

EVALUASI KEBIJAKAN KEUANGAN PUBLIK DALAM TINJAUAN ISLAM

Naerul Edwin Kiky Aprianto

IAIN Purwokerto, Indonesia

naerul.edwin@iainpurwokerto.ac.id

Abstract

*The economic crisis in Indonesia is caused by poorly managed governance procedures. As a result, problems such as corruption, collusion and nepotism are difficult to eradicate, difficult-to-run law enforcement issues, monopolies in economic activities, and poor quality of service to society. It is necessary to evaluate public financial policy to measure the success and failure of the implementation of a policy. Using review literature, this study aims to analyze the evaluation of public financial policy in an Islamic perspective. In the Islamic review, evaluation of public financial policy can be done through the role of the state in the form of prophetic mission transformation, namely the implementation of teachings so that the government can carry out its role and function in building communities and directed to achieve *maqashid syari'ah*, so that it will have an impact on the achievement of *falah* or the welfare of the community in the world and the hereafter.*

Keywords: *Evaluation; Public Finance Policy; Islam.*

Abstrak

Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dengan baik. Akibatnya, timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, dan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang buruk. Hal ini perlu adanya evaluasi kebijakan keuangan publik untuk mengukur keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan. Dengan menggunakan *literatur review*, penelitian ini bertujuan menganalisis evaluasi kebijakan keuangan publik dalam perspektif Islam. Dalam tinjauan Islam, evaluasi kebijakan keuangan publik dapat dilakukan melalui peran negara dalam bentuk transformasi misi kenabian, yakni berupa implementasi ajaran agar pemerintah dapat melaksanakan peran dan fungsinya dalam membangun masyarakat dan diarahkan untuk mencapai *maqashid syari'ah*, sehingga akan berdampak tercapainya *falah* atau kesejahteraan masyarakat di dunia dan akhirat.

Kata Kunci: Evaluasi; Kebijakan Keuangan Publik; Islam.

Pendahuluan

Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Akibatnya, timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang buruk. Selain itu, kegagalan dari suatu ekonomi pasar menyebabkan kebijakan publik memegang peranan penting dalam mempengaruhi kegiatan ekonomi nasional, baik melalui kebijakan fiskal maupun moneter. Oleh karenanya, evaluasi kebijakan publik diperlukan untuk menilai apakah suatu kebijakan/program itu berjalan dengan baik atau tidak.

Evaluasi kebijakan merupakan aktivitas ilmiah yang perlu dilakukan oleh para pembuat kebijakan di dalam tubuh birokrasi pemerintahan maupun organisasi sosial dan politik.¹ Kebijakan publik ini pada hakikatnya dibuat untuk mencapai tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan publik. Ia dirancang untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh publik.

Kebijakan publik pada dasarnya selalu berorientasi pada tujuan dan pemecahan masalah. Hanya saja kebijakan yang telah dibuat pada level nasional maupun lokal, tidak selalu mampu mencapai tujuannya atau tidak mampu memecahkan masalah yang dihadapi publik. Tidak jarang hasil dan dampak kebijakan/program publik justru menimbulkan masalah baru. Karena itu, diperlukan kegiatan yang sifatnya evaluatif sebagai upaya untuk mengetahui secara tepat dan komprehensif apakah kebijakan yang telah dilaksanakan itu mencapai tujuannya atau memberikan dampak yang diharapkan. Dalam konteks seperti itulah, evaluasi kebijakan keuangan publik seharusnya ditempatkan.

Dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul diperlukan pengambilan kebijakan yang tepat, sehingga kebijakan tersebut tidak menimbulkan permasalahan baru. Suatu kebijakan yang telah dilaksanakan hendaknya perlu dievaluasi. Evaluasi ini dilakukan karena tidak semua kebijakan publik dapat memperoleh hasil atau dampak yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Lester & Stewart dalam Winarno bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi (penilaian) kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Evaluasi kebijakan ini dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak

¹ Samodra Wibawa, dkk., *Evaluasi Kebijakan Publik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), h. 1.

hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.²

Berdasarkan hal tersebut, pada dasarnya evaluasi kebijakan keuangan publik bermaksud untuk mengetahui aspek-aspek di dalam proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektivitas dampak kebijakan terhadap cara pemerintah mempengaruhi alokasi sumber daya yang ada, distribusi pendapatan di masyarakat melalui kebijakan di bidang pajak, pengeluaran, kebijakan fiskal, dan kebijakan moneter yang berdampak pada tingkat menurunnya pengangguran. Oleh karena itu, bagaimana konsep evaluasi kebijakan keuangan publik dalam tinjauan Islam? Inilah permasalahan mendasar yang menjadi objek pembahasan penelitian ini.

