

MEDIA SYARI'AH

Wahana Kajian Hukum Islam dan Pranata Sosial

Vol. 18, No. 2, Juli-Desember 2016

Atika Rukminastiti Masrifah & Achmad Firdaus

The Framework Of Maslahah Performa as Wealth Management System and its Implication for Public Policy Objectives

Dian Berkah

Implementation of Islamic Principles of Corporate Governance Guidelines for Charity Health of Muhammadiyah

Gunawan Baharuddin & Bayu Tufiq Possumah

The Emergence of *Waqf* Bank: A Social welfare Alternative in Indonesia

Ihdi Karim Makinara & Musliadi

Penelantaran Rumah Tangga Sebagai Alasan Perceraian: Antara Interpretasi dan Kontruksi Hukum

***Ince Nopica, Sanep Ahmad, Abdul Ghafar Ismail
& Mohamat Sabri Hassan***

The Basic Theory of Corporate Governance in Islamic Perspective

Mustafa Omar Mohammed & Omar Kachkar

Developing al-Siyasah al-Shar'iyah Framework for Contemporary Public Policy Analysis

Ridwan Nurdin & Muslina

Analisis Kesesuaian Konsep *Asset And Liability Management* (Alma) dengan Sistem Perbankan Syariah

MEDIA SYARI'AH

MEDIA SYARI'AH

Wahana Kajian Hukum Islam Pranata Sosial
Vol. 18, No. 2, 2016

EDITOR-IN-CHIEF

Ihdi Karim Makinara

EDITORS

Agustin Hanafi

Ali Abubakar

Analiansyah

Bismi Khalidin

Jamhir

Mijaz Iskandar

Mursyid

Mutiara Fahmi

INTERNATIONAL EDITORIAL BOARD

A. Hamid Sarong (Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, BANDA ACEH)

Arskal Salim (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, JAKARTA)

Al Yasa' Abubakar (Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, BANDA ACEH)

Euis Nurlaelawati (Universitas Islam Negeri, SUNAN KALIJAGA)

Kamaruzzaman Bustamam-Ahmad (Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, BANDA ACEH)

Muhammad Amin Summa (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, JAKARTA)

Ratno Lukito (Universitas Islam Negeri SUNAN KALIJAGA)

Ridwan Nurdin (Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, BANDA ACEH))

Sonny Zulhuda (International Islamic University, MALAYSIA)

ASISSTEN TO THE EDITOR

Ainun Hayati

Musliadi

Syarbunis

ENGLISH LANGUAGE ADVISOR

M. Yunus

ARABIC LANGUAGE ADVISOR

Fakhrurrazi M. Yunus

COVER DESIGNER

Ikhlas Diko

MEDIA SYARI'AH, is a six-monthly journal published by the Faculty of Sharia and Law of the State Islamic University of Ar-Raniry Banda Aceh. The journal is published since February 1999 (ISSN: 1411-2353) and (ESSN:2579-5090) Number. 0005.25795090 / JI.3.1 / SK.ISSN / 2017.04. earned accreditation in 2003 (Accreditation No. 34 / Dikti / Kep / 2003). Media Syari'ah has been indexed Google Scholar and other indexation is processing some.

MEDIA SYARI'AH, envisioned as the Forum for Islamic Legal Studies and Social Institution, so that ideas, innovative research results, including the critical ideas, constructive and progressive about the development, pengembanan, and the Islamic law into local issues, national, regional and international levels can be broadcasted and published in this journal. This desire is marked by the publication of three languages, namely Indonesia, English, and Arabic to be thinkers, researchers, scholars and observers of Islamic law and social institutions of various countries can be publishing an article in Media Syari'ah

MEDIA SYARI'AH, editorial Board composed of national and international academia, part of which are academicians of the Faculty of Sharia and Law of the State Islamic University of Ar-Raniry Banda Aceh. This becomes a factor Media Syari'ah as prestigious journals in Indonesia in the study of Islamic law.

Recommendations from the editor to scope issues specific research will be given for each publishing Publishing in January and July.



Editor Office :

MEDIA SYARI'AH

Wahana Kajian Hukum Islam dan Pranata Sosial
Fakultas Syariah dan Hukum Islam UIN Ar-
Raniry Banda Aceh, Provinsi Aceh – Indonesia

Email: mediasyariah@ar-raniry.ac.id

ihdimakinara@ar-raniry.ac.id

Webs: jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/medsyar

Telp.+62 (651)7557442,Fax. +62 (651) 7557442

HP : 0823 0400 8070

Table of Contents

Articles

- 235 *Atika Rukminastiti Masrifah & Achmad Firdaus*
The Framework of Maslahah Performa as Wealth
Management System and its Implication for Public Policy
Objectives
- 265 *Dian Berkah*
Implementation of Islamic Principles of Corporate
Governance Guidelines for Charity Health of
Muhammadiyah
- 283 *Gunawan Baharuddin & Bayu Tufiq Possumah*
The Emergence of *Waqf* Bank: A Social welfare
Alternative in Indonesia

- 299 *Ihdi Karim Makinara & Musliadi*
Penelantaran Rumah Tangga Sebagai Alasan Perceraian:
Antara Interpretasi dan Kontruksi Hukum
- 319 *Ince Nopica, Sanep Ahmad, Abdul Ghafar Ismail
& Mohamat Sabri Hassan*
The Basic Theory of Corporate Governance in Islamic
Perspective
- 339 *Mustafa Omar Mohammed & Omar Kachkar*
Developing al-Siyasah al-Shar‘iyyah Framework for
Contemporary Public
Policy Analysis
- 363 *Ridwan Nurdin & Muslina*
Analisis Kesesuaian Konsep *Asset and Liability
Management* (Alma) dengan Sistem Perbankan Syariah

The Framework of Maslahah Performa as Wealth Management System and its Implication for Public Policy Objectives

Atika Rukminastiti Masrifah

Achmad Firdaus

Abstract: *Muslims are encouraged to plan their lives economically and financially in order to achieve the objectives of Shariah. The intention to conduct Islamic economical and financial planning must be aligned with the application of Maqasid Shariah, which emphasizes on the protection of essential needs of Muslims that include preservation of wealth. Furthermore, goal of wealth management is to achieve falah. Objective of wealth management is to get maslahah. Maslahah based wealth management can be derived from cycle of acquiring and utilizing wealth (Firdaus, 2014). Acquiring wealth can be carried out by fulfilling worship orientation, internal process orientation, talent orientation, learning orientation, customer orientation and wealth orientation. Utilizing wealth can be carried out by allocating asset to wealth orientation, customer orientation, learning orientation, talent orientation, internal process orientation, worship orientation. This study proposes the framework of Maslahah Performa as wealth management system in order to highlight its contribution to more comprehensive, rational and realistic answers to*

contemporary public policy issues in Islamic economic system and to thereby increase awareness of Maslahah Performa approach in structuring and developing public policy products. For this purpose, the authors examine the position of the Maslahah Performa concept in public policy. They also present the essential elements of Maslahah Performa and explain how this approach may contribute to better solutions for various public policy issues and challenges.

Keywords: *Maslahah Performa, Wealth Management, Public Policy*

1. LATAR BELAKANG

Peran efektif bagi negara sebagai salah satu entitas pelaku ekonomi yang memiliki ciri khas sebagai perangkat hukum bagi entitas pelaku ekonomi lainnya tidak dapat dihindarkan untuk mewujudkan visi dan misi ekonomi Islam. Al-Qur'an hanya menyediakan prinsip-prinsip dasar dalam menuntun para pelaku ekonomi individu yang mengarah pada tujuan-tujuan umum (*maqashid syari'ah*), yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian intervensi negara dalam lapangan kehidupan berekonomi sangat diperlukan untuk menjamin keselarasan para pelaku ekonomi dengan *maqasid syariah*.

Dalam mencapai *maqasid syariah*, studi tentang ekonomi Islam memberi kelonggaran dalam batas-batas tertentu, untuk memilih strategi yang sesuai dengan tahap-tahap perkembangan ekonomi dan sosial. Perumusan ketentuan-ketentuan tersebut sebenarnya telah dimulai pada masa Rasulullah SAW, misalnya dengan pembangunan masjid yang digunakan selain untuk beribadah juga untuk kegiatan-kegiatan lain seperti tempat pertemuan parlemen, kesekretariatan, mahkamah agung, pusat pendidikan, baitul maal, tempat para dewan dan utusan.

