

Konsep Hukum Sukuk Daerah Sebagai Alternatif Pembiayaan Daerah

Dede

ABSTRAK

Pasal 169 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak memberikan pilihan mengenai jenis obligasi yang dapat diterbitkan Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berbarga Syariah Negara, tidak memasukkan obligasi daerah dalam pengertian dan materi muatannya. Peraturan Pemerintah, demikian pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 Tentang Pinjaman Daerah hanya mengatur mengenai syarat dan prosedur perbitan obligasi, tetapi tidak memberikan pilihan mengenai jenis obligasi. Bagaimana agar Pemerintah Daerah dapat menerbitkan obligasi syariah? Sesuai dengan pasal 33 ayat (4) UUD 1945, perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi yang berkeadilan, maka konsekuensinya pemerintah harus memberi pilihan peran serta masyarakat dalam pembangunan ekonomi dengan penguatan substansi sukuk daerah dalam peraturan perundang-undangan. Sukuk daerah sebaiknya diterbitkan dalam bentuk ritel, sehingga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembiayaan proyek pemerintah daerah yang bermanfaat dan sekaligus masyarakat dapat mengawasi terhadap proyek yang dibiayai dengan sukuk daerah.

Kata kunci: jenis obligasi, obligasi daerah, sukuk daerah

Pendahuluan

Kesadaran adanya masalah dalam sistem ekonomi konvensional yang didasarkan pada pemikiran kapitalisme-kapitalisme yang bertumpu pada kebebasan individu dalam bidang ekonomi telah melahirkan pemikiran ekonomi islam sebagai jawaban dan solusi dari kemelut ekonomi yang berkepanjangan.

Negara Indonesia sebagai Negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia tentunya berkepentingan untuk menampung dan mengimplementasikan ajaran Islam dalam bidang muamalah sebagai salah satu sistem yang diakui Negara sebagai perwujudan terhadap kedaulatan tuhan yang dinyatakan dalam pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945, bahwa: Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Tentu saja sebagai wujud demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, yang menjelaskan, bahwa: *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*

Dengan demikian sistem ekonomi Islam di Indonesia merupakan hak konstitusional warga Negara yang menghendaki ketaatan dalam menjalankan ajaran agama Islam dalam bidang muamalah untuk tujuan kesejahteraan bersama.

Pemenuhan kesejahteraan rakyat dalam berbagai bidang yang merupakan tugas Pemerintahan dapat diupayakan dengan pengelolaan kekayaan Negara yang berpotensi menghasilkan pemasukan kas Negara. Persoalannya, seringkali keuangan Negara mengalami defisit. Secara konvensional anggaran defisit dapat ditutupi dengan meminjam kepada lembaga perbankan atau menerbitkan obligasi atau surat utang melalui pasar modal.

Pemerintah pusat dengan Undang-

Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara telah mengeluarkan Sukuk guna membiayai program pemerintah. Persoalannya, bagaimana peranan pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat?

Pemerintah Daerah sebagai bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai peranan yang penting dalam penyelenggaraan Negara, karena pada kenyataannya, yang melakukan pelayanan langsung kepada masyarakat adalah pemerintah daerah. Untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan tersebut, diperlukan sumber pembiayaan yang memadai. Sementara itu banyak daerah yang anggaran pendapatan dan belanjanya (APBD) mengalami defisit, sehingga anggaran itu hanya cukup untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan. Bagaimana mengatasi hal ini?

Pasal 169 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang pinjaman daerah sebagai berikut:

1. Untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah lain, lembaga keuangan Bank, lembaga keuangan bukan bank dan masyarakat;
2. Pemerintah daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menerbitkan obligasi daerah untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan daerah.

Dari pasal tersebut jelas daerah dapat menerbitkan obligasi daerah dengan syarat untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan daerah. Jika obligasi konvensional dapat diterbitkan, bagaimana dengan obligasi syariah daerah? Apakah mungkin daerah menerbitkan

Sukuk atau Obligasi Syariah?

