

KAJIAN SUBSIDI DAN PENJAMINAN PEMERINTAH DALAM PROYEK PENYEDIAAN AIR MINUM BERDASARKAN PRINSIP SYARIAH

Muhammad Zainul Abidin

Kementerian Keuangan

Gedung Notohamiprodo Lantai 1, Jl. Wahidin Raya No. 1
Jakarta Pusat 10710, e-mail: abidinmz@gmail.com

Abstract

This study aims to determine the possibility of granting of guarantees and interest subsidies by central government in order to accelerate the provision of drinking water, as stated in the Presidential Regulation 29 of 2009, based on Islamic principles.

This research uses descriptive qualitative method. Collecting the data used in this study using the literature study. Data collected through the research literature related to the topic of study to obtain secondary data.

It was concluded that the government guarantee as stipulated in the Presidential Regulation 29 of 2009 can be implemented based on Islamic financing and using the kafalah and the qardh contracts. The Kafalah contract put the Government as guarantor (kafil). The Qardh contract implementation would be used in the event of payment of guarantee claims. The Qardh put the Government as provider of funds for payment to Islamic banking. Upon payment of warranty claims, the Government may request repayment to PDAM and local government. The interest subsidy in the Presidential Regulation 29 of 2009 can be converted into margin subsidy using the Hawālah contract, the Government accept the transfer of liability to the bank. On the basis of the realization of partial payment obligations through subsidy mechanism, the Government waived the right to claim to PDAM.

Keywords: *government guarantee; interest subsidy; islamic financing; the fast track program of water supply*

Abstrak

Kajian ini bertujuan untuk mengetahui kemungkinan kebijakan pemberian jaminan Pemerintah dan subsidi bunga dalam rangka percepatan penyediaan air minum, sebagaimana tertuang di dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009, dilaksanakan berdasarkan prinsip syariah.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan teknik studi literatur. Data dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan yang berhubungan dengan topik kajian untuk mendapatkan data sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penjaminan Pemerintah sebagaimana tertuang di dalam Perpres 29/2009 dapat dilaksanakan pada pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dengan menggunakan akad kafalah dan akad qardh. Akad kafalah menempatkan Pemerintah selaku penjamin (kafil) terhadap kewajiban PDAM kepada perbankan syariah atas pembiayaan investasi syariah dalam rangka percepatan penyediaan air minum. Pelaksanaan akad qardh digunakan pada saat terjadi pembayaran klaim jaminan. Akad qardh menempatkan Pemerintah selaku penyedia dana untuk pembayaran kewajiban PDAM kepada perbankan syariah. Atas pembayaran klaim jaminan tersebut, Pemerintah dapat meminta pembayaran kembali kepada PDAM dan Pemda. Kebijakan subsidi bunga dalam Perpres 29/2009 dapat dikonversi menjadi subsidi margin dengan menggunakan akad Hawālah, yaitu Pemerintah menanggung/menerima pengalihan sebagian kewajiban PDAM kepada bank. Atas dasar realisasi pembayaran sebagian kewajiban melalui mekanisme subsidi, selanjutnya Pemerintah melepaskan hak tagihnya kepada PDAM.

Kata kunci: penjaminan pemerintah; subsidi bunga; pembiayaan syariah; percepatan penyediaan air minum

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan salah satu tujuan nasional Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Selanjutnya, Pasal 34 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Kesejahteraan akan terwujud apabila masyarakat mendapatkan kemudahan dalam mengakses berbagai fasilitas pelayanan umum yang disediakan Pemerintah.

Guna memenuhi amanat UUD 1945, Pemerintah berupaya

menyediaan berbagai barang kebutuhan masyarakat. Salah satu kebutuhan masyarakat adalah ketersediaan fasilitas air bersih yang dapat langsung diminum. Ketersediaan air bersih merupakan salah satu pertimbangan investasi di suatu daerah. Oleh karena itu, ketersediaan fasilitas air bersih yang mencukupi telah menjadi perhatian semua pihak. Menyadari hal tersebut, Pemerintah telah memasukkan kegiatan penyediaan akses pelayanan air minum sebagai salah satu prioritas pembangunan infrastruktur.¹

Penduduk Indonesia diperkirakan berjumlah 255 juta jiwa yang tersebar di 501 kota/kabupaten. Jumlah penduduk yang semakin banyak telah meningkatkan kebutuhan ketersediaan air minum perpipaan. Di sisi lain, Pemerintah menghadapi keterbatasan sehingga penyediaan air minum perpipaan belum menjangkau seluruh wilayah.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air (UU 7/2004) menyebutkan bahwa pemenuhan kebutuhan air baku untuk air minum rumah tangga dilakukan dengan pengembangan sistem penyediaan air minum dan menjadi tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah daerah. Penjelasan Pasal 40 tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan air minum rumah tangga adalah air dengan standar dapat langsung diminum tanpa harus dimasak terlebih dahulu dan dinyatakan sehat menurut hasil pengujian mikrobiologi (uji *ecoli*). Selanjutnya, yang dimaksud dengan pengembangan sistem penyediaan air minum adalah memperluas dan meningkatkan sistem fisik (teknik) dan sistem nonfisik (kelembagaan, manajemen, keuangan, peran masyarakat, dan hukum) dalam kesatuan yang utuh untuk menyediakan air minum yang memenuhi kualitas standar tertentu bagi masyarakat menuju keadaan yang lebih baik.

Penyediaan fasilitas air minum belum memenuhi target yang diharapkan. Proporsi penduduk terhadap akses air minum yang aman mencapai 47,71 persen pada tahun 2009, sementara target pelayanan sesuai target Tujuan Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals/MDGs*) sebesar 68,87 persen pada tahun 2015. Kebutuhan pendanaan untuk mencapai target *MDGs* cukup besar yaitu, mencapai Rp 65,27 triliun, sedangkan kemampuan pendanaan Pemerintah melalui dana APBN hanya sebesar Rp 37,62 triliun, sehingga kesenjangan pembiayaan sebesar Rp 27,64 triliun diharapkan dapat dipenuhi dari berbagai sumber pendanaan di luar APBN.²

Jumlah penyelenggara pelayanan air bersih/air minum perpipaan seluruh Indonesia, per Desember 2010, sebanyak 402 entitas. Dari jumlah tersebut, 83 berlokasi di kota, sementara 319 di kabupaten. Adapun PDAM yang telah mendapatkan penilaian kinerja,

sebanyak 103 berkategori sehat, kurang sehat berjumlah 115, dan sakit 119.³

Upaya perluasan pelayanan PDAM menghadapi kendala sumber pendanaan investasi. Kendala tersebut disebabkan kemampuan keuangan relatif rendah sehingga mempengaruhi kinerja dalam aspek teknis dan manajemen. Oleh karena itu, Pemerintah perlu memberikan dukungan yang lebih besar bagi pengembangan usaha PDAM.

Salah satu bentuk dukungan Pemerintah bagi PDAM dilakukan melalui pemberian jaminan dan subsidi bunga atas kredit investasi. Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009 tentang Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga oleh Pemerintah Pusat Dalam Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum (Perpres 29/2009). Tata cara pelaksanaan pemberian jaminan dan subsidi bunga tersebut tercantum di dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 229/PMK.01/2009 (PMK 229/2009) dan perubahannya sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.011/2011 (PMK 91/2011). Selain memberikan rasa aman bagi kreditor perbankan, fasilitas penjaminan ini dapat mengurangi faktor risiko sehingga memungkinkan PDAM mendapatkan fasilitas kredit bank dengan bunga relatif rendah.

Kebijakan Pemerintah sebagaimana tertuang dalam Perpres 29/2009 berlaku bagi kredit investasi dari perbankan yang mengenakan bunga (perbankan konvensional). Sementara itu, penjaminan dan subsidi atas pembiayaan yang menggunakan prinsip syariah belum diatur secara tegas. Penjaminan Pemerintah tersebut belum mengakomodasi sumber pembiayaan yang sesuai dengan fiqih Islam atau menghindari riba.⁴

Penggunaan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dalam rangka percepatan penyediaan air minum dapat dipertimbangkan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan perubahannya, UU 10/1998, serta UU 21/2008 Perbankan Syariah memberikan landasan yang kuat bagi bank syariah dalam kegiatan pembiayaan. Adapun jumlah Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah sampai dengan Oktober 2011 sebanyak 11 dan 23. Pertumbuhan pembiayaan pada tahun 2012, diperkirakan dapat mencapai Rp173 triliun.⁵ Ketersediaan regulasi dan potensi pembiayaan syariah tersebut dapat dimanfaatkan untuk mendukung berbagai prioritas program pembangunan Pemerintah.

Perpres 29/2009 belum mengatur penjaminan dan subsidi terhadap pembiayaan yang menggunakan prinsip syariah. Oleh karena

itu, diperlukan kajian kemungkinan pembiayaan syariah dalam rangka proyek percepatan penyediaan air minum. Berkenaan dengan hal tersebut, penulis tertarik mengkaji kebijakan subsidi dan penjaminan Pemerintah dalam Perpres 29/2009 yang didasarkan kepada prinsip syariah. Adanya subsidi dan penjaminan Pemerintah berdasarkan prinsip syariah akan menumbuhkan peluang perbankan syariah terlibat dalam pembangunan infrastruktur serta mendorong optimalisasi pemanfaatan potensi pembiayaan syariah bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Apakah pemberian jaminan Pemerintah sebagaimana tertuang di dalam Perpres 29/2009 dapat dilaksanakan berdasarkan prinsip syariah?
- b. Bagaimana mengkonversi subsidi bunga dalam Perpres 29/2009 dengan berlandaskan kepada prinsip syariah?

2. Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif karena bertujuan memberikan gambaran dan penjelasan terhadap obyek penelitian, yaitu subsidi dan penjaminan Pemerintah dalam rangka percepatan penyediaan air minum berdasarkan prinsip syariah. Proses analisis dilakukan menggunakan norma-norma hukum, teori keuangan publik serta keuangan syariah. Penelitian ini memfokuskan pada kemungkinan kebijakan subsidi dan penjaminan Pemerintah dalam Perpres 29/2009 dilaksanakan menggunakan prinsip syariah.

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan teknik studi literatur. Data dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan yang berhubungan dengan topik kajian untuk mendapatkan data sekunder. Data kualitatif yang telah dikumpulkan disusun secara sistematis mengikuti alur sistematika pembahasan.

B. Hasil dan Pembahasan

Pemerintah telah menerbitkan kebijakan penjaminan dalam proyek infrastruktur. Nota Keuangan APBN 2013 menyebutkan bahwa anggaran kewajiban penjaminan Pemerintah dialokasikan sebesar Rp706 miliar. Penjaminan tersebut untuk kegiatan percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik yang menggunakan batubara-proyek 10.000MW tahap I, proyek percepatan penyediaan air minum, dan proyek kerjasama Pemerintah dengan badan usaha penjaminan infrastruktur. Adapun kebijakan penjaminan untuk proyek percepatan

menunjukkan adanya iktikad dan kemampuan serta kesanggupan debitor untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan.

Tujuan bank meminta jaminan atas kredit yang disalurkan untuk melindungi kredit dari risiko kerugian/kredit macet. Di samping itu, adanya jaminan akan mendorong debitor berusaha mengembalikan kredit yang diambilnya.⁶ Adanya pihak ketiga yang memberikan jaminan kepada bank untuk menanggung risiko yang dibebankan kepada penerima kredit dapat mempengaruhi tingkat bunga kredit. Bank dapat menetapkan tingkat bunga yang berbeda atau lebih rendah daripada pasar dengan melihat adanya jaminan pihak ketiga yang bonafid, baik dari segi kemampuan membayar, nama baik maupun loyalitasnya kepada bank.⁷

Penjaminan harus didahului dengan perjanjian induk (*umbrella agreement*) antara Pemerintah c.q. Menteri Keuangan, Pemerintah Daerah (Pemda), dan PDAM. Ketentuan tersebut mensyaratkan kesediaan PDAM dan Pemda membayarkan kembali pembayaran klaim jaminan Pemerintah kepada bank. Kewajiban Pemda tersebut disertai surat pernyataan kesediaan Pemda untuk memberikan hak pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil apabila Pemda tidak melaksanakan kewajibannya kepada Pemerintah.

Penjaminan tersebut juga memerlukan persetujuan dari Pemda, termasuk DPRD, untuk menanggung kewajiban pembayaran kembali kepada Pemerintah. Hal ini tampak pada bunyi pasal 5 ayat (2) yang menyebutkan bahwa pernyataan Gubernur/Walikota/Bupati mengenai kesediaan untuk menanggung beban sebesar 30% dari APBD, dan/atau mengkonversi beban sebesar 30% menjadi utang Pemda kepada Pemerintah, wajib mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dilakukan sebelum penandatanganan perjanjian induk (*umbrella agreement*).

Dalam tinjauan lembaga hukum jaminan Indonesia, penjaminan Pemerintah termasuk dalam bentuk penanggungan utang (jaminan perorangan). Melalui suatu penanggungan utang, Pemerintah turut bertanggung jawab terhadap kredit yang diterima debitor, dan akan sanggup memenuhi pengembalian kredit manakala debitor wanprestasi.⁸ Adapun pengaturan mengenai jaminan perorangan diatur di dalam KUH Perdata, khususnya dalam Pasal 1820 – 1850.

Pengenaan syarat dan ketentuan di luar yang diatur di dalam KUH Perdata dimungkinkan. Hal ini membuka peluang bagi para pihak yang terlibat dalam kegiatan penjaminan untuk mengadakan kesepakatan berdasarkan kehendak bersama. Berkenaan dengan hal

tersebut, PMK 229/2009 mengatur ketentuan/syarat penjaminan dan subsidi bunga sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 sampai dengan 5.

Jaminan Pemerintah diberikan kepada PDAM yang tidak memiliki tunggakan kepada Pemerintah, berkriteria “sehat”, dan telah melakukan penetapan tarif rata-rata yang lebih besar dari seluruh biaya rata-rata per unit (*full cost recovery*). Sementara bagi PDAM yang memiliki tunggakan kepada Pemerintah, terlebih dahulu harus mengikuti program restrukturisasi dan disetujui oleh Menteri Keuangan.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (3) PMK 229/2009, jaminan diberikan berdasarkan perjanjian kredit. Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa jaminan tetap berlaku sepanjang perjanjian induk (*umbrella agreement*) dan perjanjian kredit masih efektif. Selanjutnya, kehendak untuk melakukan penjaminan harus dituangkan dalam suatu perjanjian yang disepakati oleh para pihak. Pemerintah selaku penjamin dalam melakukan tindakan dilaksanakan oleh Menteri Keuangan. Pemberian jaminan Pemerintah dilakukan oleh Menteri Keuangan dengan menerbitkan Surat Jaminan Pemerintah.

Penjaminan Pemerintah dibuat melalui perjanjian di antara para pihak. Perjanjian penjaminan Pemerintah tersebut melibatkan 3 (tiga pihak), yaitu: PDAM selaku debitor, Bank selaku kreditor, dan Pemerintah selaku penjamin. Para pihak yang terlibat dalam pelaksanaan penjaminan Pemerintah sebagaimana disebutkan di dalam Perpres 29/2009 adalah:

- a. Pemerintah, selaku penjamin yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan.
- b. Bank, selaku kreditor
- c. PDAM, selaku debitor
- d. Pemda. Jika terjadi Pemerintah melakukan pembayaran klaim jaminan kepada bank, Pemda menjadi debitor terhadap Pemerintah. Kewajiban pembayaran kepada Pemerintah dilunasi secara tunai atau dikonversi menjadi pinjaman baru melalui suatu perjanjian pinjaman.

Berlakunya (efektivitas) penjaminan Pemerintah tersebut didasarkan kepada perjanjian kredit antara bank dan PDAM. Di samping itu, dalam penjaminan Pemerintah diperlukan adanya surat pernyataan Gubernur/Walikota/Bupati mengenai kesediaan untuk menanggung beban sebesar 30% (tiga puluh persen) dari realisasi pembayaran jaminan Pemerintah. Pemda dapat membayar kewajiban tersebut secara tunai atau mengkonversinya menjadi pinjaman kepada Pemerintah disertai serta kesediaan dilakukan pemotongan Dana

Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil apabila Pemda tidak melakukan pembayaran kembali kepada Pemerintah.

Jenis pendanaan bank yang mendapatkan fasilitas penjaminan Pemerintah dan subsidi dikhususkan untuk kredit investasi. Pasal 1 PMK 229/2009 menyebutkan bahwa kredit investasi dalam rangka percepatan penyediaan air minum merupakan kredit jangka menengah atau panjang yang diberikan oleh perbankan kepada PDAM untuk membiayai barang-barang modal dalam rangka rehabilitasi, modernisasi, perluasan atau pendirian proyek baru yang pelunasannya berasal dari hasil usaha dengan barang-barang modal yang dibiayai. Fasilitas penjaminan dan subsidi bunga dapat diberikan sampai dengan 20 (dua puluh) tahun.

Obyek penjaminan Pemerintah adalah perjanjian kredit investasi antara bank dan PDAM. Penjaminan tersebut sebesar jumlah pokok kredit investasi yang telah jatuh tempo. Kewajiban Pemerintah kepada bank timbul pada saat PDAM tidak mampu memenuhi kewajibannya kepada bank.

Apabila PDAM mengalami gagal membayar sebagian atau seluruh kewajiban yang telah jatuh tempo, maka:

- a. Pemerintah menanggung sebesar 70% dan bank menanggung 30% dari jumlah gagal bayar.
- b. Berdasarkan realisasi pembayaran jaminan Pemerintah, selanjutnya dilakukan pembagian pembebanan masing-masing Pemerintah menanggung sebesar 40%, dan Pemda menanggung sebesar 30% dihitung dari seluruh kewajiban PDAM yang gagal bayar.
- c. Pelaksanaan pembayaran jaminan Pemerintah sebesar 40%, selanjutnya diperhitungkan sebagai pinjaman dari Pemerintah kepada PDAM dengan persyaratan pinjaman yang diatur dalam perjanjian pinjaman antara Pemerintah dan PDAM.
- d. Pemda menetapkan status dana yang dibayarkan sebesar 30% sebagai penyertaan modal Pemda, pinjaman Pemda, dan/atau hibah Pemda kepada PDAM.

Setiap pembayaran jaminan Pemerintah kepada bank didahului dan didasarkan pada perjanjian pinjaman antara PDAM dan Pemerintah sebesar jumlah yang akan dibayarkan kepada bank sebagai pelaksanaan kewajiban yang tidak dapat dipenuhi PDAM. Pemerintah melakukan pembayaran jaminan setelah bank menyampaikan tagihan dan pemberitahuan secara tertulis kepada Menteri Keuangan

Kebijakan penjaminan Pemerintah ini diikuti dengan dukungan kebijakan Bank Indonesia terhadap Batas Maksimum Pemberian

Kredit (BMPK). Hal ini berdasarkan Surat Bank Indonesia Nomor 12/292/DPNP/IDPnP tanggal 18 Mei 2010 tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit dalam rangka Percepatan Penyediaan Air Minum yang menyatakan bahwa pemberian kredit dimaksud dapat dikecualikan dari perhitungan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK). Kebijakan ini memungkinkan bank memberikan pembiayaan pembangunan infrastruktur air minum diluar ketentuan BMPK yang disertai adanya jaminan Pemerintah.⁹

Pasal 17 ayat (3) Perpres 29/2009 menyebutkan jangka waktu pemberian jaminan dan subsidi bunga dapat diberikan sampai dengan 20 (dua puluh) tahun. Dalam praktiknya, bank memiliki kebijakan sendiri terkait penyaluran kredit investasi tersebut. Hal ini sebagaimana tercermin dalam kebijakan Bank BJB yang menetapkan jangka waktu kredit maksimal 10 (sepuluh) tahun sudah termasuk masa penarikan.

2. Subsidi Bunga

Subsidi adalah pembayaran yang dilakukan Pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*).¹⁰

Tindakan Pemerintah memberikan dukungan dalam proyek percepatan penyediaan air minum merupakan wujud tanggung jawab Pemerintah terhadap penyediaan barang publik.¹¹ Subsidi tersebut diharapkan akan membantu penambahan jaringan air minum perpipaan dengan tarif yang relatif terjangkau.

Nota Keuangan dan APBN Tahun Anggaran 2013 menyebutkan alokasi subsidi bunga kredit program sebesar Rp1,2 triliun. Subsidi bunga kredit program adalah subsidi yang disediakan untuk menutup selisih antara bunga pasar dengan bunga yang ditetapkan lebih rendah oleh Pemerintah.¹²

Subsidi bunga dalam Perpres 29/2009 adalah subsidi yang diberikan oleh Pemerintah terhadap bunga atas kredit investasi yang disalurkan bank kepada PDAM. Kebijakan tersebut bertujuan membantu PDAM dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan investasi dengan tingkat bunga yang lebih rendah daripada tingkat bunga pasar.

Pasal 12 Perpres 29/2009 menyebutkan bahwa tingkat bunga kredit investasi yang disalurkan bank kepada PDAM, ditetapkan sebesar BI *rate* ditambah paling tinggi 5% (lima persen), dengan

ketentuan:

- a. Tingkat bunga sebesar BI *rate* ditanggung PDAM; dan
- b. Selisih bunga di atas BI *rate* paling tinggi sebesar 5% (lima persen) menjadi subsidi yang ditanggung Pemerintah.

PMK 229/2009 Pasal 10 ayat (2) huruf d menyebutkan bahwa tingkat BI *rate* yang dibebankan wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. Untuk pembebanan BI *rate* sebelum penetapan bunga, BI *rate* yang digunakan adalah BI *rate* yang berlaku pada saat penarikan kredit yang pertama
- b. Untuk pembebanan BI *rate* selanjutnya akan ditetapkan kembali setiap 6 (enam) bulan pada tanggal 1 April dan 1 Oktober berdasarkan tingkat BI *rate* yang berlaku,
- c. Dalam hal dianggap perlu, peninjauan kembali tingkat bunga sebagaimana dimaksud pada butir (ii) dapat dilakukan berdasarkan surat persetujuan Menteri Keuangan.

PMK 229/2009 menyebutkan definisi BI *rate* sebagai suku bunga yang diumumkan oleh Bank Indonesia secara periodik. Bank Indonesia menjelaskan bahwa BI *rate* digunakan sebagai suku bunga acuan bagi perbankan dalam menentukan suku bunga kredit.

3. Pembiayaan Investasi Perbankan Syariah

Istilah kredit memiliki pengertian yang hampir sama dengan pembiayaan. Pengertian kredit dalam UU 10/1998 tentang Perbankan adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga. Pengertian tersebut memiliki kemiripan dengan istilah pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, yaitu penyediaan uang atau tagihan yang dipersamakan dengan itu berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai untuk mengembalikan uang atau tagihan tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil.

Istilah kredit lazim digunakan oleh bank berdasarkan konvensional, sementara istilah pembiayaan digunakan oleh bank berdasarkan prinsip syariah. Perbedaan istilah tersebut terletak pada keuntungan yang diharapkan. Bank berdasarkan prinsip konvensional memperoleh keuntungan melalui bunga, sementara bagi bank yang berdasarkan prinsip syariah berupa imbalan atau bagi hasil.¹³

Pembiayaan investasi adalah pembiayaan jangka menengah atau

jangka panjang untuk pembelian barang-barang modal yang diperlukan untuk:¹⁴

- a. Pendirian proyek baru, yakni pendirian atau pembangunan proyek/pabrik dalam rangka usaha baru.
- b. Rehabilitasi, yakni penggantian mesin/peralatan lama yang sudah rusak dengan mesin/peralatan baru yang lebih baik.
- c. Modernisasi, yakni penggantian menyeluruh mesin/peralatan lama dengan mesin/peralatan baru yang tingkat teknologinya lebih baik/tinggi.
- d. Ekspansi, yakni penambahan mesin/peralatan yang telah ada dengan mesin/peralatan baru dengan teknologi sama atau lebih baik/tinggi, atau
- e. Relokasi proyek yang sudah ada, yakni pemindahan lokasi proyek/pabrik secara keseluruhan (termasuk sarana penunjang kegiatan pabrik, seperti laboratorium, dan gudang) dari suatu tempat ke tempat lain yang lokasinya lebih tepat/baik.

Akad-akad yang dipergunakan oleh perbankan syariah di Indonesia dalam operasinya merupakan akad-akad yang tidak menimbulkan kontroversi yang disepakati oleh sebagian besar ulama dan sudah sesuai dengan ketentuan syariah untuk diterapkan dalam produk dan instrumen keuangan syariah yang ditawarkan kepada nasabah.¹⁵ Adapun akad-akad syariah tersebut, antara lain:

a. Mudharabah

Lathif menyebutkan bahwa akad mudharabah dalam pembiayaan adalah akad kerja sama suatu usaha antara pihak pertama (malik, shahibul mal, atau bank syariah) yang menyediakan seluruh modal dan pihak kedua (‘amil, mudharib, atau Nasabah) yang bertindak selaku pengelola dana dengan membagi keuntungan usaha sesuai dengan kesepakatan yang dituangkan dalam akad, sedangkan kerugian ditanggung sepenuhnya oleh bank syariah kecuali jika pihak kedua melakukan kesalahan yang disengaja, lalai atau menyalahi perjanjian. Jaminan dalam mudharabah diperbolehkan, tetapi disyaratkan bahwa jaminan tersebut harus didasarkan pada tujuan menjaga agar tidak terjadi *moral hazard* berupa penyimpangan oleh pengelola dana (taqshir al-amiil), bukan bertujuan mengembalikan modal bank atau sebagai ganti rugi setiap kerugian atas kegagalan usaha mudharib secara mutlak. Oleh karena itu, jaminan hanya dapat dicairkan apabila pengelola dana terbukti melakukan pelanggaran (ta’addi), kelalaian (taqshir), atau menyalahi kesepakatan yang telah ditentukan (mukhalafatu al syurut). Di samping itu, kewajiban adanya

jaminan dalam mudharabah tidak harus dibebankan kepada mudharib tetapi bank dapat meminta jaminan kepada pihak ketiga yang akan menjamin mudharib bila melakukan kesalahan.

b. Musyarakah

Akad musyarakah adalah akad kerja sama di antara dua pihak atau lebih untuk suatu usaha tertentu yang masing-masing pihak memberikan porsi dana dengan ketentuan bahwa keuntungan akan dibagi sesuai dengan kesepakatan, sedangkan kerugian ditanggung sesuai dengan porsi dana masing-masing. Pembiayaan investasi syariah dapat menggunakan skema musyarakah mutanaqishah. Dalam hal ini, bank memberikan pembiayaan dengan prinsip penyertaan, dan secara bertahap bank melepaskan penyertaannya, dan pemilik perusahaan nasabah akan mengambil alih kembali porsi penyertaan bank.¹⁶ Fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) Nomor 08/DSN-MUI/IV/2000 menyebutkan bahwa jaminan dalam akad musyarakah dapat digunakan demi menghindari terjadinya penyimpangan.

c. Ijarah

Ijarah adalah akad pemindahan hak guna atas barang atau jasa, melalui pembayaran upah sewa, tanpa diikuti dengan pemindahan kepemilikan atas barang itu sendiri.¹⁷ Akad sewa yang terjadi antar bank (sebagai pemilik barang) dengan nasabah (sebagai penyewa) dengan cicilan sewanya sudah termasuk cicilan pokok harga barang.¹⁸

d. Ijarah muntahia bi tamlik (IMBT)

Ijarah muntahia bi tamlik (IMBT), yaitu menyewakan barang modal dengan opsi kepemilikan setelah masa sewa berakhir.¹⁹ IMBT merupakan kombinasi antara sewa-menyewa (ijarah) dan jual beli atau hibah di akhir masa sewa. Pemindahan hak milik barang terjadi dengan cara pihak yang menyewakan berjanji akan menjual atau menghibahkan barang yang disewakan pada akhir masa sewa.²⁰

e. Istishna'

Istishna' adalah kontrak penjualan antara pembeli dengan produsen (pembuat barang). Kedua belah pihak harus saling menyetujui atau sepakat lebih dulu tentang harga dan sistem pembayaran. Kesepakatan harga dapat dilakukan tawar-menawar dan sistem pembayaran dapat dilakukan di muka atau secara angsuran per bulan atau di belakang.²¹ Pembiayaan istishna' merupakan transaksi jual beli cicilan, tetapi barang diserahkan di belakang (pada akhir

periode pembayaran).²² Skema istishna' dalam bank syariah umumnya diaplikasikan pada pembiayaan manufaktur dan konstruksi.²³

f. Murabahah

Murabahah merupakan kegiatan jual beli pada harga pokok dengan tambahan keuntungan yang disepakati. Dalam hal ini, penjual harus terlebih dulu memberitahukan harga pokok yang ia beli ditambah keuntungan yang diinginkannya.²⁴ Murabahah adalah akad jual beli barang dengan menyatakan harga perolehan dan keuntungan (margin) yang disepakati oleh penjual dan pembeli. Akad ini memungkinkan ditentukannya jumlah *required rate of profit*-nya (keuntungan yang ingin diperoleh) oleh bank.²⁵ Fatwa DSN Nomor 04/DSN-MUI/IV/2000 tentang Murabahah menyatakan bahwa bank boleh meminta nasabah untuk menyediakan jaminan.

Bunga pembiayaan investasi yang timbul selama masa pembangunan (*interest during construction*) dapat dikategorikan sebagai biaya proyek (*project cost*) dan dapat dipertimbangkan pemberian pembiayaan investasinya dengan ketentuan sebagai berikut:²⁶

- a. Untuk skema ijarah dan murabahah, namanya menjadi *margin during construction*.
- b. Untuk skema salam dan istishna', dikombinasikan dengan ijarah.
- c. Untuk mudharabah/musyarakah, dikombinasikan dengan murabahah.
- d. Dalam hal perusahaan tersebut merupakan perusahaan yang sudah berjalan dan pembiayaan investasi dipergunakan dalam rangka perluasan dan atau rehabilitasi serta perusahaan tersebut dinilai mampu, maka margin/bagi hasil selama masa pembangunan harus dibayar efektif oleh nasabah (perusahaan).
- e. Margin/bagi hasil yang wajib dibayar tersebut adalah margin/bagi hasil atas pembiayaan investasi yang berasal dari pembiayaan bank di dalam negeri. Dengan demikian, apabila ada proyek yang mendapat pembiayaan dari luar negeri, di mana diperhitungkan *margin during construction* tersebut, *margin during construction* tersebut dapat dibiayai dengan pembiayaan investasi, kecuali dalam rangka *Project Aid*.

Definisi Margin, dalam Istilah Populer Perbankan Syariah yang diterbitkan Bank Indonesia, adalah besarnya keuntungan yang disepakati antara bank dan nasabah atas transaksi pembiayaan dengan akad jual beli (murabahah). Margin pembiayaan bersifat tetap (*fixed*) tidak berubah sepanjang jangka waktu pembiayaan.

Bank syariah menerapkan margin keuntungan terhadap produk-

produk pembiayaan yang berbasis *Natural Certainty Contracts* (NCC), yakni akad bisnis yang memberikan kepastian pembayaran, baik dari segi jumlah maupun waktu, seperti pembiayaan murabahah, ijarah, ijarah muntahia bit tamlik, salam, dan istishna'.²⁷ Pembiayaan investasi dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:²⁸

- a. Transaksi bagi hasil dalam bentuk mudharabah dan musyarakah;
- b. Transaksi sewa-menyewa dalam bentuk ijarah atau sewa beli dalam bentuk ijarah muntahiya bittamlik;
- c. Transaksi jual beli dalam bentuk piutang murabahah, dan istishna'.

Penetapan margin keuntungan pembiayaan berdasarkan rekomendasi, usul dan saran dari Tim *Assets Liability Committee* (ALCO) bank syariah, dengan mempertimbangkan beberapa hal sebagai berikut:²⁹

- a. *Direct Competitor's Market Rate* (DCMR)
DCMR adalah tingkat margin keuntungan rata-rata perbankan syariah, atau tingkat margin keuntungan rata-rata beberapa bank syariah yang ditetapkan dalam rapat ALCO sebagai kelompok kompetitor langsung, atau tingkat margin keuntungan bank syariah tertentu yang ditetapkan dalam rapat ALCO sebagai kompetitor langsung terdekat.
- b. *Indirect Competitor's Market Rate* (ICMR)
ICMR adalah tingkat suku bunga rata-rata perbankan konvensional, atau tingkat rata-rata suku bunga beberapa bank konvensional yang dalam rapat ALCO ditetapkan sebagai kelompok kompetitor tidak langsung, atau tingkat rata-rata suku bunga bank konvensional tertentu yang dalam rapat ALCO ditetapkan sebagai kompetitor tidak langsung yang terdekat.
- c. *Expected Competitive Return for Investors* (ECRI)
ECRI adalah target bagi hasil kompetitif yang diharapkan dapat diberikan kepada dana pihak ketiga.
- d. *Acquiring Cost*
Acquiring cost adalah biaya yang dikeluarkan oleh bank yang langsung terkait dengan upaya untuk memperoleh dana pihak ketiga.
- e. *Overhead Cost*
Overhead cost adalah biaya yang dikeluarkan oleh bank yang tidak langsung terkait dengan upaya untuk memperoleh dana pihak ketiga.

Setelah memperoleh referensi margin keuntungan, bank melakukan penetapan harga jual. Harga jual merupakan penjumlahan

harga beli/harga pokok/harga perolehan bank dan margin keuntungan.³⁰

Margin pembiayaan bank syariah tidak ditentukan oleh BI *rate*. Namun, bank syariah dapat menetapkan perhitungan margin berdasarkan rujukan tingkat BI *rate* yang berlaku. Hal ini akan mendorong bank syariah dapat kompetitif dengan perbankan konvensional dalam menetapkan tingkat margin keuntungan dari pembiayaan syariah. Adanya penawaran yang kompetitif dari bank syariah akan menguntungkan PDAM dan Pemerintah.

4. Prinsip Syariah dalam Pemberian Jaminan dan Subsidi dalam Proyek Percepatan Penyediaan Air Minum

a. Prinsip Syariah Dalam Pemberian Jaminan Pemerintah

Jaminan perorangan, dalam fiqih muamalah, dikenal sebagai kafalah. Definisi kafalah menurut Fatwa DSN Nomor 11/DSN-MUI/IV/2000 tentang Kafalah adalah jaminan yang diberikan oleh penanggung (kafil) kepada pihak ketiga untuk memenuhi kewajiban pihak kedua atau yang ditanggung (makful 'anhu, ashil). Adapun penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf i UU 21/2008 tentang Perbankan Syariah menyebutkan bahwa akad kafalah adalah akad pemberian jaminan yang diberikan satu pihak kepada pihak lain, di mana pemberi jaminan (kafil) bertanggung jawab atas pembayaran kembali utang yang menjadi hak penerima jaminan (makful).

Kafalah memiliki landasan yang kuat di dalam Al Quran dan sunnah/hadis. Landasan kafalah tercantum dalam Al Quran, Surat Yusuf ayat 72.³¹ Adapun hadis Nabi *shallallahu 'alaihi wa sallam* yang dijadikan dasar kafalah sebagaimana diriwayatkan oleh Bukhari dari Salamah bin Akwa' *radhiyallahu 'anhu*.³²

Menurut pemahaman fiqih, kafalah memiliki kesamaan dengan kata dhaman yang bermakna suatu jaminan yang diberikan oleh penjamin (kafil) untuk membebaskan kewajiban debitor kepada kreditor.³³ Fatwa DSN menyebutkan rukun dan syarat kafalah sebagai berikut:

- a. Adanya pihak penjamin/penanggung (kafil), dengan syarat:
 - 1) Baligh (dewasa) dan berakal sehat.
 - 2) Berhak penuh melakukan tindakan hukum dalam urusan hartanya, dan rela (ridha) dengan tanggungan kafalah tersebut.
- b. Pihak yang berhutang (makful 'anhu 'ashil), dengan syarat:
 - 1) Sanggup menyerahkan tanggungannya (piutang) kepada penjamin.

- 2) Dikenal oleh penjamin.
- c. Pihak yang berpiutang (makful lahu), dengan syarat:
 - 1) Diketahui identitasnya.
 - 2) Dapat hadir pada waktu akad atau memberikan surat kuasa.
 - 3) Berakal sehat.
- d. Obyek jaminan (makful bih) dengan ketentuan sebagai berikut:
 - 1) Merupakan tanggungan pihak/orang yang berhutang (ashil), baik berupa uang, benda, maupun pekerjaan.
 - 2) Bisa dilaksanakan oleh penjamin.
 - 3) Harus merupakan piutang mengikat (lazim) yang tidak mungkin hapus kecuali setelah dibayar atau dibebaskan.
 - 4) Harus jelas nilai, jumlah, dan spesifikasinya, tidak bertentangan dengan syari'ah (diharamkan).
 - 5) Tidak bertentangan dengan syari'ah (diharamkan).

Secara khusus, Fatwa DSN Nomor 74/DSN-MUI/I/2009 tentang Penjaminan Syariah mengatur sejumlah persyaratan sebagai berikut:

- a. Obyek yang dijamin dapat seluruh atau sebagian dari :
 - 1) Kewajiban bayar (dayn) yang timbul dari transaksi syariah;
 - 2) Hal lain yang dapat dijamin berdasarkan prinsip Syariah.
- b. Pernyataan ijab dan qabul harus dinyatakan oleh para pihak untuk menunjukkan kehendak mereka dalam mengadakan kontrak (akad).

Pelaksanaan penjaminan syariah harus memperhatikan sejumlah ketentuan lain. Adapun ketentuan dan batasan dalam pelaksanaannya sebagai berikut:

- a. Penjaminan syariah tidak boleh digunakan untuk menjamin transaksi dan obyek yang tidak sesuai dengan syariah.
- b. Pihak terjamin harus memiliki kemampuan finansial untuk melunasi pada waktunya.
- c. Tidak memberikan fasilitas yang bertentangan dengan syariah.
- d. Dalam hal terjadi pembayaran klaim penjaminan, maka pihak penjamin berhak menagih kepada pihak terjamin sebesar pembayaran klaim atau melepaskan haknya.
- e. Penjaminan pada pembiayaan atau akad yang berbasis bagi hasil hanya boleh dilakukan pada nilai pokok (ra'sul maal).
- f. Penjaminan syariah boleh dilakukan oleh bank syariah, asuransi syariah, lembaga penjaminan syariah, dan LKS lainnya.
- g. Penjaminan dapat dilakukan, antara lain, atas: kemampuan bayar, kemampuan penyelesaian kualitas dan kuantitas obyek

pembiayaan atau pekerjaan.

Kebijakan penjaminan berdasarkan prinsip syariah dalam rangka percepatan penyediaan air minum dapat dilakukan dengan menyesuaikan ketentuan penjaminan sebagaimana diatur di dalam Perpres 29/2009 dengan Fatwa DSN. Perpres 29/2009 menempatkan kedudukan para pihak yang memiliki keselarasan dengan Fatwa DSN tentang kafalah. Para pihak dalam pelaksanaan penjaminan tersebut sebagai berikut: Pemerintah selaku penjamin (kafil), PDAM selaku debitor (makful 'anhu 'ashil), bank selaku kreditor (makful lahu). Adapun yang menjadi obyek jaminan (makful bih) adalah pembiayaan investasi yang disalurkan oleh bank.

Tabel 2
Perbandingan Ketentuan Dalam Penjaminan Syariah dan Penjaminan Pemerintah Untuk Proyek Percepatan Penyediaan Air Minum

No	Topik	Penjaminan Syariah	Penjaminan Pemerintah Untuk Penyediaan Air Minum
1	Pengertian	Jaminan yang diberikan oleh penanggung (kafil) kepada pihak ketiga untuk memenuhi kewajiban pihak kedua atau yang ditanggung (makful 'anhu 'ashil).	Jaminan yang diberikan oleh Pemerintah kepada Bank Pemberi Kredit sehubungan dengan pembayaran kembali pokok kredit investasi PDAM yang telah jatuh tempo.
2	Akad/perjanjian yang digunakan	a. Akad pembiayaan syariah b. Perjanjian/akad penjaminan (akad kafalah). c. Perjanjian penyediaan dana talangan (akad qardh).	a. Perjanjian kredit antara Bank dan PDAM (Perjanjian pokok). b. Perjanjian penjaminan antara Pemerintah, Bank dan PDAM (Perjanjian tambahan).
3	Pemberi Jaminan	Pihak ketiga.	Pemerintah, selaku pihak ketiga.
4	Penerima Jaminan	LKS/pihak yang berpiutang.	Bank selaku kreditor
5	Obyek Penjaminan	Seluruh atau sebagian dari: a. Kewajiban bayar yang timbul dari transaksi syariah. b. Hal (kewajiban) lain	Sebagian (70%) dari kewajiban PDAM yang telah jatuh tempo.

		yang dapat dijamin berdasarkan prinsip syariah.	
6	Realisasi klaim penjaminan	Pihak penjamin dapat menagih kepada pihak terjamin sebesar jumlah yang dibayarkan. Dasar penagihan ini menggunakan akad qardh.	Pemerintah membebankan/menagih pembayaran kembali kepada PDAM dan Pemda.
7	Perhitungan nilai jaminan	Sebesar nilai pokok (ra'sul maal).	Jumlah pokok kredit investasi PDAM yang telah jatuh tempo.
8	Penyelesaian sengketa	Lembaga penyelesaian sengketa yang sesuai dengan prinsip syariah.	Pengadilan umum berdasarkan Hukum Acara Perdata.

Sumber: Fatwa DSN Nomor 74/DSN-MUI/I/2009 dan Perpres 29/2009.

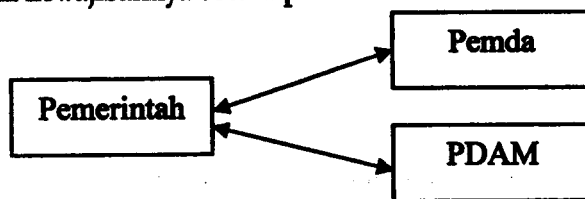
Penjaminan dalam Perpres 29/2009 dapat dilaksanakan menggunakan akad kafalah. Pasal 10 Perpres 29/2009 menyebutkan bahwa setiap pembayaran jaminan Pemerintah kepada bank harus didahului dan didasarkan pada perjanjian pinjaman antara PDAM dan Pemerintah sebesar jumlah yang akan dibayarkan kepada bank. Pasal 10 tersebut dapat dimaknai bahwa kesepakatan para pihak dalam pelaksanaan penjaminan Pemerintah dituangkan dalam suatu perjanjian (akad). Adapun obyek kafalah adalah pembiayaan investasi syariah PDAM. Penjaminan berdasarkan prinsip syariah dapat dilaksanakan atas dasar perjanjian yang menyatakan kesanggupan Pemerintah menanggung pembayaran kembali kewajiban PDAM sebesar 70% dari jumlah pokok pembiayaan investasi yang telah jatuh tempo.

Pasal 3 Perpres 29/2009 menyebutkan bahwa atas realisasi pembayaran klaim jaminan sebesar jumlah pokok kewajiban PDAM yang jatuh tempo akan dibebankan oleh Pemerintah kepada Pemda dan PDAM. Atas pembayaran tersebut, Pemerintah bersama PDAM membuat perjanjian pinjaman. Adapun bagi Pemda dapat membayar secara tunai atau mengkonversinya menjadi pinjaman kepada Pemerintah disertai surat pernyataan kesediaan dilakukan pemotongan bagian Dana Alokasi Umum/Dana Bagi Hasil. Kesediaan Pemda menerima persyaratan penjaminan tersebut dituangkan dalam surat pernyataan Gubernur/Walikota/Bupati dan disetujui oleh DPRD.

PDAM dengan pembagian pembebanan atas pembayaran kembali kepada Pemerintah sebesar, masing-masing, 30% dan 40%. Jumlah tersebut dihitung dari seluruh kewajiban PDAM yang gagal bayar. Pelaksanaan akad qardh berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah, selaku penyedia dana, dengan Pemda dan PDAM, selaku pengguna dana. Penyediaan dana tersebut digunakan untuk pembayaran klaim jaminan atas sebagian kewajiban PDAM yang jatuh tempo kepada bank. Setelah pelaksanaan pembayaran klaim jaminan, Pemerintah dapat menagih pembayaran kembali kepada PDAM dan Pemda.

Dalam pelaksanaan akad qardh, Pemerintah dapat mensyaratkan adanya surat pernyataan Gubernur/Walikota/Bupati yang menyatakan kesediaan dilakukan pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil apabila Pemda tidak melakukan pembayaran kembali kepada Pemerintah. Tindakan pengamanan oleh kreditor (Pemerintah) tersebut dapat dibenarkan dalam pelaksanaan akad qardh. Untuk mengatasi kemungkinan tindakan nasabah (debitor) yang merugikan kreditor Fatwa DSN menyebutkan sanksi di dalam qardh, sebagai berikut:

- a. Dalam hal nasabah tidak menunjukkan keinginan mengembalikan sebagian atau seluruh kewajibannya dan bukan karena ketidakmampuannya, LKS dapat menjatuhkan sanksi kepada nasabah.
- b. Sanksi yang dijatuhkan kepada nasabah tersebut dapat berupa, dan tidak terbatas pada, penjualan barang jaminan.
- c. Jika barang jaminan tidak mencukupi, nasabah tetap harus memenuhi kewajibannya secara penuh.



Skema Qardh
(Setelah Pembayaran Klaim Jaminan)

Berkenaan dengan pembiayaan syariah yang dapat diberikan jaminan, diperlukan perubahan terhadap ketentuan yang mengatur penjaminan Pemerintah dalam proyek percepatan penyediaan air minum. Hal itu dilakukan dengan melakukan harmonisasi dengan ketentuan mengenai kafalah dan penjaminan syariah sebagaimana diatur dalam Fatwa DSN nomor 11/DSN-MUI/IV/2000 tentang Kafalah dan nomor 74/DSN-MUI/I/2009 tentang Penjaminan

Syariah. Adapun sejumlah hal yang perlu dimasukkan di dalam ketentuan yang baru tersebut antara lain:

- a. Lembaga keuangan yang dapat ditunjuk untuk melakukan pembiayaan syariah.
- b. Ketentuan penggunaan akad-akad pembiayaan syariah yang dapat digunakan.
- c. Persyaratan pemberian jaminan.
- d. Kriteria PDAM yang dapat menerima jaminan.

b. Prinsip Syariah Dalam Pemberian Subsidi Pembiayaan

Perbedaan pokok antara kredit pada perbankan konvensional dengan pembiayaan pada perbankan yang berbasis syariah Islam (pembiayaan syariah) adalah dilarangnya riba (bunga) pada pembiayaan syariah. Untuk menghindari penerimaan dan pembayaran bunga (riba), perbankan syariah menempuh cara memberikan pembiayaan (*financing*) berdasarkan prinsip jual-beli (al bai'), prinsip sewa-beli (ijarah muntahia bi tamlik) atau berdasarkan prinsip kemitraan (*partnership*) yaitu prinsip penyertaan (musyarakah) atau prinsip bagi-hasil (mudharabah).³⁴

Pasal 1 Perpres 29/2009 menyatakan bahwa pemberian subsidi tersebut didasarkan kepada adanya perjanjian kredit investasi PDAM. Atas dasar penyaluran kredit investasi, PDAM berkewajiban melakukan pembayaran bunga. Selanjutnya, Pemerintah menyediakan diri sebagai pihak yang membayar sebagian kewajiban bunga kredit investasi PDAM kepada bank. Adapun pelaksanaan pembayaran oleh Pemerintah tersebut menggunakan mekanisme APBN (subsidi).

Kebijakan subsidi bunga merupakan salah satu bentuk dukungan Pemerintah bagi PDAM. Pemerintah bersedia menanggung sebagian beban bunga atas kredit investasi. Dalam hal ini, terdapat 3 (tiga) pihak yang terlibat, yaitu bank selaku kreditor, PDAM selaku debitor, dan Pemerintah selaku pihak yang menanggung/membayar sebagian beban bunga kredit. Adapun kebijakan subsidi bunga di dalam Perpres 29/2009 dilaksanakan dengan jalan Pemerintah menanggung pembayaran sebagian kewajiban PDAM berupa selisih bunga maksimal 5% di atas BI *rate*. Situasi ini menempatkan Pemerintah sebagai pihak yang turut menanggung kewajiban pembayaran kepada bank.

Pembiayaan bank yang menerapkan prinsip syariah tidak menerapkan sistem bunga (riba), melainkan margin/profit. Apabila Pemerintah bermaksud memberikan bantuan subsidi atas penguasaan margin pembiayaan investasi, maka kehendak Pemerintah tersebut

perlu dituangkan dalam perjanjian/akad yang disepakati oleh para pihak. Jenis akad dan penetapan jumlah pembiayaan, informasi margin serta jumlah bagian yang menjadi beban (subsidi) pemerintah dalam pembiayaan syariah ditetapkan dalam perjanjian pembiayaan di awal dan tidak akan berubah.

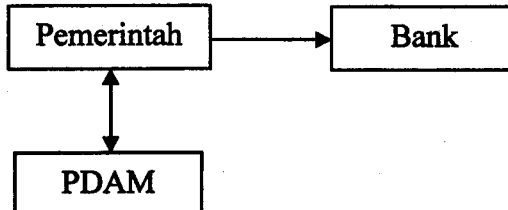
Munculnya kedudukan Pemerintah selaku pihak yang melakukan pembayaran atas sebagian kewajiban PDAM dalam fiqih muamalah menyerupai akad tabarru', yaitu akad yang dilakukan dengan tujuan tolong menolong dalam rangka berbuat kebaikan.³⁵ Di antara bentuk akad tabarru', mekanisme pemberian subsidi margin dapat menggunakan akad Hawālah.

Hawālah adalah akad pengalihan utang dari satu pihak yang berutang kepada pihak lain yang wajib menanggung (membayar)-nya. Pelaksanaan subsidi Pemerintah kepada PDAM menggunakan akad Hawālah, yaitu terjadi pengalihan sebagian kewajiban PDAM kepada Pemerintah. Fatwa DSN Nomor 12/DSN-MUI/IV/2000 tentang Hawālah memuat ketentuan sebagai berikut:

- a. Rukun Hawālah adalah muhil, yakni orang yang berutang dan sekaligus berpiutang, muhal atau muhtal, yakni orang berpiutang kepada muhil, muhal 'alaih, yakni orang yang berutang kepada muhil dan wajib membayar utang kepada muhtal, muhal bih, yakni utang muhil kepada muhtal, dan sighth (ijab-qabul).
- b. Pernyataan ijab dan qabul harus dinyatakan oleh para pihak untuk menunjukkan kehendak mereka dalam mengadakan kontrak (akad).
- c. Akad dituangkan secara tertulis, melalui korespondensi, atau menggunakan cara-cara komunikasi modern.
- d. Hawālah dilakukan harus dengan persetujuan muhil, muhal/muhtal, dan muhal 'alaih.
- e. Kedudukan dan kewajiban para pihak harus dinyatakan dalam akad secara tegas.
- f. Jika transaksi Hawālah telah dilakukan, pihak-pihak yang terlibat hanyalah muhtal dan muhal 'alaih; dan hak penagihan muhal berpindah kepada muhal 'alaih.

Apabila ketentuan mengenai Hawālah diterapkan pada subsidi margin pembiayaan investasi PDAM, maka syarat para pihak meliputi Pemerintah selaku muhal 'alaih, PDAM selaku muhil, dan bank selaku muhtal. Bank selaku kreditor, memiliki hak tagih kepada PDAM dan Pemerintah secara bersama-sama. Munculnya kedudukan Pemerintah tersebut disebabkan Pemerintah menggantikan kedudukan PDAM selaku debitor atas sebagian kewajiban pembayaran kepada bank,

sebagai akibat adanya pengalihan sebagian kewajiban PDAM kepada Pemerintah. Selanjutnya, Pemerintah menerima tagihan dari bank dan membayar melalui mekanisme APBN (subsidi). Atas dasar pembayaran tersebut, Pemerintah memiliki hak tagih kepada PDAM, tetapi secara bersamaan, melepaskan hak tagihnya tersebut.



Skema Hawālah Untuk Subsidi Margin

Sampai saat ini, Bank Indonesia belum mengeluarkan indeks acuan syariah yang dapat digunakan sebagai acuan oleh bank sebagaimana BI *rate*. Selama belum ada indeks acuan syariah sebagai pengganti, kebijakan pemberian subsidi margin dapat merujuk pada tingkat bunga BI *rate*. Penggunaan BI *rate* sekadar informasi yang digunakan sebagai perbandingan dengan lembaga keuangan lain. Penentuan margin ditetapkan pada saat kesepakatan para pihak (penandatanganan akad). Selanjutnya, subsidi margin dapat ditetapkan sebesar selisih tingkat margin maksimal 5% di atas BI *rate*.

Nilai subsidi yang dapat diberikan Pemerintah dapat merujuk pada subsidi margin yang ditetapkan bank syariah dengan ekuivalen pembiayaan (kredit) konvensional. Sebagai contoh, penetapan margin bank syariah sebesar 10% pertahun, sementara tingkat BI *rate* sebesar 5,75%, maka subsidi Pemerintah sebesar 4,25%. Jumlah subsidi tersebut akan berlaku tetap selama periode pembiayaan. Hal ini akan memberikan kepastian nilai / jumlah angsuran yang tetap bagi PDAM tanpa dipengaruhi kemungkinan kenaikan BI *rate*.

Berkenaan dengan pelaksanaan pemberian subsidi margin pada pembiayaan syariah, diperlukan penyesuaian terhadap ketentuan pemberian subsidi dalam proyek percepatan penyediaan air minum. Hal itu dilakukan dengan merujuk pada Fatwa DSN tentang Hawālah. Beberapa hal perlu diatur dalam ketentuan pemberian subsidi margin tersebut antara lain:

- a. Bentuk pemberian subsidi kepada PDAM, yaitu subsidi margin pembiayaan syariah.
- b. Tata cara pengajuan usulan pembiayaan bersubsidi oleh bank syariah dan PDAM.

- c. Ketentuan penggunaan akad subsidi margin yang digunakan, yaitu menggunakan akad Hawālah.

Ketentuan pemberian subsidi sebagaimana diatur di dalam regulasi pemerintah akan mengikat para pihak yang menyepakati perjanjian (akad) pembiayaan investasi syariah PDAM. Namun, efektivitas pelaksanaan penjaminan dan subsidi tersebut terjadi pada saat para pihak menandatangani perjanjian (akad) pembiayaan syariah, termasuk akad kafalah, akad qardh dan akad Hawālah.

C. Penutup

1. Simpulan

Berdasarkan uraian hasil dan pembahasan pada poin 3 di atas, dapat ditarik simpulan bahwa:

- a. Penjaminan Pemerintah sebagaimana tertuang di dalam Perpres 29/2009 dapat dilaksanakan berdasarkan prinsip syariah dengan menggunakan akad kafalah dan akad qardh. Berdasarkan fatwa DSN Nomor 74/DSN-MUI/I/2009, penjaminan Pemerintah dapat diterapkan pada akad-akad pembiayaan investasi syariah. Akad kafalah menempatkan Pemerintah selaku penjamin (kafil) terhadap kewajiban PDAM kepada perbankan syariah atas pembiayaan investasi syariah dalam rangka percepatan penyediaan air minum. Pelaksanaan akad qardh digunakan pada saat terjadi pembayaran klaim jaminan. Akad qardh menempatkan Pemerintah selaku penyedia dana untuk pembayaran kewajiban PDAM kepada perbankan syariah. Atas pembayaran klaim jaminan tersebut, Pemerintah dapat meminta pembayaran kembali kepada PDAM dan Pemda.
- b. Kebijakan subsidi bunga dalam Perpres 29/2009 dapat dikonversi menjadi subsidi margin dengan menggunakan akad Hawālah, yaitu Pemerintah menanggung/menerima pengalihan sebagian kewajiban PDAM kepada bank. Atas dasar realisasi pembayaran sebagian kewajiban melalui mekanisme subsidi, selanjutnya Pemerintah melepaskan hak tagihnya kepada PDAM. Nilai subsidi margin dapat merujuk/mengacu kepada tingkat BI *rate* yang berlaku pada saat penandatanganan akad pembiayaan syariah (ditetapkan di awal).

2. Saran

Berdasarkan simpulan penelitian, dapat direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Guna mengoptimalkan potensi sumber pembiayaan syariah dalam

- ¹⁶ Zainul Arifin, "Dasar-dasar Manajemen Bank Syariah," (Jakarta: Azkia Publisher, 2009), hlm 243.
- ¹⁷ Kasmir, *op.cit.*, hlm 226.
- ¹⁸ Zainul Arifin, *op.cit.*, hlm 31.
- ¹⁹ *Ibid.*, hlm 243.
- ²⁰ Adiwarman A. Karim, *Bank Islam: Analisis Fiqih dan Keuangan-Edisi ke-3*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm 242-243.
- ²¹ Kasmir, *op.cit.*, hlm 223.
- ²² Adiwarman A. Karim, *op.cit.*, hlm 126.
- ²³ *Ibid.*, hlm 100.
- ²⁴ Kasmir, *op.cit.*, hlm 223.
- ²⁵ Adiwarman A. Karim, *op.cit.*, hlm 242-243.
- ²⁶ *Ibid.*, hlm 242.
- ²⁷ *Ibid.*, hlm 279.
- ²⁸ Ascarya, *op.cit.*, hlm 125.
- ²⁹ Adiwarman A. Karim, *op.cit.*, hlm 280.
- ³⁰ *Ibid.*, hlm 281.
- ³¹ "Penyeru-penyeru itu berseru: 'Kami kehilangan piala Raja; dan barang siapa yang dapat mengembalikannya, akan memperoleh bahan makanan (seberat) beban unta, dan aku menjamin terhadapnya.'" (Q.S. Yusuf:72)
- ³² "Telah dihadapkan kepada Rasulullah *shallallahu 'alaihi wa sallam* jenazah seorang laki-laki untuk disalatkan. Rasulullah bertanya, 'Apakah ia mempunyai utang?' Sahabat menjawab, 'Tidak'. Maka, beliau mensalatkannya. Kemudian dihadapkan lagi jenazah lain, Rasulullah pun bertanya, 'Apakah ia mempunyai utang?' Sahabat menjawab, 'Ya'. Rasulullah berkata, 'Salatkanlah temanmu itu' (beliau sendiri tidak mau mensalatkannya). Lalu Abu Qatadah berkata, 'Saya menjamin utangnya, ya Rasulullah'. Maka Rasulullah pun menshalatkan jenazah tersebut." (Konsideran Mengingat Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 11/DSN-MUI/IV/2000 tentang Kafalah).
- ³³ Nazaruddin Abdul Wahid, *op.cit.*, hlm 60.
- ³⁴ Zainul Arifin, *op.cit.*, hlm 234.
- ³⁵ Adiwarman A. Karim, *op.cit.*, hlm 66.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Jurnal

- Arifin, Zainul. 2009. *Dasar-dasar Manajemen Bank Syariah*. Jakarta: Azkia Publisher.
- Ascarya. 2007. *Akad dan Produk Bank Syariah*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Fuad, Noor, dkk. 2004. *Dasar-dasar Keuangan Publik*. Jakarta: BPPK Departemen Keuangan.

Handoko, Rudi dan Pandu Patriadi. Evaluasi Kebijakan Subsidi NonBBM. *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2005, hlm 42-64.

Hasan, Djuhaendah. 1998. Jaminan Perorangan, dalam Peter Mahmud Marzuki, et al, ed. *Hukum Jaminan Indonesia*. 58-72. Jakarta: Proyek ELIPS.

Karim, Adiwarmanto A. 2008. *Bank Islam: Analisis Fiqih dan Keuangan*-Edisi ke-3. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Kasmir. 2008. *Dasar-dasar Perbankan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Wahid, Nazaruddin Abdul. 2010. *Sukuk: Memahami & Membedah Obligasi pada Perbankan Syariah*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.

Republik Indonesia, Nota Keuangan APBN Tahun Anggaran 2013.

B. Fatwa

Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 04/DSN-MUI/IV/2000 tentang Murabahah

Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 08/DSN-MUI/IV/2000 tentang Musyarakah

Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 11/DSN-MUI/IV/2000 tentang Kafalah

Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor Fatwa DSN Nomor 12/DSN-MUI/IV/2000 tentang Hawalah

Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor Fatwa DSN Nomor 19/DSN-MUI/IV/2001 tentang Qardh

Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 74/DSN-MUI/I/2009 tentang Penjaminan Syariah

C. Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah

Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Pemberian

Jaminan dan Subsidi Bunga Oleh Pemerintah Pusat Dalam
Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 229/PMK.01/2009 Tentang Tata
Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga
Oleh Pemerintah Pusat Dalam Rangka Percepatan Penyediaan
Air Minum

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.011/2011 Tentang
Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor
229/PMK.01/2009 Tentang Tata Cara Pelaksanaan
Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga Oleh Pemerintah
Pusat Dalam Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum

D. Makalah, Internet

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 18 April 2011. *Prioritas
Pembangunan Infrastruktur Tahun 2012*, disampaikan dalam
acara Pra Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional,
Jakarta.

Bank BJB. 2010. *Kredit Investasi Kepada PDAM*, dari
[http://www.bankbjb.co.id/id/4/117/155/253/Kredit-
Investasi-Kepada-PDAM.html](http://www.bankbjb.co.id/id/4/117/155/253/Kredit-Investasi-Kepada-PDAM.html), diunduh 15 Mei 2013.

Bank Indonesia. Tanpa tahun. *Istilah Populer Perbankan Syariah*, dari
[http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/16564550-3006-45B7-
AB35-
99C006334BF5/1488/IstilahPopulerPerbankanSyariah.pdf](http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/16564550-3006-45B7-AB35-99C006334BF5/1488/IstilahPopulerPerbankanSyariah.pdf),
diunduh 29 Mei 2013.

Bank Indonesia. Tanpa tahun. *Penjelasan BI Rate sebagai Suku Bunga
Acuan*, dari [http://www.bi.go.id/web/id/
Moneter/BI+Rate/Penjelasan+BI+Rate/](http://www.bi.go.id/web/id/Moneter/BI+Rate/Penjelasan+BI+Rate/), diunduh 14 Mei
2013.

Direktorat Pengembangan Air Minum, Kementerian Pekerjaan
Umum. 2013. *Program Pinjaman Perbankan Bantu PDAM
Tingkatkan Pelayanan*, dari [http://www.ditpam-pu.org/berita-
146-program-pinjaman-perbankan-bantu-pdam-tingkatkan-
pelayanan.html](http://www.ditpam-pu.org/berita-146-program-pinjaman-perbankan-bantu-pdam-tingkatkan-pelayanan.html), diunduh 22 Mei 2013.

Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia. 2011. *Outlook
Perbankan Syariah Indonesia 2012*.

