

DEFISIT ANGGARAN UTANG NEGARA DAN OPTIMALISASI ZAKAT DALAM APBN GAGASAN EKONOMI ISLAM

Masfar Gazali

D-4 Keuangan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Univeristas Trisakti, Jakarta
masfar.gazali@trisakti.ac.id

Abstrak

Studi ini bertujuan melihat defisit APBN, utang negara dan penggunaan zakat untuk menutupi defisit tersebut. Metodologi yang digunakan adalah analisis deskriptif dengan data-data sekunder dari. Ditemukan bahwa zakat bisa digunakan untuk menutup defisit APBN yang terjadi. Namun hanya untuk 4 asnap yang ada yakni fakir, miskin, pejuang fisabillillah dan amil zakat.

Kata Kunci: defisit APBN, utang dan zakat.

1. Latar belakang

Defisit anggaran negara – yang selama ini dianut oleh Indonesia - biasanya dibiayai oleh utang baik domestik maupun utang luar negeri, hal ini terjadi karena ketidakmampuan dan kekurangan pemasukan dari pajak sebagai faktor pemasok biaya yang diperlukan negara serta pemasukan dari sumber lainnya yang tidak memadai. Arief dan Sasono (1987), Basri (2004), Soelistianingsih (2012; 2003) dan Simandjuntak dan Panjaitan (2007). Defisit yang dibayai utang khususnya utang luar negeri berdampak tidak baik terhadap pertumbuhan ekonomi, tingkat tabungan dalam negeri serta tingkat investasi. Studi-studi empiris yang dilakukan oleh Weisskoff (1972), Papanek (1983), Hojman (1986), van Wijnbergen (1989) dan Adam and Bevan (2005) membuktikan hal itu juga Alesina A. and S. Ardagna, (2010) dan Favero and F. Giavazzi, (2012).

Sementara dalam perpektif Islam utang negara adalah milik rakyat dan digunakan untuk keperluan rakyat. Selain itu, utang (*al-Dayn*) secara bahasa juga dapat bermakna memberikan pinjaman. Secara terminologi utang ialah sejumlah uang sesuatu yang dapat dinilai dengan uang yang diterima dari pihak lain berdasarkan persetujuan dengan kewajiban mengembalikan atau melunasi (*debt*). Adapun utang piutang (*al-Qardl*) ialah memberikan sesuatu kepada seseorang dengan perjanjian dia akan membayar yang sama dengan itu..

Selain itu, dalam Quran dapat juga kita lihat firman Allah dalam QS. *al-Hadid*(57): 11. Juga dalam Shahih Buchari (HR. Al-Bukhari, 2/83) juga (HR. Al-Bukhari, 1/2 14)

“Semua dosa orang yang mati syahid akan diampuni, kecuali utang.” (HR. Muslim)

Utang negara memang bukan sesuatu yang dilarang selama bisa dimanfaatkan untuk hal-hal yang produktif sehingga kemudian bunga dan cicilannya bisa dibayarkan melalui revenue yang didapat dari suatu aktifitas ekonomi yang dibiayai dari utang tersebut. Namun dalam kenyataannya sering kali utang ini tidak bisa dimanfaatkan secara maksimal karena terjadi kebocoran yang cukup signifikan (Parkins 2004 dan 2017).

Paling tidak ada dua *school of thought* terkait utang pemerintah dalam mempengaruhi perekonomian negara (Mankiw, 2017). Pertama adalah pandangan tradisional tentang utang pemerintah yang akan menguras tabungan nasional dan menimbulkan efek - *crowding out* – terhadap akumulasi modal. Pandangan ini diyakini adalah pandangan sebahagian besar ekonom dunia. Pandangan kedua adalah pandangan alternatif yang melihat *Ekuivalensi Ricardian* yang meyakini bahwa utang pemerintah tidak mempengaruhi tabungan nasional dan akumulasi modal. Pandangan ini dianut oleh sebagian kecil ekonom tapi berpengaruh.

2. Review Literatur

2.1. Defisit Anggaran dan "Barro-Ricardian Equivalence"

Ada tiga kelompok *economics of thought* yang berbeda pendapat dalam melihat dampak defisit anggaran terhadap perekonomian negara yakni Ricardian, Neoklasik (*Neo Classical*), dan Keynesian. Kelompok Ricardian dengan teorinya *Ricardian Equivalence (RE)* berpendapat bahwa defisit anggaran tidak akan mempunyai pengaruh apa-apa terhadap perekonomian suatu negara. Konsep ini dikenal dengan *Ricardian Equivalence Hypothesis (REH)*, kemudian menjadi perdebatan yang menarik di dunia akademik. Teori ini berasal *David Ricardo's Funding System* dan dikemukakan kembali oleh Barro (1974) sehingga sering diberi nama *Ricardo-Barro Proposition*. Preposisi ini berlandaskan pada asumsi yang dibangun yakni: *intergenerational altruism* atau *immortality, perfect capital markets, lump sum taxation*, dan kondisi bahwa tingkat utang tidak lebih tinggi dari pada pertumbuhan ekonomi. Inti preposisi nya adalah pembiayaan defisit anggaran pemerintah dan utang pemerintah berdampak netral terhadap aktifitas ekonomi. REH mengajukan hipotesis bahwa beberapa kebijakan pemerintah tidak akan membawa dampak yang penting bagi perekonomian (*neutrality proposition*). REH mengkombinasikan dua pendekatan fundamental, yaitu kendala anggaran pemerintah dan *Permanent Income Hypothesis (PIH)* yang digagas Milton Friedman.