Pasal 169 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak memberikan pilihan mengenai jenis obligasi yang dapat diterbitkan Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara, tidak memasukkan obligasi daerah dalam pengertian dan materi muatannya.¹ Peraturan Pemerintah, demikian pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 Tentang Pinjaman Daerah hanya mengatur mengenai syarat dan prosedur perbitan obligasi, tetapi tidak memberikan pilihan mengenai jenis obligasi.

Bagaimana agar Pemerintah Daerah dapat menerbitkan obligasi syariah?

Pembahasan

Pembentukan Hukum Sukuk Daerah

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2010-2014 dalam bidang hukum sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010, diarahkan pada upaya mengatasi berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum yang meliputi:²

- Substansi Hukum
- Struktur Hukum
- Budaya Hukum

1. Substansi Hukum Sukuk Daerah

Sukuk daerah sebagai salah satu instrumen pembiayaan yang dapat digunakan oleh Pemerintah daerah memerlukan dasar hukum positif agar pemerintah daerah

dapat menggali potensi daerah dalam bidang investasi yang menghasilkan pendapatan daerah.

Secara substansi belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai sukuk daerah, namun dengan mengacu pada politik hukum tersebut di atas, pembentukan sukuk daerah dapat dikaji dari sistem hukum L. Friedman tersebut di atas.

Subtansi hukum tersusun dari peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan mengenai bagaimana institusi itu harus berperilaku.³ Sukuk daerah sebagai sebuah produk yang dapat dijalankan sebagai alat pembiayaan daerah memerlukan validitas dan kepastian hukum bagi investor dan emiten, sehingga ketika sukuk daerah diterbitkan tidak menimbulkan kerugian pada kedua pihak yang melakukan transaksi.

Secara normatif tidak ada larangan untuk menerbitkan sukuk daerah, tetapi untuk menghindari adanya kemadharatan yang mungkin terjadi perlu dipertimbangkan secara matang, karena melibatkan uang masyarakat. Dalam kaidah fikih dikenal dengan kaidah: *La Dhudura wala dhiroro* (Janganlah saling memadharatkan). Norma hukum yang menentukan isi hukum harus memenuhi 2 (dua) unsur, yaitu adanya kepastian (*certainty-zakerheid*) dan keseimbangan (*equity, billijkeheid*).⁴

Kaidah hukum yang bersifat umum, artinya yang jangkauannya meliputi kepentingan umum, sehingga normanya menyangkut kepentingan publik memerlukan kepastian hukum.

Substansi hukum sukuk daerah tidak terlepas dari sumber hukum yang berlaku di Negara Indonesia yaitu Pancasila sebagai sumber hukum materil, dengan menggali hukum yang hidup dalam masyarakat, dalam hal ini pengkajian melalui hukum ekonomi Islam maupun melalui peraturan-peraturan

1 pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara memberikan pengertian, bahwa 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 Teori ini dikemukakan oleh L.W. Friedman, dalam *The Legal System Theory, A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, diterjemahkan oleh M Lhozin, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Mediam Bandung, 2011, hlm. 15-19

3 L.W. Friedman, *ibid*, hlm. 16

4 Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Alumni Bandung, 1979, hlm. 70

dalam bidang hukum ekonomi syariah (Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah),

Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 32/DSN-MUI/IX/2002 memberikan pengertian obligasi syariah adalah surat berharga jangka panjang berdasarkan prinsip syariah yang dikeluarkan perusahaan (emiten) kepada pemegang obligasi syariah yang mewajibkan emiten untuk membayar pendapatan kepada pemegang obligasi syariah berupa bagi hasil/fee serta membayar kembali dana obligasi pada saat jatuh tempo. Dari definisi tersebut dijelaskan kembali dengan Peraturan Bapepam LK No. IX A.13, yang memberikan pengertian sukuk, bahwa sukuk adalah efek syariah berupa sertifikat atau bukti kepemilikan yang bernilai sama dan mewakili bagian yang tidak terpisahkan atau tidak terbagi (*syuyu/undivided share*) atas:

- a. Asset berwujud tertentu (*ayyan manjud*)
- b. Nilai manfaat atas asset berwujud (*manafiul ayan*) tertentu, baik yang sudah maupun aka ada;
- c. Jasa (*al khabadamat*) yang sudah ada maupun yang akan ada;
- d. Asset proyek tertentu (*manfudat masyru muayyan*); dan/atau
- e. Kegiatan investasi yang telah ditentukan (*nasyath istimarin khashab*)

Menurut pasal 20 angka 22, Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, obligasi syariah adalah surat berharga yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah sebagai bukti atas bagian penyertaan asset surat berharga baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing.

Dalam substansi sukuk daerah pun tidak boleh terlepas dari prinsip atau kaidah hukum muamalah sebagai landasan hukum sukuk daerah. Kaidah yang melandasi akad obligasi atau sukuk dijelaskan dalam pasal 21 Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, sebagai berikut:

- a. *Ihtiyari* – sukarela, yaitu setiap akad dilakukan atas kehendak para pihak,

terhindar dari keterpaksaan, karena tekanan salah satu pihak atau pihak lain. Kaidah ini dalam Hukum Perdata diatur dalam pasal 1320 KUHPerdata, bahwa syarat sah perjanjian, antara lain adanya kesepakatan, adanya kesesuaian kehendak antara para pihak. Dalam ilmu Fiqh kesepakatan ini bermuara pada hadits yang diriwayatkan oleh at-Tirmidzi:⁵

“Kaum muslimin (dalam kebebasan) sesuai dengan syarat dann kesepakatan mereka, kecuali yang mengharamkan yang halal dan menghalalkan yang haram.”.

- b. *I'anah* – menepati janji, yaitu setiap akad wajib dilaksanakan oleh para pihak sesuai dengan kesepakatan yang ditetapkan oleh yang bersangkutan pada saat yang sama terhindar dari cidera janji; Kaidah ini berasal dari Al-Qur'an surat Al-Maidah ayat 1: *Hai orang-orang yang beriman penubilan akad-akad itu.*
- c. *Ihtiyati* – kehati-hatian, yaitu setiap akad dilakukan dengan pertimbangan yang matang dan dilaksanakan secara tepat dan cermat ;
- d. *Luzum* – tidak berubah, yaitu akad dilakukan dengan tujuan yang jelas dan perhitungan yang cermat, sehingga terhindar dari praktik spekulasi atau maisir;
- e. Saling menguntungkan, setiap akad dilakukan untuk memenuhi kepentingan para pihak sehingga tercegah dari praktik manipulasi dan merugikan salah satu pihak ;
- f. *Taswiyah* – kesetaraan – para pihak dalam akad memiliki kedudukan yang setara, dan mempunyai hak dan kewajiban yang seimbang ;
- g. Transparansi, setiap akan dilakukan dengan pertanggungjawaban para pihak secara terbuka ;
- h. Kemampuan – setiap akad dilakukan sesuai dengan kemampuan para pihak sehingga tidak menjadi beban yang

5 A. Djazuli, Kaidah-kaidah Fikih, Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah Praktis, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 3

- berlebihan bagi yang bersangkutan ;
- i. *Taisir* – kemudahan, yaitu setiap akad dilakukan dengan cara saling memberi kemudahan kepada masing-masing pihak untuk dapat melaksanakan sesuai dengan kesepakatan ;
 - j. Itikad baik, akad dilakukan dalam rangka menegakan kemaslahatan, tidak mengandung unsur jebakan dan perbuatan buruk lainnya ;
 - k. Sebab yang halal, tidak bertentangan dengan hukum dan tidak haram.

Prinsip-prinsip hukum tersebut merupakan landasan dalam menyusun peraturan mengenai sukuk daerah. Atas dasar prinsip tersebut pengaturan sukuk daerah dapat dirumuskan.