Evaluasi Kebijakan Keuangan Publik

Evaluasi pada dasarnya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan keuangan publik guna dipertanggungjawabkan dan sejauh mana tujuan dapat dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan. Evaluasi yang dilakukan tidak hanya pada hasil akhirnya saja, melainkan meliputi kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan. Untuk mewujudkan tujuan agar dapat tercapai dengan baik, maka diperlukan suatu pemahaman konsep teori tentang evaluasi itu sendiri.

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan jika suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Memang tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi.³ Untuk itu, evaluasi dari suatu kebijakan seharusnya menghasilkan informasi penting yang berguna, misalnya sebagai umpan balik bagi formulasi atau implementasi strategi. Jika terjadi penyimpangan, maka untuk menghindari agar penyimpangan tidak terjadi lagi perlu dilakukan perubahan, yaitu dengan melakukan perubahan rencana atau kegiataannya termasuk juga pengendaliannya.⁴

Menurut Nugroho, evaluasi kebijakan merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil, yakni dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan target

² Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Yogyakarta: CAPS, 2012), h. 226.

³ Arlinda Miranti & Dyah Lituhayu, "Evaluasi Program Penataan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Tegal", *Jurnal Kebijakan Publik dan Manajemen*, Vol. 1, No. 1, 2012, h. 15.

⁴ Husein Umar, *Evaluasi Kinerja Perusahaan*, Cet. Ke-3 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), h. 11.

kebijakan yang ditentukan.⁵ Winarno menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.⁶ Sementara itu, keuangan publik identik dengan istilah keuangan negara, ekonomi publik, dan ekonomi sektor publik.⁷

Rossen menyatakan bahwa "*public finance is the branch of economics that studies the taxing and spending activities of government*". Maksudnya, keuangan publik merupakan cabang ekonomi yang mengkaji aktivitas perpajakan dan pengeluaran pemerintah.⁸ Isu-isu penting dalam studi keuangan publik bukanlah persoalan keuangan meskipun berhubungan dengan aspek keuangan, melainkan masalah utama yang berhubungan dengan sumber-sumber riil. Karena itu, keuangan publik memfokuskan fungsi-fungsi mikro ekonomi dan makro ekonomi. Dalam hal ini, fungsi mikro ekonomi adalah bagaimana pemerintah melakukan dan mengatur alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Sedangkan fungsi makro ekonomi, terkait dengan penggunaan pajak, pengeluaran, dan kebijakan moneter yang pada dasarnya berkaitan dengan penyelesaian pengangguran.

Istilah keuangan publik untuk kajian ekonomi di Indonesia biasanya menggunakan istilah ilmu keuangan negara. Dalam pandangan Suparmoko, ilmu keuangan negara adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama

⁵ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2003), h. 82.

⁶ Budi Winarno, *Kebijakan Publik*, h. 226.

⁷ Istilah *public finance* ini memiliki makna yang cukup *debatable*. Hal ini diakui pula oleh Harvey S. Rossen bahwa istilah *finance* yang berarti "keuangan" atau berhubungan dengan uang (*money*) pada istilah tersebut tidak diartikan sebagai keuangan murni, karena isu-isu fundamental yang dikaji bukan keuangan. Hal ini disebabkan pula akibat fokus subjek ini yang kadang-kadang tidak jelas. Jadi, *public finance* memfokuskan pada kajian bagaimana cara pemerintah dalam melakukan alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Ilmu ini membahas pula tentang aktivitas pengeluaran dan pertumbuhan pendapatan pemerintah. Karena itu, *public finance* merupakan cabang dari ilmu ekonomi, bukan ilmu keuangan. Di samping itu, studi keuangan publik ini banyak menggunakan istilah lain, seperti *public sector economy* dan *public economy*. Lihat Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 2008), h. 2.

