

**PEMANFAATAN BARANG MILIK NEGARA SEBAGAI
DASAR BAGI PENERBITAN SURAT BERHARGA SYARIAH
NEGARA DITINJAU DARI SISTEM HUKUM JAMINAN
DAN SISTEM HUKUM KEBENDAAN NASIONAL**

Oleh :

Usman Arif Murtopo, S.H., M.H.

Email : muntilaner@yahoo.com

Abstract

Term National Development Plan for 2005-2025 is a series of sustainable development efforts covering all aspects of society, nation and state. The series of the development effort includes development activities that take place endlessly, by raising the level of welfare of generation after generation. Implementation of the efforts made in the context of fulfilling the needs of the present without compromising the ability of future generations. One form of Islamic financial instruments which have been widely published both by corporate and state securities is based on sharia principles, or internationally known as Sukuk. Islamic financial instruments is different from the conventional securities. Another difference between the principle of securities based on sharia principles in exchange for not using the concept of interest as it is known in the international financial instruments.

Keywords : Utilization, State Property, Islamic State Securities.

PENDAHULUAN

Landasan perencanaan pembangunan nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN¹.

Perubahan UUD 1945 yang mengatur Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN secara pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden. Rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden pada saat kampanye kedalam rencana pembangunan².

Sesuai dengan tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tersurat dalam naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial³.

Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut hanya dapat dicapai dengan cara melaksanakan pembangunan nasional. Penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Nasional Tahun 2005-2025 yang dimaksud dengan pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945. Rangkaian upaya pembangunan tersebut memuat kegiatan pembangunan yang berlangsung tanpa henti, dengan menaikkan tingkat kesejahteraan masyarakat dari generasi demi generasi. Pelaksanaan upaya tersebut dilakukan dalam konteks memenuhi

¹ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, bagian Umum paragraf kedua dasar pemikiran.

² Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, bagian proses perencanaan.

³ Alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

kebutuhan masa sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya⁴.

Untuk melaksanakan pembangunan diperlukan dana yang sangat besar, dalam laman Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan, APBN 2011 disebutkan dana yang dibutuhkan untuk belanja negara sebesar Rp.1.229.558,5 (dalam miliar rupiah) sedangkan pendapatan negara dan hibah sebesar Rp.1.104.902,0 (dalam miliar rupiah), sehingga ada defisit sebesar Rp. 8.979,8 (dalam miliar rupiah). Kekurangan dana/defisit tersebut ditutup dari pembiayaan dalam negeri dan pembiayaan luar negeri. Pembiayaan dalam negeri terdiri dari perbankan dalam negeri dan non-perbankan dalam negeri. Pembiayaan luar negeri terdiri dari penarikan pinjaman luar negeri (*bruto*), penerusan pinjaman (SLA), dan pembayaran cicilan pokok utang luar negeri⁵.

Untuk mengurangi ketergantungan dengan dana dari luar negeri diperlukan pemikiran yang kreatif cara mendapatkan dana yang lebih murah dengan disertai upaya pengelolaan keuangan negara secara optimal. Hal tersebut dapat dicapai melalui peningkatan efisiensi dalam pengelolaan

aset negara dan pengembangan sumber pembiayaan anggaran negara, guna meningkatkan daya dukung APBN dalam menggerakkan pembangunan sektor ekonomi secara berkesinambungan⁶.

Menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara selanjutnya disebut UU SBSN, pengembangan berbagai alternatif instrumen pembiayaan anggaran negara, salah satunya instrumen pembiayaan yang berdasarkan prinsip syariah guna memobilisasi dana publik secara luas perlu segera dilaksanakan. Instrumen keuangan yang akan diterbitkan harus sesuai dengan prinsip-prinsip syariah, memberikan kepastian hukum, transparan, dan akuntabel. Tujuan hal tersebut antara lain: (1) memperkuat dan meningkatkan peran sistem keuangan berbasis syariah di dalam negeri; (2) memperluas basis pembiayaan anggaran negara; (3) menciptakan *benchmark* instrumen keuangan syariah baik di pasar keuangan syariah domestik maupun internasional; (4) memperluas dan mendersivikasi basis investor; (5) mengembangkan alternatif instrumen investasi baik bagi investor dalam negeri maupun luar negeri yang mencari instrumen keuangan berbasis syariah; dan (6)

⁴ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 bagian umum paragraf kelima.