Karakteristik Sukuk Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah mengacu pada obligasi, dengan menggunakan penghalusan hukum (*rechtverfijning*),⁶ bahwa sukuk daerah hanya dapat diterbitkan dengan syarat:

- a. sepanjang memenuhi persyaratan pinjaman dan hanya dilakukan di pasar modal domestic dan dalam bentuk mata uang rupiah.
- b. Penerbitan sukuk dilakukan oleh Pemerintah daerah dan tidak dijamin oleh Pemerintah.
- c. Nilai sukuk pada saat jatuh tempo sama dengan nilai nominal pada saat diterbitkan.
- d. Kegiatan yang dibiayai melalui perbitan sukuk daerah adalah kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan public yang menghasilkan penerimaan bagi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang diperoleh dari penggunaan dan/atau sarana tersebut.
- e. Akad sukuk daerah dituangkan dalam

- perjanjian perwaliamanatan dan ditandatangani oleh Gubernur, bupati atau walikota dan wali amanat sebagai wakil pemegang sukuk daerah. Dalam hal ini mesti ada akad wakalah atau kuasa membeli atau melakukan akad sukuk antara wali amanat dengan investor
- f. Setiap akad sukuk daerah sekurang-kurangnya mencantumkan:
 - Nilai nominal
 - Tanggal jatuh tempo
 - Tanggal pembayaran bagi hasil/fee
 - Tingkat margin fee/bagi hasil
 - Cara perhitungan pembayaran bagi hasil/fee
 - Ketentuan tentang hak untuk membeli kembali sebelum jatuh tempo
 - Ketentuan tentang pengalihan kepemilikan.

Merujuk pada fatwa Dewan Syariah Nasional tentang Obligasi syariah, maka akad yang dapat digunakan dalam penerbitan sukuk daerah antara lain: akad *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, *salam*, *istishna* dan *ijarah*.

2. Struktur Hukum Sukuk Daerah

Struktur hukum adalah kerangka badannya, ia adalah bentuk permanennya, tubuh institusional dari sistem tersebut.⁷ Institusi yang menggerakkan pasar modal dimulai sebelum sukuk diterbitkan dengan melakukan persiapan, pada saat penjualan di pasar modal dan setelah penjualan sukuk dilakukan, yaitu pengawasan.

a. Prosedur Penerbitan Sukuk Daerah

Dengan menyesuaikan pada Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Pinjaman Daerah, kegiatan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam penerbitan sukuk daerah adalah:

1. Rencana penerbitan sukuk disampaikan

6 E. Utrecht, Pengantar Dalam Hukum Indonesia, Universitas, 1966, hlm. 203

7 L.W. Friedman, op-cit hlm. 15-16

- kepada Menteri dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah;
2. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut pada angka 1, meliputi: pembayaran pokok dan margin atau bagi hasil/*fee* yang timbul akibat penerbitan sukuk;
 3. Persetujuan tersebut pada angka 2 diberikan atas nilai bersil maksimal sukuk daerah yang akan diterbitkan pada saat penetapan APBD;
 4. DPRD memberikan persetujuan atas segala biaya yang timbul dari penerbitan sukuk tersebut;
 5. Menteri memberikan penilaian terhadap rencana penerbitan sukuk berdasarkan persyaratan pinjaman;
 6. Penerbitan sukuk daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
 7. Tatacara penerbitan, pelaksanaan, penatausahaan dan pemantauan sukuk daerah dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.
 8. Fatwa Dewan Syariah Nasional mengenai penerbitan Sukuk Daerah.

