

Peran Sukuk Dalam Pembiayaan Infrastruktur Perspektif Maqashid Syariah

Dhofir Catur Bashori

Fakultas Agama Islam, Universitas Muhammadiyah Jember.

E-mail: dhofircatur@unmuhjember.ac.id

Dimas Herliandis Shodiqin

Fakultas Agama Islam, Universitas Muhammadiyah Jember.

E-mail: dherliandis@unmuhjember.ac.id

ARTICLE INFO

Kata Kunci:

Maqashid Syariah;
Sukuk; Infrastruktur

Doi:

10.32528/at.v5i2.1407

ABSTRACT

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pandangan Maqashid Syariah terhadap penerbitan sukuk infrastruktur oleh pemerintah. Hal ini tidak bisa dilepas dari kondisi saat ini bahwa pemerintah menerbitkan skema Sukuk untuk pembangunan infrastruktur. Keterbatasan APBN yang dimiliki oleh pemerintah membuka peluang bagi masyarakat ataupun pihak swasta untuk terlibat dalam pembangunan infrastruktur melalui skema kerja sama antara pemerintah dengan pihak swasta (public private partnership). Skema kerja sama ini juga dapat menutup defisit APBN sekaligus dapat menghimpun partisipasi masyarakat dalam proses pembiayaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Adapun Maqashid Syariah bagi umat islam merupakan salah satu konsep yang sangat mendasar dalam memahami dan menjalankan syari'at islam bagi seorang muslim. Sehingga pembiayaan infrastruktur yang dibangun oleh pemerintah melalui skema sukuk penting untuk ditinjau dari Maqashid Syariah. Penelitian ini adalah penelitian pustaka (library research) dengan sumber primer adalah literatur-literatur yang berkaitan langsung dengan penelitian yang dibahas. Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan pendekatan deskriptif kualitatif untuk mengetahui Peran Sukuk Dalam Pembiayaan Infrastruktur Perspektif Maqashid Syariah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa akad sukuk pembiayaan infrastruktur oleh pemerintah dalam pandangan maqashid syari'ah dapat dilakukan. Hal ini selaras dengan prinsip maqashid Syariah yang meliputi; *meliputi; meliputi; khifdzu ad-diin, khifdzun an-nfs, khifdzul al-aqli, khifdzun an-nasl, khifdzul al-maal*

Pendahuluan

Salah satu tugas utama pemerintah Indonesia adalah memberikan jaminan kesejahteraan bagi segenap rakyat Indonesia. Kewajiban ini tertuang dalam Pasal 33 yang berbunyi "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara" (Pasal 33 Ayat 2); serta "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (Pasal 33 Ayat 3). Pasal-pasal tersebut diatas menjadi dasar bagi pemerintah untuk menjalankan sistem perekonomian di Indonesia. Selain itu pemerintah juga memiliki kewajiban untuk mengelola sektor-sektor ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan gunakan sebenar-benarnya untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Adapun kepentingan publik yang dimaksud adalah kepentingan yang berkaitan dengan hajat hidup orang yang sangat mendasar, seperti pembangunan jalan, rumah sakit, pasar, sarana pendidikan, dan lain sebagainya. Pemerintah harus mampu menjamin kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang paling mendasar tersebut. Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam menjamin kebutuhan masyarakat tersebut adalah melalui kebijakan fiskal. Apabila kebijakan fiskal yang diterbitkan oleh pemerintah dapat memberikan rasa keadilan kepada masyarakat, maka kebijakan tersebut akan dapat memberikan kesejahteraan kepada rakyat Indonesia. Menurut Musgrave, kebijakan fiskal merupakan fungsi ekonomi yang memiliki tiga fungsi, yaitu; (1) fungsi alokasi (*allocation function*), yakni mengalokasikan jasa dan barang yang berkaitan dengan publik. (2) fungsi distribusi (*distribution function*), dengan pembagian atau pemerataan pendapatan dan kekayaan yang lebih adil terhadap masyarakat, dan (3) fungsi stabilisasi (*stabilization function*), yakni menjaga stabilitas harga, dan stabilitas tingkat pertumbuhan ekonomi (Musgrave & Musgrave, 1991).

Ketiga fungsi utama tersebut diwujudkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sehingga indikator dan instrument dalam penyusunan APBN harus dapat memenuhi ketiga fungsi utama tersebut. Akan tetapi dalam realisasi terhadap tiga fungsi tersebut tidak serta merta dapat dilakukan oleh pemerintah sendiri. Perlu adanya keterlibatan dan kerjasama dengan pihak swasta atau masyarakat, mengingat bahwa ketersediaan dana APBN yang terbatas, sehingga hal tersebut tidak membebani APBN.