⁸ Harvey S. Rossen, *Public Finance: Essay for the Encyclopedia of Public Choice* (Princeton University: CEPS Working, 2002), h. 1.

mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta dengan pengaruh-pengaruhnya di dalam perekonomian tersebut.⁹

Keuangan publik sebagaimana ilmu pengetahuan sosial lainnya bersifat positif dan normatif. Keuangan publik sebagai studi ilmu dapat dibagi ke dalam "*positive public finance*" dan "*normative public finance*". Maksud dari keuangan publik yang bersifat "positif" adalah studi tentang fakta, keadaan, dan hubungan antar variabel yang berkenaan dengan usaha pemerintah di dalam mencari dana dan menggunakan dana, misalnya bagaimana sistem perpajakan dan struktur perpajakan dewasa ini, serta menelaah keadaan dan bagaimana sistem anggaran dewasa ini. Jadi dalam "*positive public finance*", lebih berupaya untuk menggambarkan, menjelaskan, serta meramalkan tentang apa yang terjadi dalam keuangan negara. Adapun keuangan publik yang bersifat "normatif" adalah studi keuangan negara tentang etika dan nilai pandang (*value judgement*), yaitu bagaimana kegiatan keuangan negara, perpajakan, pengeluaran, dan pinjaman negara dapat menciptakan efisiensi alokasi sumber daya, stabilisasi ekonomi makro, pemerataan distribusi pendapatan, dan lain sebagainya. Jadi, studi "*normative public finance*" lebih banyak berkisar pada daerah permasalahan kebijakan keuangan negara (*fiscal policy*). Oleh karena itu, keuangan publik meliputi setiap sumber keuangan yang dikelola untuk kepentingan masyarakat, baik yang dikelola secara individual, kolektif, maupun oleh pemerintah.

Samuelson menjelaskan bahwa peran pemerintah sangat penting dalam memainkan kebijakan keuangan publik. Hal ini tercermin dalam pertumbuhan pengeluaran pemerintah, pemerataan pendapatan oleh negara, dan pengaturan langsung dari kehidupan ekonomi. Sedangkan fungsi-fungsi pemerintah tercermin dalam kegiatan pemerintah meliputi pengawasan langsung, konsumsi sosial dari barang publik, stabilitas kebijakan keuangan negara dan moneter, produksi pemerintah, serta pengeluaran kesejahteraan.¹⁰

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa evaluasi kebijakan keuangan publik adalah penilaian terhadap kebijakan yang berkenaan dengan bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta dengan pengaruh-pengaruhnya di dalam perekonomian. Evaluasi kebijakan keuangan publik perlu dilakukan untuk melihat apakah program tersebut meraih hasil yang diinginkan dan sudah mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan atau belum.

⁹ M. Suparmoko, *Keuangan Negara: dalam Teori dan Praktik* (Yogyakarta: BPFE, 2003), h. 47.

¹⁰ Paul A. Samuelson, *Economics* (New York: McGraw-Hill, 2008), h. 95.

Fungsi dan Tujuan Evaluasi Kebijakan Keuangan Publik

Evaluasi sangat penting dilakukan dalam menilai suatu kebijakan keuangan publik. Sebagai salah satu tahapan dalam proses kebijakan, evaluasi kebijakan keuangan publik memiliki fungsi dan tujuan. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan keuangan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi, yakni melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan, di mana melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan.
3. Audit, di mana melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran dan penyimpangan.
4. Akunting, di mana dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.¹¹

Dalam analisis kebijakan, Dunn menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan keuangan publik memiliki beberapa fungsi penting antara lain:

1. Evaluasi memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan, yaitu evaluasi dilakukan atas kinerja dari proses implementasi kebijakan yang dievaluasi. Kinerja kebijakan dapat dilihat dari seberapa mampu kebijakan tersebut dapat memecahkan masalah dan sejauh mana kebijakan publik dapat efektif sebagai instrumen solusi.
2. Evaluasi memberi sumbangan terhadap klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target dalam kebijakan publik. Nilai ini diperjelas dengan mendefinisikan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk dalam perumusan masalah maupun rekomendasi pemecahan masalah. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan baru atau revisi terhadap kebijakan dengan menunjukkan bahwa kebijakan yang telah ada perlu diganti atau diperbaharui.¹²

Sementara itu, Subarsono merinci beberapa tujuan dari evaluasi kebijakan keuangan publik antara lain:

¹¹ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik*, h. 541-542.

¹² William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Ke-2 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), h. 610.

