

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara dengan populasi Muslim terbesar secara global, dengan 87% atau 202,2 juta orang. Ini adalah potensi yang sangat baik untuk mengembangkan ekonomi, keuangan, dan filantropi syariah di negara ini (Fawwaz, Juliana, Cakhyaneu, Muhammad, & Ropi, 2020). Pertumbuhan industri keuangan syariah setiap waktunya menjadi bukti nyata bahwa populasi penduduk muslim yang besar bukan hanya sekadar angka, namun juga berdampak secara langsung kepada pemanfaatan instrumen-instrumen keuangan syariah lewat industrinya. Islam adalah agama yang memberikan petunjuk bagi kesejahteraan hidup manusia di dunia dan akhirat (Juliana, Marlin, Saripudin, & Khatimah, 2017). Maka dari itu, bagi penganutnya, meningkatkan kesejahteraan hidup merupakan sebuah keniscayaan yang harus dilakukan dengan dan melalui cara yang sesuai dan tidak melenceng dari aturan agama.

Pemerintah mengalokasikan anggaran untuk pembangunan infrastruktur tahun 2021 sebesar 417,8 triliun Rupiah (Kementerian Keuangan RI, 2020). Alokasi anggaran yang cukup besar ini disebabkan oleh pentingnya pembangunan infrastruktur yang harus dilakukan oleh suatu negara. Dengan adanya infrastruktur yang memadai, akan mengurangi ketergantungan kita terhadap negara lain dan hal ini akan mendorong kemandirian bangsa. Selain itu, pembangunan infrastruktur juga akan mendorong perekonomian (Zulfikar, 2018). Akan tetapi, permasalahan pandemi Covid-19 yang sedang terjadi juga mengharuskan pemerintah memanfaatkan penggunaan APBN dengan efisien dan menyebabkan alokasi untuk pembangunan infrastruktur disesuaikan melalui APBN-P (APBN Perubahan).

Pentingnya pembangunan infrastruktur dan pemulihan ekonomi akibat pandemi Covid-19 ini menjadi hal yang harus sama-sama diselesaikan. Dengan adanya pandemi Covid-19 yang membuat alokasi anggaran pembangunan

infrastruktur disesuaikan, maka pemerintah harus mencari jalan lain untuk dapat memenuhi dana proyeknya dan sukuk dapat menjadi solusi yang bisa diandalkan oleh pemerintah untuk mendanai proyek pemerintah dalam mengurangi beban anggaran.

Kondisi yang serupa tentu juga menimpa pemerintah daerah di Indonesia, tak terkecuali Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan hasil Musrenbang RPJMD Provinsi Jabar tahun 2018-2023, kebutuhan pembiayaan infrastruktur di Jabar mencapai Rp 861,9 triliun. Namun, dibalik target tersebut Kepala Biro BUMD Investasi dan Administrasi Pembangunan Setda Provinsi Jabar Kim Agung mengatakan, kebutuhan pembiayaan infrastuktur dan kemampuan fiskal daerah memiliki gap yang jauh (Nuruliah, 2021). Persoalan ini tentu perlu dicarikan jalan keluar mengingat percepatan pembangunan infrastruktur yang sesuai target di Jawa Barat mesti tetap diusahakan dan direalisasikan

Jawa Barat merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki potensi sumber daya alam dan sumber daya buatan yang dapat dikembangkan dengan didukung oleh infrastruktur yang memadai (Bapenda Jabar, 2017). Gubernur Jawa Barat, Ridwan Kamil, mengatakan bahwa pembangunan Jawa Barat di tahun 2021 akan memfokuskan pada percepatan pemulihan bidang yang terkena dampak pandemi Covid-19, di antaranya kesehatan, sosial, dan ekonomi. Selain itu, terdapat sembilan prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan pada tahun 2021, yakni: 1) Akses pendidikan untuk semua; (2) Desentralisasi layanan kesehatan; (3) Pertumbuhan ekonomi umat berbasis inovasi; (4) Pengembangan destinasi dan infrastruktur pariwisata; (5) Pendidikan agama dan tempat ibadah juara; (6) Infrastruktur konektivitas wilayah; (7) Gerakan Membangun Desa (Gerbang Desa); (8) Subsidi gratis golongan ekonomi lemah; dan (9) Inovasi pelayanan publik dan penataan daerah (Jo, 2020).

