

Implementasi Hukum Ekonomi Islam Dalam Surat Berharga Syariah Negara Indonesia

Muhamad Kholid

Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Gunung Djati Bandung
(Email : muhamadkholid@uinsgd.ac.id)

Abstract

Sukuk Negara is a sharia financial instrument that is currently the topic of discussion both domestically and internationally. This instrument was developed by the government as a strategy for creating sources of APBN financing. In the history of Islamic economics the sukuk is not a new financial instrument. Sukuk as a financial instrument have long been used in domestic and international trade by Muslim traders since the 6th century AD. The contracts used in the issuance of the sukuk use the tijarah (commercial) contract. The yield from the sukuk is certain. This has become controversial in society, as if the sukuk were the same as bonds. Whereas in the tijarah contract there is a contract with definite benefits and a contract that is uncertain. Profit sharing contracts such as mudharabah, musyarakah, muzara'ah, musaqah and mukhabarah are contracts with fluctuating benefits. This paper will discuss the implementation of Islamic Economic Law in Indonesian State Sharia Securities by focusing on 3 (two) issues, namely: Development and Growth of State Sharia Securities Law in Indonesia; Establishment of State Sharia Securities Law; and Implementation of Sharia Principles in Law no. 19 of 2008 concerning State Sharia Securities.

Keyword s: Law, Islam, Securities .

Abstrak

Sukuk Negara merupakan instrumen keuangan syariah yang saat ini menjadi perbincangan baik domestik maupun internasional. Instrumen ini dikembangkan oleh pemerintah sebagai salah satu strategi untuk menciptakan sumber-sumber pembiayaan APBN. Dalam sejarah ekonomi Islam sukuk bukanlah instrumen keuangan yang baru. Sukuk sebagai instrumen keuangan telah lama digunakan dalam perdagangan domestik maupun internasional oleh para pedagang Muslim sejak abad 6 Masehi. Akad-akad yang digunakan dalam penerbitan sukuk menggunakan akad *tijarah* (komersil). Imbal hasil yang diperoleh dari sukuk bersifat pasti. Hal ini yang menjadi kontroversial di masyarakat, seolah-olah sukuk sama saja dengan obligasi. Padahal dalam akad *tijarah* ada akad dengan keuntungan yang bersifat pasti dan akad yang

bersifat tidak pasti. Akad bagi hasil seperti *mudharabah*, *musyarakah*, *muzara'ah*, *musaqah* dan *mukhabarah* merupakan akad-akad yang keuntungannya fluktuatif. Pada makalah ini akan dilakukan pembahasan terkait Implementasi Hukum Ekonomi Islam dalam Surat Berharga Syariah Negara Indonesia dengan memfokuskan pokok bahasan pada 3 (dua) hal, yaitu: Perkembangan dan Pertumbuhan Hukum Surat Berharga Syariah Negara Di Indonesia; Pembentukan Hukum Surat Berharga Syariah Negara; dan Implementasi Prinsip-prinsip Syariah dalam UU No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

Kata Kunci : *Hukum, Islam, Surat Berharga.*

PENDAHULUAN

Pada abad 21 istilah sukuk mulai populer dan umumnya digunakan oleh pemerintah maupun perusahaan dalam memobilisasi dana untuk pembiayaan bagi proyek-proyek tertentu. Sukuk seringpula diasosiasikan dengan Surat Utang Negara (SUN). Pemahaman tersebut tentu saja keliru. Secara definisi sukuk merupakan surat berharga yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, yakni merepresentasikan kepemilikan investor atas *underlying asset*. Sementara itu obligasi atau Surat Utang Negara merupakan surat berharga berupa pernyataan utang dari penerbit kepada investor.

Penerbitan sukuk pertama kali di Indonesia dilakukan oleh PT. Indosat Tbk pada tahun 2002. Penerbitan UU SBSN sendiri baru dilakukan pada tahun 2008, dan hingga kini penerbitan Sukuk Negara dilakukan secara regular baik di pasar domestik maupun internasional. Penerbitan sukuk Negara dilakukan untuk kepentingan pembiayaan proyek infrastruktur. Sejak tahun 2008 Sukuk telah menjadi alternatif sumber pembiayaan defisit APBN. Selain itu, sukuk juga menjadi instrumen pembiayaan dan investasi syariah yang turut berperan langsung dalam pembangunan infrastruktur di tanah air.