Perumusan konsep-konsep ekonomi oleh umat muslim secara komprehensif dan mengagumkan juga telah ditempuh sejumlah fuqaha klasik seperti Abu Yusuf (113-182H/731-798M), Abu Ubaid (150-224H), al-Mawardi (364-450H/974-1058M), ibn Khaldun (732-808H/1332-1406M), Al-Ghazali (450-505H/1058-1111M), dan ibn Taimiyah (661-728H/1263-1326M). Ulama-ulama klasik tersebut telah mengemukakan gagasan-gagasannya tentang institusi pemerintah dan alat-alat kebijakan-kebijakannya di bidang ekonomi pembangunan.

Rekaman historis menunjukkan bahwa para penggagas dan perancang keuangan serta perencana garis-garis kebijakan mekanisme pasar pada masa awal telah membahas berbagai

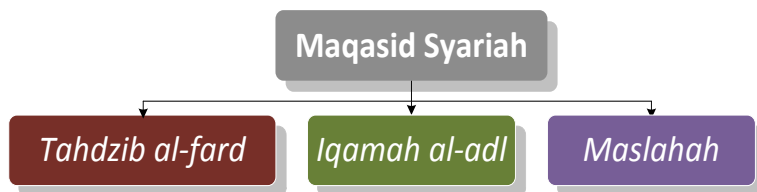
persoalan keuangan publik. Lingkup pembahasan kajian tersebut adalah mengenai pengelolaan pendapatan dan pengeluaran negara. Pembahasan mengenai pendapatan negara meliputi tentang pengumpulan pendapatan, struktur perpajakan serta pendistribusian pajak. Sedangkan mengenai pengeluaran negara mencakup persoalan pembelanjaan negara untuk kesejahteraan masyarakat, pengembangan ekonomi dan lain sebagainya.

Kajian ini akan mengusulkan kerangka *Maslahah Performa* sebagai sistem pengelolaan harta dalam rangka menyoroti kontribusinya untuk menyelesaikan isu-isu kontemporer mengenai kebijakan publik dalam kaitannya terhadap sistem ekonomi Islam. Dengan demikian pendekatan *Maslahah Performa* dapat berkontribusi untuk memberikan solusi yang lebih baik mengenai isu dan tantangan kebijakan publik.

Struktur paper ini ialah: Mengkaji fundamental masalah performa, mengaitkannya kepada sistem manajemen harta islam, kemudian membahas beberapa contoh aplikasi masalah performa yang akan kita terapkan di sektor kebijakan publik. Kesimpulan akhir dan saran yang direkomendasikan.

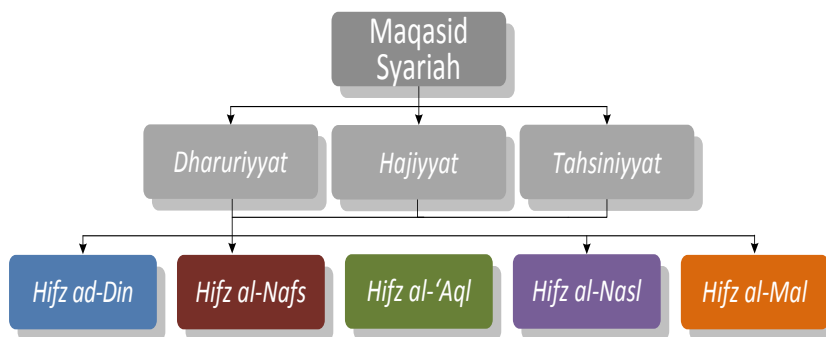
2. Fundamental Masalah Performa

Dalam mengklasifikasikan *maqashid*/tujuan dari *syariah* secara umum, para ulama memiliki pandangan yang berbeda-beda, akan tetapi intinya tetap sama. Abu Zahrah (1958:364) mengklasifikasikan bahwa hukum-hukum dalam syariat Islam bertujuan untuk *tahdzib al-fard* (pendidikan bagi individu), *iqamah al-adl* (menegakkan keadilan), dan *maslahah* (kemaslahatan).



Gambar 2.1 Klasifikasi Maqasid Syariah berdasarkan Abu Zahrah

Imam Ghazali (1991:174) menyebutkan bahwa *maqashid syariah* yang menitikberatkan pada aspek *mashlahah* terbagi menjadi tiga kategori yaitu *dharuriyyat*, *hajjiyyat*, dan *tahsiniyyat*. Beliau juga membagi *maqashid syariah* menjadi lima hal pokok yaitu penjagaan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Tetapi kelima *maqashid syariah* ini harus berada di bawah naungan *dharuriyyat*. Hal ini dikarenakan kelima hal pokok tersebut adalah penjagaan terhadap perkara yang harus ada demi tegaknya kemaslahatan agama dan dunia, di mana apabila ia tidak ada maka kemaslahatan dunia tidak akan berjalan stabil bahkan akan berjalan di atas kerusakan, kekacauan, dan hilangnya kehidupan, sedang di akhirat akan kehilangan keselamatan, kenikmatan, serta kembali dengan membawa kerugian yang nyata.

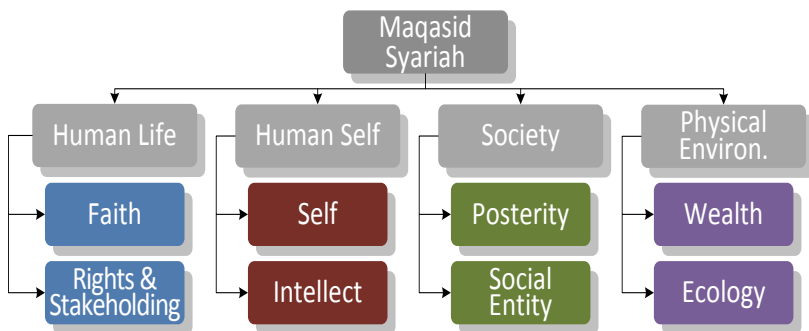


Gambar 2.2 Klasifikasi Maqasid Syariah berdasarkan Imam Ghazali

Adapun ‘Allal Al-Fasy (1993:45-46) menyebutkan tujuan syariah secara umum adalah memakmurkan bumi, menjaga aturan hidup, menetapkan kebaikan sesuai pada tempatnya dan menegakkan apa yang telah dibebankan dengan adil, istiqamah, mengandung kebaikan bagi akal dan pekerjaan, memperbaiki dan mewujudkan hal-hal yang baik serta mampu untuk mengatur kemanfaatan bagi orang banyak.

Sementara itu, Ibnu Qayyim Al-Jauziyah (dalam Ibnu Asyur, 2000:273) mengatakan bahwa basis syariah adalah hikmah dan kemaslahatan manusia di dunia dan akhirat. Kemaslahatan ini terletak pada keadilan sempurna, rahmat, kesejahteraan, dan hikmah. Kemudian Ibnu Asyur juga menyebutkan bahwa secara umum tujuan dari syariah adalah: menjaga aturan umat, melanjutkan kelangsungan kebaikan baik bagi manusia, akal, pekerjaan, dan apa saja yang tampak di permukaan bumi yang ditempati.

Munculnya berbagai pandangan tentang klasifikasi maqasid syariah, salah satu ulama kontemporer Abdul Majid An-Najjar mengembangkan kerangka awal Imam Ghazali. Najjar membagi maqasid syariah menjadi empat element dan masing-masing elemen terbagi menjadi dua pokok penjagaan. Sehingga secara tidak langsung Najjar membagi maqasid syariah menjadi delapan pilar penjagaan.



