

PARTISIPASI *STAKEHOLDER* DALAM PERWAKAFAN

(Studi Kasus di RS Roemani, YBWSA,

dan Masjid Agung Semarang)



DISERTASI DOKTOR

Dibuat dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan

Untuk memperoleh gelar Doktor Studi Islam/Wakaf

Oleh

ACHMAD ARIEF BUDIMAN

NIM: 085113004

PROGRAM DOKTOR STUDI ISLAM/HUKUM WAKAF

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) WALISONGO SEMARANG

2017



KEMENTERIAN AGAMA RI
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
PASCASARJANA

Jl. Walisongo 3-5 Semarang 50185, Ttl./Fax: 024--7614454, 70774414

FDD-38

PENGESAHAN MAJELIS PENGUJI UJIAN TERBUKA

Yang bertandatangan di bawah ini menyatakan bahwa disertasi saudara:

Nama : ACHMAD ARIEF BUDIMAN

NIM : 085113004

Judul : PARTISIPASI STAKEHOLDER DALAM PERWAKAFAN (Studi Kasus di RS Roemani, YBWSA, dan Masjid Agung Semarang)

telah diujikan pada 22 Juni 2016 dan dinyatakan:
LULUS

dalam Ujian Terbuka Disertasi Program Doktor sehingga dapat dilakukan Yudisium Doktor.

NAMA	TANGGAL	TANDATANGAN
<u>Dr. H. A. Hasan Asy'ari Ulama'i, M.Ag.</u> Ketua/Penguji	22 Juni 2016	
<u>Dr. H. Abdul Ghofur, M.Ag.</u> Sekretaris/Penguji	22 Juni 2016	
<u>Prof. Dr. H. Muhibbin, M.Ag.</u> Promotor/Penguji		
<u>Dr. H. M. Nafis, M.A.</u> Kopromotor/Penguji		
<u>Prof. Dr. H. Khoiruddin Nasution, M.A.</u> Penguji	22 Juni 2016	
<u>Prof. Dr. H. Suparman Syukur, M.A.</u> Penguji	22 Juni 2016	
<u>Dr. H. Imam Yahya, M.Ag.</u> Penguji	22/6/16	
<u>Prof. Dr. H. Muslich Shabir, M.A.</u> Penguji	22/6 2016	

PERNYATAAN KEASLIAN

DENGAN PENUH KEJUJURAN DAN TANGGUNG JAWAB, PENULIS MENYATAKAN BAHWA DISERTASI INI TIDAK BERISI MATERI YANG TELAH PERNAH DITULIS OLEH ORANG LAIN ATAU DITERBITKAN, KECUALI INFORMASI YANG TERDAPAT DALAM REFERENSI YANG DIJADIKAN BAHAN RUJUKAN DALAM PENELITIAN INI.

SEMARANG, 15 APRIL 2016
PENULIS

ACHMAD ARIEF BUDIMAN
NIM: 085113004

ABSTRAK

Wakaf merupakan lembaga filantropi Islam yang seharusnya menerapkan tata kelola yang baik agar manfaat wakaf optimal. Salah satunya dengan memberikan kesempatan bagi *stakeholder* untuk berpartisipasi. Tetapi dalam realitasnya partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan masih sangat rendah. Hal ini karena belum terbangunnya kesadaran pihak pengelola (*nāzīr*) dalam memberikan kesempatan *stakeholder* untuk berpartisipasi. Faktor lain disebabkan ketidaktahuan *stakeholder* akan hak yang dimilikinya dalam pengelolaan wakaf.

Jenis penelitian disertasi ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan *good governance*. Sampel dalam penelitian ini adalah lembaga-lembaga wakaf yang memiliki variasi dan dinamika pengelolaan, profesionalitas, serta keterwakilan lembaga. Penelitian dilakukan di Rumah Sakit Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS). Dari lembaga-lembaga wakaf tersebut ditentukan *stakeholder* wakaf yaitu: *wāqif*, *mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat. Metode penelitian yang dipakai adalah deskriptif analitis, yaitu metode yang memusatkan pada penemuan fakta-fakta (*fact finding*) sebagaimana keadaan sebenarnya.

Temuan penelitian disertasi ini adalah: *Pertama*, Dasar partisipasi kecuali dimotivasi oleh kesadaran dan kepentingan *stakeholder* juga dikarenakan adanya regulasi dan sistem yang dibangun lembaga wakaf. Namun, belum semua lembaga wakaf memiliki sistem yang mendukung partisipasi *stakeholder*. *Kedua*, Bentuk partisipasi *stakeholder* di tiga lembaga wakaf meliputi; partisipasi dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan program, pengambilan manfaat, dan pengawasan. Adapun partisipasi *stakeholder* dikelompokkan dalam beberapa pola: (1) Berdasarkan inisiatifnya partisipasi *stakeholder* di RS Roemani dan MAS berasal dari *stakeholder* sendiri, sedangkan di YBWSA inisiatif selain berasal dari *stakeholder* juga dari lembaga wakaf, (2) Berdasarkan cara partisipasinya, *stakeholder* di tiga lembaga wakaf melakukan partisipasi secara langsung. Kecuali partisipasi *mauqūf ‘alaih* di RS Roemani yang dilakukan secara tidak langsung (3) Berdasarkan identifikasinya partisipasi *stakeholder* di RS Roemani dan YBWSA dilakukan secara tunggal, sementara di MAS dilakukan secara berkoalisi. *Ketiga*, Partisipasi *stakeholder* telah berkontribusi dalam penguatan kelembagaan wakaf, penjagaan dan produktifitas aset wakaf, dan terbangunnya kesadaran *stakeholder*. Meski demikian partisipasi *stakeholder* belum merupakan sistem yang integral. Partisipasi masih bersifat sporadis dan parsial. Akibatnya tata kelola lembaga wakaf belum optimal dalam mewujudkan wakaf yang produktif.

Kata Kunci: partisipasi, *stakeholder*, pengelolaan wakaf

ABSTRACT

Waqf is one of Islamic philanthropy institutions which is supposed to be well managed in order to optimize its profits. One of the ways is providing an opportunity for the stakeholders to participate. In reality, nevertheless, the stakeholder participation in *waqf* is still considered low. This is due to the unawareness of the management (*nazir*) in supporting the stakeholders to take part. Another cause is the stakeholder lack of knowledge about their rights in the management of *waqf*.

This dissertation is a qualitative research employing good governance approach. The samples of the research are the institutions of *waqf* having various and dynamic management, professionalism, and representativeness. The research was conducted in Roemani Hospital, Yayasan Badan Waqaf Sultan Agung (YBWSA – Waqf Board Foundation of Sultan Agung), and Agung Mosque of Semarang (MAS). Stakeholders which are selected from the institutions are *waqif*, *mauquf alaih*, the government, and the society. This research applies analytical descriptive, a method that focuses on facts finding according to the factual condition.

The dissertation reveals that: (1) the influencing factors of the stakeholder participation in those three waqf institutions are divided into two, the one of the *waqf* institutions and the other is of the stakeholders. From the *waqf* institutions, the participation is supported by the regulations and the system that is developed by the institutions. However, not all *waqf* institution has such a system that supports the stakeholder participation. Meanwhile, from the stakeholder side, they take part by the reasons of profession, religiosity, social, as well as right fulfillment; (2) the stakeholder participation in *waqf* institutions take the form of participating in decision making, program implementation, utilization, and supervision; (3) stakeholder participation has contributed to strengthen the *waqf* institutions, maintenance, and productivities of the assets of waqf, as well as developing stakeholder awareness. Nevertheless, stakeholder participation is not yet an integral system. It is still sporadic and partial. As the results, the management has not been able to optimally actualize productive *waqf*.

Key words: participation, *stakeholder*, *waqf* management

ملخص

الوقف باعتباره كالمؤسسة الخيرية الإسلامية ينبغي أن يطبق الإدارة المثالية استفادةً كاملةً على النحو الأمثل، ومنها أن يُفضّل فرصًا لمشاركة أصحاب المصلحة في عملياته. نظرا إلى الواقع، أن مشاركة أصحاب المصلحة فيه لا تزال منخفضة جدًا. وهذا يرجع إلى عدم اهتمام الناظر في توفير فرصٍ لمشاركة أصحاب المصلحة فيه. والسبب الآخر، عدم معرفة أصحاب المصلحة بحقهم في إدارة الوقف

نوع البحث في هذه الأطروحة بحث كفيّ مع استخدام التقريب "الإدارة الرشيدة" (*good governance*). أما عيّنة البحث هي المؤسسات الوقفية ذات جملة الإدارية مع ديناميّاتها والمهنية، وتمثيل كيانها المؤسسي. جرى البحث في مستشفى "روماني"، و المؤسسة الوقفية "سلطان أجونج"، و "الجامع الكبير سيمارانج". ومن هذه المؤسسات تمّ تعيين أصحاب المصلحة التي تشمل على : الواقف والموقوف عليه والحكومة والمجتمع. أما منهج البحث كان تحليلًا وصفيًا الذي يركّز على اكتشاف الحقائق الظاهرة.

أما نتائج البحث في هذه الأطروحة كالاتي : (1) أساس المشاركة لا يدعم بوعي أصحاب المصلحة واهتمامهم فحسب، وأيضًا كان من وجود قوانين وأنظمة التي وضعتها المؤسسات. ومع ذلك، ليست المؤسسات الوقفية لديها أنظمة التي تفضّل مشاركة أصحاب المصلحة. (2) مشاركة أصحاب المصلحة في هذه المؤسسات الوقفية الثلاثة تتشكّل على نوع مشاركتهم في أخذ القرار، وتنفيذ البرنامج، والاستفادة، والمراقبة. ومشاركة أصحاب المصلحة تنقسم إلى قسمين، وهما (أ) بناء على رغبتهم تتطلّع مشاركة أصحاب المصلحة في مستشفى "روماني" و "الجامع الكبير سيمارانج" من أنفسهم. بخلاف ما في المؤسسة الوقفية "سلطان أجونج"، بأن المشاركة تأتي من أصحاب المصلحة والمؤسسة. (ب) بناء على طريقة المشاركة، أن أصحاب المصلحة في هذه المؤسسة الثلاثة كانت تتحقّق بطريق مباشر، إلا مشاركة الموقوف عليه في مستشفى "روماني" التي تأتي بطريق غير مباشر. (ج) بناء على تعريف المشاركة، أن مشاركة أصحاب المصلحة في مستشفى "روماني" والمؤسسة الوقفية "سلطان أجونج" تتّصف إنفرادية، أما في "الجامع الكبير سيمارانج" كانت تحالفية. (3) مشاركة أصحاب المصلحة لها دور في تعزيز المؤسسات الوقفية ومراقبتها وإنتاجية الثروات الوقفية، ورفع وعي أصحاب المصلحة ومع ذلك، أن مشاركة أصحاب المصلحة في عمليات الوقف ليست متكاملة مع أن مشاركتهم لا تزال متفرقة وجزئية. ومما يترتب على هذا الواقع، أنّ إدارة هذه المؤسسات الوقفية لا تتحقّق بطريق أمثل في تحقيق الأوقاف الإنتاجية

الكلمات الرئيسية : المشاركة ، أصحاب المصلحة ، إدارة الوقف

PERSEMBAHAN

Disertasi ini dipersembahkan untuk:

Almarhum Ayahanda Moch Nawawi Achmad dan almarhumah Ibunda Ma'rifah yang telah memberikan hal terbaik dalam hidup penulis berupa kasih sayang dan ketulusan. *Allāhumaghfirlahumā warḥamhumā*

kamā rabbayanī saghīra.

Guru-guruku yang menjadi pembuka gerbang pengetahuan sepanjang hidup.

Almarhum Bapak H. Alif Harjuna dan Ibu Hj. Sunarni.

Isteri tercinta Islamiyati, S.Ag. MSI. MH.

Buah hatiku, Achmad Zulfa Andikatama dan Sajida Sulthana Alfia Rahma.

KATA PENGANTAR

Alḥamdulillāh Rabb al-‘Alamīn. Hanya dengan ridha dan inayah-Nya penulis dapat menyelesaikan disertasi yang mengkaji masalah berjudul “*PARTISIPASI STAKEHOLDER DALAM PERWAKAFAN (Studi Kasus di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung, dan Masjid Agung Semarang)*”. Disertasi ini merupakan salah satu tugas akademik untuk memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar Doktor di Program Pascasarjana UIN Walisongo Semarang. Tema penelitian disertasi di atas penulis pilih terkait dengan fokus studi di Konsentrasi Wakaf, sehingga menjadi keharusan bagi mahasiswa untuk melakukan kajian dalam persoalan wakaf, baik berkaitan dalam aspek hukum maupun implementasi pengelolaan perwakafan.

Permasalahan yang berkaitan dengan persoalan perwakafan dalam diskursus hukum Islam sangat kompleks. Menegaskan hal tersebut Muhammad al-Kabisi membuat analogi ketika kita akan mengkaji persoalan perwakafan, maka ibaratnya kita sedang memasuki hutan belantara yang sangat luas. Pernyataan al-Kabisi tersebut bukan tanpa alasan, sebab dalam konteks saat ini kajian-kajian dalam bidang perwakafan mengalami perkembangan yang pesat dalam berbagai perspektif, baik dari perspektif yuridis, manajemen, sosial, maupun politik. Implikasi dari semakin berkembangnya kajian tentang perwakafan itu, maka kajian-kajian yang diangkat tidak sebatas pada problem legalitas, seperti mengenai kebolehan perubahan substansi dan peruntukan benda wakaf, atau bisa tidaknya aset yang *intangible* dapat dijadikan objek wakaf, tetapi kajian perwakafan sudah memasuki ranah yang variatif, seperti perlunya kemitraan (*partnership*) dalam pemberdayaan wakaf, maksimalisasi kontribusi perwakafan dalam pemberdayaan masyarakat, termasuk bagaimana dalam pengelolaan wakaf diberikan ruang partisipasi bagi *stakeholder* untuk ikut terlibat dalam perwakafan.

Pengelolaan wakaf yang mengakomodasi eksistensi *stakeholder* mencerminkan kinerja lembaga wakaf yang profesional. Pendekatan *stakeholder* ini akan memberi dampak positif bagi lembaga wakaf dan *stakeholder*, yang pada

akhirnya akan menjamin keberlangsungan eksistensi lembaga wakaf. Sebaliknya, apabila pendekatan *stakeholder* ini diabaikan, maka akan berimplikasi pada semakin lemahnya kepercayaan (*trust*) masyarakat pada lembaga pengelola wakaf. Dengan demikian, kajian disertasi ini tidak hanya diorientasikan sebagai upaya pengembangan wawasan ilmiah akademik, namun diharapkan juga berfungsi sebagai langkah kongkrit memberikan penawaran solutif atas problem-problem sosial, yuridis, dan implementasi pengelolaan wakaf.

