

# IMPLEMENTASI PENERBITAN SURAT BERHARGA SYARIAH NEGARA SERI SUKUK NEGARA RITEL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2008 TENTANG SURAT BERHARGA SYARIAH NEGARA

Aries Mawarni Putri  
(ariesmawarniputri@gmail.com)  
Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta  
Djuwityastuti & Adi Sulistyono  
Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

## Abstract

*This journal aims to review procedure of issuance Sovereign Sharia Securities, Sovereign Retail series based on Law Number 19 Year 2008 about Sovereign Sharia Securities and analyze the problems of issuance and the solutions. This study is an empirical and applied with descriptive method. Data that used is primary data obtained directly from the official and staff Directorate Financing Sharia, Directorate General of Finance and Risk Management, Ministry of Finance. Secondary data is obtained from the literature materials, books, journals, as well as previous studies. The research uses technique by collecting data from literature study and interviews and analyzed using interactive analysis. The result of this research based on interview with official and staff Directorate Financing Sharia, that issuance procedure Sovereign Sharia Securities Sovereign Retail series uses Ijarah Sale and Lease Back structure and Ijarah Asset to be Leased with few problems based on Friedman theory about structure, substance, and culture and the solutions. Those problems dan solutions could be a benchmark implementation of sovereign sharia securities' Sovereign Retail series' issuance.*

**Keywords:** Implementation, Issuance, Sovereign Sharia Securities, Sovereign Sharia Securities, Friedman

## Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk mengkaji prosedur penerbitan Surat Berharga Syariah Negara seri Sukuk Negara Ritel berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara dan menganalisis permasalahan penerbitan serta solusinya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yang bersifat deskriptif. Data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh langsung dari Pejabat dan Staf Direktorat Pembiayaan Syariah Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan. Data sekunder diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, buku, jurnal, maupun hasil penelitian terdahulu. Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan studi kepustakaan dan wawancara dan dianalisis menggunakan analisis interaktif. Hasil penelitian dan pembahasan berdasarkan wawancara dengan Pejabat dan Staf Direktorat Pembiayaan Syariah, bahwa penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) seri Sukuk Negara Ritel menggunakan struktur Akad Ijarah Sale and Lease Back dan Akad Ijarah Asset to be Leased dengan permasalahan dan solusi penerbitan berdasarkan teori Friedman yaitu sisi struktur, substansi, dan kultur. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat menjadi tolok ukur implementasi penerbitan Surat Berharga Syariah Negara seri Sukuk Negara Ritel.

**Kata Kunci:** Implementasi, Penerbitan, Surat Berharga Syariah Negara, Sukuk Negara Ritel, Friedman

## A. Pendahuluan

Sukuk berasal dari bahasa Arab dan merupakan bentuk jamak dari kata 'Sakk' yang berarti dokumen atau sertifikat yang lazimnya digunakan oleh para pedagang muslim sebagai dokumen yang menunjukkan kewajiban finansial yang timbul dari perdagangan dan aktivitas komersial lainnya pada abad pertengahan (Adrian Sutedi, 2009: 95). Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) adalah sukuk yang diterbitkan oleh pemerintah dan diatur secara khusus dalam

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (Undang-Undang SBSN). Sesuai dengan namanya SBSN merupakan surat berharga yang diterbitkan dengan prinsip syariah sebagai penyertaan atas aset SBSN dalam mata uang rupiah maupun valuta asing. Berdasarkan peraturan Badan Pengawasan Perbankan dan Lembaga Keuangan (BAPEPAM-LK) Nomor IX.A.13 bahwa ada tiga efek syariah yang diterbitkan di Indonesia diantaranya adalah saham syariah, sukuk, dan reksadana syariah.

Diantara ketiga efek syariah tersebut baru sukuk yang diatur dalam undang-undang khusus yaitu Undang-Undang SBSN.

SBSN memiliki potensi sebagai alternatif investasi dan pembiayaan yang aman dan menjanjikan. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah SBSN merupakan instrumen yang tergolong masih baru karena diterbitkan pada tahun 2008 dengan seri Islamic Fixed Rated dan dilanjutkan dengan seri Sukuk Negara Ritel (SR) pada tahun 2009 (Tim Penyusun Direktorat Pembiayaan Syariah, 2010: 16). SBSN selain berfungsi sebagai instrumen pembiayaan yang tergolong baru juga memiliki karakteristik khusus diantaranya adalah bahwa prinsip yang dipakai oleh SBSN adalah prinsip dasar syariah, SBSN juga memerlukan underlying asset atau aset dasar penerbitan untuk menerbitkan SBSN agar tidak terjadi utang tetapi sewa menyewa dan jual beli, memerlukan fatwa dan opini syariah dari Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI), dan return yang beragam dari SBSN yang dapat berupa bagi hasil, margin, capital gain, dan ujah/ fee. Perkembangan perekonomian syariah juga turut mempengaruhi, jumlah bank dengan konsep syariah yang terus bertambah sebagai salah satu indikatornya (Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2013. Statistik Perbankan Syariah-Otoritas Jasa Keuangan. [www.ojk.go.id/dl.php?i=1932](http://www.ojk.go.id/dl.php?i=1932). diakses tanggal 13 Februari 2014 Pukul 20.00 WIB).

Pasal 5 Undang-Undang SBSN menyatakan bahwa penerbitan SBSN dilakukan oleh Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan dan bisa dilakukan langsung maupun melalui Perusahaan Penerbit SBSN, sehingga sudah dipastikan instrumen ini terjamin keamanannya. Tujuan penerbitan SBSN yang berdasarkan Undang-Undang SBSN Pasal 4 adalah untuk membiayai APBN dan Proyek juga memperkuat potensi SBSN sebagai instrumen investasi dan pembiayaan. Ada beberapa seri penerbitan SBSN, diantaranya adalah Project Based Sukuk (PBS), Sukuk Dana Haji Indonesia (SDHI), Sukuk Perbendaharaan Negara Syariah (SPN-S), Sukuk Negara Ritel (SR), Sukuk Negara Indonesia (SNI), dan Islamic Fixed Rated (IFR) (Tim Penyusun Direktorat Pembiayaan Syariah, 2015: 8).