b. Institusi yang Terkait Dalam Penerbitan Sukuk Daerah

Institusi yang terkait dengan penerbitan sukuk daerah mengacu pada penerbitan obligasi syariah awal yang dilakukan oleh PT Indosat Tbk, didahului dengan memohon fatwa Dewan Syariah Nasional, kemudian ke regulator, emiten dan pemegang efek. Struktur tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Lembaga Konsultatif Dewan Syariah Nasional	Regulator: Menteri Keuangan Bapepam LK Dirjen Perimbangan Keuangan	Emiten Pemerintah Daerah	Investor
Dewan Syariah Nasional	Self Regulatory Organizations (SRO) 1. Lembaga Kliring dan Penjamin 2. Bursa Efek 3. Lembaga Penyimpanan dan penyelesaian	Perusahaan Efek: 1. Penjamin Emisi Efek 2. Perantara Pedagang Efek 3. Manajer Investasi	Profesi Penunjang: 1. Akuntan Publik 2. Notaris 3. Konsultasn Hukum 4. Perusahaan Penilai
		Lembaga Penunjang: 1. Biro Administrasi Efek 2. Kustodian 3. Wali Amanat	Pihak lain: 1. Lembaga Pemingkat efek 2. Penyedia penguatan efek 3. Penasihat Investasi

Kedudukan Dewan Syariah Nasional

Dewan Syariah Nasional merupakan lembaga yang dibentuk Majelis Ulama Indonesia melalui Keputusan Nomor 754/MUI/II/1999 tanggal 10 Februari 1999.

Dewan Syariah Nasional diakui kedudukannya dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/1999 Jo Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004, Kedudukan Majelis Ulama Indonesia meskipun bukan lembaga Negara diakui kedudukannya dalam pasal 109 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, yang menjelaskan:

1. Perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah selain mempunyai dewan komisaris wajib mempunyai Dewan Pengawas Syariah.
2. Dewan Pengawas Syariah terdiri atas seorang ahli syariah atau lebih yang diangkat oleh RUPS atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia

Dewan Pengawas Syariah mempunyai

tugas antara lain mengeluarkan fatwa di bidang ekonomi syariah, lembaga ekonomi, terutama sektor ekonomi, baik bank maupun nonbank.⁸

Berkaitan dengan rencana penerbitan sukuk daerah, maka lembaga yang berwenang memberikan nasihat, saran atau pendapat kepada Pemerintah daerah mengenai substansi hukum sukuk daerah adalah Dewan Syariah Nasional.

Regulator

Regulator adalah lembaga/instansi pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengawasi pelaksanaan penawaran umum sukuk daerah di pasar modal. Pengawasan tersebut merupakan tanggung jawab Kementerian Keuangan yang pelaksanaannya dilakukan oleh Bapepam – Lembaga Keuangan dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

- a. Dirjen Perimbangan Keuangan (DJPK) merupakan unsur Departemen Keuangan yang bertindak atas nama Menteri Keuangan untuk mengevaluasi dan memberikan persetujuan atas rencana penerbitan sukuk daerah yang diajukan oleh pemerintah daerah serta mengawasi pengelolaan sukuk sesuai dengan kerangka kerja pinjaman daerah.
- b. Bapepam- LK adalah Badan Pengawas Pasar Modal- Lembaga Keuangan yang bertugas untuk melakukan pembinaan, pengaturan, dan pengawasan Pasar Modal dengan tujuan mewujudkan terciptanya kegiatan pasar modal yang teratur, wajar dan efisien serta melindungi kepentingan pemodal dan masyarakat.

Self Regulatory Organizations (SRO) merupakan organisasi yang berwenang untuk mengeluarkan peraturan bagi kegiatan usahanya. SRO terdiri atas Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, dan Lembaga Penyimpanan dan Penyelesai.