⁵ Diakses dari halaman elektronik www.perbendaharaan.go.id

⁶ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara bagian umum paragraf pertama.

mendorong pertumbuhan pasar keuangan syariah di Indonesia⁷.

Konsep keuangan Islam didasarkan pada prinsip moralitas dan keadilan. Dasar operasionalnya yakni syariah Islam yang bersumber Al Quran, Hadist dan Ijma. Instrumen pembiayaan syariah harus selaras dan memenuhi prinsip syariah, yaitu antara lain transaksi yang dilakukan oleh para pihak harus bersifat adil, halal, *thayyib*, dan maslahat. Transaksi dalam keuangan Islam harus terbebas dari: (1) *riba*, yaitu unsur bunga atau *return* yang diperoleh dari penggunaan uang untuk mendapatkan uang (*money for money*); (2) *maysir*, yaitu unsur spekulasi, judi, dan sikap untung-untungan; dan (3) *gharar*, yaitu unsur ketidakpastian yang antara lain terkait dengan penyerahan, kualitas, kuantitas. Karakteristik lain dari penerbitan instrumen keuangan syariah yaitu memerlukan adanya transaksi pendukung (*underlying transaction*), yang tata cara dan mekanismenya bersifat khusus dan berbeda dengan transaksi keuangan pada umumnya. Mengingat instrumen keuangan berdasarkan prinsip syariah sangat berbeda dengan instrumen keuangan konvensional, maka perlu adanya pengaturan secara khusus, baik yang

menyangkut instrumen maupun perangkat yang diperlukan⁸.

Salah satu bentuk instrumen keuangan syariah yang telah banyak diterbitkan baik oleh korporasi maupun negara adalah surat berharga berdasarkan prinsip syariah, atau secara internasional dikenal dengan istilah *Sukuk*. Instrumen keuangan syariah ini berbeda dengan surat berharga konvensional. Perbedaan yang prinsip antara lain surat berharga berdasarkan prinsip syariah menggunakan konsep imbalan bukan bunga sebagaimana dikenal dalam instrumen keuangan internasional dan diperlukannya sejumlah tertentu aset yang digunakan sebagai dasar untuk melakukan transaksi⁹.

Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Penelitian memiliki tujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, termasuk penelitian hukum. Penelitian hukum berbeda dengan penelitian sosial karena hukum tidak termasuk kategori ilmu sosial. Ilmu hukum

⁷ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara bagian umum paragraf kedua.

⁸ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara bagian umum paragraf ketiga.

⁹ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara bagian umum paragraf keempat.

adalah *sui generis*¹⁰ artinya hukum merupakan ilmu yang mempunyai karakter sendiri.

Metode pendekatan masalah yang digunakan, adalah pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan segala peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu-isu hukum yang diteliti. Pendekatan Konsep (*conceptual approach*) yaitu beranjak dari pandangan sarjana dan doktrin-doktrin hukum yang terkait dengan isu-isu hukum. Penelitian hukum yuridis normatif yang menggambarkan berbagai permasalahan hukum berkaitan dengan Surat Berharga Syariah Negara. Penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang timbul. Hasil yang hendak dicapai adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya¹¹.

PEMBAHASAN

1. Makna dari hak manfaat yang dimaksud dalam UU SBSN

Menurut kamus bahasa Indonesia, kata makna mempunyai arti “arti atau maksud suatu kata-kata,” sedangkan definisi

mempunyai arti “kalimat yang menjelaskan tentang makna, keterangan atau arti tentang sesuatu istilah.” Hak manfaat terdiri dari dua suku kata hak dan manfaat. Menurut kamus bahasa Indonesia hak berarti “betul, benar, kuasa atas suatu benda” sedangkan manfaat berarti “guna, faedah, laba¹².” Dengan demikian arti kata hak manfaat dapat diartikan kuasa atas suatu benda yang berguna.