REH berpendapat bahwa perubahan dalam pajak dan pembiayaan defisit anggaran mempunyai dampak yang sama bagi variabel makro (terutama konsumsi swasta). REH dibangun dari premis bahwa penerbitan obligasi negara pada saat ini selalu disertai dengan rencana kenaikan pajak di masa mendatang. Pembiayaan utang pemerintah diasumsikan hanya mengalami perubahan sesuai dengan perubahan perpajakan sehingga konsumsi agregat akan tetap. Dalam kerangka pemikiran REH individu mengasumsikan pajak yang akan datang sama dengan besarnya beban utang pemerintah (Barro, 1989). Model REH digambarkan sebagai berikut. Misalkan setiap individu berhadapan dengan pasar modal yang berada dalam persaingan sempurna. Mereka ingin memaksimalkan fungsi utilitas nya sehingga persamaan nya menjadi

$$U(t) = \sum_{t=0}^{\infty} u(C_{t+i}) \delta^i \quad (2.1)$$

dengan kendala budget berikut ini

$$\sum_{i=0}^{\infty} Y_{t+i} R^i = \sum_{i=0}^{\infty} C_{t+i} R^i \quad (2.2)$$

Dimana U adalah fungsi utilitas intertemporal (antar waktu), u adalah fungsi utilitas intratemporal (dalam waktu yang sama), C adalah konsumsi, Y adalah total pendapatan, δ adalah faktor preferensi waktu $1/(1+\rho)$ dimana ρ adalah tingkat preferensi waktu dan R adalah discount factor $1/(1+r)$ dengan r adalah tingkat bunga real (yang diasumsikan konstan). Model diatas bisa diperkaya lagi dengan membagi pendapatan kedalam komponen manusia sehingga tingkat upah akan berbeda dari waktu ke waktu.

Maksimisasi problem setiap individu terhadap kenaikan pendapatannya dapat digambarkan dengan Lagrange

$$L = U(t) + \lambda (\sum_{i=0}^{\infty} Y_{t+i} R^i - \sum_{i=0}^{\infty} C_{t+i} R^i) \quad (2.3)$$

Dan maksimumkan terhadap C, dimana λ adalah perkalian Lagrange. Kondisi turunan pertama (dengan persamaan Euler) adalah

$$u'(C_{t+i}) = (\delta/R) i \lambda \quad (2.4)$$

Dimana bisa dikeluarkan konsumsi sebagai fungsi dari λ dan r; khususnya ketika C naik dan meningkat, ataupun tetap atau turun setiap saat dimana λ adalah kurang dari, atau sama dengan atau lebih besar dari r. Misalkan tidak ada utang pemerintah maka G (pembelian pemerintah) sama dengan T (revenue pajak) untuk setiap periodenya. Juga terjadi jika pajak adalah lump sum, maka besarnya pajak akan bervariasi setiap waktunya. Sehingga keadaan akan membuat budget constraint setiap individu menjadi seperti persamaan berikut ini

$$\sum_{i=0}^{\infty} (Y_{t+i} - T_{t+i}) R^i = \sum_{i=0}^{\infty} R^i C_{t+i} \quad (2.5)$$

Dengan mengganti (2.2) dan (2.5) maka akan diperoleh persamaan dibawah ini

$$u'(C_{t+i}) = (\delta/R)i\lambda \quad (2.6)$$

Yang sama dengan (2.4).

2.2. Defisit Anggaran dan "Crowding Out Effect"

Dalam perluasan model Keynes, dibahas bahwa besaran pengganda tersebut akan berkurang karena adanya *crowding out*. Dampak ini terjadi apabila pengeluaran (permintaan) pemerintah bertindak sebagai substitusi untuk pengeluaran swasta. Namun demikian, dampak *crowding out* tersebut tidak sampai membuat pengganda berubah tanda. Dampak *crowding out* bersumber dari menurunnya investasi dan apresiasi nilai mata uang, sebagai akibat dari naiknya tingkat bunga karena stimulus fiskal. Dengan demikian, besaran turunnya dampak pengganda tergantung kepada hal-hal sebagai berikut: Pertama, sensitivitas investasi terhadap tingkat bunga. Yakni dengan naiknya sensitivitas investasi terhadap tingkat bunga akan memperbesar penurunan koefisien pengganda. Tetapi apabila investasi merupakan fungsi positif dari pendapatan, maka angka pengganda nya tidak terlalu terpengaruh. Kedua, hubungan antara permintaan uang dengan tingkat bunga dan pendapatan. Terkait dengan faktor kedua ini, semakin besar pengaruh tingkat bunga terhadap permintaan uang akan semakin menekan besarnya dampak pengganda, tetapi sebaliknya kenaikan pendapatan. Ketiga tingkat keterbukaan ekonomi dan sistem nilai tukar yang digunakan. Keterbukaan ekonomi menimbulkan peluang substitusi permintaan (*demand substitution*), dari domestik menjadi impor, sehingga menyebabkan mengecilnya dampak kebijakan fiskal yang diharapkan. Sehingga, sistem nilai tukar fleksibel yang digunakan dapat meningkatkan dampak *crowding out*, yang konsekuensinya adalah menurunnya efektifitas stimulus fiskal. Juga dalam perkembangan selanjutnya, faktor fleksibilitas harga dikatakan berpengaruh secara negatif terhadap besarnya pengganda.

Faktor lain yang juga mempengaruhi *crowding out* adalah asa nalar (*rational expectation*). Apabila kebijakan stimulus fiskal ditempuh secara permanen, maka akan menimbulkan harapan akan adanya kenaikan tingkat bunga dan menguatnya nilai tukar. Karena itu kebijakan stimulus fiskal menjadi kurang efektif karena mempunyai dampak *crowding out* yang cukup besar dalam system ekonomi, sehingga angka penggandanya menjadi lebih kecil bahkan bisa negatif. Selain faktor-faktor diatas, menurut pandangan *Ricardian Equivalence*, kebijakan fiskal tidak mempengaruhi pendapatan permanen dan pola konsumsi masyarakat. Hal itu terjadi karena adanya pola pikir masyarakat yang berpendapat bahwa kenaikan pendapatan dari kebijakan stimulus fiskal pasti akan diikuti dengan kenaikan pajak di masa yang akan datang. Dengan argument *Mundell-Fleming* model, kebijakan stimulus fiskal tidak akan efektif pada negara dengan perekonomian terbuka dan mempunyai sistem nilai tukar yang mengambang karena akan terjadi *crowding out* melalui nilai tukar yang akhirnya mempengaruhi ekspor neto.