- a. Bursa efek adalah pihak yang

menyelenggarakan dan menyediakan sistem dan/atau sarana untuk mempertemukan penawaran jual dan beli efek pihak-pihak lain dengan memperdagangkan efek di antara mereka

- b. Lembaga Kliring dan Penjamin adalah pihak yang menyelenggarakan jasa kliring dan penjaminan penyelesaian transaksi bursa. Di Indonesia lembaga kliring dan penjamin yang telah mendapat izin Bapepam- LK adalah PT Kliring Penjaminan Efek Indonesia (PT KPEI)
- c. Lembaga Penyimpan dan Penyelesai adalah pihak yang menyelenggarakan kegiatan custodian, perusahaan efek dan pihak lain. Lembaga yang telah memperoleh izin adalah PT Kustodian Sentral Efek Indonesia (PT KSEI)

Emiten

Emiten adalah pihak yang melakukan penawaran umum, dalam sukuk daerah, maka emiten adalah Pemerintah daerah. Sebagai emiten pemerintah daerah harus mempersiapkan lembaga yang akan mengurus dan mengelola sukuk daerah.

3. Budaya Hukum Masyarakat

Budaya hukum adalah respon masyarakat terhadap sukuk daerah dalam kaitannya dengan sistem ekonomi nasional. Sukuk daerah tentu belum dikenal di daerah, oleh karena itu diperlukan memberikan pemahaman mengenai kedudukan sukuk dalam sistem ekonomi nasional, keuntungan dan manfaat sukuk dalam pembiayaan daerah serta risiko yang mungkin timbul atas penerbitan dan pembelian sukuk daerah. Masyarakat harus dapat membedakan antara sukuk dan obligasi konvensional, demikian pula emiten harus menyadari jika asset yang dijadikan jaminan atas sukuk tidak menghasilkan pendapatan bagi daerah.

4. Konsep Perlindungan Hukum Investor Sukuk Daerah

Pertanyaan mendasar yang harus

⁸ Mardani, Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 215

dikemukakan dalam tulisan ini adalah, mengapa diperlukan perlindungan hukum terhadap investor sukuk daerah?

Sukuk termasuk dalam hukum harta kekayaan atau harta benda, penerbitannya dilakukan oleh pemerintah, peralihannya didasarkan pada akad atau perjanjian yang dasarnya adalah kebebasan berkontrak, lalu bagaimana untuk memastikan para pihak terlindungi dalam penerbitan dan pengembalian atas pembiayaan sukuk daerah?

Salah satu tujuan didirikan Negara sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Perlindungan tersebut dijelaskan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 G ayat (1) bahwa: *Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.*

Dalam perspektif hukum Islam, perlindungan itu meliputi kebutuhan *daruriyyah* (primer) manusia, sebab tanpa perlindungan terhadap hak-hak yang sifatnya daruriyah tersebut manusia akan kesulitan. Hak-hak *daruriyah* yang dipelihara dan dilindungi adalah:⁹

- perlindungan terhadap agama (*hifd din*);
- perlindungan terhadap jiwa (*hifd nafs*);
- perlindungan terhadap harta benda (*hifd mal*);
- perlindungan terhadap akal (*hifd aql*);
- perlindungan terhadap keturunan (*hifd nasl*)

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, Abu Al- Maududi menyebutkan

9 Hak-hak mirip dengan teori John Locke disebut dengan istilah *natuur rechten* atau *property*, yang meliputi nyawa, kehidupan, kemerdekaan, kehormatan, harta benda (*lijf, leven, vrijheid, eer, vermogen*). Dalam ilmu hukum dikenal dengan *rechtbelangen*, lihat Djokosoetono, Ilmu Negara, In-Hill-Co, Jakarta, 2006, hlm. 103

hak-hak rakyat itu adalah:¹⁰

1. perlindungan terhadap hidupnya, hartanya dan kehormatannya;
2. perlindungan terhadap kebebasan pribadinya;
3. kebebasan menyatakan pendapat dan berkeyakinan;
4. terjaminnya kebutuhan hidupnya dengan tidak membedakan kelas dan keyakinannya.

Untuk melindungi dan memelihara harta kekayaan maka diatur dalam fikih muamalah, agar pemilikan dan peralihan hak atas harta kekayaan dilakukan secara benar dan sah, sehingga kepemilikan atas harta tersebut sah dan berkah serta mendapat ridho Allah SWT.