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi, maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui seberapa besar biaya dan manfaat suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat pengeluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran (*output*) dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.¹³

Untuk itu, kebijakan keuangan publik mempunyai sifat mengarahkan, mengoreksi, dan melengkapi peran mekanisme pasar. Evaluasi sangat penting dilakukan dalam menganalisis suatu kebijakan keuangan publik, di antaranya:

1. Untuk tercapainya efisiensi pasar, yaitu kondisi di mana produksi barang dan jasa yang dicerminkan keinginan pasar, serta adanya informasi pasar yang lengkap.
2. Peraturan pemerintah diperlukan untuk mengoreksi penyimpangan yang terjadi kondisi persaingan tidak efisien dan distorsi pasar.
3. Peran sosial yang diperlukan oleh pemerintah dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan dalam mekanisme pasar.
4. Kebijakan publik diperlukan untuk menjamin kesempatan kerja, stabilitas harga, dan tingkat pertumbuhan ekonomi.

Evaluasi secara fungsional dipandang sebagai tahapan akhir dalam proses kebijakan keuangan publik. Sebagai tahap akhir, proses ini memiliki posisi yang amat penting dan ditempatkan pada rangkaian yang terjadi setelah kebijakan publik diimplementasikan.¹⁴ Oleh karenanya, evaluasi kebijakan pada prinsipnya digunakan untuk mengevaluasi empat aspek dalam proses kebijakan

¹³ A.G Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), h. 120.

¹⁴ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), h. 6.

keuangan publik, yaitu: 1) proses pembuatan kebijakan; 2) proses implementasi; 3) konsekuensi kebijakan; dan 4) efektivitas dampak kebijakan.¹⁵

Evaluasi Kebijakan Keuangan Publik dalam Tinjauan Islam

Perkembangan ekonomi global sekarang ini memiliki implikasi terhadap kesejahteraan negara. Batas dan kekuatan negara-bangsa semakin memudar, sehingga globalisasi telah membatasi kapasitas negara dalam melakukan perlindungan sosial. Pembangunan ekonomi sangat penting bagi kesejahteraan. Secara global dan khususnya di negara-negara industri maju, pertumbuhan ekonomi telah memperkuat integrasi dan solidaritas sosial, serta memperluas kemampuan dan akses orang terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan perlindungan sosial. Namun demikian, analisis Suharto pada banyak negara berkembang, globalisasi dan ekonomi pasar bebas telah memperlebar kesenjangan, menimbulkan kerusakan lingkungan, menggerus budaya dan bahasa lokal, serta memperparah kemiskinan.¹⁶

Kebijakan privatisasi dan pasar bebas yang ditekankan lembaga-lembaga internasional telah mendorong negara-negara berkembang ke dalam situasi di mana masyarakat miskin hidup tanpa perlindungan. Meskipun pertumbuhan ekonomi penting, tetapi ia tidak secara otomatis melindungi rakyat dari berbagai resiko yang mengancamnya. Oleh karena itu, kebijakan ekonomi perlu dilandasi dengan nilai-nilai moral, terutama kebijakan di bidang perdagangan yang menjadi sumber devisa negara. Perdagangan dalam konteks syariah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bermuamalah. Hubungan manusia dengan manusia yang lain memiliki nilai transenden sebagai bentuk kegiatan ekonomi yang kelak akan dipertanggungjawabkan kepada Allah SWT. Jadi, kebebasan manusia, realitas ekonomi, dan akuntabilitas kepada Allah SWT menjadi kerangka kerja bagi para pelaku *stakeholder* terkait.

Dalam era pasar bebas, kegiatan ekonomi yang dilakukan bisa saja tidak memperhatikan masalah etika yang dapat mengakibatkan sesama pelaku ekonomi akan bertabrakan kepentingannya, sehingga kondisi ini bisa jadi menciptakan kekuatan yang dapat menghancurkan pelaku ekonomi lain. Karena itu, etika bisnis Islam menjadi kerangka acuan sebagai bentuk moralitas pelaku ekonomi. Etika bisnis ini dapat mencegah terjadinya distorsi pasar,

¹⁵ Samodra Wibawa, dkk., *Evaluasi Kebijakan Publik*, h. 35.

¹⁶ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial* (Bandung: Refika Aditama, 2005), h. 48.

sehingga berbagai bentuk larangan praktik ekonomi memberikan masalah bagi kehidupan manusia secara utuh.

