

Potensi Sukuk Negara dalam Penanggulangan Defisit Anggaran Potency Sukuk State on Controlling The Budget Deficit

¹Rangga Fajaramdan Raharja, ²Susilo Setiyawan, ³Meidy Haviz
^{1,2,3}Prodi Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Islam Bandung,
Jl. Tamansari No.1 Bandung 40116

email: ¹raharjarangga57@gmail.com, ²Abi_aufa@yahoo.co.id, ³Meidyhaviz@gmail.com

Abstract. The background of this study to the development of Islamic financial instruments, instrumen in the economy that provide an alternative to the public in making a safe investment. For the government of the Islamic financing instruments such as Shariah Securities (SBSN) or also known as sukuk used to cover the budget deficit as well as to strengthen the country's foreign exchange reserves. With government borrowing to the public to avoid the risk of exchange rate, in case of fluctuation of the rupiah against foreign currencies, especially against the US dollar. Sukuk is Sharia Securities Retail or so-called Retail Sukuk are government securities issued by prinsip sharia as evidence for the inclusion of the assets Shariah Securities, which are sold to individuals (retail) or individual Indonesian citizens through the Selling Agent, with the minimum specified volume. Many people also refer to it as Islamic bonds. Sukuk present state as a solution to domestic financing. The growth of sukuk in Indonesia is relatively slow compared with the global trend of sukuk. In fact, this country has the potential to develop the market and awareness of Islamic economic system. This paper attempts to look at the potential for sukuk control the budget deficit.

Keywords: State Sharia Securities, Budget Deficit.

Abstrak. Penelitian ini dilatar belakangi oleh berkembangnya instrumen-instrumen keuangan syariah dalam perekonomian yang memberi alternatif kepada masyarakat dalam melakukan investasi yang aman. Bagi pemerintah instrumen pembiayaan syariah seperti Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau disebut juga sukuk negara digunakan untuk menutup defisit anggaran juga untuk menguatkan cadangan devisa negara. Dengan meminjam kepada masyarakat pemerintah terhindar dari resiko nilai tukar, apabila terjadi gejolak nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing terutama terhadap dollar amerika. Sukuk adalah Surat Berharga Syariah Negara Ritel atau biasa disebut Sukuk Ritel merupakan surat berharga negara yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap Aset Surat Berharga Syariah Negara, yang dijual kepada individu (Ritel) atau perseorangan Warga Negara Indonesia melalui Agen Penjual, dengan volume minimum yang ditentukan. Banyak juga yang menyebutnya sebagai obligasi syariah. Sukuk negara hadir sebagai sebagai sebuah solusi pembiayaan dalam negeri. Pertumbuhan sukuk di Indonesia yang relatif lambat dibandingkan dengan tren global sukuk. Bahkan negara ini memiliki potensi pasar dan kesadaran untuk mengembangkan sistem ekonomi Islam. Tulisan ini mencoba untuk melihat potensi sukuk dalam menanggulangi defisit anggaran.

Kata Kunci: Surat Berharga Syariah Negara, Defisit Anggaran.

A. Pendahuluan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari – 31 Desember). APBN, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban APBN setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang.

Masalah utama kelangsungan APBN adalah masih adanya defisit anggaran. Persoalannya adalah bagaimana dapat menjaga defisit anggaran pada tingkat yang aman sehingga defisit tersebut masih dapat dicarikan pembiayaannya. Penjelasan pasal 12 ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa defisit anggaran dibatasi maksimal sebesar 3 persen dan hutang maksimal 60 persen dari produk domestik bruto (PDB) (Kuncoro, 2011).