Sehingga, agar supaya kebijakan fiskal efektif perlu dilihat kondisi dan sistem yang ada, serta bagaimana kebijakan lain merespon terhadap kebijakan fiskal. Karena secara umum pengganda fiskal akan cenderung positif dan mungkin juga akan besar apabila, beberapa faktor berikut ini eksis Dornbusch, Fisher and Startz (2008): Pertama, ada kelebihan kapasitas dalam perekonomian yang terbuka ataupun tertutup dengan *fixed exchange rate system* (sistem nilai tukar tetap). Disisi lain rumah tangga mempunyai keterbatasan jarak pandang waktu (*time horizons*) atau kendala likuiditas (*liquidity constraint*). Kedua, kenaikan pengeluaran pemerintah bukan sebagai pengganti untuk pengeluaran swasta bila bisa meningkatkan produktifitas tenaga kerja dan modal. Juga pajak yang lebih rendah, sehingga meningkatkan penawaran tenaga kerja dan atau investasi. Faktor ketiga yakni, utang pemerintah yang rendah dan pada saat yang sama pemerintah tidak mempunyai kendala dalam proses pembiayaannya. Faktor keempat adalah ekspansi moneter dengan kenaikan inflasi yang terkendali. Sementara itu, pengganda fiskal mungkin akan kecil dan bahkan bisa saja menjadi negative apabila faktor-faktor berikut ini juga eksis, Dornbusch, Fisher and Startz (2008): 1. Adanya efek *crowding out*. 2. Proposisi *Ricardian Equivalence* berlaku. 3. Adanya kendala

kesinambungan utang (*debt sustainability*) dan premi resiko suku bunga. 4. Kebijakan fiskal, menurut Moneterist akan menimbulkan apa yang disebut "Crowding Out".

Model matematik *crowding out* dapat digambarkan sebagai berikut dengan menggunakan model (Blinder dan Solow, 2003) yang komposisi nya adalah seperti persamaan berikut ini:

$$\text{(Equilibrium pasar barang)} \quad Y \equiv \text{NNP} = C + I + G \quad (2.7)$$

$$\text{(Fungsi Konsumsi)} \quad C = C(Y - T, W) \quad (2.8)$$

$$\text{(Fungsi Investasi Netto)} \quad I = I(r) \quad (2.9)$$

$$\text{(Fungsi Pajak)} \quad T = T(Y) \quad (2.10)$$

$$\text{(Permintaan terhadap real balance)} \quad M^d / P = L(r, Y, W) \quad (2.11)$$

$$\text{(Eksogenous supply uang)} \quad M^s = M \quad (2.12)$$

$$\text{(Equilibrium Pasar Uang)} \quad M^s = M^d \quad (2.13)$$

$$\text{(Wealth - Kesejahteraan)} \quad W = K + M/P + V(r)/P \quad (2.14)$$

$V(r)$ disini adalah nilai pasar nominal obligasi yang di supply pemerintah. Yang sering ditukarkan dengan defisit pemerintah, sehingga menjadi

$$P[G - T(Y)] = \dot{B} + \dot{M} \quad (2.15')$$

Dimana B adalah jumlah obligasi. Jika diassumsikan setiap obligasi dibayarkan \$ 1 setiap tahun nya, maka tingkat pembayaran bunga nya akan menjadi B sehingga nilai pasar dari obligasi akan menjadi B/r . Dengan demikian budget pemerintah dapat ditulis seperti persamaan berikut ini

$$P[G + B - T] = \dot{B}/r + \dot{M} \quad (2.15)$$

Dua proses dalam model ini yang perlu diperhatikan adalah pertama, definisi dari *wealth* (kesejahteraan) yakni B/r untuk $V(r)$. Kedua, variabel konsumsi dan pajak tergantung pada personal income, dimana didalam nya termasuk bunga yang dibayar serta utang Negara; dengan demikian (2') dan (4') menjadi

$C = C(Y + B - T, W)$ pada persamaan (2.8) menjadi $T = T(Y + B)$ pada persamaan (2.10).

Sehingga model pertama yang didiskusikan terdiri dari persamaan (2.7) – (2.15) karena tingkat harga untuk seluruh persamaan adalah tetap. Namun jika tingkat harga dibuat $P = 1$ maka kesembilan persamaan diatas akan berkurang menjadi hanya tiga persamaan saja, yakni

$$Y = C[Y + B - T(Y + B), M + B/r + K] + I(r) + G \quad (2.16)$$

$$M = L(r, Y, M + B/r + K) \quad (2.17)$$

$$\dot{M} + \dot{B}/r = G + B - T(Y + B) \quad (2.18)$$

Persamaan (2.16) dan (2.17) adalah persamaan IS dan LM yang statis sementara persamaan (2.18) adalah model equilibrium yang stok uang dan obligasi nya mengalami perubahan.

Bukti-bukti empiris lain oleh Roubini dan Sachs (1989) menunjukkan bahwa selama defisit anggaran berlangsung maka anggaran untuk pengeluaran barang modal adalah yang pertama kali akan di potong dan dikurangi. Studi lain oleh Bank Dunia (1988, 1994) untuk negara-negara di Afrika juga memperlihatkan bahwa negara-negara tersebut ketika mengurangi budget defisitnya harus memotong pengeluaran untuk barang modal. Hal yang sama untuk negara-negara OECD De Haan et.al. (1996).