Penggunaan BMN sebagai aset SBSN dilakukan Menteri Keuangan dengan cara menjual atau menyewakan hak manfaat atas BMN atau cara lain yang sesuai dengan akad yang digunakan dalam penerbitan SBSN¹³. Aset SBSN dimaksud dapat disewa kembali oleh Menteri Keuangan berdasarkan suatu akad¹⁴. BMN yang akan menjadi aset SBSN jika sedang dipergunakan oleh instansi pemerintah, maka Menteri Keuangan terlebih dahulu memberitahukan kepada instansi pemerintah pengguna BMN¹⁵. Jangka waktu penyewaan aset SBSN oleh pemerintah kepada perusahaan penerbit SBSN ditetapkan

¹⁰ Philipus M. Hadjon, Tatik Sri Djatmiati, 2005, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 1.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana: Jakarta, 2008, hlm. 89.

¹² Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, Indrawan WS, Lintas Media, Jombang

¹³ Pasal 11 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

¹⁴ Pasal 11 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

¹⁵ Pasal 11 ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

paling lama 60 (enam puluh) tahun¹⁶. Menteri Keuangan wajib membeli kembali aset SBSN, membatalkan akad, dan mengakhiri akad penerbitan SBSN lainnya pada saat SBSN jatuh tempo¹⁷. Pembelian kembali aset SBSN, pembatalan akad sewa dan pengakhiran akad penerbitan SBSN lainnya, Menteri Keuangan membayar nilai nominal SBSN atau kewajiban pembayaran lain sesuai akad penerbitan SBSN kepada pemegang SBSN¹⁸.

Sesuai Pasal 1 angka 16 UU SBSN yang dimaksud dengan "Hak Manfaat adalah hak untuk memiliki dan mendapatkan hak penuh atas pemanfaatan suatu aset tanpa perlu dilakukan pendaftaran atas kepemilikan dan hak tersebut"¹⁹. Dari pengertian tersebut dapat diambil beberapa unsur sebagai berikut:

- 1) hak untuk memiliki dan mendapatkan hak penuh atas pemanfaatan suatu aset;
- 2) tanpa perlu dilakukan pendaftaran atas kepemilikan dan hak tersebut.

Menurut penjelasan Pasal 11 Ayat (1) UU SBSN penggunaan BMN sebagai aset SBSN dengan cara menjual atau

menyewakan hak manfaat atas BMN adalah "pemindahtanganan BMN bersifat khusus dan berbeda dengan pemindahtanganan BMN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Sifat pemindahtanganan dimaksud, antara lain:

- (i) penjualan dan/atau penyewaan dilakukan hanya atas Hak Manfaat BMN;
- (ii) tidak terjadi pemindahan hak kepemilikan (*legal title*) BMN;
- (iii) tidak dilakukan pengalihan fisik BMN sehingga tidak mengganggu penyelenggaraan tugas Pemerintahan.

Penjualan dan penyewaan Hak Manfaat BMN dilakukan dalam struktur SBSN Ijarah. Cara lain yang sesuai dengan akad yang digunakan dalam rangka penerbitan SBSN antara lain, penggunaan BMN sebagai bagian penyertaan dalam rangka kerja sama usaha dalam struktur SBSN Musyarakah (*partnership*)²⁰.

Penggunaan BMN sebagai Aset SBSN tidak mengurangi kewenangan instansi pengguna BMN untuk tetap menggunakan BMN sesuai dengan penggunaan awalnya, sehingga tanggung jawab untuk pengelolaan BMN ini tetap melekat pada instansi pengguna BMN sesuai peraturan perundang-undangan. Pemberitahuan

¹⁶ Pasal 11 ayat 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

¹⁷ Pasal 12 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

¹⁸ Pasal 12 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

¹⁹ Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

²⁰ Penjelasan Pasal 11 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

penggunaan BMN sebagai Aset SBSN kepada instansi Pemerintah pengguna BMN bukan merupakan permintaan persetujuan atau pertimbangan²¹. Berdasarkan struktur SBSN *Akad Ijarah-Head Lease and Sub Lease*, jangka waktu penyewaan Aset SBSN dari Pemerintah kepada Perusahaan Penerbit SBSN lebih panjang dari jangka waktu penyewaan SBSN dari Perusahaan Penerbit SBSN kepada Pemerintah²². Kewajiban pembayaran lain sesuai akad penerbitan SBSN antara lain berupa sisa Nilai Nominal SBSN yang pelunasannya dilakukan dengan cara amortisasi dan Imbalan yang belum dibayarkan²³.