Berdasarkan wawancara dengan Dwi Irianti Hardiningdyah, Kepala Subdirektorat Peraturan SBSN dan Evaluasi Kinerja Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko

Kementerian Keuangan, tanggal 25 Mei 2015 di Direktorat Pembiayaan Syariah Jakarta bahwa, SR merupakan seri SBSN yang diterbitkan dalam mata uang rupiah yang ditujukan untuk individu Warga Negara Indonesia (WNI). Penerbitan dan Penjualan SR dari tahun ke tahun rata-rata mengalami peningkatan, hal tersebut dapat terlihat pada tabel berikut ini (Direktorat Pembiayaan Syariah.2015):

**Tabel 1. Statistik Penerbitan SBSN Seri SR**

Tahun	Nilai Penerbitan	
	Amount (IDR)	Jumlah (triliun rupiah)
2009	5.556.290.000.000	5,56
2010	8.033.860.000.000	8,03
2011	7.341.410.000.000	7,34
2012	13.613.805.000.000	13,61
2013	14.968.875.000.000	14,97
2014	19.323.345.000.000	19,32
2015	29.960.000.000.000	29,96
Total	98.797.585.000.000	98,80

Mengingat penerbitannya ditujukan untuk investor individu, SR memiliki fitur unggulan berupa jumlah minimum pembelian di pasar perdana yang relatif kecil yaitu hanya Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah), sehingga membuka kesempatan bagi setiap WNI untuk turut berinvestasi. Selain itu SR juga dapat diperdagangkan (tradable), sehingga memberikan peluang bagi investor untuk memperoleh capital gain di pasar sekunder. Berdasarkan hal tersebut tujuan penerbitan SBSN seri SR bukan hanya bertujuan untuk mendukung pembangunan nasional, akan tetapi juga memberikan WNI pilihan untuk bisa berinvestasi yang mudah, murah, aman, dan menguntungkan.

Sebelumnya, sudah terdapat penelitian terdahulu di Universitas Sebelas Maret Surakarta berupa skripsi yang dilakukan oleh Heri Iskandar pada tahun 2009 Dian kartika A.W pada tahun 2011. Penulisan hukum tersebut membahas mengenai SBSN sebagai sebuah produk investasi. Penulisan tersebut difokuskan pada imbalan SBSN dan kendala-kendala dalam investasi SBSN secara tidak langsung. Akan tetapi belum dibahas

perihal penerbitan SBSN khususnya seri Sukuk Negara Ritel.

Tujuan artikel ini untuk mengetahui prosedur penerbitan SBSN seri SR berdasarkan Undang-Undang SBSN. Selain itu juga untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam penerbitan SBSN seri SR dan penyelesaiannya.

## **B. Metode Penelitian**

Tujuan penelitian ini dapat tercapai setelah terlebih dahulu dilakukan penelitian empiris yang bersifat deskriptif. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Penelitian dilakukan di Direktorat Pembiayaan Syariah Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Beralamat di Gedung Frans Seda Jl. Dr. Wahidin Raya No. 1 Jakarta 10710 Indonesia dan di agen-agen penjual yaitu Bank Muamalat dan Bank Rakyat Indonesia di Jakarta, serta di Surakarta tepatnya di bank Bukopin Syariah dan Masyarakat Ekonomi Syariah. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan studi pustaka. Data yang diperoleh dianalisis dengan teknik kualitatif.

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Prosedur Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara Seri Sukuk Negara Ritel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara**

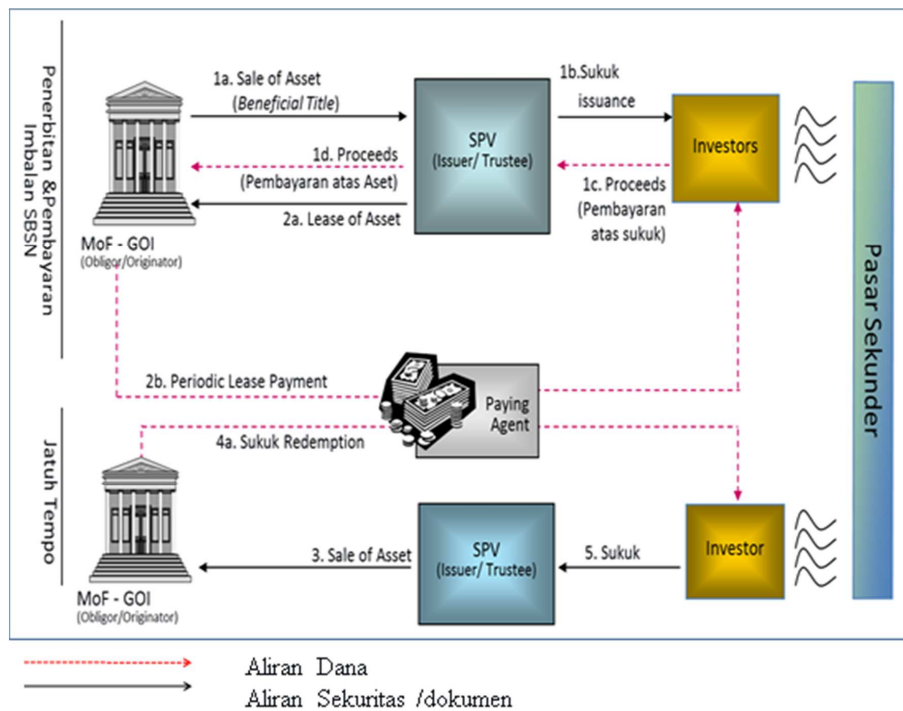
Berdasarkan wawancara dengan Dwi Irianti Hardiningdyah, penerbitan SBSN Seri SR dalam prakteknya dilakukan melalui Perusahaan Penerbit Indonesia karena walaupun bisa dilakukan oleh Pemerintah secara langsung, tetapi Pemerintah tetap membutuhkan Perusahaan Penerbit SBSN sehingga penerbitan dilakukan melalui Perusahaan Penerbit SBSN. Penerbitan SBSN seri SR menggunakan dua jenis struktur akad, yaitu Akad Ijarah Sale and Lease Back dan Akad Ijarah Asset to be Leased. Perbedaan kedua akad tersebut terletak di underlying asset-nya, sesuai dengan pengertian SBSN di Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang SBSN. Akad Ijarah dipilih karena imbalannya berupa ujarah/fee sudah

