara dengan akad ijarah, yang meliputi:<sup>27</sup>

### 1. Ijarah Sale and Lease back

Sukuk negara dengan struktur Ijarah Sale and Lease Back adalah jual beli suatu aset yang kemudian pembeli menyewakan aset tersebut kepada penjual. Akad yang digunakan adalah akad bai' (jual beli) dan akad Ijarah (sewa) yang dilaksanakan secara terpisah. Penjualan aset pada dasarnya hanyalah penjualan hak manfaat (beneficial title) tanpa disertai dengan penyerahan fisik dan pemindahan hak kepemilikan (legal title). Jenis struktur ini digunakan pada sukuk seri IFR,SR, SNI dan SPN-S.

### 2. Ijarah Al-Khadamat

Sukuk negara dengan Struktur Ijarah al-Khadamat adalah sukuk yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, sebagai bukti kepemilikan atas bagian dari aset sukuk negara yang menjadi obyek ijarah, baik yang sudah ada maupun yang akan ada. akad ijarah yang obyek Ijarahnya adalah jasa yang digunakan sebagai underlying asset seperti jasa penyediaan layanan haji yang meliputi jasa penerbangan, penginapan dan lain-lain. Jenis struktur ini digunakan pada penerbitan sukuk seri SDHI.

### 3. Ijarah Asset to be Leased

Sukuk negara dengan struktur ijarah asset to be Leased diterbitkan sejak 2012 dengan tujuan dalam rangka pembiayaan dan mempercepat pelaksanaan proyek pemerintah, diversifikasi instrumen dan mengoptimalkan potensi underlying asset berupa proyek-proyek pemerintah yang telah dialokasikan dalam APBN, termasuk proyek infrastruktur yang merupakan pemesanan oleh pemerintah kepada Perusahaan Penerbit sukuk negara (PP sukuk negara) untuk disewa melalui akad ijarah Asset to be Leased. Jenis struktur ini digunakan pada penerbitan sukuk seri PBSdan SR.

---

<sup>27</sup> Dahlan Siamat, *op.cit.*, h. 32.

#### 4. Wakalah

Sukuk negara dengan struktur sukuk negara wakalah pada prinsipnya dapat diartikan sebagai sukuk yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, sebagai bukti kepemilikan atas bagian dari aset dalam kegiatan investasi yang dikelola Perusahaan Penerbit sukuk negara selaku Wakil dari pemegang SBSN. Sukuk wakalah sendiri merupakan jenis sukuk berbasis kerjasama dan dalam AAOIFI Sharia Standars nomor 17 disebut sebagai investment agency sukuk, yaitu Sukuk yang mempresentasikan proyek atau kegiatan yang dikelola berdasarkan akad Wakalah melalui penunjukan agen/wakil untuk mengelola kegiatan atas nama proyek.

#### Penggunaan Barang Milik Negara Sebagai Underlying Asset

Sesuai prinsip syariah, penerbitan sukuk negara harus didasarkan pada aset riil yang menjadi dasar penerbitan (*underlying asset*). *Underlying asset* adalah aset yang dijadikan sebagai objek atau dasar transaksi dalam kaitannya dengan penerbitan sukuk.<sup>28</sup> Aset yang dijadikan sebagai underlying dapat berupa barang berwujud maupun tidak berwujud, seperti tanah, bangunan, berbagai jenis proyek pembangunan, serta aset non fisik lainnya seperti jasa (*service*).<sup>29</sup>

Sesuai dengan ketentuan dalam Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang sukuk negara, penjualan atau penyewaan Barang Milik Negara sebagai underlying asset hanyalah dalam bentuk hak manfaat (*beneficial title*) dimana investor memiliki hak penuh atas pemanfaatan aset sukuk negara atau Barang Milik Negara yang memiliki nilai ekonomis yang dapat berupa tanah atau bangunan tersebut, yang dalam rangka penerbitan sukuk negara dijadikan dasar penerbitan sukuk negara dengan tidak diikuti adanya kewajiban penyerahan fisik serta pengalihan kepemilikan BMN dari Pemerintah kepada SPV.

---

<sup>28</sup> Veithzal Rivai, Sarwono Sudarto, et al, *op.cit.*, h. 398.