Pemanfaatan BMN sebagai aset SBSN merupakan bentuk khusus pemanfaatan BMN yang diatur dalam UU SBSN. Semula BMN yang hanya merupakan kekayaan negara yang tidak mempunyai nilai ekonomis, karena hanya digunakan untuk menunjang tugas dan fungsi pemerintahan. Berdasarkan UU SBSN konsep BMN yang tidak mempunyai nilai ekonomis diubah menjadi BMN yang mempunyai nilai ekonomis dengan tidak menghilangkan fungsi BMN sebagai sarana

untuk menunjang tugas dan fungsi pemerintahan. Pemunculan nilai ekonomis BMN didasarkan dengan munculnya hak manfaat. Dalam konsep penerbitan SBSN hak manfaat inilah yang dijual atau disewakan kepada perusahaan penerbit SBSN. Perusahaan penerbit SBSN menurut UU SBSN adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan ketentuan undang-undang SBSN untuk melaksanakan kegiatan penerbitan SBSN²⁴. Perusahaan penerbit SBSN bertindak selaku wali amanat, dalam hal SBSN diterbitkan oleh perusahaan penerbit SBSN²⁵.

Wali amanat adalah pihak yang mewakili kepentingan pemegang SBSN sesuai dengan yang diperjanjikan²⁶. Wali amanat mempunyai tugas antara lain:

- a. melakukan perikatan dengan pihak lain untuk kepentingan pemegang SBSN;
- b. mengawasi aset SBSN untuk kepentingan pemegang SBSN;
- c. mewakili kepentingan lain pemegang SBSN, terkait dengan perikatan dalam rangka penerbitan SBSN²⁷;

²¹ Penjelasan Pasal 11 ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

²² Penjelasan Pasal 11 ayat 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

²³ Penjelasan Pasal 12 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

²⁴ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

²⁵ Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

²⁶ Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

²⁷ Pasal 15 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

Apabila ditelusuri lebih lanjut latar belakang munculnya hak manfaat adalah tidak diperbolehkannya pemindahtanganan BMN yang sedang digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan dan larangan BMN untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat/daerah dan larangan BMN digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman. Jika ditelusuri lebih lanjut penciptaan hak manfaat yang kemudian dijual atau disewakan kepada perusahaan penerbit SBSN adalah mirip atau identik dengan proses sekuritisasi aset.

Pengertian sekuritisasi adalah proses transformasi dari aset-aset keuangan (biasanya tagihan atau piutang) yang tidak dapat segera diubah menjadi dana likuid, dengan cara menerbitkan efek yang mudah dijual kepada investor dengan jaminan aset tersebut. Tujuan dari proses sekuritisasi adalah meningkatkan kemampuan likuiditas kreditur awal. Dari sisi kepentingan investor, sekuritisasi aset ini dapat memberikan peluang hasil yang bagus, jika investor memutuskan untuk membeli efek beragun aset ini. Sekuritisasi dilakukan dengan cara kreditur awal menjual aset keuangannya kepada badan hukum yang khusus (*special purpose vehicle*) didirikan untuk itu. Badan hukum tersebut membiayai

pembelian dengan menerbitkan efek dengan jaminan yang dibeli sebelumnya²⁸.

Menurut Adrian Sutedi, pada dasarnya sesuai UU SBSN dan *best practice*, transaksi atas aset SBSN hanyalah terhadap hak manfaatnya saja (*beneficial ownership*), dan tidak terjadi peralihan kepemilikan atas fisik aset tersebut, sehingga transaksi tersebut tidak memiliki nilai tambah.²⁹ Menurut Gunawan Widjaja, dalam tradisi hukum *Anglo Saxon* yang mengakui *court of equity*, sejalan dengan pengakuan dua jenis kepemilikan, dikenal juga dua jenis pengalihan hak milik. Pengalihan hak milik yang pertama adalah pengalihan hak milik yang sempurna, melalui mekanisme *true sale*, yang mengalihkan kedua jenis kepemilikan tersebut. Sementara itu, pengalihan hak milik yang tidak memenuhi *true sale* hanya mengalihkan *beneficial ownership* saja, tanpa pengalihan *legal ownership*. Dalam hal ini jelaslah bahwa pengertian pengalihan hak milik dalam tradisi hukum *Anglo Saxon* berbeda dengan pengertian peralihan hak milik menurut tradisi hukum Eropa Kontinental.³⁰

²⁸ M. Irsan Nasarudin, dkk, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 200.

