

## KONSEP HUTANG NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM EKONOMI ISLAM (Studi Analisis Antara Konsep Anggaran Balance Budget dengan Defisit Budget)

Oleh: Muhajirin\*

### Abstrak

*Dalam pandangan Islam, kekayaan negara di zaman Nabi sampai zaman Dinasti berada di Baitul Mal sebagai kas negara. Di mana Baitul Mal merupakan institusi khusus harta yang diterima negara dan mengalokasikannya bagi kaum muslimin yang berhak menerimanya. Konsep anggaran pada periode awal Islam adalah sistim berimbang atau surplus. Karena kebutuhan negara masih sederhana, maka pendapatan negara dari zakat dan infaq sudah memenuhi kebutuhan. Sedangkan pada sistem anggaran modern adalah anggaran yang berorientasi pada pertumbuhan, yang konsekuensinya negara-negara Islam harus menganut prinsip anggaran defisit. Untuk memenuhi defisit tersebut ditempuh tiga jalan, Pertama, dilakukan dengan pinjaman yang dilakukan secara Islami, Kedua, penguasaan sebagian milik umum dan Ketiga dengan menerapkan pajak kepada warga negara.*

*Pemerintah atau negara Islam/Muslim diperkenankan berhutang, jika memenuhi tiga syarat: Pertama, harta yang diambil dari para koruptor sudah dikembalikan sepenuhnya. Kedua, Keadaan keuangan negara mengalami defisit dan Ketiga, utang negara dialokasikan sepenuhnya untuk kebutuhan primer bukan kebutuhan sekunder.*

*Warga negara tidak berkewajiban melakukan iuran untuk melunasi utang negara/pemerintah, yang wajib mengembalikannya adalah pejabat atau pemerintah pada saat itu atau pemerintah selanjutnya, ketika utang tersebut prosedural serta keadaan kas negara memungkinkan. Namun jika tidak prosedural, maka yang wajib mengembalikannya utang tersebut adalah individu pejabat yang melakukan utang tersebut.*

**Kata Kunci:** *Hutang Negara, Sistim Anggaran Balance Budget, Anggaran Defisit, Rekening Kas Umum dan Baitul Mal.*

### A. Pendahuluan

Sebuah negara atau pemerintahan pasti mengalami pasang surut dalam perkembangan ekonominya. Hal tersebut dipengaruhi oleh kebijakan masing-masing pemerintahan yang berkuasa. Sebagai gambaran contoh saat ini adalah Presiden Joko Widodo mengawali pemerintahannya dengan kenaikan tipis hutang pemerintah sekitar Rp. 2. 608,14 triliun dan di akhir tahun 2015 BI mencatat bahwa utang pemerintah era Jokowi meningkat hampir dua kali lipat yakni pada kisaran RP 4. 192 Triliun. Kenaikan tersebut dipengaruhi oleh hutang luar negeri sektor publik yang meningkat, sementara hutang luar negeri sektor swasta menurun. Sedangkan jika dibandingkan pada masa SBY, dari tahun

2005-2013 hutang negara mencapai 1,496,12 triliun, sehingga posisi Indonesia sekarang menempati urutan kelima yang sebelumnya berada di urutan keenam negara-negara yang memiliki hutang terbesar di dunia ini.<sup>1</sup>

Masalah perekonomian modern saat ini mengalami krisis, sehingga kurang bisa membantu untuk merealisasikan sasaran-sasaran humanitariannya yang berupa keadilan dan kesejahteraan umum. Problem ini diduga karena ekonomi konvensional telah mengabaikan nilai sosial dan etika.

\* Dosen STAI Al-Hamidiyah Depok.

<sup>1</sup> Data Direktorat Jendral Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia, yang dikutip Detik Finance, 28/10/2013 dan SindoNews.com, jum'at, 19 Februari 2016 jam 23:11 WIB.

Hutang negara baik yang berasal dari utang dalam negeri maupun utang negeri merupakan hal yang tidak disukai dalam ekonomi syariah. Tebukti dengan kenyataan bahwa Rasulullah ﷺ dengan Khulafaurrasyidin hanya sekali melakukan anggaran defisit. Dalam ilmu ekonomi akan mencegah ekspansi moneter yang selanjutnya mengontrol inflasi kesetabilan nilai tukar uang.<sup>2</sup>

Hutang yang dilakukan dalam jangka waktu yang panjang menunjukkan ketidak efektifan fungsi hutang itu sendiri karena hal tersebut melanggengkan *saving investment gap*. Untuk mengatasi *saving investment gap* dalam jangka waktu pendek dapat diatasi dengan hutang sebagaimana pernah dilakukan oleh Rasulullah SAW pada penaklukan kota Mekkah, yang dilunasi sebelum satu tahun yaitu setelah perang Hunain.<sup>3</sup>

Islam sebagai *al-din* dan sekaligus sebagai *al-daulah*, disamping mengatur hubungan manusia dengan Allah ﷻ, Islam juga sangat berkepentingan meletakkan basis-basis etika dan moral pada hubungan manusia dengan sesama lembaga politik dan kekuasaan yang bernama negara (*al-daulah*). Seperti diketahui, masalah ketidakadilan dan kedzaliman yang paling masif dan universal adalah kedzaliman yang dilakukan oleh negara/pemerintah. Semua ikhtiar memerangi kedzaliman dan menegakkan keadilan tanpa menyentuh negara/ pemerintah/penguasa adalah sia-sia. Bahwa dalam sejarah, negara selalu dipakai oleh penguasa untuk menindas rakyat, itulah tantangan kemanusiaan yang paling besar yang dengan dalih apapun syariat Islam tidak boleh lari padanya.