Dalam konteks Islam, peran negara dilakukan dalam rangka melanjutkan misi kenabian, yaitu pencapaian *maqasid syari'ah* (tujuan-tujuan syariah). Negara sebagai agen Tuhan harus merealisasikan *maqasid syari'ah* (agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta), sehingga tercapai *falah* atau kesejahteraan dunia dan akhirat. Sebagai contoh, pada negara Islam pengalokasian sumber-sumber daya yang tidak sesuai dengan tujuan syara' tidak dibenarkan. Karena itu, penerimaan keadilan dan persamaan menjadi komponen esensial dalam kebijakan publik. Sebagaimana firman Allah SWT dalam QS. al-Ma'idah ayat 8:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا ءَامِنُوا كُفُونًا قَوْمِينَ بِاللّٰهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۚ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ ءَآلٍ ءَتَعَدَلُوا ۚ اَعْدِلُوا ۚ هُوَ اَقْرَبُ لِلتَّقْوٰى ۚ وَاتَّقُوا اللّٰهَ ۚ اِنَّ اللّٰهَ خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ¹⁷

"Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan."¹⁸ (QS. al-Ma'idah [5]: 8)

Menurut Shihab, ayat tersebut bermaksud untuk menegaskan bahwa kata 'adl dalam arti "sama" di mana pada ayat tersebut yang dimaksud adalah persamaan di dalam hak. Ini berimplikasi bahwa manusia mempunyai hak yang sama karena mereka sama-sama manusia. Berdasarkan hal tersebut

, keadilan adalah hak setiap manusia dengan sebab sifatnya sebagai manusia dan sifat ini menjadi dasar keadilan di dalam ajaran-ajaran ketuhanan.¹⁹ Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa keadilan ekonomi merupakan satu kondisi yang tidak memihak pada salah satu pihak atau golongan tertentu dalam ekonomi, sehingga menciptakan keadilan merupakan kewajiban yang tidak bisa dihindari dalam Islam.

Dalam tinjauan Islam, negara memiliki hak untuk ikut campur (intervensi) dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh individu-individu, baik untuk mengawasi kegiatan ekonomi maupun untuk mengatur atau melaksanakan beberapa macam kegiatan ekonomi yang tidak mampu

¹⁷ QS. al-Ma'idah [5]: 8

¹⁸ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemah New Cordova* (Bandung: Syaamil Qur'an, 2012), h 108.

¹⁹ M. Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah*, Vol. 14 (Jakarta: Lentera Hati, 2002), h. 112-113.

dilaksanakan oleh individu-individu. Dengan adanya kegiatan ekonomi yang bergerak menuju pasar bebas, tidak menutup kemungkinan terjadi penyimpangan-penyimpangan etika dalam kegiatan ekonomi.²⁰ Atas dasar itulah, maka perlu keterlibatan (intervensi) negara sebagai pengambil kebijakan dalam aktivitas ekonomi dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat dari ancaman kezaliman. Dalam kaitan ini, maka intervensi negara sebagai pengambil kebijakan dalam kegiatan ekonomi bertujuan meminimalisir kemiskinan dan masalah lainnya sebagai kewajiban negara.

Dalam ekonomi Pancasila, secara jelas ditegaskan tujuan negara Indonesia dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, mensejahterakan kehidupan masyarakat, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial. Karena itu, negara Indonesia berkewajiban turut serta dalam mengatur kehidupan ekonomi masyarakat, yang semata-mata bertujuan untuk mensejahterakan mereka. Ekonomi kerakyatan menjadi identitas kebangsaan yang harus diperjuangkan dan dimanifestasikan dalam kehidupan ekonomi masyarakat. Oleh sebab itu, pasar bebas atau perdagangan bebas tidak memperoleh tempat dalam ekonomi Indonesia, sebab berdasarkan daulat pasar, bukan daulat rakyat.