2.3. Kajian Utang Luar Negeri Indonesia

Studi kaitan antara utang luar negeri dengan tabungan domestik dan investasi salah satunya adalah yang dilakukan oleh Arief dan Sasono (1987) periode kajian tahun 1970 sampai 1986/87 dengan menggunakan model Hojman (1986) untuk melihat efek yang ditimbulkan oleh arus bersih modal asing yang masuk terhadap pemupukan investasi dan tabungan domestik. Hasil empiris regresi linear fungsi investasi domestik menunjukkan bahwa arus bersih modal asing yang masuk ke Indonesia tidak menimbulkan efek yang besar terhadap investasi domestik secara keseluruhan, disebabkan adanya penggunaan modal asing untuk membiayai *import content* dari investasi yang dilaksanakan, terutama disektor negara dan sektor modern yang sangat tergantung kepada impor. Berdasarkan fungsi tabungan domestik diperoleh bahwa efek arus modal asing yang masuk terhadap tabungan domestik adalah negatif (- 0.9885). Berarti bahwa setiap satu dollar tambahan arus bersih modal asing yang masuk ke Indonesia mengakibatkan hampir senilai satu dollar potensi tabungan domestik yang tidak dapat menjadi kenyataan sebagai tabungan yang direalisasi, Arief dan Sasono (1987). Arus bersih modal asing yang masuk ke Indonesia dalam periode yang diteliti ternyata telah mensubstitusikan tabungan domestik dan bukan menambahnya. Lebih lanjut mereka menjelaskan bahwa setidaknya-tidaknya ada dua penjelasan untuk hal ini.

Pertama, dikaitkan dengan pandangan *institutionalist – structuralist*, yang mengatakan bahwa masuknya modal asing telah banyak mengambil alih kegiatan-kegiatan yang paling menguntungkan dalam ekonomi sehingga kesempatan-kesempatan investasi yang dapat menghasilkan keuntungan yang tinggi menjadi relatif langka. Kemudian terjadinya *crowding-out effect* sehingga tidak menggalakkan timbulnya potensi tabungan domestik untuk tujuan investasi, dan masuknya modal asing juga telah mendorong konsumsi barang-barang mewah disebabkan investasi asing yang masuk banyak digunakan untuk memproduksi barang-barang mewah untuk konsumsi golongan yang berpenghasilan tinggi.

Sementara peranan modal asing dalam pertumbuhan ekonomi nasional mereka menemukan koefisien regresi yang negatif meskipun secara statistik tidak signifikan. Penemuan ini menolak hipotesis bahwa modal asing mendorong pertumbuhan ekonomi. Karena efek pertumbuhan yang ditimbulkan oleh modal asing pada waktu masuk telah dikuras habis oleh arus keluar sumber-sumber nasional yang harus dilakukan sebagai akibat masuknya modal asing tersebut. Studi lain oleh Kuntjoro-Jakti dan Ikhsan (1988) melihat adanya ancaman krisis dalam proses pembayaran utang luar negeri Indonesia. Berbagai indikator utang menunjukkan gejala kemunduran dalam kapasitas pembayaran utang luar negeri Indonesia untuk periode 1970-1987. Penyebab kemunduran kapasitas pembayaran beban utang luar negeri tersebut akan berbeda untuk masing-masing periode.

Studi yang menggunakan model logit, Kuntjoro-Jakti dan Ikhsan (1988) menunjukkan bahwa probabilitas penjadualan utang luar negeri Indonesia tahun 1988 mencapai 0.96, atau sedikit membaik dibandingkan dengan tahun 1987 yang mencapai 0.97. Perbaikan ini disebabkan faktor-faktor yang menunjukkan solvabilitas perekonomian Indonesia dalam pembiayaan pembayaran utang mengalami perbaikan, meskipun *debt service ratio (DSR)* yang mencerminkan likuiditas perekonomian Indonesia semakin memburuk. Namun demikian untuk periode 1980-1987, rasio utang-output cenderung meningkat, Ikhsan, Basri dan Basri (1993). Terdapat lima komponen yang mempunyai kontribusi terhadap kenaikan utang luar negeri Indonesia, yaitu: Pertama, kecenderungan peningkatan defisit transaksi berjalan. Kedua, terjadinya kecenderungan pelarian modal dari Indonesia. Ketiga, adalah terjadinya *currency realignment* antar mata uang kuat setelah melemahnya US \$ terhadap mata uang kuat lainnya khususnya DM dan Yen. Keempat, adalah akumulasi cadangan devisa khususnya yang dikelola oleh otoritas moneter. Kelima, terdapat korelasi yang positif antara peningkatan rasio utang output dengan defisit APBN. Sadiq (1991). Studi Kuncoro (1988) melihat dampak arus modal asing terhadap pertumbuhan ekonomi dan tabungan domestik untuk periode 1969-1984.

Hasil nya menyimpulkan bahwa bantuan luar negeri membawa dampak langsung dan dampak total yang negatif bagi pertumbuhan ekonomi..

Studi yang lebih akhir tentang utang luar negeri Indonesia adalah yang dilakukan oleh Radelet (1995). Dalam kajiannya dia mengemukakan adanya "*triple shock*" skenario yang menyebabkan terjadinya '*negative external shock*'. Ketiga faktor tersebut adalah, pertama, menurunnya laju pertumbuhan ekspor sebesar 4 %, kedua, terjadinya kenaikan tingkat bunga sebesar 2%, dan ketiga yakni terapresiasinya yen terhadap dollar sebesar 20%. Dia juga memproyeksikan bahwa DSR akan meningkat dari 33% pada tahun 1993 menjadi 45% pada tahun 1998. Dia meperkirakan Indonesia akan mengalami krisis utang luar negeri yang parah dalam waktu dekat ini. Dan dari hasil temuan diatas Radelet menyarankan agar pemerintah mengambil langkah-langkah dalam mengatasi masalah tersebut, yang antara lain adalah agar pemerintah menghindari untuk investasi disektor-sektor industri tertentu khususnya dalam industri yang menggunakan tingkat tehnologi tinggi serta *capital intensive*. Namun studi ini mendapat bantahan yang cukup hebat dari McLeod (1996), yang menolak bahwa Indonesia akan mengalami krisis utang luar negeri yang parah.