Gambar 2.3 Klasifikasi Maqasid Syariah berdasarkan Najjar

Al-Ghazali (dalam Islahi, 1997) menjelaskan bahwa keselamatan hidup di akhirat dan kesuksesan hidup di dunia merupakan tujuan utama segala aktifitas manusia. Hal inilah yang dimaksud dengan *falah* dan dalam mencapai *falah* manusia harus memperjuangkan masalah. Hakekat kemaslahatan dalam Islam adalah segala bentuk kebaikan dan manfaat yang berdimensi integral duniawi dan ukhrawi, material dan spiritual, serta

individual dan kolektif. Sesuatu dipandang Islam bermaslahat jika memenuhi kepatuhan syariah, membawa kebaikan dan bermanfaat bagi semua aspek, serta tidak menimbulkan mudharat dan merugikan pada salah satu aspek.

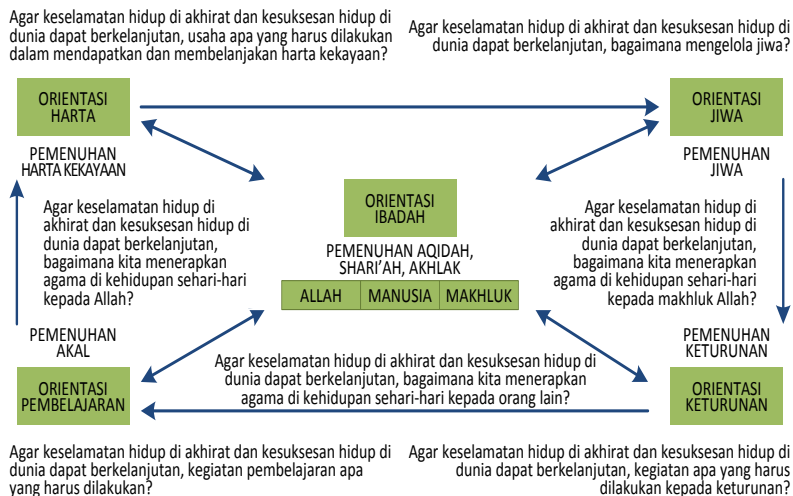
Al-Shatibi menjelaskan bahwa hal ini sejalan dengan tujuan utama syariah yaitu pemenuhan kebutuhan dalam menjaga dan memelihara ad-din (agama), menjaga dan memelihara an-nafs (jiwa), menjaga al-'aql (akal), menjaga dan memelihara an-nasl (keturunan) serta menjaga dan memelihara al-mal (harta). Kelima unsur masalah tersebut merupakan hak dasar manusia sehingga setiap kegiatan ekonomi syariah harus memenuhi unsur-unsur yang telah ditetapkan dalam maqasid syariah secara terintegrasi.

Adapun pengukuran-pengukuran dengan menggunakan maqasid as-syariah indeks sebagai alat ukur kinerja sudah banyak digunakan oleh sejumlah peneliti, diantaranya Hameed, et.al (2004), Haniffa dan Hudaib (2007), Mohammed, et.al (2008), Mohammed dan Taib (2009), Kuppusamy, et.al (2010), Antonio et.al (2012), Bedoui (2012), Ascarya (2014). Selain itu, Firdaus (2012) juga melakukan pengukuran dengan menggunakan *Maslahah Performa* (MaP) untuk bisnis berbasis syariah dan menyimpulkan bahwa dalam konteks bisnis, tercapainya masalah sebuah organisasi bergantung pada terpenuhinya enam orientasi kemaslahatan bisnis.

Dalam kajian ini, MaP akan diadopsi dalam membantu mencapai masalah sebuah pemerintahan dengan menjalankan enam orientasi kemaslahatan. Dalam konteks keuangan publik, MaP merupakan sistem kinerja berbasis maqasid syariah yang menitikberatkan pada keseimbangan seluruh aspek masalah yaitu agama (*al-din*), jiwa (*al-nafs*), keturunan (*al-nasl*), akal (*al-'aql*) dan harta (*al-mal*) untuk membantu merumuskan kebijakan-kebijakna keuangan publik. MaP mengakomodir unsur-unsur keadilan penilaian yaitu penilaian dari sudut pandang eksternal

maupun internal pemerintahan, sudut pandang kehidupan dunia maupun akhirat, orientasi proses maupun hasil, aspek materi maupun non materi, keuangan dan non keuangan.

Pemenuhan kebutuhan dalam menjaga dan memelihara agama (*al-din*) dilakukan melalui orientasi ibadah. Pemenuhan kebutuhan dalam menjaga dan memelihara jiwa (*al-nafs*) dilakukan melalui orientasi jiwa. Pemenuhan kebutuhan dalam menjaga akal (*al-'aql*) dilakukan melalui orientasi akal. Pemenuhan kebutuhan dalam menjaga dan memelihara (*al-nasl*) dilakukan melalui orientasi keturunan. Pemenuhan kebutuhan dalam menjaga dan memelihara harta (*al-mal*) dilakukan melalui orientasi harta kekayaan.



Gambar 2.4 Framework Masalah Performa

Orientasi ibadah adalah jawaban atas pertanyaan ‘agar keselamatan hidup di akhirat dan kesuksesan hidup di dunia dapat berkelanjutan, bagaimana kita menerapkan agama di kehidupan sehari-hari kepada Allah, orang lain dan makhluk Allah?’. Orientasi jiwa adalah jawaban atas pertanyaan ‘agar keselamatan hidup di akhirat dan kesuksesan hidup di dunia dapat

berkelanjutan, bagaimana mengelola jiwa?'. Orientasi keturunan adalah jawaban atas pertanyaan 'agar keselamatan hidup di akhirat dan kesuksesan hidup di dunia dapat berkelanjutan, kegiatan apa yang harus dilakukan kepada keturunan?'. Orientasi pembelajaran adalah jawaban atas pertanyaan 'agar keselamatan hidup di dunia dan kesuksesan hidup di akhirat dapat berkelanjutan, kegiatan pembelajaran apa yang harus dilakukan?'. Orientasi harta kekayaan adalah jawaban atas pertanyaan 'agar keselamatan hidup di akhirat dan kesuksesan hidup di dunia dapat berkelanjutan, usaha apa yang harus dilakukan dalam mendapatkan harta kekayaan dan membelanjakan harta kekayaan?'.

3. Penerapan Masalah Performa dan Islamic Wealth Management

Sejatinya, pembahasan keuangan dalam Islam telah sama tuanya dengan Islam itu sendiri, namun luput diperhatikan dan baru terumuskan kembali baru-baru ini. Islamic Wealth Management (IWM) merupakan sebuah disiplin ilmu yang fokus pada perencanaan keuangan yang dikelola secara Islam. IWM memiliki pengertian yang bermacam-macam bagi setiap orang, namun yang penting adalah bagaimana kita bertindak sesuai dengan posisi dan tugas yang diemban bahwa harta merupakan amanah yang Allah titipkan pada orang-orang yang Ia kehendaki. Sehingga penting untuk menerapkan nilai-nilai dan ajaran Islam yang meliputi lima dimensi dalam harta yaitu *wealth generation, accumulation, protection, purification* dan *distribution*.



Gambar 3.1 Dimensi *Islamic Wealth Management*

Wealth generation merupakan langkah awal dalam merencanakan keuangan. Proses *wealth generation* dalam Islam telah diatur sedemikian rupa sehingga manusia dapat terhindar dari hal-hal yang dapat merusak makna dari kekayaan tersebut. Allah memerintahkan, dalam ayat hutang-piutang, untuk mencatat dan mendatangkan saksi, serta perintah untuk memberikan barang gadaai. Ini dimaksudkan untuk memudahkan kita dalam bermuamalah dan terhindar dari keburukan-keburukan yang tidak diinginkan dikemudian hari. Begitu juga dengan larangan riba, gharar ataupun maysir, sesungguhnya dimaksudkan untuk saling memberikan kebaikan (*maslahah*).

Hakikat harta adalah bergerak, sehingga *wealth accumulation* sangat berperan penting dalam IWM. Harta tidak boleh berlama-lama didiamkan (*idle*) karena tidak akan menghasilkan apa-apa bahkan akan membawa dampak buruk. Perhatian terbesar dalam tahapan ini ialah manajemen risiko dalam mendapatkan keuntungan yang lebih baik namun menghindari risiko yang lebih besar.