Sebagai salah satu fungsi dari kebijakan fiskal adalah; fungsi alokasi (*allocation function*), yakni mengalokasikan jasa dan barang yang berkaitan dengan publik. Hal ini erat kaitannya dengan pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur yang memadai, sangat berperan penting dalam upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Beberapa studi menunjukkan bahwa wilayah yang memiliki infrastruktur yang baik dan memadai memiliki pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah yang infrastrukturnya kurang (Maryaningsih et al., 2014). Infrastruktur tersebut meliputi pembangunan sarana prasarana kebutuhan dasar manusia seperti halnya infrastruktur jaringan listrik dan energi, jaringan hilirisasi air, hingga infrastruktur transportasi yang membangun konektivitas manusia seperti Pelabuhan, bandara, jalan raya, dan kereta api.

Pembiayaan pembangunan infrastruktur tersebut tidak dapat dibebankan kepada APBN saja, akan tetapi pemerintah juga harus melakukan terobosan-terobosan untuk mencari sumber pembiayaan selain dari APBN. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan penerbitan obligasi syariah atau yang lebih dikenal dengan sukuk.

Selain itu, pemerintah juga harus melakukan terobosan untuk mencari sumber-sumber pembiayaan selain dari APBN dalam rangka untuk membangun infrastruktur. Salah satu terobosan sumber dana pembiayaan tersebut adalah dengan menggunakan obligasi syariah atau yang dikenal dengan sukuk. Sebagaimana amana dalam UU No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara atau Sukuk Negara, pembangunan infrastruktur negara dapat dilakukan dengan penerbitan sukuk Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) (Manab & Agus Eko Sujianto, 2016). Hal ini dimaksudkan untuk mengurangi beban APBN, sehingga dapat dialihkan ke pos-pos yang lain. Selain itu, skema penerbitan sukuk oleh pemerintah untuk pembangunan infrastruktur adalah upaya untuk menghimpun partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan sebagai alternative sumber pendanaan bagi pemerintah.

Dengan kondisi mayoritas penduduk Indonesia adalah muslim, maka potensi penerbitan sukuk ataupun instrument-instrumen Syariah lainnya akan banyak diminati oleh masyarakat, khususnya umat islam di pasar modal Syariah. Termasuk potensi untuk

menarik investor dari wilayah timur tengah akan sangat besar, karena para investor dari Timur Tengah lebih tertarik untuk memilih obligasi syariah atau sukuk untuk menanamkan modalnya (Sunarsih, 2008).

Adapun maqashid syariah merupakan cara pandang yang harus dimiliki oleh seorang muslim dalam melihat syariat islam. Bagi setiap muslim, harus memiliki pandangan bahwa penerapan syariat dalam kehidupan didunia bertujuan untuk menciptakan kemashlahatan atau kebaikan bagi *mukallaf* atau orang yang terbebani hukum khususnya, dan secara umum untuk kebaikan bagi makhluk hidup dimuka bumi, baik dunia maupun dikahirat kelak

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian pustaka, yakni dengan mencari data dari berbagai sumber literature dan refrensi yang berkaitan dengan materi pembahasan yang sedang diteliti (Nizar, 2008). Maka dalam penelitian ini kami mencoba untuk menelusuri berbagai sumber literature dan refrensi yang berkaitan dengan sukuk, infrastruktur, dan maqashid syari'ah. Sedangkan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Definisi dari penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang bertujuan untuk menghasilkan data deskriptif yang bersumber dari keterangan seseorang maupun bersumber dari penelitian bahan pustaka yang ada (Sukanto & Mamudji, 2009).

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan berusaha untuk meneliti berbagai literature atau refrensi dalam rangka untuk menemukan berbagai teori dan konsep yang memiliki relevansi dengan penelitian ini. Langkah yang peneliti lakukan dengan melakukan pengkajian buku-buku, jurnal, majalah, hingga pendapat para ahli untuk kemudian dianalisis secara mendalam. Data yang diperoleh tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan Teknik analisis deskriptif dengan memaparkan data temuan secara sistematis (Rahmat, 1997).

Hasil Penelitian dan Pembahasan (Garamond, 12 pt, Bold)

Definisi Sukuk

Obligasi Syariah atau yang juga dikenal dengan sukuk, saat ini mengalami perkembangan yang sangat pesat di Indonesia. Secara kebahasaan, *sukuk* berasal dari suku kata 'Sakk' (سَكَّ), yang artinya adalah dokumen atau sertifikat. Bentuk tersebut berubah menjadi jama' atau plural *Sukuk* (سُكُوك) yang memiliki arti dokumen-dokumen, atau buku yang berfungsi untuk mencatat dan melaorkan setiap kegiatan transaksi. Adapun secara istilah, yang dimaksud dengan Sukuk adalah surat berharga atau *title deed* jangka panjang yang didasarkan pada prinsip-prinsip syariah. Sukuk ini dikeluarkan oleh pemegang emiten, yaitu pemerintah kepada pemilik obligasi Syariah. Pemerintah atau emiten wajib memberikan bagi hasil atau margin, atau fee kepada pemilik obligasi ketika sudah jatuh tempo (DSN-MUI, 2002).