Sampai tahun 2017 total akumulasi penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) adalah sebesar 731,79 triliun rupiah dan total penerbitan *Project Financing Sukuk* sebesar 39,9 triliun rupiah. Ini merupakan perkembangan yang positif karena saat ini Indonesia merupakan Negara penerbit *International Sovereign Sukuk (USD Denominated)* terbesar di dunia.¹ Pada tahun 2017, APBN-P Indonesia mengalami

¹ Khairun Nisa, *Perkembangan Sukuk Negara di Indonesia*, 23 Oktober 2017 07:28 Wib.

defisit sebesar Rp397.238,8 miliar rupiah. Dengan demikian, pemerintah dapat membuat kebijakan guna menutupi defisit anggaran tersebut diantaranya dengan melalui pinjaman melalui penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN).

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris adalah suatu pendekatan yang digunakan dalam penelitian sosiologis. Penelitian sosiologis ini bertitik tolak dari data primer. Penelitian hukum sosiologis dapat direalisasikan kepada penelitian terhadap efektivitas hukum atau peraturan yang sedang berlaku ataupun penelitian terhadap identifikasi hukum.² Data-data dan teori yang ada dan dipaparkan dalam penelitian ini penulis ambil dan kutip dari sumber-sumber informasi seperti buku dan jurnal, tanpa mengubah esensi dan fungsi dari sumber tersebut, kemudian memasukannya ke dalam penelitian ini.

PEMBAHASAN

A. Perkembangan dan Pertumbuhan Hukum Surat Berharga Syariah Negara Di Indonesia

Lahirnya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (selanjutnya disebut UU SBSN) tidak lepas dari beberapa pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. bahwa strategi dan kebijakan pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat adil, makmur, dan sejahtera serta untuk memulihkan sektor ekonomi, perlu disertai dengan upaya pengelolaan keuangan Negara secara optimal melalui peningkatan efisiensi dalam pengelolaan barang milik negara dan sumber pembiayaan anggaran negara;
2. bahwa dalam rangka pengelolaan keuangan negara untuk meningkatkan daya dukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam menggerakkan

www.kompasiana.com. Diunduh pada, 15 Mei 2018, 08:00 Wib.

² Suratman Dan H. Philips Dillah, *Metodepenelitian Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2015), Halaman 53.

perekonomian nasional secara berkesinambungan, diperlukan pengembangan berbagai instrumen keuangan yang mampu memobilisasi dana publik secara luas dengan memperhatikan nilai-nilai ekonomi, sosial dan budaya yang berkembang dalam masyarakat;

3. bahwa potensi sumber pembiayaan pembangunan nasional yang menggunakan instrumen keuangan berbasis syariah yang memiliki peluang besar belum dimanfaatkan secara optimal;
4. bahwa sektor ekonomi dan keuangan syariah perlu ditumbuhkembangkan melalui pengembangan instrument keuangan syariah sebagai bagian dari sistem perekonomian nasional dalam rangka peningkatan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
5. bahwa instrumen keuangan berdasarkan prinsip syariah mempunyai karakteristik yang berbeda dengan instrument keuangan konvensional, sehingga perlu pengelolaan dan pengaturan secara khusus, baik yang menyangkut instrumen maupun perangkat hukum yang diperlukan.

Tujuan pembentukan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea Ke-4, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia menjadi pertimbangan pertama dalam pembentukan UU SBSN guna mewujudkan masyarakat adil, makmur, dan sejahtera. Artinya, Undang-undang ini dibuat bertujuan sebagai instrumen (*tool*) atau payung hukum dalam upaya melegalisasi upaya pemerintah dalam menggali sumber-sumber dana dimasyarakat guna menutupi defisit anggaran dalam APBN sehingga pembangunan-pembangunan yang sudah direncanakan dapat berjalan dan tidak terhambat karena kekurangan dana.³

Pemerintah Indonesia sejak awal telah memfokuskan pembangunan pada bidang ekonomi sebagai skala prioritas. Hal ini dikarenakan bidang ekonomi merupakan bidang yang berkaitan langsung dengan masyarakat dan sekaligus menjadi barometer kemajuan dan kemunduran suatu negara meskipun demikian tetap

³ Pasal 4 UU SBSN.

pembangunan bidang hukum merupakan suatu keniscayaan agar setiap usaha maksimal yang dilakukan oleh pemerintah berkeadilan dan berkepastian hukum,serta memberikan manfaat bagi seluruh warga negara.