Pada tahun anggaran 2020 dan 2021, telah dialokasikan pinjaman daerah sebesar Rp4,003 triliun lebih untuk pembangunan infrastruktur air dan sanitasi, perumahan masyarakat berpenghasilan rendah, serta pembangunan pusat logistik dan sosial. Akan tetapi untuk mewujudkan kebijakan pembangunan daerah di tahun 2021, Gubernur Jawa Barat, Ridwan Kamil, menyatakan bahwa perlu adanya

terobosan kebijakan penerimaan daerah baik yang bersumber dari pendapatan daerah maupun penerimaan daerah (Jo, 2020).

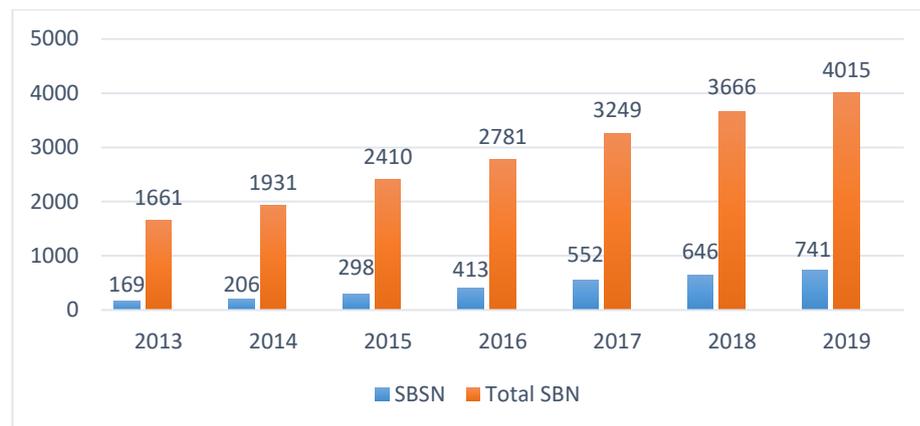
Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu provinsi yang menjadi pusat karena memiliki populasi yang besar dan memiliki pertumbuhan ekonomi yang baik dan meningkat setiap tahun terlihat dari GRDP dengan harga konstan. Selain itu, ada banyak sektor ekonomi strategis yang berlokasi di Provinsi Jawa Barat (Nurjanah, Kusnendi, & Juliana, 2019). Hal tersebut semakin menunjukkan bahwa Jawa Barat dapat menjadi provinsi yang tepat penerbitan sukuk daerah pertama di Indonesia sekaligus menjadi solusi bagi persoalan pembangunan yang sedang dialami Jawa Barat..

Sukuk menurut fatwa DSN-MUI nomor 32/DSN-MUI/IX/2002 merupakan surat berharga jangka panjang berdasarkan prinsip syariah. Sukuk dikeluarkan emiten kepada pemegang obligasi syariah yang mewajibkan emiten membayar pendapatan kepada pemegang obligasi syariah berupa bagi hasil margin atau *fee*, serta membayar kembali dana obligasi saat jatuh tempo. Sukuk di Indonesia pertama kali diterbitkan oleh PT Indosat yaitu pada bulan September tahun 2002, dan kemudian langkah Indosat tersebut diikuti oleh beberapa perusahaan lainnya (Kendari, 2016). Sukuk yang dikeluarkan oleh Indosat ini sebenarnya merupakan inisiasi dari *underwriter* bukan berdasarkan inisiatif korporasi. Hal itu tak lain dikarenakan pengetahuan atau tingkat literasi terhadap sukuk ini masih tergolong rendah

Pada tahun 2018 sukuk disahkan dalam UU SBSN (Surat Berharga Syariah Negara). Kemudian menyusul penerbitan sukuk oleh pemerintah senilai Rp15 triliun dengan jaminan tanah dan bangunan yang tidak hanya dilakukan di dalam negeri tapi juga di luar negeri. Pada jenis akadnya, hanya ada dua jenis sukuk yang berkembang di Indonesia hingga saat ini, yaitu akad *ijarah* dan *mudharabah*. Sementara menurut jenis penerbitnya, sukuk di klasifikasikan ke dalam dua jenis yaitu sukuk korporasi dan sukuk negara.

Sukuk merupakan sarana investasi bagi investor muslim dan non muslim untuk menggunakan dananya agar terus bergerak. Hal itu juga sesuai dengan yang telah diajarkan dalam Al-Qur'an tentang menyimpan untuk dimasa yang akan

datang. (Harimurti & Zaky, 2018). Hal itu karena selain faktor keuntungan yang akan menarik minat investor untuk menggunakan dananya dalam membeli sukuk, ada juga faktor spiritualitas yang bisa menjadi alasan seseorang membeli sukuk. Terhindar dari unsur-unsur yang dilarang syariah menjadi faktor kuat seseorang lebih memilih sukuk dibanding instrumen keuangan lain. Hal ini juga yang menambah potensi sukuk jika korporasi, negara bahkan daerah mengimplementasikannya pada sistem pembiayaannya.