<sup>2</sup> Habib Nazir, *Ensiklopedi Ekonomi dan Perbankan Syariah*, Bandung: Kaki Langit, hlm. 575

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 575

Pemerintah sebagai pembawa amanat Allah ﷻ, amanat keadilan (*al-adalah*) dan kemaslahatan segenap rakyat (*Masalah Al-Rai'yah*), negara/ pemerintah berkewajiban menegakkan ketertiban umum, melindungi keamanan seluruh rakyat, dan menegakkan keadilan bagi kemaslahatan semua pihak, tanpa pembedaan warna kulit, suku bangsa, golongan maupun keyakinan agamanya. Sebagaimana firman Allah ﷻ dalam surat An-Nisa [4]: 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا  
وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا  
بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ  
كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat". (QS. An-Nisa [4]: 59)

Juga sebagaimana ungkapan dalam Kaidah Fiqih:

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مُنَوِّطٌ  
بِالْمَصْلَحَةِ

"Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus berorientasi/mengacu kepada kemaslahatan".<sup>4</sup>

Dalam kitab *Rad Al-Muhtar*, Imam Abu Yusuf memberi fatwa kepada khalifah Harun Al-Rasyid dengan ungkapan:

<sup>4</sup> As-Suyuthi, *Al-Asbah Wa An-Nadzair*, Bairut: Daar Al-Fikr, 1995, hlm. 84

لَيْسَ لِلْإِمَامِ أَنْ يُخْرِجَ شَيْئًا مِنْ يَدِ أَحَدٍ إِلَّا  
بِحَقِّ تَأْتِ مَعْرُوفٍ

"Tidak ada kewenangan bagi kepala negara (eksekutif) untuk mengambil sesuatu dari seseorang/penduduk, kecuali atas dasar hukum yang berlaku".<sup>5</sup>

Acuan dasar dari kepentingan rakyat adalah hak-hak primer mereka yang dalam syariat Islam sekurang-kurangnya meliputi kemaslahatan yang menjadi tujuan dan substansi dari *Maqashid As-Syariah* dapat terealisasi apabila lima unsur pokok dapat terwujud dan terpelihara. Kelima unsur pokok tersebut adalah:

1. *Hifdz Din*: Perlindungan hak meyakini dan menjalankan agamanya.
2. *Hifdz Nafs*: Perlindungan hidup dan keselamatan jiwa dan raga.
3. *Hifdz Al-Aql*: Perlindungan keselamatan, perkembangan dan pendaya- gunaan akal budi.
4. *Hifdz An-Nasl*: Perlindungan terhadap keturunan untuk menjaga generasi selanjutnya.
5. *Hifdz Al-Maal*: Perlindungan atas hak Harta benda atau kekayaan yang tidak sah.<sup>6</sup>
6. *Hifdz Al-'Irdh*; Perlindungan atas kehormatan.<sup>7</sup>

Mengacu pada ajaran zakat yang merupakan satu-satunya rukun Islam yang berdimensi sosial sekaligus kekuasaan, sebagaimana apa yang telah dicontohkan

<sup>5</sup> Ibnu Abidin, *Rad Al-Muhtar Ala Hasyiyah Al-Dur Al-Muhtar*, Bairut: Daar Al-Fikr, 1995, Juz IV, hlm. 181

<sup>6</sup> Al-Ghazali, *Al-Mustashfa*, Bairut: Daar Al-Fikr, t.th, Juz II, hlm. 14

<sup>7</sup> Jasser Audah, *Maqashid As-Syariah*, Bairut: Maktab At-Tauzi' Fi Al-'Alam Al-'Aroby, 2010, hlm. 20

Rasulullah ﷺ dan Khulafaurrasyidin di Madinah, maka mutlak diperlukan penegasan kembali tentang prinsip-prinsip syariat (moralitas) Islam berkenaan dengan masalah "*Konsep Utang Negara*".

## B. Pembahasan

Apakah Negara Islam atau Negara Muslim boleh berhutang?. Mengambil konsep pembiayaan defisit (*defisit budget*), dengan resiko berutang atautah mempertahankan konsep anggaran berimbang (*balance budget*) seperti zaman Rasulullah ﷺ dan Sahabat? Menjawab pertanyaan pertanyaan ini terdapat perbedaan pandangan di kalangan Ahli Ekonomi Islam.

Kelompok pertama berpendapat bahwa negara Islam tidak seharusnya melakukan pembiayaan defisit (pengeluaran lebih besar dari pendapatan), karena hal ini pada akhirnya dapat menyebabkan pemerintah berutang dengan konsekuensi membayar bunga, dan mendekati riba. Pengeluaran yang bertambah ini juga dapat menyebabkan pemborosan.