Pada tahun 1973, pemerintah telah mengeluarkan peraturan berupa Ketetapan MPR No.IV/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pada Bab III B angka 3 antara lain menyatakan sebagai berikut:

“.....Sedangkan titik berat dalam pembangunan jangka panjang adalah pembangunan bidang ekonomi dengan sasaran utama mencapai keseimbangan antara bidang pertanian dan bidang industri, yang berarti bahwa sebagian besar dari usaha pembangunan diarahkan kepada pembangunan ekonomi, sedangkan pembangunan di bidang-bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapi bidang ekonomi”.

Pembangunan bidang ekonomi yang menjadi skala prioritas pada waktu itu dengan catatan pembangunan tersebut dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. (Saidus Syahar, 1996: 144-145)

Tujuan Pembangunan Nasional di berbagai bidang merupakan kegiatan ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Pembangunan ekonomi merupakan tujuan pokok dari berbagai macam Pembangunan Nasional. Pembangunan Ekonomi memerlukan pendanaan yang besar untuk menghidupkan atau mewujudkannya. Negara Indonesia merupakan negara yang berkembang yang secara otomatis membutuhkan pendanaan yang besar untuk meningkatkan pembangunan ekonomi. Dalam hal ini pemerintah membutuhkan instrument yang tepat untuk mengumpulkan sumber pendanaan tersebut. Diharapkan dengan adanya Instrument tersebut memberikan sumber pendanaan yang dapat meningkatkan pembangunan ekonomi di Indonesia sehingga dapat menciptakan iklim ekonomi yang dapat memberikan kemudahan bagi masyarakat Indonesia serta dapat meningkatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional.

Sumber pendanaan untuk pembangunan dapat berasal dari dalam negeri yang mengikutsertakan masyarakat Indonesia yang kelebihan uang untuk memberikan

kontribusi dalam Pembangunan Nasional. Adapun pendanaan lainnya dapat bersumber dari luar negeri dimana pihak pemerintah mengupayakan untuk menarik investor dari luar negeri untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Dalam bidang investasi, keuntungannya diharapkan dapat memberikan kontribusi real bagi Negara. Untuk itu pemerintah harus dapat memberikan kepastian kepada para investor baik dalam negeri maupun luar negeri dengan mempersiapkan aturan-aturan yang dapat mempermudah dalam investasi serta memberikan kepastian hukum dan berkeadilan.

Ada berbagai cara yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan sumber pendanaan tersebut. Diantaranya adalah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan menarik investor dalam negeri maupun luar negeri. Peraturan tersebut baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah. Diantara peraturan-peraturan tingkat nasional tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan;
- b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- d. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan;
- e. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- f. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan;
- g. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal;
- h. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang;
- i. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas;
- j. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik;
- k. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- l. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik;

- m. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan;
 - n. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah;
 - o. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara;
 - p. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara;
 - q. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
2. Peraturan Pemerintah
- a. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 Tentang Kemitraan;
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup;
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal;
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Pelaksanaan Pemerintah Daerah;
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Laporan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dan Informasi Laporan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat;
 - f. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau Daerah-Daerah Tertentu;
 - g. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
 - h. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah;

- i. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Pedoman Evaluasi Pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
 - j. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pemberian Insentif Dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal Di Daerah;
 - k. Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal Di Bidang-Bidang Usaha Tertentu Dan/Atau Daerah-Daerah Tertentu;
 - l. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Kawasan Industri;
3. Keputusan Presiden
- a. Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang;
 - b. Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2000 Tentang Kantor Perwakilan Perusahaan Asing;
4. Peraturan Presiden
- a. Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2007 Tentang Kriteria Dan Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal;
 - b. Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal;
 - c. Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal;
 - d. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2010 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal;
 - e. Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2007 Tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal;