Penulis memahami bahwa penelitian ini bisa berhasil tidak lain karena andil dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan apresiasi setinggi-tingginya kepada pihak-pihak yang berperan dalam penelitian disertasi ini, terutama kepada:

1. Promotor Bapak Prof. Dr. H. Muhibbin, M.Ag. dan Co Promotor Bapak Dr. H. Muhammad Nafis, MA. yang penuh kesabaran dan tidak pernah merasa lelah membimbing dan melecut penulis agar segera menyelesaikan studi ini.
2. Rektor UIN Walisongo Bapak Prof. Dr. H. Muhibbin, M.Ag. yang telah memberikan kesempatan penulis untuk mengikuti studi ini.
3. Direktur Program Pascasarjana UIN Walisongo Bapak Prof. Dr. H. Ahmad Rofiq, MA.
4. Dekan Fakultas Syari'ah UIN Walisongo Dr. H. Akhmad Arif Junaidi, M.Ag. yang memberikan dorongan dan semangat kepada penulis agar segera menyelesaikan studi.

Terima kasih juga penulis haturkan kepada Bapak Prof. Dr. H. Ibnu Hadjar, MA. yang selama menjabat sebagai Direktur Pascasarjana UIN Walisongo selalu bersikap penuh perhatian kepada mahasiswa yang belum lulus dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan studi. Tidak lupa pula penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada para responden penelitian yang telah berkenan memberikan data yang diperlukan penulis dalam penelitian ini, terutama di lingkungan PDM Kota Semarang, RS Roemani Muhammadiyah Semarang, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS), Waqaf An-Nur Corporation (WANCorp) Johor Bahru Malaysia. Mereka adalah: Bapak KH. Ali Mufiz M.P.A., Bapak Dr. H. Noor Achmad, Bapak Hasan Thoha, Bapak dr. H.

Masyhudi, AM. M.Kes. M.M., Bapak Taufik Rahman, Bapak Agus Fathuddin Yusuf, Ibu Gadis Shofiah, Ibu Chuwaisoh, Bapak Irsyadul Halim, Bapak Cecep Muhammad Ismail, Bapak Muhaimin, Bapak Mustamaji, Bapak Bejo Paiman, Bapak Dr. Didiek A. Supadie, Bapak Hamzah Rifqi, Bapak Dr. Fattah Santoso, Bapak Prof. Dr. Yusuf Suyono, Bapak Abdul Wahid, Bapak Wartono, Bapak H. Azhar Yusuf S.E. MM., Ibu Norishah Binti Mohd Seth, dan Bapak Mohammad Nazaruddin, serta pihak-pihak yang membantu kelancaran pelaksanaan penelitian disertasi ini.

Selanjutnya penulis juga mengucapkan rasa terima kasih tak terhingga kepada kedua orang tua penulis, Moh Nawawi Achmad dan Ma'rifah yang telah membimbing dan mendidik dengan kasih sayang, sehingga penulis mampu menyelesaikan pendidikan tertinggi yang membanggakan ini. Khusus kepada isteri tercinta Islamiyati, MSI. dan kedua buah hati yang selalu memberikan inspirasi bagi penulis dalam menyelesaikan studi yaitu Achmad Zulfa Andikatama dan Sajida Sulthana Alfia Rahma, penulis patut mengucapkan terima kasih atas segala pengertian selama penulis merampungkan disertasi ini. Demikian juga kepada keluarga di Temanggung dan Klaten yang dengan motivasi dan doanya selalu menjadi spirit bagi penulis.

Penulis menyadari hasil penelitian disertasi ini masih memiliki banyak kekurangan, baik dari aspek metodologi maupun substansinya, karena itu segala upaya perbaikan sangat penulis hargai. Penulis berharap kajian ini dapat memberi manfaat sebagai salah satu pemecahan problem-problem dan pengembangan pengelolaan perwakafan khususnya di Indonesia.

Am̄n yā Rabb al-‘Alam̄n.

Semarang, 15 April 2016

Achmad Arief Budiman

NIM: 085113004

PEDOMAN TRANSLITERASI HURUF ARAB KE DALAM HURUF LATIN

Pedoman transliterasi Arab-Latin berdasarkan SKB Menteri Agama dan menteri P & K RI Nomor: 158/1987 dan Nomor: 0543 b/U/1987 tertanggal 22 Januari 1988.

I. Konsonan Tunggal

Huruf	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	-	tidak dilambangkan
ب	bā'	B	-
ت	tā'	T	-
ث	sā'	s	s dengan satu titik di atas
ج	Jim	J	-
ح	ḥā'	ḥ	h dengan satu titik di bawah
خ	khā'	Kh	-
د	dāl	D	-
ذ	zāl	Z	z dengan satu titik di atas
ر	rā'	R	-
ز	zāi	Z	-
س	sin	S	-
ش	syin	Sy	-
ص	ṣād	ṣ	s dengan satu titik di bawah
ض	ḍād	ḍ	d dengan satu titik di bawah
ط	ṭā'	ṭ	t dengan satu titik di bawah
ظ	ẓā'	ẓ	z dengan satu titik di bawah
ع	'āin	'	koma terbalik
غ	gāin	G	-
ف	fā'	F	-
ق	qāf	Q	-
ك	kāf	K	-
ل	lām	L	-
م	mim	M	-
ن	nun	N	-
و	wāwu	W	-
ه	ḥā'	H	-
ء	hamzah	Tidak dilambangkan atau '	apostrop, tetapi lambang ini tidak dipergunakan untuk hamzah di awal kata
ي	yā'	Y	-

II. Konsonan Rangkap

Konsonan rangkap termasuk tanda *syaddah*, ditulis rangkap.

Contoh: رَبَّكَ ditulis *rabbaka*

الْحَدُّ ditulis *al-ḥaddu*

III. Vokal

1. Vokal Pendek

Vokal/*harakat fathah* ditulis *a*, *kasrah* ditulis *i*, dan *ḍammah* ditulis *u*.

Contoh: يَضْرِبُ ditulis *yaḍribu*

سُئِلَ ditulis *su'ila*

2. Vokal Panjang

Vokal panjang (*māddah*), yang dalam tulisan Arab menggunakan harakat dan huruf, ditulis dengan huruf dan tanda caron (-) di atasnya: *ā, ī, ū*.

Contoh: قَالَ ditulis *qāla*

قِيلَ ditulis *qīla*

يَقُولُ ditulis *yaqūlu*

3. Vokal Rangkap

a. Fathah + *yā'* mati ditulis *ai*

Contoh: كَيْفَ ditulis *kaifa*

b. Fathah + *wāwu* mati ditulis *au*

Contoh: حَوْلَ ditulis *ḥaula*

IV. Ta' Marbutah (ة) di akhir kata

1. *Ta' marbutah* (ة) yang dibaca mati (*sukūn*) ditulis *h*, kecuali kata Arab yang sudah terserap menjadi bahasa Indonesia, seperti salat, zakat, tobat, dan sebagainya.

Contoh: طَلْحَةَ ditulis *ṭalḥah*

التَّوْبَةَ ditulis *al-taubah*

2. *Ta' marbutah* (ة) yang diikuti kata sandang *al* (ال), jika dibaca terpisah atau dimatikan, ditulis *h*.

Contoh: رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ ditulis *rauḍah al-aṭfāl*

Jika dibaca dihidupkan ditulis *t*. Contoh: رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ ditulis *rauḍatul aṭfāl*

V. Kata sandang Alif + Lam (ال)

1. Kata sandang (ال) diikuti huruf *syamsiyah* ditulis sesuai dengan bunyinya (sama dengan huruf yang mengikutinya, dan dipisahkan dengan tanda [-]).

Contoh: الرَّحِيمِ ditulis *ar-Rahimu*

السَّيِّدِ ditulis *as-sayyidu*

الشَّمْسِ ditulis *asy-syamsu*

2. Kata sandang (ال) diikuti huruf *qamariyah* ditulis *al-* dan dipisahkan tanda [-]) dengan huruf berikutnya.

Contoh: الْمَلِكِ ditulis *al-Maliku*

الْكَافِرُونَ ditulis *al-kāfirūn*

الْقَلَمِ ditulis *al-qalamu*

VI. Kata dalam Rangkaian Frasa atau Kalimat

1. Jika rangkaian kata tidak mengubah bacaan, ditulis terpisah/kata perkata, atau
2. Jika rangkaian kata mengubah bacaan menjadi satu, ditulis menurut bunyi/pengucapannya, atau dipisah dalam rangkaian tersebut.

Contoh: خَيْرُ الرَّازِقِينَ ditulis *khair al-rāziqīn* atau *khairurrāziqīn*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN UJIAN TERBUKA	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
ABSTRAK	iv
PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI	xi
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xviii
DAFTAR GAMBAR	xix
DAFTAR SINGKATAN	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Signifikansi Penelitian	15
D. Telaah Pustaka	16
E. Kerangka Teoritik	21
F. Metode Penelitian	44
G. Sistematika	50
BAB II PERWAKAFAN DAN PARTISIPASI <i>STAKEHOLDER</i>	
 DALAM PERSPEKTIF HUKUM DAN	
 <i>GOOD GOVERNANCE</i>	52
A. Konsep Perwakafan dalam Hukum Islam	
dan Hukum Positif	52
1. Definisi dan Dasar Hukum Perwakafan	52
2. Rukun dan Syarat Wakaf	58

B. Manajemen Pengelolaan Wakaf	73
1. Problem Pengelolaan Wakaf Konvensional	73
2. Manajemen Wakaf Profesional	81
C. Konsep <i>Stakeholder</i> dalam <i>Good Governance</i>	91
1. <i>Good Governance</i>	91
2. <i>Stakeholder</i> dalam <i>Good Governance</i>	98
3. Urgensi Pendekatan <i>Stakeholder</i> dalam Manajemen	104
4. Pendekatan dan Analisis <i>Stakeholder</i>	110
5. <i>Stakeholder</i> Wakaf	127
D. Konsep Partisipasi	139
1. Pengertian Partisipasi	139
2. Urgensi Partisipasi	140
3. Faktor-Faktor Penyebab Partisipasi	142
4. Unsur-unsur Partisipasi	144
5. Bentuk-bentuk Partisipasi	145
6. Fungsi Partisipasi	155
7. Tipe-tipe Partisipasi Masyarakat	156
8. Tingkat Partisipasi Masyarakat	157

BAB III PRAKTEK PENGELOLAAN WAKAF DI RS ROEMANI YAYASAN BADAN WAKAF SULTAN AGUNG, DAN MASJID AGUNG SEMARANG	163
A. Profil Lembaga Wakaf di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung, dan Masjid Agung Semarang	163
1. Rumah Sakit Roemani	164
2. Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung	179
3. Masjid Agung Semarang	184
B. Praktek Pengelolaan Wakaf di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung, dan Masjid Agung Semarang	193
1. Rumah Sakit Roemani	193
2. Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung	212
3. Masjid Agung Semarang	221

C. <i>Stakeholder</i> Wakaf di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung, dan Masjid Agung Semarang	226
1. Rumah Sakit Roemani	226
2. Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung	228
3. Masjid Agung Semarang	230

BAB IV PARTISIPASI *STAKEHOLDER* DALAM PERWAKAFAN DI RS ROEMANI, YAYASAN BADAN WAKAF SULTAN AGUNG, DAN MASJID AGUNG SEMARANG 234

A. Dasar Partisipasi <i>Stakeholder</i> dalam Pengelolaan Wakaf di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung, dan Masjid Agung Semarang	234
1. Dasar partisipasi yang berasal dari lembaga wakaf	234
a. Peraturan perundang-undangan	234
b. Mekanisme organisasi	238
c. Keterwakilan	242
d. Kepemimpinan	243
2. Dasar partisipasi yang berasal dari <i>stakeholder</i>	246
a. Alasan profesi	246
b. Alasan keagamaan dan sosial	247
c. Alasan pemenuhan hak	251
B. Bentuk Partisipasi <i>Stakeholder</i> dalam Perwakafan	252
1. Partisipasi di Lembaga Wakaf	252
a. Rumah Sakit Roemani	253
1) <i>Wāqif</i>	253
2) <i>Mauqūf`alaih</i>	257
3) Pemerintah	261
4) Masyarakat	264
b. Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung	266
1) <i>Wāqif</i>	266
2) <i>Mauqūf`alaih</i> atau masyarakat	266

3) Pemerintah	268
c. Masjid Agung Semarang	270
1) Masyarakat	270
a) Tahap pengembangan wakaf <i>bandha</i> Masjid Agung Semarang	271
b) Tahap pengawasan pengelolaan wakaf <i>bandha</i> Masjid Agung Semarang	281
c) Tahap “kudeta” dan pengalihan pengelolaan wakaf <i>bandha</i> Masjid Agung Semarang	282
2) <i>Mauqūf`alaih</i>	289
3) Pemerintah	293
2. Analisis Bentuk Partisipasi <i>Stakeholder</i> dalam Perwakafan	298
a. Bentuk Partisipasi	299
1) Partisipasi dalam pengambilan keputusan	299
2) Partisipasi pelaksanaan program	301
3) Partisipasi dalam pengambilan manfaat	303
4) Partisipasi dalam pengawasan	304
b. Inisiatif Partisipasi	307
c. Sifat Partisipasi Langsung dan Tidak Langsung	311
d. Partisipasi Tunggal dan Bersinergi atau Berkoalisi	313
e. Identifikasi <i>Stakeholder</i>	315
1) Kepentingan <i>stakeholder</i>	316
2) Kekuatan <i>stakeholder</i>	318
3) Koalisi <i>stakeholder</i>	320
f. Tingkat Partisipasi	326
C. Kontribusi Partisipasi <i>Stakeholder</i> dalam Perwakafan	331
1. Penguatan kelembagaan wakaf	331
2. Penjagaan dan produktifitas aset wakaf	337
3. Terbangunnya kesadaran <i>stakeholder</i>	341

BAB V	PENUTUP	348
	A. Kesimpulan	348
	B. Saran-saran	353
	C. Penutup	354

DAFTAR PUSTAKA

GLOSARI

INDEKS

LAMPIRAN-LAMPIRAN

Transkrip Wawancara dengan Responden

RIWAYAT HIDUP

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Karakteristik kepentingan dan kekuatan <i>stakeholder</i>	119
Tabel 2.2.	Analisis <i>Stakeholder</i>	124
Tabel 3.1.	Daftar tanah wakaf Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung	181
Tabel 3.2.	Daftar perolehan tanah Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung	182
Tabel 4.1.	Partisipasi <i>stakeholder</i> dalam pengambilan keputusan	301
Tabel 4.2.	Partisipasi <i>stakeholder</i> dalam pelaksanaan program	302
Tabel 4.3.	Partisipasi <i>stakeholder</i> dalam pengambilan manfaat	304
Tabel 4.4.	Partisipasi <i>stakeholder</i> dalam pengawasan	306
Tabel 4.5.	Inisiatif pemberian kesempatan partisipasi kepada <i>stakeholder</i> oleh lembaga wakaf	310
Tabel 4.6.	Sifat partisipasi langsung (L) dan tidak langsung (TL) <i>stakeholder</i>	312
Tabel 5.1.	Pola Partisipasi	351