Swasono mengungkapkan bahwa ada enam keprihatinan nasional seiring dengan perkembangan globalisasi yang mempengaruhi rakyat Indonesia, antara lain: (1) Mengapa pembangunan yang terjadi di Indonesia ini menggusur orang miskin dan bukan menggusur kemiskinan, akibatnya pembangunan menjadi proses dehumanisasi; (2) Mengapa yang terjadi sekedar pembangunan di Indonesia dan bukan pembangunan Indonesia? orang asing yang membangun Indonesia dan menjadi pemegang konsesi bagi usaha-usaha ekonomi strategis, sedangkan orang Indonesia menjadi penonton atau pelayan globalisasi; (3) Mengapa daulat pasar dibiarkan begitu berkuasa, sehingga menggusur daulat rakyat; (4) Bukankah seharusnya kita menjadi Tuan di negeri sendiri, menjadi "*the master in our own homeland, not just to become the host*", yang hanya melayani kebutuhan globalisasi dan kepentingan mancanegara. Jadi, mengapa kita tetap menjadi *kuli* di negeri sendiri, sekedar menjadi *master of ceremony*? akibatnya GDP berkembang lebih cepat dari GNP²¹; (5)

²⁰ Muh. al-Assal & Fathi Abd. Karim, *Hukum Ekonomi Islam* (Jakarta: PustakaFirdaus, 1999), h. 101-102.

²¹ *Gross Domestic Product* (GDP) adalah nilai barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu negara dalam suatu periode tertentu yang menjumlahkan semua hasil dari warga negara yang bersangkutan ditambah warga negara asing yang berkerja dinegara yang bersangkutan. Sedangkan *Gross National Product* (GNP) merupakan nilai barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu negara

Kesejahteraan rakyat tak kunjung tercapai, kesenjangan antara kaya dan miskin semakin meningkat; (6) Kesenjangan antara kaya dan miskin yang membentuk *frustation gap* pada pihak si miskin, yaitu *gap* antara aspirasi yang berkembang oleh dorongan iklan konsumtif mewah dan semakin meluasnya tarikan *affluency* pihak yang kaya, sehingga telah mendorong ketimpangan struktural dalam pemilikan.²² Oleh karena itu, kehidupan ekonomi Indonesia seharusnya menetapkan berlakunya "demokrasi ekonomi" (Pasal 33 UUD 1945)²³ sebagai penolakan terhadap liberalisme ekonomi melalui pasar bebas. Demokrasi ekonomi Indonesia harus menegaskan hubungan ekonomi berdasarkan *mutualism and brotherhood* (asas kebersamaan dan asas kekeluargaan) dan menolak *laissez faire*²⁴ atau pasar bebas neoliberalistik.

Dalam pandangan al-Mawardi sebagaimana dalam Aan Jaelani, peran negara terimplementasi dalam bentuk transformasi misi kenabian.²⁵ Misi

dalam suatu periode tertentu (satu tahun) yang diukur dengan satuan uang. Lihat Iskandar Putong, *Pengantar Ekonomi Mikro dan Makro* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008), h. 162.

²² Sri Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan: Mutualism and Brotherhood* (Jakarta: UNJ Press, 2005), h. 234-238.

²³ Di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 33 Ayat 4 disebutkan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

²⁴ Ungkapan *laissez faire* diilhami oleh pendapat Legendre yang ditanya oleh Menteri Keuangan Perancis pada masa pemerintahan Louis XIV pada akhir abad ke-17, yakni Jean Bapiste Colbert yang bertanya: "Bagaimana kiranya pemerintah dapat membantu dunia usaha?", Legendre menjawab: "*Laissez nous faire*" yang berarti jangan mengganggu kita. Kata ini dikenal kemudian sebagai *laissez faire*. Lihat Ahmad Dahlan, *Keuangan Publik Islam: Teori dan Praktik* (Purwokerto: STAIN Press, 2008), hlm. 114.

²⁵ Misi kenabian (*nubuwwah*) harus menjadi dasar dalam kegiatan ekonomi dan bisnis yang mengacu pada prinsip-prinsip yang telah diajarkan oleh nabi dan rasul. Misalnya, nabi mengajarkan bahwa "Yang terbaik di antara kamu adalah yang paling bermanfaat bagi manusia". Dengan kata lain, bila kita ingin menyenangkan Allah, maka kita harus menyenangkan hati manusia. Prinsip ini akan melahirkan sikap profesional, penuh perhatian terhadap pemecahan masalah-masalah manusia, dan terus-menerus mengejar hal yang terbaik sampai menuju kesempurnaan. Hal yang demikian dianggap sebagai cerminan dari penghambaan (ibadah) manusia terhadap penciptanya. Lihat Adiwarmar A. Karim, *Ekonomi Mikro Islami* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 40. Lihat juga Aan Jaelani, *Keuangan Publik Islam: Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia* (Cirebon: Nurjati Press, 2014), h. 107.

kenabian menurut penulis berupa implementasi ajaran agar pemerintah dapat melaksanakan peran dan fungsinya dalam membangun masyarakat yang sejahtera. Dengan kata lain, pembangunan diarahkan untuk mencapai *maqashid syari'ah*.