- f. Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Bidang Penanaman Modal;
5. Peraturan/Keputusan Menteri dan Yang Setingkat
 - a. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah;
 - b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Standarisasi Sarana Dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah;
 - c. Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 90/SK/2007 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Koordinasi Penanaman Modal;
 - d. Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 4/P/2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 90/SK/2007 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Koordinasi Penanaman Modal;
 - e. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 176/PMK.011/2009 Tentang Pembebasan Bea Masuk Atas Impor Mesin Serta Barang Dan Bahan Untuk Pembangunan Atau Pengembangan Industri Dalam Rangka Penanaman Modal;
 - f. Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pelaksanaan, Pembinaan Dan Pelaporan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Di Bidang Penanaman Modal;
 - g. Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Permohonan Penanaman Modal;
 - h. Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Pedoman Dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal;
 - i. Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 14 Tahun 2009 Tentang Sistem Pelayanan Informasi Dan Perizinan Investasi Secara Elektronik;

- j. Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala BKPM Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Pedoman Dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal;
- k. Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Dan Pedoman Penyelenggaraan Dekonsentrasi Bidang Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal Tahun Anggaran 2012

Pada APBN tahun 2008 yang berdasarkan Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 sebesar Rp94.503.260.500.000,00 (sembilan puluh empat triliun lima ratus tiga miliar dua ratus enam puluh juta lima ratus ribu rupiah). Adanya Perubahan Anggaran defisit dari Rp73.305.994.670.000,00 (tujuh puluh tiga triliun tiga ratus lima miliar sembilan ratus sembilan puluh empat juta enam ratus tujuh puluh ribu rupiah) menjadi sebesar Rp 94.503.260.500.000,00 (sembilan puluh empat triliun lima ratus tiga miliar dua ratus enam puluh juta lima ratus ribu rupiah). Rincian mengenai Anggaran Defisit terdapat pada penjelasan Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang APBN. Pembiayaan dalam negeri sebesar Rp107.616.860.500.000,00 dan pembiayaan luar negeri sebesar Rp13.113.600.000.000,00. Pembiayaan dengan menggunakan Surat Berharga Syariah Negara merupakan suatu instrumen baru untuk memenuhi Anggaran defisit. Dalam APBN juga disediakan dana untuk investasi pemerintah terdapat pada penjelasan Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang APBN 2008. Dana investasi pemerintah sebesar negatif Rp 2.823.139.500.000,00 (dua triliun delapan ratus dua puluh tiga miliar seratus tiga puluh sembilan juta lima ratus ribu rupiah) termasuk dana restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Adapun cara lain yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan dana untuk mengembangkan perekonomian dengan penerbitan berbagai surat berharga. Surat berharga yang dijadikan sebagai instrument untuk mengumpulkan dana untuk kepentingan pembiayaan anggaran Pendapatan dan Belanja Negara saat ini menggunakan Obligasi. Obligasi merupakan suatu surat pengakuan hutang berjangka

panjang. Atas dasar alasan di atas, maka pemerintah mengundang Undang-undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara dan beberapa peraturan pelaksanaannya.

Penduduk Indonesia mayoritas penduduknya memeluk agama Islam mencapai 85% dari seluruh jumlah penduduk Indonesia dan merupakan Negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia. Dalam kegiatan ekonominya terutama lembaga-lembaga keuangannya menggunakan sistem konvensional yang dasar usahanya adalah bunga yang secara mayoritas berpendapat bahwa bunga masuk pada kategori riba yang dilarang dalam Islam. Pendapat ini setidaknya mengacu pada *Keputusan Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Bunga (Intersat/Fa'idah)*.

Pemerintah melihat peluang dalam penggalangan dana dari masyarakat muslim Indonesia sehingga hal ini menjadi salah satu pertimbangan pemerintah untuk menyiapkan regulasi terkait penggalangan dana dari masyarakat berupa Sukuk atau Surat Berharga Syariah Negara yang akadnya menggunakan prinsip-prinsip syariah sehingga masyarakat Indonesia yang beragama Islam dapat memberikan kontribusi real membantu pemerintah dalam penggalangan dana guna menjalankan pembangunan dengan terlepas dari pendapat kontroversial terkait bunga. Oleh karena itu, pemerintah dengan persetujuan DPR menyepakati UU SBSN pada tanggal 9 April 2008 dan disahkan serta ditandatangani Undang-Undang tersebut oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 7 Mei 2008.