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1.	Karakteristik <i>Sgood Governance</i>	97
Gambar 2.2.	<i>Stakeholder</i> Primer	99
Gambar 2.3.	<i>Stakeholder</i> Sekunder	100
Gambar 2.4.	Hubungan Antar <i>Stakeholder</i>	101
Gambar 2.5.	Analisis <i>Stakeholder</i>	125
Gambar 2.5.	Hubungan Antar <i>Stakeholder</i> Wakaf	128
Gambar 2.6.	Tingkat partisipasi masyarakat	157
Gambar 3.1.	Struktur Kelembagaan Lembaga Pengelola Wakaf RS Roemani	166
Gambar 3.2.	Jalur Koordinasi RS Roemani dan PAY PDM Kota Semarang Periode Muktamar ke-44 dan ke-46	167
Gambar 3.3.	Jalur Koordinasi RS Roemani dan PAY PDM Kota Semarang Periode Muktamar ke-45	168
Gambar 3.4.	Kegiatan YBWSA	213
Gambar 4.1.	Aktivitas strategis RSI Sultan Agung 2011-2015	240

DAFTAR SINGKATAN

Bakorstanasda	: Badan Koordinasi Ketahanan Nasional Daerah
BKM	: Badan Kesejahteraan Masjid
BKIA	: Badan Kesehatan Ibu dan Anak
BKPRMI	: Badan Koordinasi Pemuda dan Remaja Masjid Indonesia
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPMAS	: Badan Pengelola Masjid Agung Semarang
BWI	: Badan Wakaf Indonesia
DPRD	: Dewan perwakilan Rakyat Daerah
Garazawa	: Penyelenggara Zakat dan Wakaf
GG	: <i>Good Governance</i>
Ha	: Hektar (hekto are)
HAKI	: Hak Atas Kekayaan Intelektual
Jo	: Juncto
Kemenag	: Kementerian Agama
Kemenkes	: Kementerian Kesehatan
KHI	: Kompilasi Hukum Islam
KMA	: Keputusan Menteri Agama
Kodam	: Komando Distrik Militer
KUA	: Kantor Urusan Agama
LPPK	: Lembaga Pemeriksa Keuangan
M	: Meter
MAJT	: Masjid Agung Jawa Tengah
MAS	: Masjid Agung Semarang
MKKM	: Majelis Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat
MPKU	: Majelis Pelayanan Kesejahteraan Umat
MPKS	: Majelis Pelayanan Kesehatan dan Sosial
MPKU	: Majelis Pelayanan Kesejahteraan Umat
MPS	: Majelis Pelayanan Sosial
MUI	: Majelis Ulama Indonesia
Pangab	: Panglima ABRI
PAY	: Panti Asuhan Yatim
PCM	: Pimpinan Cabang Muhammadiyah
PDM	: Pimpinan Daerah Muhammadiyah
PWM	: Pimpinan Wilayah Muhammadiyah
PP	: Pimpinan Pusat
PP	: Peraturan Pemerintah
Polda	: Kepolisian Daerah
PP	: Peraturan Pemerintah

RS	: Rumah Sakit
RSI SA	: Rumah Sakit Islam Sultan Agung
SHU	: Sisa Hasil Usaha
SPBU	: Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum
UU	: Undang-undang
YBWSA	: Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung
ZISWAF	: Zakat Infaq Sadaqah dan Wakaf

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Wakaf merupakan instrumen ekonomi sosial dalam Islam, dan menjadi salah satu amal ibadah yang sangat dianjurkan. Ulama' berpendapat bahwa dalam sejarah Islam wakaf pertama kali dipraktekkan oleh 'Umar bin Khattab yang mewakafkan tanah miliknya di Khaibar.¹ Riwayat tersebut menunjukkan bahwa secara historis perwakafan memiliki pijakan yang jelas dan sudah dipraktekkan seja masa awal perkembangan Islam.

Pada periode berikutnya, wakaf mampu berperan dalam menghidupkan lembaga-lembaga sosial maupun keagamaan demi keunggulan syi'ar Islam. Bahkan sebagai bentuk derma (*philanthropy*) dari individu maupun lembaga non negara, wakaf telah memperkuat kemandirian masyarakat, sehingga semakin meneguhkan eksistensi *civil society* dalam lintas peradaban Islam.

Peran penting wakaf dalam pengembangan kehidupan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat, dapat dilihat dari peranannya dalam membiayai berbagai pendidikan dan kesehatan. Kontribusi wakaf terlihat di Mesir, Saudi Arabia, Turki dan beberapa negara lainnya yang digunakan untuk pembangunan sarana prasarana pendidikan dan kesehatan dibiayai dari hasil pengembangan wakaf.

¹ Hadis yang diriwayatkan 'Umar bin Syabah dari 'Amr bin Sa'ad bin Mu'ad berkata: "Kami bertanya tentang awal mula wakaf dalam Islam?". Menurut orang-orang Muhajirin adalah wakafnya 'Umar. Sedang menurut orang Anshar adalah wakafnya Nabi Muhammad (Asy-Syaukani, 129). Menurut Hadis lain yang diriwayatkan Ibnu 'Umar, bahwa 'Umar Ibn Khattab telah mewakafkan tanah miliknya di Khaibar (Bukhari, t.th.:196, Muslim, t.th.:II/14).

Kesinambungan manfaat hasil wakaf dimungkinkan oleh berlakunya wakaf produktif yang didirikan untuk menopang berbagai kegiatan sosial dan keagamaan.

Pemanfaatan wakaf tidak terbatas bagi kepentingan umat Islam saja, sebab pada umumnya ulama' mensyaratkan kebolehan pemanfaatan wakaf pada jalan kebajikan dan kebenaran (Yusuf, t.th.: I/441). Selama syarat itu ada, wakaf untuk *ahl dzimmi* (orang kafir yang tunduk) adalah sah. Pemberian manfaat wakaf kepada mereka diperbolehkan, karena mereka juga memiliki hak yang harus dilindungi, sehingga boleh memberikan sedekah kepada mereka (Abd al-Jalil Abd al-Rahman, 2009:75).

Bersandar pada pendapat di atas dapat dikatakan bahwa perwakafan selain berdimensi ibadah ritual, juga memiliki dimensi sebagai amal ibadah sosial yang inklusif.² Sebagai praktek yang telah melembaga dalam kehidupan masyarakat muslim, wakaf telah mendukung kehidupan ekonomi, sosial dan politik umat Islam. Bahkan kini, dalam kontek Indonesia wakaf juga diharapkan menjadi salah satu pilar yang dapat menopang kesejahteraan umat dan bangsa.

Partisipasi umat Islam Indonesia dalam praktek wakaf terhitung besar. Hal itu bisa dibuktikan dengan pertumbuhan luas tanah wakaf pada setiap tahunnya yang semakin meningkat. Menurut data Kementerian Agama di Indonesia sampai dengan tahun 1991 jumlah tanah wakaf sebanyak 319.214 lokasi (Rofiq, 2002).

² Dalam Penjelasan UU Nomor 41/2004 dikatakan bahwa tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut, perlu menggali dan mengembangkan potensi yang terdapat dalam pranata keagamaan yang memiliki manfaat ekonomis. Salah satu langkah strategis untuk meningkatkan *kesejahteraan umum*, perlu meningkatkan peran wakaf sebagai pranata keagamaan yang tidak hanya bertujuan menyediakan berbagai sarana ibadah dan sosial, tetapi juga memiliki kekuatan ekonomi yang berpotensi, antara lain untuk memajukan *kesejahteraan umum*, sehingga perlu dikembangkan pemanfaatannya sesuai dengan prinsip syari'ah.

Pada September 2002 jumlah perwakafan meningkat menjadi 362.471 lokasi dengan luas tanah 1.538.198.586 m² (Tulus, 2004), setara dengan total nilai sekitar Rp. 590 triliun. Sampai Oktober 2007 tanah wakaf di Indonesia mencapai 366.595 lokasi dengan luas tanah 2.686.536.565.68 m² (BWI, 2008:7). Sedangkan menurut Subdit Sistem Informasi Wakaf Kemenag RI pada tahun 2012 luas tanah wakaf di Indonesia mencapai 3.492.045.373,754 m² atau 66.054.685.743 hektar. Tanah wakaf tersebut tersebar di 420.003 lokasi di Indonesia (<http://bimasislam.kemenag.go.id>). Ironisnya, potensi wakaf sebesar itu belum berdampak signifikan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kendalanya terletak pada pengelolaan yang kurang maksimal, *nāẓir* tidak profesional, dan pemahaman umat Islam yang masih konservatif (BWI, 2008:7-9).

Upaya untuk mewujudkan wakaf yang mampu menjadi pilar ekonomi-sosial-politik, diperlukan pola pengelolaan wakaf profesional yang menjadi prasyarat utamanya. Menurut Prof. Dr. Qodri A. Azizy, kata kunci (*keyword*) dalam usaha meningkatkan kualitas dan kuantitas perwakafan sebagai dana umat yang produktif dan potensial adalah manajemen. Dalam hal ini, rumusan pengelolaan wakaf tidak hanya berhenti pada pendayagunaan wakaf untuk usaha-usaha yang bersifat produktif dan perlunya penentuan skala prioritas pemanfaatan, tetapi juga mengharuskan adanya transparansi dan akuntabilitas (Azizy, 2004:123).

Proses perwakafan tidak cukup disandarkan pada pengucapan ikrar dan sertifikasi harta wakaf saja, yang kedua hal tersebut memang memberikan legitimasi secara yuridis terhadap praktek perwakafan. Namun, dari perspektif

filantropi, poin yang terpenting dari keseluruhan proses wakaf justru terletak pada usaha pengelolaan yang dilakukan secara profesional.

Wakaf yang produktif mengharuskan pengelolaan secara profesional dengan melibatkan sistem manajemen. Penggunaan manajemen wakaf bertujuan untuk memastikan tujuan-tujuan wakaf dapat tercapai. Menurut Sherafat Ali Hashmi sebagaimana dikutip Rosalinda (2012:300), manajemen wakaf yang ideal tidak ubahnya manajemen yang ada di perusahaan. Hal ini berarti bahwa pola-pola manajemen dapat diimplementasikan dalam pengelolaan wakaf. Peran yang utama dalam implementasi ini terletak pada keberadaan *nāzīr* yang profesional.

Penggunaan manajemen dalam perwakafan bertujuan untuk memastikan tujuan-tujuan perwakafan dapat tercapai, baik dalam hal *fundraising*, pengelolaan, maupun pendistribusian hasil wakaf. Rumusan dasar manajemen yang terdiri dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) (Daft, 2006:9),³ diprediksikan akan dapat memaksimalkan pendayagunaan wakaf.

Periode perkembangan berikutnya manajemen yang mendasarkan pada prinsip *planning, organizing, actuating, dan controlling* tidaklah cukup. Prinsip-prinsip tersebut, atau yang sepadan dengannya,⁴ merupakan ciri dari sistem manajemen yang menekankan pada peran dominan internal organisasi. Belakangan, muncul manajemen yang lebih modern yang disebut *Good Governance* yang merumuskan tata kelola organisasi secara lebih komprehensif.

³ Manajemen dapat diartikan sebagai suatu aktivitas terorganisasi untuk menghimpun, mengarahkan dan mengendalikan seluruh komponen termasuk SDM, perangkat dan sistem yang ada agar dapat bergerak untuk mencapai hasil maksimal.

⁴ Misalnya Koontz dan O'Donnel merumuskan unsur-unsur manajemen meliputi: *planning, organizing, staffing, directing* dan *controlling*.

Kunci utama memahami *Good Governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang menjadi pilar penyangganya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan diperoleh tolok ukur kinerja suatu organisasi. Baik buruknya sebuah organisasi bisa dinilai bila ia telah mengimplementasikan semua unsur dari prinsip-prinsip *Good Governance* (Hetifah Sj. Sumarto, 2009:2-3). Prinsip-prinsip tersebut adalah: (1) partisipasi masyarakat; (2) kepastian hukum; (3) peduli pada *stakeholder*; (4) efektifitas dan efisiensi; (5) akuntabilitas; (6) visi strategis; dan (7) transparansi dan sistem informasi terbuka.⁵

Good Governance yang menjadi kecenderungan (*trend*) baru dalam penataan kelembagaan, menekankan pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang peka terhadap suara-suara komunitas. Maksudnya, proses pengambilan keputusan yang sebelumnya bersifat hirarkis berubah menjadi pengambilan keputusan dengan keterlibatan seluruh *stakeholder* (Hetifah Sj. Sumarto, 2009:3).

Good Governance mengarahkan perhatian pada peningkatan lembaga (*foundation performance*) melalui supervisi atau *monitoring* atas kinerja lembaga, sekaligus memastikan akuntabilitas lembaga kepada publik. *Good Governance* sangat penting karena merupakan upaya memotivasi lembaga untuk meningkatkan keberhasilan (*effectiveness*) lembaga. *Good Governance* juga mengendalikan perilaku pengurus agar tetap mengindahkan kepentingan

⁵ Prinsip-prinsip *good governance* di atas disarikan dari rumusan Asian Development Bank (ADB) yang mengartikulasikan empat elemen esensial dari *good governance* yaitu, *accountability*, *participation*, *predictability*, dan *transparency*. Sementara United Nations Development Programme (UNDP) menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu; mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang lemah dalam proses pengambilan keputusan pembangunan.

stakeholder, dalam kerangka yang sudah disepakati bersama (<http://www.jakartaconsulting.com>).⁶

Kedudukan *stakeholder* mempunyai andil yang penting dalam penetapan kebijakan publik. Aspirasi *stakeholder* harus didengar dan dijadikan acuan, bukan semata-mata dijadikan sasaran atau objek dalam pengambilan sebuah keputusan. Karena itu, posisi *stakeholder* sangat strategis dalam membentuk sebuah tata kelola lembaga yang baik.

Apabila hal ini diterapkan dalam pengelolaan wakaf, maka *governance* lembaga wakaf yang baik hanya dapat terwujud apabila ada keseimbangan peran yang saling mendukung. Peran itu pada satu sisi harus berasal dari *stakeholder* yang bertanggung-jawab, memiliki kesadaran, dan bersikap pro aktif. Sedangkan pada sisi lain, lembaga pengelola wakaf juga harus terbuka, mau menerima aspirasi dan melibatkan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf.

Meskipun secara konsepsional *stakeholder* harus memiliki keterlibatan dalam pengelolaan wakaf, namun realitas yang terjadi memperlihatkan bahwa pengelolaan wakaf secara umum masih dilakukan dengan pola pengelolaan yang konvensional. Hal ini ditandai dengan pola-pola seperti:

1. *Nāzīr* dalam mengelola dan menentukan kebijakan pengelolaan wakaf lebih banyak bertindak sendiri tanpa melibatkan pihak manapun. Hal ini dikarenakan *nāzīr* dipandang sebagai pihak yang memiliki kekuasaan otonom, sehingga tidak perlu ada keterlibatan pihak lain (Khalil, 2008:43 dan Arief Zaini, Wawancara pada hari Rabu, 13 Mei 2009).

⁶ Secara umum *good governance* meliputi empat hal pokok yaitu *fairness, transparency, accountability, responsibility*. Ditambahkan tiga hal lainnya yang khas yayasan yaitu, *community needs, initiative, dan communication*.