<sup>29</sup> Moch. Azkha Rinaldhy, "Kajian Terhadap Penerapan Sukuk Sebagai Alternatif Sumber Pembiayaan Negara", (Malang: Jurnal Ilmiah Jurusan Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, 2015), h. 3

## Perkembangan Sukuk Negara Di Indonesia

Sejak penerbitan pertamanya di tahun 2008, Sukuk Negara (SBSN) telah berkembang pesat, baik yang dijual ataupun yang tidak dijual, dengan penjualan ritel dan utuh, dalam Rupiah Indonesia dan dalam mata uang asing. Jenis sukuk yang pertama diterbitkan oleh pemerintah Indonesia berdasarkan struktur *Ijarah Sale dan Lease Back* (IFR), dan memanfaatkan aset milik negara sebagai *underlying asset*. Pada tahun berikutnya, Pemerintah mulai mengeluarkan sukuk ritel (SR) dan lintas batas sukuk global, memanfaatkan struktur sukuk yang sama. Pada tahun yang sama, Pemerintah juga mengeluarkan tipe baru sukuk yang disebut Sukuk Dana Haji (SDHI). Kemudian pada tahun 2012, sukuk berbasis proyek (PBS) dikeluarkan dengan proyek infrastruktur yang mendasarinya, karena keterbatasan aset milik negara yang tersedia untuk mendasari penerbitan sukuk.

Posisi sukuk negara terus berkembang sesuai dengan penerbitannya. Pada tahun 2013, outstanding sukuk pemerintah dalam negeri telah mencapai IDR 118.7 triliun, meningkat 20,1% dari tahun 2012. Hal ini terus bergerak ke arah yang sama pada tahun 2014, yang merupakan 15,3% lebih tinggi dari 2013.<sup>30</sup>

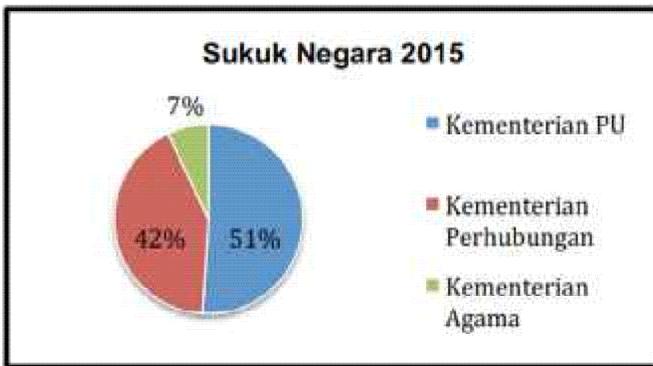
Pada tahun 2014 sukuk berhasil diserap pasar karena likuiditas dunia terutama domestik masih terjaga. Robert Pakpahan mengatakan bahwa pemerintah harus memperhatikan faktor eksternal dan internal seperti inflasi, tingkat bunga obligasi Amerika Serikat dan China. Menurutnya, peran investor asing bagi sukuk negara cukup besar porsinya meskipun didominasi investor domestik.

Pada tahun 2015, dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyetujui usulan pemerintah untuk menerbitkan sukuk sebesar Rp 6.936 triliun. Sukuk yang akan diterbitkan sepanjang tahun 2015 merupakan *project based* sukuk karena akan menggunakan proyek infrastruktur sebagai *underlying assets*. Di bawah ini adalah diagram proyek sukuk yang diterbitkan pada tahun 2015.

---

<sup>30</sup> *Ibid*, h. 89.

**Gambar 1.5**  
**Sukuk Negara 2015**



‘Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang 2015

Jumlah total nilai proyek yang dibutuhkan pemerintah senilai Rp 6.936 triliun, terdiri dari:

1. Kementrian Pekerjaan Umum membutuhkan Rp 2.924 triliun untuk pembangunan jalan *bypass* Tegal – Brebes, jalan *bypass* Manado, Ringroad Jayapura, lingkaran Raja Ampat, jalan Jayapura – Wamena – Mulia, dan beberapa jembatan di propinsi lainnya.
2. Kementrian Perhubungan membutuhkan Rp 3.535 triliun untuk pembangunan *double track* Manggarai – Bekasi, *double track* Muara Enim – Lahat, jalan layang kereta api Medan – Keualanamu, monoril Surabaya dan trem Surabaya.
3. Kementrian agama membutuhkan Rp 477 miliar untuk proyek revitalisasi enam asram haji. *Project based* sukuk menggunakan akad ijarah sesuai dengan fatwa DSN-MUI No. 76 tahun 2010.

