

ANALISIS KEBIJAKAN UTANG DALAM NEGERI DAN LUAR NEGERI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM

Aris Nurul Muiz^{1)*}

arisnurulmuiz13@gmail.com

¹⁾ Universitas Siliwangi

Informasi Artikel

Terima 15/08/2024

Revisi 20/02/2025

Disetujui 21/02/2025

Kata Kunci:

Kebijakan Utang,
Ekonomi Islam,
Utang Dalam
Negeri, Utang
Luar Negeri,
Sukuk, Riba.

A B S T R A K

Negera melakukan sebuah utang tidaklah menjadi suatu hal yang negatif, tetapi dalam pelaksanaannya utang harus terhindar dari unsur riba atau bunga atau bentuk penyimpangan lain terhadap ketentuan dalam syariat Islam. Penelitian ini dimaksudkan untuk memaparkan bagaimana Islam memandang konsep utang luar negeri dan utang dalam negeri Indonesia dalam konteks utang negara. Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan teknik studi kepustakaan. Hasil studi menunjukkan bahwa dalam Islam utang luar negeri dan utang dalam negeri merupakan suatu hal yang diperbolehkan atau mubah dengan ketentuan harus terbebas dari unsur riba atau hal lain yang tidak selaras dengan ketentuan syariah. Oleh sebab itu, hal ini menjadi pertimbangan penting bagi negara dalam melakukan kebijakan utang baik untuk utang luar negeri maupun utang dalam negeri. Lebih lanjut, dalam melakukan utang terutama dalam mengambil kebijakan dalam konteks utang negara harus didasarkan dan ditinjau dari atas seberapa besar urgensi kemaslahatannya bagi masyarakat dan kehidupan berbangsa serta bernegara.

Keyword:

*Debt Policy,
Islamic
Economics,
Domestic Debt,
Foreign Debt,
Sukuk, Riba.*

A B S T R A C T

A country incurring a debt is not a negative thing, but in implementing the debt it must avoid elements of usury or interest or other forms of deviation from the provisions of Islamic law. This research is intended to explain how Islam views the concept of foreign debt and domestic debt in Indonesia in the context of state debt. The approach used in this research is qualitative using literature study techniques. The results of the study show that in Islam foreign debt and domestic debt are things that are permissible or permissible provided that they must be free from elements of usury or other things that are not in line with sharia provisions. Therefore, this is an important consideration for the country in implementing debt policy for both foreign debt and domestic debt. Furthermore, in carrying out debt, especially in making

policies in the context of state debt, it must be based on and reviewed from the perspective of how urgent the benefit is for society and the life of the nation and state.

PENDAHULUAN

Sebagai negara berkembang, Indonesia mempunyai kewajiban nasional untuk mengejar kekurangan dalam berbagai bidang, khususnya di bidang perekonomian. Agar dapat memenuhi tujuan pembangunan ekonomi tersebut, Indonesia perlu melakukan pengembangan pada sektor perekonomian. Namun untuk mencapai pembangunan ekonomi diperlukan modal yang cukup besar. Sedangkan modal yang dibutuhkan sangat besar dan tidak dapat disediakan oleh negara, untuk menutupinya perlu adanya suntikan dana dalam bentuk utang luar negeri dari negara maju ataupun utang dalam negeri dari berbagai lembaga keuangan nasional (Gilang Ramadani et al., 2023). Dalam ranah pemerintahan, utang menjadi bagian integral dari kebijakan fiskal yang berperan sebagai komponen dalam upaya pengendalian ekonomi secara menyeluruh. Tujuannya adalah agar utang dapat berfungsi sebagai instrumen untuk mendorong sektor ekonomi secara nasional. Oleh karena itu, kebijakan utang merupakan salah satu langkah yang diambil secara sengaja untuk mengelola kondisi ekonomi. Utang juga dianggap sebagai bagian dari belanja negara dan perencanaan pendapatan yang bersifat defisit, di mana total belanja negara melebihi pendapatan negara yang direncanakan. Mengambil utang dari negara lain bukanlah sesuatu hal yang negatif, tetapi menjadi rentan dan berpotensi berbahaya apabila manfaat yang diperoleh dari utang tersebut tidak sebanding dengan jumlah utangnya. Di Indonesia, saat ini masih terdapat banyak cicilan utang beserta bunganya yang belum dapat dilunasi, sehingga mengakibatkan kerugian bagi negara dan masyarakat. Pemerintah, sebagai peminjam, dan masyarakat, sebagai penghasil pendapatan negara melalui pajak, turut bertanggung jawab dalam pembayaran utang beserta bunganya. (Pellu, 2019b).

Sedangkan pinjaman yang diperoleh dari dalam negeri digunakan untuk mendukung berbagai kegiatan yang bertujuan untuk memperkuat industri dalam negeri, membiayai pembangunan infrastruktur publik, dan melakukan investasi yang diharapkan dapat menghasilkan keuntungan. Dana yang diperoleh dari pinjaman dalam negeri dapat dialokasikan untuk proyek-proyek yang mendukung pertumbuhan

ekonomi, peningkatan daya saing industri, dan penguatan sektor infrastruktur guna menciptakan dampak positif dalam jangka panjang. (Sholikha et al., 2023).

Utang merupakan instrumen keuangan yang banyak digunakan oleh negara dalam rangka membiayai pembangunan dan menjaga stabilitas ekonomi (Krugman, 2015). Di Indonesia, kebijakan utang, baik dalam negeri maupun luar negeri, menjadi bagian penting dalam strategi fiskal pemerintah guna menutupi defisit anggaran (Kementerian Keuangan RI, 2020). Penggunaan utang oleh pemerintah bertujuan untuk mendukung pembiayaan proyek infrastruktur, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan (Bank Indonesia, 2021).

Tabel 1 Perkembangan Utang Pemerintah Tahun 2019-2023 (Per akhir Desember)

No.	Tahun	Utang Luar Negeri (dalam triliun)	Utang Dalam Negeri (dalam triliun)	Surat Berharga Negara (dalam triliun)	Total (dalam triliun)	PDB (Rasio Utang)
1.	2019	Rp. 755,41	Rp. 8,38	Rp. 4.014,81	Rp. 4.778	29,8%
2.	2020	Rp. 840,94	Rp. 11,97	Rp. 5.221,65	Rp. 6.074,56	38,68%
3.	2021	Rp. 805,31	Rp. 13,25	Rp. 6.090,31	Rp. 6.908,87	41%
4.	2022	Rp. 867,43	Rp. 19,67	Rp. 6.846,89	Rp. 7.733,99	39,57%
5.	2023	Rp. 929,93	Rp. 34,05	Rp. 7.180,71	Rp. 8.144,69	38,59%

Sumber : Informasi APBN Kita, 2019-2023

Berdasarkan data table 1 di atas maka dapat diinterpretasikan bahwa dari tahun 2019-2023 jumlah utang Indonesia terus mengalami kenaikan baik utang dalam negeri atau utang luar negeri. Pada tahun 2019 jumlah utang Indonesia berjumlah Rp. 4.778 triliun dan terus bertambah hingga di tahun 2023 menjadi sebesar Rp. 8.144,69 triliun. Kenaikan ini pun turut diikuti dengan kenaikan PDB disetiap tahunnya. Dari yang mulanya sebesar 29,8% pada tahun 2019 menjadi senilai 38,59%. Namun jika diperhatikan lagi nilai rasio utang akhir tahun 2023 lebih rendah dibandingkan akhir tahun 2022 (39,57% PDB) dan pada puncak pandemi Covid-19 di akhir 2021 (41% PDB). Laju pertumbuhan utang luar negeri dan utang dalam negeri mengindikasikan adanya urgensi kebutuhan dalam negeri yang terus meningkat dan tinggi disetiap tahunnya.

Pada Januari 2023, posisi utang luar negeri Indonesia mengalami penurunan sebesar 1,9% (yoy) dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun sebelumnya. Penurunan ini berasal dari utang luar negeri swasta dan pemerintah. Utang luar negeri pemerintah tercatat sebesar 194,3 miliar dolar AS atau turun sebesar 2,5% (yoy), hal ini disebabkan oleh penempatan investasi portofolio di pasar Surat Berharga Negara (SBN) domestik dan internasional yang semakin meningkat serta sentimen positif kepercayaan pelaku pasar global yang meningkat. Sedangkan utang luar negeri swasta pada Januari 2023 tercatat sebesar 201,2 miliar dolar AS atau mengalami penurunan sebesar 1,5% (yoy), dengan sektor jasa keuangan dan asuransi, pengadaan listrik, industri pengolahan, gas, uap/air panas, dingin, serta penggalian dan pertambangan sebagai penyumbang terbesar dengan angka persentase sebesar 77,6% dari total. Penurunan posisi utang luar negeri baik pemerintah maupun swasta dipengaruhi oleh pelemahan mata uang dolar AS terhadap mata uang global, termasuk rupiah (Bank Indonesia, 2023).

Peningkatan utang Pemerintah Indonesia pada periode 2019-2023 disebabkan oleh beberapa faktor utama, termasuk pandemi COVID-19, kebijakan fiskal ekspansif, serta kebutuhan pembiayaan pembangunan infrastruktur dan program sosial. Pandemi COVID-19 (2020-2022), Pandemi mengakibatkan peningkatan pengeluaran negara untuk menangani krisis kesehatan dan memberikan bantuan sosial bagi masyarakat terdampak. Pemerintah harus meningkatkan anggaran belanja negara melalui utang untuk mendanai program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Defisit APBN diperlebar, dan rasio utang terhadap PDB meningkat karena penerimaan negara menurun akibat perlambatan ekonomi.

Defisit Fiskal dan Relaksasi Batas Defisit, Pada 2020, pemerintah menerapkan kebijakan pelebaran defisit fiskal di atas 3% dari PDB, yang sebelumnya dibatasi oleh Undang-Undang Keuangan Negara. Hal ini memungkinkan peningkatan utang untuk menutup defisit anggaran yang melebar akibat penurunan pendapatan negara dan peningkatan belanja.

Pembangunan Infrastruktur dan Proyek Strategis Nasional (PSN), Pemerintah tetap menjalankan proyek infrastruktur skala besar, seperti jalan tol, bandara, pelabuhan, dan transportasi publik, yang membutuhkan pendanaan besar. Proyek infrastruktur ini bertujuan untuk meningkatkan konektivitas dan daya saing ekonomi nasional dalam jangka panjang.

Dampak Global dan Fluktuasi Nilai Tukar, Ketidakpastian global, seperti perang dagang, konflik geopolitik, serta kebijakan suku bunga Bank Sentral AS (The Fed), menyebabkan biaya pinjaman meningkat. Depresiasi nilai tukar rupiah juga meningkatkan beban pembayaran utang luar negeri pemerintah.

Penggunaan Utang Pemerintah (2019-2023), Utang yang meningkat digunakan untuk berbagai sektor strategis, di antaranya: 1) Penanganan Pandemi dan Kesehatan, Pengadaan vaksin COVID-19 dan alat kesehatan; Pembangunan fasilitas kesehatan dan peningkatan layanan kesehatan masyarakat; Insentif tenaga kesehatan serta bantuan sosial bagi masyarakat terdampak pandemi. 2) Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN), Bantuan sosial tunai dan subsidi bagi masyarakat miskin; Bantuan kepada UMKM serta insentif pajak untuk dunia usaha agar tetap bertahan; Stimulus ekonomi untuk menggerakkan konsumsi masyarakat dan investasi. 3) Pembangunan Infrastruktur, Pembangunan jalan tol, bandara, pelabuhan, bendungan, dan sistem transportasi publik seperti MRT dan LRT; Pengembangan kawasan industri dan proyek strategis nasional. 4) Subsidi Energi dan Pangan, Subsidi BBM, listrik, dan LPG untuk menjaga daya beli masyarakat; Bantuan langsung tunai serta stabilisasi harga bahan pokok. 5) Pendidikan dan Riset, Anggaran pendidikan untuk beasiswa, bantuan sekolah, dan pembangunan sarana pendidikan; Pendanaan untuk riset dan inovasi, termasuk pengembangan vaksin dalam negeri.

Dalam Islam, tidak ada larangan mutlak terhadap umatnya dalam berutang. Namun, dalam prakteknya, Islam menerapkan akad dan prinsip yang sesuai dengan syariah terkait berutang. Hal ini dilakukan untuk mencegah umat Islam terlibat dalam praktik riba yang bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah. Dengan demikian, berutang tidak dilarang secara mutlak, namun dibolehkan dengan mematuhi prinsip-prinsip syariah, karena di dalamnya terdapat unsur tolong-menolong dan dapat menjadi alternatif dalam situasi tertentu yang mengharuskan untuk berutang (Sholikha et al., 2023).

Namun, perlu diingat bahwa utang, baik dalam negeri maupun luar negeri, membawa risiko tertentu. Pemerintah harus memastikan bahwa pengelolaan utangnya transparan, berkelanjutan, dan memberikan manfaat jangka panjang bagi masyarakat. Kesadaran akan risiko dan tanggung jawab dalam pengelolaan utang menjadi kunci untuk menjaga stabilitas keuangan suatu negara. Maka, penting untuk mengkaji secara cermat masalah terkait utang negara, terutama mengingat bahwa beberapa negara,

termasuk Indonesia, aktif melakukan kegiatan utang. Selain itu penggunaan utang yang tidak terkendali dapat menimbulkan risiko terhadap stabilitas ekonomi, termasuk meningkatnya beban pembayaran bunga dan pokok utang yang dapat menghambat pembangunan di masa depan (Stiglitz, 2017). Oleh karena itu, analisis kebijakan utang menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa utang yang diambil tetap dalam batas yang aman dan memberikan manfaat bagi perekonomian nasional.

Dalam perspektif ekonomi Islam, kebijakan utang harus memenuhi prinsip-prinsip syariah yang menghindari riba, gharar, dan praktik ekonomi yang merugikan (Chapra, 2000). Islam mengajarkan bahwa utang seharusnya digunakan untuk tujuan yang produktif dan tidak membebani individu maupun negara dalam jangka panjang (Antonio, 2019). Oleh karena itu, penting untuk mengkaji kebijakan utang Indonesia dari sudut pandang ekonomi Islam guna memahami sejauh mana kebijakan tersebut selaras dengan prinsip-prinsip syariah. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan utang dalam negeri dan luar negeri Indonesia dengan menggunakan perspektif ekonomi Islam. Pembahasan mencakup faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan utang, dampaknya terhadap perekonomian nasional, serta relevansinya dengan prinsip-prinsip syariah

KAJIAN LITERATUR

Utang

Menurut UU No.37 Tahun 2004, utang adalah kewajiban yang dinyatakan dalam jumlah uang baik dalam mata uang Indonesia maupun uang asing, baik secara langsung maupun yang akan timbul di kemudian hari atau kontinjen, yang timbul karena perjanjian atau undang-undang dan yang wajib dipenuhi oleh debitur dan bila tidak dipenuhi memberi hak kepada kreditor untuk mendapat pemenuhannya dari harta kekayaan debitur. Menurut Riyanto (2018) utang merupakan sebuah kebiasaan yang sudah biasa terjadi di masyarakat, sebagai penyalur dana atau kreditor memberi pinjaman hutang menjadi sebuah pekerjaan untuk mencari nafkah sehari-hari, dan bagi debitur atau penerima dana pinjaman hutang merupakan solusi disaat keuangan sudah mengalami krisis baik untuk keperluan konsumtif atau modal usaha. Karena itulah banyaknya transaksi yang terjadi di masyarakat menyebabkan kompleksnya masalah dalam hal utang piutang ini. Sehingga utang dapat di definisikan sebagai kewajiban finansial yang dimiliki seseorang

atau perusahaan kepada pihak lain yang harus dibayar kembali dalam jangka waktu tertentu (Agus Riyanto, 2018).

Utang Dalam Tinjauan Islam

Islam mengajarkan bahwa konsep bermuamalah dalam berutang memiliki adab dan keutamaan penyelesaiannya. Dalam bahasa Arab utang disebut Al-Qardh dan Ad-dai, Al-qardh merupakan penyerahan harta kepada seseorang yang memanfaatkan, lalu meminta pengembalian sebesar harta yang dipinjamkan. Sedangkan Ad-dain merupakan pemberian harta oleh peminjam dengan syarat dan ketentuan serta, berkewajiban untuk mengembalikannya. Utang piutang yakni suatu aktivitas dua belah pihak dimana seseorang memberikan haknya kepada orang lain dan pihak peminjam harus mengembalikan pinjamannya sesuai apa yang telah dipinjamkan. Islam tidak melarang berutang, sebab termasuk akad *ta'awun* (tolong menolong) dan akad *tabarru'* (sosial). Artinya meminjamkan harta yang tujuannya sebagai tolong menolong dan kepedulian untuk membantu seseorang yang mengalami kesulitan, maka diperbolehkan dan orang yang diberi pinjaman harus mengembalikan harta yang telah dipinjamkan. Pada zaman Rasulullah SAW membeli makanan seorang yahudi dengan pembayaran yang ditangguhkan sampai setahun, lalu beliau menggadaikan baju besinya selaku jaminannya yang nantinya akan dilunaskan, jika tidak bisa melunaskan maka barang tersebut boleh dijual kembali.

Hukum memberikan utang maupun berutang pada dasarnya diizinkan dalam Islam karna sifatnya tolong menolong dan bentuk kepedulian sosial. Adab utang piutang dalam Islam tercantum pada Al-Qur'an, yakni: 1) Melakukan pencatatan transaksi utang piutang sesuai dengan QS. Al Baqarah 282. Tujuan pencatatan utang menghindari kesalahan jumlah pinjaman. 2) Menghadirkan saksi sesuai dengan QS. Al Baqarah 282. Artinya menguatkan ikatan masalah harta dan mencatat utang yang dipinjamkan. 3) Hadirkan barang jaminan / gadaai sesuai dengan QS. Al Baqarah 283. Artinya untuk menjamin utang perlu adanya tanggungan gadaai yang meringankan, jika tidak mampu melunaskan maka dapat dijual. 4) Adanya penjamin sesuai dengan QS. Yusuf 72. Bagi orang yang meminjam dan yang memberi pinjaman perlu ada rasa mengerti dan menghormati atas hak dan kewajiban.

Dalam pandangan Islam, utang ataupun *qard* adalah praktik pemberian harta kepada orang lain dengan syarat harus dikembalikan. Dalam Al-Qur'an, terdapat ayat-ayat tentang hutang piutang, seperti surat Al-Baqarah ayat 280 dan 282, yang didalamnya

betapa pentingnya mencatat transaksi hutang piutang dengan jelas. Hadist Nabi pun juga membahas pentingnya membayar hutang dengan tepat waktu. Hukum menunda pembayaran hutang tergantung pada situasi dan kemampuan peminjam. Jika seseorang mampu membayar hutang tetapi menunda-nunda tanpa alasan yang sah, itu dianggap haram. Namun, jika ada alasan yang dibenarkan, menunda pembayaran hutang adalah mubah (diperbolehkan) (Prabaningrum et al., 2023). Adapun rukun dan syarat perjanjian utang piutang yaitu sebagai berikut: a) Orang yang berpiutang, yaitu orang yang cakap (akil balig) dalam tindakan hukum. b) Orang yang berutang, syaratnya sama dengan orang yang berpiutang. c) Barang (uang) yang diutangkan, barangnya disyaratkan bisa diukur dengan atau diketahui jumlah maupun nilainya. d) Lafal/sighat, yakni adanya pernyataan baik dari pihak yang mengutangkan maupun dari pihak yang berutang (Muharir, 2023). e) Kebijakan terkait utang, Kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah terkait utang adalah aturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan utang secara fiskal dan defisit APBN sesuai dengan undang-undang, *best practices*, dan prinsip kehati-hatian (prudent). Adapun beberapa kebijakan untuk mengatasi utang pemerintah yaitu: Pertama, sesuai dengan UU No.1/2003 tentang Keuangan Negara, rasio utang Pemerintah adalah maksimal 60 persen dari PDB. Kedua, porsi utang pemerintah, 85,89 persen dalam bentuk Surat Berharga Negara (SBN). Hal ini menggambarkan upaya pemerintah untuk meningkatkan kemandirian pembiayaan dan peran masyarakat dalam pembangunan serta meminimalkan risiko. Ketiga, utang pemerintah didominasi rupiah untuk meminimalkan risiko terhadap fluktuasi nilai tukar dan mengoptimalkan sumberdaya domestik. Keempat, diversifikasi portofolio utang, yang meningkatkan efisiensi utang (biaya dan meminimalkan risiko). Kelima, porsi pinjaman jangka panjang melebihi 90 persen dari total Utang. Pemerintah mempunyai kesempatan dan keleluasaan untuk mengambil kebijakan pembayaran utang yang lebih baik. Hal ini juga sejalan dengan kebijakan pemerintah dalam membangun infrastruktur yang akan memberikan multiplier effects jangka menengah dan panjang (Nurmilah, 2021).

Ayat Al-quran, Hadist, dan Pandangan Ulama Tentang Utang

Ada beberapa ayat yang terkait dengan pembahasan hutang-piutang, yaitu surat al-Baqarah ayat 280, 282, 283, surah at-Thur ayat 40 dan surah al-Qalam ayat 46. Dalam surat Al-Baqarah ayat 282 berbunyi: *“Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan adil (benar). Dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, maka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu*

mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada hutangnya. Jika yang berhutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) atau Dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur. Dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). Jika tak ada dua orang lelaki, Maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa Maka yang seorang mengingatkannya. Janganlah saksi-saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis hutang itu, baik kecil maupun besar sampai batas waktu membayarnya. Yang demikian itu lebih adil di sisi Allah dan lebih menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguanmu. (Tulislah mu'amalahmu itu), kecuali jika mu'amalah itu perdagangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. Dan persaksikanlah apabila kamu berjual beli dan janganlah penulis dan saksi saling sulit menyulitkan. Jika kamu lakukan (yang demikian), Maka Sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasikan pada dirimu. Dan bertakwalah kepada Alla, Allah mengajarm, dan Allah Maha mengetahui segala sesuatu”.

Dalam ayat di atas menjelaskan masalah hutang piutang pada surat al-Baqarah pada ayat 282. Tafsir ayat tersebut dengan metode tafsir maudlu‘i (tematik) dengan analisa studi komparatif (muqarran) kitab tafsir al-Maraghi karya Mustafa Al-Maraghi dan tafsir Al-Mishbah karya ulama Indonesia yaitu Prof. Dr. M Quraisy Shihab (Musadad, 2020). Menjelaskan bahwa dalam hal kewajiban pencatatan atau penulisan dan persaksian yang adil pada transaksi hutang piutang. Namun, pada hal yang berkaitan dengan pihak yang melakukan pencatatan dan persaksian, al-Maraghi dan Quraisy Shihab berbeda pendapat. Menurut Quraisy yang menulis atau mencatat adalah orang yang diberi hutang dan Al-Maraghi berpendapat harus ada pihak ketiga yang menjadi juru tulis. Mereka juga berbeda pendapat pada transaksi jual beli, Quraisy shihab berpendapat diperbolehkan dengan tidak dilakukan pencatatan atau penulisan namun dianjurkan dengan adanya persaksian, sedangkan menurut pendapat al-Maraghi pada transaksi tersebut wajib adanya persaksian.

Selain di atur dalam ayat Al-Qur’an, ada juga sebuah hadist yang berkaitan dengan hutang dengan mengandung tuntunan untuk menyegerakan pembayaran hutang bagi orang yang mampu untuk membayarnya. Selain itu terdapat peringatan bahwa menunda pembayaran hutang termasuk perbuatan zalim (Musa, 2016). Peringatan ini ditujukan

bagi penunda pembayar hutang yang seharusnya segera dilaksanakan oleh orang yang mampu melaksanakannya tanpa adanya uzur. Berbeda halnya dengan orang yang tidak mampu, maka ia boleh menunda pembayaran hutangnya hingga mampu. Hal ini termuat dalam hadis yang diriwayatkan oleh Sahih Bukhari yang artinya: Telah menceritakan kepada ‘Abdullah bin Yusuf, telah mengabarkan kepada Malik, dari Abi Zanad, dari A‘raj, dari Abi Hurairah ra: Sesungguhnya Rasulullah saw berkata: *“Penundaan pembayaran hutang yang dilakukan oleh orang yang kaya adalah kezaliman. Apabila seseorang diantara kalian dipindahkan kepada orang yang kaya maka hendaknya dia mengikuti”*.

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 difisit 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 (Muhajirin, 2016).

Dalam kitab Rad Al-Muhtar, Imam Abu Yusuf memberi fatwa kepada khalifah Harun Al-Rasyid dengan ungkapan: Tidak ada kewenangan bagi kepala negara (eksekutif) untuk mengambil sesuatu dari seseorang/penduduk, kecuali atas dasar hukum yang berlaku" (Muhajirin, 2016). 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 skunder. Berikut ini dikemukakan pendapat 3 ekonom Islam modern yang sama-sama setuju dengan konsep anggaran defisit:

Menurut Mannan, sebuah negara Islam modern harus menerima konsep anggaran modern (system anggaran defisit) dengan perbedaan pokok dalam hal penanganan deficit (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). 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).

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 system perpajakan dan program pengeluaran negara, bukan dengan jalan pintas melalui ekspansi moneter dan meminjam (Muhajirin, 2016). Chapra lebih setuju dengan meningkatkan pajak, karena meminjam akan membawa kepada riba, dan peminjaman itu juga meniadakan keharusan berkorban, namun hanya menanggihkan beban sementara waktu dan akan membebani generasi yang akan datang dengan beban berat yang semestinya tidak mereka pikul.

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 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 (Muhajirin, 2016).

Pemerintah sebagai leading sector pembangunan ekonomi, dapat memanfaatkan beberapa sumber pembiayaan beberapa diantaranya adalah surat hutang Negara dan surat berharga syariah Negara. Kedua instrument tersebut merupakan instrument keuangan dalam bentuk surat berharga yang penerbitan dan pembayarannya dijamin oleh Undang-undang. Surat hutang Negara merupakan instrument keuangan yang pembayaran kuponnya menggunakan system bunga. Adapun surat berharga syariah Negara instrument keuangan syariah yang pembayarannya menggunakan system syariah

disesuaikan dengan prinsip akad yang digunakan. Adanya perbedaan prinsip di atas, menjadikan investor dapat memilih instrumen keuangan yang akan diinginkan. Dan adanya Fatwa DSN yang mengharamkan tentang bunga, semakin mengakomodir kebutuhan umat muslim tentang investasi yang sesuai dengan syariah. Dalam fatwa DSN-MUI No.32/DSN-MUI/IX/2002, yang dimaksud obligasi syariah (sukuk) ialah surat berharga jangka panjang yang dikeluarkan oleh Negara maupun perusahaan yang berdasarkan prinsip syariah, yang mewajibkan emiten untuk membayar pendapatan kepada pemegang sukuk berupa bagi hasil serta membayar dana sukuk pada saat jatuh tempo. Prinsip sukuk tidak mengenal adanya utang melainkan kewajiban yang timbul karena adanya transaksi atas aset, sehingga terjadi transaksi pembiayaan.

METODE PENELITIAN

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif dengan pendekatan normatif dan konseptual. Pendekatan normatif digunakan untuk menganalisis kebijakan utang luar negeri dan dalam negeri berdasarkan regulasi yang berlaku, sedangkan pendekatan konseptual membantu memahami konsep utang dalam perspektif ekonomi Islam. Penelitian ini menggunakan teknik studi kepustakaan (library research) sebagai metode pengumpulan data. Studi kepustakaan adalah metode penelitian yang mengumpulkan dan menganalisis data dari berbagai sumber tertulis, seperti jurnal, artikel ilmiah, buku, serta dokumen-dokumen resmi yang relevan (Zed, 2008). Dengan demikian, penelitian ini mengandalkan sumber sekunder untuk menggali teori dan kebijakan terkait utang. Selain itu, penelitian ini menggunakan pendekatan komparatif dengan membandingkan kebijakan utang luar negeri dan dalam negeri dalam perspektif ekonomi Islam. Pendekatan ini penting untuk memahami perbedaan dan persamaan kebijakan utang dalam sistem konvensional dan Islam (Haneef, 2011).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Kebijakan Utang Dalam Negeri Dan Luar Negeri Indonesia

Utang merupakan instrumen yang sangat umum digunakan untuk mencukupi keperluan belanja negara bagi seluruh negara di dunia. Untuk bisa menyelenggarakan aktivitas pemerintahan maka masing-masing negara membutuhkan dana atau anggaran yang memadai agar bisa meningkatkan kesejahteraan sosial, ekonomi, politik, dan budaya di dalam negerinya baik negara tersebut berstatus negara maju maupun negara

berkembang (Mahrani & Sari, 2019). Dalam pembagiannya, utang dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumtif dan kebutuhan produktif. Utang konsumtif merupakan utang yang tidak akan menghasilkan nilai tambah sebab hanya dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan pokok saja misalnya biaya hidup dan biaya pendidikan. Sedangkan utang produktif merupakan suatu utang yang membentuk nilai tambah seperti meminjam uang untuk mengembangkan usaha (Zuhraeni Zuhraeni & Firdaweri Firdaweri, 2020).

Adapun komponen utang tersebut bisa dalam bentuk utang luar negeri maupun utang dalam negeri (M.Juhro et al., 2019). Utang luar negeri merupakan penerimaan negara dalam bentuk barang dan atau jasa dan rupiah yang didapat dari pemberi pinjaman luar negeri yang wajib dibayar kembali dengan mengikuti ketentuan tertentu maupun dalam wujud devisa yang dirupiahkan dan atau devisa (Kementerian Keuangan RI, 2023). Utang luar negeri mempunyai peranan dalam membangun infrastruktur, pembiayaan berencana, dan pembiayaan bunga utang penguatan posisi keuangan. Adapun kategori utang luar negeri terbagi menjadi 3 macam:

Utang Luar Negeri Pemerintah, Utang pemerintah dalam hal ini, termasuk utang multilateral, bilateral, pemasok dan komersial serta obligasi negara (SBN) yang diterbitkan asing yang dimiliki di dalam negeri oleh bukan penduduk. Adapun dalam hal ini SBN dibagi menjadi dua yaitu Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dan Surat Berharga Negara (SUN).

Utang Luar negeri Bank Sentral, Untuk mensupport cadangan devisa dan neraca pembayaran maka BI melakukan utang. Selain itu, utang ini juga terdiri dari utang kepada bukan penduduk yang menaruh dananya dalam Sertifikat BI (SBI), utang (kas), kewajiban lain dan simpanan kepada bukan penduduk.

Utang Luar Negeri Swasta, Utang luar negeri dalam bentuk rupiah atau valuta asing yang didasarkan atas kesepakatan utang atau lainnya, simpanan dan kas serta kewajiban yang bukan milik penduduk dari pihak para penduduk kepada bukan penduduk. Utang ini terdiri dari utang Perusahaan Bukan Lembaga Keuangan dan Lembaga Keuangan.

Sedangkan utang dalam negeri merupakan utang yang diterbitkan di dalam negeri baik perusahaan, bank sentral, dan pemerintah yang bersumber dari para penduduk yang ada dalam negeri yang kemudian wajib dibayarkan kembali. Adapun utang dalam negeri dapat berupa Surat Utang Negara (SUN) dalam bentuk obligasi negara dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN) (Mutia Evi Kristy et al., 2022). Dari sisi syariah obligasi memiliki sifat yang serupa dengan sukuk. Selaras dengan perkembangan ekonomi secara

global, utang luar negeri menjadi bagian utama defisit fiskal dalam menjadi sumber dana. Jika mengaca pada negara Indonesia utang yang dilakukan lebih cenderung diarahkan dalam rangka pemenuhan kebutuhan produktif masyarakat dengan tidak mengesampingkan kebutuhan konsumtif masyarakat. Hal ini bisa dilihat bahwa dasar pemerintah melakukan utang adalah untuk mengejar masalah konektivitas dan ketertinggalan infrastruktur yang menyebabkan biaya ekonomi menjadi tinggi yang mengakibatkan beban masyarakat semakin tinggi hingga rendahnya jiwa kompetitif dalam lingkup nasional. Atas hal tersebut, maka pemerintah memacu percepatan pembangunan infrastruktur untuk mengisi ketertinggalan dan memajukan ekonomi negara.

Dalam kondisi sekarang pemerintah menentukan kebijakan fiskal ekspansif yang mengatur pembelanjaan negara yang lebih besar dibandingkan pendapatan negara guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Selanjutnya untuk membangun infrastruktur, kebijakan fiskal ekspansif dijalankan guna memajukan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) melalui perlindungan sosial, pendidikan, dan pendistribusian anggaran kesehatan. Hal ini dilakukan untuk membentuk SDM Indonesia yang kompetitif dan produktif. Dengan demikian, maka bisa dilihat bahwa kebijakan utang ini dilakukan karena adanya kebutuhan masyarakat yang bersifat krusial yang tidak bisa ditunda. Akan tetapi, pendapatan negara masih belum memadai dalam mencukupi semua kebutuhan tersebut yang menyebabkan adanya defisit yang harus diselesaikan dengan pembiayaan atau utang. Utang tersebut aman sebab dipakai untuk keperluan belanja produktif (Kementerian Keuangan RI, 2018)

Selain itu, kebijakan utang dilakukan sebab terdapat keperluan belanja yang tidak dapat dihentikan contohnya fasilitas pangan dan penyediaan ketahanan. Sebab bila hal ini ditunda maka di masa mendatang justru menyebabkan kerugian atau biaya yang lebih besar. Adanya peluang pembiayaan pembangunan saat ini dimaksimalkan untuk menutup kekosongan penyediaan infrastruktur dan meningkatkan IPM. Tidak hanya itu dengan berutang maka akan memberikan legacy (warisan) aset yang baik untuk generasi selanjutnya dan pastinya yang paling utama adalah untuk mempercepat dan menjaga pertumbuhan ekonomi masyarakat (Ahdi & Mu'min, 2022).

Dampak Utang Negara terhadap Perekonomian

Utang negara memang membawa beberapa dampak positif bagi negara karena dapat digunakan dalam membiayai perekonomian dan pembangunan yang akan mampu

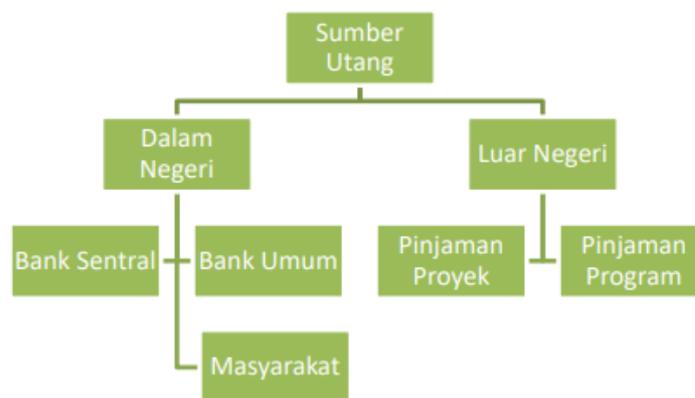
mengerakkan seluruh sektor kehidupan masyarakat bila mampu dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Namun, tetap harus diwaspadai sebab utang juga mempunyai tingkat risiko yang harus ditanggung terutama utang luar negeri. Risiko tersebut berupa beban pembayaran dan *refinancing* utang luar negeri yang bertambah sebab ketatnya likuiditas global. Secara makro, risiko dalam lingkup domestik ini contohnya yaitu terjadinya peningkatan *vulnerability* (*Gross External Financing, GDP, DSR*). Adapun dari sisi mikro menyebabkan risiko *over leverage, FX liquidity risk, dan currency mismatch*. Indonesia sendiri tergolong dalam kelompok *fragile five* yang diartikan dengan suatu negara yang mempunyai sensitivitas tingkat tinggi dan sangat rawan dalam menghadapi kebijakan moneter. Adapun negara negara yang termasuk ke dalam kategori tersebut memiliki ciri-ciri yaitu cadangan devisa yang tidak besar, budget fiskal yang sedikit, current account defisit atau sedikit dan tingkat inflasi yang tinggi (Alamsyah et al., 2020).

Seorang Ketua Perhimpunan Intelektual Muslim Indonesia, menyebutkan bahwa utang luar negeri terutama dalam jangka panjang bisa mengakibatkan ketidakstabilan APBN bahkan dapat merusak kedaulatan negara. Ancaman bahaya ini merupakan ancaman kedaulatan negara yang nyata bagi negara yang berutang. Padahal dalam pandangan Islam, suatu negara dikatakan sebagai negara berdaulat bila kedaulatan negara terdapat dalam hukum-hukum syariah. Oleh sebab itu, menjadi haram bila kedaulatan negara dilandaskan pada negara-negara kafir. Berdasarkan rekapan sejarah, seorang penulis bernama Ash-Shalabi menuliskan faktor faktor yang menyebabkan hancurnya pemerintahan khalifah Utsmani adalah karena meluasnya gaya hidup hedonisme atau foya-foya terkhusus pada para pejabat negara dan memiliki kaitan dengan adanya defisit anggaran yang ditutup dengan utang luar negeri. Murat Birdal seorang ekonom Turki mengatakan bahwa daulah ini, sejak Sultan Mahmud II (1808-1839) diruntuhkan karena utang luar negeri untuk proyek dari bankir-bankir. Atas hal tersebut, jaringan bankir yang terdiri dari negara Inggris, Australia, Jerman, Swiss, dan Perancis serta kreditor asing pada saat itu membuat badan Ottoman Public Debt Administration (OPDA) yang akhirnya mempunyai kewenangan melakukan intervensi ekonomi pada masa khilafah Utsmani (Maryatina et al., 2022)

Atas kejadian tersebut, alhasil menyebabkan kedaulatan negara yang berbasis hukum syariah menjadi runtuh dan hilang. OPDA telah berhasil untuk melakukan investasi minuman keras yang secara jelas dilarang dalam ajaran agama Islam. Mereka menuntut agar Pemerintah Utsmani mengembangkan industri beer yang dikenal dengan nama “Bomonti Beer” pada tahun 1894. Dengan begitu, secara perlahan dan pasti

kedaulatan negara menjadi hilang sejalan dengan eksistensi negara yang turut menghilang (Maryatina et al., 2022)

Maka dalam konteks utang kebijakan utang pemerintah harus didasarkan atas urgensi untuk kemaslahatan masyarakat. Kemudian dilakukan dengan penuh tanggung jawab oleh negara. Sebab persoalan utang menjadi suatu hal yang serius dan akan terus mengikuti baik di dunia dan di akhirat. Pandangan Islam terhadap utang, dalam agama Islam berutang merupakan suatu hal yang diperkenankan asal dilakukan dengan benar dan baik sesuai dengan ketentuan agama. Dimana Islam memberikan aturan dengan mewajibkan pencatatan setiap utang yang dijalankan untuk menanggulangi hal-hal buruk yang dapat terjadi kapan pun (Rofi'ah & Fadila, 2021). Namun, Islam sangat menganjurkan para umatnya untuk tidak berada dalam situasi berutang baik secara individu maupun secara kolektif atau negara (Juhro et al., 2019).



Gambar 1. Sumber Utang Negara

Sumber: Haqiqi Rafsanjani, 2020

Berlandaskan gambar diatas, dalam sumber utang negara dibagi menjadi 2 macam yaitu utang yang berasal dari luar negeri dan dalam negeri. Dalam bernegara secara umum, terdapat beberapa kondisi dimana negara dalam Islam sebagai suatu misi diplomatik luar negerinya mempunyai fungsi untuk menyebarkan fikrah Islam. Kondisi ini menuntut pemerintahan yang mandiri dan berintegritas tinggi. Bagaimana mungkin fungsi seperti ini bisa dijalankan secara optimal ketika integritas dan kemandirian bangsa tidak ada akibat dari banyaknya utang luar negerinya. Dengan demikian, pembiayaan terhadap program pembangunan negara wajib meminimalkan keterlibatan utang. Jika situasi tersebut mustahil untuk diwujudkan maka sebaiknya utang negara tersebut diperoleh dari negara-negara Islam atau negara yang mempunyai persyaratan dan

ketentuan utang sesuai syariah. Itu pun bila pembiayaan yang berasal dari dalam negeri sudah tidak mampu membiayai lagi (M. Juhro et al., 2019).

Dalam Islam, utang contohnya utang luar negeri untuk pembiayaan pembangunan negara dibagi menjadi dua pandangan. Pandangan pertama menyatakan membolehkan adanya kondisi *budget deficit* yang ditutup oleh *external financing* yang mekanisme dan bentuknya tersebut telah diselaraskan dan tidak juga bertolakbelangan dengan ketetapan dan prinsip syariah. Namun jika dibandingkan dengan utang, partisipasi modal dilihat lebih seimbang, adil, dan konstruktif dalam hal pembiayaan sebab terjadi pembagian pendapatan dan risiko yang dikenal dengan sebutan *profit-loss sharing*. Selanjutnya untuk perspektif lain menyatakan bahwa suatu negara tidak dibolehkan untuk menutup *budget deficit* dengan menjalankan utang terutama utang luar negeri. Sebab terdapat alasan pencegahan dari adanya prosedur pinjaman utang luar negeri yang memakai mekanisme riba atau bunga (Alamsyah et al., 2020). Sebab riba merupakan dosa besar yang harus dihindari oleh seluruh kaum muslimin. Sesuai dengan firman Allah dalam Q.S Al-Baqarah ayat 275: *“Orang-orang yang makan (mengambil) riba tidak dapat berdiri melainkan seperti berdirinya orang yang kemasukan syaitan lantaran (tekanan) penyakit gila. Keadaan mereka yang demikian itu, adalah disebabkan mereka berkata (berpendapat), sesungguhnya jual beli itu sama dengan riba, padahal Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba. Orang-orang yang telah sampai kepadanya larangan dari Tuhannya, lalu terus berhenti (dari mengambil riba), maka baginya apa yang telah diambilnya dahulu (sebelum datang larangan); dan urusannya (terserah) kepada Allah. Orang yang kembali (mengambil riba), maka orang itu adalah penghuni-penghuni neraka; mereka kekal di dalamnya”*.

Tidak hanya itu, ditemukan beberapa riwayat hadist yang melarang bunga yang menyatakan bahwa: *“Jabir melaporkan bahwa Rasulullah SAW melaknat pemakan riba, pembayarannya, penulisnya, dan dua saksinya dan beliau berkata bahwa mereka itu sama (dalam dosa)”*. Abu Hurairah mengungkapkan, Rasulullah SAW bersabda: *“Riba memiliki tujuh puluh pintu dosa. Yang paling ringan di antaranya sama dengan seorang lelaki yang menikahi ibunya sendiri”* (HR. Ibnu Majah).

Utang luar negeri pada dasarnya merupakan sesuatu hal yang bathil. Adapun yang menjadikannya bathil adalah karena (Pellu, 2019): 1) Utang luar negeri selalu memiliki kaitan erat dengan bunga atau riba. 2) Adanya unsur riba qard yaitu adanya keuntungan atau kelebihan yang wajib diberikan peminjam kepada pemberi pinjaman dalam konteks pinjam meminjam uang atau utang piutang. Berdasarkan riwayat Abu Sa'id Al Khudri

atas dasar sabda Rasulullah SAW dikatakan janganlah kamu menjual satu dirham dengan dua dirham, sesungguhnya aku menghawatirkan kamu berbuat riba". 3) Menjadi sarana adanya berbagai bentuk kemudharatan seperti bertambahnya harga BBM dan barang-barang pokok, kemiskinan yang terus berlanjut dan lainnya. 4) Pertolongan yang diberikan negara lain menyebabkan adanya dominasi, eksploitasi, dan penguasaan kaum Muslimin dari negara-negara kapitalis.

Hal inilah yang diharapkan agar jangan sampai terjadi dan haram. Selaras dengan firman Allah SWT dalam Q.S An-Nisa ayat 141: *"(yaitu) orang-orang yang menunggununggu (peristiwa) yang akan terjadi pada dirimu (hai orang-orang mukmin). Maka jika terjadi bagimu kemenangan dari Allah mereka berkata: "Bukankah kami (turut berperang) beserta kamu?" Dan jika orang-orang kafir mendapat keberuntungan (kemenangan) mereka berkata: "Bukankah kami turut memenangkanmu, dan membela kamu dari orang-orang mukmin?" Maka Allah akan memberi keputusan di antara kamu di hari kiamat dan Allah sekali-kali tidak akan memberi jalan kepada orang-orang kafir untuk memusnahkan orang-orang yang beriman"*.

Selain itu Maryatin & Muhammad Nur (2022) menyebutkan bahwa apabila dikaji lebih dalam dari sudut pandang Islam utang luar negeri mempunyai beberapa poin persoalan yaitu utang tidak menjadi sumber pokok penopang ekonomi. Sebuah negara dituntut untuk selalu menjauhi sifat boros dan memiliki kemandirian. Negara tidak diperbolehkan untuk bertumpu pada utang luar negeri. Selama masa Nabi saw, defisit anggaran hanya pernah terjadi ketika peristiwa penaklukan Makkah. Hal itu tetapi segera diselesaikan secepatnya pada tahun yang sama diperiode Perang Hunain. Anggaran negara pada masa Daulah Islam lebih cenderung mengalami surplus sebab yang menjadi pertimbangan utama adalah kemampuan kemandirian dan kesederhanaan sehingga keseimbangan anggaran dapat terwujud pada masa itu.

Kemudian dari sisi sumber utang dalam negeri memiliki pembahasan yang sama. Dimana yang menjadi sumber utang dalam negeri adalah bank sentral, bank umum, dan masyarakat. Maka utang dalam negeri diperbolehkan dengan syarat tentunya harus sesuai dengan ketentuan dan prinsip syariah yang pastinya harus menghindari pihak atau hal-hal yang dilarang seperti riba (Andriyana, 2020). Utang yang diperoleh dari bank sentral dan bank umum harus terhindar dari bunga dan harus menggunakan ketentuan syariah yang berlaku sehingga transaksi utang ini sah dan tidak berseberangan dengan ajaran agama Islam. Ketentuan ini pun berlaku sama begitupun bagi masyarakat yang terlibat menjadi sumber utang dalam negeri.

Kebijakan Utang Negara Indonesia dalam Perspektif Islam

Ditemukan dua perspektif terkait utang luar negeri dalam aspek pembiayaan pembangunan negara dalam sudut pandang Islam. Perspektif pertama mengizinkan adanya suatu *budget deficit* yang ditutup dengan *external financing*, dimana mekanisme dan bentuknya tersebut telah diselaraskan dan tidak bertolak belakang dengan prinsip serta ketetapan syariah (Andriyana, 2020). Melalui hadirnya fakta historis diketahui bahwa dalam suatu usaha diperbolehkan untuk melakukan kerjasama dengan pihak lain, bahkan menjadi suatu anjuran. Misalnya dengan menggunakan akad murabahah, musyarakah, mudharabah, dan lain-lain, bisa dikembangkan sebagai bentuk *external financing* dalam anggaran negara. Apabila dibandingkan dengan utang, penyertaan modal ini dinilai lebih konstruktif, adil dalam pembiayaan, dan proporsional, sebab terdapat pengklasifikasian resiko dan pendapatan (*profit-loss sharing*).

Selanjutnya dalam perspektif lain menyebutkan bahwa negara tidak diizinkan untuk menutup *budget deficit* dengan menjalankan utang luar negeri. Sebab merupakan upaya pencegahan dari sistem pinjaman utang luar negeri yang menerapkan bunga. Sedangkan dalam Islam, bunga dalam wujud apapun baik produksi atau konsumsi dan kecil atau besar secara absolut dilarang. Dalam perspektif Islam, praktik, implikasi, dan proses dari utang luar negeri yang diimplementasikan di Indonesia ini tidak sejalan dengan ketentuan syariah Islam, yakni: 1). Utang yang dijalankan dilandaskan pada riba. Sebab dalam praktiknya utang Indonesia mengandung sistem bunga. Padahal Islam mengajarkan bahwa bunga merupakan termasuk riba dan dilarang oleh Islam. 2). Utang luar negeri mengakibatkan runtuhnya derajat suatu negara. Islam memberikan pembelajaran untuk kita selaku umatnya agar selalu menjaga keutuhan baik secara individu maupun negara atau bangsa. 3). Utang luar negeri bertentangan dengan prinsip *fair dealing* dalam Islam. Sebab bentuk negoisasi menjadi sangat tidak efektif. Dalam konteks ini Al-Qur'an secara arif memberikan saran penyelesaian yang realistis dan manusiawi. Allah berfirman dalam Q.S Al-Baqarah ayat 280: “Dan jika (orang yang berhutang itu) dalam kesukaran, maka berilah tangguh sampai dia berkelapangan. Dan menyedekahkan (sebagian atau semua utang) itu, lebih baik bagimu, jika kamu mengetahui”.

Ayat tersebut memberikan alternatif penyelesaian terhadap krisis utang (Alamsyah et al., 2020) : 1) Peringatan pembayaran utang selaras dengan kemampuan debitur. Pemberian keringanan baik besar ataupun kecil harus diselaraskan dengan kesepakatan dan kemampuan dari seluruh pihak yang terlibat. 2) Penangguhan pembayaran utang

sampai debitur bisa kembali melunasi utangnya. Dalam kondisi utang luar negeri maka dibutuhkan adanya penjadwalan ulang (*rescheduling*) pembayaran utang dengan negara kreditur dan lembaga. 3) Pembebasan seluruh utang. Dalam situasi dimana debitur tidak bisa melakukan pembayaran utang.

Kebijakan utang pemerintah Indonesia saat ini bisa dianalisis dari perspektif syariah Islam dengan mempertimbangkan beberapa aspek utama, seperti riba, tujuan penggunaan utang, dan dampaknya terhadap masyarakat.

1) Aspek Riba dalam Utang Pemerintah, Sebagian besar utang pemerintah Indonesia berasal dari penerbitan Surat Utang Negara (SUN) dan pinjaman luar negeri, yang mayoritas berbasis bunga (*riba*). Dalam Islam, *riba* dilarang secara tegas dalam Al-Qur'an (QS. Al-Baqarah: 275-279). Oleh karena itu, jika utang pemerintah berbasis bunga, maka dari perspektif syariah, hal ini bertentangan dengan prinsip Islam. Namun, pemerintah Indonesia juga telah mengembangkan instrumen utang berbasis syariah, yaitu Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau Sukuk, yang menggunakan akad-akad sesuai syariah seperti *Ijarah* dan *Mudharabah*. Instrumen ini lebih selaras dengan prinsip Islam karena tidak mengandung *riba*.

2) Tujuan dan Penggunaan Utang, dalam Islam utang diperbolehkan jika digunakan untuk kemaslahatan umum dan bukan untuk hal-hal yang sia-sia atau merugikan. Jika utang pemerintah digunakan untuk pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan sektor produktif yang meningkatkan kesejahteraan rakyat, maka ini lebih mendekati *maqashid* syariah (tujuan-tujuan syariah), yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Namun, jika utang digunakan secara tidak efisien, untuk membayar utang lama (utang berbunga), atau membebani rakyat dengan pajak tinggi guna membayar bunga utang, maka hal ini bertentangan dengan prinsip keadilan dalam Islam.

3) Dampak terhadap Masyarakat, Islam mengajarkan prinsip keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh umat. Jika kebijakan utang menyebabkan ketidakadilan ekonomi, meningkatkan ketimpangan sosial, atau membebani generasi mendatang dengan utang yang semakin besar, maka hal ini bertentangan dengan nilai-nilai Islam. Sebaliknya, jika dikelola dengan baik dan transparan untuk kesejahteraan masyarakat, utang dapat menjadi instrumen yang tidak bertentangan dengan syariah.

Alternatif Sumber Keuangan Negara Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam

Utang memang menjadi suatu hal yang sukar untuk di jauhi terutama dalam konteks bernegara. Namun, bukan menjadi alasan untuk terus menerus melakukan utang terlebih lagi menggantungkan utang pada utang luar negeri yang memiliki kaitan erat dengan

bunga atau riba. Karena hal tersebut, maka terdapat beberapa saran yang bisa dijadikan solusi dalam menghindari utang yang berbasis bunga atau riba yaitu dengan menghindari utang-utang yang bersumber dari lembaga keuangan global atau pihak asing yang mempunyai mekanisme atau sistem bunga. Untuk utang luar negeri dapat dengan melakukan kerjasama utang dengan negara Islam yang sudah mempunyai dan menerapkan sistem utang sesuai syariah dan atau melakukan kerjasama dengan negara non muslim dimana negara tersebut dalam mekanisme berutang sudah tidak lagi atau setuju dengan sistem non bunga atau riba. Sedangkan untuk utang dalam negeri yang masih mengandung riba dapat dihindari dengan terus memaksimalkan peran sektor ekonomi syariah dan mulai meninggalkan sistem konvensional yang berbasis bunga atau riba. Dengan demikian, baik utang luar negeri dan dalam negeri sama-sama terhindar dari bunga atau hal lain yang diharamkan oleh ketentuan syariah.

Selain itu, situasi keuangan negara yang mengalami defisit mempunyai berbagai macam opsi dalam menutupi belanja negara tersebut. Terlebih lagi perkembangan ekonomi Islam modern kini terdapat berbagai macam inovasi dalam membantu pembiayaan pembangunan ekonomi yang bisa dijalankan. Pada situasi saat ini, mulai terkenal pembiayaan program pembangunan ekonomi negara dengan memanfaatkan instrumen yang mengikutsertakan masyarakat maupun swasta dalam pembiayaan (Juhro et al., 2019). Berikut ini beberapa alternatif pembiayaan yang bisa dimanfaatkan oleh pemerintah untuk menjadi sumber keuangan selain utang:

Wakaf, Wakaf diartikan sebagai suatu sedekah jariah yang membuat orang pemberi wakaf mempunyai pahala secara terus menerus dan mempunyai manfaat yang abadi bagi publik (Abdullah, 2022). Wakaf ini merupakan tindakan untuk menahan harta untuk mengambil manfaat yang bisa digunakan oleh orang banyak dengan berdasarkan ketentuan Islam. Wakaf merupakan peluang keuangan publik yang dipunya oleh masyarakat muslim dan menjadi salah satu bentuk urgensi dari partisipasi publik di dalam memacu kemakmuran masyarakat. Dengan adanya kontribusi publik, maka beban untuk menyetarakan kesejahteraan ekonomi secara adil dan memusnahkan kemiskinan dapat menjadi relatif lebih mudah dan lebih ringan. Wakaf yang menjadi bagian dari instrumen keuangan publik bisa dimanfaatkan dalam berbagai persoalan terkait kemaslahatan umat sebab dalam syariat Islam pemanfaatan wakaf tidak diatur secara terperinci seperti halnya zakat yang hanya diperbolehkan didistribusikan kepada delapan asnaf. Bila ditelaah lebih lanjut wakaf telah dilakukan sejak masa nabi Ibrahim as. Ketika itu, ka'bah dibangun sebagai wujud pengabdian dan pengorbanan kepada Allah SWT

dan menurut Allah SWT ini merupakan tempat ibadah bagi umat Islam pertama. Sebagaimana selaras dengan Q.S Ali-Imran ayat 96: yang menjelaskan bahwa sesungguhnya rumah yang mula-mula dibangun untuk (tempat beribadat) manusia, ialah Baitullah yang di Bakkah (Mekah) yang diberkahi dan menjadi petunjuk bagi semua manusia. Selain itu, wakaf mempunyai potensi yang sangat besar bagi masyarakat terlebih lagi Indonesia mempunyai jumlah penduduk mayoritas beragama muslim. Oleh karena itu, harus bisa dikelola dengan baik salah satunya dengan menerbitkan UU tentang wakaf.

Tabungan Haji, Tabungan haji merupakan dana masyarakat muslim yang disimpan dalam rangka perencanaan ibadah haji sehingga mereka memberikan dana ibadah hajinya kepada lembaga yang mengurus penyelenggaraan haji. Dana yang terkumpul ini bernilai sangat tinggi dan fantastis. Sebagai contoh pada tahun 2021 Anggito Abimanyu selaku Kepala Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) mengemukakan bahwa pendapatan dana haji per Mei 2021 telah menyentuh angka Rp150 triliun (Administrator Indonesia.Go.Id, 2021).Potensi dana yang begitu besar dari tabungan haji tentunya memberikan potensi ekonomi yang sama besarnya bahkan bisa lebih besar. Karena hal itu, peluang tersebut harus bisa digunakan baik untuk kemakmuran jamaah haji dan juga untuk mensejahterakan masyarakat Indonesia.

Sukuk, Berdasarkan fatwa nomor 32/DSN-MUI/IX/2002 sukuk diartikan sebagai surat berharga dalam rentang waktu panjang yang berlandaskan kepada prinsip syariah yang diterbitkan oleh emiten kepada pemegang obligasi syariah yang mengharuskan emiten melakukan pembayaran pendapatan kepada pemegang obligasi syariah baik dalam bentuk fee atau bagi hasil margin dan membayar kembali dana obligasi ketika jatuh tempo (Fatwa Nomor: 32/DSN-MUI/IX/2002, 2002). Dalam arti lain, sukuk juga sama dengan Surat Utang Negara (SUN) yang menjadi sebagai instrumen pembiayaan negara saat negara berada dalam kondisi defisit anggaran serta menutup kekurangan kas dalam rentang waktu yang cepat atau pendek dalam satu tahun anggaran. Adapun yang menjadi pembedanya ialah bahwa dalam syariah terdapat dewan pengawas syariah dan mengharuskan adanya underlying aset (Rarasati, 2022). Tujuan dibentuknya Sukuk Berharga Syariah Negara (SBSN) diantaranya ialah: 1) Memacu pengembangan dalam pasar keuangan syariah 2) Membentuk tolak ukur di pasar keuangan syariah 3) Melebarkan dasar sumber pembiayaan anggaran negara 4) Memberikan inovai alternatif untuk instrumen investasi 5) Memaksimalkan penggunaan barang milik negara 6)

Diversifikasi basis investor 7) Menggunakan dana dari masyarakat yang belum digunakan oleh sistem perbankan konvensional.

Optimalisasi BUMN, BUMN mempunyai peranan yang begitu penting untuk negara guna membentuk pendapatan daerah dan juga mempengaruhi kondisi ekonomi negara. Adanya BUMN, pemerintah bisa melakukan berbagai kebijakan ekonomi dengan lebih leluasa dan relatif lebih mudah sebab BUMN punya pemerintah dan memiliki kekuasaan di semua sektor ekonomi. Karena kewenangannya yang begitu besar maka BUMN dapat menjadi alat perbantuan bagi pemerintah untuk memacu perekonomian dengan menciptakan lapangan kerja yang baru dan turut berdampak terhadap lembaga-lembaga usaha di luar BUMN. Dengan hadirnya BUMN pemerintah dapat meminta BUMN untuk menyetorkan deviden yang besar bagi pemerintah bila profitnya besar sehingga dapat menjadi pendapatan negara (Rafsanjani, 2020)

KESIMPULAN DAN SARAN

Utang merupakan instrumen umum yang digunakan oleh negara untuk membiayai kebutuhan belanja. Utang dapat dibagi menjadi utang konsumtif dan utang produktif. Utang luar negeri memiliki peran penting dalam membangun infrastruktur, membiayai rencana, dan penguatan posisi keuangan. Kategori utang luar negeri terdiri dari utang yang dimiliki oleh pemerintah pusat, Bank Indonesia, dan penduduk bukan penduduk. Utang dalam negeri diterbitkan di dalam negeri oleh bank sentral, pemerintah, dan korporasi. Pemerintah Indonesia menggunakan utang untuk memenuhi kebutuhan produktif dan konsumtif masyarakat dan mendorong tumbuhnya ekonomi melalui kebijakan fiskal ekspansif. Meskipun utang memiliki dampak positif pada negara, utang luar negeri memiliki risiko yang harus diwaspadai karena dapat menyebabkan ketidakstabilan APBN dan bahkan dapat merusak kedaulatan negara. Oleh karena itu, kebijakan utang harus didasarkan pada urgensi untuk kemaslahatan masyarakat, dan bukan bermaksud kepada keperluan individu atau suatu kelompok. Kebijakan utang pemerintah di perbolehkan dalam syariat Islam selama utang tersebut tidak bertentangan dengan syariat. Namun secara keseluruhan, kebijakan utang pemerintah Indonesia saat ini masih mengandung unsur riba karena mayoritas instrumen utangnya berbasis bunga, yang bertentangan dengan prinsip syariah. Namun, pemerintah telah berupaya menghadirkan alternatif yang lebih sesuai dengan Islam melalui penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau Sukuk. Dari sisi penggunaan, jika utang

dimanfaatkan untuk kemaslahatan rakyat dan pembangunan yang produktif, maka lebih mendekati prinsip maqashid syariah. Namun, jika utang terus bertambah tanpa pengelolaan yang bijak dan membebani generasi mendatang, hal ini dapat bertentangan dengan nilai keadilan dalam Islam. Oleh karena itu, kebijakan utang sebaiknya lebih mengutamakan instrumen syariah dan transparansi dalam pengelolaannya agar lebih sesuai dengan prinsip ekonomi Islam.

Saran yang dapat diberikan adalah kebijakan utang harus didasarkan pada urgensi untuk kemaslahatan masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah harus memastikan bahwa utang yang diambil digunakan untuk membiayai pembangunan yang bisa meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mensejahterakan masyarakat. Kemudian pemerintah juga harus mengatur pengeluaran negara dengan bijak agar tidak terjadi defisit anggaran yang berlebihan dan mengandalkan utang luar negeri. Dalam hal ini, pemerintah juga harus mengoptimalkan pendapatan negara dari berbagai sektor contohnya pajak dan sumber daya alam.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, A. (2022). Preferensi wakaf uang pada Masyarakat Surakarta. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, 8(1), 180. <https://doi.org/10.29040/jiei.v8i1.3551>
- Abdusshomad, A. (2023). Berutang dan Membayar Utang Dalam Perspektif Islam. *Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 1(2), 2986–6340.
- Administrator Indonesia.Go.Id. (2021). *Bagaimana Dana Haji Dikelola?* Indonesia.Go.Id. <https://www.indonesia.go.id/kategori/editorial/2872/bagaimana-dana-haji->
- Agus Riyanto, S. H. M. K. (2018). *Hukum Bisnis Indonesia*. CV BATAM PUBLISHER.
- Ahdi, A. M., & Mu'min, ahmad M. (2022). *Kebijakan Utang dan Investasi Terhadap Pembangunan Ekonomi Islam*. 1(1), 90–101.
- Alamsyah, M. H., Ramadhani, F., & Azizah, N. (2020). JIEFeS Tinjauan Hutang Negara dalam Perspektif Islam JIEFeS. *Journal of Islamic Economics and Finance Studies*, 1(1), 62–81. <https://ejournal.upnvj.ac.id/JIEFeS/article/view/1924>
- Andriyana, D. (2020). Konsep Utang Dalam Syariat Islam. *Jurnal Al-Fatih Global Mulia*, 2(2), 49–64. <https://doi.org/10.59729/alfatih.v2i2.22>
- Bank Indonesia. (2023). *UTANG LUAR NEGERI INDONESIA TRIWULAN II 2023 MENURUN*. Bank Indonesia.
- Gilang Ramadani, Amanda Eka Saputri, & Muhammad Yasin. (2023). Analisa Pengaruh Hutang Luar Negeri Terhadap Perekonomian Indonesia. *Trending: Jurnal Manajemen Dan Ekonomi*, 1(3), 94–100. <https://doi.org/10.30640/trending.v1i3.1128>
- Juhro, S. M., Syarifuddin, F., Sakti, A., & Suryanti, E. T. (2019). *Keuangan Publik dan Sosial Islam : Teori dan Praktik*. RajaGrafindo Persada.
- Kementerian Keuangan RI. (2018). *Menjawab Utang*. Kementerian Keuangan RI. <https://www.kemenkeu.go.id/menjawabutang>
- Kementerian Keuangan RI. (2023). *Statistik Utang Luar Negeri Indonesia*. Kementerian Keuangan RI. <https://www.djppr.kemenkeu.go.id/>
- M.Juhro, S., Syarifuddin, F., Sakti, A., & Suryanti, E. T. (2019). *Keuangan Publik dan Sosial Islam: Teori dan Praktik*. Raja Grafindo Persada.
- Mahrani, D., & Sari, M. M. (2019). *Analisis Utang Luar Negeri dan Inflasi Indonesia Analysis of Indonesia ' s foreign debt and inflation*. 19(1), 57–66.
- Maryatina, Salimb, M. N., Mustaqim, Y., & Prihantono, J. (2022). Bahaya Utang Luar Negeri Dan Perspektif Utang Luar Negeri Dalam Islam. *Jurnal Ekonomi Syariah Dan Akuntansi*, 3(2), 36–43. <https://ejr.umku.ac.id/index.php/JEISA/article/download/1579/1047>
- Muhajirin. (2016). Konsep Hutang Negara Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam. *Hukum Dan Pranata Sosial Islam*, 347–358.
- Muharir. (2023). Dampak utang piutang dalam tradisi tonjokan dan binggelan acara hajatan menurut perspektif ekonomi islam (studi kasus desa nusa makmur kecamatan air kumbang kabupaten banyuasin). *Inasjif*, 1(2), 152–171.
- Musa, J. (2016). Hadis Nabi Saw Tentang Larangan Menunda Membayar Hutang. *Skripsi*, hal. 2.

- Musadad, A. (2020). KONSEP HUTANG-PIUTANG DALAM AI-QUR'AN. *Dinar : Jurnal Ekonomi Dan Keuangan Islam*, 6(1), 54–78. <https://doi.org/10.21107/dinar.v6i1.6600>
- Mutia Evi Kristy, Elin Sudiarti, Bella Safira Kristianika, Cahya Annisa Utami, Eskaldo Antoni, Faisal Ari Irawan, Hendri Prinata, Hyncha Gabriel Panggabean, Jelita, Okto Rianto Saputra Satya, Sayu Oktalita, Sendy, & Yonathan. (2022). Penerbitan Surat Sanggup Dalam Kasus Biro Perjalanan Umroh First Travel. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 8(2), 18–26. <https://doi.org/10.23887/jkh.v8i2.47085>
- Nurmilah, A. (2021). *Memahami Utang Pemerintah*. Kemenkeu.Go.Ig.
- Pellu, A. (2019a). Utang Luar Negeri : Paradoks Pembangunan Ekonomi Indonesia. *AMAL: JURNAL EKONOMI SYARIAH, Vol 1*(No 1), 7823–7830. <https://jurnal.iainambon.ac.id/index.php/amal/article/view/918/740>
- Pellu, A. (2019b). UTANG LUAR NEGERI; PARADOKS PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA. *Journal Institut Agama Islam Negeri Ambon*.
- Prabaningrum, A., Amalia, D., Azzah, S. A., & Mangkurat, U. L. (2023). Konsep Hutang Piutang Dalam Sudut Pandang Islam. *Jurnal Religion: Jurnal Agama, Sosial, Dan Budaya*, 1, 205–217.
- Rafsanjani, H. (2020). Hutang Negara dan Sumber Alternatif Keuangan Negara Perspektif Islam. *Jurnal Studi Hukum Islam*, 9(2), 1–6.
- Rarasati, I. (2022). Analisis Empiris Potensi Resiko Investasi Dana Haji melalui Sukuk Dana Haji Indonesia. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, 8(03), 2571–2581. <https://jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/jei/article/view/5876>
- Rofi'ah, T. N., & Fadila, N. (2021). Utang Piutang Dalam Perspektif Ekonomi Islam. *Ar-Ribhu : Jurnal Manajemen Dan Keuangan Syariah*, 2(1), 96–106. <https://doi.org/10.55210/arribhu.v2i1.559>
- Sholikha, A., Wulandari, S. F., Khairunnisa, N., & Rohim, A. N. (2023). Praktik Kebijakan Utang Dalam Negeri Dan Luar Negeri Indonesia Dalam Tinjauan Ekonomi Islam. *Islamic Economics and Business Review*, 2(2), 186–204. <https://doi.org/10.59580/iesbir.v2i2.6005>