Namun kelompok ekonom muslim kedua berpendapat sudah tidak waktunya lagi negara-negara Islam mempertahankan konsep anggaran berimbang yang berkonsekuensi lambatnya pertumbuhan ekonomi dan tidak tergalinya sumber daya alam karena ketiadaan modal. Negera-negara Islam yang kaya sumber alam, namun kurang modal untuk mengolah harus mau menerima anggaran defisit dengan solusi meminjam modal ke negara lain untuk digunakan sebagai modal penggalian sumber daya alam seperti minyak, gas dan lain-lain, atau dengan memungut pajak.

Inilah dua pendapat yang berkembang dalam pemerintahan Islam.

Pendapat pertama banyak dipakai di masa pemerintahan Islam fase awal, dan pendapat yang kedua banyak dianut di fase pemerintahan Islam modern.

Berikut ini dikemukakan pendapat 3 ekonom Islam modern yang sama-sama setuju dengan konsep anggaran defisit:

1. Menurut Mannan, sebuah negara Islam modern harus menerima konsep anggaran modern (sistem anggaran defisit) dengan perbedaan pokok dalam hal penanganan defisit (kekurangan) anggaran. Negara Islam dewasa ini harus mulai dengan pengeluaran yang mutlak diperlukan (sesuai yang direncanakan APBN) serta mencari jalan serta cara baru untuk mencapainya, baik dengan merasionalisasi struktur pajak atau dengan mengambil kredit (utang) dari sistem perbankan dalam negeri atau dari luar negeri (Bank Dunia, IMF, ADB dan lain-lain).<sup>8</sup> Pemilihan anggaran defisit ini tentunya akan memerlukan tambahan dengan cara meminjam. Untuk itu terdapat tiga sumber pinjaman tradisional bagi kebanyakan negara Islam, yaitu: Bank Sentral, Bank Umum dan masyarakat (obligasi). Namun, utang harus dibuat tanpa adanya tekanan dari pihak pemberi utang (kreditor), yang akan mengakibatkan hilangnya kebebasan, kehormatan, dan kedaulatan negara Muslim. Kemudian yang tak kalah penting adalah utang itu harus tanpa bunga (*riba*), yang akan memberatkan pihak yang berhutang (*debitor*).<sup>9</sup>

2. Muhammad Umar Chapra setuju dengan anggaran pembelanjaan defisit, namun dengan solusi yang berbeda dengan Mannan. Umar Chapra berpendapat bahwa negara-negara Muslim harus menutup defisit anggaran dengan pajak, yaitu mereformasi dengan sistem perpajakan dan program pengeluaran negara, bukan dengan jalan pintas melalui ekspansi moneter dan meminjam.<sup>10</sup>

Chapra lebih setuju dengan meningkatkan pajak, karena meminjam akan membawa kepada *riba*, dan peminjaman itu juga meniadakan keharusan berkorban, namun hanya menanggung beban sementara waktu dan akan membebani generasi yang akan datang dengan beban berat yang semestinya tidak mereka pikul.

3. Abdul Qadim Zallum setuju dengan anggaran defisit, dengan solusi yang hampir sama dengan Umar Chapra, yaitu difisit diatasi dengan penguasaan BUMN dan pajak. Beliau mengatakan: Anggaran negara pada saat ini sangat berat dan besar, setelah melusnya tanggungjawab dan bertambahnya pos-pos yang harus disubsidi. Pendapatan baitulmal dari sumber-sumber tradisional seperti, *Ghanimah*, *Fay'i*, *Jizyah*, *kharaj*, *'Usy,r* dan *khumus*, kadang kala tidak memadai untuk memenuhi pengeluaran negara yang semakin berkembang. Oleh karena itu, negara

<sup>8</sup> M.A Mannan, Op-cit, hlm. 236.

<sup>9</sup> Op-cit, hlm. 237.

<sup>10</sup> Muhammad Umar Chapra, *Islam and The Economic Challenge, The Islamic Foundation and The Internasional Institut of Islamic Though*, USA, 1416/1995. Edisi Terj. oleh Ikhwan Abidin Basri, *Islam dan Tantangan Ekonomi*, Jakarta: Gema Insani Press & Tazkia Institute, hlm. 370.

harus mengupayakan cara lain yang mampu menutupi baitulmal/kas negara, baik dalam kondisi ada harta maupun tidak. Kewajiban tersebut berpindah kepada kaum muslimin pada saat baitul maal kosong.<sup>11</sup>

Pinjaman dari negara-negara asing dan lembaga keuangan internasional, menurut Zallum tidak diperbolehkan oleh hukum syara', sebab pinjaman seperti itu selalu terkait dengan riba dan syarat-syarat tertentu. Riba jelas diharamkan hukum syara, sedangkan persyaratan tertentu (yang menyertai pinjaman), sama saja dengan menjadikan negara-negara dan lembaga-lembaga donor tersebut berkuasa atau kaum Muslimin. Akibatnya keinginan dan segala keperluan kaum muslimin tergadai pada keinginan dan segala keperluan mereka. Oleh sebab itu, hal ini tidak diperkenankan menurut syara'. Dengan demikian, khalifah/pemerintah tidak boleh menggunakan hutang luar negeri sebagai pos (pendapatan) untuk menutupi anggaran belanja negara.<sup>12</sup>

Dari ketiga pendapat di atas, maka kita bisa menggabungkan pendapat yang menurut penulis mampu untuk menutupi kekuarangan (defisit) anggaran negara modern, para khalifah/pemerintah bisa menempuh beberapa alternatif/solusi, yaitu:

1. Meminjam dari negara-negara asing maupun keuangan internasional.
2. Penguasaan (pemagaran oleh negara) atas sebagian harta milik umum baik berupa minyak bumi, gas alam maupun barang tambang.
3. Menetapkan pajak (*dharibah*) kepada umat.

Pilihan pertama, yaitu meminjam, menurut Zallum jelas haram, oleh sebab itu, khalifah dapat memilih alternatif kedua, yaitu penguasaan sebagian harta milik umum, berupa minyak bumi, gas dan barang tambang, dan menetapkan pendapatnya untuk pembiayaan negara.<sup>13</sup>

Jika sumber kedua ini tidak mencukupi, maka khalifah/ pemerintah dapat mengambil sumber ketiga, yaitu menetapkan pajak (*dharibah*) kepada kaum muslimin, sebagai bentuk jihad mereka. Pembiayaan atas segala sesuatu yang diperlukan untuk jihad, adalah termasuk dari bagian dari jihad itu sendiri, yang diwajibkan atas kaum muslimin yang kaya dan miskin.<sup>14</sup>

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pada pemerintahan periode modern, dasar penyusunannya berorientasi pada pertumbuhan, yang konsekuensinya negara-negara muslim harus menganut prinsip anggaran defisit. Untuk menutupi defisit tersebut ada tiga jalan, *Pertama*; dengan melakukan pinjaman secara Islami, *Kedua*; penguasaan sebagian milik umum dan *Ketiga*; dengan menerapkan pajak.

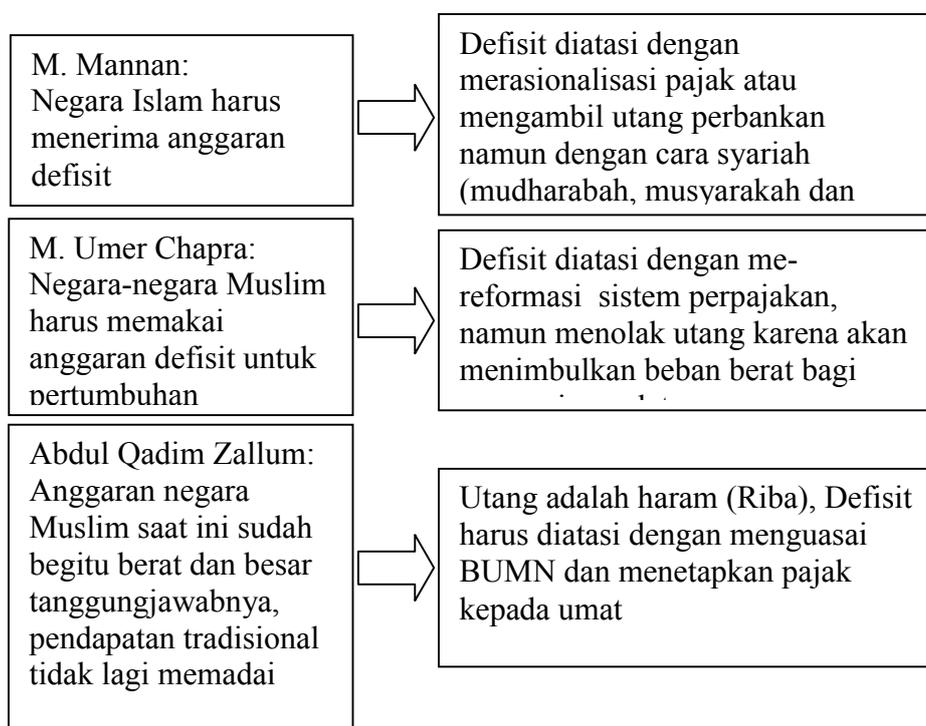
<sup>11</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Keuangan di Negeri Khilafah*, Edisi Terj. Oleh Ahmad S, dkk, Bogor: Putaka Thariqul Izzah, Bogor, hlm. 82

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 83

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 84

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 85

Perubahan dari Sistem Anggaran Seimbang Kepada Sistem Anggaran Defisit  
Memaksa Timbulnya Sumber Pendapatan Baru Untuk Menutupi Defisit Yaitu  
Utang, Pengausaan BUMN Atau Pajak



Hutang negara dapat berasal dari utang dalam negeri dan utang luar negeri. Kebutuhan akan utang negara yang sedemikian besar timbul karena fungsi hutang bukan lagi sebagai *Financial bridging* untuk memenuhi *Liquidity mismatch*, namun utang telah menjadi alat fiskal pemerintah untuk menstimulasi perekonomian. Bahkan lebih buruk lagi telah menjadi alat pemuas keinginan pemerintah untuk membangun proyek-proyek mercusuar.<sup>15</sup>

Prinsip utama pelaksanaan sistem kebijakan telah digariskan dengan tegas. Pemerintah harus mendahulukan kebutuhan terpenting dan mendesak serta mengalokasikan pada pihak yang berhak sesuai porsinya masing-masing.<sup>16</sup>

Sektor-sektor kebutuhan belanja negara menurut Imam Al-Mawardy terdapat dua pilihan :

وَأَمَّا الْمُسْتَحَقُّ عَلَى بَيْتِ الْمَالِ فَضَرَبَانِ: أَحَدُهُمَا: مَا كَانَ بَيْتُ الْمَالِ فِيهِ حِرْزًا فَاسْتِحْقَاقُهُ مُعْتَبَرٌ بِالْوُجُودِ، فَإِنْ كَانَ الْمَالُ مَوْجُودًا فِيهِ كَانَ صَرْفُهُ فِي جِهَاتِهِ مُسْتَحَقًّا وَعَدَمُهُ مُسْقِطٌ لِاسْتِحْقَاقِهِ. وَالضَّرْبُ الثَّانِي: أَنْ يَكُونَ بَيْتُ الْمَالِ لَهُ مُسْتَحَقًّا كَهَوِّ عَلَى ضَرَبَيْنِ: أَحَدُهُمَا أَنْ يَكُونَ مَصْرَفُهُ مُسْتَحَقًّا عَلَى وَجْهِ الْبَدَلِ كَأَرْزَاقِ الْجُنْدِ وَأَتْمَانِ الْكُرَاعِ وَالسَّلَاحِ فَاسْتِحْقَاقُهُ غَيْرُ مُعْتَبَرٍ بِالْوُجُودِ، وَهُوَ مِنَ الْحُقُوقِ اللَّازِمَةِ مَعَ الْوُجُودِ وَالْعَدَمِ، فَإِنْ كَانَ مَوْجُودًا عَجَلَ دَفْعُهُ كَالدُّيُونِ مَعَ الْيَسَارِ؛ وَإِنْ كَانَ مَعْدُومًا وَجَبَ فِيهِ عَلَى الْإِنْظَارِ كَالدُّيُونِ مَعَ الْإِعْسَارِ. وَالضَّرْبُ الثَّانِي: أَنْ

<sup>15</sup> Habin Nazir, *Ensiklopedi Ekonomi dan Perbankan Syariah*, Bandung: Kaki Langit, hlm. 574

<sup>16</sup> Manshur Ibnu Idris Al-Buhtury. hlm. 357

يَكُونُ مَضْرُوفُهُ مُسْتَحِقًّا عَلَى وَجْهِ الْمَصْلَحَةِ وَالْإِرْفَاقِ دُونَ الْبَدَلِ فَاسْتِحْقَاقُهُ مُعْتَبَرٌ بِالْوُجُودِ دُونَ الْعَدَمِ، فَإِنْ كَانَ مَوْجُودًا فِي بَيْتِ الْمَالِ وَجَبَ فِيهِ وَسَقَطَ غَرْضُهُ عَنِ الْمُسْلِمِينَ، وَإِنْ كَانَ مَعْلُومًا سَقَطَ وَجُوبُهُ عَنِ بَيْتِ الْمَالِ وَكَانَ إِنْ عَمَّ ضَرْرُهُ مِنْ فُرُوضِ الْكِفَايَةِ عَلَى كَافَّةِ الْمُسْلِمِينَ حَتَّى يَقُومَ بِهِ مِنْهُمْ مَنْ فِيهِ كِفَايَةٌ كَالْجِهَادِ، وَإِنْ كَانَ مِمَّا لَا يَعْمُ ضَرْرُهُ كَوُجُودِ طَرِيقِ قَرِيبٍ يَجِدُ النَّاسُ طَرِيقًا غَيْرَهُ بَعِيدًا أَوْ انْقِطَاعِ شُرْبِ يَجِدُ النَّاسُ غَيْرَهُ شُرْبًا، فَإِذَا سَقَطَ وَجُوبُهُ عَنِ الْكِفَايَةِ لَوُجُودِ الْبَدَلِ، فَلَوْ اجْتَمَعَ عَلَى بَيْتِ الْمَالِ حَقَّانِ ضَاقَ عَنْهُمَا وَاتَّسَعَ لِأَحَدِهِمَا صُرِفَ فِيمَا يَصِيرُ مِنْهُمَا دَيْنًا فِيهِ، فَلَوْ ضَاقَ عَنْ كُلِّ وَاحِدٍ مِنْهُمَا جَازَ لِوَلِيِّ الْأَمْرِ إِذَا خَافَ الْفُسَادَ أَنْ يَقْتَرِضَ عَلَى بَيْتِ الْمَالِ مَا يَصْرِفُهُ فِي الدُّيُونِ دُونَ الْإِرْتِفَاقِ وَكَانَ مَنْ حَدَثَ بَعْدَهُ مِنَ الْوَلَاةِ مَأْخُودًا بِقَضَائِهِ إِذَا اتَّسَعَ لَهُ بَيْتُ الْمَالِ.

Uraian di atas menggambarkan bahwa kebutuhan belanja negara terbagi dua sektor, sebagaimana penjelasan berikut:

1. *Wajhul Badal* (kebutuhan primer), yaitu kebutuhan yang harus segera terpenuhi, seperti gaji militer/tentara dan kebutuhan yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan Negara. Kebutuhan akan hal ini tanpa melihat apakah Bait Al-Mal mengalami kerugian atau khawatir stabilitas negara tidak menentu, pemerintah boleh berhutang untuk menutupi kebutuhan sektor ini. Dan apabila pemerintah pada saat itu tidak mampu

membayar/mengembalikan, maka yang berkewajiban melunasinya adalah pemerintahnya selanjutnya ketika keuangan negara pada saat itu memungkinkan.

2. *Wajh al-Maslahah Wa Al-Irfaq* (kebutuhan yang bersifat sekunder), yaitu kebutuhan yang alokasinya tergantung pada perbendaharaan Baitul Mal atau keuangan Negara. Ketika negara mempunyai kelebihan dana dari kebutuhan primer, pemerintah harus mengalokasikannya pada kebutuhan sektor ini. Ketika keuangan negara mengalami defisit, tidak punya dana, dan khawatir terjadi hal-hal yang tidak diinginkan pada masyarakat luas, kebutuhan akan sektor ini menjadi tanggungjawab konglomerat dan orang-orang yang mempunyai kelebihan dari kebutuhan pribadi dan keluarga.<sup>17</sup>

Sebagai penguat dari penjelasan Imam Al-Mawardi adalah apa yang diungkapkan oleh Sayyid Abdurrahman Ibn Muhammad Ba'alawy dalam kitab *Bughyatul Mustarsyidin fi Talkhis Fatawa Ba'd Al-A'imah Min Al-Ulama Al-Muta'akhirin*.<sup>18</sup>

(مسألة ك) مِنَ الْحُقُوقِ الْوَاجِبَاتِ شَرْعًا عَلَى كُلِّ غَنِيٍّ وَحَدَهُ مِنْ مَلِكٍ زِيَادَةً عَلَى كِفَايَةِ سَنَةٍ لَهُ وَلِمَمُونِهِ سَتْرُ عَوْرَةِ الْعَارِي وَمَا بَقِيَ بَدَنُهُ مِنْ مُبِيحٍ تَيْمُّمٍ وَإِطْعَامِ الْجَائِعِ وَفَكَ أَسِيرِ الْمُسْلِمِ وَكَذَا ذِمِّيٍّ

<sup>17</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyah Wa Al-Wilyah Al-Diniyah*, Bairut: Daar Al-Kutub Al-Ilmiyah, hlm. 316-317.

<sup>18</sup> Sayyid Abdurrahman Ibn Muhammad Ba'alawy, *Bughyatul Mustarsyidin fi Talkhis Fatawa Ba'd Al-A'imah Min Al-Ulama Al-Muta'akhirin*, Bandung: Syirkah Al-Ma'arif, hlm. 253.

بِتَفْصِيلِهِ وَعِمَارُهُ سُورِ بَلَدٍ وَكَفَايَةُ الْقَائِمِينَ  
بِحِفْظِهَا وَالْقِيَامُ بِشَأْنِ نَازِلَةٍ نَزَلَتْ  
بِالْمُسْلِمِينَ وَعَبَّرَ ذَلِكَ إِنْ لَمْ تَنْدَفِعْ بِنَحْوِ  
رِزَاةٍ وَنَذْرِ وَكَفَارَةٍ وَوَقْفٍ وَسَهْمِ الْمَصَالِحِ  
مَنْ بَيَّتَ الْمَالَ لِعَدَمِ شَيْءٍ فِيهِ أَوْ مَنَعَ  
مُتَوَلِّيَهُ وَلَوْ ظَلَمًا فَإِذَا قَصَرَ الْأَعْيَاءُ عَنْ  
تِلْكَ الْحُقُوقِ بِحَدِّهِ الْفِيُودِ جَارَ لِلْسُلْطَانِ  
الْأَخْذُ مِنْهُمْ عِنْدَ وَجُودِ الْمُقْتَضَى وَصَرَفُهُ  
فِي مَصَارِفِهِ.

"Sebagian dari kewajiban yang dibebankan kepada orang kaya/berkecukupan, yakni orang yang mempunyai kecukupan untuk memenuhi kebutuhan dirinya dan keluarganya selama satu tahun, menurut syariat Islam adalah memberikan pakaian yang menutupi selain anggota badan yang wajib diusap ketika tayamum, memeberikan makanan kepada orang yang kelaparan, membebaskan tawanan muslim dan dzimmy (dengan kriteria rincian syariat), membangun tembok/pagar negeri, mencukupi kebutuhan orang yang bertugas menjaganya, sebagai donatur kebutuhan kaum muslimin dan lain sebagainya, hal ini dilaksanakan jika kaum muslimin tercukupi kiebutuhannya dari alokasi zakat, nadzar, kafarah, waqaf dan bagian/jatah baitul mal yang dialokasikan untuk kemaslahatan kaum muslimin karena sesuatu yang mencukupinya, atau karena yang mengurus baitul mencegah memberikan jatah tersebut kepada kaum muslimin yang membutuhkan. Jika hal tersebut mampu dicukupi olah kakayaan yang dimiliki orang-orang kaya, maka dengan ketentuan ini pemerintah diperkenankan mengambil sebagaian harta yang

dimiliki mereka, kemudian mengalokasikannya kepada pos-pos yang dibutuhkan kaum muslimin".

Dari gambaran sekilas di atas, jika dikaitkan dengan keadaan bangsa Indonesia, sungguh ironi, padahal asset kekayaan sumber daya alam yang dimiliki bangsa ini sangat melimpah, sehingga kadang diungkapkan dengan istilah "gemah ripah loh jenawi toto tentrem kerto raharjo". Namun pada kenyataannya, perekonomian Indonesia mengalami keterpurukan. Hal ini terjadi karena pemerintah maupun rakyatnya terlalu mengesampingkan faktor moral dan norma agama sehingga melahirkan generasi materialistis yang tidak berdaya menanggulangi problem krisis keimanan yang pada akhirnya menjalar pada krisis multidimensi. Bagaimana tidak, pada kondisi yang parah semacam ini ada sebagian kalangan pejabat yang semestinya menjadi suri tauladan, justru melakukan penjarahan kekayaan negara di hampir semua bidang, yang lebih parah hal ini dilakukan secara kolektif dan sistemik.

Pemerintah harus benar-benar mampu menegakkan supremasi hukum, menyeret mereka ke meja hijau dan mempertanggungjawabkan perbuatannya sekaligus mengembalikan semua harta yang telah dikorup, baru kemudian dikalkulasikan antara pendapatan dan pengeluaran, sehingga benar-benar diketahui apakah Negara mengalami defisit ekonomi atau tidak. Jika Negara mengalami defisit ekonomi dan pemerintah membutuhkan anggaran dana untuk menutupi anggaran yang bersifat primer, maka pemerintah mengambil kebijakan berhutang kepada negara lain bisa dibenarkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Secara singkat bisa diuraikan bahwa sebuah negara diperkenankan melakukan hutang luar negeri, jika memenuhi tiga syarat:

1. Harta yang diambil para koruptor sudah dikembalikan sepenuhnya.
2. Keadaan keuangan negara mengalami defisit.
3. Hutang negara dialokasikan untuk kebutuhan primer bukan kebutuhan skunder.<sup>19</sup>
4. Sistem utang yang diambil tidak memakai sistem bunga/riba.<sup>20</sup>

Yang menjadi permasalahan berikutnya adalah siapakah yang harus membayar utang tersebut. Apakah pemerintah yang bersangkutan ? atau pemerintahan selanjutnya ? atau bahkan dibebankan kepada rakyat ? . Imam Al-Mawardi mencoba menjawab permasalahan ini dengan ungkapan sebagai berikut:<sup>21</sup>

الأحكام السلطانية - (ج 1 / ص 317)  
 فَلَوْ اجْتَمَعَ عَلَى بَيْتِ الْمَالِ حَقَّانِ ضَاقَ  
 عَنْهُمَا وَاتَّسَعَ لِأَحَدِهِمَا صُرِفَ فِيمَا يَصِيرُ  
 مِنْهُمَا دَيْنًا فِيهِ، فَلَوْ ضَاقَ عَنْ كُلِّ وَاحِدٍ  
 مِنْهُمَا جَازَ لِرِوِيِّ الْأَمْرِ إِذَا خَافَ الْفَسَادَ  
 أَنْ يَقْتَرِضَ عَلَى بَيْتِ الْمَالِ مَا يَصْرِفُهُ فِي  
 الدُّيُونِ دُونَ الْإِزْتِغَاقِ وَكَانَ مِنْ حَدَثٍ  
 بَعْدَهُ مِنَ الْوَلَاةِ مَأْخُودًا بِقَضَائِهِ إِذَا اتَّسَعَ  
 لَهُ بَيْتُ الْمَالِ.

Uraian di atas memberikan gambaran jawaban dari tiga masalah yang terjadi, yakni: Warga Negara tidak berkewajiban melakukan iuran untuk melunasi hutang pemerintah, yang wajib mengembalikan adalah pejabat atau pemerintah pada saat

itu atau pemerintah selanjutnya, ketika hutang tersebut prosedural serta keadaan kas Negara memungkinkan. Namun jika tidak prosedural, maka yang wajib mengembalikan hutang tersebut adalah individu pejabat yang melakukan hutang negara tersebut.

### C. Penutup

Semoga tulisan makalah/paper singkat ini menjadi salah satu solusi alternatif bagi permasalahan-permasalahan yang sedang dialami oleh bangsa Indonesia. Permasalahan-permasalahan yang terjadi seperti mudahnya pemerintah, menteri atau lembaga pemerintah memperoleh pinjaman/utang luar negeri dengan tidak memikirkan pengembalian utang tersebut, korupsi, penjarahan harta kekayaan negara sering kali terjadi. Hal tersebut bisa diminimalisir bahkan dicegah serta dihilangkan ketika pemerintah dan rakyat bersinergi mengambil tindakan sebagai berikut:

1. Penegakan supremasi hukum secara maksimal dan memberikan hukuman yang setimpal bagi para penjarah kekayaan negara.
2. Keterlibatan semua pihak, baik pemerintah, tokoh agama, ormas dalam melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang kekayaan dan utang negara.
3. Keterlibatan langsung setiap warga negara untuk mengontrol APBN/APBD sangat penting dilaksanakan sebagaimana yang dilakukan oleh beberapa Negara seperti, Jepang, China, Singapura, dan lain-lain. Hal ini dilakukan supaya rakyat mengetahui secara langsung jumlah hutang yang dilakukan oleh pemerintah dan erapa besar alokasi APBN.

<sup>19</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah*, hlm. 316.

<sup>20</sup> Abdul Qadim Zalam, hlm. 89.

<sup>21</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyah*, hlm. 317.