Setelah menghasilkan kekayaan dan tidak membiarkannya *idle*, tahapan *wealth protection* juga tidak kalah penting. Hal ini disebabkan karena adanya risiko yang tidak dapat dihindari. Dalam literatur konvensional hal ini harus dilakukan karena kekhawatiran akan berkurangnya nilai kekayaan itu dimasa yang akan datang

disebabkan sakit, kecelakaan atau hal tak terduga lainnya sehingga mereka harus membayar premi asuransi, dimana mengandung gharar.

Wealth purification adalah pembeda IWM dengan sistem konvensional. Islam memandang bahwa penyucian harta bukanlah mensucikan harta yang didapat melalui cara haram, melainkan mengeluarkan bagian-bagian dari harta yang merupakan rezeki orang lain yang dititipkan melalui upaya seseorang. Sarana yang dapat digunakan untuk melaksanakannya bermacam-macam, bisa dalam bentuk zakat, sedekah, infak ataupun sumbangan-sumbangan sosial lainnya. Secara tidak langsung hal ini akan menjadi salah satu sarana pendistribusian pendapatan.

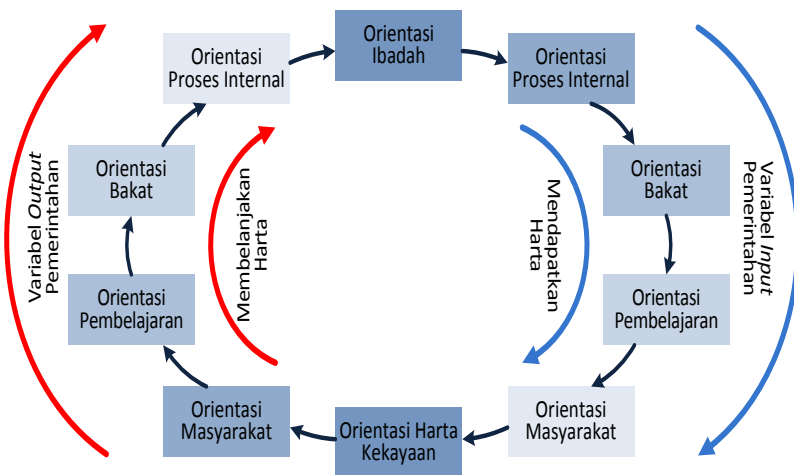
Wealth distribution merupakan proses terakhir dalam IWM, dimana proses pendistribusian kekayaan ini dilakukan ketika orang tersebut meninggal dunia. Proses pendistribusian kekayaan dalam sistem konvensional diprioritaskan untuk membayar hutang dan pajak dari pemilik, kemudian didistribusikan sesuai dengan yang dikehendaki oleh pengadilan berdasarkan wasiat yang telah dibuat atau diputuskan hukum. Namun dalam Islam, setelah dikurangi hutang, pajak dan zakat pendistribusian kekayaan harus disesuaikan dengan faraid.

Penerapan nilai-nilai dan ajaran Islam yang meliputi lima dimensi dalam harta tersebut akan menstimulus dunia keuangan Islam yang pada akhirnya akan menciptakan kesempatan-kesempatan baru bagi pelaku ekonomi dengan lahan yang lebih aman dan menjanjikan. Hal ini juga merupakan tujuan (*maqashid*) dari syariah yang terangkum dalam lima hal utama yang disebut *al-kuliyatul khomsah* yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.

Para ulama ushul fiqh sepakat bahwa pengetahuan *maqashid syariah* menjadi syarat utama dalam berijtihad untuk menjawab berbagai problematika kehidupan ekonomi dan

keuangan yang terus berkembang. Maqashid syariah tidak hanya diperlukan untuk menciptakan produk-produk perbankan dan keuangan syariah serta dalam membuat regulasi perbankan dan lembaga keuangan syariah, melainkan juga dalam merumuskan kebijakan-kebijakan keuangan publik.

Dalam merumuskan kebijakan keuangan publik dalam pemerintahan Islam, proses mendapatkan dan membelanjakan harta kekayaan negara harus berdasarkan prinsip syariah. Penerapan masalah performa dalam tata cara mendapatkan harta kekayaan harus memenuhi ketentuan kemaslahatan yaitu mendapatkan harta kekayaan melalui proses pemenuhan orientasi ibadah, orientasi proses internal, orientasi tenaga kerja, orientasi pembelajaran, orientasi masyarakat dan orientasi harta kekayaan. Sementara cara membelanjakan harta kekayaan juga harus memenuhi ketentuan kemaslahatan sesuai orientasi yang ingin dicapai.



Gambar 3.2 Siklus Mendapatkan dan Membelanjakan Harta

Demikian juga, *Maslahah performa* (MAP). Sistem ini terdiri dari proses mendapatkan kekayaan dan proses memanfaatkan kekayaan. Siklus mendapatkan kekayaan dapat dilakukan dengan memenuhi orientasi ibadah, orientasi proses

internal orientasi bakat, belajar orientasi, orientasi masyarakat dan orientasi kekayaan. Kemudian, siklus memanfaatkan kekayaan dapat dilakukan dengan mengalokasikan aset untuk orientasi kekayaan, orientasi pelanggan, orientasi pembelajaran, orientasi bakat, orientasi proses internal orientasi ibadah.

4. Aplikasi Masalah Performa dalam Kebijakan Publik

Salah satu persoalan penting dalam Islam yang masih belum banyak mendapat perhatian ialah kebijakan publik yang berorientasi syariah (*sharia public policy oriented*). Istilah dan konsep maqasid syariah yang menjadi satu pilar penting dalam merumuskan kebijakan publik dalam Islam masih sangat asing pada sebagian besar kaum Muslim.

Kebijakan publik yang berorientasi syariah ialah kebijakan umum yang melahirkan kemaslahatan atau kesejahteraan rakyat dengan pilar utama terpenuhinya tujuan syariah (*maqasid syariah*). Untuk mencapai tujuan tersebut para ilmuwan dan cendekiawan Muslim klasik seperti Imam Ghazali, Imam Syatibi, menekankan pada pentingnya terpenuhinya pilar *maqasid syariah* dalam seluruh kebijakan umum yang dilahirkan oleh para pemimpin (*ulil amri*) atau pemerintah Islam.

Dalam fikih Islam terdapat dua kaidah, yaitu *qawaid ushuliyah* dan *qawaid fiqhiyyah*, yang dijadikan dasar dalam ekonomi Islam. *Qawaid ushuliyyah* bertujuan untuk menggali hukum dari sumbernya atau memunculkan hukum baru yang memang belum ada sama sekali. *Qawaid fiqhiyyah* untuk mengikat tidak untuk '*adilah istinbath as-Syar'iyyah* (hujjah). Kaidah-kaidah ini bertujuan untuk memperkuat agar lebih mudah mencerna dan memahami segala bentuk permasalahan yang terjadi. Kaidah-kaidah ini jumlahnya cukup banyak, sekitar 1600-an lebih (semua bisa dilihat di *Majalah al-Ahkam Al' Adliyah*). Berikut akan dijelaskan beberapa kaidah fiqhiyah dan contoh aplikasinya dalam kebijakan publik yang berorientasi syariah.