bisa ditetapkan sejak awal penerbitan dan tetap nominalnya. Underlying asset untuk Akad Ijarah Sale and Lease Back adalah Barang Milik Negara (BMN) saja sementara itu Akad Ijarah Asset to be Leased adalah BMN dan Proyek yang direncanakan Pemerintah.

#### *a. Prosedur Penerbitan Akad Ijarah Sale and Lease Back*

Akad Ijarah Sale and Lease Back adalah akad jual beli suatu aset yang kemudian pembeli menyewakan aset tersebut kepada penjual. Pemerintah melalui Perusahaan Penerbit SBSN menerbitkan SBSN sebagai bukti atas bagian kepemilikan Obyek Ijarah yang berupa BMN yang dibeli oleh investor pada tingkat harga tertentu sesuai kesepakatan (Fatwa DSN-MUI Nomor: 72/DSN-MUI/VI/2008 tentang SBSN Ijarah Sale and Lease Back). Pemerintah menyewa Obyek Ijarah dengan memberikan imbalan (ujrah) kepada Pemilik SBSN selama jangka waktu sesuai dengan tenor SBSN.

Penerbitan SBSN sesuai struktur Akad Ijarah Sale and Lease Back terbagi dengan Sale (jual) dan Lease Back (sewa kembali) yang dilakukan secara terpisah melalui Akad Bai' dan Akad Ijarah. Struktur penerbitan Akad Ijarah Sale and Lease Back ini sudah digunakan untuk setiap penerbitan SBSN sejak pertamakali akad ini dibuat. Penerbitan ini selain melibatkan Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia, karena merupakan penerbitan domestik, juga melibatkan Pemerintah sebagai originator, Investor sebagai sumber dana, serta paying agent sebagai agen yang ditunjuk oleh Perusahaan Penerbit SBSN untuk membayarkan imbalan pada Investor. Perusahaan Penerbit SBSN menyetor dananya terlebih dahulu sebelum jatuh tempo SBSN. Prosedur penerbitan akad Ijarah Sale and Lease Back untuk lebih lengkapnya dapat dilihat dari struktur akadnya sendiri, seperti yang dapat dilihat dalam gambar. di bawah ini (Direktorat Pembiayaan Syariah, 2015):



Proses penerbitan SBSN melalui Akad Ijarah Sale and Lease Back dalam Gambar ditunjukkan berurutan dengan angka dan huruf. Struktur penerbitan akad ini, membutuhkan 5 dokumen penerbitan, yaitu Dokumen Akad Bai', Dokumen Akad Ijarah Sale and Lease Back, Dokumen Pengelolaan Aset, Dokumen Pernyataan Menjual, dan Dokumen Pernyataan Membeli yang terbagi atas tiga fase yaitu Penerbitan dan Penjualan SBSN, Pembayaran Imbalan SBSN, dan Jatuh Tempo yang tidak dapat dipisahkan dengan penjelasan sebagai berikut:

- 1) PENERBITAN DAN PENJUALAN SBSN:
  - 1a. Penjualan hak manfaat Barang Milik Negara (BMN) oleh Pemerintah kepada Perusahaan Penerbit SBSN untuk digunakan sebagai Aset SBSN (Akad Bai').
  - 1b. Penerbitan SBSN oleh Perusahaan Penerbit SBSN sebagai bukti atas penyertaan/ kepemilikan investor terhadap Aset SBSN.
  - 1c. Dana hasil penerbitan SBSN dari investor (pembeli SBSN) kepada Perusahaan Penerbit SBSN

- 1d. Pembayaran atas pembelian hak manfaat Aset SBSN oleh Perusahaan Penerbit SBSN kepada Pemerintah.
- 2) PEMBAYARAN IMBALAN SBSN:
  - 2a. Penyewaan Aset SBSN oleh Pemerintah untuk digunakan dalam operasional pemerintahan sehari-hari (Akad Ijarah).
  - 2b. Pembayaran Imbalan (ujrah) atas penyewaan Aset SBSN oleh Pemerintah sebagai penyewa (Lessee) kepada Pemilik SBSN selaku pemberi sewa (Lessor) melalui Agen Pembayar.
- 3) JATUH TEMPO SBSN:
  3. Pembelian Aset SBSN oleh Pemerintah dari pemilik SBSN melalui Perusahaan Penerbit SBSN (Akad Bai').
  - 4a&4b Pembayaran atas pembelian Aset SBSN oleh Pemerintah kepada pemilik SBSN melalui Agen Pembayar sebagai pelunasan SBSN
  5. Jatuh tempo SBSN

Perjanjian merupakan salah satu sumber hukum perikatan yang diatur dalam buku III Kitab Undang-Undang

Hukum Perdata. Dikatakan salah satu sumber hukum perikatan bukan hanya perjanjian tetapi masih ada sumber hukum yang lainnya yaitu Undang-Undang, yurisprudensi, hukum tertulis dan tidak tertulis dan ilmu pengetahuan hukum (Sutarno, 2009: 73). Penerbitan SBSN seri SR dengan Akad Ijarah Sale and Lease Back memerlukan perjanjian-perjanjian dalam bentuk dokumen-dokumen penerbitan sebagai berikut:

1) Dokumen Akad Bai'

Dokumen Akad Bai' berisi perjanjian jual beli hak manfaat BMN sebagai underlying asset Ijarah Sale and Lease Back. Obyek yang diperjualbelikan adalah hak manfaat BMN Seri SR yang jenis, nilai, dan spesifikasinya adalah sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia. Pada umumnya, isi dokumen perjanjian jual beli dalam Akad Bai' berisi bab-bab seperti definisi jual beli, obyek jual beli, harga obyek jual beli, pengalihan obyek jual beli, pernyataan dan jaminan bahwa kedua belah pihak bahwa Penjual berwenang menjual BMN sementara pembeli berwenang melaksanakan Akad Bai', biaya-biaya yang timbul untuk melaksanakan perjanjian, korespondensi, hukum yang berlaku dan penyelesaian sengketa, dan ketentuan lain-lain.

2) Dokumen Akad Ijarah

Dokumen ini adalah dokumen perjanjian sewa menyewa antara Pemerintah yang menyewa BMN yang dijadikan underlying asset melalui Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia dari Pemilik SBSN. Pemerintah akan memberikan ujuh setiap bulan kepada Pemilik SBSN melalui Perusahaan Penerbit Indonesia. Pada umumnya dokumen ijarah berisi bab-bab tentang definisi sewa-menyewa, obyek ijarah, harga sewa, periode sewa, mekanisme pembayaran imbalan ijarah, penggantian obyek ijarah, pernyataan dan jaminan, korespondensi, pengakhiran akad ijarah, hukum yang berlaku, penyelesaian sengketa, dan ketentuan lain-lain.

3) Dokumen Pengelolaan Aset

Pernyataan kesediaan pemerintah selaku pengelola Aset SBSN untuk melakukan pemeliharaan dan pengelolaan Aset SBSN yang berakhir ketika periode Akad Ijarah berakhir. Pada umumnya dokumen berisi pernyataan kesediaan pemerintah selaku pengelola Aset SBSN, tugas dan fungsi pengelola Aset SBSN, berakhirnya tugas dan fungsi pengelola Aset SBSN, korespondensi, hukum yang berlaku dan penyelesaian sengketa, ketentuan lain-lain.

4) Dokumen Pernyataan Menjual

Pada saat pengakhiran Akad Ijarah Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia berjanji akan menjual seluruh BMN yang menjadi Aset SBSN seri SR hanya kepada Pemerintah sebesar harga obyek jual beli Sukuk Negara. Isi dari dokumen tersebut pada umumnya memuat tentang "Pembuat Pernyataan" atau "Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia" menyatakan bahwa saat pengakhiran Akad Ijarah, maka Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia berjanji akan menjual seluruh Barang Milik Negara yang menjadi Aset SBSN hanya kepada Pemerintah sebesar harga obyek jual beli SBSN. Akad Bai' dilampirkan dalam dokumen ini.

5) Dokumen Pernyataan Membeli

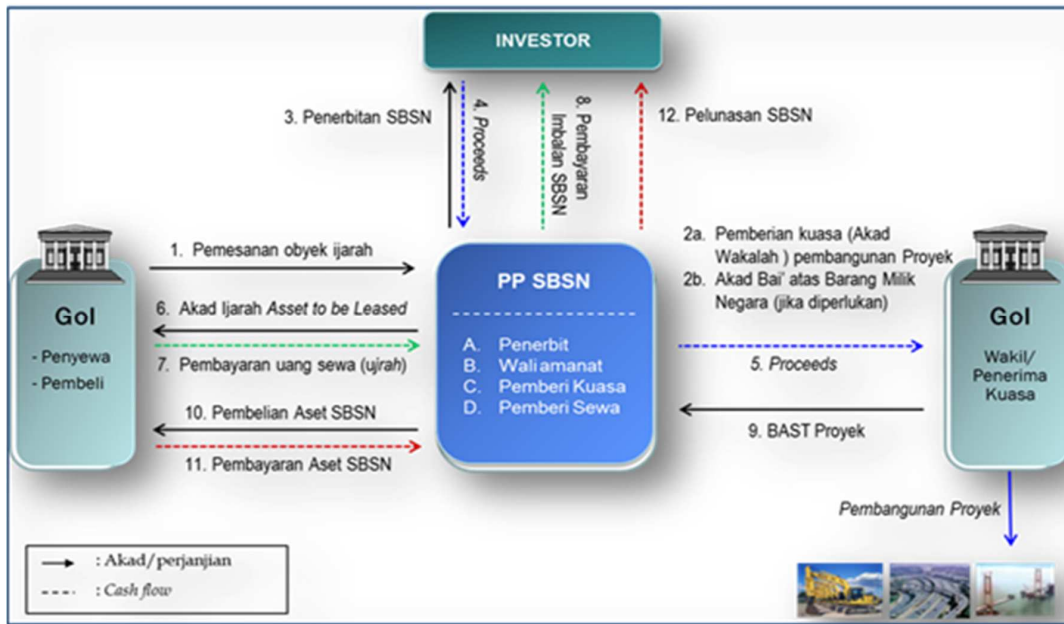
Pada saat pengakhiran Akad Ijarah sebagaimana dimaksud dalam Akad Ijarah, maka Pemerintah berjanji akan membeli seluruh BMN yang menjadi Aset SBSN. Dokumen ini berisi pernyataan Pemerintah yang berjanji akan membeli seluruh BMN yang menjadi Aset SBSN. Jika terjadi suatu peristiwa yang terjadi di luar kendali, Pemerintah berjanji akan membeli kembali BMN yang sudah tidak dapat digunakan atau rusak sebagai akibat dari peristiwa Keadaan Kahar dari Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia dengan harga sesuai dengan kesepakatan bersama, dan Pemerintah berjanji untuk menjual BMN lain senilai minimal sama dengan BMN yang

sudah tidak dapat digunakan atau rusak tersebut kepada Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia, untuk selanjutnya digunakan sebagai Aset SBSN.