Maqashid syari'ah (tujuan-tujuan syariat Islam) merupakan tujuan Allah SWT dan Rasul-Nya dalam merumuskan hukum-hukum Islam. Misi yang dibawa Islam adalah untuk kemaslahatan manusia.²⁶ Menurut al-Ghazali, masalah adalah menolak mafsadah dan mengambil manfaat guna memelihara tujuan-tujuan syara. Adapun tujuan-tujuan syara yang harus dipelihara meliputi agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.²⁷ Al-Syatibi dalam karyanya yang berjudul *al-Muwafaqat fi Ushul asy-Syariah* mengemukakan bahwa "Sesungguhnya syariah bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat".²⁸ Dari pengertian tersebut, kemaslahatan diartikan sebagai segala sesuatu yang menyangkut rezeki manusia, pemenuhan kehidupan manusia, dan perolehan apa-apa yang dituntut oleh kualitas-kualitas emosional dan intelektualnya. Oleh karena itu, kewajiban-kewajiban dalam syariah menyangkut perlindungan *maqashid syari'ah* yang pada gilirannya bertujuan melindungi kemaslahatan manusia.²⁹

Menurut al-Syatibi, kemaslahatan manusia dapat terealisasi apabila lima unsur pokok kehidupan manusia dapat diwujudkan dan dipelihara, antara lain agama (الدين), jiwa (النفس), akal (العقل), keturunan (النسل), dan harta (المال). Dalam kerangka ini, ia membagi *maqashid* menjadi tiga tingkatan, yakni *daruriyat* (kebutuhan primer), *hajiyyat* (kebutuhan sekunder), dan *tahsiniyat* (kebutuhan tersier).

Konsep ini dapat diimplementasikan bahwa kebijakan ekonomi diarahkan pada kehidupan agama yang harmonis sebagai refleksi dari *hifdz al-din*, memberdayakan manusia yang mampu memenuhi kebutuhan hidup sebagai implementasi dari *hifdz al-nafs*, meningkatnya sumber daya manusia yang beriman, cerdas, dan terampil sebagai refleksi dari *hifdz al-'aql*, meningkatnya kesejahteraan keluarga dengan adanya peluang kerja yang baik dan distribusi pendapatan yang merata sebagai refleksi dari *hifdz al-nasl*, dan meningkatnya pendapatan individu secara finansial serta kemauan untuk

²⁶ La Jamaa, "Dimensi Ilahi dan Dimensi Insani dalam *Maqashid Syari'ah*", *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, Vol. 45, No. 2, 2011, h. 1255.

²⁷ Imam Abu Hamid Muhammad bin Muhammad al-Ghazali, *al-Mustasfa min 'Ilm al-Ushul*, Jilid 1 (Beirut: Mu'assisah Ar-Risalah, 1997), h. 417.

²⁸ Abu Ishaq al-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Ushul asy-Syariah*, Jilid 2 (Riyad: Maktabah al-Riyad al-Hadisah, t.t.), h. 7.

²⁹ Adiwarman A. Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: Rajawali Press, 2014), h. 381.

membaginya kepada orang yang membutuhkan sebagai refleksi dari *hifdz al-mal*.