Adapun menurut Rifki Ismal dan Khairunnisa Musari, pada hakikatnya obligasi Syariah atau Sukuk adalah bukti kepemilikan berupa sertifikat atas suatu asset dalam skala besar yang dapat digunakan untuk membiayai pembangunan pemerintah. Sukuk juga dapat digunakan sebagai alternatif yang lebih baik daripada pemerintah menambah hutang, karena didalam sukuk sendiri terdapat unsur kerjasama dalam bentuk investasi, pertanggungansan resiko secara bersama-sama dan keterwujudan asset yang menjadi bagian dari dasar penerbitan sukuk (Ismal & Musari, 2009).

Berdasarkan definisi sukuk yang telah diuraikan diatas maka dapat disimpulkan bahwa sukuk adalah sertifikat kepemilikan yang memiliki nilai sejumlah bagian dari kepemilikan secara penuh terhadap asset yang *tangible*, berupa kepemilikan asset terhadap suatu proyek, hingga kepemilikan terhadap aktivitas dalam suatu investasi khusus (Dewi, 2011). Dan sebagai negara berpenduduk mayoritas muslim, maka ketertarikan masyarakat terhadap lembaga keuangan syariah, atau produk keuangan Syariah menjadi peluang pasar yang sangat potensial (Suryomurti, 2011).

Kemudian, jika kita tinjau dari emiten atau institusi yang menerbitkan sukuk, maka sukuk dapat terbagi menjadi dua macam, yaitu: *Pertama*, sukuk korporasi (*corporate sukuk*) yang diterbitkan oleh perusahaan atau koorporasi, baik perusahaan milik pemerintah (BUMN) maupun perusahaan milik swasta. *Kedua*, sukuk negara (*sovereign sukuk*) yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui kementerian keuangan (Yaumuddin & Karomah, 2008). Namun dalam pelaksanaan di lapangan, penerapa sukuk perusahaan (*corporate sukuk*) lebih efektif jika dibandingkan dengan penerapan sukuk negara (*sovereign sukuk*). Penyebab utamanya adalah persoalan aturan perundang-undangan yang mengatur tentang sukuk atau obligasi itu sendiri.

Sebagai upaya untuk menghindarkan sukuk atau obligasi Syariah dari berbagai jenis transaksi yang mengandung unsur riba, maka perlu memperhatikan akad yang digunakan. Adapun akad yang sesuai dengan Syariah, yang dapat digunakan dalam akan sukuk adalah: (1) Ijarah; (2) Mudharabah; (3) Musyarakah; (4) Istisna; (5) Murabahah; dan (6) Hybrid Sukuk (Nawawi, 2012).

Pembangunan dan Pembiayaan Infrastruktur

Pemerintah dalam beberapa tahun terakhir ini terus berupaya untuk memperluas pembangunan infrastruktur di berbagai daerah. Hal ini mengingat bahwa Infrastruktur sangat berperan penting dalam upaya meningkatkan investasi serta memperluas pemerataan pembangunan. Berbagai kajian teori ekonomi pembangunan menyebutkan bahwa infrastruktur yang memadai mampu meningkatkan aktifitas kegiatan ekonomi. Sebaliknya, infrastruktur yang kurang memadai juga sangat berpengaruh terhadap kegiatan ekonomi dimasyarakat. Pembangunan infrastruktur di beberapa negara menargetkan pada pembangunan infrastruktur jangka menengah dengan memprioritaskan pembangunan saluran air bersih, jaringan listrik, energi terbarukan, hingga pembangunan sarana transportasi yang meliputi jaringan kereta api, jalan raya, bandara, hingga pelabuhan.

Pemerintah Indonesia sudah berusaha untuk terus meningkatkan dan melaksanakan komitmen untuk terus mempercepat pembangunan infrastruktur. Hal ini dibuktikan dengan terus meningkatkan anggaran dibidang infrastruktur. Akan tetapi hal tersebut mengalami kendala terkait dengan pembiayaan. Pemerintah harus mampu untuk mencari alternative sebagai sumbe rpembiayaan. Hal ini penting untuk diperhatikan mengingat bahwa ketersediaan infrastruktur sangat penting dalam rangka untuk mendorong pertumbuhan ekonomi suatu Negara. Disisi lain, neraca APBN juga tetap harus dijaga dalam rangka agar tidak mengalami deficit.

Sejak Tahun 2015 pemerintah terus berusaha untuk menaikkan anggaran dibidang infrastruktur. Rata-rata setiap tahunnya naik antara 1,0% hingga 1,5%. Pada tahun2015 misalnya, pemerintan mengalokasikan alokasi pembangunan infrastruktur dalam APBN sebesar 290,3 T, atau sekita 14,4% dari total anggaran APBN 2015. Kemudian meningkat menjadi 317,0 T pada tahun APBN 2016, atau meningkat sekitar 26,7 T. Angka tersebut terus meningkat hingga pada tahun 2019 anggaran infrastrutur mencapai 415,0 T. Peningkatan ini juga mengindikasikan bahwa kondisi ekonomi Indonesia cukup stabil.