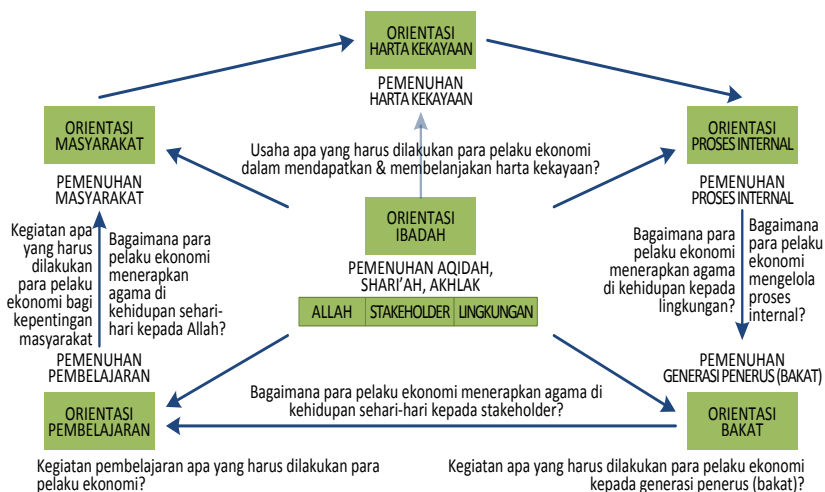
Table 4.1 Kaidah Fiqhiyah dalam Kebijakan Publik

Kaidah Fiqhiyah	Deskripsi	Contoh Aplikasi
الضَّرَرُ يُدْفَعُ بِقَدْرِ الْإِمْكَانِ Sesuatu yang membahayakan harus diantisipasi semampunya	Bahwa secara hukum syariah, sesuatu yang membahayakan itu harus diantisipasi semampunya, jika hal itu bisa dilakukan dengan tanpa menimbulkan bahaya lainnya, maka itulah yang sebenarnya harus dilakukan. Namun jika tidak memungkinkan, maka dilakukan semampunya meskipun menimbulkan bahaya yang lebih kecil	Pemerintahan Islam tidak boleh terlibat dalam kegiatan apapun yang akan menyebabkan kerusakan jangka panjang bagi masyarakat. Sebagai contoh, dalam bidang pengelolaan keuangan publik seperti formulasi anggaran, pelaksanaan anggaran, pengadaan barang dan jasa serta pemeriksaan harus bebas dari korupsi
الضَّرَرُ يُزَالُ Setiap yang membahayakan itu harus atau boleh dihilangkan	Kerugian apapun harus dihentikan atau dihapuskan. Hal ini wajib untuk menghilangkan bahaya atau untuk memperbaiki kerusakan	Jika pemerintahan Islam menemukan pelanggaran syariah dalam kegiatannya, tindakan segera harus diambil untuk memperbaiki kerusakan yang terjadi. Langkah perbaikan harus dilakukan segera mungkin untuk memastikan peristiwa semacam itu tidak terulang di masa depan
Kaidah Fiqhiyah	Deskripsi	Contoh Aplikasi

<p>الضرر لا يزال بمثله</p> <p>Sesuatu yang membahayakan itu tidak boleh dihilangkan dengan sesuatu yang membahayakan juga</p>	<p>Bahwa kewajiban untuk menghilangkan sesuatu yang membahayakan itu jangan sampai menimbulkan kemudharatan lain yang semisalnya, jadi syarat menghilangkan kemudharatan adalah dengan sesuatu yang tanpa adanya kemudharatan yang lain atau dengan kemudharatan yang lebih kecil</p>	<p>Pelaksanaan program pemerintah memerlukan tender, dan sistem yang kompleks, serta rentan dengan praktek-raktek persaingan usaha tidak sehat (<i>unfair competition</i>). Maka pemerintah harus memberantas perilaku pemegang kebijakan pemerintah yang bersifat mengejar keuntungan pribadi atau <i>rent seeking behaviour</i> tanpa menimbulkan bahaya lainnya</p>
<p>الضرر الأشد يزال بالأصغر الأقف</p> <p>Kemudharatan yang lebih besar dapat dihilangkan dengan kemudharatan yang lebih kecil</p>	<p>Jikabahayaatau krusakantidak dapat dihindari, strateginyaadalah dengan memilihkerusakanya ng lebih ringan</p>	<p>Misalnya, kebijakan pemerintah dalam mengatur tata niaga cengkeh agar penghasilan petani cengkeh naik ternyata membawa dampak permintaan tembakau menurun sehingga pendapatan petani tembakau juga turun. Maka kebijakan yang diambil harus dipertimbangkan manfaat dan biayanya secara cermat agar tidak merugikan masyarakat</p>
<p>درة المفاسد مقدم على جلب المصالح</p> <p>Menghilang</p>	<p>Maksudnya adalah kalau berbenturan antara menghilangkan sebuah kemudharatan</p>	<p>Pengadaan instrumenberbasisutangseperti pinjaman luar negeri adalah kontrak yang sah dan berlaku di dalam suatu pemerintahan,</p>

<p>kan kemudaratan itu lebih didahulukan daripada mengambil sebuah kemashlahatan</p>	<p>dengan sesuatu yang membawa kemaslahatan maka di dahulukan menghilangkan kemudaratan, kecuali kalau mudarat itu lebih kecil dibandingkan dengan mashlahat yang akan ditimbulkan</p>	<p>sejatinya akan menghadapi masyarakat pada risiko yang lebih besar. Oleh karena itu harus diminimalkan dan akhirnya dihindari</p>
--	--	---

Peran *Maslahah Performa* dalam hal kebijakan publik ialah memastikan bahwa pemerintah tetap berorientasi pada *maqasid syariah* dalam penentuan kebijakan-kebijakannya, sehingga kebijakan publik syariah akan bergerak pada arah kesejahteraan dan kemakmuran yang berkeadilan. Berikut skema *Maslahah Performa* dalam merumuskan kebijakan publik yang berorientasi pada *maqasid syariah*.



Gambar 4.1 Implementasi *Maslahah Performa* dalam *Public Policy Objective*

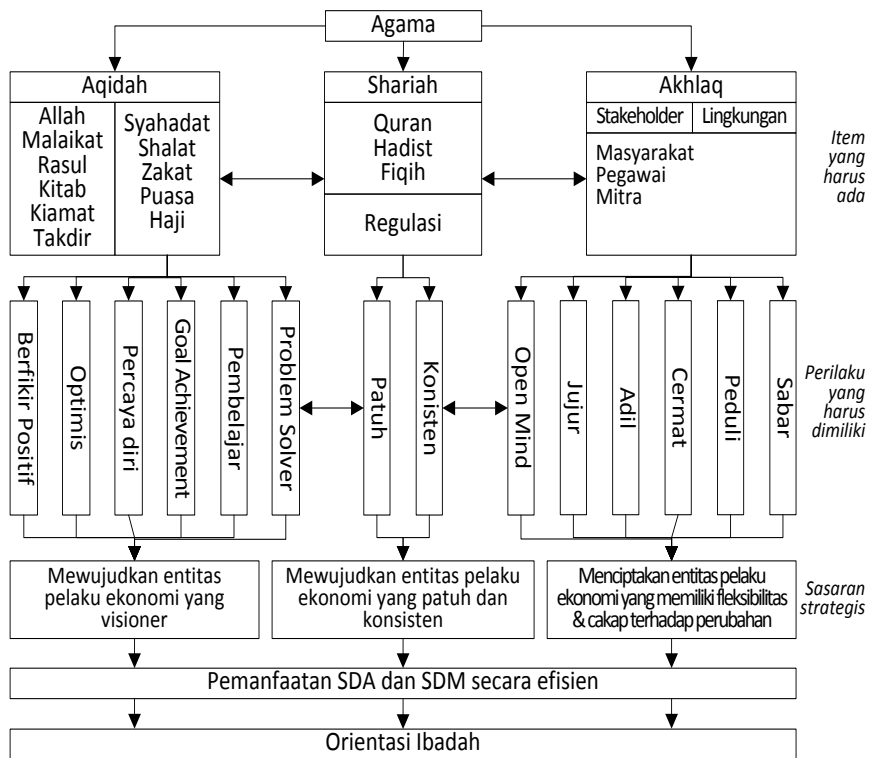
Aplikasi MaP dalam kebijakan publik akan membutuhkan empat variable utama. Keempat variabel tersebut ialah: (1) Sasaran strategis, yaitu merupakan jawaban atas pertanyaan ‘apa yang kita lakukan untuk mendapatkan kesuksesan?’; (2) Ukuran, yaitu merupakan jawaban atas pertanyaan ‘parameter apa yang kita gunakan untuk mengetahui bahwa kita mendapatkan kesuksesan?’; (3) Formula, yaitu merupakan jawaban atas pertanyaan ‘nilai kuantitatis apa yang akan kita gunakan untuk menentukan kesuksesan?’; (4) Inisiatif Strategis, yaitu jawaban atas pertanyaan ‘apa yang akan kita lakukan untuk mencapai sasaran strategis?’. Dalam kajian ini akan dibahas lebih lanjut mengenai sasaran strategis masing-masing orientasi dan ukuran untuk mengetahui parameter yang akan digunakan dalam mengukur keberhasilan sasaran tersebut. Kajian lebih lanjut dibutuhkan dalam menentukan formulasi dan inisiatif strategis dalam mencapai keberhasilan sasaran strategis yang telah dibuat di awal.

a. Orientasi Ibadah dalam *Public Policy Objective*

Public policy objective yang pertama yaitu bagaimana kita menerapkan agama dalam kehidupan sehari-hari. Sehingga pemerintah harus memberi perlindungan agama dengan menjamin setiap masyarakat dapat menjalankan ajaran Islam dalam seluruh aspek kehidupannya. Selanjutnya pemerintah harus memanfaatkan sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang merupakan anugerah Tuhan tersebut secara efisien untuk kesejahteraan seluruh masyarakat.