Penerbitan sukuk negara secara reguler di pasar domestik telah turut mendorong pengembangan pasar keuangan syariah dengan menyediakan instrumen keuangan berbasis syariah. Dalam sepuluh tahun terakhir industri keuangan syariah mengalami pertumbuhan signifikan, baik dari total aset kelolaan maupun jumlah lembaga keuangan syariah. Menurut data OJK, per Maret 2016 total aset keuangan syariah yang terdiri dari bank dan non-bank telah mencapai IDR 359 billion. Laporan Indonesia Islamic Finance: Prospects for Exponential Growth yang diterbitkan Reuters pada Maret 2016 mengungkapkan bahwa industri keuangan syariah tahun sebelumnya tumbuh hingga 10%, dengan pertumbuhan sukuk menempati posisi tertinggi 22%.

Pemerintah tidak melupakan investor individu dengan menyediakan sukuk ritel, Instrumen investasi menguntungkan sesuai syariah sehingga Warga Negara Indonesia dapat berpartisipasi langsung dalam pembangunan sekaligus memperoleh imbalan investasi yang menguntungkan dengan menjadi investor Sukuk Ritel. Sukuk Ritel merupakan instrument investasi yang diterbitkan pemerintah di pasar perdana, khusus untuk Warga Negara Indonesia.

Penerbitan sukuk ritel selalu mendapat sambutan positif dari masyarakat dengan nominal penerbitan dan jumlah investor terus meningkat setiap tahunnya. Pada penerbitan sukuk ritel perdana tahun 2009, penawaran SR-001 hanya berhasil menarik 14. 295 investor dengan total penerbitan IDR 5, 56 trilliun. Penerbitan SR0-008 pada tahun 2016 berhasil menarik minat 48. 444 investor dengan nominal penerbitan Rp 31,5 trilliun

Membeli sukuk ritel sangat mudah. Calon investor dapat membelinya melalui agen penjual yang ditunjuk pemerintah. Hampir seluruh bank besar, baik nasional maupun asing, bank syariah, dan perusahaan sekuritas yang kredibel, telah bergabung menjadi agen penjual sukuk ritel. Melalui agen penjual tersebut, setiap WNI yang dibuktikan dengan kepemilikan KTP dapat membeli sukuk ritel.

Ada banyak alasan untuk berinvestasi di Sukuk Ritel. Selain aman karena dijamin oleh pemerintah, sukuk ritel juga menguntungkan karena memiliki tingkat imbalan yang kompetitif, lebih tinggi daripada rata-rata tingkat bunga deposito bank umum nasional. Selain itu, sukuk ritel juga sesuai syariah, karena merupakan surat pernyataan kepemilikan terhadap aset sukuk Negara yang diterbitkan sesuai fatwa Ijarah Asset to be Leased dan telah mendapat opini syariah dari (DSN-MUI).

Cukup dengan investasi awal IDR 5 million berlaku kelipatan dengan maksimal investasi IDR 5 billion, investor akan memperoleh imbalan dalam jumlah tetap setiap bulannya hingga masa jatuh tempo. Jangka waktu investasi pada sukuk ritel sendiri adalah selama tiga tahun, dimana pada akhir periode, investor akan kembali menerima pokok pembeliannya.

Kedudukan Sukuk Negara Dalam Meringankan Defisit APBN

Untuk Pembangunan Nasional yang terus dilakukan oleh pemerintah yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat, seperti halnya pembangunan infrastruktur, penyediaan fasilitas pendidikan dan kesehatan, subsidi serta pemberian rasa aman dan tentram memerlukan anggaran biaya yang besar, dimana setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan yang signifikan, hal ini pulalah yang menyebabkan postur APBN selalu mengalami defisit selain karena target pendapatan negara yang tidak tercapai. Untuk melihat postur APBN dari tahun ke tahun dapat dilihat pada gambar 1.6 berikut:

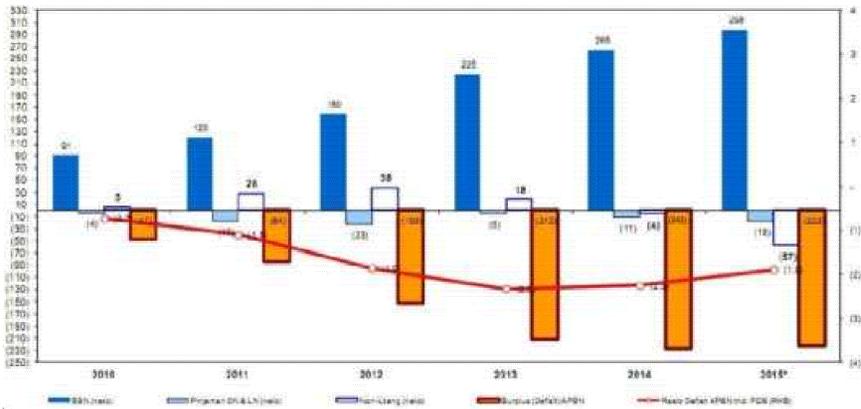
**Gambar 1.6**  
**Postur APBN 2010-2015**

	IKPP					APBN-P
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>A. Pendapatan Negara dan Hibah</b>	<b>995.3</b>	<b>1.210.6</b>	<b>1.338.1</b>	<b>1.488.9</b>	<b>1.635.4</b>	<b>1.761.6</b>
I. Penerimaan Dalam Negeri	692.3	1.205.4	1.332.3	1.432.1	1.633.1	1.758.3
1. Penerimaan Perpajakan	723.3	873.9	980.5	1.077.3	1.246.1	1.489.3
2. Penerimaan Bukan Pajak	368.9	331.5	351.8	354.6	386.9	269.1
II. Hibah	3.0	5.2	5.8	6.9	2.3	3.3
<b>B. Belanja Negara</b>	<b>1.042.1</b>	<b>1.205.0</b>	<b>1.491.4</b>	<b>1.650.6</b>	<b>1.876.9</b>	<b>1.984.1</b>
I. Belanja Pemerintah Pusat	697.4	883.7	1.010.6	1.137.2	1.280.4	1.319.5
a. Bunga Utang	88.4	93.3	100.5	113.0	135.5	155.7
- Dalam Negeri	61.5	66.8	70.2	98.7	120.6	141.2
- Luar Negeri	26.9	26.4	30.3	14.3	14.9	14.5
b. Subsidi	192.7	295.3	346.4	355.0	403.0	212.1
II. Transfer Daerah	344.7	411.3	480.6	513.3	596.3	664.6
III. Suspend / III. Suspend			0.2	0.1	-	-
<b>C. Keseimbangan Primer</b>	<b>41.5</b>	<b>8.9</b>	<b>(52.8)</b>	<b>(98.6)</b>	<b>(106.0)</b>	<b>(66.8)</b>
<b>D. Surplus/ (Defisit) Anggaran (A-B)</b>	<b>(46.8)</b>	<b>(84.4)</b>	<b>(153.3)</b>	<b>(211.7)</b>	<b>(241.5)</b>	<b>(222.5)</b>
<b>E. Pembiayaan</b>	<b>91.6</b>	<b>130.9</b>	<b>175.2</b>	<b>237.4</b>	<b>241.5</b>	<b>222.5</b>
I. Pembiayaan Utang	86.9	102.7	137.0	215.3	253.7	279.4
II. Pembiayaan Non-Utang	4.6	28.3	38.1	18.1	(12.2)	(56.9)
<b>Kelebihan (Kekurangan) Pembiayaan</b>	<b>44.7</b>	<b>46.6</b>	<b>21.9</b>	<b>25.7</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>

Sumber: DJPU 2015

Gambar 3.2 memperlihatkan secara kuantitatif defisit anggaran mengalami peningkatan sejak enam tahun terakhir, di mana pada tahun 2010 defisit anggaran mencapai IDR 46.8 Trilliun dan pada tahun 2015 mencapai IDR 222.5 Trilliun. Dengan kata lain rata-rata setiap tahun APBN mengalami defisit anggaran IDR 160 Trilliun. Sedangkan untuk pembiayaan defisit anggaran dapat dilihat dari Gambar 1.7 berikut:

**Gambar 1.7**  
**Sumber Pembiayaan Defisit APBN 2010-2015**



Gambar 1.7 dengan jelas memperlihatkan bahwa (garis orange) defisit APBN dari tahun 2010 – 2015 (APBN-P) selalu mengalami defisit dan pembiayaan APBN (garis biru) yang bersumber dari penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) mengalami peningkatan sejak enam tahun terakhir, tahun 2010 pembiayaan defisit APBN sebesar IDR 91 Triliun, 2011 IDR 120 Triliun, 2012, 2013, 2014 dan 2015 masing-masing IDR 160 Triliun, IDR 225 Triliun, IDR 265 dan IDR 289 Triliun. Hal ini menggambarkan penerbitan SBN menjadi instrumen utama dalam pembiayaan defisit APBN.