Tabel 1. Alokasi APBN untuk Infrastruktur (triliun Rupiah)

Tahun	Alokasi dalam APBN	Belanja APBN	Prosentase terhadap APBN
2013	184,4	1.683,0	11,0
2014	206,6	1.876,9	11,0
2015	290,3	2.019,8	14,4
2016	317,0	2.083,0	15,2
2017	346,6	2.070,5	16,7
2018	410,4	2.220,7	
2019	415,0	2.461,1	

Sumber: Kementerian Keuangan

Berdasarkan data APBN tersebut dapat diamati bahwa pemerintah terus meningkatkan belanja produktif, melalui pembangunan infrastruktur yang meliputi infrastruktur pelayanan dasar untuk masyarakat, infrastruktur untuk membangun konektivitas untuk memperlancar aliran barang dan jasa, serta infrastruktur pada sektor pariwisata (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2019). Adapun Capaian dan target Pembangunan Infrastruktur pada tahun 2019 adalah sebagai berikut;

Tabel 2. Capaian dan target Pembangunan Infrastruktur pada tahun 2019

Jenis Infrastruktur	Realisasi		Satuan
	2018	2019	
Jembatan	52.449	37.177,0	Meter
Jalan	2.271,3	1.834,7	Kilometer
Jalan Tol melalui LMAN (proyek)	12	16	Proyek
Jalan Tol Trans Sumatera	405	229	Kilometer
Perumahan	50,0	68,9	Ribu Unit
Rusun	13.405	6.873	Unit
Bendungan	48	48	Unit
Rel Kereta Api	615,05	394,8	Kilometer
Bandara	4	4	Lokasi Baru
Jaringan Irigasi	194,7	170,4	Ribu Hektar

Sumber: APBN 2019

Prioritas untuk membangun infrastruktur adalah bagian dari upaya pemerintah untuk mendistribusikan kemakmuran kepada seluruh masyarakat hingga ke pelosok negeri. Ketersediaan infrastruktur yang memadai dan dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat akan memberikan kemudahan dalam melaksanakan aktifitas ekonomi. Pembangunan serta perbaikan jalan diharapkan mampu memberikan kemudahan dalam alur distribusi kebutuhan masyarakat, baik berupa barang maupun jasa, serta meningkatkan aktifitas ekonomi. Sehingga diharapkan dengan adanya peningkatan aktivitas ekonomi diharapkan berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta mampu mengikis kesenjangan ekonomi dimasyarakat.

Kebijakan pemerintah dalam rangka untuk pembangunan infrastruktur melalui APBN tentu berat untuk diwujudkan jika hanya bertumpu pada kemampuan pemerintah sendiri. Pemerintah harus mampu menggalang keterlibatan masyarakat, atau pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur melalui kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta (*public private partnership*). Proyek-proyek infrastruktur yang memiliki potensi nilai ekonomi yang tinggi dan berpotensi mendatangkan pemasukan bagi pemerintah (*income streaming*) layaknya jalan tol, tempat wisata, dan lainnya, dapat dikerjakan oleh pihak swasta melalui skema surat berharga (suku). Adapun proyek-proyek yang bernilai pelayanan umum

(*public service*) seperti pembangunan jembatan, bandara, bendungan, Pelabuhan, hingga sekolah dikerjakan oleh pemerintah.

Pemrintah kemudian mengesahkan UU Nomor 19 Tahun 2018 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). Dalam Undang-Undang tersebut diatur tentang obligasi Syariah (sukuk). Bahkan alokasi dana untuk pengembangan infrastruktur menggunakan skema obligasi Syariah atau Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal ini untuk menjamin kepastian hukum dalam penerbitan sukuk negara (Manab & Agus Eko Sujianto, 2016).

Pada tahun 2019 ini, alokasi pembiayaan proyek infrastruktur melalui SBSN meningkat dari tahun 2018 yang bernilai 22,3 T, meningkat menjadi Rp28,43 triliun. Pengalokasian pembiayaan proyek SBSN pada tahun 2019 ditujukan untuk tujuh K/L, yakni Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Kementerian Riset dan Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Ristekdikti), Kementerian Agama, Kementerian Perhubungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), serta Badan Standarisasi Nasional (BSN). Pembiayaan proyek tersebut mencakup 619 proyek yang tersebar di 34 propinsi. Dengan adanya alokasi dana Pembiayaan Proyek SBSN Tahun 2019 senilai Rp28,43 Triliun, tentu akan mampu untuk mengurangi beban APBN, sehingga hal ini dapat mengurangi deficit APBN. Selain itu juga dapat membuka keterlibatan masyarakat baik perseorangan maupun korporasi untuk berperan dalam pembangunan nasional.

Dasar Hukum Sukuk

Sebagai seorang muslim mengetahui dasar atau dalil dari Al-Qur'an maupun hadits dalam setiap melakukan amal perbuatan. Termasuk dalam persoalan sukuk atau obligasi Syariah juga harus mengetahui landasan dalilnya agar sesuai dengan syariat islam. Jika mengacu kepada Fatwa DSN MUI Nomor: 32/DSN-MUI/IX/2002 tentang Obligasi Syariah, maka akan kita akan mendapati dalil Al-Qur'an dan Hadits yang dapat dijadikan sebagai landasan hukum dalam persoalan obligasi syariah atau sukuk.

Didalam Al-Quran Surah Al-Ma'idah ayat 1;

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ ۖ

“Hai orang-orang yang beriman, penuhilah aqad-aqad itu...” (QS. Al-Ma'idah [5]: 1

1. Al-Quran Surat Al-Isra'(17): 34

وَلَا تَقْرَبُوا مَالَ الْيَتِيمِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ حَتَّىٰ يَبْلُغَ أَشُدَّهُ ۖ وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ ۗ
إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا

“Dan janganlah kamu mendekati harta anak yatim, kecuali dengan cara yang lebih baik (bermanfaat) sampai ia dewasa dan penuhilah janji; sesungguhnya janji itu pasti diminta pertanggungjawabnya” (QS. Al-Isra'[17]: 34)

2. Hadist Nabi (Muhammad bin Isa bin Syuroh bin Musa bin al-Dhohaq at-Turmudzi: juz 3 hal 28)

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَمْرٍو بْنِ عَوْفِ الْمُزَنِيِّ، عَنْ أَبِيهِ، عَنْ جَدِّهِ، أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: الصُّلْحُ جَائِزٌ بَيْنَ الْمُسْلِمِينَ، إِلَّا صُلْحًا حَرَّمَ حَلَالًا، أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا، وَالْمُسْلِمُونَ عَلَى شُرُوطِهِمْ، إِلَّا شَرْطًا حَرَّمَ حَلَالًا، أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا (رواه الترمذی)

Dari Abdulloh bin Amir bin Auf al-Muzanni, dari ayahnya, dari kakeknya, sesungguhnya Rosululloh SAW bersabda: "Perjanjian boleh dilakukan di antara kaum muslimin kecuali perjanjian yang mengharamkan yang halal atau menghalalkan yang haram, dan kaum muslimin terikat dengan syarat-syarat mereka kecuali syarat yang mengharamkan yang halal atau menghalalkan yang haram."

3. Kaidah fiqh:

الأَصْلُ فِي الْمَعَامَلَاتِ الْإِبَاحَةُ إِلَّا أَنْ يَدُلَّ دَلِيلٌ عَلَى تَحْرِيمِهَا

"Pada dasarnya semua bentuk muamalah boleh dilakukan kecuali ada dalil yang mengharamkannya".

Maqâshid al-syarî'ah

Secara etimologi atau bahasa, kata *Maqâshid* adalah bentuk *plural* atau jamak dari kata *maqshud*, yang memiliki arti sengaja, kesengajaan, menyengaja, atau tujuan (Al-Marbawiy, n.d.). Adapun secara Bahasa kata *al-syarî'ah*, berasal dari kata *syara'a-yasyra'u-syar'an* yang maknanya adalah membuat *shari'at*, atau aturan, atau undang-undang. Selain itu juga dapat diartikan menjelaskan, atau menyatakan (Umar, 2007). Adapun secara istilah, *Maqâshid al-syarî'ah* dapat diartikan tujuan-tujuan disyarî'atkan hukum Islam bagi umat Islam. Maksudnya, bahwa setiap syari'at atau hukum Islam yang dibebankan oleh Allah kepada umat Islam mengandung hikmah, kemaslahatan, dan kebaikan. Hal ini mengindikasikan bahwa *Maqâshid al-Syarî'ah* erat kaitanya dengan *hikmah* dan *'illat* (Al-Raisuni, 1991).

Imam al-Syâthibi berpendapat bahwa tujuan-tujuan diterapkan sebuah hukum ini tidak lepas dari tiga macam: *dlarûriyyât*, *hâjiyyât* dan *tahsîniyyât*. Pembuat hukum, dalam hal ini adalah Allah SWT atau *Al-Syâri'*, memiliki tujuan bahwa tujuan dalam setiap penentuan suatu hukum adalah untuk mewujudkan kemaslahatan atau kebaikan bagi manusia, baik di dunia dan di akhirat (Al-Syâthibî, 2003). Adapun Muhammad bin Muhammad al-Ghazali atau yang lebih dikenal dengan Al-Ghazali (w. 505 H) merinci bahwa, maslahat atau kebaikan sebagai inti dari *maqâshid al-syarî'ah* menjadi lima, yakni *khifdzu ad-diin* atau memelihara agama, *khifdzul aqli* atau menjaga akal, *khifdzun an-nfs* atau menaga jiwa, *khifdzul aqli* atau menjaga akal, *khifdzun an-nshl* atau keturunan, dan *khifdzul-mal* atau harta. Masing-masing tujuan tersebut memiliki tingkatan yang berbeda-beda sebagaimana skala prioritas dari kemaslahatan yang meliputi; (1) *Dharuriyah*, atau kebutuhan primer yang harus terpenuhi (2) *Hajiyat*, atau kebutuhan tersier yang boleh terpenuhi guna meringankan beban *masyaqah* (kesulitan) setiap muslim, (3) *Tahsinat*, ialah kebutuhan pelengkap (Sahroni & Karim, 183 C.E.)

Peran Sukuk dalam Pembiayaan Infrastruktur Perspektif Maqashid Syariah

Pada dasarnya, sukuk sebagai pembiayaan infrastruktur adalah bagian dari akatiftas muamalah. Dimana hukum asal dalam setiap aktifitas transaksi adalah mubah (boleh), kecuali jika ada dalil yang melarang aktifitas tersebut. Hal didasarkan pada sebuah kaidah ushul fiqh yang berbunyi;

الأَصْلُ فِي الْمَعَامَلَاتِ الْإِبَاحَةُ إِلَّا أَنْ يَدُلَّ دَلِيلٌ عَلَى تَحْرِيمِهَا

“Pada dasarnya semua bentuk muamalah boleh dilakukan kecuali ada dalil yang mengharamkannya”.

Kaidah ini juga berlaku dalam hal jual beli sukuk, bahwa hukum jual beli sukuk itu hukumnya boleh, dengan syarat bahwa kegiatan atau aktifitas perusahaan tidak diperuntukkan untuk aktifitas yang bertentangan dengan Syariah. Adapun hal-hal yang dimaksud dengan bertentangan dengan syariah adalah sukuk yang berbasis pada bunga seperti halnya obligasi konvensional. Selain itu peruntukan pembangunan dari sukuk adalah pembangunan yang tidak diperuntukkan untuk pembangunan yang bertentangan dengan syariah.

Kebolehan dari sukuk juga disandarkan pada dalil bahwa sukuk tersebut adalah milik *syarik* (pelaku syirkah) yang memiliki hak penuh atas kepemilikan sukuk selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Syariah. Selain itu, akad yang digunakan dalam sukuk seperti mudharabah, murabahah, musyarakah, istishna', ijarah dan salam, adalah akad-akad yang diperbolehkan dalam muamalah. Terlebih lagi jika sukuk tersebut diterbitkan oleh pemerintah untuk pembangunan infrastruktur guna kepentingan masyarakat yang lebih luas. Dalam kaidah ushul fiqh disebutkan (DSN-MUI, 2002);

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

"Tindakan Imam (pemegang otoritas) terhadap rakyat harus mengikuti mashlahat."

Maka pemerintah memiliki otoritas atau kewenangan untuk membuat kebijakan dengan dsar bahwa kebijakan tersebut dalam rangka untuk kemaslahatan atau kebaikan bersama. Adapun pendapat Ibn Nujaim tentang kewenangan pemerintah untuk membuat suatu kebijakan serta kewajiban kita untuk patuh terhadap kebijakan tersebut selama disandarkan pada kemaslahatan sesuai dengan syaria'ah.

يَجُوزُ لِلْإِمَامِ أَنْ يَتَصَرَّفَ فِي أَمْوَالِ الدَّوْلَةِ فِيمَا يَرَى فِيهِ الْمَصْلَحَةَ لَهُمْ؛ وَمِنْ هَذِهِ الْمَصَالِحِ
بَيْعُهُ لِبَعْضِ أَمْلَاكِ بَيْتِ مَالِ الْمُسْلِمِينَ لِتَوْفِيرِ الْأَمْوَالِ الْكَافِيَةِ لِلْإِنْفَاقِ عَلَى مَصَالِحِهِمْ
وَحَاجَاتِهِمِ الْعَامَّةِ، لِأَنَّ فِعْلَ الْإِمَامِ إِذَا كَانَ مَبْنِيًّا عَلَى الْمَصْلَحَةِ فِيمَا يَتَعَلَّقُ بِالْأُمُورِ الْعَامَّةِ لَمْ
يَنْفُذْ شَرْعًا إِلَّا إِذَا وَافَقَهَا، فَإِنْ خَالَفَهَا لَمْ يَنْفُذْ.

"Imam (kepala Negara atau pemerintah), boleh untuk melakukan suatu kebijakan terhadap kekayaan negara untuk hal-hal yang dipandanginya mengandung maslahat bagi warga negara; di antara contoh dari kemaslahatan yang dimaksud adalah menjual sebagian kekayaan baitul mal atau perbendaharaan Negara, dengan makasud menghimpun dana yang cukup untuk membiayai kemaslahatan dan kebutuhan umum mereka. Hal itu mengingat bahwa kebijakan Imam, apabila didasarkan pada maslahat yang berhubungan

dengan urusan umum, maka kebijakan tersebut dipandang sah menurut hukum Syariah. Sebaliknya, jika tidak sesuai dengan masalah; jika tidak maka kebijakan tersebut dipandang tidak sah" (DSN-MUI, 2002)

Sehingga dalam hal ini, selama kebijakan pemerintah itu dalam koridor untuk kemaslahatan bersama, maka warga Negara wajib untuk patuh dan mengikutinya. Sebaliknya, jika kebijakan tersebut merugikan dan memberatkan masyarakat, serta tidak dapat memberikan kemaslahatan kepada masyarakat, maka tidak ada kewajiban untuk patuh kepada pemerintah.

Kebijakan pemerintah untuk menerbitkan sukuk Negara, sebagaimana diamanahkan dalam UU Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara atau Sukuk Negara, adalah dalam rangka untuk pembiayaan deficit APBN didalam pembiayaan infrastruktur milik pemerintah. Penerbitan sukuk Negara sebagai pembiayaan infrastruktur juga merupakan langkah pemerintah untuk menghimpun partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pembangunan proyek-proyek infrastruktur milik pemerintah.

Lantas bagaimana dengan pandangan maqashid syari'ah dalam melihat persoalan Akad Sukuk Untuk Infrastruktur? Sebagaimana yang kami jelaskan pada awal penelitian ini, bahwa tujuan dari penerapan syariat (maqashid syari'ah) adalah mewujudkan kemaslahatan atau kebaikan bagi umat Islam. Imam Al-Ghazalie merinci maqashid syari'ah tersebut menjadi lima 5 (lima), yakni *khifdzu ad-din*, *khifdzun an-nfs*, *khifdzul aqli*, *khifdzun an-nshl*, dan *khifdzul-mal*. Sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah hendaklah tidak keluar dari kelima koridor ini, termasuk kebijakan penerbitan sukuk Negara. Hal ini dimaksudkan agar kepentingan-kepentingan yang paling mendasar bagi seorang manusia dapat terpenuhi.

Pertama, dalam hal *khifdzu ad-din* atau memelihara agama, penerbitan sukuk Negara adalah bagian dari syi'ar nilai-nilai agama Islam dalam bidang instrument keuangan yang berbasis syari'ah sekaligus alternative dalam instrument investasi. Sebagaimana yang kita ketahui bahwa keuangan berbasis syariah mampu bertahan dalam kondisi ekonomi seperti apapun. Jika kemudian sukuk Negara ini dapat berkembang dan manfaatnya dapat dirasakan oleh semua lapisan masyarakat, maka syi'ar agama Islam dapat terus berkembang.

Kedua, dalam hal *khifdzun an-nfs* atau memelihara jiwa; Penerbitan sukuk dapat mendorong pertumbuhan dan pengembangan keuangan syari'ah di Indonesia. Jika sector keuangan syariah dapat dikembangkan tentu akan memberikan kesempatan lapangan pekerjaan bagi para pekerja profesional, khususnya umat islam, untuk dapat bekerja di bidang industri keuangan syari'ah. Terlebih jika sukuk Negara digunakan dalam bidang pembangunan infrastruktur, maka akan semakin membuka lapangan pekerjaan yang besar bagi masyarakat.

Ketiga, dalam hal *khifdzul aqli* atau menjaga akal, penerbitan sukuk Negara tidak sedikit yang digunakan dalam rangkan untuk membangun lembaga-lembaga pendidikan. Seperti pada penerbitan sukuk pada tahun 2019, diantaranya dialokasikan untuk pembangunan lembaga-lembaga pendidikan, semisal di Kementerian Riset dan Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Ristekdikti) sebagai bagian dari uapaya untuk terus mendukung pengembangan dalam bidang penelitaian. Kemudian di Kementerian Agama digunakan untuk pembangunan Perguruan Tinggi Agama Islam juga bagian dari upaya untuk mengembangkan dunia pendidikan, serta di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sebagai bagian dari upaya untuk menjaga ilmu pengetahuan. Kesemua tersebut adalah bagian dari upaya untuk menjaga akal putra-putri bangsa agar dapat terus dikembangkan sebagai sebuah karunia dari Allah SWT yang harus dijaga.

Keempat, dalam hal pemeliharaan keturunan *Hifdzu an-nasl*, penerbitan sukuk Negara adalah bagian dari upaya untuk terus menurus dalam membangun bangsa Indonesia. Sehingga kelak kita benar-benar mampu untuk mewariskan kemajuan bagi generasi selanjutnya, serta tidak meninggalkan generasi yang lemah setelah kita.

Dan kelima, dalam hal pemeliharaan harta *Hifdzu al-Mal*, penerbitan sukuk adalah bagian dari upaya untuk memberikan alternative sumber pembiayaan APBN. Jika tidak demikian, tentu akan membanjiri APBN sehingga keuangan negara kita akan melemah. Jika cadangan keuangan kita melemah, maka hal ini dapat mengancam eksistensi kita sebagai sebuah Negara. Penerbitan sukuk adalah bagian dari upaya kita untuk menjaga kekayaan negeri kita ini.

Kesimpulan

Dari paparan yang sudah kami bahas diatas, akad sukuk untuk infrastruktur diperbolehkan didalam Islam dan selaras maqashid syari'ah dan diperbolehkan dalam Islam. Hal ini mengingatkan bahwa penerbitan sukuk Negara adalah bagian dari muamalah, yang mana hukum dasar dari muamalah adalah boleh sampai ada dalil yang mengharamkannya. Penerbitan Sukuk Negara untuk infrasturktur boleh dilakukan, selama peruntukannya tidak bertentangan dengan syariat Islam. Hal ini didukung oleh Fawa DSN MUI Nomor: 32/DSN-MUI/IX/2002 tentang Obligasi Syariah, dan Fatwa DSN MUI Nomor 69/DSN-MUI/VI/2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara. Pemerintah juga dapat menghimpun dana dari masyarakat melalui mekanisme penerbitan sukuk, sebagai bagian dari upaya untuk membuka partisipasi masyarakat selama ha tersebut tidak bertentangan dengan syari'at Islam.