Dalam orientasi ibadah, tidak hanya terbatas pada program-program keagamaan, namun juga mencakup program pendidikan, kesehatan, ekonomi, pelayanan publik, jaminan sosial, lingkungan, pariwisata, budaya, perumahan dan fasilitas infrastruktur yang akan memberi dampak pada peningkatan dan penguatan *spiritual uplift* masyarakat. Sehingga perumusan orientasi ibadah dalam

aplikasi *public policy objective* seperti terangkum dalam bagan di bawah ini:



Gambar 4.2 Orientasi Ibadah dalam *Public Policy Objective*

Dengan tiga sasaran strategis yaitu mewujudkan entitas pelaku ekonomi yang visioner, patuh dan konsisten serta memiliki fleksibilitas dan cakup terhadap perubahan, maka formulasi *Maslahah Performa* yaitu sebagai berikut:

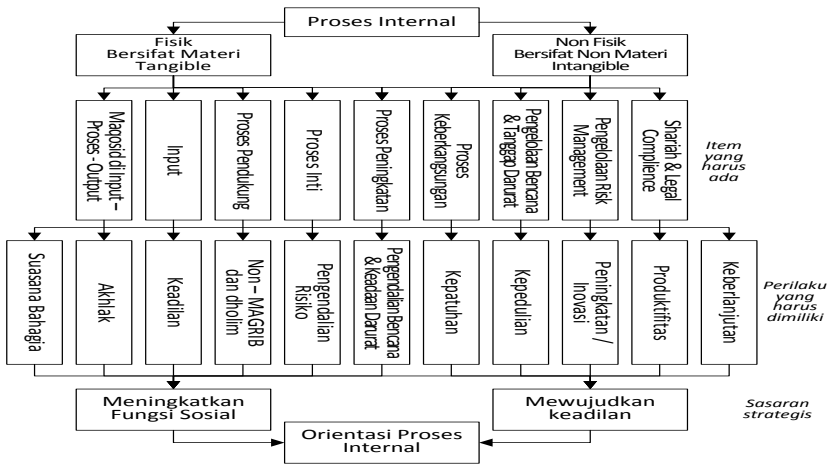
Tabel 4.2 Formulasi *Maslahah Performa* Orientasi Ibadah

Sasaran Strategis	Ukuran
Mewujudkan entitas pelaku ekonomi yang visioner	Keterkaitan visi, misi, nilai dan tujuan kebijakan terhadap maqasid
Mewujudkan entitas	Temuan audit

pelaku ekonomi yang patuh dan konsisten	Waktu Penyusunan <i>code of conduct</i>
Menciptakan entitas pelaku ekonomi yang memiliki fleksibilitas dan cakap terhadap perubahan	Penyusunan Rencana Jangka Panjang (RKJP)
	Penyusunan Rencana Jangka Pendek (RKAP)

b. Orientasi Proses Internal dalam *Public Policy Objective*

Public policy objective yang kedua ialah bagaimana seluruh kebijakan publik mampu menjalankan proses internal sehingga dapat memberi perlindungan terhadap jiwa mulai dari terpenuhinya rasa aman dan nyaman dalam seluruh lapisan masyarakat. Belanja publik pada bidang ini diarahkan pada penegakan hukum yang adil bagi seluruh rakyat. Setiap orang yang diduga bersalah akan mendapatkan advokasi yang layak untuk mendapatkan pembelaan hukum secara adil. Kebijakan yang berorientasi pada perlindungan jiwa akan mengantarkan pada perlindungan dan jaminan sosial masyarakat



Gambar 4.3 Orientasi Proses Internal dalam *Public Policy Objective*

Dengan dua sasaran strategis yaitu meningkatkan fungsi sosial dan mewujudkan keadilan, maka formulasi *Maslahah Performa* yaitu sebagai berikut:

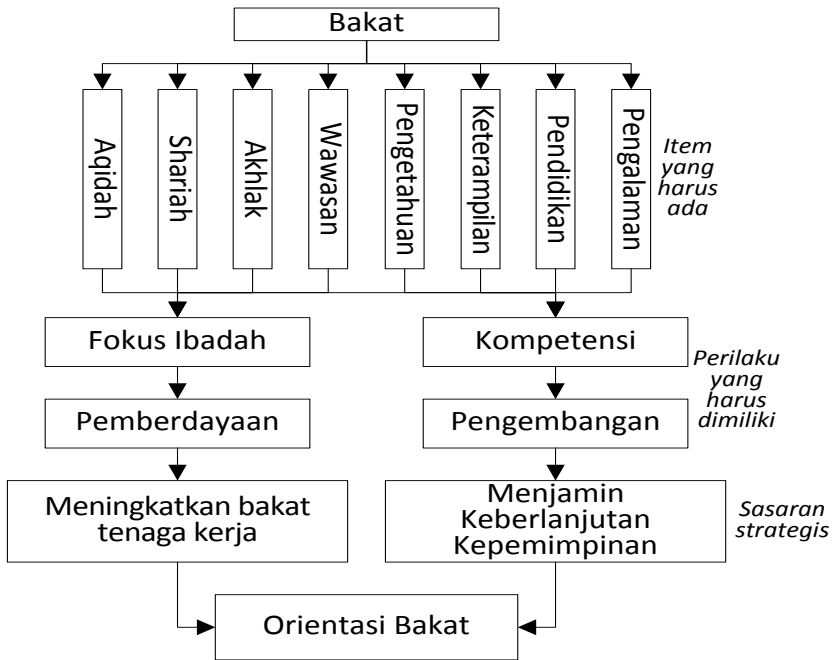
Tabel 4.3 Formulasi *Maslahah Performa* Orientasi Proses Internal

Sasaran Strategis	Ukuran	Formula
Mewujudkan Keadilan	Reformasi administrasi perpajakan	Sensus kepatuhan perpajakan
	Penerapan teknologi informasi dalam pelayanan perpajakan (on-line payment, e-SPT, e-filing, e-registration)	One day service
	Mengurangi subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap	Rasio utang terhadap PDB
Meningkatkan Fungsi Sosial	Pengeluaran Dana CSR	Dana CSR/Total Pengeluaran
	Pembayaran zakat	Dana Zakat tahun ini/Dana zakat tahun lalu

c. Orientasi Bakat dalam *Public Policy Objective*

Public policy objective yang ketiga ialah bagaimana seluruh kebijakan publik mampu meningkatkan bakat generasi-generasi yang akan datang. Pemerintah harus menetapkan kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada perlindungan keturunan dengan terjaminnya kebutuhan generasi mendatang. Eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan akan mengancam generasi di masa mendatang, sehingga kebijakan yang diambil masa sekarang harus berorientasi jangka panjang. Kegiatan-

kegiatan apa saja yang harus dilakukan untuk meningkatkan bakat para tenaga kerja, sehingga hal ini akan menjamin keberlangsungan para tenaga kerja dan dapat menurun kepada para generasi mendatang.