B. Pembentukan Hukum Surat Berharga Syariah Negara

Pasal 1 ayat (1) UU SBSN memberikan pengertian SBSN adalah surat berharga negara yang diterbitkan berdasarkan Prinsip Syariah. Prinsip Syariah yang dimaksud adalah berdasarkan Hukum Islam. Sumber hukum yang dijadikan landasan dalam Hukum Islam adalah Al-Qur'an, As-sunnah, dan Ijtihad. Berikut ini akan sumber-sumber hukum Islam yang mengatur tentang SBSN, yaitu:

1. Al-Qur'an
 - a. Surat An-Nisa ayat 29;

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا

Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.

b. Surat Al-Baqarah ayat 275;

الَّذِينَ يَأْكُلُونَ الرِّبَا لَا يَقُومُونَ إِلَّا كَمَا يَقُومُ الَّذِي يَتَخَبَّطُهُ الشَّيْطَانُ مِنَ الْمَسِّ ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَالُوا إِنَّمَا الْبَيْعُ مِثْلُ الرِّبَا وَأَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَحَرَّمَ الرِّبَا فَمَنْ جَاءَهُ مَوْعِظَةٌ مِنْ رَبِّهِ فَانْتَهَى فَلَهُ مَا سَلَفَ وَأَمْرُهُ إِلَى اللَّهِ وَمَنْ عَادَ فَأُولَئِكَ أَصْحَابُ النَّارِ هُمْ فِيهَا خَالِدُونَ

Orang-orang yang makan (mengambil) riba tidak dapat berdiri melainkan seperti berdirinya orang yang kemasukan syaitan lantaran (tekanan) penyakit gila. Keadaan mereka yang demikian itu, adalah disebabkan mereka berkata (berpendapat), sesungguhnya jual beli itu sama dengan riba, padahal Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba. Orang-orang yang telah sampai kepadanya larangan dari Tuhannya, lalu terus berhenti (dari mengambil riba), maka baginya apa yang telah diambilnya dahulu (sebelum datang larangan); dan urusannya (terserah) kepada Allah. Orang yang kembali (mengambil riba), maka orang itu adalah penghuni-penghuni neraka; mereka kekal di dalamnya.

c. Surat Al-Baqarah ayat 278;

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَذَرُوا مَا بَقِيَ مِنَ الرِّبَا إِن كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ

Hai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan tinggalkan sisa riba (yang belum dipungut) jika kamu orang-orang yang beriman.

d. Surat Al-Maidah ayat 1.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ ۖ أُحِلَّتْ لَكُمْ بَهِيمَةُ الْأَنْعَامِ إِلَّا مَا يُنْتَلَىٰ عَلَيْكُمْ غَيْرَ مُجَلِّي الصَّيْدِ وَأَنْتُمْ حُرْمٌ ۗ إِنَّ اللَّهَ يَحْكُمُ مَا يُرِيدُ

Hai orang-orang yang beriman, penuhilah aqad-aqad 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 dikehendakinya.

2. Al-Hadits

a. Hadis Riwayat Abu Daud dari Sa`d Ibn Abi Waqash:

كُنَّا نُكْرِي الْأَرْضَ بِمَا عَلَى السَّوَابِي مِنَ الزَّرْعِ وَمَا سَعِدَ بِالْمَاءِ مِنْهَا، فَتَهَانَا رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَآلِهِ وَسَلَّمَ عَنْ ذَلِكَ وَأَمَرَنَا أَنْ نُكْرِيهَا بِذَهَبٍ أَوْ فِضَّةٍ.

Kami pernah menyewakan tanah dengan (bayaran) hasil pertaniannya; maka, Rasulullah melarang kami melakukan hal tersebut dan memerintahkan agar kami menyewakannya dengan emas atau perak.

b. Hadis Riwayat Ath-Thabarani dari Ibnu Abbas:

كَانَ سَيِّدُنَا الْعَبَّاسُ بْنُ عَبْدِ الْمُطَّلِبِ إِذَا دَفَعَ الْمَالَ مُضَارَبَةً اشْتَرَطَ عَلَى صَاحِبِهِ أَنْ لَا يَسْلُكَ بِهِ بَحْرًا، وَلَا يَنْزِلَ بِهِ وَادِيًا، وَلَا يَشْتَرِي بِهِ دَابَّةً ذَاتَ كَيْدٍ رَطْبَةً، فَإِنْ فَعَلَ ذَلِكَ ضَمِنَ، فَبَلَغَ شَرْطُهُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَآلِهِ وَسَلَّمَ فَأَجَازَهُ (رواه الطبراني في الأوسط عن ابن عباس).