Perlindungan hukum terhadap harta kekayaan merupakan hak asasi sekaligus hak konstitusional yang pemenuhannya merupakan tanggung jawab Negara, terutama pemerintah. Wujud perlindungan hukum itu dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga hak-hak dasar tadi tetap terpelihara dan terlindungi dengan baik.

Perlindungan hukum terhadap investor merupakan *condition sine qua non*¹¹ untuk kemaslahatan dalam transaksi sukuk daerah tersebut.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal sebagai produk hukum yang lahir dari kebutuhan dalam pergaulan internasional banyak mengadopsi sistem hukum *anglosaxon*, sehingga untuk kepentingan efektivitas dan efisiensi serta menjaga kelancaran lalu lintas pasar modal, Bapepam berfungsi sebagai eksekutif, pengawas dan penegakan hukum atas pelanggaran undang-undang pasar modal

10 A. Djazuli, Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syariah, Prenada Media Group, Jakarta, 2003, hlm. 64

11 Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae – Belanda – Indonesia, Binacipta, 1983, hlm. 76. *Conditio sine qua non* adalah suatu syarat yang dalam hal bagaimanapun harus dipenuhi. Lihat pula Black's Law Dictionary, Ninth Edition, Bryan A Garner Ed, hlm. 333 dan 1511

dan peraturan pelaksanaannya.

Pasal 90 UU Pasar Modal menjelaskan, bahwa dalam kegiatan perdagangan efek, setiap pihak dilarang secara langsung atau tidak langsung:

- a. menipu atau mengelabui pihak lain dengan menggunakan sarana dan/atau cara apapun;
- b. turut serta menipu atau mengelabui pihak lain; dan
- c. membuat pernyataan tidak benar mengenai fakta yang material atau tidak mengungkapkan fakta pada saat pernyataan dibuat dengan maksud untuk menguntungkan atau menghindari kerugian untuk diri sendiri atau pihak lain atau dengan tujuan mempengaruhi pihak lain untuk membeli atau menjual efek.

Sanksi atas pelanggaran terhadap undang-undang pasar modal terdiri dari sanksi administratif dan sanksi pidana. Tindak pidana yang dikenakan adalah pelanggaran dan kejahatan. Pelanggaran yang dilakukan dikenakan sanksi administratif dan kurungan. Bagaimana penegakan hukum pidana pasar modal dilakukan? Ini menjadi persoalan tersendiri sebab Bapepam tidak dapat melakukan penegakan hukum sendiri dalam sistem kenegaraan kita yang menganut *scheiding van machten* atau *distribution of power*.¹²

Akad yang terjadi antara emiten dan investor tunduk pada hukum perdata dengan asas kebebasan berkontrak sebagaimana juga dianut dalam hukum muamalah, sepanjang tidak melanggar hukum, kesusilaan dan ketertiban umum.

Pembatalan atau pengakhiran perjanjian atas dasar ingkar janji dapat diselesaikan melalui asas keseimbangan, keserasian

dan keselarasan atau yang dikenal dengan *restorative justice*, sehingga dengan demikian hak investor tetap terlindungi dan emiten tidak tercemar. Bagaimana jika emiten melanggar prinsip-prinsip syariah dalam menjalankan usahanya? Bapepam sebagai pengawas pasar modal atas laporan investor dapat memeringati emiten agar kembali ke tujuan syariah.

Persoalan lain, bahwa obligasi daerah tidak dijamin oleh Pemerintah Pusat, tetapi dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Persoalannya, bagaimana jika setelah jatuh tempo, emiten tidak dapat mengembalikan utang pokok dan bagi hasil atau margin/*fee* kepada investor?

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah memberi jawaban, bahwa utang pokok, bunga (bagi hasil, margin/*fee*) dan biaya lain dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun berikutnya sampai lunas. Tentu saja *the last resort* adalah pengadilan agama yang menyelesaikan sengketa ekonomi syariah.