b. Prosedur Penerbitan Akad Ijarah Asset to be Leased

Akad Ijarah Asset to be Leased (Ijarah al Maujudat al-Mau'ud Bisti'jariha) adalah akad ijarah yang obyek ijarah-nya sudah ditentukan spesifikasinya dan sebagian obyek ijarah sudah ada pada

saat akad dilakukan, tetapi penyerahan keseluruhannya dilakukan pada masa yang akan datang sesuai kesepakatan (Fatwa Nomor: 76/DSN-MUI/ VI/2010 tentang SBSN Ijarah Asset to be Leased). Obyek ijarah akad ini berupa Proyek dan BMN. Prosedur penerbitan akad Ijarah Asset to be Leased dapat dilihat dari struktur akadnya sendiri, seperti dalam gambar di bawah ini (Direktorat Pembiayaan Syariah, 2015):



1) Penerbitan dan Penjualan SBSN:

1. Pemesanan Obyek Ijarah dengan spesifikasi tertentu oleh Pemerintah kepada Perusahaan Penerbit SBSN untuk disewa melalui akad Ijarah Asset to be Leased.
- 2a. Pemberian kuasa (Wakalah Agreement) oleh Perusahaan Penerbit SBSN kepada Pemerintah dalam rangka pembangunan proyek yang akan dijadikan sebagai obyek Ijarah.
- 2b. Pembelian (Akad Bai') tanah dan/atau bangunan yang berupa Barang Milik Negara yang akan dijadikan sebagai bagian obyek Ijarah (dalam hal diperlukan).

3. Penerbitan SBSN oleh Perusahaan Penerbit SBSN sebagai bukti atas bagian penyertaan investor terhadap Aset SBSN
  4. Dana hasil penerbitan SBSN (Proceeds) dari investor kepada Perusahaan Penerbit SBSN.
  5. Proceeds dari Perusahaan Penerbit SBSN (Pemberi Kuasa) kepada Pemerintah (Wakil).
- 2) Pembayaran Imbalan SBSN
6. Akad Ijarah Asset to be Leased antara Pemerintah (Penyewa) dengan Perusahaan Penerbit SBSN (Pemberi Sewa).
  7. Pembayaran uang sewa (ujrah) secara periodik oleh Pemerintah kepada Perusahaan Penerbit

SBSN, untuk diberikan kepada investor sebagai imbalan SBSN.

8. Pembayaran imbalan SBSN secara periodik kepada investor melalui Agen Pembayar.
  9. Penandatanganan Berita Acara Serah Terima (BAST) proyek antara Pemerintah (wakil) dan Perusahaan Penerbit SBSN (Pemberi Kuasa).
- 3) Jatuh Tempo SBSN:
10. Pembelian Aset SBSN oleh Pemerintah dari pemilik SBSN melalui Perusahaan Penerbit SBSN (Akad Bai’).
  11. Pembayaran atas pembelian Aset SBSN oleh Pemerintah kepada pemilik SBSN melalui Agen Pembayar sebagai pelunasan SBSN.
  12. Jatuh tempo dan Pelunasan SBSN.

Perjanjian menerbitkan suatu perikatan antara dua orang yang membuatnya. Perjanjian, dalam bentuknya, berupa suatu rangkaian perkataan yang mengandung janji-janji atau kesanggupan yang diucapkan atau ditulis (Subekti, 2002: 1). Perjanjian diperlukan dalam Penerbitan SBSN seri SR dengan Akad Ijarah Asset to be Leased memerlukan dokumen-dokumen penerbitan sebagai berikut:

- 1) Dokumen Surat Pemesanan  
Pemesanan obyek ijarah dan janji (wa’ad) untuk menyewa obyek ijarah, penggantian obyek ijarah yang dipesan, nilai obyek ijarah yang dipesan, jangka waktu penyediaan obyek ijarah, korespondensi, ketentuan lain-lain, hukum yang berlaku dan penyelesaian sengketa. Pemerintah bermaksud untuk memesan obyek ijarah sebagaimana tercantum dalam lampiran (daftar proyek) yang lebih lanjut akan dituangkan dalam akad ijarah
- 2) Dokumen Akad Wakalah  
Perjanjian Pemberian Kuasa, Muwakkil bermaksud untuk menunjuk Wakil dalam menyediakan obyek ijarah berupa Proyek, dan Wakil dengan ini menyatakan menerima penunjukan tersebut

untuk menyelesaikan kewajiban-kewajiban Muwakkil dalam menyediakan Proyek tersebut berdasarkan Surat Pemesanan. Dokumen ini berisi lingkup akad wakalah, dana penyediaan proyek yang akan dijadikan obyek ijarah, hak dan kewajiban para pihak, keadaan kahar, penyerahan proyek, jangka waktu akad wakalah, korespondensi, hukum yang berlaku dan penyelesaian sengketa.