Adalah Abbas bin Abdul Muththalib, apabila ia menyerahkan sejumlah harta dalam investasi mudharabah, maka ia membuat syarat kepada mudharib, agar harta itu tidak dibawa melewati lautan, tidak menuruni lembah dan tidak dibelikan kepada binatang, Jika mudharib melanggar syarat-syarat tersebut, maka ia bertanggung jawab menanggung risiko. Syarat-syarat yang diajukan Abbas tersebut sampai kepada Rasulullah Saw, lalu Rasul

membenarkannya”.(HR Ath_Thabarani).

c. Hadis Qudsi Riwayat Abu Daud dan Al-Hakim dari Abu Hurairah:

عن أبي هريرة, رفعه قال : ان الله يقول : أ ن ا ثالث الشركين, ما لم يخن أحدهما صاحبه, فاذا خانه خرجت من بينهما (رواه أبوا داود والحاكم عن أبي هريرة)

Dari Abu Huraira, ia merafa'kannya kepada Nabi, beliau bersabada: Aku (Allah) merupakan orang ketiga dalam perserikatan antara dua orang. Selama salah seorang di antara keduanya tidak melakukan pengkhianatan terhadap yang lain. Jika seseorang melakukan pengkhianatan terhadap yang lain, aku keluar dari perserikatan antara dua orang itu. (HR Abu Daud dan al-Hakim dari Abu Hurairah)

d. Hadis Riwayat Tirmidzi dan Ibnu Majah dari Amr bin Auf:

الصُّلْحُ جَائِزٌ بَيْنَ الْمُسْلِمِينَ إِلَّا صُلْحًا حَرَّمَ حَلَالًا أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا وَالْمُسْلِمُونَ عَلَى شُرُوطِهِمْ إِلَّا شَرْطًا حَرَّمَ حَلَالًا أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا

Berdamai dengan sesama muslimin itu diperbolehkan kecuali perdamaian yang menghalalkan suatu yang haram atau mengharamkan suatu yang halal. Dan kaum Muslimin harus memenuhi syarat-syarat yang telah mereka sepakati kecuali syarat yang mengharamkan suatu yang halal atau menghalalkan suatu yang haram.

3. Kaidah Fiqhiyyah

الأصلُ في الأشياءِ إلا با حة حنى يد ل الدليل على التَّحريم

Hukum asal dari sesuatu (muamalah) adalah mubah sampai ada dalil yang melarangnya (memakruhkannya atau mengharamkannya)

الأصل في المعاملة الا با حة الا ان يدل د ليل على تحريمها

Hukum asal dalam semua bentuk muamalah adalah boleh dilakukan kecuali ada dalil yang mengharamkannya.

تصرف الأمام على الرعية منوط بالمصلحة

Tindakan Imam terhadap rakyat harus mengikuti maslahat.

4. Pendapat Ulama

يجوز للأمام ان يتصرف في اموال الدولة فيما يرى فيه المصلحة لهم ومن هذه المصالح بيعه لبغض املاك بيت المال المسلمين لتوفير الأموال الكافية للأنفاق على مصالحهم وحاجتهم العامة لأن فعل الأمام اذا كان مبنيا على المصلحة فيما يتعلق بأمر العامة لم ينفذ شرعا الا اذا وافقها فان خالفها لم ينفذ

Imam (kepala negara atau pemegang otoritas) boleh melakukan kebijakan terhadap kekayaan negara untuk hal-hal dipandang mengandung kebaikan bagi mereka (warga negara) diantara kemaslahatan tersebut adalah menjual sebagian kekayaan baitul mal (perbendaharaan negara) guna menghimpun dana yang cukup untuk membiayai kemaslahatan dan kebutuhan umum mereka. Hal ini mengingat bahwa kebijakan imam apabila didasarkan pada maslahat yang berhubungan dengan urusan umum dipandang tidak sah menurut hukum syariah kecuali jika sesuai dengan maslahat jika tidak sesuai dengan maslahat maka kebijakan tersebut tidak sah. (Ibni Nu jaim, Al-Asybah wa Al-Nazhair, Tahqiq Abd Al-Aziz Muhammad al-Wakil).