2. *Wāqif* beranggapan bahwa keberhasilan pengelolaan wakaf bukan merupakan kewajibannya. Hal ini karena menurut *wāqif* tugasnya selesai setelah ia melepaskan kepemilikannya melalui ikrar wakaf. Menurut Prof. Dr. Uswatun Hasanah (2010), visi dan motivasi *wāqif* dalam berwakaf turut menentukan keberhasilan pengelolaan wakaf.
3. Sementara *mauqūf ‘alaih* sebagai penerima hasil wakaf, menganggap dirinya hanya dapat bertindak pasif sebagai obyek penyaluran manfaat benda wakaf. Aspirasi *mauqūf ‘alaih* tidak pernah diperhitungkan oleh lembaga wakaf sebagai salah satu dasar pertimbangan pengelolaan wakaf. Padahal untuk menjamin pelaksanaan perwakafan, keterlibatan masyarakat dan *mauqūf ‘alaih* sangat diperlukan (Departemen Agama, 2008*a*:85-91 dan 2008*b*:42).

Stakeholder dalam kajian *Good Governance* didefinisikan sebagai pihak atau kelompok yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan, kebijakan, dan operasi suatu organisasi (Warsono, 2009:28-29). Dalam hal ini posisi *stakeholder* ada yang memberi pengaruh atau terpengaruh secara langsung atas kebijakan organisasi, tetapi ada pula *stakeholder* yang berinteraksi secara tidak langsung. Sedangkan menurut Edward R. Freeman (2007:159), dalam teori *stakeholder* terdapat pihak-pihak yang harus dipertimbangkan oleh suatu organisasi, seperti masyarakat, pemerintah, investor dan sebagainya. Teori *stakeholder* merupakan teori manajemen organisasi dan etika bisnis yang menekankan moral dan nilai dalam pengelolaan suatu organisasi.

Stakeholder dalam konteks pengelolaan wakaf terdiri dari *stakeholder* internal dan eksternal dapat diformulasikan sebagai *wāqif*, *mauqūf ‘alaih*,

pegawai, pemerintah, dan masyarakat. Pihak-pihak tersebut diposisikan sebagai *stakeholder* karena mereka memiliki peran untuk mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan dan operasi lembaga pengelola wakaf baik secara langsung maupun tidak.

Posisi *stakeholder* wakaf mestinya tidak hanya sebagai objek dari berbagai kebijakan lembaga pengelola wakaf, tetapi juga terlibat dalam proses pengambilan keputusan untuk kepentingan publik yang selama ini dianggap merupakan otoritas tunggal lembaga pengelola wakaf. Bahkan, *stakeholder* wakaf juga dapat menjadi kekuatan penekan yang mampu mempengaruhi proses, pelaksanaan, dan pencapaian hasil kebijakan publik mengenai perwakafan.

Partisipasi dalam pengelolaan wakaf didasarkan pada prinsip bahwa setiap pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan dalam seluruh pengelolaan wakaf. Pengelolaan wakaf yang hanya berpusat pada lembaga (*nāzīr*) berpotensi terjadinya ketimpangan dalam proses pengelolaan. Hal itu dikarenakan adanya hak-hak *stakeholder* yang dilanggar. Akibatnya, pengelolaan wakaf dapat berjalan tidak efektif, karena rentan terhadap masalah yang muncul dari internal maupun eksternal.

Partisipasi *stakeholder* dalam konsep *Good Governance* tidak diartikan sebagai bentuk intervensi maupun faktor pengganggu terhadap otoritas manajemen lembaga, melainkan menjadi pelengkap dalam proses pengelolaan lembaga yang lebih baik.

Pelibatan atau partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan perwakafan, merupakan manifestasi dari prinsip-prinsip *Good Governance* yang dapat menjadi parameter tata kelola organisasi atau lembaga yang baik. Penataan

lembaga pada akhirnya akan mendatangkan respon dari *stakeholder*. Lembaga wakaf yang kinerjanya baik akan mendapat apresiasi positif dari *stakeholder*. Sebaliknya, *stakeholder* akan memberikan tekanan terhadap pengelola wakaf yang kinerjanya belum baik, misalnya dengan bentuk pengawasan (*controlling*) yang dilakukan kepada pengelola wakaf. Pada kasus penyelewengan wakaf, *stakeholder* dapat melakukan gugatan agar aset wakaf tidak disalahgunakan.

Stakeholder dalam penataan kelembagaan wakaf menjalankan fungsi yang penting, seperti mengajukan pendapat dan melakukan pengawasan pengelolaan wakaf. Penerapan prinsip pengawasan yang bersifat eksternal dari *stakeholder* akan menjadikan pengelolaan wakaf berjalan secara efektif dan efisien. Pada tahap selanjutnya, pada aspek kelembagaan, pengawasan (*controlling*) ini akan berimplikasi terwujudnya lembaga yang memiliki akuntabilitas yang baik.

Meskipun mekanisme pengawasan (*controlling*) dalam manajemen pada prinsipnya dilakukan oleh internal organisasi yang bersangkutan (Daft, 2006:9), namun dalam pengelolaan wakaf dimungkinkan juga melibatkan peran *stakeholder* baik internal maupun eksternal. Hal ini diasumsikan karena *stakeholder*, adalah pihak yang mempengaruhi atau akan dipengaruhi oleh keputusan kebijakan suatu organisasi.

Berkaitan dengan *stakeholder* eksternal yang berada di luar struktur pengelola wakaf, pengawasan yang dilakukan oleh *stakeholder* eksternal ini akan berdampak positif dalam meningkatkan profesionalitas kinerja pengelolaan sebuah lembaga. Menurut al-Kabisi (2004:524), pengawasan terhadap *nāẓir* dalam mengelola benda wakaf merupakan masalah yang urgen. Pemeriksaan atau pengawasan yang dilakukan secara cermat dan sistematis akan membawa

pengaruh yang positif bagi pengelolaan wakaf. Sebaliknya apabila pengawasan terhadap kinerja *nāzir* dilakukan secara tidak baik, maka akan dapat merusak sistem wakaf itu. Hanya saja, selama ini keterlibatan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf masih relatif minim. Hal ini disebabkan oleh dua hal; karena faktor internal *stakeholder* sendiri, dan karena faktor lembaga pengelola wakaf.

Pertama, masih belum muncul kesadaran dalam diri *stakeholder* bahwa pengawasan dan penjagaan benda wakaf juga merupakan tanggung-jawab mereka. Dibandingkan dengan partisipasi masyarakat dalam berwakaf, peran pengawasan dan keterlibatan pengelolaan terhadap benda wakaf terlihat masih rendah. Apalagi terdapat pemahaman di masyarakat bahwa *nāzir* adalah satu-satunya pihak yang paling bertanggung-jawab dalam pengawasan dan pengelolaan harta wakaf. Fenomena seperti itu menunjukkan bahwa masyarakat seolah tidak mau tahu dengan berbagai problem yang terjadi seputar perwakafan.

Dampak dari sikap masyarakat yang apatis menyebabkan terbentuknya lembaga pengelola wakaf yang tidak profesional, karena tidak ada mekanisme kontrol dari masyarakat. Di samping itu, dapat pula mengakibatkan munculnya penyelewengan penggunaan harta wakaf oleh *nāzir*. Dengan kata lain bahwa lemahnya peran publik dalam melakukan pengawasan, akan berimbas pada terbentuknya lembaga pengelola wakaf yang akuntabilitasnya rendah.

Kedua, faktor lembaga pengelola wakaf yang tidak melibatkan *stakeholder*. Pelibatan (*involving*) *stakeholder* secara operasional merupakan salah satu perwujudan dari akuntabilitas sebuah lembaga (Abidin, 2004:62). Pelibatan *wāqif* dalam pengelolaan wakaf merupakan langkah yang tepat untuk

mempertahankan kepercayaan publik terhadap lembaga itu. Kepercayaan (*trust*) menjadi sesuatu yang penting karena akan mempengaruhi legitimasi lembaga pengelola wakaf, yang diukur dari besarnya pengakuan dan dukungan publik. Dengan demikian, akuntabilitas bukan semata-mata berhubungan dengan pelaporan keuangan dan program yang dibuat, melainkan berkaitan pula dengan persoalan legitimasi publik.

Lembaga wakaf harus dapat menjaga kepercayaan umat. Implementasi keterlibatan *stakeholder* wakaf merupakan bukti kuat adanya komitmen lembaga untuk merealisasikan amanat itu. Pelibatan *stakeholder* adalah upaya lembaga wakaf agar hak-hak *stakeholder* tidak ada yang diciderai. Keputusan-keputusan lembaga wakaf harus mempertimbangkan keberadaan *stakeholder* sebagai mitra. Menurut Sherry Arnstein kemitraan atau *partnership* merupakan bentuk partisipasi yang mengapresiasi keberadaan *stakeholder* (1969:217-221).

Persoalan terbesar yang ditemui dalam penyelenggaraan program inovatif dan partisipatoris, adalah adanya resistensi dari lembaga bersangkutan untuk mau menerima pendapat *stakeholder* atau menjalankan perubahan yang diperlukan. Terlebih lagi lembaga-lembaga yang ada menganggap bahwa partisipasi *stakeholder* merupakan faktor pengganggu otoritas manajemen yang dimiliki pengelola wakaf.

Di samping itu pelibatan *stakeholder* dalam aktifitas kelembagaan sebagai upaya mewujudkan *Good Governance* belum membudaya di Indonesia. Menurut Thomas S. Kaihatu (2006:1), dari hasil pengkajian yang dilakukan oleh berbagai lembaga riset independen nasional dan internasional, memperlihatkan rendahnya pemahaman dan penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* di Indonesia.

Survey yang dilakukan Booz-Allen di Asia Timur pada tahun 1998 menunjukkan Indonesia memiliki *indeks governance* dengan skor paling rendah (2,88), jauh di bawah Singapura (8,93), Malaysia (7,72) dan Thailand (4,89).

Bertolak dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa untuk mewujudkan aspek kelembagaan yang baik dalam pengelolaan wakaf diperlukan partisipasi *stakeholder*. Hal itu akan menjadikan program-program lembaga pengelola wakaf merespon aspirasi dan kebutuhan *stakeholder*. Sebagai implikasinya, lembaga pengelola wakaf akan mendapat kepercayaan dari *stakeholder*. Terlebih lagi bahwa kepercayaan *stakeholder* merupakan *social capital* terpenting bagi pengelola wakaf. Kondisi ketidakpercayaan (*distrust*) *stakeholder* kepada lembaga pengelola wakaf, amat kontra produktif dengan cita-cita menjadikan wakaf sebagai instrumen untuk mensejahterakan umat. Paradigma yang keliru seperti ini dapat memperlemah institusi wakaf, karena adanya ketimpangan yang berasal dari kultur atau budaya hukum masyarakat.

Namun, yang terjadi dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS) belum sepenuhnya dari lembaga-lembaga wakaf tersebut memberi ruang terhadap partisipasi *stakeholder*. Kalaupun ada, partisipasi hanya terjadi pada tahap-tahap tertentu pengelolaan wakaf. Ilustrasi partisipasi *stakeholder* sebagaimana yang terjadi di RS Roemani, YBWSA, dan MAS dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Rumah Sakit Roemani

RS Roemani mewakili pengelola wakaf yang berbasis ormas keislaman yakni Muhammadiyah. RS Roemani adalah salah satu bentuk amal usaha yang

berbentuk wakaf produktif berupa bangunan dan fasilitas medis. Produk yang dihasilkan dari RS Roemani berbentuk jasa pelayanan kesehatan. Produktifitas wakaf RS Roemani dibuktikan dengan pengembangan aset wakaf dan pemanfaatan hasil pengelolaan yang mampu memberi kontribusi bagi *mauqūf ‘alaih* dan masyarakat (Noor, 2005:07-08).

Pengelolaan wakaf RS Roemani belum sepenuhnya melibatkan *stakeholder*. Partisipasi baru dilakukan sebagian *stakeholder* saja yaitu *wāqif* dan *mauqūf ‘alaih*. Sementara *stakeholder* yang lain seperti masyarakat dan pemerintah tidak dilibatkan dalam pengelolaan wakaf RS Roemani.⁷

2. YBWSA

YBWSA merupakan *nāzīr* wakaf yang bergerak dalam bidang pendidikan, kesehatan, sosial, dan kegiatan amal lainnya untuk menyebarluaskan pendidikan dan ajaran Islam. Pengelolaan wakaf yang dilakukan YBWSA berkembang dengan pesat, dan termasuk salah satu model pengelolaan yang berhasil.

Untuk menunjang pengelolaan wakaf yang responsif, YBWSA memiliki mekanisme kelembagaan yang memberi ruang terhadap aspirasi *stakeholder*. Terlepas dari masih belum terimplementasinya semua mekanisme kelembagaan tentang pengelolaan wakaf yang memberi ruang partisipasi *stakeholder*, YBWSA berusaha konsisten dalam membangun lembaga yang berdasar pada prinsip-prinsip *Good Governance*.

⁷ Bejo Paiman, Kepala Tata Usaha Kantor PDM Kota Semarang. Wawancara Jum'at 9 April 2010.

3. Masjid Agung Semarang

Pengelolaan wakaf di MAS secara formal tidak melibatkan peran *stakeholder*. Partisipasi muncul terutama dari *stakeholder* sendiri yang melihat ada penyelewengan pengelolaan wakaf *bandha* MAS. Partisipasi *stakeholder* terjadi baik dalam tahap advokasi pengembalian wakaf *bandha* MAS maupun tuntutan pengalihan wakaf dari BKM kepada BPMAS (Wahid, wawancara pada hari Jum'at 11 Maret 2011).

Wakaf Masjid Agung Semarang diteliti terkait dengan kasus hilangnya *bandha* masjid sebagai kasus yang menarik perhatian masyarakat muslim, terutama di Kota Semarang. Kasus ini terjadi karena *nāzīr* wakaf, dalam hal ini adalah BKM, kurang berhati-hati dalam melakukan tukar guling (*ruislaag*) tanah *bandha* MAS seluas 119,1270 hektar milik Masjid Agung Semarang dengan tanah seluas 250 hektar di Kabupaten Demak (Yusuf, 2000:xii).

Ketika kasus itu bergulir, muncul reaksi dari berbagai elemen dari ulama', birokrasi, dan masyarakat yang menggugat agar *bandha* masjid dikembalikan. Pada akhirnya gugatan masyarakat muslim Semarang tersebut berhasil mengembalikan aset wakaf *bandha* MAS. Persoalan menarik lainnya adalah adanya pengalihan pengelolaan wakaf dari *nāzīr* ke BPMAS.

Gambaran permasalahan pengelolaan wakaf di tiga lembaga tersebut perlu dikaji mengenai dasar partisipasi *stakeholder*, bagaimana bentuk partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf, dan bagaimana implikasi partisipasi terhadap pengelolaan wakaf. Berpijak pada masalah di atas, persoalan mengenai perlunya partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf menjadi persoalan yang penting diteliti.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari pemaparan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam disertasi ini adalah:

1. Apa dasar partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani, YBWSA, dan Masjid Agung Semarang ?
2. Bagaimana bentuk partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan di RS Roemani, YBWSA, dan Masjid Agung Semarang ?
3. Bagaimana kontribusi partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf ?