²⁹ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Obligasi dan Sukuk*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 142.

³⁰ Gunawan Widjaja, *Transplantasi Trust Dalam KUH Perdata, KUHD, dan Undang-Undang Pasar Modal Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm 526.

Sesuai risalah sidang pengujian undang-undang nomor 143/PUU-VII/2009 tanggal 16 Februari 2010 saksi ahli dari Pemerintah Saudara Ary Zaulfikar, S.H. menyampaikan dasar penerbitan SBSN ini didasarkan pada hukum positif kita yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mengenai Perbendaharaan Negara dan yang kedua mengenai Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 yang merupakan *lex specialis* dari penggunaan aset BMN itu sendiri, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah.

Ada empat hal yang ingin kami sampaikan dalam kesempatan sidang pleno ini, yaitu pertama penggunaan BMN dalam penerbitan SBSN atau sukuk negara sesuai Undang-Undang SBSN, kedua BMN dalam penerbitan sukuk negara bukan sebagai *collateral* atau jaminan. Jadi BMN dalam penerbitan ini tidak dibebankan satu hak pembebanan apapun terkait dengan hak-hak keperdataan, ketiga dalam hal kondisi *event of default* oleh Pemerintah dalam pembayaran imbalan maupun nilai sukuk apakah BMN dapat dieksekusi oleh investor? Dan yang keempat, dokumen-dokumen yang diperlukan dalam penerbitan sukuk negara.

1. Penggunaan BMN dalam penerbitan SBSN atau sukuk negara sesuai Undang-Undang SBSN:

- a. Bahwa di dalam penggunaan BMN dalam penerbitan SBSN. SBSN adalah surat berharga negara yang merupakan instrumen pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dan bertujuan untuk membiayai APBN. Jadi sebagaimana tadi disampaikan juga keterangan oleh Pemerintah pada gilirannya karena ini merupakan instrumen pembiayaan untuk membiayai APBN, pada gilirannya akan digunakan juga untuk menyediakan fasilitas yang layak sebagaimana yang diamanatkan di dalam Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Dasar penerbitan SBSN adalah aset SBSN, yang berupa BMN yang memiliki nilai ekonomis sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 butir 3 dan Pasal 10, Pasal 11 Undang-Undang SBSN *juncto* Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 69 sampai dengan 72. Apa yang dimaksud dengan dasar penerbitan SBSN? Artinya, nilai ekonomis atas BMN dijadikan dasar dalam menetapkan nilai nominal sukuk negara.
- c. Atas penggunaan BMN tersebut juga wajib memperoleh persetujuan DPR, Pasal 9 ayat (1) *juncto* Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang SBSN. Jadi

- dengan demikian di dalam penggunaan BMN itu sendiri Pemerintah juga mendapatkan persetujuan dari DPR sebagaimana diamanatkan baik di dalam Undang-Undang SBSN maupun Undang-Undang Perbendaharaan Negara.
- d. Mekanisme penggunaan BMN dengan cara menjual atau menyewakan hak manfaat atas BMN atau cara lain sesuai dengan akad yang digunakan. Penekanan di dalam penjualan dan penyewaan adalah hak manfaat, sebagaimana tadi telah diampaikan oleh Pemerintah bahwa pemindahan BMN dalam konteks aset BMN bersifat khusus. Pertama penjualan dan/atau penyewaan dilakukan hanya atas hak manfaat, kedua tidak terjadi pemindahan hak kepemilikan (*legal title*), ketiga tidak dilakukan pengalihan fisik BMN sehingga sama sekali tidak mengganggu penyelenggaraan tugas Pemerintah. Hal sebagaimana diatur juga di dalam penjelasan dalam paragraf 1 Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang SBSN.
2. BMN bukan sebagai *collateral* atau jaminan. Mengingat sukuk negara merupakan surat berharga negara maka pembeli sukuk negara (investor) hanya memegang bukti kepemilikan baik dalam bentuk warkat atau tanpa warkat vide Pasal 2 berikut Penjelasan Undang-Undang SBSN. Investor tidak memegang jaminan kebendaan atas BMN. Investor hanya memiliki bukti kepemilikan surat berharga yang pembayarannya dijamin oleh Pemerintah, merujuk Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang SBSN. Sehingga dengan demikian, dalam struktur sukuk negara tidak ada aset SBSN atau BMN yang dijamin dalam bentuk jaminan kebendaan, hak tanggungan atau bentuk lainnya, gadai dan lain sebagainya kepada investor.
 3. Dalam hal terjadi kondisi *event of default*, Pemerintah wajib menyediakan pembayaran imbalan dan nilai nominal dalam APBN, hal tersebut diatur di dalam Pasal 9 ayat (3) dan penjelasannya *juncto* Pasal 12 Undang-Undang SBSN. Dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Perbendaharaan Negara, APBN dalam satu tahun anggaran meliputi salah satunya penerimaan yang perlu dibayar kembali baik dalam tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Artinya Pemerintah dalam konteks penerbitan SBSN ini sudah mengalokasikan pembayaran terhadap imbalan maupun nilai nominal apabila jatuh tempo sukuk negara tersebut.