Gambar 1.1
Perkembangan Surat Berharga Syariah Negara
Tahun 2013-2019 (dalam Triliun Rupiah)

Sumber: DJPPR Kementerian Keuangan

Peningkatan pembiayaan infrastruktur berbasis sukuk yang mengalami peningkatan sejak tahun 2013 tentunya menjadi perhatian penting bagi pemerintah, bahwa sukuk ternyata menjadi instrumen keuangan syariah yang penting diterapkan dalam pembangunan infrastruktur (Pratiwi, Mainata, & Ramadayanti, 2017). Potensi ini dapat menghindarkan Indonesia dari jeratan utang kepada negara lain. Bahkan dengan jumlah yang setiap tahunnya bertambah, sukuk dengan sendirinya bisa menjadi solusi dari permasalahan perekonomian negara akibat ketergantungan yang berlebih kepada utang luar negeri terutama untuk pendanaan infrastruktur.

Pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat agar tidak terjadi ketimpangan ekonomi antar wilayah. Sukuk mempunyai peran penting dalam membantu pembangunan negara. Akumulasi penerbitan SBSN sampai dengan 27 Februari 2019 mencapai Rp1.044,71 triliun, sedangkan akumulasi *Project Financing Sukuk* 2013 – 2019 mencapai Rp90,79 triliun. Dana-dana dari

sukuk tersebut sudah digelontorkan pemerintah ke dalam berbagai proyek pembangunan ke seluruh wilayah Indonesia (Fitrianto, Sukuk Instrumen Pembiayaan Pemerintah untuk Pembangunan, 2019).

SBSN diterbitkan dengan tujuan untuk membiayai APBN termasuk membiayai pembangunan infrastruktur. Sukuk menjadi komponen penting dalam APBN untuk membiayai proyek negara. Akumulasi hasil penerbitan SBSN mencapai Rp1.253,4 triliun seolah menjadi angka penyambut kepada pemerintah melihat pada proses pemaksimalannya yang masih jauh dari ideal, angka tersebut sudah sangat tinggi, sehingga jika sukuk ini dimanfaatkan dengan baik hingga ke level daerah maka angka hasil penerbitannya akan berlipat-lipat lebih besar.

Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa sukuk bisa dengan efektif digunakan untuk pembiayaan infrastruktur negara tentu juga bisa diaplikasikan dalam media yang lebih kecil seperti ruang lingkup provinsi atau bahkan kabupaten/kota di Indonesia. Secara praktik sukuk daerah telah diterbitkan oleh beberapa negara, di antaranya *Saxony Anhalt Islamic Municipal Bonds* di Jerman dan di Pasir Gudang Johor, Malaysia (Triyanta, 2020). Sejak diterbitkannya sukuk daerah di Jerman pada tahun 2004, *Saxony Anhalt* yang merupakan salah satu negara bagian di Jerman Timur menjadikan sukuk daerah sebagai bagian dari sumber APBD. Sukuk daerah dengan menggunakan akad *ijarah* dan mekanisme pembiayaan menggunakan *underlying asset* yang riil menjadikan instrumen pembiayaan ini cukup atraktif bagi investor muslim maupun non muslim. Praktik ini kemudian layak dijadikan perbandingan dalam rangka memberikan perspektif mengenai strategi mengaplikasikan atau memanfaatkan sukuk daerah untuk menjadi sumber pendapatan alternatif negara.

Pemerintah bersama Otoritas Jasa Keuangan (OJK) tengah mendorong agar daerah dapat menerbitkan sukuk daerah sebagai sumber pendanaan bagi APBD di daerah (Fadhilah, 2017). Produktivitas dana hasil sukuk ini kemudian dialokasikan secara khusus untuk pembangunan infrastruktur di daerah, sehingga ketergantungan daerah kepada APBN yang diturunkan pemerintah pusat lebih bisa diminimalisir, juga manfaat lainnya alokasi dana APBD untuk infrastruktur bisa dialihkan untuk keperluan daerah lain seperti peningkatan sektor kesehatan dan pendidikan. Pembangunan infrastruktur dapat dilakukan secara efisien atau juga bisa dilakukan

secara baik, tanpa menggunakan APBN yang memiliki sistem yang birokratis. Dengan bahasa lain, perputaran perekonomian di sebuah daerah akan lebih cepat dan segera yang akan berdampak positif juga terhadap pertumbuhan ekonomi daerah tersebut. Manfaat lain adalah sebuah negara bisa terhindar dari utang luar negeri akibat pemaksimalan potensi instrumen keuangan yang dimilikinya.