Studi lain yang lebih baru, meskipun tidak secara langsung mengacu kepada utang luar negeri melainkan terkait dengan utang public (*public debt*) dan bond (*obligasi*) serta kaitannya dengan defisit fiskal (*fiscal deficits*) dapat dilihat seperti temuan Gale dan Prszag (2002), Engel dan Hubbard (2004), yang melihat yang melihat dampak deficit anggaran terhadap tingkat suku bunga. Defisit anggaran disini tentu saja harus dibiayai dengan hutang apakah domestik atau utang luar negeri. Sejalan dengan ini temuan dari Engen dan Hubbard (2004), Reinhart dan Sack (2000) dan Kinoshita (2006) patut juga untuk dicermati. Temuan mereka mengungkapkan bahwa kenaikan deficit anggaran sebesar 1% dari GDP akan menyebabkan kenaikan tingkat suku bunga sebesar 2 hingga 7 basis point.

2.4. APBN dan Zakat

Zakat merupakan rukun Islam yang ketiga seseorang yang membayar zakat karena keimanannya niscaya akan memperoleh kebaikan yang banyak. Allah berfirman di dalam surat At-Taubah ayat 103. juga dalam hadist Rasulullah saw yang diriwayatkan Bukhari dan Muslim, ada malaikat yang senantiasa berdo'a setiap pagi dan sore "*Ya Allah berilah orang berinfak gantinya*".

Dalam Hadits lain Rosulullah saw bersabda:

"Islam dibangun di atas lima landasan: Syahadat bahwa tiada Tuhan selain Allah, dan Muhamad utusan Allah, menegakan sholat, menunaikan zakat, puasa romadhon dan haji." (HR: Bukhori, Muslim). Disisi lain ada ancaman berat dari Allah terhadap orang yang kikir, lalai dan tidak mengeluarkan zakat, Allah SWT berfirman: (QS: At-Taubah: 34,35). Sementara penerima zakat disebutkan Allah SWT adalah: "*Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana*" (QS: At-Taubah: 60).

Potensi dana zakat di Indonesia tidak ubahnya seperti *sleeping giant* paling tidak karena dua alasan. Gazali (2010). Pertama karena banyak nya penduduk Muslim di Indonesia yang menurut hitungan Badan Pusat Stastistik (BPS) tahun 2013 -- 85% dari total penduduk yang berarti lebih dari 195 juta jiwa.. Kedua karena semakin banyaknya kelas menengah yang bertransformasi melalui inetegrasi vertical (*vertical integration*) karena semakin membaik nya ekonomi negara sehingga jumlah mereka ikut terseret menjadi jumlah yang juga meningkat. Jumlah mereka tidak kurang dari 20% total penduduk Indonesia atau sama dengan 46 juta jiwa. (BPS, 2013). Hasil penelitian *Center for the Study of Religion and Culture* (CSRC) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta bersama *The Ford Foundation*, perkiraan dana ZIS sekitar 19,3 triliun rupiah per tahun, dalam bentuk barang Rp 5,1 triliun dan uang Rp.14,2 triliun. Jumlah dana sebesar itu, sertiganya

berasal dari zakat fitrah (Rp 6,2 tahun) dan sisanya zakat harta Rp 13,1 triliun. Tahun 2004 hasil penelitian PIRAC bahwa pola kecenderungan penyaluran ZIS, 84% responden menyalurkannya melalui amil sekitar rumah atau langsung kepada yang berhak, melalui BAZ dan LAZ sekitar 12,5% pada tahun 2000 hanya 6% (Kurniawati, 2004). Malahan salah satu sudut mereka mengungkapkan potensi zakat mencapai Rp. 217 triliun.

2.5. Pengeluaran Zakat Bagi Asnaf

Semua penerimaan negara dalam sistem ekonomi kapitalis dan sosialis diakui sebagai milik negara atau rakyat. Namun dalam sistem ekonomi Islam, semua pemasukan negara yang bersumber dari zakat sesungguhnya masuk kategori harta milik individu (*milkiyah fardiyah*), yaitu individu yang termasuk delapan asnaf, bukan milik negara (*milkiyah daulah*). Negara bertanggung jawab atas pengelolaan zakat. Pengelolaan zakat bukan tanggung jawab individu atau lembaga sosial seperti yang saat ini terjadi di beberapa negara yang mayoritas penduduknya Muslim. Dasarnya adalah firman Allah dalam QS. at-Taubah (9): 103:

Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka.

Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha mengetahui.