C. Implementasi Prinsip-prinsip Syariah dalam UU No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara

Konsep keuangan Islam didasarkan pada prinsip moralitas dan keadilan. Oleh karena itu, sesuai dengan dasar operasionalnya yakni syariah Islam yang bersumber

dari Al Qur'an dan Hadist serta Ijma, instrument pembiayaan syariah harus selaras dan memenuhi prinsip syariah, yaitu antara lain transaksi yang dilakukan oleh para pihak harus bersifat adil, halal, *thayyib*, dan maslahat. Selain itu, transaksi dalam keuangan Islam sesuai dengan syariah harus terbebas dari unsur larangan berikut:

1. *Riba*, yaitu unsur bunga atau *return* yang diperoleh dari penggunaan uang untuk mendapatkan uang (*money for money*);
2. *Maysir*, yaitu unsur spekulasi, judi, dan sikap untung-untungan; dan
3. *Gharar*, yaitu unsure ketidakpastian yang antara lain terkait dengan penyerahan, kualitas, kuantitas, dan sebagainya.

Karakteristik lain dari penerbitan instrument keuangan syariah yaitu memerlukan adanya transaksi pendukung (*underlying transaction*), yang tata cara dan mekanismenya bersifat khusus dan berbeda dengan transaksi keuangan pada umumnya. Oleh karena itu, mengingat instrumen keuangan berdasarkan prinsip syariah sangat berbeda dengan instrumen keuangan konvensional, untuk keperluan penerbitan instrumen pembiayaan syariah tersebut perlu adanya pengaturan secara khusus, baik yang menyangkut instrumen maupun perangkat yang diperlukan.

Metode atau struktur pembiayaan berdasarkan prinsip syariah pada dasarnya mengikuti Akad yang digunakan dalam melakukan transaksi. Beberapa jenis Akad yang dapat digunakan dalam penerbitan surat berharga syariah, antara lain, meliputi:

1. Ijarah;
2. Mudarabah;
3. Musyarakah;
4. *Istishna'*, dan
5. Akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah, serta kombinasi dari dua atau lebih dari Akad tersebut.

Metode atau struktur pembiayaan berdasarkan prinsip syariah tersebut telah diatur dalam Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), bahwa akad-akad yang digunakan pada penerbitan SBSN dapat berupa:

1. Ijarah;
2. Mudharabah;

3. Musyarakah;
4. Istishna’;
5. Akad lain sepanjang tidak bertentang dengan prinsip syariah.

Prinsip-prinsip syariah dalam Undang-undang SBSN, dapat ditemukan pada pasal-pasal berikut ini:

1. Pasal 1 angka (1) tentang pengertian SBSN, yang berbunyi sebagai berikut:
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.
2. Pasal 1 angka (5) tentang pengertian Akad, yang berbunyi sebagai berikut:
Akad adalah perjanjian tertulis yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Pasal 1 angka (6) tentang pengertian Ijarah, yang berbunyi sebagai berikut:
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.
4. Pasal 1 angka (5) tentang pengertian Mudharabah, yang berbunyi sebagai berikut:
Mudharabah adalah Akad kerja sama 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.
5. Pasal 1 angka (8) tentang pengertian Musyarakah, yang berbunyi sebagai berikut:
Musyarakah adalah Akad kerja sama antara dua pihak atau lebih untuk menggabungkan modal, baik dalam bentuk uang maupun bentuk lainnya,

dengan tujuan memperoleh keuntungan, yang akan dibagikan sesuai dengan nisbah yang telah disepakati sebelumnya, sedangkan kerugian yang timbul akan ditanggung bersama sesuai dengan jumlah partisipasi modal masing-masing pihak.

6. Pasal 1 angka (9) tentang pengertian *Istishna*’, yang berbunyi sebagai berikut: *Istishna*’ adalah Akad jual beli aset berupa obyek pembiayaan antara para pihak dimana spesifikasi, cara dan jangka waktu penyerahan, serta harga aset tersebut ditentukan berdasarkan kesepakatan para pihak.