Penutup

Kesimpulan

Kedudukan hukum sukuk daerah sebagai alternatif pembiayaan daerah belum mempunyai landasan hukum yang kuat untuk dijadikan dasar penerbitan sukuk, sehingga Pemerintah Daerah belum dapat menerbitkan sukuk daerah.

Hukum terhadap investor pemegang sukuk daerah harus didasarkan pada keseimbangan hak dan kewajiban yang didasarkan pada kaidah hukum memaksa, sebab kepemilikan atas harta benda merupakan salah satu tujuan syariah dan amanat pasal 28 G ayat (1) UUD 1945

Sesuai dengan pasal 33 ayat (4) UUD 1945, perekonomian nasional

12 *Scheiding van machten* (pemisahan kekuasaan) Salah satu syarat *Rechtsstaatsgedachte* (faham Negara hukum) Jerman yang juga dianut di Indonesia, selain syarat adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia (*grondrechten*), *wetmatigheid van het bestuur* dan *rechtspraak*. Berbeda dengan Rule of Law AV Dicey yang dianut Anglo Saxon, unsur pertama bukan perlindungan terhadap hak asasi manusia, tetapi supremacy of law. Lihat Djokosoetono, op-cit, hlm. 106-107

diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi yang berkeadilan, maka konsekuensinya pemerintah harus memberi pilihan peran serta masyarakat dalam pembangunan ekonomi dengan penguatan substansi sukuk daerah dalam peraturan perundang-undangan. Sukuk daerah

sebaiknya diterbitkan dalam bentuk ritel, sehingga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembiayaan proyek pemerintah daerah yang bermanfaat dan sekaligus masyarakat dapat mengawasi terhadap proyek yang dibiayai dengan sukuk daerah.

Daftar Pustaka

- Abdussalam, Hukum Perlindungan Anak, Restu Agung, Jakarta, 2007.
- Agung Wahyono dan Siti Rahayu, Tinjauan Peradilan Anak di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1983.
- Arif Gosita, Masalah Perlindungan Anak, Akademika Presindo, Jakarta, 1989.
- Barda Nawal Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1994.
- C. Cunneen and R. White, Juvenile justice: An Australian erspective, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- D. Challenger, Police Action and the prevention of juvenile delinquency. In A. Borowski and JM. Murray (eds.) Juvenile Delinquency in Australia, Methuen Australia, NSW, 1985.
- Hadi Supeno, Kriminalisasi Anak Tawaran Gagasan Radikal Peradilan Anak Tanpa Pemidanaan, Gramedia, Jakarta, 2010.
- Hari Sasangka, Narkotika dan Psikotropika Dalam Hukum Pidana, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Jack E Bynumn & William E. Thompson, Juvenile Delinquency a Sociological Approach., Allyn and Bacon A Peason Education Company, Boston, 2002.
- Kenneht Folk, Early Intervention: Diversion and Youth Conferencing, A national review of current approach to diverting juvenile from the Criminal Justice System. Australia Government Attorney-general's Departement, Canberra, Commonwealth of Australia, Desember 2003.
- Kevin Haines dan Mark Drakeford, Young People and Youth Justice, Macmillan Press Ltd, Houndmills Basingstoke Hampshire RG21 6XS and London, 1998.
- Kusno Adi, Diversi Sebagai Upaya Alternnatif Penanggulangan Tindak Pidana Narkotika Oleh Anak, UMM Press, Malang, 2009
- Marlina, Pengantar Konsep Diversi dan Restorative Justice dalam Hukum Pidana, Medan, USU Press, 2010.
- Mulyana W. Kusumah, Hukum dan Hak-hak Anak, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Nicholas M.C. Bala, et al.. Juvenile Justice System an International Comparison of Problem and Solutions, Eduacational Publishing Inc, Toronto, 2002.
- Randall G. Shelden, Detention Diversion Advocacy: An Evaluation, Department of Justice, Washington DC U.S. 1997.
- Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1982.
- Supramono, Hukum Narkotika Indonesia, Djambatan, Jakarta, 2001.