- 3) Dokumen Akad Bai’  
Dokumen Akad Bai’ berisi perjanjian jual beli hak manfaat BMN sebagai underlying asset Ijarah Sale and Lease Back. Obyek yang diperjualbelikan adalah hak manfaat BMN Seri SR yang jenis, nilai, dan spesifikasinya adalah sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia. Pada umumnya, isi dokumen perjanjian jual beli dalam Akad Bai’ berisi bab-bab seperti definisi jual beli, obyek jual beli, harga obyek jual beli, pengalihan obyek jual beli, pernyataan dan jaminan bahwa kedua belah pihak bahwa Penjual berwenang menjual BMN sementara pembeli berwenang melaksanakan Akad Bai’, biaya-biaya yang timbul untuk melaksanakan perjanjian, korespondensi, hukum yang berlaku dan penyelesaian sengketa, dan ketentuan lain-lain.
- 4) Dokumen Akad Ijarah Asset to be Leased  
Dokumen ini adalah dokumen perjanjian sewa menyewa antara Pemerintah yang menyewa BMN yang dijadikan underlying asset melalui Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia dari Pemilik SBSN. Pemerintah akan memberikan ujarah setiap bulan kepada Pemilik SBSN melalui Perusahaan Penerbit Indonesia. Pada umumnya dokumen ijarah berisi bab-bab tentang definisi sewa-menyewa, obyek ijarah, harga sewa, periode sewa, mekanisme pembayaran imbalan ijarah, penggantian obyek ijarah, pernyataan dan jaminan, korespondensi, pengakhiran akad ijarah, hukum yang berlaku,

- penyelesaian sengketa, dan ketentuan lain-lain.
- 5) **Dokumen Pemeliharaan Aset**  
Pernyataan kesediaan pemerintah selaku memelihara Aset SBSN untuk melakukan pemeliharaan dan pengelolaan Aset SBSN yang berakhir ketika periode Akad Ijarah berakhir. Pada umumnya dokumen berisi pernyataan kesediaan pemerintah selaku pengelola Aset SBSN, tugas dan fungsi pengelola Aset SBSN, berakhirnya tugas dan fungsi pengelola Aset SBSN, korespondensi, hukum yang berlaku dan penyelesaian sengketa, ketentuan lain-lain.
  - 6) **Dokumen Pernyataan Menjual**  
Pada saat pengakhiran Akad Ijarah Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia berjanji akan menjual seluruh BMN yang menjadi Aset SBSN seri SR hanya kepada Pemerintah sebesar harga obyek jual beli Sukuk Negara. Isi dari dokumen tersebut pada umumnya memuat tentang "Pembuat Pernyataan" atau "Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia" menyatakan bahwa saat pengakhiran Akad Ijarah, maka Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia berjanji akan menjual seluruh Barang Milik Negara yang menjadi Aset SBSN hanya kepada Pemerintah sebesar harga obyek jual beli SBSN. Akad Bai' dilampirkan dalam dokumen ini.
  - 7) **Dokumen Pernyataan Membeli**  
Pada saat pengakhiran Akad Ijarah sebagaimana dimaksud dalam Akad Ijarah, maka Pemerintah berjanji akan membeli seluruh BMN yang menjadi Aset SBSN. Dokumen ini berisi pernyataan Pemerintah yang berjanji akan membeli seluruh BMN yang menjadi Aset SBSN. Jika terjadi suatu peristiwa yang terjadi di luar kendali, Pemerintah berjanji akan membeli kembali BMN yang sudah tidak dapat digunakan atau rusak sebagai akibat dari peristiwa Keadaan Kahar dari Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia dengan harga sesuai dengan kesepakatan bersama, dan Pemerintah berjanji untuk menjual BMN lain senilai

minimal sama dengan BMN yang sudah tidak dapat digunakan atau rusak tersebut kepada Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia, untuk selanjutnya digunakan sebagai Aset SBSN.

## 2. **Permasalahan-Permasalahan yang ada dalam Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara seri Sukuk Negara Ritel dan Solusinya**

Friedman membahas hukum sebagai suatu sistem hukum, suatu unit yang berfungsi dengan batasan-batasan tertentu. Efektivitas dari implementasi dari suatu produk hukum ditentukan oleh tiga faktor yaitu struktur, substansi, dan kultur. Struktur bisa digambarkan sebagai penegak hukum atau aparatur negara yang menggunakan sebuah produk hukum, sementara itu substansi merupakan isi dari produk hukum itu sendiri, dan kultur merupakan sikap sosial yang tidak dapat diabaikan begitu saja dalam menentukan sukses atau tidaknya penegakkan suatu produk peraturan perundangan (Lawence M. Friedman, 2009:2). Implementasi penerbitan SBSN dikaji dari teori Friedman dan hasil wawancara dengan Dwi Irianti Hadiningdyah Kepala Subdirektorat Peraturan SBSN dan Evaluasi Kinerja, dapat dijabarkan sebagai berikut:

### 1. Struktur

Berdasarkan wawancara dengan Dwi Irianti Hardiningdyah, Kepala Subdirektorat Peraturan SBSN dan Evaluasi Kinerja Direktorat Pembiayaan Syariah Direktorat Jenderal Pembiayaan dan Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan 10 Februari 2015, Sumber Daya Manusia (selanjutnya disebut SDM) yang ada dalam lingkup keuangan syariah masih terbilang sedikit atau terbatas dibandingkan dengan keuangan konvensional. Hal tersebut dapat berpengaruh pada implementasi penerbitan Undang-Undang SBSN, jika SDM cukup berkompeten maka kemungkinan implementasi penerbitan SBSN berdasarkan Undang-Undang SBSN yang baik semakin besar, begitu pula sebaliknya. Pemahaman dan kecakapan SDM terhadap Undang-Undang SBSN dan penerbitan SBSN akan berdampak pada implementasi penerbitan SBSN.

Solusi dari permasalahan tersebut sudah dapat dilihat, sejalan dengan semakin berkembangnya ekonomi syariah, maka semakin banyak institusi-institusi pendidikan yang membuka fakultas maupun program studi bidang keilmuan keuangan syariah. Pemerintah juga mengadakan pelatihan-pelatihan-pelatihan mengenai SBSN, baik itu aturan maupun perkembangannya.