Dalam hal terjadi *event of default*, pemegang sukuk sekali lagi tidak mempunyai hak untuk mengeksekusi aset SBSN, mengingat aset SBSN bukan objek jaminan dan investor tidak memegang hak jaminan kebendaan, sehinggal investor hanya dapat menuntut Pemerintah untuk membayar kewajiban atas imbalan dan nilai nominal dari sumber-sumber lain dari APBN sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang SBSN. Mekanisme dari pembayaran kembali jika jatuh tempo, Pemerintah akan membeli kembali hak manfaat atas aset SBSN yang dijadikan dasar penerbitan dari sumber dana yang dialokasikan dalam APBN. Hal tersebut diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang SBSN.

4. Dokumen-Dokumen Yang Diperlukan

Dalam Penerbitan Sukuk Negara SBSN yang pernah diterbitkan oleh Pemerintah adalah SBSN Ijarah *sell and lease back*. Dalam penerbitan SBSN ini ada tiga transaksi, transaksi pertama dilakukan secara bersamaan.

a. Antara Pemerintah dengan perusahaan penerbit SBSN Indonesia. Perusahaan penerbit SBSN Indonesia ini adalah perusahaan yang didirikan berdasarkan PP Nomor 57 Tahun 2008. Antara Pemerintah dengan

perusahaan penerbit SBSN Indonesia menandatangani suatu perjanjian jual beli *akad ba'i* atas hak manfaat BMN dari Pemerintah selaku penjual kepada perusahaan penerbit SBSN Indonesia selaku pembeli. Perusahaan penerbit SBSN ini adalah perusahaan yang didirikan oleh Pemerintah. Dimana Pemerintah menjual hak manfaat atas BMN kepada perusahaan penerbit SBSN Indonesia.

b. Kemudian perusahaan penerbit SBSN menerbitkan SBSN sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap aset SBSN. Jadi dari dasar nilai ekonomis terkait dengan BMN itu dijadikan dasar dalam penerbitan sukuk nilai nominal sama dengan nilai aset BMN.

c. Pada saat yang bersamaan juga antara perusahaan penerbit SBSN dan Pemerintah menandatangani suatu perjanjian sewa menyewa akad ijarah, dimana Pemerintah menyewa aset SBSN kepada perusahaan penerbit SBSN Indonesia untuk digunakan dalam menjalankan kegiatan umum pemerintahan dan/atau untuk kepentingan Pemerintah. Pemerintah selaku penyewa aset SBSN juga melakukan fungsi perawatan dan pengelolaan

atas aset SBSN berdasarkan perjanjian pengelolaan aset. Sehingga pada saat awalnya transaksi pertama dilakukan *akad ba'i* pada saat yang bersamaan juga dilakukan perjanjian sewa menyewa, *akad ijarah*.