7. Pasal 1 angka (10) tentang pengertian Imbalan, yang berbunyi sebagai berikut:

Imbalan adalah pembayaran yang dapat berupa sewa, bagi hasil atau margin, atau bentuk pembayaran lainnya sesuai dengan Akad penerbitan SBSN, yang diberikan kepada pemegang SBSN sampai dengan berakhirnya periode SBSN.

8. Pasal 3 tentang Bentuk dan Jenis SBSN, yang berbunyi sebagai berikut:

SBSN dapat berupa:

- a. SBSN Ijarah, yang diterbitkan berdasarkan Akad Ijarah;
- b. SBSN Mudarabah, yang diterbitkan berdasarkan Akad Mudarabah;
- c. SBSN Musyarakah, yang diterbitkan berdasarkan Akad Musyarakah;
- d. SBSN *Istishna*’, yang diterbitkan berdasarkan Akad *Istishna*’;
- e. SBSN yang diterbitkan berdasarkan Akad lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah; dan
- f. SBSN yang diterbitkan berdasarkan kombinasi dari dua atau lebih dari Akad sebagaimana dimaksud pada huruf a sampai dengan huruf e.

SIMPULAN

Pertumbuhan dan perkembangan Surat Berharga Syariah Negara di Indonesia dilatar belakangi oleh usaha pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara dengan melakukan upaya pengelolaan keuangan Negara secara optimal melalui peningkatan efisiensi dalam pengelolaan barang milik negara dan sumber pembiayaan anggaran Negara dengan menggunakan instrumen keuangan berbasis syariah yang memiliki peluang besar belum dimanfaatkan secara optimal;

Dalil al-Qur'an yang menjadi latar belakang penerbitan Surat Berharga Syariah Negara adalah Surat An-Nisa ayat 29; Al-Baqarah ayat 275 dan 278; dan Al-Maidah ayat 1 disertai dengan hadits-hadits praktik-praktik prinsip syariah pada zaman Rasulullah Saw seperti Ijarah, Mudharabah, Musyarakah, dan konsep penyelesaian sengketanya. Dalil-dalil naqli tersebut kemudian dipelajari oleh para fuqaha sehingga menghasilkan prinsip-prinsip dalam ekonomi Islam yang kemudian masuk tahapan Wacana penerbitan SBSN; Pembuatan naskah akademik; Penyusunan, pembahasan, dan pengesahan RUU; Pengambilan keputusan; terakhir Pengundangan.

Implementasi Prinsip-prinsip Syariah dalam Undang-undang SBSN diturunkan dalam pasal perpasal terkait pertimbangan; ketentuan umum terkait definisi-definisi prinsip-prinsip syariah seperti Ijarah; Mudharabah; Musyarakah; Istishna'; dan Imbalan serta Bentuk dan Jenis SBSN yang berdasarkan prinsip-prinsip syariah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin Hamid, *Hukum Ekonomi Islam (Ekonomi Syariah) Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Agus Tritanta, *Hukum Ekonomi Islam (Dari Politik hukum Ekonomi Islam Sampai Pranata Ekonomi Syariah)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012.
- Adiwaman Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, PT. RajaGafindo Persada, Jakarta, 2016.
- Heri Sudarsono, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah*, Ekonisia FE UII, Yogyakarta, 2004.
- Juhaya S. Praja, *Ekonomi Syariah*, Pustaka Setia, Bandung, 2012
- Kemenkeu RI, *Kumpulan Peraturan Surat Berharga Syariah Negara; Pengaturan Terkait Penerbitan dan Underlying Asset*, Kemenkeu RI, Jakarta, 2017.
- , *Project Based Sukuk; Kumpulan Peraturan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)*, Kemenkeu RI, Jakarta, 2017.
- Muhammad Ali as-Shobuni, *Tafsir Ayat Ahkam*, Jilid1, Dar al-Fikr, Beirut.
- Mardani, *Hukum Sistem Ekonomi Islam*, PT. RajaGafindo Persada, Jakarta, 2015.
- Mohammad Heykal, *Tuntunan dan Aplikasi Investasi Syariah*, Gramedia, Jakarta, 2012.
- Muhammad Nafik Hadi Ryandono, *Bursa Efek dan Investasi Syariah*, Cahaya Amanah, Surabaya, 2008.

Nurul Huda dan Mustafa Edwin Nasution, *Investasi Pada Pasar Modal Syariah*, Kencana, Jakarta, 2007.