C. Signifikansi Penelitian

Kajian dalam disertasi ini diharapkan dapat memberikan tiga macam kontribusi, yaitu kontribusi empiris, teoritis dan kebijakan:

1. Kontribusi empiris, yaitu analisis terhadap program pengelolaan wakaf secara profesional di tiga lembaga wakaf yakni RS Roemani, YBWSA, dan Masjid Agung Semarang yang melibatkan *stakeholder*. Hasil penelitian diharapkan dapat memberi informasi kepada masyarakat mengenai pengelolaan wakaf yang partisipatoris, sehingga masyarakat semakin termotivasi dalam berwakaf.
2. Kontribusi teoritis, yaitu dengan meneliti model partisipasi *stakeholder*. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan model pengelolaan wakaf yang berbasis pada partisipasi *stakeholder*.
3. Kontribusi kebijakan, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada otoritas berwenang bahwa dengan pengelolaan wakaf

yang berbasis pada partisipasi *stakeholder*, wakaf dapat dikelola secara produktif, di samping itu aset wakaf sendiri dapat dijaga eksistensinya.

D. Telaah Pustaka

Beberapa penelitian yang mengkaji persoalan perwakafan telah banyak dilakukan, baik dari perspektif normatif, historis, manajemen pengelolaan, dan praktek wakaf di masyarakat. Penelitian disertasi tentang fundraising wakaf dilakukan Miftahul Huda (2012).⁸ Penelitian tentang pemahaman *nāzīr* wakaf dilakukan oleh Nawawi (2012),⁹ Wawan Hermawan (2013),¹⁰ Muslihun (2013),¹¹ dan Hasbullah Hilmi (2013).¹² Penelitian tentang implementasi manajemen dalam pengelolaan wakaf dilakukan Tiswarni (2013).¹³ Penelitian tentang pengelolaan wakaf di lembaga pendidikan dilakukan Nurul Iman (2013), Achmad Siddiq (2013),¹⁴ Edy Setyawan (2015),¹⁵ dan Ahmadan (2015).¹⁶ Adapun

⁸ Miftahul Huda, 2012, *Pengelolaan Wakaf dalam Perspektif Fundraising (Studi tentang Penggalangan Wakaf pada Yayasan Hasyim Asy'ari Pondok Pesantren Tebu Ireng Jombang, Yayasan Badan Wakaf Universitas Islam Indonesia, Yayasan Dana Sosial al-Falah Surabaya)*, Disertasi, Semarang: IAIN Walisongo.

⁹ Nawawi, 2012, *Dinamika Pemikiran Wakaf di Nahdatul Ulama*, Disertasi, Semarang: IAIN Walisongo.

¹⁰ Wawan Hermawan, 2013, *Pandangan Ulama Garut tentang Wakaf Uang dan Wakaf Mu'aqqat*, Disertasi, Semarang: IAIN Walisongo.

¹¹ Muslihun, 2012, *Menuju Wakaf Produktif (Studi Pergeseran dan Perubahan Pemahaman Tuan Guru tentang Wakaf di Lombok)*, Disertasi, IAIN Walisongo: Semarang.

¹² Hasbullah Hilmi, 2012, *Dinamika Pengelolaan Wakaf Uang (Studi tentang Pemahaman Nāzīr Wakaf Uang Pasca Pemberlakuan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf)*, Disertasi, Semarang: IAIN Walisongo.

¹³ Tiswarni, 2013, *Strategi Nāzīr dalam Pengelolaan Wakaf (Studi Kasus Badan Wakaf al-Qur'an (BWA) dan Wakaf Center (WATER))*, Disertasi, Semarang: IAIN Walisongo.

¹⁴ Achmad Siddiq, 2013, *Praktek Maslahat al-Istibdāl Wakaf (Studi Penukaran Tanah Wakaf Masjid Baitul Qodim di Loloan Timur Negara Jembrana Bali, Tanah Wakaf Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan Denpasar Bali, dan Tanah Beserta Bangunan Wakaf Persyarikatan Muhammadiyah Kota Blitar)*, Disertasi, Semarang: IAIN Walisongo.

¹⁵ Edy Setyawan, 2015, *Pengelolaan Wakaf Pondok Pesantren Al-Hikmah Sirampog Kabupaten Brebes (Studi tentang Pemanfaatan Wakaf untuk Pemberdayaan Pendidikan dan Masyarakat)*, Disertasi, Semarang: UIN Walisongo.

¹⁶ Ahmadan, 2015, *Pengelolaan Wakaf al-Khairat Palu Sulawesi Tengah*, Disertasi, Semarang: UIN Walisongo.

penelitian tentang wakaf uang dan saham dilakukan oleh Rahmat Hidayat (2014) dan Suhairi (2015).¹⁷

Adapun disertasi yang memiliki kedekatan pembahasan dengan disertasi ini adalah: Pertama, Sudirman NIM 085113027 Lulus Program Pascasarjana IAIN Walisongo Tahun 2012 dengan disertasi berjudul “Implementasi Nilai Total Quality Management dalam Pengelolaan Wakaf di Dompot Dhuafa dan Pondok Pesantren (PP) Tebuireng”. Disertasi ini meneliti apakah kedua lembaga wakaf tersebut melakukan perbaikan dalam melayani pelanggan, melakukan perbaikan berkelanjutan, dan melibatkan keseluruhan komponen lembaga untuk mencapai tujuan.

Temuan disertasi ini mengemukakan bahwa dalam pengelolaan wakaf baik di Dompot Dhuafa dan PP Tebuireng keduanya melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan pengelolaan wakaf. Dalam hal keterlibatan total, kedua lembaga wakaf melibatkan seluruh elemen lembaga, mulai pimpinan, karyawan, hingga mitra kerja. Kedua lembaga melibatkan pimpinan dalam penjangkaran wakaf di kalangan pejabat dan pengusaha. Adapun untuk karyawan, keterlibatan total yang mereka tunjukkan dalam bentuk loyalitas kepada lembaga. Untuk menjaga loyalitas karyawan, Dompot Dhuafa berusaha memberikan kesejahteraan yang layak. Sedangkan PP Tebuireng tidak harus memberikan kesejahteraan material demi meraih loyalitas karyawan.¹⁸

¹⁷ Suhairi, 2015, *Manajemen Wakaf Produktif di Singapura*, Disertasi, Semarang: UIN Walisongo.

¹⁸ Sudirman, 2012, *Implementasi Nilai Total Quality Management dalam Pengelolaan Wakaf di Dompot Dhu'afa dan Pondok Pesantren Tebu Ireng*, Disertasi, Semarang: IAIN Walisongo.

Kedua, Nurodin Usman NIM 085113023 Lulus Program Pascasarjana IAIN Walisongo 2013 dengan disertasi berjudul “Model Pengelolaan dan Pengembangan *Bandha* Wakaf Masjid Agung Semarang”. Disertasi ini mendeskripsikan model pengelolaan dan pengembangan *bandha* wakaf MAS yang memiliki wakaf seluas 119,1270 hektar.

Disertasi tersebut mengemukakan bahwa pengelolaan wakaf MAS dibedakan dalam dua bentuk, yaitu wakaf konsumtif dan wakaf produktif. Masing-masing bentuk dikelola dengan variasi model, yaitu pengelolaan *bandha* wakaf untuk kepentingan ibadah, dakwah, pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi melalui unit-unit usaha produktif. Pengelola *bandha* wakaf sudah menyusun agenda pengembangan yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja *bandha* wakaf sehingga dapat mewujudkan tujuan perwakafan. Sebagian asset *bandha* wakaf telah berkembang secara baik melalui upaya intensifikasi seperti SPBU yang telah mendapatkan sertifikasi Pasti Pas dan potensi ekonomi wakaf yang terdapat di lingkungan MAJT. Sebagian lainnya dikembangkan melalui teknik diversifikasi usaha sehingga *bandha* wakaf saat ini telah memiliki kamar-kamar model yang lebih variatif.

Ketiga, hasil penelitian dengan judul *Pos Kemanusiaan dan Peduli Umat (PKPU): Fenomena Educated Urban Muslim dan Revitalisasi Filantropi*, dinyatakan bahwa dalam pengelolaan wakaf yang dilakukannya, PKPU melibatkan partisipasi *wāqif* sebagai *stakeholder* dengan memberikan akses kepadanya untuk mengetahui apa, mengapa, dan bagaimana alasan satu kebijakan dibuat. Cara ini memungkinkan *wāqif* dapat mengetahui pengelolaan benda wakaf yang diberikannya, serta untuk memastikan apakah benda wakaf

sudah didayagunakan secara benar dan sesuai tujuan wakaf yang dikehendaki. Adapun tujuan dalam memberikan akses kepada *stakeholder* adalah untuk memelihara citra organisasi yang amanah dan profesional. Di samping itu, manifestasi dari diadopsinya prinsip transparansi dan akuntabilitas adalah dengan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui apa yang dilakukan oleh sebuah lembaga publik (Bamualim dan Najib, 2005). Uraian buku tersebut menegaskan bahwa dalam pengelolaan wakaf di PKPU, *stakeholder (wāqif)* terlibat dalam pengelolaan wakaf, sementara *stakeholder* lain belum tampak keterlibatannya. Buku ini juga tidak mengungkap alasan mengapa partisipasi baru dilakukan oleh sebagian *stakeholder*.

Keempat, buku berjudul *Strategic Management: A Stakeholder Approach* yang ditulis oleh R. Edward Freeman, 2010. Buku yang ditulis oleh Bapak Teori *Stakeholder* ini merupakan sumber otoritatif di lapangan yang memiliki dampak beragam pada sarjana, eksekutif, dan mahasiswa. Buku ini mendefinisikan dan membentuk pemahaman tentang bagaimana praktek manajemen yang baik, harus benar-benar didasarkan pada hubungan dengan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh perusahaan. Freeman yang dikenal sebagai pemimpin dunia dalam etika bisnis dan manajemen strategis ini menegaskan, bahwa hubungan dengan *stakeholder* merupakan hal yang mendasar bagi kesuksesan perusahaan progresif dan sosial. Buku yang menjadi acuan dalam Bisnis dan Kebijakan Publik ini, menawarkan pandangan yang lebih praktis tentang bagaimana bisnis dan kapitalisme benar-benar bekerja. Bisnis dapat dipahami sebagai sebuah sistem bagaimana kita menciptakan nilai bagi para *stakeholder*.

Kelima, buku yang ditulis Hetifah Sj. Sumarto dengan judul *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, 2009. Buku ini mengkaji tema yang sedang menguat dalam perdebatan pembangunan di Indonesia pada masa sekarang. Buku ini menegaskan bahwa *Good Governance* yang memuat elemen-elemen esensial berupa; akuntabilitas, transparansi, partisipasi masyarakat, merupakan wacana penting dalam pengelolaan lembaga dan segala aktifitasnya. Prinsip-prinsip *Good Governance* menjadi dasar dalam pengelolaan negara, sektor swasta, dan organisasi non profit. Kalau implementasi *Good Governance* dalam sektor negara dan sektor swasta relatif kuat, namun tidak demikian dengan penerapan *Good Governance* pada organisasi nirlaba. Sekiranya ada, maka tuntutan itu biasanya muncul hanya dari kalangan donor dan bukan dari publik (Hetifah Sj. Sumarto, 2009).

Keenam, Sony Warsono et.al., dalam buku yang berjudul *Corporate Governance Concept and Model: Preserving True Organization Welfare*. Dalam buku ini ditegaskan bahwa implementasi *Corporate Governance* (CG) memerlukan keterlibatan pihak-pihak yang berkepentingan, antara lain pemantauan (*monitoring*) oleh *stakeholder*. Untuk membangun lembaga yang efektif, *stakeholder* harus terlibat dalam suatu hubungan pertukaran dengan perusahaan. Hal ini berarti bahwa tidak hanya *stakeholder* yang dipengaruhi oleh perusahaan, tetapi pada gilirannya, *stakeholder* juga mempengaruhi perusahaan (Warsono, 2009:5,17).

Skema pembahasan beberapa literatur dan penelitian di atas, dijadikan pertimbangan disertasi ini dalam memfokuskan kajian tentang bagaimana kedudukan *stakeholder* dalam perwakafan, bagaimana bentuk partisipasi itu, dan

bagaimana kontribusi partisipasi *stakeholder* terhadap pengelolaan wakaf. Kajian partisipasi *stakeholder* dalam penciptaan kelembagaan yang baik, terutama dalam konteks wakaf belum banyak dikaji, karenanya menjadi relevan untuk diteliti dalam disertasi ini.

E. Kerangka Teoritik

Terdapat beberapa dasar teoritik yang melandasi kajian mengenai partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan. Dalam hal pengelolaan perwakafan perlu melibatkan partisipasi *stakeholder*, penelitian ini menggunakan Teori *Good Governance*. Sedangkan untuk mengetahui apakah dalam pengelolaan wakaf di tiga lembaga wakaf yakni RS Roemani, YBWSA, dan MAS terdapat partisipasi *stakeholder*, dan dalam bentuk apa saja partisipasi yang dilakukan *stakeholder* tersebut, maka teori yang dipakai adalah Teori Partisipasi yang diformulasikan oleh John Cohen dan Norman Uphoff yang menjelaskan mengenai bentuk-bentuk partisipasi. Sementara untuk mengetahui dalam derajat seperti apa partisipasi yang dilakukan *stakeholder* di tiga lembaga wakaf, maka digunakan teori Tingkat Partisipasi Sherry Arnstein.

1. *Good Governance*

a. *Good Governance* dalam Perspektif Manajemen

Good Governance atau tata kelola yang baik banyak digunakan dalam literatur pembangunan. Terminologi *Good Governance* sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik 125 tahun yang lalu. Kunci utama memahami *Good Governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang

menjadi pilar penyangganya. Baik buruknya organisasi bisa dinilai bila ia telah mengimplementasikan semua unsur dari prinsip-prinsip *Good Governance* (Hetifah Sj. Sumarto, 2009:2-3). Prinsip-prinsip tersebut adalah: (1) partisipasi masyarakat, (2) kepastian hukum, (3) peduli pada *stakeholder*, (4) efektifitas dan efisiensi, (5) akuntabilitas, (6) visi strategis, dan (7) transparansi dan sistem informasi terbuka.

Untuk merealisasikan *Good Governance* secara komprehensif tidaklah mudah, sehingga sangat sedikit lembaga yang dapat mencapai tata kelola yang baik dalam totalitasnya. Menurut Prof. Dr. Sofian Effendi (2005), menjadi tugas setiap masyarakat untuk membangun *Good Governance*. Pernyataan ini secara implisit menegaskan bahwa eksistensi lembaga tidak otonom sama sekali, melainkan ada keharusan memberi ruang partisipasi kepada *stakeholder*.