Demikianlah yang seharusnya dipraktikkan oleh negara sebagai pengambil kebijakan. Negara dalam melaksanakan pembangunan semata-mata untuk kepentingan rakyat. Bagi pemerintah, globalisasi dengan pasar bebasnya melahirkan ketidaksetaraan (*inequility*) yang semakin parah, pelemahan (*disempowerment*), dan kemiskinan (*impoverishment*). Dalam pandangan Swasono, pemerintah telah membiarkan kedaulatan pasar menggusur kedaulatan rakyat, di mana yang dituju oleh pasal 33 UUD 1945 bukanlah pembangunan Indonesia yang bukan semata-mata mengejar pertumbuhan ekonomi, tetapi pembangunan di Indonesia yang menjunjung tinggi atas kekeluargaan.³⁰ Keikutsertaan Indonesia dalam pasar bebas sebagai bagian dari globalisasi ini dapat menciderai cita-cita bangsa sendiri yang berkomitmen terhadap kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian, peran pemerintah memiliki arti penting dalam mengatur mekanisme pasar dan menolak pasar bebas yang jelas merugikan rakyat. Dalam perspektif Islam, pemerintah berperan dalam pemenuhan kebutuhan dan pelayanan sosial bagi masyarakat. Lebih dari itu, pemerintah harus turut campur tangan dengan tidak menitipkan nasib rakyat demi kepentingan negara terhadap selera dan kehendak pasar bebas. Pemerintah juga diharapkan mampu mendesain dan menata perekonomian agar terwujud kesejahteraan dan keadilan sosial di tengah masyarakat. Jadi, kebersamaan dan kerja sama menjadi kunci jawaban karena bagaimanapun demokrasi ekonomi yang mementingkan masyarakat lebih utama dibanding kepentingan perorangan.

Kesimpulan

Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan yang menyangkut penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak, sehingga tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Oleh sebab itu, evaluasi kebijakan keuangan publik digunakan untuk mengukur keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan. Dalam tinjauan Islam, evaluasi kebijakan keuangan publik dapat dilakukan melalui peran negara dalam bentuk transformasi misi kenabian, yakni berupa implementasi ajaran agar pemerintah dapat melaksanakan peran dan fungsinya dalam membangun masyarakat yang sejahtera. Dengan kata lain, kebijakan ini diarahkan untuk mencapai *maqashid syari'ah* sehingga akan

³⁰ Sri Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisasi dan Pasar Bebas* (Yogyakarta: Pustep-UGM, 2010), h. 52-58.

berdampak tercapainya *falah* atau kesejahteraan masyarakat baik di dunia maupun di akhirat.

DAFTAR PUSTAKA

- Dahlan, Ahmad. *Keuangan Publik Islam: Teori dan Praktik*. Purwokerto: STAIN Press. 2008.
- Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Ke-2. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2003.
- Ghazali, Imam Abu Hamid Muhammad bin Muhammad al-. *al-Mustasfa min 'Ilm al-Ushul*, Jilid 1. Beirut: Mu'assisah Ar-Risalah. 1997.
- Jaelani, Aan. *Keuangan Publik Islam: Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia*. Cirebon: Nurjati Press. 2014.
- Jamaa, La. "Dimensi Ilahi dan Dimensi Insani dalam *Maqashid Syari'ah*", *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, Vol. 45, No. 2. 2011.
- Karim, Adiwarmarman A. *Ekonomi Mikro Islami*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2012.
- Karim, Adiwarmarman A. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Jakarta: Rajawali Press. 2014.
- Miranti, Arlinda & Lituhayu, Dyah. "Evaluasi Program Penataan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Tegal", *Jurnal Kebijakan Publik dan Manajemen*, Vol. 1, No. 1. 2012.
- Nugroho, Riant. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo. 2003.
- Rossen, Harvey S. & Gayer, Ted. *Public Finance*. New York: McGraw-Hill. 2008.
- Rossen, Harvey S. *Public Finance: Essay for the Encyclopedia of Public Choice*. Princeton University: CEPS Working. 2002.
- Samuelson, Paul A. *Economics*. New York: McGraw-Hill. 2008.
- Shihab, M. Quraish. *Tafsir al-Misbah*, Vol. 14. Jakarta: Lentera Hati. 2002.
- Subarsono, A.G. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2008.
- Suharto, Edi. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: Refika Aditama. 2005.

Suparmoko, M. *Keuangan Negara: dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: BPFE. 2003.

Swasono, Sri Edi. *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan: Mutualism and Britherhood*. Jakarta: UNJ Press. 2005.

Swasono, Sri Edi. *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisasi dan Pasar Bebas*. Yogyakarta: Pustep-UGM. 2010.

Syatibi, Abu Ishaq al-. *al-Muwafaqat fi Ushul asy-Syariah*, Jilid 2. Riyad: Maktabah al-Riyad al-Hadisah. t.t.

Umar, Husein. *Evaluasi Kinerja Perusahaan*, Cet. Ke-3. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2005.

Winarno, Budi. *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: Media Pressindo. 2012.