Gambar 4.4 Orientasi Bakat dalam *Public Policy Objective*

Dengan dua sasaran strategis yaitu meningkatkan bakat tenaga kerja dan menjamin keberlanjutan kepemimpinan, maka formulasi *Maslahah Performa* yaitu sebagai berikut:

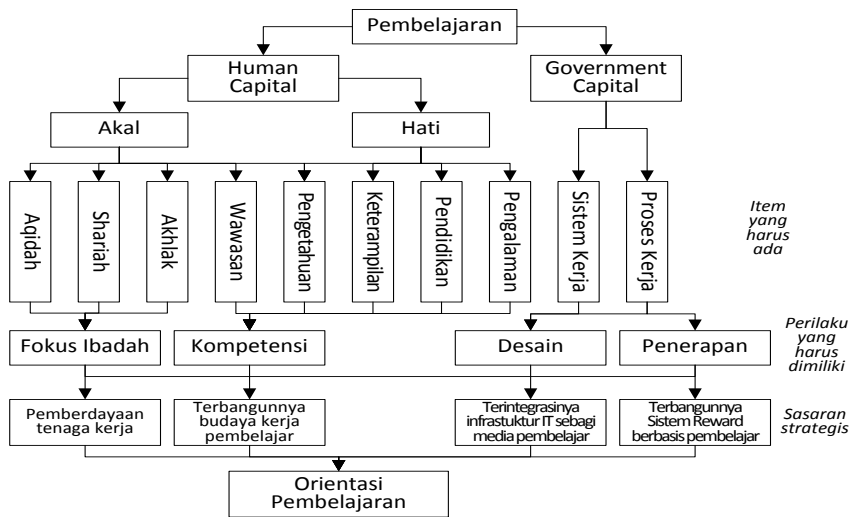
Tabel 4.4 Formulasi *Maslahah Performa* Orientasi Bakat

Sasaran Strategis	Ukuran	Formula
Meningkatkan bakat tenaga kerja	Pengadaan pelatihan tenaga kerja	Dana alokasi pelatihan tenaga kerja
Menjamin	Jumlah tenaga kerja berbakat	Jumlah tenaga kerja

keberlanjutan kepemimpinan	yang memiliki sertifikasi keahlian	berbakat bersertifikasi keahlian
----------------------------	------------------------------------	----------------------------------

d. Orientasi Pembelajaran dalam *Public Policy Objective*

Public policy objective yang keempat ialah bagaimanakebijakan publik mampu menciptakan kegiatan pembelajaran bagi akal dan hati. Kebijakan publik harus berorientasi pada perlindungan akal dengan belanja publik pemerintah menjamin setiap individu mendapatkan hak-hak pendidikannya dari sejak usia dini sampai universitas. Dari aspek lainnya adalah memastikan tidak ada peredaran narkoba, miras, pornografi dan lainnya yang dapat merusak akal manusia di tengah masyarakat;



Gambar 4.5 Orientasi Pembelajaran dalam *Public Policy Objective*

Dengan empat sasaran strategis yaitu pemberdayaan tenaga kerja, terbangunnya budaya kerja pembelajar, terintegrasinya infrastruktur IT sebagai media pembelajaran dan terbangunnya

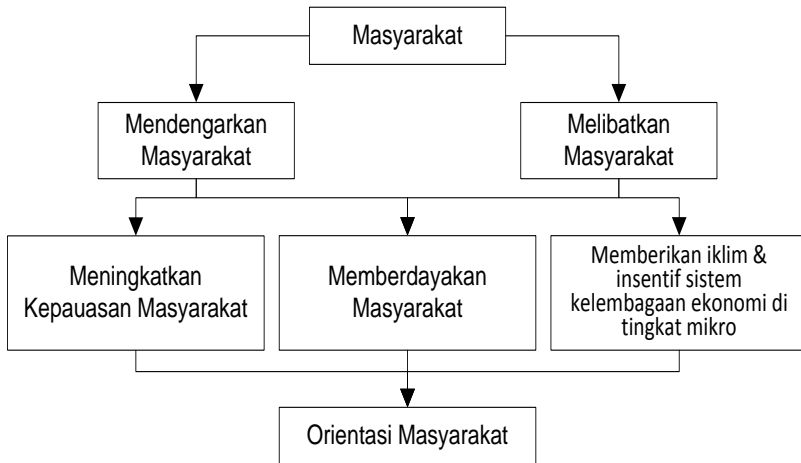
sistem *reward* berbasis pembelajaran, maka formulasi *Masalah Performa* yaitu sebagai berikut:

Tabel 4.5 Formulasi *Masalah Performa* Orientasi Pembelajaran

Sasaran Strategis	Ukuran	Formula
Pemberdayaan tenaga kerja	Jumlah improvement yang dilakukan/tahun	Improvement/unit kerja
Terbangunnya budaya kerja pembelajar	Jumlah sharing knowledge	Sharing knowledge/bulan/unit kerja
Terintegrasinya infrastruktur IT sebagai media pembelajar	Waktu memproses analisis data respon pelanggan	Pelayanan 24 jam sehari 7 hari seminggu
Terbangunnya sistem reward berbasis pembelajar	Tunjangan keahlian bahasa	1 X Take home pay/bahasa

e. Orientasi Masyarakat dalam *Public Policy Objective*

Public policy objective yang kelima ialah bagaimanakebijakan publik mampu menciptakan masyarakat yang sejahtera. Kebijakan publik yang dilakukan harus mampu meningkatkan kepuasan masyarakat dengan ukuran indeks kepuasan masyarakat. Indeks ini akan menunjukkan kepuasan masyarakat dalam pemberlakuan kebijakan-kebijakan yang hadir di masyarakat, kepuasan terhadap fasilitas pelayanan dan personalia pemerintahan, sehingga pemerintahan mampu memberikan iklim dan insentif dalam mengembangkan sistem ekonomi di tingkat mikro.



Gambar 4.6 Orientasi Masyarakat dalam *Public Policy Objective*

Dengan sasaran-sasaran strategis di atas, maka formulasi *Maslahah Performa* yaitu sebagai berikut:

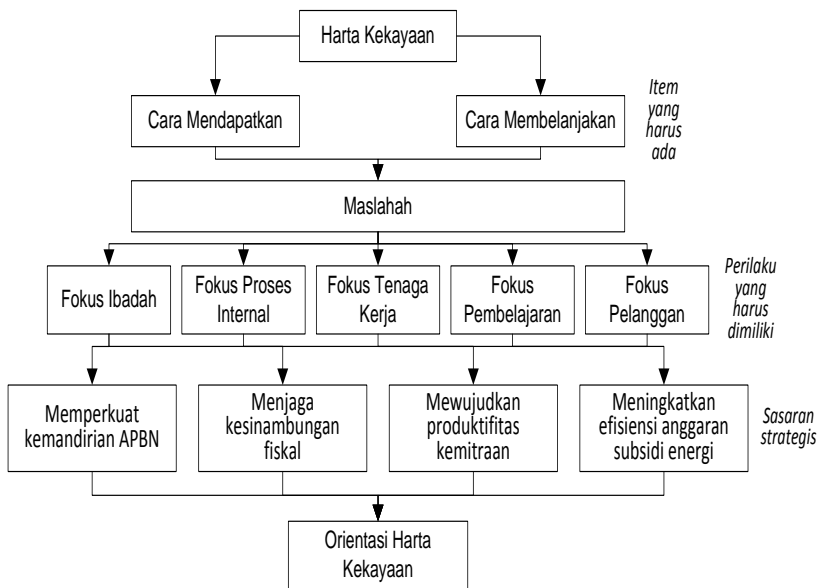
Tabel 4.6 Formulasi *Maslahah Performa* Orientasi Masyarakat

Sasaran Strategis	Ukuran	Formula
Meningkatkan kepuasan masyarakat	Indeks kepuasan masyarakat	Survey kepuasan masyarakat
Memberdayakan masyarakat	Waktu respon terhadap keluhan masyarakat	One day service
Memberikan iklim dan insentif terhadap perwujudan sistem kelembagaan ekonomi di tingkat mikro	Pembentukan unit-unit usaha yang bersifat kekeluargaan dan kerjasama	Jumlah Koperasi, Usaha Mikro, Usaha Kecil

f. Orientasi Harta Kekayaan dalam *Public Policy Objective*

Public policy objective yang terakhir ialah bagaimana kebijakan publik mampu mendapatkan harta kekayaan dan membelanjakan harta kekayaan dengan berdasarkan prinsip syariah. Kebijakan publik yang berorientasi pada perlindungan harta belanja publik pemerintah dapat dilakukan dengan memastikan pemerataan pertumbuhan ekonomi di tengah masyarakat. Penguasaan aset dan kekayaan oleh segelintir kelompok serta tidak dilaksanakannya zakat merupakan kebijakan yang dapat menambah kesenjangan yang bisa berdampak pada kerusakan dan keburukan. Jika pilar *maqashid syari'ah* diabaikan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik maka akan terjadi kehidupan yang timpang.