Identifikasi *stakeholder* dalam manajemen dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu *stakeholder* primer (*primary stakeholder*) dan *stakeholder* sekunder (*secondary stakeholder*). *Stakeholder* primer adalah pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi ekonomik dengan perusahaan yang berkaitan dengan tujuan menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat (Warsono, 2009:28-29).

Apabila dikaitkan dengan perwakafan, *stakeholder* primer berarti *wāqif* dan *mauqūf ‘alaih*. *Wāqif* diposisikan sebagai *stakeholder* karena ia telah memberikan benda miliknya untuk diwakafkan. Maka, merupakan sesuatu yang tepat apabila kedudukan dan hak-hak *wāqif* mestinya harus lebih diperhatikan. Posisi *wāqif* dalam manajemen perusahaan identik dengan pemegang saham yang melakukan investasi. Atas investasi yang dilakukannya itu, sebagai imbalannya, pemegang saham menerima *dividen* dan *capital gains* (Warsono,

2009:32). Pola hubungan saling menguntungkan ini terjadi karena perusahaan mendapatkan modal yang dapat ia usahakan, dan sebagai kewajibannya perusahaan harus memperhatikan investor selaku *stakeholder*.

Demikian juga dengan *mauqūf ‘alaih* sebagai pihak yang menerima pemanfaatan hasil wakaf, mestinya kebutuhan riil dari *mauqūf ‘alaih* lebih diutamakan. Karena itu *mauqūf ‘alaih* perlu dilibatkan dalam penyusunan program (pemanfaatan) wakaf. Namun ironisnya menurut Eri Sudewo (2010:1), sampai sekarang lembaga-lembaga ZISWAF (zakat, infaq, shadaqah, dan wakaf) masih menetapkan program tanpa orientasi yang kongkrit pada sasaran, sehingga potensi ZISWAF seolah sirna begitu saja karena program tak signifikan.

Sedangkan yang dimaksud *stakeholder* sekunder adalah pihak-pihak yang walaupun tidak terlibat secara langsung dengan perusahaan, tetapi menjadi pihak yang dipengaruhi atau mempengaruhi tindakan perusahaan. Pihak-pihak yang dikategorikan dalam *stakeholder* sekunder, meliputi komunitas, pemerintah, aktifis, media, dan masyarakat umum (Warsono, 2009:33).

Pihak yang dapat dikelompokkan sebagai *stakeholder* sekunder dalam perwakafan adalah pemerintah dan masyarakat. Pemerintah bertindak sebagai pembuat peraturan perwakafan yang dijadikan pedoman bagi pengelola wakaf. Meskipun dalam pengelolaan wakaf keterlibatan pemerintah tidak secara langsung, namun peraturan yang dibuat pemerintah dapat mendukung bagi pengelolaan wakaf yang efektif. Sementara masyarakat dapat memberikan pengawasan dan masukan dalam pengelolaan wakaf sebagaimana diatur UU.

Argumen perlunya memberikan perhatian pada keberadaan *stakeholder* didasarkan pada pemikiran bahwa *stakeholder* memiliki kontribusi dalam

membangun *Good Governance* (Hetifah Sj. Sumarto, 2003:3). Penyelenggaraan *Good Governance* tidak akan terwujud apabila dalam proses pengambilan keputusan publik mengenyampingkan aspirasi *stakeholder*. Hal ini berarti bahwa proses pengambilan keputusan yang bersifat hirarkis berubah menjadi pengambilan keputusan dengan partisipasi seluruh *stakeholder*.

Teori *stakeholder* berpandangan bahwa sebuah perusahaan atau lembaga memiliki kewajiban melayani tujuan publik yang lebih luas, yaitu untuk menciptakan nilai bagi masyarakat, bukan sekedar untuk menghasilkan laba bagi pemiliknya. Istilah *stakeholder* (pemangku kepentingan) merujuk pada pihak-pihak atau kelompok yang mempengaruhi ataupun yang dipengaruhi oleh keputusan, kebijakan, dan operasi suatu organisasi. *Stakeholder* suatu perusahaan dapat meliputi karyawan, pemegang saham, pemerintah, dan lingkungan (Warsono, 2009:28-29).

Gagasan teori *stakeholder* didasarkan pada argumen yang memandang bahwa peran *stakeholder* memiliki peran yang strategis (Warsono, 2009:28-29):

- 1) Argumen deskriptif, menyatakan bahwa *stakeholder* merupakan sesuatu yang realistis bagi sebuah organisasi. Karena itu organisasi harus memberi perhatian penuh pada seluruh *stakeholder* dengan jalan; menghasilkan produk berkualitas, serta mentaati semua regulasi pemerintah.
- 2) Argumen instrumental, menyatakan bahwa manajemen terhadap *stakeholder* merupakan strategi untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik dalam jangka panjang. Temuan empiris ini rasional karena hubungan baik dengan *stakeholder* merupakan suatu sumber nilai bagi organisasi.

- 3) Argumen normatif, menyatakan bahwa manajemen terhadap *stakeholder* adalah sesuatu yang benar untuk dilakukan, karena mereka telah mendapat efek dari tindakan perusahaan.

Pembangunan *Good Governance* harus merupakan suatu usaha yang terintegrasi antara seluruh *stakeholder* yang terlibat. Hanya saja, selama ini masing-masing *stakeholder* masih berada dalam sistem yang terfragmentasi, seolah tidak pernah menyadari pentingnya integrasi sebagai syarat terbentuknya *Good Governance*. Karena itu untuk membangun *Good Governance*, membutuhkan perubahan yang menuntut kepemimpinan pada masing-masing pihak yang memungkinkan terbangunnya *partnership* diantara *stakeholder* (Hetifah Sj. Sumarto, 2003:25). Pihak lembaga wakaf tidak dapat lagi menerapkan model kepemimpinan yang mengasumsikan *stakeholder* hanya sebagai "pengikut" pasif, yang tinggal menerima setiap keputusan dan tindakan yang diambil pengelola.

b. *Good Governance* dalam Perspektif Fiqh

Perlunya penataan pengelolaan wakaf dengan melibatkan *stakeholder* didasarkan pada pemikiran, bahwa ketentuan wakaf secara umum memberi ruang bagi manusia untuk melakukan kreasi yang membawa kemaslahatan bagi eksistensi wakaf itu sendiri. Menurut Mustāfa Aḥmad Zarqā' dalam bukunya *Aḥkam al-Waqf* (t.th.:I/19), keseluruhan pengaturan yang berkaitan dengan persoalan wakaf merupakan persoalan *ijtihādiyah*, sehingga dalam

pelaksananya memungkinkan dilakukan inovasi-inovasi baik dalam konsepnya maupun praktek pengelolaannya.

Kebolehan ijtihad dalam perwakafan dikarenakan dalam sumber utama ajaran Islam sendiri sangat terbatas. Al-Qur'an tidak mengatur secara eksplisit, sedangkan al-Hadits, meskipun terdapat beberapa riwayat mengenai wakaf yang dilakukan oleh para sahabat Nabi, tapi di dalamnya tidak diatur teknis pengelolaan. Maka, teknis pengelolaan wakaf sepenuhnya menjadi kewenangan manusia untuk memformulasikannya dengan mempedomani prinsip ajaran Islam.

Ajaran Islam sangat mendorong penguatan *Good Governance* dan pemberdayaan sosial lainnya. Islam sebagai ajaran kemanusiaan harus terlibat dalam proses pengambilan keputusan untuk kepentingan publik. Islam dapat menjadi kekuatan penekan yang dapat mempengaruhi proses, hasil, dan pelaksanaan kebijakan publik tersebut.

Secara normatif penguatan *Good Governance* tidak menjadi wacana pokok ajaran Islam, karena itu perlu penekanan dalam ijtihad. Terlebih persoalan wakaf sendiri secara keseluruhan merupakan hasil ijtihad. Islam harus mengembangkan wawasan teologis dan fiqhiyyah dan juga memperluas orientasi baru pada bidang yang menuntut peran dan partisipasi mereka, seperti penciptaan *Good Governance*.

Pemikiran mengenai fiqh sosial harus dikembangkan untuk memberikan advokasi dalam persoalan sosial yang lebih luas. Dengan pengembangan fiqh sosial yang kontekstual dengan realitas kehidupan, maka terdapat benang merah antara dasar teologis dan doktrinal dengan pemanfaatan filantropi Islam (wakaf) untuk advokasi sosial lebih luas. Sebab, apabila kita hanya berpegang pada

doktrin hukum yang konvensional, umat Islam akan terjebak dalam persoalan-persoalan legalistik di tengah dinamika kehidupan masyarakat.

Prinsip Islam yang berorientasi mengutamakan kepentingan publik, dipertegas dengan adagium yang menyatakan bahwa kemaslahatan umum lebih diprioritaskan daripada kemaslahatan yang sifatnya khusus. Adagium itu adalah (Ifta', XIX,331):

لان المصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة

Berkaitan dengan perlunya keterlibatan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf, di dalam fiqh terdapat sebuah ungkapan populer mengenai keharusan pemanfaatan hasil wakaf sesuai syarat yang dikehendaki *wāqif*. Kaidah tersebut berbunyi (Zahrah, 1971:144 dan Zuḥaiḥi, 2006:VIII,7627-7628):

شرط الواقف كنص الشارع

Ungkapan di atas menunjukkan bahwa tujuan wakaf yang diinginkan oleh *wāqif* harus ditunaikan oleh *nāzir*. Menjadi tugas *nāzir* untuk menjaga agar tujuan wakaf yang dikehendaki *wāqif* dapat terlaksana.

Secara umum *jumhūr fuqahā'* sepakat, sepanjang syarat dari *wāqif* dimaksudkan untuk mendekatkan diri pada Allah, maka syarat itu harus dilaksanakan (al-Kabisi, 2004:189-205). Menurut al-Kabisi (2004:204), apabila syarat *wāqif* tidak menyimpang dari *naṣ* hukum, atau tidak bertentangan dengan kemaslahatan wakaf dan *mauqūf 'alaih*, maka *nāzir* wajib memenuhi syarat *wāqif* tersebut.

Menurut ulama' Ḥanafiyah dalam kondisi memaksa, memperbolehkan menentang syarat *wāqif*, walaupun syarat tersebut sah, seperti syarat *wāqif* yang tidak memperbolehkan merubah benda wakaf, dapat ditentang apabila terdapat kemaslahatan yang lebih besar untuk kelangsungan wakaf (Zahrah, 1971:144). Al-Kabisi mempertegas hal ini, bahwa syarat *wāqif* harus diikuti, kecuali apabila terdapat kemaslahatan yang lebih kuat (2004:199), maka *nāzir* boleh menyelisihi syarat *wāqif*. Pernyataan di atas menegaskan bahwa tidak berdosa bagi orang yang membatalkan syarat dari *wāqif*, selama syarat tersebut tidak ada unsur kebaikan dan menyimpang dari tujuan wakaf (Zahrah, 1971:144)).

Menurut perspektif manajemen usaha memastikan kehendak *wāqif* yang dilakukan oleh *nāzir*, dapat dimanifestasikan dalam bentuk memberikan akses kepada *wāqif* untuk mengawasi pengelolaan wakaf. Dengan demikian, ketentuan fiqh mengenai pengelolaan wakaf juga mendukung penciptaan *Good Governance*.

Kaidah fiqh lain yang cukup populer adalah mengenai kedudukan pemerintah yang memiliki otoritas untuk mengatur rakyatnya. Kaidah tersebut adalah (As-Suyuthi, I/149):

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة

Kaidah di atas menegaskan bahwa tindakan yang dilakukan pemerintah haruslah dapat menjamin kepentingan dan kemaslahatan rakyatnya. Pemerintah dapat menetapkan peraturan-peraturan agar masyarakat dapat hidup dengan tertib dan makmur. Berkaitan dengan perwakafan, lembaga-lembaga wakaf berkewajiban mentaati peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pemerintah sebagai pembuat peraturan berkedudukan sebagai *stakeholder* wakaf.

Partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf melibatkan berbagai pihak, baik *wāqif*, *mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat. Pihak-pihak tersebut diposisikan sebagai *stakeholder* karena mereka berperan dalam pengelolaan wakaf secara langsung maupun tidak. Peran-peran yang dilakukan *stakeholder* wakaf meliputi:

1) *Wāqif*

Pelibatan *wāqif* dilakukan dengan berbagai bentuk, antara lain dengan memberikan akses kepada *wāqif* untuk mengetahui mengapa, bagaimana, dan apa alasan satu kebijakan dibuat (Bamualim dan Najib, 2005:188). Cara ini memungkinkan *wāqif* untuk mengetahui pengelolaan benda wakaf yang diberikannya telah didayagunakan secara benar, sehingga kepercayaan *wāqif* pada lembaga wakaf semakin kuat.

Bentuk lain dari partisipasi *wāqif* dilakukan melalui pengawasan. Pengawasan dapat dilakukan secara internal oleh manajemen lembaga tersebut, seperti rapat, evaluasi program, laporan program secara berkala. Selain itu, pengawasan juga dapat dilakukan secara eksternal melibatkan pihak-pihak diluar organisasi, seperti membuka akses kepada *wāqif* untuk mengetahui dasar-dasar pengelolaan wakaf (Herlina, 2004:197).

Wāqif juga berhak mendapatkan laporan pengelolaan wakaf dari *nāzir* (Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2008:49). Penyampaian laporan kepada *wāqif* didasarkan pada alasan bahwa *wāqif* selaku konsumen mempunyai hak-hak: (1) Hak untuk mendapatkan informasi yang benar dan jujur mengenai benda yang diwakafkannya, (2) Hak untuk diperhatikan saran dan keluhannya atas benda

wakaf, misalnya dari segi kesesuaian peruntukan benda wakaf yang diinginkan *wāqif*, dan (3) Hak mendapatkan bimbingan dan pembinaan dalam berwakaf.

2) *Mauqūf ‘alaih*

Mauqūf ‘alaih berkedudukan sebagai objek atau tujuan wakaf, namun pendapat yang mengatakan bahwa *mauqūf ‘alaih* adalah pihak yang pasif tidaklah benar. Menurut Kepala Cabang PKPU Jawa Tengah Cecep Muhammad Ismail, dalam menyalurkan hasil wakaf perlu dikonfirmasi kepada *mauqūf ‘alaih*, terutama mengenai prioritas apa yang mereka butuhkan (Wawancara pada hari Senin, 22 Maret 2010). Mengkonfirmasi penyaluran hasil wakaf kepada *mauqūf ‘alaih* akan dapat menghindarkan dari penyaluran hasil wakaf yang sia-sia atau kurang tepat, sebab dalam pendistribusian hasil wakaf, kelompok ini diasumsikan yang paling tahu dengan kebutuhan-kebutuhannya.¹⁹

3) Pemerintah

Pemerintah berkedudukan sebagai *stakeholder* bagi lembaga wakaf, karena pemerintah memiliki kepentingan atas keberadaan dan aktifitas lembaga wakaf sebagai elemen sistem sosial dalam sebuah negara. Kepentingan pemerintah sebagai *stakeholder* lembaga wakaf dapat dilihat dari motif utama pengaturan wakaf. Motif terpenting regulasi wakaf di Indonesia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan penguatan masyarakat sipil dengan memanfaatkan sumber-sumber alternatif yang potensial dari masyarakat (Najib dan Ridwan al-

¹⁹ Penyaluran hasil wakaf ada yang tujuannya ditentukan dan tidak ditentukan. Penyaluran yang tujuannya tidak ditentukan, misalnya *wāqif* hanya mensyaratkan bahwa wakafnya untuk *li maṣāliḥ al-ummah*, maka *nazir* memiliki otoritas untuk menentukan kriteria *mauqūf ‘alaih*. Menurut Mundzir Qahf (tt.:115-118), penentuan sasaran wakaf yang utama selain didasarkan pada ketentuan undang-undang, maka setiap masyarakat dan negara berhak memilih kebijakan yang lebih cocok dan diperlukan sesuai keadaan masyarakat, tingkat ekonomi, dan konstruksi sosialnya.