## 2. Substansi

Menurut Dwi Irianti Hardiningdyah Kepala Subdirektorat Peraturan SBSN dan Evaluasi Kinerja Direktorat Pembiayaan Syariah Kementerian Keuangan, 10 Februari 2015, permasalahan penerbitan SBSN terkait substansi Undang-Undang SBSN terjadi pada tahun 2010. Permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi diajukan terhadap penggunaan BMN sebagai aset SBSN. Pemohon, Bastian Lubis, menganggap penggunaan BMN sebagai aset SBSN dengan cara digadaikan sehingga melanggar UUD NRI 1945. Pemohon, Bastian Lubis, merasa dirugikan hak konstitusionalnya sebagai warga negara dengan berlakunya Undang-Undang SBSN, Pasal 10 Ayat (1) dan Ayat (2) huruf a dan huruf b; Pasal 11 Ayat (1).

Pemohon menganggap dengan digunakannya BMN sebagai underlying asset SBSN, maka BMN tersebut telah beralih kemanfaatannya. WNI dirugikan karena tidak berhak lagi mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat terhadap barang milik negara tersebut, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28H Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), "Setiap warga negara berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan".

Pemohon melihat dengan berlakunya kedua pasal dalam Undang-Undang SBSN tersebut, kerugian yang dialami oleh pemohon secara konstitusional merujuk pada potensi kerugian. Potensi kerugian yang dimaksud apabila dalam jangka waktu sebagaimana dijaminkannya aset SBSN oleh Pemerintah kepada investor gagal

bayar (default), maka pada saat itu berarti objek tersebut akan dikuasai oleh investor. Pada saat objek jaminan tersebut telah beralih, Pemohon tidak dapat lagi memanfaatkan fasilitas umum tersebut.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 143/PUU-VII/2009 tanggal 7 Mei 2010 memutuskan penggunaan BMN sebagai underlying asset SBSN, tidak merugikan negara tetapi justru menguntungkan negara dan secara tidak langsung menguntungkan Pemohon. Penerapan Undang-Undang SBSN justru memberi manfaat terutama karena menjadi salah satu sumber APBN dan BMN yang dijadikan underlying asset tetap dapat digunakan oleh instansi yang bersangkutan karena hanya hak atas manfaat yang dijadikan underlying asset, tidak ada pemindahan hak milik (legal title) dan tidak dilakukan pengalihan fisik barang, sehingga tidak mengganggu fungsi penyelenggaraan tugas Pemerintah. Solusi dari permasalahan ini adalah Pemerintah terus melakukan kegiatan sosialisasi kepada masyarakat dan pelaku pasar guna menyampaikan informasi sekaligus edukasi mengenai SBSN, baik itu aturan maupun perkembangannya.

## 3. Kultur

Kultur atau sikap sosial masyarakat tidak mempengaruhi tingkat penjualan SBSN seri SR, akan tetapi berdasarkan wawancara dengan beberapa narasumber ada beberapa permasalahan penerbitan SBSN di sisi kultur, permasalahan-permasalahan tersebut diantaranya adalah:

### a. Pemahaman masyarakat di daerah yang kurang tentang SBSN

Berdasarkan wawancara dengan Rizky Januar Harnindya, Relationship Manager, Bank Rakyat Indonesia, dan Teddy M. Subekti, General Manager Investment Banking and Syndication Division, Bank Muamalat Jakarta, 14 Juli 2015, Bank BRI dan Bank Muamalat tidak mengalami kendala dalam penjualan SBSN dan merasa permintaan dari nasabah melebihi sementara target penjualan dibatasi oleh Pemerintah, sehingga banyak nasabah yang tidak mendapat

penjataan. Berdasarkan hal tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pemahaman masyarakat Jakarta tentang SBSN sudah baik, ditunjukkan dengan tingkat pembelian oleh masyarakat yang semakin meningkat.

Akan tetapi berdasarkan wawancara dengan Ibrahim Fatwa Wijaya selaku Sekertaris Jenderal Masyarakat Ekonomi Syariah Surakarta sekaligus Pengawas Perbankan Syariah di salah satu Bank Perkreditan Rakyat Syariah di Surakarta tanggal 13 Juli 2015, SBSN maupun pengaturannya dalam Undang-Undang SBSN belum begitu dikenalnya. Secara ringkas Ibrahim Fatwa Wijaya menyatakan bahwa, SBSN merupakan bentuk SUN yang berprinsip syariah, dengan perbedaan dalam hal akad dan imbalan yang tidak memperbolehkan riba. Akan tetapi dalam pengertian sebenarnya SBSN bukanlah sebuah surat utang, karena dalam SBSN dibutuhkan underlying asset untuk menerbitkannya agar tidak terjadi utang, melainkan jual beli dan sewa menyewa. Islam tidak memperbolehkan utang untuk tujuan komersil, hanya untuk tujuan tolong menolong (tabarru’).

Ardi Jiwandono dalam wawancara tanggal 15 Juli 2015, marketing Bank Bukopin Syariah Surakarta juga belum memahami konsep SBSN baik itu akad, imbalan, maupun Undang-Undang SBSN sendiri. Ibrahim Fatwa Wijaya dan Ardi Jiwandono dapat dikatakan sebagai pengguna Undang-Undang SBSN dalam masyarakat, tetapi pemahaman tentang SBSN dan peraturannya belum begitu dipahami padahal jika dibandingkan dengan keterangan dari Bank BRI dan Bank Muamalat di Jakarta, permintaan terhadap SBSN seri SR terus meningkat setiap tahunnya dan dengan beberapa nasabah tidak mendapatkan penjataan.

Pernyataan tersebut di atas juga didukung oleh keterangan Dwi Hardiningdyah, berdasarkan wawancara tanggal 25 Mei

2015 di Kementerian Keuangan, permasalahan di lapangan terkait SR salah satunya adalah basis investor di Indonesia belum tersebar dengan optimal. Investor di Indonesia masih berkelompok di wilayah Indonesia yang bisa terjangkau informasi mengenai penerbitan dan penjualan SBSN. Instrumen SBSN yang baru diterbitkan pertama kali pada tahun 2008 dan SR yang diterbitkan pada tahun 2009, belum banyak yang mengenal instrumen tersebut. Volume penjualan SR selalu lebih dari target awal dan meningkat setiap tahunnya, walaupun demikian investor SR masih terpusat pada wilayah-wilayah tertentu. Solusi permasalahan ini adalah Pemerintah memilih agen penjual yang memiliki jaringan luas di seluruh Indonesia dan mampu melakukan penetrasi di berbagai wilayah di Indonesia dalam rangka memperluas basis investor.