Namun dibalik potensinya, tentu terdapat sederet tantangan dan rintangan yang harus dilewati untuk menerbitkan sukuk daerah sehingga sukuk ini bisa dijadikan instrumen yang dapat membantu keuangan daerah. Ramdhan Ario Maruto, *Associate Director Fixed Income* Anugerah Sekuritas Indonesia, mengatakan bahwa tantangan utama emisi surat utang oleh pemerintah daerah adalah panjangnya proses birokrasi dan hambatan politis, seperti kewajiban adanya persetujuan DPRD (Fadhilah, 2017). Sebagai sebuah instrumen yang seolah baru, sukuk daerah perlu membuktikan dirinya sebagai instrumen keuangan yang syarat akan potensi, juga kemampuan bayar daerah yang perlu dijamin. Selain itu, kesiapan dari masing-masing pemerintahan daerah masih harus menjadi fokus utama mengingat konsep dari pemanfaatan sukuk ini boleh jadi masih sangat asing di telinga para pemangku kebijakan daerah sehingga penerbitannya yang diharapkan syarat akan manfaat benar-benar bisa tercapai.

Masalah belum diterbitkannya *municipal islamic bonds* pada daerah yang berpotensi sukuk di Indonesia dapat dikerucutkan menjadi dua masalah pokok yaitu masalah internal dan masalah eksternal. Aspek internal terbagi lagi menjadi dua masalah utama yaitu masalah SDM (kurangnya pemahaman tentang aturan pasar modal sukuk, kurangnya pemahaman tentang konsep dan skema syariah sukuk) dan syarat penerbitan *municipal islamic bonds* (persetujuan DPRD dan pemerintah pusat). Masalah eksternal juga terbagi menjadi dua yaitu Regulasi Pemerintah (UU pasar modal dan UU SBSN *municipal islamic bonds*) dan Investor (Risiko Politik) (Erma Sri Hastuti, 2018)

Meningkatnya tingkat literasi dari birokrasi terutama yang berkaitan langsung dengan sukuk akan membuat tidak hanya perbaikan secara implementasi dari sukuk sehingga bisa di turunkan langsung ke daerah, namun juga minat masyarakat berpartisipasi dalam program penerbitan sukuk akan meningkat sehingga potensi dan hasilnya akan terserap lebih maksimal. Juga penyederhanaan birokrasi dari segi

penyusunan regulasi hingga implementasi di lapangan diperlukan dalam hal pelaksanaan program sukuk daerah sehingga penerapannya akan lebih mudah dan tidak berbelit. Tak jarang pemanfaatan atau penerapan sebuah program terhambat hanya karena tersandung kekurangan-kekurangan non teknis.

Hambatan yang sering dihadapi dalam penerbitan obligasi daerah (sukuk) ini adalah pemahaman masyarakat tentang obligasi yang masih kurang terutama tentang sukuk daerah sehingga perlu dilakukan sosialisasi kepada masyarakat dengan berbagai media dan pemanfaatan teknologi informasi. Strategi pengembangan sukuk daerah adalah dengan mempersiapkan infrastruktur untuk penjualan dan pembelian sukuk daerah terutama bekerjasama dengan pihak bank terutama bank syariah serta melakukan sosialisasi dan pelatihan yang berkaitan dengan penerbitan sukuk daerah terutama bagi staf pengelola keuangan daerah. (Suriadi, Sriningsih, & Hailudin, 2020)

Penelitian tersebut secara umum menjelaskan tentang pentingnya sukuk daerah untuk diimplementasikan dan dimanfaatkan sebagai alternatif pemasukan bagi pemerintah daerah khususnya dana alokasi infrastruktur. Penelitian menjelaskan bahwa yang menjadi salah satu hambatan dari proses penerbitan sukuk daerah adalah tingkat literasi yang rendah dari masyarakat, sehingga sosialisasi atau pengenalan sukuk kepada masyarakat menjadi sebuah keharusan dari pemerintah daerah dalam rangka *branding* sukuk daerah. Selain itu, strategi lain seperti dijalinnya kerjasama antar otoritas Lembaga seperti bank syariah dan Lembaga sejenisnya dalam upaya memasarkan sukuk daerah perlu digalangkan.