Gambar 4.7 Orientasi Harta Kekayaan dalam *Public Policy Objective*



Dengan empat sasaran strategis yaitu memperkuat kemandirian APBN, menjaga kesinambungan fiskal, mewujudkan produktifitas kemitraan dan pemberian fleksibilitas dan deskresi untuk meningkatkan efisiensi anggaran subsidi energi, maka formulasi *Maslahah Performa* yaitu sebagai berikut:

Tabel 4.7 Formulasi *Maslahah Performa* Orientasi Pembelajaran

Sasaran Strategis	Ukuran	Formula
Sasaran Strategis	Ukuran	Formula
Memperkuat kemandirian APBN	Pendapatan negara meningkat lebih cepat daripada belanja negara	Income > Outcome
Menjaga kesinambungan fiskal	Defisit menurun	-
Mewujudkan produktifitas kemitraan	Kesehatan Keuangan Mitra	Tepat waktu
Pemberian fleksibilitas dan deskresi untuk meningkatkan efisiensi anggaran subsidi energi	<ul style="list-style-type: none"> - Peniadaan pasal larangan penyesuaian harga BBM - Pengendalian subsidi listrik 	-

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Kajian ini mengusulkan kerangka *Masalah Performa* sebagai sistem pengelolaan harta dalam rangka menyoroti kontribusinya terhadap isu-isu kontemporer mengenai kebijakan publik dalam kaitannya terhadap sistem ekonomi Islam. Dalam menentukan kebijakan publik, pemerintah diharapkan mampu menciptakan masalah bagi masyarakat.

Masalah adalah konsep bersifat kualitatif. Dibutuhkan metodologi yang tepat untuk mengukur penerapan kemaslahatan di dalam sebuah pemerintahan. Diperlukan keberadaan skor kuantisasi untuk mengelola kinerja pemenuhan kebutuhan dasar pemerintahan. Sistem yang dimaksud adalah sistem pengelolaan kinerja pemerintahan berbasis *maqasid syariah* atau disebut pula dengan *Masalah Performa*. Hal tersebut dapat dilakukan dengan mempertimbangkan enam orientasi kemaslahatan, yaitu:

- a. Orientasi ibadah sebagai cara pandang atas terjaga dan terpeliharanya agama di dalam pemerintahan.
- b. Orientasi proses internal sebagai cara pandang atas terjaga dan terpeliharanya jiwa pemerintahan.
- c. Orientasi bakat sebagai cara pandang atas terjaga dan terpeliharanya keturunan.
- d. Orientasi pembelajaran sebagai cara pandang atas terjaga dan terpeliharanya akal.
- e. Orientasi masyarakat sebagai cara pandang atas terjaga dan terpeliharanya hubungan pemerintah dengan masyarakat.
- f. Orientasi harta kekayaan sebagai cara pandang atas terjaga dan terpeliharanya harta.

Keberadaan sistem kinerja MaP ini masih perlu digali lebih dalam lagi. Diperlukan pengembangan standarisasi penilaian (*assessment*) untuk menilai kinerja MaP pemerintahan. Pengembangan dilakukan dengan membuat

instrumen pengukuran MaP, menentukan interval penilaian kemaslahatan dan kriteria

DAFTAR PUSTAKA

Abu Zahrah, M. (1958). *Ushul Al-Fiqh*. Cairo: Darul Fikri al-Araby

Al-Allaf, M. (2012). *The objectives (Maqasid) of the Islamic divine law*. Unpublished paper

Al-Ghazali, A. (1937). *Al-Mustasfa*. Cairo: al-Maktabah al-Tijariyyah al-Kubra.

Al-Najjar, A. (2006). *Maqasid al-shari'ah bi-ab'adjadidah*. Beirut: Dar al-Gharb al-Islami.

Antonio, Muhammad Syafi'i, Yulizar D. Sanrego and Muhammad Taufiq, 2012, *An Analysis of Islamic Banking Performance: Maqasid Index Implementation in Indonesia and Jordania*, Journal of Islamic Finance, 1(1), 12-29.

Ascarya dan Raditya Sukamana, 2014, *Modeling Islamic Financial Institution Performance Measurement Based On Maqashid Al-Shariah*, Proceedings of Developing A Framework for Maqasid Al-Sharia-Based Index of Socio-Economic Development, Vol.II,523-549.

Bedoui, H, 2012, *Shari'a-Based Ethical Performance Measurement Framework*, Paris: Chairs for Ethics and Financial Norms.

Bedoui, H, and Mansour, W, 2013, *Islamic Banks Performance and Maqasid al-Shari'ah*. Japan: The 9th Asia-Pacific Economic Association Conference

Dusuki, Ashraf. (2011). *The Framework Of Maqasid Al-Shariah And Its Implications For Islamic Finance*. ISRA Research Paper (No: 22/2011).

Firdaus, Achmad. (2014). *Maslahah Performa*, Yogyakarta: Deepublishing.

- _____. (2012). *Maslaha Scorecard, Sistem Pengukuran Kinerja Bisnis Berbasis Maqosid Shariah*, Paper of Islamic Economics and Finance Research Forum (ISEFRF): New Era of Indonesian Islamic Economics and Finance
- Firdaus, Achmad dan Ernawan Prianto, Tanpa Tahun, *Pengukuran Kinerja Bisnis Berbasis Shari'ah dengan Masalahah Scorecard (MaSC)*
- Firdaus, Achmad dan Nurizal Islamil, Tanpa Tahun, *Using Masalahah Performa As Wealth Management System*, tidak dipublikasikan.
- Ghazanfar, Mohammad S. dan Abdul Azim Islahi. (1997) Economic Thought of Al-Ghazali (450-505 A.H. / 1058-1111 A.D.). *Islamic Economics Research Series*, King Abdulaziz University.
- Hameed, Shahul et al., 2004, *Alternative Disclosure and Performance Measures for Islamic Banks*.Malaysia: IIUM
- Haniffa, Roszaini and Mohammad Hudaib, 2007, *Exploring the Ethical Identity of Islamic Banks via Communication in Annual Reports*, Journal of Business Ethics, 76, 97-116
- Herman, *Menggagas Islamic Wealth Management*, Suara Karya, 13 Mei 2013, diakses pada 04 September 2014 pukul 10.58
- Ibn Ashur, M. (1945/2006).*Treatise on Maqasid al-Sahri'ah*. [translation]. Washington: International Institute of Islamic Thought.
- Kuppusamy, Mudiarasan, Saleha, Ali Salman dan Samudhram, Ananda, 2010 *Measurement of Islamic Banks Performance Using a Shariah Conformity and Profitability Model*. Jurnal Review of Islamic Economics, Vol. 13, No. 2, 35-48.

- Mohammed, Dzuljastri dan Taib, 2008, *The Performance Measures of Islamic Banking Based on the Maqashid Framework*, Paper of IIUM International Accounting Conference (INTAC IV)
- Mohammed, Mustafa Omar dan Taib, Fauziah Md, 2009, *Testing The Performance Measured Based on Maqashid al-Shariah (PMMS) Model on 24 Selected Islamic and Conventional Banks*. Malaysia: IIUM.
- Sulaiman, Ruslinda. (2011). *Realising Maqasid Al-Shariah in Islamic Financial Planning*. *The 4E Journal* 11, No. 1, 1Q: 13-17.
- Zidan, Ahmad. (1997). *Al-Ghazali's Ihya' Ulum al-Din, revitalization of The Sciences of Religion*. Islami Inc. for Publishing and Distribution: Cairo Egypt.