2. Pengertian Hak Kebendaan

Menurut Purwahid Patrik, Hak Kebendaan adalah hak mutlak atas suatu benda yaitu yang dapat dipertahankan terhadap siapapun dan mempunyai "*droit de suite*".³¹ Menurut Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, hak kebendaan (*Zakelijkrecht*), ialah hak mutlak atas sesuatu benda di mana hak itu memberikan kekuasaan langsung atas sesuatu benda dan dapat dipertahankan terhadap siapapun juga. Hak kebendaan itu adalah hak mutlak (*hak absoluut*), lawannya ialah hak yang nisbi (*hak persoonlijk*) atau hak relatif. Keduanya merupakan bagian dari hak perdata.

1. Hak mutlak (*hak absolut*), terdiri atas:
 - a. hak kepribadian, misalnya: hak atas namanya, kehormatannya, hidup, kemerdekaan dan lain-lain.
 - b. hak-hak yang terletak dalam hukum keluarga, yaitu hak-hak yang timbul karena adanya hubungan antara

suami isteri, karena adanya hubungan antara orang tua dan anak.

- c. hak mutlak atas sesuatu benda, inilah yang disebut hak kebendaan.
2. Hak nisbi (hak relatif) atau *hak persoonlijk*, yaitu semua hak yang timbul karena adanya hubungan perutangan sedangkan perutangan itu timbul dari perjanjian, undang-undang dan lain-lain³².

3. Ciri-ciri Hak Kebendaan

Menurut Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, ciri perbedaan-perbedaan antara hak kebendaan dan hak perorangan (*hak persoonlijk*) adalah sebagai berikut:

1. Hak kebendaan merupakan hak yang mutlak, yaitu dapat dipertahankan terhadap siapapun juga.
2. Hak kebendaan itu mempunyai *zaaksgevolg* atau *droit de suit* (hak yang mengikuti), artinya: hak itu terus mengikuti bendanya dimanapun juga (dalam tangan siapapun juga) barang itu berada. Hak itu terus saja mengikuti orang yang mempunyainya. Hak perorangan tidak demikian halnya, kita hanya dapat melakukan (mempertahankan) hak tersebut terhadap seseorang, dengan adanya pemindahan

³¹ Purwahid Patrik, *Dasar-Dasar Hukum Perikatan (Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian Dan Dari Undang-Undang)*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 7.

³² Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Liberty, Yogyakarta, 1981. hlm 24.

hak atas benda tersebut maka lenyaplah, berhentilah hak perorangan itu.

3. Sistem yang terdapat pada hak kebendaan ialah mana yang terlebih dahulu terjadinya, itu tingkatnya adalah lebih tinggi daripada yang terjadi kemudian. Pada hak perorangan mana yang lebih dulu terjadi atau kemudian itu sama saja tingkatnya.
4. Hak kebendaan mempunyai *droit de preference* (hak terlebih dahulu), sedangkan hak perorangan tidak mempunyai hak mendahului.
5. Mengenai kemungkinan untuk mengadakan gugat itu juga berlainan. Hak kebendaan gugatnya itu disebut gugat kebendaan. Pada hak kebendaan ini orang mempunyai macam-macam *actie* jika terdapat gangguan atas haknya. Pada hak perorangan orang hanya dapat mengajukan gugatan terhadap pihak lawannya (*wederpartij*).
6. Kemungkinan untuk memindahkan itu juga berlainan. Kemungkinan untuk memindahkan hak kebendaan itu dapat secara sepenuhnya dilakukan. Pada hak perorangan kemungkinan untuk memindahkan hak perorangan itu terbatas.

PENUTUP

Simpulan

Makna dari hak manfaat sebagaimana dimaksud dalam UU SBSN adalah hak yang secara hukum sengaja diciptakan untuk mendukung penerbitan SBSN/Sukuk yaitu sebagai *underlying asset* atau yang secara syariah sebagai dasar untuk melaksanakan transaksi riil, sehingga memenuhi unsur syariah dari penerbitan SBSN/Sukuk. Hak manfaat sengaja diciptakan sebagai aturan yang khusus dalam pemanfaatan dan pejualan BMN. Pada dasarnya sesuai UU SBSN dan *best practice*, transaksi atas aset SBSN hanyalah terhadap hak manfaatnya saja (*beneficial ownership*), dan tidak terjadi peralihan kepemilikan atas fisik aset tersebut, sehingga transaksi tersebut tidak memiliki nilai tambah.