Adapun Imam al-Jashash (w.370 H) dalam kitab tafsirnya Ahkamul Qur'an berpendapat bahwa pengambilan zakat adalah semata-mata kewajiban (hak) seorang Imam. Apabila dikeluarkan oleh orang yang wajib zakat secara langsung kepada orang-orang miskin, maka hal tersebut tidak dibolehkan. Sebab, hak seorang imam untuk seterusnya tetap mengumpulkan zakat. Hak tersebut tidak boleh dialihkan kepada orang lain. Ketentuan ini, juga terdapat dalam banyak Hadis. Salah satu keterangan dari Hadis tentang kewajiban membayar zakat antara lain tercantum dalam shahih Bukhari-Muslim dari Ibnu Abbas. Bahwasanya tatkala Rasulullah SAW mengutus Muadz bin Jabal ke negeri Yaman, Beliau bersabda: *"Beritahukanlah kepada mereka (penduduk Yaman), bahwa Allah SWT telah mewajibkan atas sebagian harta mereka untuk disedekahkan/dizakatkan yang akan dipungut dari orang-orang kaya agar kemudian diserahkan kepada yang fakir/miskin di antara mereka."*

Dalam menjelaskan Hadis ini, Imam Ibnu Hajar al-Asqalany berkata dalam Fathul Bari: *"Hadis ini dapat dijadikan alasan bahwa penguasa/imam adalah pihak yang bertanggung jawab mengumpulkan dan membagikan zakat, baik dilakukannya sendiri secara langsung maupun melalui wakil-wakilnya. Siapa saja di antara mereka yang menolak men- geluarkan zakat, maka hendaklah zakat itu diambil dari orang tersebut secara paksa."*

Dari uraian di atas jelas bahwasanya penerimaan dan penyaluran zakat merupakan kewajiban penguasa (Imam; dalam hal ini adalah negara yang berupa khilafah islamiah) untuk mengumpulkan dan mengelolanya. Tidak diperbolehkan bagi lembaga-lembaga sosial maupun pendidikan atau yayasan milik perorangan dan yang serupa dengannya untuk memungut dan menyalurkan zakat.

Zakat merupakan bentuk nyata solidaritas sosial dalam Islam. Dengan zakat dapat ditumbuhkan rasa kebersamaan dan tanggung jawab untuk saling menolong di antara anggota masyarakat, sekaligus menghilangkan sifat egois dan individualistis. Zakat telah direalisasikan secara nyata dan sukses dalam sejarah Islam, sampai pernah tak ditemukan lagi orang-orang fakir yang berhak mendapat zakat. Yahya bin Said, seorang petugas amil zakat pada masa Umar bin Abdul Aziz (122 H), menuturkan, khalifah Umar bin Abdul Aziz telah mengutusku untuk mengumpulkan zakat orang Afrika. Lalu aku menariknya dan aku minta dikumpulkan orang-orang fakirnya untuk kuberi zakat. Tetapi ternyata tidak ada seorang pun dari kalangan itu yang mengambilnya.

Orang-orang yang berhak memperoleh zakat (para mustahik zakat) telah ditentukan Allah dalam firman-Nya, at-Taubah (9): 60:

Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'a'af yang dibujuk hatinya, untuk

(memerdekakan) budak, orang-orang yang berutang, untuk jalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.

2.6. Utang dalam Perspektif Islam

Terdapat dua pandangan tentang utang 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 kedua menganggap bahwa negara Islam tidak selayaknya mencari utang luar negeri sebagai penutup *saving gap*-nya (Mannan, 1992).

Pandangan pertama tersebut pada dasarnya membolehkan adanya *budgeted deficit* yang ditutup dengan *external financing*, sepanjang bentuk dan mekanismenya disesuaikan dengan syariat. Pandangan tersebut dilatarbelakangi oleh konsep dan fakta historis bahwa kerja sama dengan pihak lain dalam suatu usaha diperbolehkan, bahkan dianjurkan. Bentuk kerja sama yang diperkenankan dalam syariat, seperti *mudharabah*, *musyarakah*, dan *murabahah*, 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 utang, penyertaan modal dipandang lebih konstruktif, proporsional dan fair dalam pembiayaan, karena terdapat pembagian perolehan dan risiko (*loss-profit sharing*) (Muhaimin, 2010).

Pandangan kedua, melarang negara Islam untuk menutup *budgeted deficit* dengan utang luar negeri. Pandangan ini sebenarnya lebih dikarenakan pertimbangan faktual dan preventif, di mana keterlibatan negara-negara Islam dalam utang luar negeri pasti akan berinteraksi dengan sistem bunga. Dalam perspektif Islam, bunga (apa pun motifnya-produksi-konsumsi, berapa pun besar-tinggi/berlipat-lipat/atau rendah) dipandang sebagai riba, dan karenanya dilarang oleh agama dengan tegas. Pada akhirnya, hal ini akan menjerumuskan dalam berbagai bentuk transaksi riba yang dilarang oleh agama. Dengan demikian, maka sebaiknya negara Islam tidak memiliki utang luar negeri. Dalam fakta, bunga utang luar negeri juga telah menjadi beban yang berat bagi negara-negara debitur (Muhaimin, 2010).

Dari perspektif Islam, praktik dan proses serta implikasi dari utang luar negeri tidak sesuai dengan ajaran Islam. Ketidak-sesuaian ini bisa dilihat dari berbagai hal. *Pertama*, utang yang didasarkan riba. Bunga mengarah kepada riba yang dilarang oleh Islam, terlepas dari seberapa besarnya bunga. *Kedua*, utang 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 kebijakannya ketika berhadapan dengan IMF. *Ketiga*, utang luar negeri melanggar prinsip *fair dealing* dalam Islam. Dilihat dari proses yang diutarakan terdahulu, tidak ada proses tawar-menawar yang adil dalam pemberian utang. Tawar-menawar yang terjadi sangat bias ke arah keuntungan negara maju dan kerugian bagi negara penerima (Misanam, 2000).

Skema pembiayaan alternatif sesuai dengan prasyarat tersebut dapat dilakukan dengan mengadopsi jenis dan mekanisme pembiayaan yang diterapkan pada institusi perbankan syariah domestik. Dari paparan di atas, ada satu kesimpulan logis yang dapat ditarik, bahwa dengan sistem bagi hasil institusi keuangan syariah yang sama sekali terbebas dari bunga, berarti biaya modal (pembiayaan) sama sekali tidak ada dan penerapan konsep *equity* dan *share financing* secara efisien, yang berarti akan mengintegrasikan antara tingkat tabungan (dominan dari *demand* dan *saving deposits* dan terbatas dari *investment deposit*) dengan investasi, sehinggadiharapkan dapat memicu pertumbuhan investasi sektor swasta, maka skema pembiayaan ini akan menjadi sangat menguntungkan, karena antiinflasi dan lebih stabil. Dengan memainkan fungsinya, institusi perbankan syariah dapat juga berperan sebagai lembaga intermediasi antara

masyarakat dengan pemerintah melalui konsep jual beli seperti *salam*, *istisna'*, *leasing*, dan konsep kerja sama seperti mudarabah dan musyarakah. Diharapkan instrumen pembiayaan ini mampu membantu pemerintah dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan pembangunan.