Jika mengacu pada data publikasi diatas (Gambar 1.6 dan 1.7), postur APBN Indonesia dari tahun 2010-2014 selalu mengalami defisit, sehingga posisi sukuk negara dalam pembiayaan defisit APBN dari tahun 2010-2014 tidak berpengaruh, tetapi pada tahun 2014- 2015 defisit anggaran menurun dari IDR 241.5 ke IDR 222.5, sedangkan pembiayaan defisit APBN yang bersumber dari penerbitan surat berharga (SBN) pada tahun 2014-2015 mengalami kenaikan dari IDR 265 ke IDR 298, hal ini menggambarkan penerbitan SBN dapat menjadi instrumen utama dalam pembiayaan defisit APBN.

### Penggunaan Manfaat Sukuk Yang Diterbitkan

Penerbitan sukuk negara memang sudah menjadi alternatif pembiayaan defisit APBN yang tentu sangat baik bagi ekonomi-

an negara dibanding surat utang negara, karena dengan sukuk negara tidak memberikan beban kepada negara untuk membayar bunga. Dengan kondisi itu, sukuk merupakan sumber pembiayaan yang sangat menjanjikan. Apalagi, Indonesia membutuhkan dana dalam jumlah signifikan untuk membangun infrastruktur.

Namun karena posisi sukuk termasuk kedalam SBN (Surat Berharga Negara) yang dalam UU APBN Pasal 1 No 32 menyebutkan bahwa "Surat Berharga

Negara, selanjutnya disingkat SBN, meliputi Surat Utang Negara dan Surat Berharga Syariah Negara". Maka setiap kali pemerintah melakukan penerbitan dan pelelangan, semua dana sukuk yang didapat akan masuk kedalam satu rekening Kas Umum Negara, sebagai tempat penyimpanan uang negara yang memang sudah diatur oleh pemerintah dalam Undang-Undang no 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Negara/ Daerah. Bukan hanya sukuk saja yang masuk dalam satu rekening Kas Umum Negara, tetapi semua penerimaan negara dari berbagai sumber, baik itu dari utang, pinjaman luar negeri, Surat Utang Negara (SUN), Obligasi Republik Indonesia (ORI), dan penerimaan yang lainnya.

Oleh karena pemerintah hanya mempunyai satu rekening kas umum di Bank Sentral, maka dana sukuk itu bercampur dengan penerimaan lain diluar sukuk, sehingga tidak terlihat secara rinci kemana saja dana sukuk itu dialokasikan. Hal inilah yang kemudian memicu masyarakat berfikir bahwa pemerintah menggunakan dana sukuk yang seharusnya digunakan untuk menutup defisit APBN, tetapi pemerintah menggunakannya untuk membayar utang pemerintah, atau membayar bunga utang konvensional, atau dialokasikan untuk hal-hal lain yang tidak seharusnya, sehingga alokasinya tidak sesuai dengan prinsip syariah, padahal tujuan penerbitan sukuk negara yang sudah diatur dalam UU SBSN Pasal 4 bahwa tujuan penerbitan sukuk negara itu untuk membiayai APBN.

## Penutup

Konsep sukuk negara yang dikeluarkan oleh pemerintahan Indonesia untuk membiayai defisit anggaran negara terdapat 4 struktur sukuk yang berbeda, yaitu Ijarah Sale and Lease Back yang biasa digunakan untuk seri sukuk IFR (*Islamic Fixed Rate*),

SR (Sukuk Ritel) and SNI (Sukuk Negara Indonesia), Ijarah Al-Khadamat yang biasa digunakan untuk seri sukuk SDHI (Sukuk Dana Haji Indonesia). Ijarah Asset to be Leased yang biasa digunakan untuk seri sukuk PBS (Project Based Sukuk) dan SR (Sukuk Ritel), dan Wakalah yang biasa digunakan untuk seri sukuk SNI (Sukuk Negara Indonesia). Untuk mengeluarkan sukuk negara, pemerintah Indonesia menjalankan 3 mekanisme yaitu *private placement*, lelang dan *bookbuilding*. Dalam penerbitan sukuk, Indonesia menggunakan barang milik negara, seperti tanah, bangunan, dan berbagai jenis proyek pembangunan yang menjadi dasar penerbitan atau *underlying asset* sukuk negara.