Dalam padangan maqashid syari'ah, akad sukuk untuk infrastruktur sudah sesuai tujuan syari'ah Islam yakni *kulliyatu al-kebomsah* (lima hajat manusia) yang harus dipenuhi dan terlindungi, meliputi; Pertama, *khifdzu ad-diin* atau memelihara agama, penerbitan sukuk Negara adalah bagian dari syi'ar nilai-nilai agama Islam dalam bidang instrument keuangan syari'ah. Kedua, *khifdzun an-nfs* atau memelihara jiwa; Penerbitan sukuk dapat mendorong pertumbuhan dan pengembangan keuangan syari'ah di Indonesia. Apabila keuangan syari'ah semakin berkembang, maka akan membuka lapangan pekerjaan yang baru bagi umat Islam. Ketiga, *khifdzul aqli* atau menjaga akal, dalam hal penerbitan sukuk Negara tidak sedikit yang digunakan untuk membangun lembaga-lembaga pendidikan, yang itu artinya usaha untuk mencerdaskan putra-putri bangsa. Keempat, *Hifdzu an-nasl* dalam hal penerbitan sukuk Negara adalah bagian dari usaha untuk membangun bangsa Indonesia, sehingga kita kelak tidak meninggalkan generasi yang lemah. Dan kelima, *Hifdzu al-Mal*, penerbitan sukuk adalah bagian dari upaya menciptakan alternative sumber pembiayaan APBN. Sehingga penerbitan sukuk ini mampu menjaga cadangan devisa atau kekayaan bangsa kita.

Daftar Pustaka

- Al-Marbawiy, M. I. (n.d.). *Kamus Idris al-Marbawi; Arab-Melayu* (1st ed.). Al-Ma'arif.
- Al-Raisuni, A. (1991). *Nazhariyyât al-Maqâshid 'Inda al-Syathibi*. Dâr al-Amân.
- Al-Syâthibî. (2003). *Al-Muawâfaqat Fi Ushul al-Syari'ah* (II). Dâr al-Kutub al-Ilmiyah.
- Dewi, N. (2011). Mengurai Masalah Pengembangan Sukuk Korporasi. *Tazkia Islamic Finance and Business Review*, 6(2). <https://tifbr-tazkia.org/index.php/TIFBR/article/view/55%0Ahttps://scholar.archive.org/work/45xmpyssnes7ek6czw5pkxdju/access/wayback/http://tifbr->

- tazkia.org:80/index.php/TIFBR/article/download/55/53
- DSN-MUI. (2002). Fatwa Dewan Syari'ah Nasional Nomor: 32/DSN-MUI/IX/2002 Tentang Obligasi Syari'ah. *Dewan Syariah Nasional MUI*, 1–4. https://mui.or.id/wp-content/uploads/files/fatwa/32-Obligasi_Syariah.pdf
- Ismal, R., & Musari, K. (2009, April 1). Menggagas Sukuk sebagai Instrumen Fiskal dan Moneter. *Bisnis Indonesia*.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2019). APBN Kita 2019. *Kemenkeu.Go.Id*, 44(8), 1689–1699. <https://www.kemenkeu.go.id/media/14005/apbn-kita-edisi-desember-2019.pdf>
- Manab, A., & Agus Eko Sujianto. (2016). *Pengaruh Stabilitas Ekonomi Makro Terhadap Penerbitan Sukuk Negara di Indonesia, Malaysiadan Brunei Darussalam*. Cahaya Abadi.
- Maryaningsih, N., Hermansyah, O., & Savitri, M. (2014). Pengaruh Infrastruktur Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia. *Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan*, 17(1), 62–98. <https://doi.org/10.21098/bemp.v17i1.44>
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1991). *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Penerbit Erlangga.
- Nawawi, I. (2012). *Fiqih Muamalah; Klasik dan Kontemporer*. Penerbit Ghalia Indonesia.
- Nizar, M. (2008). *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia.
- Rahmat, J. (1997). *Metodologi Penelitian*. Fajar Agung.
- Sahroni, O., & Karim, A. A. (183 C.E.). *Maqasid Bisnis dan Keuangan Islam: Sistesis Fiqh dan Ekonomi*.
- Sukanto, S., & Mamudji, S. (2009). *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat* (11th ed.). Raja Grafindo Persada.
- Sunarsih, S. (2008). Potensi Obligasi Syariah Sebagai Sumber Pendanaan Jangka Menengah dan Panjang bagi Perusahaan di Indonesia. *Asy-Syir'ab: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum*, 42(1), 55–83.
- Suryomurti, W. (2011). *Supercerdas Investasi Syariah*. Qultum Media.
- Umar, H. (2007). *Nalar Fiqih Kontemporer*. Gaung Persada Pers.
- Yaumuddin, & Karomah, U. (2008). *Sukuk: Sebuah Alternatif Instrument Investasi*. Kreasi Wacana.