3. Metodologi Penelitian

Studi ini menggunakan metodologi analisis deskriptif dengan memanfaatkan data-data sekunder dari Departemen Keuangan Republik Indonesia dan BAZIS. Data-data ini yang kemudian diolah dan dianalisis.

4. Analisis dan Pembahasan

4.1. Utang Luar Negeri Indonesia

Pemerintahan Soeharto menurut Arndt (1984) rencana pemulihan ekonomi Indonesia dibagi dalam tiga tahapan penting yakni: stabilisasi, rehabilitasi, dan pembangunan. Ketiga nya diwujudkan dalam beberapa langkah substansif antara lain penghentian hiperinflasi dan memulihkan stabilitas makro ekonomi, penjadwalan utang luar negeri, hingga membuka pintu bagi penanaman modal asing. Penelitian yang dilakukan oleh Simanjuntak dan Panjaitan (2007) memperlihatkan bahwa setelah krisis ekonomi 1997-1998 pergerakan utang public cenderung semakin eksplosif sehingga keadaan tersebut menyebabkan anggaran belanja pemerintah menjadi tidak berkesinambungan. Selama masa pembangunan Orde Baru, hubungan antara pemodal internasional, pendonor, dan pemerintah telah menutup kemungkinan bagi pengusaha atau perusahaan lokal menguasai sektor-sektor ekonomi penting. Efek buruk ketergantungan terhadap utang luar negeri juga terasa ketika krisis ekonomi melanda. Pada 15 Januari 1998, Indonesia meminta bantuan IMF untuk menyelamatkan kondisi perekonomian. IMF pun setuju memberikan paket bantuan keuangan multilateral yang diberikan secara bertahap dalam jangka waktu 3 tahun senilai 43 miliar dolar AS. Namun, sejumlah syarat harus dipenuhi, di antaranya keharusan pemerintah Indonesia melikuidasi 16 bank yang "sakit" yang memicu penarikan dana besar-besaran (*rush*) sehingga tingkat kepercayaan investor menurun. Hasilnya: utang domestik Indonesia membung sampai angka 80 miliar dolar AS saat itu. Mack (2001),

Rasio utang terhadap PDB jelas terlihat bahwa tahun 2015 sampai 2018 mengalami kenaikan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Dari 24,7% tahun 2014 terhadap PDB naik menjadi 38,09%; 34, 75% berturut-turut tahun 2015 dan 2017. Terakhir tahun 2018 mencapai 34,50%. Sementara utang Indonesia saat ini mencapai Rp. 5.642 triliun tahun 2018. Kenaikan yang besar terjadi periode tahun 2010-2014 (zaman SBY) sekitar 296,33 % atau sekitar Rp. 722.9 triliun dari posisi akhir 2009 yang hanya sebesar Rp. 182,4 triliun. Pada periode 2015 – 2018 (zaman Jokowi) utang naik sekitar 75,28% atau naik sebesar Rp. 1.267,1 triliun.

4.2. Defisit APBN dan Zakat

Defisit APBN terjadi sejak Indonesia merdeka dan terbesar sejak tahun 2014 yakni Rp. 26,7 triliun dan paling tinggi tahun 2017 yakni Rp. 341,0 triliun dan tahun 2018 adalah Rp. 313,2 triliun. Sementara potensi zakat tiap tahun nya lebih kurang Rp. 217 triliun. Jika angka zakat dimasukkan dalam APBN maka akan mampu mengatasi defisit yang terjadi karena setiap tahun nya angka defisit meskipun menunjukkan kenaikan tapi lebih kecil dari Rp. 217 triliun. Tapi persoalannya adalah bahwa zakat menurut ketentuan Islam sudah diperuntuk bagi asnap yang 8. Jadi peruntukan juga harus dialokasikan pada para penerima dimaksud. Dari 8 asnap penerima yang paling mungkin dilaksanakan oleh pemerintah hanya 4 asnap yakni alokasi untuk fakir dan kaum miskin serta orang berjuang fisabilillah dan badan amil zakat sebagai pengelolanya.

Mengingat mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam, sangat dimungkinkan bahwa zakat tersebut dapat dialokasikan sebagai sumber penerimaan dalam struktur APBN Indonesia. Meskipun diperlukan kajian yang lebih komprehensif bagi semua kalangan yang terlibat dalam pengumpulan dan pendistribusian zakat ini termasuk pemerintah dan Majelis Ulama Indonesia (MUI) apakah setuju untuk memasukkan zakat dalam komponen penerimaan APBN. Dapat dijelaskan ada beberapa instrumen fiskal yang menjadi alat bagi negara untuk menjalankan perekonomian menuju kesejahteraan spiritual dan material, baik yang disyaratkan secara syariah maupun yang dilakukan sesuai wewenang negara, seperti zakat, *kharaj*, *jizyah* dan *ushur* yang bersifat wajib (*obligatory*) dan infak, sedekah, hibah, wakaf yang bersifat sukarela (*Voluntary*) sedangkan ganimah merupakan sebuah hasil yang bergantung pada kemenangan dari sebuah peperangan yang dilakukan oleh negara. (Sakti, 2007).