Makassary, 2006:89). Kepentingan pemerintah atas opsi kesejahteraan sosial secara kuat mempengaruhi perumusan kebijakan bidang perwakafan.

Bentuk kongkrit kepentingan pemerintah tersebut dimanifestasikan dalam penetapan peraturan-peraturan yang memuat visi dan arah kebijakan pemerintah dalam perwakafan. Melalui peran yang dimiliki pemerintah, lembaga wakaf tidak bisa mengabaikan eksistensi pemerintah dalam menjalankan aktifitas organisasinya, karena pemerintah bertindak selaku pembuat kebijakan dan peraturan yang harus ditaati dalam pengelolaan wakaf.

Sejak Indonesia merdeka terdapat berbagai perundang-undangan sebagai regulasi perwakafan antara lain; UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Inpres Nomor 1 tahun 1991 Kompilasi Hukum Islam, UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, dan PP Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf. Keberadaan perundang-undangan tersebut menegaskan bahwa pemerintah memiliki banyak kepentingan dalam pengelolaan wakaf, baik dalam aspek ekonomi, sosial, politik, maupun ketertiban hukum.

Peran pemerintah terhadap lembaga wakaf (*nāẓir*) yang lain dilakukan dalam bentuk pembinaan dan pengawasan, sebagaimana yang ditegaskan dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 Bab VIII tentang Pembinaan dan Pengawasan Pasal 64 yang menyatakan: "Dalam rangka pembinaan, Menteri dan Badan Wakaf Indonesia dapat melakukan kerja sama dengan organisasi masyarakat, para ahli, badan internasional, dan pihak lain yang dipandang perlu". Lebih lanjut pengawasan yang melibatkan pemerintah diisyaratkan dalam PP Nomor 42

Tahun 2006 Pasal 56 (1) menegaskan: "Pengawasan terhadap perwakafan dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, baik aktif maupun pasif".

Untuk menumbuhkan sistem partisipatoris *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf, pemerintah juga dapat mengambil peran dengan melakukan hal-hal sebagai berikut: (1) Mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh publik, (2) Menyelenggarakan proses konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan-masukan dari *stakeholder*, dan (3) Mendelegasikan otoritas tertentu kepada penyedia jasa layanan publik seperti otoritas audit kepada akuntan publik sebagaimana yang diintrodusir dalam pasal 65 UU Nomor 41 Tahun 2004 bahwa dalam pelaksanaan pengawasan, Menteri dapat menggunakan akuntan publik

Keberadaan pemerintah dalam pengelolaan wakaf diposisikan sebagai *stakeholder* direpresentasikan oleh Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai sebuah badan yang diamanatkan oleh UU Nomor 41 Tahun 2004. Ketentuan dalam undang-undang tersebut yang menyatakan fungsi BWI baik sebagai pengawas, pembina, pengatur pengelolaan wakaf menegaskan fungsi lembaga itu sebagai pembuat kebijakan.

4) Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan wakaf dapat dilakukan untuk tujuan penguatan *fundraising*, pendayagunaan, dan distribusi hasil produktifitas benda wakaf. Pada tahap *fundraising*, lembaga pengelola wakaf dapat mensosialisasikan informasi tentang wakaf ke masyarakat, dan melayani berbagai keperluan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan ikrar wakaf. Pada tahap pendayagunaan, lembaga pengelola wakaf dapat melibatkan masyarakat dalam

mengelola benda wakaf. Begitu pula pada saat pendistribusian hasil benda wakaf, masyarakat dapat berperan dalam merumuskan kriteria *mustahiq* sehingga hasil wakaf dapat didistribusikan secara tepat.

Masyarakat juga dapat melakukan pengawasan pada lembaga wakaf. Tentu saja, pola pengawasan yang bisa dilakukan oleh masyarakat bukan bersifat interventif (campur tangan terhadap manajemen), namun bersifat memantau, baik langsung maupun tidak langsung terhadap pola pengelolaan dan pemanfaatan wakaf itu sendiri. Dengan pengawasan masyarakat, maka peran lembaga *nāzir* lebih terbuka dalam memberikan laporan terhadap kondisi dan perkembangan harta wakaf yang ada.

Partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf merupakan alternatif yang layak dipertimbangkan. Karena dalam pengelolaan wakaf pada dasarnya merupakan program pengembangan masyarakat, sehingga lebih tepat dilakukan pendekatan dari bawah (*bottom up strategy*). Meskipun pendekatan ini tidak mengabaikan keterlibatan atau arahan dari atas.

Berdasarkan pemikiran di atas, partisipasi masyarakat menjadi hal yang penting. Pendekatan tersebut bertumpu pada kekuatan masyarakat untuk secara aktif berperan serta dalam proses pembangunan secara menyeluruh. Keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dari partisipasi antara lain: (1) Mampu merangsang timbulnya partisipasi masyarakat, yang merupakan dukungan penting bagi pembangunan, (2) Pembangunan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, (3) Jangkauan pembangunan menjadi lebih luas, dan (4) Meningkatkan swadaya masyarakat sehingga tidak menciptakan ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah

Uraian tersebut dapat ditarik suatu pengertian bahwa partisipasi yang sering juga disebut peran serta masyarakat, diartikan sebagai adanya motivasi dan keterlibatan masyarakat secara aktif (dan terorganisasi) dalam seluruh tahapan pembangunan, sejak tahap persiapan, perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, evaluasi hingga pengembangan.

Menurut Soerjono Soekanto (1993:355), partisipasi merupakan proses identifikasi atau menjadi peserta, suatu proses komunikasi atau kegiatan bersama dalam situasi sosial tertentu. Partisipasi terdiri dari beberapa jenis, diantaranya partisipasi sosial dan partisipasi politik. Partisipasi sosial merupakan derajat partisipasi individu dalam kehidupan sosial.

Manusia dalam hidup berkelompok menginginkan penampilannya dapat sebaik mungkin agar dapat memberikan manfaat bagi orang lain. Kesemuanya itu akan menimbulkan kehidupan berkelompok yang dinamakan kelompok sosial atau organisasi sosial. Keterlibatan seseorang dalam suatu organisasi sosial biasanya disebabkan oleh banyak faktor diantaranya faktor kepentingan, minat, kesadaran atas dasar suka rela dan lain-lain. Kepentingan-kepentingan itu tidak disalurkan melalui lembaga-lembaga sosial melainkan disalurkan melalui bentuk-bentuk persekutuan manusia yang relatif teratur dan formal.

Menurut Sanoff sebagaimana dikutip Suciati (2006:48), tujuan utama partisipasi adalah: (1) untuk melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan desain keputusan, (2) untuk melengkapi masyarakat dengan suatu suara dalam membuat desain keputusan untuk memperbaiki rencana, dan (3) untuk mempromosikan masyarakat dengan membawanya bersama sebagai bagian dari tujuan umum. Melalui partisipasi masyarakat secara aktif bergabung dalam

proses pembangunan, lingkungan fisik yang lebih baik, semangat publik yang lebih besar, dan lebih puas hati.

Partisipasi mengandung pengertian lebih dari sekedar peran serta. Partisipasi memiliki peran yang lebih aktif dan mengandung unsur kesetaraan dan kedaulatan dari para pelaku partisipasi. Sedangkan peran serta bisa diartikan sebagai pelengkap dan tidak harus kesetaraan.

Adapun tipe partisipasi menurut Dusseldorp sebagaimana dikutip Georg E. Frerks (1991:180-185), antara lain:

- a) Penggolongan berdasarkan derajat kesukarelaan, terdiri dari partisipasi bebas dan partisipasi terpaksa.
- b) Penggolongan berdasarkan cara keterlibatan, terdiri dari partisipasi langsung dan partisipasi tidak langsung.
- c) Penggolongan berdasarkan keterlibatan dalam proses pembangunan terencana, terdiri dari partisipasi lengkap dan sebagian.
- d) Penggolongan berdasarkan pada tingkatan organisasi, terdiri dari partisipasi yang terorganisasi dan partisipasi yang tidak terorganisasi.
- e) Penggolongan berdasarkan pada intensitas dan frekuensi kegiatan, terdiri dari partisipasi intensif dan partisipasi ekstensif.
- f) Penggolongan berdasarkan pada lingkup kegiatan, terdiri dari partisipasi tak terbatas dan partisipasi terbatas.
- g) Penggolongan berdasarkan pada efektivitas, terdiri dari partisipasi efektif dan partisipasi tidak efektif.
- h) Penggolongan berdasarkan pada siapa yang terlibat:

- Anggota masyarakat; penduduk dan pemimpin setempat
 - Pegawai pemerintah; penduduk dalam masyarakat dan bukan penduduk
 - Orang-orang luar; penduduk dalam masyarakat dan bukan penduduk
 - Wakil-wakil masyarakat yang terpilih
- i) Penggolongan berdasarkan gaya partisipasi. Dibedakan menjadi tiga model yaitu: pembangunan lokalitas, perencanaan sosial, aksi sosial

Adapun bentuk-bentuk partisipasi masyarakat menurut Keith Davis dalam Suciati (2006:53), meliputi: (a) konsultasi, (b) sumbangan spontan berupa uang dan barang, (c) mendirikan proyek yang sifatnya berdikari dan donornya berasal dari pihak ketiga, (d) mendirikan proyek yang sifatnya berdikari dan dibiayai seluruhnya oleh masyarakat, (e) sumbangan dalam bentuk kerja, (f) aksi massa, (g) mengadakan pembangunan di kalangan keluarga, dan (h) membangun proyek masyarakat yang bersifat otonom. Adapun jenis-jenis partisipasinya meliputi: pikiran, tenaga, pikiran dan tenaga, keahlian, barang, dan uang.

Berdasar uraian bentuk-bentuk partisipasi masyarakat (*stakeholder*) diatas, maka dapat diklasifikasikan lebih lanjut bentuk-bentuk partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf meliputi: (1) Memberikan harta wakaf, (2) *Stakeholder* terlibat dalam proses perumusan program kerja, (3) Masyarakat atau *stakeholder* dapat mengakses data tersebut, (4) Melakukan pembinaan penyelenggaraan wakaf, (5) Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan wakaf untuk mewujudkan tujuan dan fungsi wakaf, dan (6) Melakukan gugatan terhadap penyelewengan harta wakaf.

2. Bentuk Partisipasi

Partisipasi masyarakat menurut John Cohen dan Norman Uphoff (1980:8) dapat dilakukan dalam beberapa tahap yaitu; pengambilan keputusan, implementasi program, pengambilan manfaat, dan evaluasi program. Dalam prakteknya jarang ada siklus yang konsisten atau lengkap dalam semua tahap partisipasi tersebut.

Para ahli memberi penekanan pada tahap partisipasi tertentu yang dianggap paling penting. Bagi para ilmuwan politik partisipasi dalam pengambilan keputusan adalah istilah yang paling sering disebut ketika mereka berpikir tentang partisipasi, sedangkan bagi seorang administrator mereka lebih cenderung berfokus pada partisipasi pelaksanaan. Sedangkan bagi ekonom menekankan partisipasi dalam pengambilan manfaat sebagai hal paling penting. Tak seorang pun khawatir tentang partisipasi dalam evaluasi, seperti evaluasi itu sendiri telah diabaikan (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:8-9). Adapun tahapan-tahapan partisipasi masyarakat tersebut yaitu:

a. Partisipasi pengambilan keputusan

Partisipasi dalam pengambilan keputusan bermacam-macam bentuknya seperti kehadiran rapat, sumbangan pemikiran, diskusi, tanggapan atau penolakan program yang ditawarkan. Partisipasi pengambilan keputusan sangat penting, karena masyarakat dituntut untuk menentukan arah dan strategi pembangunan disesuaikan dengan sikap dan budaya masyarakat setempat. Secara khusus jenis partisipasi pada pengambilan keputusan berpusat pada ide dan perumusan rencana untuk menentukan opsi yang

dipilih. Untuk alasan ini ada tiga jenis keputusan; (1) keputusan awal, (2) keputusan berkelanjutan, dan (3) keputusan operasional.

b. Partisipasi pelaksanaan program

Keberhasilan pembangunan tergantung dari adanya partisipasi masyarakat dalam keseluruhan tahap pelaksanaan program. Partisipasi pelaksanaan program merupakan kelanjutan dari tahap perencanaan yang sudah disepakati sebelumnya. Dalam tahap ini dibutuhkan partisipasi berbagai unsur, terutama pemerintah sebagai sumber utama pembangunan. Partisipasi tahap ini menjadi penentu keberhasilan program tersebut. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam aspek pelaksanaan proyek pembangunan dalam tiga cara utama; (1) kontribusi sumber daya, (2) administrasi dan koordinasi, dan (3) kegiatan program pendaftaran.

c. Partisipasi dalam pemanfaatan

Partisipasi pengambilan manfaat merupakan jenis partisipasi yang pasif. Satu-satunya bahaya serius yang bisa muncul dalam pengamatan partisipasi jenis ini, para pengamat bisa mengabaikan fakta bahwa partisipasi dalam aspek-aspek penting lain, seperti pengambilan keputusan justru tidak terjadi. Setidaknya ada tiga jenis manfaat yang dapat diperoleh dari partisipasi; (1) perolehan manfaat secara materi, (2) sosial, dan (3) pribadi.

d. Partisipasi dalam evaluasi

Karena hanya ada sedikit tulisan mengenai partisipasi dalam evaluasi, sulit untuk mengkonseptualisasikan bagaimana partisipasi jenis ini dianalisis dan diukur. Ada tiga kegiatan utama bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dalam evaluasi proyek (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:11), yaitu; (1)

evaluasi proyek terpusat (*project centered evaluation*), (2) aktifitas politik (*political activities*), dan (3) opini publik (*public opinion efforts*).

Partisipasi evaluasi dapat disimpulkan bahwa *project centered evaluation* dinilai sebagai proses evaluasi formal, sedangkan *political activities* berkaitan dengan pemilihan anggota-anggota wakil rakyat lokal atau pemimpin lokal. *Public opinion efforts* merupakan opini publik dalam melakukan evaluasi terhadap suatu program secara tidak langsung, melainkan mempengaruhi melalui media masa.