Guna memaksimalkan peran sukuk di daerah pembangunan, serta memberikan kepastian hukum bagi sukuk daerah, regulasi diperlukan dalam bentuk undang-undang khusus yang menjadi hukum payung pelaksanaan sukuk daerah. (Kaffah & Wirdyaningsih, 2019). Hasil penelitian yang dilakukan oleh (Kaffah & Wirdyaningsih, 2019) menyimpulkan bahwa faktor regulasi menjadi faktor yang paling menentukan bagaimana sukuk daerah bisa diimplementasikan dengan baik pada sebuah daerah untuk digunakan dalam menutup kebutuhan pembiayaan infrastrukturnya.

Oleh karena itu, untuk mengatasi kelemahan dan ancaman yang ada, perlu dilakukan strategi dengan menyempurnakan kebijakan reformasi birokrasi

pemerintahan daerah yang mencakup perubahan paradigma pelayanan terhadap warga dari yang bersifat kontrol (*distrust*) menjadi yang berbasis *trust*.

Potensi dan juga sederet permasalahan yang tersaji pada realitas penerbitan sukuk daerah tersebut yang kemudian melatarbelakangi penulis untuk mengambil topik penelitian mengenai bagaimana strategi terhadap penerbitan sukuk daerah untuk pembiayaan infrastruktur di Jawa Barat. Setidaknya ada dua aspek yang menjadi fokus utama yaitu pada aspek regulasi dan juga aspek literasi yang kemudian meliputi aspek pengelolaan dan lebih spesifiknya membutuhkan program. Penulis menggunakan metode *Analytical Hierarchy Process* (AHP) untuk menetapkan aspek atau indikator apa yang memiliki prioritas paling tinggi dengan menghitung nilai-nilai yang subjektif dari para ahli yang berkompeten di bidangnya. Oleh karena itu judul skripsi yang penulis ajukan adalah **”Strategi Penerbitan Sukuk Daerah untuk Pembiayaan Infrastruktur di Jawa Barat”**

1.2 Identifikasi Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, penulis mengidentifikasi beberapa masalah penelitian di antaranya sebagai berikut:

1. Potensi pasar sukuk di Indonesia yang belum termanfaatkan dengan baik (*World Population Review*)
2. Besarnya kebutuhan anggaran dana untuk pembangunan infrastruktur, sedangkan kapasitas keuangan negara terbatas (Kementerian Keuangan RI, 2020).
3. Besarnya alokasi pinjaman daerah untuk pembangunan infrastruktur air dan sanitasi, perumahan masyarakat berpenghasilan rendah, serta pembangunan pusat logistik dan sosial Jawa Barat (Jo, 2020)
4. Masalah belum diterbitkannya *municipal islamic bonds* pada daerah yang berpotensi sukuk di Indonesia (Erma Sri Hastuti, 2018).

1.3 Pertanyaan Penelitian

Dari identifikasi masalah yang penulis paparkan, maka ada beberapa pertanyaan penelitian yang penulis ajukan, di antaranya:

1. Apa yang menjadi kendala Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat belum menerbitkan sukuk daerah untuk membiayai pembangunan infrastrukturnya?
2. Bagaimana solusi dan tahapan strategi yang harus dilakukan Pemerintah

Rais Muhamad Falah, 2021

STRATEGI PENERBITAN SUKUK DAERAH UNTUK PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR DI JAWA BARAT
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Daerah Provinsi Jawa Barat dalam penerbitan sukuk daerah untuk pembiayaan infrastruktur?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian di atas, secara umum penulis merumuskan tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini di antaranya yaitu mengetahui kendala apa yang dihadapi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dalam penerbitan sukuk daerah untuk pembiayaan infrastruktur, mengetahui solusi apa yang perlu dihasilkan dalam upaya menerbitkan sukuk daerah untuk infrastruktur, lalu kemudian strategi apa yang harus dilakukan untuk menerbitkan sukuk daerah untuk pembiayaan infrastruktur di Provinsi Jawa Barat.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian terdiri dari manfaat teoretis dan manfaat praktis yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Memberikan gambaran potensi sukuk secara umum dan sukuk daerah secara khusus di Indonesia yang dapat dimanfaatkan untuk pembiayaan infrastruktur negara dan daerah. Memberikan gambaran bahwa sukuk sangat memungkinkan dijadikan instrumen peringan APBD.

2. Manfaat praktis

Memberikan gambaran program yang memiliki potensi peringan APBD. Bagi daerah, ini adalah sebuah peluang penambahan pemasukan daerah yang signifikan demi mendompleng keuangan daerah yang lebih stabil dan berkelanjutan.