5. Kesimpulan

Indonesia mengalami defisit APBN setiap tahun sejak merdeka. Defisit terbesar adalah tahun 2017 dan 2018. Sementara potensi penerimaan dari zakat cukup besar. Sehingga perlu menjadi lebih jauh apakah zakat ini bisa diupayakan untuk menutupi defisit yang ada dengan persyaratan bahwa zakat harus diterima oleh asnap yang sudah ditentukan. Paling tidak ada 4 *asnap* yang bisa memperoleh benefit dari masuknya zakat dalam komponen penerimaan APBN.

Daftar Pustaka

- (2001), Nestapa UKM jangan Cuma Sekadar Retorika Politik", 12 Maret, Harian Kompas.
- (2002), *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan*
- (2003). *Economic Growth*. 2nd Edition, McGraw-Hill, New York.
- (2017), *The Secret History of The American Empire Economic Hir Men, Jakals and the Truth About Global Corruption*, Ebury Press.
- 1990, Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, Vol. 98.
- 1998b, *Pembangunanisme Dan Ekonomi Indonesia Pemberdayaan Rakyat*
- 2000, *Macroeconomics*, 5th Edition, John Wiley & Sons.
- , 1993, *Indonesia Industrial Policy Shifting into High Gear*.
- , 1996, Indonesian Foreign Debt: A Reply, *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, Vol. 32. No. 2.
- , 1987, *Indonesia: Sustaining High Growth with Equity*, World Bank, Washington D.C.
- A. Alesina, C. Favero and F. Giavazzi, 2012, The output effects of fiscal adjustments, *NBER Working Paper*, No 18336.
- A. Alesina and S. Ardagna, 2010, Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, *Tax Policy and the Economy*.

Alan S. Blinder and Robert M. Solow (2003). Does Fiscal Policy Matter?, *Journal of Public Economics* Vol 30. No. 2. *Bangsa*, Erlangga, Jakarta.

C.S. Adam and D. L. Bevan, 2005, Fiscal Deficits and Growth in Developing Countries, *Journal of Public Economics*, Volume 89, pp: 571-597, available at <http://www.economics.ox.ac.uk/Research/wp/pdf/paper120.pdf>

D.E. Hojman, 1986, The External Debt Contribution to Output, Employment, Productivity and Consumption: A Model and An Application to Chile, *Economic Modelling. Dalam Arus Globalisasi*, CPSM, Jakarta. *Dan Kendala*, Erlangga, Jakarta.
Departemen Keuangan Republik Indonesia, APBN (berbagai edisi).

E. Weiskoff, 1972, The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Under developed Countries, *Journal of International Economics*, Vol. 2. *Ekonomi Indonesia*, LSP dan UI Press, Jakarta.

Eric M. Engen, dan R. Glenn Hubbard, 2004, *Federal Government Debt and Interest Rates*, NBER Working Paper No. 1068 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Faisal Basri, 1997, *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI Distorsi, Peluang*

G.F. Papanek, 1972, The Effect of Aid and Other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries, *Economic Journal*, Vol 82. No. 327.

Gregory Mankiw N., 2017, *Macroeconomics*, 7th Edition, Worths Publisher, USA.

H.W. Arndt, 1984 dalam *The Indonesian Economy: Collected Papers*, ANU Press, Australia. Indonesia Hasil Survey di Sepuluh Kota. Pustaka, Jakarta.

John Parkins, 2001, *Confession of an Economic Hitman*, Ebury Press.

Kurniawati, 2004, *Kedermawan Kaum Muslimin Potensi dan Realita Zakat Masyarakat di*

Lana Soelistianingsih, 2012, The Indonesian Government Debt Transformation, *Economics and Finance in Indonesia*, Vol. 60.

MasfarGazali, 2011, *Zakat Mal dan Pemberdayaan Ekonomi Umat*, Republika, 24 Juni. Jakarta.

N. Roubini dan J. Sachs, 1989, Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries", *Economic Policy*. Vol 9.

Noriaki Kinoshita, 2006, *Government Debt and Long-Term Interest Rate*, IMF Working Paper 06/63 (Washington: International Monetary Fund).

R.A. Simanjuntak dan Friska P. Panjaitan, 2007, Government Debt and Fiscal Sustainability: A Case Study of Indonesia 1998-2001, *Economics and Finance in Indonesia*, Vol. 55.

Robert J. Barro and Sala-i-Martin, X., (1992). Public Finance in Models of Economic Growth, *Review of Economic Studies*, Vol. 59.

Robert J. Barro, 1989, The Ricardian Approach to Budget Deficit, *Journal of Economic Perspective*, Vol. 3.

Ross H. McLeod, 1996, Indonesian Foreign Debt: A Comment, *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, Vol. 32. No. 2.

Rudiger Dornbusch and Stanley Fischer, 2010, *Macroeconomics*, 11th, Edition, McGraw-Hill.

Sritua Arief dan Adi Sasono, 1987, *Modal Asing, Beban Hutang Luar Negeri Dan*

Sritua Arief, 1998a, *Teori Dan Kebijakan Pembangunan*, CIDES, Jakarta.

Steven Radelet, 1995, Indonesia Foreign Debt: Headed for Crisis or Financing Sustainable Growth?, *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, Vol. 3. No. 3.

Sweder van Wijnbergen, 1989, External Debt, Inflation, and the Public Sector: Toward Fiscal Policy for Sustainable Growth, *The World Bank Economic Review*, Vol. 3, No. 3.

William G. Gale, dan Peter R. Orzag, 2002, The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline, *Tax Policy Center Discussion Paper*, December.

World Bank, 1988, *World Development Report*.

Yahya Muhaimin, 1991, *Bisnis dan Politik*, LP3ES, Jakarta.

Yuswar Z. Basri, 2003, *Dilematika Ekonomi Ketergantungan (Sebuah Pemikiran)*, Rajawali Press.