Penerbitan Sukuk Negara pada tahun 2008 menjadi sebuah era baru dalam

pengelolaan pembiayaan sekaligus memperkaya instrumen fiskal yang dimiliki oleh pemerintah. Seiring berjalannya waktu, peran Sukuk Negara sebagai instrumen fiskal juga semakin meningkat. Hal ini dapat dilihat dari jumlah penerbitan Sukuk Negara yang terus mengalami tren peningkatan. Pada tahun 2008 penerbitan Sukuk Negara hanya senilai Rp 4,7 triliun. Pada tahun 2012 meningkat menjadi Rp57,09 triliun dan pada tahun 2014 menjadi Rp75,54 triliun. Saat ini penerbitan Sukuk Negara tidak hanya untuk pembiayaan defisit umum APBN, tetapi lebih diarahkan untuk pembiayaan proyek infrastruktur. Hal ini bukan saja sejalan dengan program Kabinet Kerja, tetapi juga sejalan dengan tujuan (*maqosid*) keuangan syariah yang turut menjadi pendorong berkembangnya sektor riil dan memberi *multiplier-effects* bagi pertumbuhan ekonomi. Sejak tahun 2012, pemerintah telah menerbitkan Sukuk Negara seri *Project-Based Sukuk* (PBS) yaitu Sukuk Negara yang menggunakan *underlying* transaksi berupa proyek infrastruktur yang telah tercantum dalam APBN. Dengan begitu, hasil penerbitan (*proceeds*) Sukuk Negara seri PBS disalurkan untuk proyek-proyek yang dijadikan *underlying* penerbitan. Selain itu, sejak tahun 2012 *proceeds* Sukuk Negara Ritel (SR) juga digunakan untuk pembangunan proyek. Total Sukuk Negara yang digunakan untuk pembiayaan proyek sejak tahun 2012 hingga tahun 2014 telah mencapai Rp83,38 triliun. Selain itu, pesatnya pertumbuhan perbankan syariah di Indonesia mendorong BI sebagai otoritas moneter untuk menyediakan beragam instrumen likuiditas guna membantu mengelola *mismatch liquidity* industri keuangan syariah.

B. Landasan Teori

Menurut Rahardja dan Manurung (2004) defisit anggaran adalah anggaran yang memang direncanakan untuk defisit, sebab pengeluaran pemerintah direncanakan lebih besar dari penerimaan pemerintah ($G > T$). Anggaran yang defisit ini biasanya ditempuh bila pemerintah ingin menstimulasi pertumbuhan ekonomi. Hal ini umumnya dilakukan bila perekonomian berada dalam kondisi resesi. Definisi dari defisit anggaran menurut Samuelson dan Nordhaus adalah suatu anggaran dimana terjadi pengeluaran lebih besar dari pajak. Sedangkan menurut Dornbusch, Fischer dan Startz defisit anggaran adalah selisih antara jumlah uang yang dibelanjakan pemerintah dan penerimaan dari pajak. Dornbusch, Fischer, dan Startz mengatakan bahwa Pemerintah secara keseluruhan, terdiri dari Departemen Keuangan bersama Bank Sentral dapat membiayai defisit anggarannya dengan dua cara yaitu dengan menjual obligasi maupun "mencetak uang". Bank Sentral dikatakan "mencetak uang" ketika Bank Sentral meningkatkan stok uang primer, umumnya melalui pembelian pasar terbuka dengan membeli sebagian utang yang dijual Departemen Keuangan (Efendi, 2009).

Dalam keuangan Islam, kebijakan keuangan yang ada harus disesuaikan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh suatu pemerintahan yang islami. Terdapat perbedaan yang mendasar dari tujuan kegiatan ekonomi dalam ekonomi konvensional dengan ekonomi Islami. Tujuan ekonomi konvensional lebih bersifat material dan tidak mempertimbangkan aspek-aspek 'immaterial'. Segala analisis ditujukan untuk mengukur hasil kegiatan tersebut dari sudut pandang keduniaan saja. Sementara ekonomi Islam memiliki tujuan yang sangat komprehensif yang menyangkut aspek material dan spiritual baik untuk kehidupan di dunia maupun kehidupan di akhirat.

Dalam bidang ekonomi, guna memacu pertumbuhan kegiatan perekonomian yang ada, maka langkah kebijakan yang diambil oleh Rasulullah adalah: 1. Membangun masjid sebagai Islamic center yang digunakan selain untuk beribadah juga untuk kegiatan kegiatan lain seperti tempat pertemuan parlemen, kesekretariatan,

mahkamah agung, markas besar tentara, kantor urusan luar negeri, pusat pendidikan, tempat pelatihan bagi para penyebar luas agama, asrama, baitul maal, tempat para dewan dan utusan. 2. Guna memacu kegiatan ekonomi maka Rasulullah mempersaudarakan antara kaum mujahirin dengan kaum anshar. Kelompok anshar memberikan sebagian dari harta mereka kepada kaum muhajirin untuk dipergunakan dalam kegiatan produksi sampai kaum muhajirin dapat melangsungkan kehidupannya. Ditinjau dari sudut analisis ekonomi Islam, kebijakan mempersaudarakan kaum muhajirin dengan kaum anshar ternyata memberikan dampak ekonomi yang sangat besar. Persaudaraan itu ternyata telah membuat Negeri Madinah sebagai suatu negeri yang makmur di kemudian hari.

Anggaran negara adalah urat nadi bagi suatu negara dalam menjalankan pemerintahan. Pengertian anggaran (budget) menurut Robert D Lee, Jr dan Ronald W Johnson adalah “*A document or a collection of documents that refer to the financial condition of an organization (family, corporation, government), including information on revenues, expenditures, activities, and purposes or goals*”. Terjemahan bebas pengertian anggaran tersebut adalah dokumen yang menunjukkan kondisi atau keadaan keuangan suatu organisasi (keluarga, perusahaan, pemerintah) yang menyajikan informasi mengenai pendapatan, pengeluaran, aktivitas dan tujuan yang hendak dicapai.

Pengertian Anggaran Menurut Munandar (2001:11) defenisi anggaran adalah “suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yang dinyatakan dalam unit atau kesatuan moneter yang berlaku untuk jangka waktu yang akan datang.” Anggaran juga dapat diartikan sebagai istilah perencanaan untuk pengendalian laba menyeluruh dapat didefinisikan secara luas sebagai suatu anggaran sistematis dan formal untuk perencanaan, pengkoordinasian dan pengendalian tanggung jawab manajemen (Welsch, 2000:5).

Salah satu permasalahan ekonomi yang seringkali terjadi di berbagai negara ialah defisit anggaran. Jika pemerintah melakukan pengeluaran lebih banyak dibandingkan penerimaan pajak, maka salah satu alternatif pembiayaannya adalah dengan menciptakan utang dalam negeri maupun luar negeri. Defisit anggaran dapat ditunjukkan pada keseimbangan perekonomian terbuka.

Defisit yang disesuaikan secara siklis didasarkan pada estimasi mengenai beberapa pengeluaran pemerintah dan penerimaan pajak yang terjadi jika perekonomian beroperasi pada tingkat output dan kesempatan kerja alamiah. Adapun salah satu penelitian mengenai utang luar negeri menjelaskan, bahwa peningkatan utang luar negeri pemerintah disebabkan oleh defisit anggaran pemerintah (DAP), defisit tabungan-investasi (DSI), defisit transaksi berjalan (DTB), dan pembayaran cicilan pokok dan bunga utang. Variabel-variabel tersebut mempengaruhi peningkatan utang luar negeri secara positif signifikan (Syaparuddin dan Dahmiri, 2010). Untuk menutupi defisit anggaran, salah satu cara yang saat ini dilakukan adalah menerbitkan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau disebut juga sukuk negara.

Pada GBHN 1999-2004 dijabarkan dalam Program Pembangunan Nasional (Propernas) 2000-2004 dan Rencana Pembangunan Tahunan (Rapeta) 2001 dan (Repeta) yang menyatakan bahwa pinjaman luar negeri secara bertahap harus dikurangi. Jumlah utang luar negeri yang besar akan mempengaruhi ekspetasi masyarakat melalui penilaian terhadap prospek yang dikenal dengan situasi *debt overhang effect*, artinya situasi dimana pembayaran yang harus dilakukan terhadap utang luar negeri akan menyerap seluruh sumber daya pembangunan yang pada akhirnya akan mendorong krisis ekonomi (Lukita, 2009).

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kebijakan defisit APBN menunjukkan bahwa pemerintah masih sangat membutuhkan dana untuk pembangunan ekonomi yaitu sarana dan prasarana, kualitas sumber daya manusia dan kelembagaan-kelembagaan ekonomi modern. Untuk itu pemerintah sudah seharusnya menyediakan dana dalam APBN dalam porsi yang besar untuk pembangunan ekonomi. Semakin banyak pengeluaran tentunya akan semakin menambah defisit APBN. Kebijakan defisit APBN diambil oleh pemerintah guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi (pro-growth) yang membawa konsekuensi untuk mencari sumber pembiayaan. Potensi yang besar dalam pembiayaan dalam negeri sudah selayaknya dimanfaatkan oleh pemerintah, salah satunya dengan menerbitkan SBN sehingga dapat digunakan untuk pembiayaan defisit APBN.

Pembiayaan defisit fiskal dengan SBN atau obligasi di antaranya melalui penerbitan sukuk negara menjadi alternatif bagi sebagian besar negara-negara berkembang (emerging markets) saat ini. Peningkatan stok obligasi pemerintah dipengaruhi oleh faktor permintaan dan penawaran. Dari sisi permintaan, peningkatan stok obligasi domestik bersumber dari meningkatnya outlet untuk instrumen investasi bagi perusahaan dan perbankan. Selain itu relatif lebih rendahnya suku bunga di negara-negara industri dan stabilnya perekonomian emerging market juga semakin meningkatkan demand untuk obligasi pemerintah domestik. Adapun dari sisi penawaran, krisis keuangan dan program rekapitalisasi perbankan memberikan kontribusi yang sangat signifikan pada kenaikan utang domestik pemerintah yang berakibat pada peningkatan penerbitan surat berharga pemerintah.

Penggunaan utang domestik untuk pembiayaan defisit pemerintah dengan jalan penerbitan surat berharga atau obligasi tidak terlepas dari pertimbangan cost dan benefit-nya terhadap perekonomian. Literatur yang membahas mengenai keterkaitan langsung antara utang domestik pemerintah terhadap perekonomian serta transmisinya ke sektor keuangan dan sektor riil khususnya di negara-negara berkembang sebagaimana dikemukakan oleh Hauner (2006) masih terbatas. Hal ini dikarenakan pembiayaan domestik baru berkembang khususnya setelah terjadinya krisis Asia pada penghujung 1990-an. Pembiayaan defisit fiskal bagi negara berkembang sebelumnya lebih banyak bertumpu pada pinjaman lunak luar negeri. Sejauh ini kritik mengenai penggunaan utang domestik untuk pembiayaan defisit fiskal adalah dampaknya terhadap pinjaman pihak swasta, sustainabilitas utang, sustainabilitas fiskal, melemahnya efisiensi perbankan serta risiko inflasi (Abbas dan Christensen, 2007).



Gambar 1. Defisit Anggaran dan Outstanding Sukuk

Dilihat dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 defisit anggaran mengalami peningkatan dari tahun ke tahunnya. Dan jika pemerintah terus menggunakan kebijakan defisit anggaran maka salah satu instrumen pembiayaannya yaitu dengan menggunakan sukuk negara (SBSN). Agar target pemerintah tercapai untuk membenahi masalah pembangunan negara.

Kemudian dilihat dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 SBSN atau juga dikenal sebagai sukuk negara mengalami perkembangan yang menggembirakan. SBSN akan terus tumbuh mengingat SBSN merupakan salah satu instrumen pembiayaan utama pemerintah. Perkembangan yang baik pada penerbitan SBSN juga tidak lepas dari faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi penerbitan sukuk negara oleh pemerintah Indonesia yaitu faktor pendanaan stimulus fiskal yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pembangunan infrastruktur dan untuk membiayai defisit APBN (Rini,2012). Penerbitan SBSN sendiri dapat dilakukan oleh pemerintah secara langsung atau melalui perusahaan penerbit SBSN.

Hasil dari penelitian ini bahwa sukuk berpotensi sebagai instrumen pembiayaan negara terutama untuk penanggulangan defisit anggaran. Dilihat dari tahun ke tahunnya outstanding sukuk pun mengalami peningkatan. Pada tahun 2011 hingga 2015 outstanding sukuk menyumbang pembiayaan yang cukup besar dari pemasukan negara yang lainnya. Hal tersebutlah yang dapat menjadi dasar bahwa sukuk sangat berpotensi sebagai sumber pembiayaan, terutama di Indonesia.

D. Kesimpulan

Dalam kamus ekonomi, defisit adalah jumlah uang yang dibutuhkan lebih kecil dari jumlah uang yang didapat. Demikian defisit yang terjadi pada negara, dimana pengeluaran atau pembiayaan pemerintah lebih besar dari pada pendapatan. Pemerintah menjadikan defisit sebagai alat untuk meningkatkan pertumbuhan. Implementasi sukuk di Indonesia masih digunakan untuk menutup defisit APBN, besaran perolehan dana sukuk tidak terlihat dalam nota keuangan APBN karena dia termasuk kedalam surat berharga syariah negara. Oleh karena itu dana sukuk dari hasil penerbitan atau pelelangan masuk menjadi satu dalam satu rekening pada penerimaan lain, sehingga tidak terlihat kemana dana sukuk itu di alokasikan, atau untuk alokasi defisit bagian mana dalam APBN. Pemanfaatan dana SBSN masih belum mengenai sasaran sektor riil negara.

Dalam kacamata ekonomi islam, konsep desisit sangat dihindari. Karena defisit menunjukkan perilaku “besar pasak dari pada tiang”. Suatu negara sebisa mungkin menghindari defisit dalam mengelola keuangan publik. Dalam keuangan publik islam belanja negara disesuaikan dengan pemasukan. Dibuat klasifikasi pengeluaran negara menurut sumbernya, sehingga dalam pengelolaan dan alokasinya diharapkan akan tertib, transparan dan terinci. Sistem keuangan publik islam ditandai dengan transparansi, transparansi dalam masalah keuangan publik mengantarkan kepada pemahaman rakyat atas politik keuangan yang diterapkan oleh pemerintah. Seluruh pengeluaran disesuaikan dengan pendapatan harta yang ada. Pengeluarannya pun sangat disiplin, karena alokasinya disesuaikan juga dengan dari mana perolehan dana tersebut.

Sukuk berpotensi untuk dikembangkan sebagai alternatif pembiayaan pembangunan di Indonesia, khususnya pembangunan infrastruktur yang menyerap dana besar. Sukuk yang dapat diterbitkan adalah sukuk yang selain menyerap dana dari pasar lokal, juga dapat menyerap dana global atau lintas negara. Selain pemerintah yang dapat menerbitkan sovereign sukuk atau sukuk negara, maka korporasi merupakan mitra pemerintah dalam menyerap dana baik lokal maupun

global untuk pembiayaan pembangunan, khususnya infrastruktur. Selanjutnya pemerintah dan swasta dapat bekerja sama, dimana setiap pelaku usaha swasta yang menerbitkan sukuk menjadi afiliasi atau memiliki hubungan dengan pemerintah.

Indonesia masih belum optimal mempersiapkan infrastruktur yang dapat menghasilkan human capital atau sumber daya manusia yang siap mendukung pasar sukuk khususnya, dan aktivitas ekonomi syariah pada umumnya. Hal ini terlihat belum banyak institusi pendidikan atau pun pusat studi yang menghasilkan tenaga berpendidikan syariah yang handal.

E. Saran

1. Diperlukan *political will* yang kuat dari pemerintah untuk menyiapkan infrastruktur baik legal maupun sumber daya manusia yang handal untuk mendukung pengembangan pasar *sukuk* di Indonesia.
2. Diperlukan mekanisme yang tepat bagi hubungan pemerintah-swasta dalam menyerap dana lokal dan global melalui penerbitan *sukuk*.
3. Diperlukan kerjasama antara perguruan tinggi, pusat studi atau institusi yang sudah ada dengan perguruan tinggi dan institusi di negara-negara yang sudah mapan dalam pengembangan sumber daya manusia di bidang ekonomi syariah.
4. Harapannya sukuk akan lebih dominan dalam pembiayaan Negara dibandingkan dengan pinjaman luar negeri. Karena bagaimanapun sukuk dipastikan mempunyai resiko yang lebih rendah dibandingkan pinjaman luar negeri dipandang dari berbagai aspek seperti tingkat biaya dan kedaulatan ekonomi Negara.

Daftar Pustaka

- Azwar Iskandar. 2014, "*Pengaruh Penerbitan Sukuk Negara Sebagai Pembiayaan Defisit Fiskal dan Kondisi Ekonomi Makro Terhadap Perkembangan Perbankan Syariah di Indonesia*". Jurnal Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN) Vol.II/XII/2014 - ISSN 0852-6737 : 1-21
- Bahril Datuk 2014 "*Sukuk, Dimensi Baru Pembiayaan Pemerintah Untuk Pertumbuhan Ekonomi*". Medan JURNAL RISET AKUNTANSI DAN BISNIS Vol 14 No . 1 / Maret 2014
- Dede Abdulah Fatah. 2011, *Perkembangan Obligasi Syariah (sukuk) di Indonesia: analisis peluang dan tantangan*. Jakarta: al 'adalah vol x no.1 januari 2011
- Diyanti, 2010. "*Tinjauan Ekonomi Islam Terhadap Alokasi Dana Sukuk dalam APBN*". Skripsi. Fakultas syariah dan hukum. UIN Jakarta.
- Dr Lastuti Abubakar, S.H., M.H. 2015, "*Potensi Penerbitan Sukuk Sebagai Alternatif Pembiayaan di Indonesia*". Fakultas hukum UNPAD
- Nota Keuangan dan APBN diakses dari www.anggaran.depkeu.go.id tanggal 27 oktober 2016
- Outstanding Sukuk diakses dari www.bi.go.id tanggal 9 november 2016