1. Hak Manfaat Merupakan Hak Kebendaan Baru diluar Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) Hak manfaat juga memenuhi unsur-unsur hak kebendaan, yaitu :
 - a. Ketentuan yang mengatur hak manfaat diatur dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara.
 - b. Hak manfaat dapat beralih atau dipindahtangankan.
 - c. Hak yang mutlak.
 - d. Hak yang mengikuti bendanya.

2. Azas-azashukum yang terkandung dalam UU SBSN.
Azas-azas hukum perdata yang terdapat dalam Undang-Undang SBSN antara lain:
 - a. Azas *lex specialis derogate legi generali*. Azas ini diterapkan pada Pasal 10, 11 dan 12 UU SBSN.
 - b. Azas *pacta sunt servanda* atau azas itikad baik. Penerapan azas ini di dalam UU SBSN termuat dalam Pasal 9 dan Pasal 12.
3. Pembuatan peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang seyogyanya melalui kajian yang sangat mendalam dengan melibatkan semua komponen yang mempunyai kemampuan dan ahli dibidang tersebut, praktisi yang akan menjadi obyek hukum serta melalu kajian akademis yang ilmiah.

DAFTAR PUSTAKA

Saran

1. Pemerintah membuat aturan hukum untuk menunjang kegiatan ekonomi sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat meskipun harus mengadopsi atau menyerap azas-azas atau prinsip-prinsip hukum yang berkembang di luar Indonesia, namun tidak bertentangan dengan dasar Negara dan Konstitusi Negara Republik Indonesia.
2. Penciptaan suatu hak kebendaan baru di luar ketentuan yang sudah ada, baik di buku kedua KUH Perdata maupun peraturan perundang-undangan yang lain harus memperhatikan kebutuhan yang nyata di masyarakat dan tidak bertentangan dengan dasar Negara dan Konstitusi Negara Republik Indonesia.

1. Buku

- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Dagang tentang Surat-Surat Berharga*, PT Citra Aditya, Bandung, 2007.
- Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Obligasi dan Sukuk*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Ahmad Azhar Basyir, *Asas-Asas Hukum Muamalat (Hukum Perdata Islam)*, UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Agus Yudh Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, LaksBang Mediatama Yogyakarta, Yogyakarta, 2008.
- Burhanuddin S, *Hukum Surat Berharga Syariah Negara dan Pengaturannya*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Fathurrahman Djamil, *Penerapan Hukum Perjanjian Dalam*

Transaksi di Lembaga Keuangan Syariah, PT Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Efek Sebagai Benda*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Herowati Poesoko, *Parate Executie Obyek Hak Tanggungan (Inkonsistensi, Konflik Norma dan Kesesatan Penalaran dalam UUHT)*, Laksbang PRESSindo Yogyakarta, Yogyakarta, 2008.

J. Satrio, *Hukum Jaminan Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

M. Irsan Nasarudin, dkk, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2008.

Mardani, *Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011.

Nazaruddin Abdul Wahid, *Sukuk Memahami dan membedah Obligasi Pada Perbankan Syariah*, Ar-Ruzz Media, Yogyakarta, 2010.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.

Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Liberty, Yogyakarta, 1981.

_____, *Hak Jaminan Atas Tanah*, Liberty, Yogyakarta, 1981.

_____, *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, Liberty Offset, Yogyakarta, 2001.

2. Peraturan Perundang-Undangan

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara;
- 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- 7) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/PMK.06/2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara;
- 8) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 56/PMK.08/2012 Tentang Pengelolaan Aset Surat Berharga Syariah Negara Yang Berasal Dari Barang Milik Negara.

3. Putusan Pengadilan:

- 1) Putusan sidang Mahkamah Konstitusi Nomor 143/PUU-VII/2009 tanggal 3 Mei 2010 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 2) Risalah Sidang Perkara Nomor 143/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Acara Mendengarkan Keterangan Pemerintah, DPR, Saksi dan Ahli dari Pemohon dan Pemerintah (III), hari Selasa tanggal 16 Februari 2010.

4. Internet:

- 1) www.perbendaharaan.go.id.
- 2) <http://kuliahade.wordpress.com/2010/06/15/hukum-perdata-asas-asas-umum-hak-kebendaan/>.

BIODATA SINGKAT PENULIS

Usman Arif Murtopo, S.H., M.H.
Menyelesaikan pendidikan Master dan memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.) pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.