Sedangkan Kedudukan sukuk negara dalam mengurangi defisit APBN pada tahun 2010 – 2014 tidak jelas karena defisit APBN meningkat dari Rp 46,8 Triliun menjadi Rp 241,5 Triliun, tetapi pada tahun 2014- 2015 defisit APBN menurun dari Rp 241,5 Triliun menjadi Rp 222,5 Triliun, sementara pembiayaan defisit APBN dari sumber sukuk negara pada tahun 2014- 2015 meningkat dari Rp 265 Triliun hingga Rp 298 Triliun. Hal ini menggambarkan penerbitan SBN dapat menjadi salah satu instrumen dalam pembiayaan defisit APBN.

Maka, penting untuk Pemerintah agar mengembangkan konsep sukuk negara dengan lebih variatif agar perolehan dana sukuk negara dapat ditingkatkan lagi sehingga dapat mengurangi beban belanja negara. Pemerintah juga agar tidak memaksakan belanja yang tinggi jika pendapatan negara tidak mencukupi, sehingga tidak terjadi defisit APBN.

Lebih jauh Pemerintahan agar memanfaatkan semua instrumen sukuk negara domestik yang tersedia dan meningkatkan penerbitan sukuk negara untuk membantu meringankan defisit APBN serta berusaha untuk mengurangi resiko terhadap fluktuasi nilai tukar, sehingga penerbitan sukuk negara diprioritaskan dalam mata uang rupiah, dan tidak akan terjadi nilai tukar.

## Daftar Pustaka

### Al-Quran

Alsheyab, Mohammad Saeed A. "Jordania Islamic Finance Sukuk Law A Critical Study". *Dirasat, Shari'a and Law Sciences*. (Volume 41, No.2: 2014).

- Ba'albaki, Munir. 1967. *AL-MAWRID A Modern English-arabic Dictionary*. Beirut, Lebanon: Dar El- Ilm Lil-Malayan.
- Basuki, Langgeng. 2015. *Sukuk Negara Sebagai Instrumen Pembiayaan APBN & Instrumen Investasi Berbasis Syariah*. Ponorogo: Direktorat Pembiayaan Syariah
- Burhanuddin, S. 2011. *Hukum Surat Berharga Syariah Negara dan Pengaturannya*. cetakan ke-1. Jakarta: Rajawali Pers.
- Direktorat Pembiayaan Syariah, Brosur Direktorat Jendral Pengelolaan Utang
- Departemen Keuangan. 2008. *Mengenal Sukuk Instrumen Investasi Berbasis Syariah*. Jakarta: Departemen Keuangan
- Hakim, Cecep Maskanul. 2011. *Belajar Mudah Ekonomi Islam*. Cetakan Pertama. Tangerang: Shuhuf Media Insani.
- Hyman, David N. 2014. *PUBLIC FINANCE A Contemporary Application of Theory to Policy*, 11th Edition. USA: Cengage Learning.
- Ma'luf, Luis. 1986. *Al-Munjid fi al-Lughah wa al-A'lam*. Bayrut Lebanon: Dar alMasyriqi.
- Musari, Khairunnisa. "Analysis of the difference between the before and after the issuance of Sovereign Sukuks", *International SAMANM Journal of Finance and Accounting* (Surabaya: 2013).
- Nurfalah, Alam Septa. et. Al. 2014. *Kebijakan Defisit APBN Tahun Anggaran 2015*. (Diploma IV Akuntansi Kurikulum Khusus Sekolah Tinggi Akuntansi Negara).
- Rinaldhy, Moch. Azkha. 2015. "Kajian Terhadap Penerapan Sukuk Sebagai Alternatif Sumber Pembiayaan Negara", *Jurnal Ilmiah Jurusan Ilmu Ekonomi*. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya.
- Rivai, Veithzal, Sarwono Sudarto, et al. 2012. *Islamic Banking and Finance*. Yogyakarta: BPFE.
- Siamat, Dahlan. 2010. *Tanya Jawab Surat Berharga Syariah Negara (Sukuk Negara) Instrumen Keuangan Berbasis Syariah*. Jakarta: Direktur Pembiayaan Syariah.
- Soemitra, Andri. 2010. *Bank & Lembaga Keuangan Syariah*. Jakarta: Kencana.