- b. Pembelian SR didominasi oleh nasabah prioritas dengan jumlah pembelian yang besar

Permasalahan kultur juga terjadi karena pembelian SR didominasi oleh nasabah prioritas dengan pembelian yang sangat besar, pembelian di atas Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), sehingga mengurangi kesempatan bagi investor yang lebih ritel atau investor kecil yang membeli dengan kisaran Rp.5.000.000,00 (lima juta rupiah) sampai dengan Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Solusi permasalahan ini adalah Pemerintah sejak tahun 2012 melakukan pembatasan pembelian SR untuk tiap individu maksimum pembelian investor Rp5.000.000.000,00 (lima miliar Rupiah) setara dengan 5.000 (lima ribu) unit secara kumulatif pada seluruh Agen Penjual.

#### **D. Simpulan**

Penulis menarik kesimpulan bahwa dalam implementasinya, penerbitan SBSN seri SR dilakukan melalui Perusahaan Penerbit SBSN Indonesia. Prosedur penerbitan dilakukan dengan dua struktur akad yaitu Akad Ijarah Sale and

Lease Back dan Akad Ijarah Asset to be Leased sesuai dengan pengertian SBSN dalam Undang-Undang SBSN Pasal 1 Angka 1. Perbedaan kedua struktur akad tersebut terletak pada underlying asset atau aset dasar penerbitan SBSN, jika Akad Ijarah Sale and Lease Back menggunakan BMN sebagai underlying asset sedangkan Akad Ijarah Asset to be Leased menggunakan BMN dan Proyek yang dipesan oleh Pemerintah sebagai underlying asset-nya. Penerbitan SBSN seri SR Akad Ijarah Sale and Lease Back memerlukan lima dokumen penerbitan berupa perjanjian-perjanjian, yaitu Dokumen Akad Bai', Dokumen Akad Ijarah, Dokumen Pengelolaan Aset, Dokumen Pernyataan Menjual, dan Dokumen Pernyataan Membeli. Akad Ijarah Asset to be Leased memerlukan tujuh dokumen penerbitan yaitu, Dokumen Surat Pemesanan, Dokumen Akad Wakalah, Dokumen Akad Bai, Dokumen Akad Ijarah Asset to be Leased, Dokumen Pemeliharaan Aset, Dokumen Pernyataan Menjual, dan Dokumen Pernyataan Membeli.

Permasalahan Penerbitan, Sumber Daya Manusia dalam lingkup Keuangan Syariah masih terhitung sedikit atau terbatas di bandingkan dengan Keuangan Konvensional, Solusinya adalah Perguruan Tinggi diharap dapat program-program studi terkait dengan keuangan syariah dan Pemerintah mengadakan pelatihan mengenai SBSN baik aturan maupun perkembangannya. Permasalahan dalam hal substansi terjadi pada tahun 2010, dengan diajukannya permohonan uji

materiil terhadap Pasal 10 Ayat (1) dan Ayat (2) huruf a dan huruf b dan Pasal 11 Ayat (1) tentang hak manfaat, solusina Pemerintah melakukan sosialisasi mengenai substansi Undang-Undang SBSN khususnya istilah-istilah baru seperti underlying asset dan hak manfaat. Di bidang kultur permasalahan terletak pada masyarakat di daerah masih belum paham maupun mengenal SBSN dengan aman. Pembelian SBSN juga masih didominasi pembeli-pembeli besar, sehingga tujuan utamanya untuk memajukan perekonomian individu kurang tercapai secara optimal, solusinya tersebut adalah Pemerintah memperluas agen-agen penjual SBSN di Indonesia dan membatasi pembelian SBSN maksimal berjumlah Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

#### E. Saran

Diharapkan agar Pemerintah selaku penerbit SBSN seri SR terus melakukan sosialisasi-sosialisasi terkait SBSN seri SR baik dari peraturan maupu perkembangan-perkembangannya. Perguruan tinggi juga bisa berperan dalam sosialisasi tersebut dengan membuka program-program terkait keuangan syariah dan Masyarakat Ekonomi Syariah sebagai masyarakat yang lebih memahami konsep-konsep perekonomian syariah, diharapkan juga memperluas pengetahuan diluar perbankan syariah yang sudah umum di masyarakat untuk instrumen syariah baru seperti SBSN seri SR.

#### Daftar Pustaka

- Adrian Sutedi. 2009. *Aspek Hukum Obligasi dan Sukuk*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Subekti. 2002. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa.
- Sutarno. 2009. *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan pada Bank*. Bandung: Alfabeta.
- Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2013. Statistik Perbankan Syariah-Otoritas Jasa Keuangan. [www.ojk.go.id/dl.php?i=1932](http://www.ojk.go.id/dl.php?i=1932). diakses tanggal 13 Februari 2014 Pukul 20.00 WIB
- Fatwa DSN-MUI Nomor: 72/DSN-MUI/VI/2008 tentang SBSN Ijarah Sale and Lease Back
- Fatwa Nomor: 76/DSN-MUI/ VI/2010 tentang SBSN Ijarah Asset to be Leased
- Friedman, Lawrence M.. 2009. *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media.
- Tim Penyusun Direktorat Pembiayaan Syariah. 2010. *Tanya Jawab Surat Berharga Syariah Negara (Sukuk Negara)*. Edisi kedua. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Panduan Investasi Pada Sukuk Negara Ritel*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Peraturan Perundang-undangan KUHPerduta
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara