

MASALAH HUTANG LUAR NEGERI INDONESIA DAN ALTERNATIF SOLUSINYA DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN EKONOMI MAKRO ISLAM

Muhaimin

Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Antasari, Jl. Jenderal Ahmad Yani Km 4,5 Banjarmasin
E-mail: muhaimin@iain-antasari.ac.id

Abstract: This paper discusses about economic improvement that can be achieved with the integration amongs of businesses moral reform, state officials and structure changes of efficient economic. Waste and consumer behavior of individual communities and the state officials in preparing the household budget and the state will lead to economic decline. The result of this paper suggests the existence of society and government role especially to reduce the reduce the wasteful spending to create a fair and prosperous society.

Abstrak: Tulisan ini membahas mengenai perbaikan ekonomi yang dapat ditempuh dengan keterpaduan antara reformasi moral para pelaku bisnis, penyelenggara negara dan perubahan struktur ekonomi yang efisien. Pemborosan dan perilaku konsumtif individu masyarakat dan para penyelenggara negara dalam menyusun anggaran rumah tangga dan negara akan menyebabkan kemunduran ekonomi. Hasil dari penelitian ini menghendaki perlu adanya peran masyarakat dan pemerintah khususnya untuk mengurangi belanja yang bersifat pemborosan untuk menciptakan masyarakat adil, makmur serta sejahtera.

Kata kunci: *Struktur, defisit, dampak, perkembangan.*

Pendahuluan

Dunia internasional dikejutkan oleh badai krisis yang menerpa Indonesia, yang selama ini dipandang sebagai negara stabil dengan pertumbuhan ekonomi yang fantastis, ternyata begitu ditimpa badai krisis, seluruh bangunan ekonominya runtuh, persatuan nasional rapuh terancam disintegrasi bangsa seperti Yugoslavia dan negara-negara kawasan Balkan.

Krisis ekonomi berkepanjangan dan lambannya pemulihan ekonomi, menunjukan kerapuhan fondasi ekonomi Indonesia yang selama ini dibangun. Praktek monopoli, konglomerasi dan ekonomi kapitalistik mematikan usaha kerakyatan, memperluas kesenjangan ekonomi dan kecemburuan sosial. Kondisi ini semakin diperparah oleh budaya gemar berutang dan mempermanis istilah hutang luar negeri dengan *bantuan luar negeri*. Celakanya

lagi hutang luar negeri/ bantuan luar negeri dari negara-negara donor, dan lembaga-lembaga keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia banyak yang dikorup oleh orang-orang yang tidak bertanggungjawab. Tingkat kebocoran ini cukup signifikan, menurut begawan ekonomi Prof. Sumitro Djojohadikusumo, mencapai 30% dari total anggaran pembangunan.¹

Jeffrey A. Winters, seorang ekonom dari Northwestern University AS mengemukakan bahwa paling tidak sepertiga dari bantuan (pinjaman) Bank Dunia untuk Indonesia bocor di birokrasi Indonesia. Dalam hasil survey *Transparancy International* terhadap 52 negara, Indonesia menempati peringkat ke-7 dan di

¹ Edy Suandi Hamid, *Perekonomian Indonesia Masalah dan Kebijakan Kontemporer*, (Yogyakarta: UII Press, 2000), hlm. 67.

antara negara ASEAN, berada pada peringkat pertama.²

Pada dasawarsa 1990-an, jumlah hutang luar negeri Indonesia menempati peringkat ke-5 di antara negara dunia ketiga, setelah Meksiko, Brazil, India dan Argentina.³ Akibat krisis ekonomi yang sangat parah ini, menjadikan Indonesia sebagai negara dengan rasio stock hutang per GDP tertinggi di dunia, mengalahkan negara-negara yang selama ini terkenal sebagai pengutang terbesar, seperti Meksiko, Brazil dan Argentina.⁴

Persoalan hutang luar negeri ini bila tidak diselesaikan dengan baik akan dapat menghambat pemulihan ekonomi dan menjatuhkan martabat bangsa Indonesia di mata dunia internasional. Dalam makalah ini akan dipaparkan bagaimana kebijakan makro ekonomi Islam terhadap persoalan hutang dan solusi yang ditawarkan untuk menyelesaikan krisis hutang luar negeri secara baik, manusiawi dan berkeadilan sosial.

Hutang Luar Negeri Dalam Perspektif Ekonomi Konvensional

Masalah hutang luar negeri sebagai sumber pembiayaan pembangunan (*deficit budgeted*) telah menjadi perdebatan klasik, baik dalam tataran teoritis maupun praktis. Dalam pemikiran Rostow, posisi hutang luar negeri dianggap sebagai *the missing link* dalam mata rantai pembangunan ekonomi. Dalam dunia praktis, hutang luar negeri merupakan *vicious cycle* dalam pembangunan, khususnya negara-negara berkembang. Tercatat beberapa kali dunia mengalami *debt crisis* yang hebat, misalnya tahun 1930-an, 1980-an, 1980-an dan 1990-an hingga saat ini. Penyelesaian hutang luar negeri masih

merupakan problematika yang kompleks dan rumit untuk dipecahkan.⁵

Dalam penjelasan teori-teori konvensional, setidaknya terdapat dua teori yang dapat menjelaskan tentang urgensi hutang luar negeri bagi pembiayaan pembangunan. Teori pertama mengatakan bahwa hutang luar negeri, seperti halnya investasi asing, diperlukan untuk menutup *saving gap* dalam terminologi kelompok Neo-Klasik.⁶ Jadi dalam hal ini hutang luar negeri dibutuhkan karena *domestic saving* tidak mencukupi untuk pembiayaan pembangunan. Sebenarnya untuk menutup *saving gap* dapat dilakukan dalam dua bentuk, yaitu *debt creating flow* dan *non debt creating flow*.

DCF dapat berupa hutang bilateral maupun multilateral, sedang NDCF berupa penanaman dan penyertaan modal seperti *Foreign Direct Investment (FDI)*, *short term capital* dan *long term capital*. Teori yang kedua menjelaskan fenomena hutang luar negeri dari sisi neraca pembayaran, dimana ia merupakan salah satu *account* pada neraca modal, yang berfungsi mengakomodasikan kepentingan neraca berjalan yang bersifat otonom.

Jadi bila neraca berjalan mengalami defisit, maka akan dikompensasikan dengan hutang luar negeri dalam neraca modal. Dalam konteks ini hutang luar negeri dapat berfungsi sebagai *gap filling*, yaitu mengisi gap akibat defisit neraca berjalan.⁷

² *Ibid.*, hlm. 74-75.

³ Roem Topatimasang, *Hutang itu Hutang*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 8.

⁴ *Ibid.*, hlm. 173.

⁵ MB Hendrie Anto, *Perspektif Islam Tentang Hutang Luar Negeri dan Hutang Luar Negeri Negara-negara Islam*. UNISIA No. 43/XXIV/2001, hlm. 479.

⁶ Todaro, Michel P. *Economic Development*, 5th Edition, (New York, Longman Publishing, 1994).

⁷ Lihat misalnya dalam Ingam, James C. *International Economic* (New York: John Wiley and Sons, 1986). Dana-dana utang luar negeri yang diberikan IMF misalnya, banyak yang bertujuan untuk mengisi gap ini, disamping untuk mendorong tabungan nasional dan pembentukan modal tetap. Lihat Haque, M Badhul, and Charles Waterberg (1992), *Direct Effect of Debt Overhang and IMF Program*, Review of Financial Economics, Spring sebagaimana dikutip oleh Toni Prasetyantono. *Utang Luar Negeri dan Defisit Transaksi Berjalan*, (Yogyakarta: Kelola, MM UGM, No. 12/V. 1996.

Hutang luar negeri merupakan salah satu sumber pembiayaan pembangunan yang sangat signifikan bagi negara berkembang. Namun demikian, hasil studi tentang dampak hutang terhadap pembangunan ekonomi menunjukkan hasil yang berbeda-beda. Beberapa ilmuwan memperoleh kesimpulan bahwa hutang luar negeri justru telah menimbulkan perlambatan pertumbuhan ekonomi bagi negara-negara pengutang besar, sementara studi lain menyimpulkan sebaliknya-yaitu hutang luar negeri menjadi salah satu faktor yang secara signifikan mendorong pertumbuhan ekonomi negara-negara pengutang.⁸

Banyak negara sedang berkembang (NSB) yang kini telah masuk dalam perangkap hutang (*debt trap*), dan akhirnya hanyut dalam lingkaran ketergantungan hutang (*debt overhang hypothesis*).⁹ Dalam konteks argumentasi ini, patut dipertanyakan kembali relevansi dan urgensi hutang luar negeri dalam pembiayaan negara-negara berkembang.

Kondisi Hutang Luar Negeri Indonesia

Hingga tahun 1997, pembangunan di Indonesia selalu dipuji oleh lembaga-lembaga keuangan internasional. Bahkan dalam laporan Bank Dunia pada bulan Juni 1997, Indonesia mendapat predikat *keajaiban* atau negara yang pertumbuhannya ajaib.¹⁰ Sebelumnya jatuhnya Orde Baru, Bank Dunia selalu memuji prestasi pembangunan ekonomi Indonesia. Bahkan posisi Indonesia ditempatkan sebagai salah satu negara

berkembang yang sukses pembangunan ekonominya, tanpa melihat proses pembangunan itu telah merusak dan menghabiskan sumber daya alam yang ada, dan melilitkan Indonesia pada hutang luar negeri yang sangat besar.¹¹

Satu hal penting yang dilupakan adalah bahwa semua keberhasilan itu dicapai dengan hutang, sehingga menjadi bumerang ketika Indonesia diterpa krisis pada tahun 1997. Seluruh bangunan ekonomi runtuh, perusahaan-perusahaan bangkrut, pengangguran meledak, kemiskinan meningkat, sementara beban hutang luar negeri semakin berat. Total hutang luar negeri sampai dengan Desember 1998 mencapai US\$ 144, 021 milyar, terdiri atas hutang swasta US\$ 83, 572 milyar (58,03%). Dengan total penduduk 202 juta jiwa, beban hutang perkapita mencapai US\$ 703 pertahun. Artinya setiap bayi Indonesia yang lahir saat itu sudah memikul beban hutang sebesar US\$ 303 atau sekitar Rp. 2.400.000,00 pertahun.¹² Dalam laporan diskusi di harian Kompas, diperkirakan Indonesia baru akan dapat membayar lunas hutangnya setelah 50 tahun. Dengan asumsi jumlah total hutang luar negeri Indonesia pemerintah dan swasta sebesar US\$ 140 milyar, untuk melunasinya, rakyat Indonesia harus bekerja 24 jam sehari dengan upah Rp. 10.000,00 selama 50 tahun.¹³

Kemudian ditambah lagi dengan hutang swasta yang cukup signifikan besarnya. Dari data yang tertulis dalam tabel 1 dapat dilihat bahwa memang benar Hutang Luar Negeri Swasta telah meningkat secara signifikan. Dalam tabel 1 tersebut dapat diamati tiga macam perbandingan antara HLN Swasta Pemerintah, meliputi (1) perbandingan angka, (2) perbandingan DR, dan (3) perbandingan pembayaran bunga, dari tahun 1993 sampai tahun 1999.

⁸ Beberapa penelitian yang mendukung kesimpulan pertama misalnya Kenen (1990), Sachcs (1990) dan Don Busch (1998), sementara yang mendukung kesimpulan kedua antara lain Cohen (1993), Bulow dan Rogof (1990). Sementara itu Chowdurry (1997) menyimpulkan bahwa dampak ini bervariasi dari satu negara dengan negara lain. Lihat Chowdurry, Khorshed dan Amnon Levy. (1997), *Utang Eksternal dan Implikasinya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi*, Jurnal Ekonomi Pembangunan (Yogyakarta: FE UII, Vol. 2 Nomor 2 hlm 337.

⁹ Kaminsky, Graciela L dan Alfredo Preiera, *The Debt Crisis: Lessons of the 1980s for 1990s*, Journal of Development Economics, Vol. 50, 1996.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 180.

¹¹ Edy Suandi Hamid, *Perekonomian Indonesia*, hlm. 69.

¹² Roem Topatimasang, *Hutang itu Hutang*, hlm. 173.

¹³ *Ibid.*, hlm. 180.

Tabel 1
Perbandingan Hutang, DSR, dan Pembayaran Bunga Antara Swasta dan Pemerintah, 1993/94-1999.

T A H U N	Hutang (Juta Dollar AS)					DSR (%)					Pembayaran Bunga (Juta Dollar AS)				
	S	g	P	g	S/ P	S	g	P	g	S/ P	S	g	P	g	S/ P
93/94	23080	-	60219	-	0.4	11.2	-	20.6	-	0.5	1273	-	3117	-	0.4
94/95	33700	46.0	67578	12.2	0.5	13.4	19.6	19.2	-	0.7	2130	67.3	3421	9.8	0.6
95/96	55443	64.5	63512	-	0.9	14.8	10.4	17.9	-	0.8	2816	32.2	3450	0.8	0.8
96/97	71163	28.4	56281	-	1.3	16.2	9.5	18.0	0.6	0.9	3238	15.0	3047	-	1.1
97/98	80017	12.4	58001	3.1	1.4	39.4	143.2	11.4	-	3.5	4485	38.5	2712	-	1.7
1998	79419	-	71468	23.2	1.1	46.4	17.8	11.5	0.9	4.0	5714	27.4	2953	8.9	1.9
1999	67372	-	80725	13.0	0.8	45.9	-1.1	11.2	-	4.1	5745	0.5	3522	19.3	1.6

Sumber: IMF

Keterangan: S = Swasta, P = Pemerintah, g = Pertumbuhan (%)

Hutang Luar Negeri Pemicu Krisis Ekonomi Indonesia

Perpindahan dari Orde Lama ke Orde Baru, sekaligus terjadi perubahan kebijakan. Kebijakan Orde Baru menonjolkan kebijakan pembangunan dimana dengan keterbatasan persediaan anggaran, pemerintah melakukan kebijakan meminjam dana ke luar negeri yang disebut hutang luar negeri. Sistem ekonomi pada masa Orde Baru sebenarnya dilakukan bukan berdasarkan sistem mekanisme pasar yang sehat dan betul-betul terbuka. Unsur perencanaan negara yang terpusat cukup menonjol sehingga pilihan-pilihan industri tidak berjalan berdasarkan signal-signal pasar, yang obyektif – rasional. Perencanaan ekonomi tersentralisasi yang berkombinasi dengan jeratan kelompok kepentingan di lingkaran pusat kekuasaan dan elite pemerintahan telah menjadi pola (*patern*) utama dari desain kebijakan ekonomi.

Kebijakan hutang luar negeri, yang dimaksudkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, dengan ratusan bahkan ribuan proyek

yang terlibat di dalamnya pasti tidak bisa terhindarkan sebagai sasaran rente ekonomi. Jadi, pembuat disain kebijakan ekonomi bagaikan menciptakan mobil dengan "pedal gas" yang dapat dipacu dengan cepat. Perumpamaan itu dapat terlihat dari rekayasa pertumbuhan ekonomi yang cepat berbasis hutang luar negeri dan dilanjutkan dengan eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan untuk mengejar "setoran" hutang.¹⁴

Namun demikian, teknokrat para pembuat rancangan kebijakan ekonomi tadi lupa membuat "rem" pengendali yang baik. Akhirnya ekonomi Indonesia betul-betul terperangkap hutang yang menggiring ke jurang krisis moneter dan kemudian menular ke dalam seluruh sistem ekonomi, yang sebenarnya rentan. Krisis multi dimensi lanjutannya telah menyebabkan ongkos sosial-politik yang tinggi. Bahkan biaya kemanusiaan yang terjadi juga sangat luar biasa mahal dan terpaksa harus dibayar oleh bangsa ini, yang tidak mungkin tertutupi oleh nilai tambah dari pertumbuhan ekonomi yang tercipta selama ini.

Ekonomi pasar yang semu dilaksanakan dengan warna yang kuat dan sangat menonjol dalam proses pertumbuhan ekonomi masa itu. Oleh karena itu, tidak terhindarkan intervensi pemerintah dalam berbagai bidang ekonomi. Hal ini utamanya terlihat dalam rancangan serta implementasi APBN yang syarat dengan ketergantungan terhadap hutang luar negeri tersebut.

Faktor hutang luar negeri dalam rancangan pembangunan ekonomi tersebut telah menyebabkan dampak negatif tidak hanya dari sisi teknis kemampuan membayar kembali, *negatif outflow* dan *debt service ratio* yang melampaui batas wajar. Dampak desain kebijakan hutang luar negeri tersebut telah menyodok aspek-aspek non ekonomi, terutama kerusakan birokrasi, iklim usaha, perburuan rente, inefisiensi, dan

¹⁴ D.J. Rachbini (c), *Politik Deregulasidan Agenda Kebijakan Ekonom*, (Jakarta: Infobank, 1994), hlm. 7-38.

sebagainya. Kerusakan aspek non ekonomi ini, baik kelembagaan maupun perilaku aktor-aktor ekonomi, jauh lebih besar biaya sosialnya daripada aspek ekonomi itu sendiri.

Batas merah dari DSR sebesar 20 persen sudah dilanggar sejak lama sehingga beban pembayaran hutang luar negeri ini telah menjadi penyakit laten bagi ekonomi nasional. Bahkan persoalan hutang luar negeri itu sendiri telah menjadi isu politik yang dirasakan sebagai api dalam sekam. Kritik sama sekali tidak dihargai bahkan cenderung melemah karena DPR mandul. Kerapuhan kebijakan hutang luar negeri ini ditutupi dengan jargon politik "Hutang hanya sebagai komplementer". Sementara itu para teknokrat dan ekonomi afilatifnya sibuk menjustifikasi bahwa hutang luar negeri masih dapat dianggap sebagai persoalan publik yang dapat dikelola (*manageable*).

Distorsi-distorsi ekonomi terjadi karena diawali dengan semangat etatisme yang kuat dan diikuti berbagai gangguan kelompok kepentingan yang besar. Hal itu berlangsung selama periode pembangunan ekonomi serba negara sampai akhir tahun 1970-an dan berlanjut pada awal 1980-an. Namun sistem ekonomi yang bersifat etatisme ini tidak dapat bertahan lama karena sumber daya pembangunan yang melimpah khususnya sumber daya alam minyak dan non minyak serta hutang luar negeri semakin terbatas, bahkan dari waktu ke waktu semakin berkurang.¹⁵

Pemborosan demi pemborosan satu per satu terlihat semakin gamblang, terutama ketika terjadi korupsi Pertamina pada masa kepemimpinan Ibnu Sutowo. Namun kasusnya ditutup-tutupi karena menyangkut kepentingan penguasa, yang telah memanfaatkan BUMN menjadi "sapi perah". Sejak itu tidak ada lagi kasus-kasus korupsi yang betul-betul ditangani dengan baik. Kerusakan institusi dan perilaku aktor negara ini telah menjadi benih yang kuat untuk menular ke dalam institusi swasta yang menempel langsung disamping negara. Sistem

yang tercipta akhirnya tidak terhindarkan menjadi normal dan bersifat anomali sehingga rentan krisis.

Disinilah kemudian terjadi kegagalan pemerintah (*state failure*) dalam memainkan perannya di dalam sistem ekonomi politik yang sehat. Kelemahan dalam membangun sistem ekonomi politik menular ke lembaga swasta sehingga dunia usahapun dipenuhi distorsi, perburuan rente dan inefisiensi. Kegagalan kebijakan deregulasi sektor keuangan, yang bertujuan memacu arus masuk modal asing ke Indonesia, dapat ditelusuri melalui logika dan nalar berfikir seperti ini.

Pada awal tahun 1980-an kemudian terlihat gejala-gejala perlambatan pertumbuhan ekonomi karena masa bonansa ekspor minyak mulai menyurut. Injeksi modal yang dilakukan tidak produktif sehingga harus terus ditopang oleh hutang luar negeri. Karena pemborosan yang terjadi, maka nilai tambah yang tercipta tidak mengarah pada produktifitas modal yang diinjeksikan. Ekonomi Indonesia terus haus terhadap tambahan modal dan hutang luar negeri.

Bahkan pada pertengahan tahun 1980-an itu pertumbuhan hutang luar negeri terus berlangsung dan justeru semakin besar. Ini menunjukkan bahwa Indonesia sudah semakin terjatuh dalam perangkap hutang luar negeri (*debt trap*). Gejala ini berlangsung sejalan dengan semakin besarnya pelarian modal negatif ke luar negeri karena pembayaran cicilan pokok dan bunga hutang sudah lebih besar dari jumlah hutang baru yang diterima.¹⁶

Transaksi hutang luar negeri pemerintah telah menjadi bencana bagi perekonomian nasional ketika terbukti dari akumulasi yang besar dari pembayaran cicilan pokok dan bunganya. Aliran modal keluar melalui transaksi hutang ini telah menyebabkan kehilangan kesempatan investasi (*opportunity lost*) sehingga daya dorong fiskal secara langsung dari tahun ke tahun mengalami penurunan. Kebanyakan

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

penerimaan pemerintah dari pajak masuk ke dalam pengeluaran rutin, yang kebanyakan dipakai untuk membayar hutang luar negeri. Kebijakan hutang luar negeri Indonesia akhirnya memang menjadi catatan sejarah ekonomi yang buruk dan sekaligus dapat dicatat sebagai suatu kecelakaan sejarah. Sampai pada kejadian ini, pemerintah tetap merasa santai seolah-olah tidak terjadi apapun dan tidak ada upaya yang signifikan untuk mengurangi hutang luar negeri. Tidak ada perubahan kebijakan yang mengantisipasi dengan cepat permasalahan hutang luar negeri ini sehingga terus menumpuk tanpa penyelesaian. Rutinitas perencanaan fiskal terus dijalankan tanpa makna yang berarti untuk mengurangi ketergantungan terhadap hutang luar negeri tersebut. Namun, akhirnya muncul kesadaran ketika semuanya sudah terlambat, penyakit sudah terlanjur menjadi akut dan kronis, sehingga sulit rasanya untuk bisa keluar dari cengkeraman hutang luar negeri.

Pandangan Islam Tentang Hutang Luar Negeri dan tawaran solusi alternatif pemecahannya.

Secara umum terdapat dua pandangan tentang hutang luar negeri sebagai alternatif menutup defisit anggaran negara. Pandangan pertama menganggap bahwa *external financing* merupakan hal yang diperbolehkan dalam Islam, meskipun bentuk dan mekanismenya memerlukan modifikasi. Pandangan yang kedua menganggap bahwa negara Islam tidak selayaknya mencari hutang luar negeri sebagai penutup *saving gap*-nya.¹⁷

Pandangan pertama ini pada dasarnya membolehkan adanya *budget deficit* yang ditutup dengan *external financing*, sepanjang bentuk dan mekanismenya disesuaikan dengan syariah. Pandangan tersebut dilatarbelakangi oleh konsep dan fakta historis bahwa kerjasama dengan pihak lain dalam suatu usaha diperbolehkan, bahkan

dianjurkan. Bentuk-bentuk kerjasama yang diperkenankan dalam syariah, seperti *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, dan lain-lain, dapat dikembangkan sebagai bentuk *external financing* dalam anggaran negara. Bentuk-bentuk ini pada prinsipnya lebih bersifat *flow creating equity* daripada *flow creating debt*, dimana mulai banyak diimplementasikan oleh lembaga-lembaga keuangan internasional. *Islamic Development Bank* (IDB) telah banyak membiayai proyek di negara-negara Islam dengan skema ini. Dibandingkan dengan hutang, penyertaan modal dipandang lebih konstruktif, proporsional dan fair dalam pembiayaan, karena terdapat pembagian perolehan dan resiko (*loss-profit sharing*).

Pandangan kedua, melarang negara Islam untuk menutup *budget deficit* dengan hutang luar negeri. Pandangan ini sebenarnya lebih dikarenakan pertimbangan faktual dan preventif, dimana keterlibatan negara-negara Islam dalam hutang luar negeri pasti akan berinteraksi dengan sistem bunga. Dalam perspektif Islam, bunga (apapun motifnya-produksi-konsumsi, dan berapapun besar-tinggi/berlipat-lipat/atau rendah) dipandang sebagai riba, dan karenanya dilarang oleh agama dengan tegas.¹⁸ Pada akhirnya, hal ini akan menjerumuskan dalam berbagai bentuk transaksi riba yang dilarang oleh agama. Dengan demikian, maka sebaiknya negara Islam tidak memiliki hutang luar negeri. Dalam fakta, bunga hutang luar negeri juga telah menjadi beban yang berat bagi negara-negara debitur.

Sejarah perekonomian pada masa Rasulullah Saw menunjukkan bahwa defisit anggaran hanya pernah terjadi pada saat penaklukan Mekkah (*Fathu al-Makkah*), tetapi segera dilunasi pada periode perang Hunain.

¹⁷ Mannan, Abdul, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1992), hlm. 237-238.

¹⁸ Terdapat banyak literature yang mengkaji bunga/riba, baik secara *normative* maupun secara *economic-rationale*. Lihat misalnya: Basyir, A. Azhar, *Riba Hutang Pinang dan Gadai* (Yogyakarta: PT Al-Ma'arif, 1983), Sheikh Ghazali (et.al) *Islamic Finance*, (Kuala Lumpur: Quill Publisher, 1992), Siddiqi, M. Nejatullah, *Bank Tanpa Bunga* (Bandung: PT Pustaka, 1991).

Kebanyakan anggaran negara waktu itu seimbang atau surplus, sebagaimana kemudian diikuti oleh khulafaurrasyidin pada masa berikutnya. Pertimbangan utama keseimbangan anggaran saat itu adalah prinsip kesederhanaan dan kemampuan sebagaimana dalam ajaran Islam.

Dari perspektif Islam, praktek dan proses serta implikasi dari hutang luar negeri tidak sesuai dengan ajaran Islam. Ketidak-sesuaian ini bisa dilihat dari berbagai hal:

Pertama, hutang yang didasarkan riba. Bunga mengarah kepada riba yang dilarang oleh Islam, terlepas dari seberapa rendahnya bunga. Kedua, hutang luar negeri menyebabkan jatuhnya martabat bangsa, padahal Islam mengajarkan untuk senantiasa menjaga integritas baik secara individu maupun bangsa. Di sini terlihat sekali bagaimana Indonesia telah didikte, dan kehilangan kebebasan dalam mengatur kebijakan ekonominya ketika berhadapan dengan IMF. Ketiga, hutang luar negeri melanggar prinsip *fair dealing* dalam Islam. Dilihat dari proses yang diutarakan terdahulu, tidak ada proses tawar-menawar yang adil dalam pemberian hutang. Tawar-menawar yang terjadi sangat bias ke arah keuntungan negara maju dan kerugian bagi negara penerima.¹⁹

Persyaratan yang harus dipenuhi merupakan keputusan sepihak negara donor yang cenderung lebih menguntungkan mereka. Unsur kerelaan yang harusnya diterapkan pada kedua belah pihak tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya dengan melihat kebutuhan yang mendesak dari debitur. Perjanjian yang dibuat tersebut tidak dapat memenuhi kualitas yang ditentukan agama sehingga berdampak hukum dan cenderung tidak dapat dibenarkan (aqad bathil).²⁰

Nilai manfaat yang akan diterima negara debitur tidak sebanding dengan beban pinjaman itu sendiri sehingga hanya dapat digunakan untuk

sementara waktu. Kelemahan negara debitur justru dimanfaatkan secara optimal oleh negara donor untuk kepentingan politik dan ekonomi. Tidak adanya pertimbangan tersebut tetap membuka peluang ketidakadilan serta kesenjangan ekonomi, sosial yang tidak dapat diselesaikan dengan pinjaman itu sendiri. Tindakan yang tidak fair negara debitur, pengawasan yang lemah membuka peluang pemborosan dan tindak korupsi. Seluruh aktifitas negara debitur tidak dapat dijadikan usaha sehingga sangat merugikan pengusaha menengah ke bawah yang terkena dampak dari kebijakan itu. Konsep *barakah* yang sangat kental dan merupakan aset moral paling berharga dari kalangan muslim tidak dapat terwujudkan bahkan cenderung digantikan dengan sistem pencapaian kepuasan maksimal dalam ekonomi.²¹

Persoalan selanjutnya adalah bagaimana hal ini bisa diselesaikan. Memang, pembentukan modal sangat dibutuhkan bagi setiap negara, namun cara yang ditempuh bukan dengan melibatkan birokrasi. Birokrasi cenderung membiarkan skala prioritas masyarakat. Langkah-langkah yang diambil sering mengesampingkan kebutuhan riil yang ada di masyarakat, dan lebih mementingkan implikasi politik yang menguntungkan melalui suatu kebijakan yang diciptakan. Apalagi jika birokrasinya memang korup. Pertimbangan kebijakan yang diambil dapat dipastikan lebih mementingkan kepentingan finansial bagi pengambil keputusan.

Oleh karena itu, dituntut mencari alternatif bagi pembentukan modal dengan berdasarkan filosofi bahwa swasta lebih mengetahui skala prioritas dari proyek yang akan dilaksanakan; sehingga setiap proyek yang dilaksanakan selalu bersifat *income generating*, misalnya dengan mengundang investor asing (*Foreign Direct Investment*). Di samping itu, pemerintah perlu membuat framework agar *strategic partnership* antara investor asing dengan investor lokal.

¹⁹ Munrokhim Misanam, *Hutang Luar Negeri dan Pembangunan Ekonomi Dalam Perspektif Islam*, Jurnal Asy-Syir'ah No. 7 th. 2000, hlm.5-6.

²⁰ Dr Liquat Ali Khan Niazi, *Islamic Law of Contract*, (Lahore: Research Cell, tt), hlm. 80.

²¹ Syafiq Mahmadah Hanafi, *Hutang Luar Negeri Antara Kebutuhan Rasional dan Kebutuhan Etis*, Jurnal Asy-Syir'ah No. 7 Th. 2000, hlm. 45.

Dengan cara ini pihak swasta diberikan kebebasan menentukan sendiri kebutuhan modal dan alternatif pemenuhan sambutan pemerintah cukup memberikan supervisi yang diperlukan.

Memang tidak bisa mengandalkan perbaikan kesejahteraan dengan menyandarkan pada usaha swasta karena keterbatasannya melakukan investasi untuk pengadaan *public good*, yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah. Sekarang tinggal bagaimana pemerintah yang tidak mempunyai dana membiayai proyek-proyek *public good*.

Sesuai perspektif Islam dalam rangka mengangkat kesejahteraan masyarakat, termasuk pengadaan *public good*, dapat diperoleh melalui uang zakat. Zakat tidak hanya dibatasi dalam skala ruang yang sempit. Perspektif zakat haruslah *borderless* yang bisa diberikan kepada saudara sesama muslim.

Potensi zakat diyakini sangat besar, jika setiap muslim mempunyai komitmen kuat dalam pembayaran zakat. Selain itu, dalam zaman modern ini obyek zakat sangat bervariasi, yang sampai saat ini belum pernah sekalipun dieksplorasi. Jumlah zakat ini bisa disalurkan kepada berbagai negara muslim yang membutuhkan. Sehingga dengan demikian, semangat pemberian bukannya antara tuan dan budak seperti kasus hutang luar negeri, tetapi atas dasar semangat *brotherhood* yang lebih mementingkan kesejahteraan umat, bukan kesejahteraan negara donor. Dengan zakat ini *inferiority* bagi negara penerima, sehingga tetap bisa mempertahankan integritas suatu bangsa.²²

Bagaimana dengan hutang yang sudah terlanjur melilit bangsa ini? Pada prinsipnya hutang adalah hutang, hutang harus dibayar. Al-Qur'an menggariskan bahwa hutang harus diselesaikan terlebih dahulu. Dalam konteks hutang luar negeri, bila hutang pemerintah maka menjadi tanggungjawab pemerintah untuk menyelesaikannya, dengan kata lain menjadi tanggungjawab negara. Bila hutang swasta, maka menjadi tanggungjawab swasta, pemilik atau ahli

warisnya. Ketentuan Islam mengenai hutang piutang ini bila dilaksanakan dengan jujur dan konsekuen, akan dapat menjamin kepastian hukum dalam masyarakat.

Islam sebagai agama pembawa rahmat, ketentuan hukumnya pasti manusia, adil dan menuju kedamaian hubungan antar manusia. Islam tidak memandang realitas kehidupan dengan sebelah mata, melainkan menilainya dari berbagai dimensi sudut pandang. Dalam persoalan hutang piutang Islam tidak hanya mengatur dan menilai kondisi debitur saja, tetapi juga sekaligus kreditur, sehingga terbangun cara pandang yang imbang dan adil terhadap kedua belah pihak.

Dalam kondisi normal, hutang pasti harus dibayar. Namun, dalam kondisi kesulitan, pailit dan krisis yang diderita oleh debitur, al-Qur'an secara bijak menawarkan solusi yang realistik dan manusiawi. Allah berfirman:

*Dan jika (orang yang berhutang itu) dalam kesulitan, maka berilah tangguh sampai dia berkelapangan. Dan menyedekahkan (sebagian atau semua hutang) itu lebih baik bagimu, jika kamu mengetahui.*²³

Ayat tersebut menawarkan tiga alternatif penyelesaian krisis hutang:

- a. Penangguhan pembayaran hutang sampai debitur mampu mengembalikan hutangnya. Dalam konteks hutang luar negeri perlu diadakan penjadwalan ulang (*rescheduling*) pembayaran utang bersama dengan lembaga dan negara kreditur.
- b. Peringanan pembayaran hutang sesuai dengan kemampuan debitur. Pemberian keringanan ini besar kecilnya atau prosentasinya disesuaikan dengan kemampuan dan kesepakatan kedua belah pihak.
- c. Pembebasan seluruh hutang. Dalam kondisi dimana debitur tidak mampu membayar hutang, adalah sangat manusiawi dan terpuji bila kreditur mau membebaskan debitur dari seluruh hutangnya.

²² Munrokhim Misanam, *Ibid.*, hlm.6-7.

²³ Q.S. Al-Baqarah: 280.

Prinsip yang telah digariskan al-Qur'an adalah tidak membebani kepada manusia kecuali sebatas kemampuannya. Allah berfirman:

"Allah tidak membebani manusia melainkan sesuai dengan kesanggupannya."²⁴

Solusi tersebut di atas adalah cara penyelesaian krisis hutang secara internal. Islam masih menawarkan teori penyelesaian krisis hutang secara sosial. Dalam kondisi dimana debitur benar-benar pailit yang dalam istilah hukum Islamnya disebut *mufliis*, Islam menawarkan dua cara penyelesaian:

a. Bantuan sosial dari masyarakat.

Sanak saudara, teman dan para dermawan secara sukarela memberikan bantuan untuk menyelesaikan hutang debitur yang pailit. Ini merupakan perwujudan dari kepekaan, kepedulian dan solidaritas sosial sebagaimana yang dianjurkan Islam. Cara penyelesaian sosial ini pernah dilakukan oleh Nabi Muhammad Saw. Pada saat itu ada seorang pengusaha yang jatuh pailit dan masih menanggung beban hutang yang sangat berat akibat kegagalan usaha buah-buahan. Nabi menyerukan kepada masyarakat untuk memberikan bantuan, dan bantuan pun mengalir, meskipun akhirnya belum juga dapat menutup seluruh utangnya. Kemudian Nabi mengambil kebijakan meminta kepada seluruh kreditur untuk mau menerima apa yang bisa didapat dan mengikhlaskan kekurangannya.²⁵

b. Bantuan sosial dari lembaga zakat dan negara.

Debitur yang bangkrut, berhak mendapatkan bantuan sosial dari lembaga zakat atau dana sosial dari negara. Dengan catatan hutang tersebut benar-benar digunakan untuk kebaikan dan kemaslahatan umum.

Dari uraian tersebut di atas, menjadi tampak jelas bahwa solusi yang ditawarkan Islam untuk memecahkan masalah krisis hutang adalah sangat realistis, adil dan manusiawi, serta dapat diterapkan secara universal, baik antar pribadi, antar bangsa dan antar negara. Solusi tersebut telah mensinergikan berbagai dimensi sudut pandang, dimensi individu dan masyarakat, dimensi hukum, etika dan moral.²⁶

Penutup

Perbaikan ekonomi dapat ditempuh dengan keterpaduan antara reformasi moral para pelaku bisnis, penyelenggara negara dan perubahan struktur ekonomi yang efisien. Pembangunan ekonomi perspektif Islam dapat dilakukan dengan menekankan penggunaan secara maksimal sumber daya ekonomi dan meminimalkan kesenjangan distribusi pada masyarakat.²⁷

Secara mendasar ajaran agama telah memberikan gambaran tentang nilai keberhasilan dan kemakmuran yang tidak selalu diukur dengan materi tetapi lebih ditekankan pada perimbangan faktor materiil dan sprituil. Keterbatasan modal pembangunan dicermati dengan penggunaan sumber daya secara efektif dan ekonomis dengan menghilangkan pemusatan kekayaan serta ketidakadilan.

Pemborosan dan perilaku konsumtif individu masyarakat dan para penyelenggara negara dalam menyusun anggaran rumah tangga dan negara juga dibarengi dengan menghilangkan tindak korupsi dan tindakan merugikan orang lain. Peran positif pemerintah dan kepercayaan masyarakatnya merupakan modal awal yang sangat berharga sebagai niatan baik dalam menjalankan pembangunan untuk men-ciptakan masyarakat adil, makmur serta sejahtera.

²⁴ Q.S. Al-Baqarah: 286.

²⁵ Muhammad bin Ismail al-Kahlani, *Subul al-Salam*, III: hlm. 53

²⁶ Abd Majid As, *Hutang Luar Negeri Dalam Perspektif Al-Qur'an*, Jurnal Asy-Syir'ah No. 7 Th. 2000 Jurnal Asy-Syir'ah No. 7 Th. 2000, hlm. 23-26.

²⁷ Ahmad Abdul Fattah el-Ashker, *The Islamic Business Enterprise*, (Britain: Biddles Ltd, 1987), hlm. 62.

Daftar Pustaka

- Abd Majid As, *Hutang Luar Negeri Dalam Perspektif Al-Qur'an*, Jurnal Asy-Syir'ah No. 7, Yogyakarta, 2000.
- Ahmad Abdul Fattah el-Ashker, *The Islamic Business Interprise*, Biddles Ltd, Britain, 1987.
- Basyir, A. Azhar, *Riba Hutang Piutang dan Gadai*, PT Al-Ma'arif, Yogyakarta, 1983.
- Chowdurry, Khorshed dan Amnon Levy. *Utang Eksternal dan Implikasinya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi*, Jurnal Ekonomi Pembangunan, FE UII, Vol. 2 Nomor 2, Yogyakarta, 1997.
- D.J. Rachbini (c), *Politik Deregulasidan Agenda Kebijakan Ekonom*, Infobank, Jakarta, 1994.
- Dr Liqat Ali Khan Niazi, *Islamic Law of Contract*, Research Cell, Lahore, tt.
- Edy Suandi Hamid, *Perekonomian Indonesia Masalah dan Kebijakan Kontemporer*, UII Press, Yogyakarta, 2000.
- Haque, M Badhul, and Charles Waterberg, *Direct Effect of Debt Overhang and IMF Program*, Review of Financial Economics, Spring, 1992.
- Ingam, James C. *International Economic*, John Wiley and Sons, New York, 1986.
- Kaminsky, Graciela L dan Alfredo Preiera, *The Debt Crisis: Lessons of the 1980s for 1990s*, Journal of Development Economics, Vol. 50, 1996.
- Mannan, Abdul, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, PT. Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1992.
- Muhammad bin Ismail al-Kahlani, *Subul al-Salam*, III: 53
- Munrokhim Misanam, *Hutang Luar Negeri dan Pembangunan Ekonomi Dalam Perspektif Islam*, Jurnal Asy-Syir'ah No. 7, Yogyakarta, 2000.
- Roem Topatimasang, *Hutang itu Hutang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Sheikh Ghazali (et.al) *Islamic Finance*, Quill Publisher, Kuala Lumpur, 1992.
- Siddiqi, M. Nejatullah, *Bank Tanpa Bunga*, PT Pustaka, Bandung, 1991.
- Syafiq Mahmadah Hanafi, *Hutang Luar Negeri Antara Kebutuhan Rasional dan Kebutuhan Etis*, Jurnal Asy-Syir'ah No. 7, Yogyakarta, 2000.
- Todaro, Michel P. *Economic Development, 5th Edition*, Longman Publishing, New York, 1994.
- Toni Prasetiantono. *Utang Luar Negeri dan Defisit Transaksi Berjalan*, Kelola, MM UGM, No. 12/V. Yogyakarta, 1996.