**Daftar Pustaka**

- Abu Dawud, Imam, 1975, *Sunan Abu Dawud*, Bairut: Daar Al-Fikr
- Abu Hayyan, 1970, *Al-Bahr Al-Muhith*, Bairut: Daar Al-Fikr
- Abu Zahrah, Muhammad, 1980, Al-Imam Zaid, Bairut: Daar Al-Fikr
- Ahmad bin Hanbal, Imam, 1980, *Musnad Imam Ahmad Ibn Hanbal*, Bairut: Daar Al-Fikr
- Al-Aroby, Ibn, *Ahkam Al-Qur'an*, Bairut: Daar Al-Fikr
- Al-Baihaqy, Imam, *Sunan Al-Baihaqy Al-Kubra*, Bairut: Daar Al-Muhith
- A. Bashri, Ikhwan, 2006, *Mengungkap Pemikiran Ekonomi Islam Ulama Klasik*, Jakarta: LIPI
- Al-Bukhary, Imam, 1986, *Shahih Al-Bukhary*, Bairut: Daar Al-Fikr
- Al-Ghazaly, Imam, 1970, *Ihya Ulum Ad-Din*, Bairut: Daar Al-Fikr
- ....., 1988, Al-Mustasyfa, Bairut: Daar Al-Fikr
- Al-Khalidy, Mahmud, 2002, *Kerusakan dan Bahaya Sistem Kapitalis*, Edisi Terjemah: Muhammad Wahiduddin, Jakarta: Wahyu Press
- Al-Kafrawi, Auf Mahmud, 1971, *An-Nuqud Wa Al-Masharif Fi An-Nidzam Al-Islamy*, Kairo: Daar Al-Jami'ah Al-Mishriyah
- Al-Maliki, Abdurrahman, 2001, *Politik Ekonomi Islam*, Edisi Terjemah: Ibnu Shalih, Bangil-Pasuruan: Al-Izzah
- Al-Mawardy, Imam, 1980, *Al-Ahkam Al-Shulthaniyah Wa Al-Wilayah Ad-Diniyah*, Bairut: Daar Al-Kutub Al-Alamiyah
- ....., 1988, *Adab Ad-Dunia Wa Ad-Din*, Bairut: Daar Al-Fikr
- Al-Mishry, Rafiq, 1987, *Lamahat An-Nuqud Fi Al-Islamy*, Jeddah: Markaz An-Nasyr Al-Ilmy
- Al-Riis, Muhammad Diya Ad-Din, 1965, *Al-Kharaj Wa Al-Nuzum Wa Al-Maliyah Li Ad-Da'wah Al-Islamiyah*, Kairo: Al-Maktabah Al-Mishriyah
- Al-Sayyid Ali, Muhammad, 1967, *An-Nuqud Wa As-Sikkah*, Bairut: Al-Mansyurah Al-Maktabah Al-Haidiriyah
- An-Nabhany, Taqiyuddin, 2002, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Dalam Perspektif Islam*, Edisi Terjemah: Muhammad Maghfur Wahid, Surabaya: Risalah Gusti
- Antonio, Muhammad Syafi'i, 2002, *Bank Syariah Dari Teori Sampai Praktik*, Jakarta: Gema Islami
- As-Suyuthi, Imam, 1995, *Al-Asbah Wa An-Nadhair*, Bairut: Daar Al-Fikr
- ....., 1994, *Al-Mu'jam Al-Ausath*, Kairo: Al-Mathba'ah Al-Khairiyah
- At-Thabary, Imam, 1997, *Al-Mu'jam Al-Ausath*, Kairo: Daar Al-Kharamain
- Bagir Al-Hasany dan Abbas Mirakor, 1989, *Essay on Iqtishad*, Siver Spring: Nur Corporation
- Chapra, M. Umar dan Ahmad Habib, 2006, *Corporate Governance*, Edisi Terjemah: Ikhwan A. Bishri, Jakarta: LIPI
- ....., 2006, *Sistem Moneter Islam*, Edisi Terjemah, Ikhwan A. Bishri, Jakarta: LIPI
- ....., 1997, *Menuju Sistem Moneter Yang Adil*, Yogyakarta: Dana Bahakti Prima Yasa
- ....., 2000, *The Future Of Economics, An Islamic Perspectif*, Jakarta: SEBI
- Departemen Keuangan, *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran 2014/2015*
- ....., *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun*

- 2004 *Tentang Perbendaharaan Negara*.  
 .....*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*
- Djafar Saidi, Muhammad, (2014), *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Karim, Adiwarmanto, 2006, *Ekonomi Makro Islami*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- ....., 2008, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Mannan, MA, 1985, *Islamic Economic: Theory and Practice*, Islamic and Research and Training Institute Islamic Development Bank, Jeddah: Saudi Arabia
- Qaradhawy, Yusuf, 1995, *Daurul Qiyam Wa Al-Ahlaq Fi Al-Iqtishad Al-Islamy*, Kairo: Maktabah Wahbah
- Ratib, Husain, 1999, *Raqabah Al-Maliyah Fi Al-Fiqh Al-Islamy*, Bairut: Daar An-Nafais
- Siahaan, Hinsa, (2002), *Surat Utang Negara*, Jakarta: Kompas Gramedia
- Suparmoko, (2014), *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta: BPFY Yogyakarta
- Syatath, Husain, 2001, *Pokok-Pokok Pikiran Akuntansi Islam*, Jakarta: Akbar Media Aksara Persada
- Tjandra, Riawan (2014), *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia
- Zallum, Abdul Qadim, 2004, *Al-Amwal Fi Al-Daulah Al-Khilafah*, Bairut-Libanon: Daar Al-Ummah.