3. Tingkat Partisipasi

Sherry Arnstein merumuskan 8 Tangga Tingkat Partisipasi yang menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat ditentukan pada kekuatan untuk menentukan produk akhir. Setiap tangga partisipasi dibedakan berdasarkan sejauhmana kekuatan warga dalam merencanakan dan/atau menentukan suatu program (1969:217-221). Tingkat Partisipasi tersebut diuraikan sebagai berikut:

a. *Manipulation* (manipulasi)

Bentuk ini merupakan tingkat partisipasi paling rendah, karena masyarakat hanya diposisikan sebagai pihak yang memberi persetujuan kepada berbagai badan penasehat. Tingkat ini sama dengan tidak ada partisipasi yang sebenarnya, tetapi diselewengkan dan dipakai sebagai alat publikasi dari pihak penguasa.

b. *Theraphy* (terapi/penyembuhan)

Dengan berkedok melibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, para ahli memperlakukan masyarakat sebagaimana pasien dalam proses

penyembuhan atau terapi. Meskipun masyarakat terlibat dalam kegiatan, namun kegiatan tersebut lebih banyak dimaksudkan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat demi kepentingan pemerintah.

c. *Informing* (informasi)

Memberikan informasi pada masyarakat tentang hak dan tanggung-jawab mereka dapat menjadi langkah pertama yang sangat penting dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat. Meskipun sering terjadi pemberian informasi satu arah dari pemegang otoritas kepada masyarakat, tanpa memberikan umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat.

d. *Consultation* (konsultasi)

Mengundang pendapat masyarakat, setelah memberi informasi pada mereka, merupakan langkah penting dalam menuju partisipasi penuh dari masyarakat. Meskipun terjadi komunikasi dua arah, akan tetapi tingkat keberhasilan dari cara ini rendah karena tidak adanya jaminan bahwa kepedulian dan ide masyarakat akan diperhatikan. Metode yang sering digunakan adalah survei, pertemuan lingkungan masyarakat, dan dengar pendapat dengan masyarakat.

e. *Placation* (penentruman/perujukan)

Tingkat partisipasi ini masyarakat mulai memiliki pengaruh walaupun beberapa hal masih ditentukan pihak yang memiliki kekuasaan. Di dalam prakteknya anggota-anggota masyarakat dimasukkan sebagai anggota dalam lembaga kerjasama pengembangan kelompok masyarakat yang anggota-anggotanya wakil dari berbagai instansi pemerintah. Walaupun usulan dari masyarakat diperhatikan sesuai dengan kebutuhannya, namun suara masyarakat seringkali tidak didengar karena kedudukannya relatif rendah

atau jumlah mereka terlalu sedikit dibanding anggota dari instansi pemerintah.

f. *Partnership* (kerjasama)

Pada tingkat partisipasi ini, berdasar persetujuan bersama, kekuasaan dalam beberapa persoalan dibagi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan. Juga disepakati bersama untuk saling berbagi tanggung-jawab dalam perencanaan, pengambilan keputusan, dan pemecahan berbagai masalah. Telah ada kesamaan kepentingan antara pemerintah dan masyarakat.

g. *Delegated Power* (pelimpahan kekuasaan)

Pada tingkat ini masyarakat diberi kewenangan untuk mengambil keputusan dominan pada perencanaan dan program tertentu. Dalam menyelesaikan problem yang muncul, pemegang kekuasaan harus melakukan tawar-menawar dengan masyarakat dan tidak dapat memberikan tekanan-tekanan dari atas. Jadi masyarakat diberi wewenang untuk membuat keputusan rencana dan rencana tersebut kemudian ditetapkan oleh pemerintah.

h. *Citizen Control* (kontrol masyarakat)

Dalam tingkat partisipasi ini masyarakat memiliki kekuatan untuk menentukan program atau kelembagaan yang berhubungan dengan kepentingan mereka. Masyarakat memiliki otoritas dan dapat melakukan negosiasi dengan pihak luar yang akan melakukan perubahan. Warga dapat langsung berhubungan dengan sumber-sumber dana untuk mendapat bantuan atau pinjaman tanpa melalui pihak ketiga. Jadi masyarakat memiliki kekuasaan untuk merencanakan, melaksanakan dan mengawasi program yang dibuatnya.

Partisipasi model di atas dikelompokkan dalam tiga derajat partisipasi masyarakat: (1) Tidak Partisipatif (*Non Participation*), (2) Derajat Semu (*Degrees of Tokenism*), (3) dan Kekuatan Masyarakat (*Degrees of Citizen Powers*).

Dua tangga partisipasi paling bawah dikelompokkan dalam derajat bukan partisipasi (*non participation*) yang menempatkan bentuk-bentuk partisipasi yang disebut manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*). Di dalam kedua tangga tersebut partisipasi atau keterlibatan masyarakat hanya bertujuan untuk membina dan “mengobati” masyarakat. Dalam **Tangga Pertama**, *Manipulation* bisa diartikan tidak ada komunikasi apalagi dialog dengan masyarakat. Sedangkan dalam **Tangga Kedua**, *Therapy* sudah ada komunikasi tetapi masih bersifat terbatas. Inisiatif komunikasi berasal dari pemerintah atau pemegang kekuasaan dan berjalan hanya satu arah.

Pada Tangga Ketiga, Keempat dan Kelima dikelompokkan dalam derajat tanda partisipasi (*Degree of Tokenism*) yaitu masyarakat telah berpartisipasi dan diperhatikan pendapatnya, tetapi tidak ada jaminan bahwa pandangan masyarakat akan dipertimbangkan oleh pembuat keputusan. Dalam tahap ini partisipasi masyarakat memiliki peluang sangat rendah untuk menghasilkan perubahan dalam pembuatan keputusan publik. Dalam **Tangga Ketiga** yaitu *Information* menggambarkan bahwa komunikasi sudah banyak terjadi namun baru terjadi satu arah. Dalam tangga ini tidak ada sarana yang memungkinkan masyarakat melakukan timbal balik. Bentuk informasi ini misalnya; penyebaran pamflet, pengumuman, dan laporan tahunan. **Tangga Keempat** yaitu *Consultation* maksudnya komunikasi telah terjadi dua arah namun masih bersifat partisipasi

formalistik. Dalam tahap ini sudah ada penjaringan aspirasi, pengajuan proposal, dan ada harapan aspirasi masyarakat akan didengarkan namun belum ada jaminan partisipasi tersebut akan dilaksanakan, misalnya temu warga, dengar pendapat publik, dan survey sikap. **Tangga Kelima** yaitu *Placation* atau penentraman maksudnya komunikasi sudah berjalan baik dan ada negosiasi masyarakat dengan pemerintah. Masyarakat dimungkinkan memberi masukan lebih signifikan dalam penentuan kebijakan publik, tetapi proses pengambilan keputusan masih ditentukan pemegang kekuasaan.

Pada tiga tangga teratas yaitu Tangga Keenam, Ketujuh dan Kedelapan dikelompokkan dalam derajat kuasa masyarakat (*Degree of Citizen Power*). Pada derajat itu masyarakat memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan publik. Pada **Tangga Keenam**, partisipasi masyarakat sudah masuk dalam proses, hasil, dan implikasi kebijakan dengan memainkan kemitraan (*Partnership*) dan mampu bernegosiasi dengan pemegang kekuasaan dalam kedudukan yang sejajar. **Tangga Ketujuh**, terjadi pendelegasian kekuasaan (*Delegated Power*) dari pemegang kekuasaan kepada masyarakat, sehingga masyarakat mampu mengarahkan kebijakan. **Tangga Kedelapan**, yaitu *Citizen Control* di mana partisipasi masyarakat secara politik maupun administrasi dapat mengendalikan penetapan, pelaksanaan dan pemanfaatan kebijakan. Masyarakat memiliki kewenangan penuh untuk mengelola objek kebijakan tertentu.

Konsep yang dirumuskan oleh Sherry Arnstein tersebut memperlihatkan perbedaan yang fundamental antara bentuk partisipasi semu dengan partisipasi yang memiliki kekuatan riil. Konsep Tingkat Partisipasi Arnstein menggambarkan bentuk-bentuk partisipasi yang dilakukan masyarakat, mulai

dari bentuk partisipasi yang dimanipulasi hingga bentuk partisipasi di mana masyarakat mampu mengontrol penetapan keputusan dan pelaksanaannya. Setiap derajat partisipasi diukur bukan pada seberapa jauh masyarakat telah berpartisipasi dalam proses penetapan atau pelaksanaan kebijakan oleh pemegang kekuasaan, namun derajat partisipasi lebih ditentukan oleh hasil akhir berupa kuasa masyarakat dalam mengelola kebijakan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian disertasi ini termasuk jenis penelitian kualitatif dengan indikator-indikator naratif yang tidak dibakukan dalam sajian angka-angka. Bodgan dan Taylor sebagaimana dikutip Lexy Moleong (2006:4), menyebutkan, jenis penelitian kualitatif menyajikan hasil dalam bentuk-bentuk narasi kata-kata, baik tertulis maupun terlafalkan secara lisan.

Penelitian ini merupakan studi kasus yaitu penelitian yang berupaya mencari kebenaran dengan mempelajari fakta secara mendalam dan jangka waktu yang lama. Pengambilan kesimpulan bukan didasarkan pada banyaknya objek yang diteliti, melainkan didasarkan pada ketajaman dalam melihat kecenderungan, pola, arah, interaksi banyak faktor, dan hal lain yang memacu dan menghambat perubahan. Studi kasus ini untuk memahami perkembangan lembaga wakaf. Studi ini berjangka lama dan menggunakan observasi intensif. Tujuan studi kasus ini untuk memahami secara menyeluruh suatu kasus masa lampau dan perkembangannya. Cakupan studi kasus ini mencakup seluruh siklus

perkembangan pengelolaan wakaf. Penyimpulan studi kasus bersifat deskriptif (Muhadjir, 1998:38, 42).

2. Metode Pendekatan Masalah

Penelitian disertasi ini menggunakan pendekatan *Good Governance* dan partisipasi sosial terutama pada salah satu prinsipnya yaitu perlunya partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan lembaga publik. Partisipasi *stakeholder* inilah yang digunakan untuk mengkaji bagaimana pengelolaan perwakafan di RS Roemani, YBWSA, dan MAS dilakukan. Pendekatan *Good Governance* dilakukan bukan pada keseluruhan pilar-pilar yang menopangnya, melainkan hanya pada salah satu pilarnya yakni partisipasi *stakeholder*.

Partisipasi menurut John Cohen dan Norman Uphoff dibagi dalam empat klasifikasi partisipasi, yakni dalam proses pembuatan keputusan, pelaksanaan program, memperoleh kemanfaatan, dan mengevaluasi program (1980:8). Melalui pendekatan ini akan dapat diketahui apakah dalam pengelolaan wakaf terdapat partisipasi *stakeholder* dalam empat klasifikasi tersebut ataukah tidak. Dengan pendekatan tersebut diharapkan mampu menjelaskan secara objektif atas segala permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan dengan mengadakan pengamatan mendalam pada lokasi penelitian. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan data primer yang

dilakukan dengan metode wawancara bebas terpimpin berpedoman pada kuesioner terbuka.

Penelitian ini dilakukan di tiga lokasi yaitu RS Roemani, YBWSA, dan Masjid Agung Semarang. Adapun alasan pemilihan lembaga-lembaga wakaf tersebut didasarkan pada alasan:

- 1) Permasalahan yang terjadi di tiga lembaga wakaf RS Roemani, YBWSA, dan Masjid Agung Semarang menampilkan variasi dan dinamika dalam proses pengelolaan.
- 2) Produktifitas pengelolaan yang dilakukan tiga lembaga wakaf. Pengelolaan wakaf di tiga lembaga tersebut dapat diklasifikasikan telah dilakukan secara produktif.
- 3) Keterwakilan latar belakang lembaga wakaf yang berasal dari:
 - Ormas, yang dilakukan oleh Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM) Kota Semarang sebagai *nāẓir* di RS Roemani. Pengelolaan terfokus pada usaha rumah sakit, meskipun pemanfaatan hasil wakafnya digunakan untuk pengembangan rumah sakit, santunan anak yatim, dan dakwah.
 - Yayasan, seperti dilakukan oleh YBWSA selaku *nāẓir* di pengelolaan wakaf Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung. Usaha pengelolaan diwujudkan dalam bentuk dakwah, pendidikan, rumah sakit, dan layanan sosial.
 - Pemerintah, sebagaimana dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS yang *nāẓimya* adalah Badan Kesejahteraan Masjid (BKM) Kota Semarang. Pengelola wakaf *bandha* MAS yang lain adalah Badan

Pengelola Masjid Agung Semarang (BPMAS), yaitu wakil dari MAS yang mendapat hak pengelolaan sebagian wakaf *bandha* MAS. Bentuk pengelolaan wakaf MAS pada awalnya dalam bidang peribadatan, namun berikutnya melakukan pengembangan berupa pengelolaan wakaf secara produktif.

Adapun responden penelitian dalam penelitian ini adalah pengurus lembaga-lembaga pengelola wakaf dan *stakeholder-stakeholder* yang terkait dalam pengelolaan wakaf.

Fokus kajian tentang *stakeholder* dalam disertasi ini dibatasi pada empat pihak *stakeholder* dari kelompok primer dan sekunder. Pembatasan dilakukan dengan asumsi bahwa *stakeholder-stakeholder* tersebut memiliki peran dalam pengelolaan wakaf. *Stakeholder* dari lembaga-lembaga wakaf tersebut meliputi: *wāqif*, *mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat.

1) *Wāqif*

Adalah pihak-pihak yang memberikan harta bendanya untuk diwakafkan. Benda yang diwakafkan oleh *wāqif* adakalanya berupa benda bergerak atau benda tidak bergerak.

2) *Mauqūf ‘alaih*

Adalah pihak-pihak yang ditentukan sebagai penerima manfaat pengelolaan benda wakaf. Secara normatif *mauqūf ‘alaih* sudah ditentukan dalam akta ikrar wakaf. Tetapi ada pula wakaf yang *mauqūf ‘alaihmya* tidak ditentukan oleh *wāqif*.

3) Pemerintah

Stakeholder yang berasal dari pemerintah adalah Kementerian Agama sesuai dengan tingkatan yurisdiksi masing-masing lembaga. Bagi lembaga wakaf yang bergerak di tingkat Kabupaten/Kota Semarang, maka pemerintah yang dijadikan *stakeholder* adalah Kementerian Agama Kabupaten/Kota Semarang. Begitu juga dengan lembaga wakaf yang bergerak di tingkat provinsi, maka pemerintah yang dijadikan *stakeholder* adalah Kementerian Agama Wilayah Provinsi Jawa Tengah.

4) Masyarakat

Stakeholder yang berasal dari masyarakat terdiri dari unsur-unsur yang merepresentasikan masyarakat, seperti kyai dan tokoh masyarakat.

b. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi dilakukan dengan penelaahan mendalam atas dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan dan pengelolaan wakaf, dan mengenai keterlibatan *stakeholder* di RS Roemani, YBWSA, dan MAS. Dokumen-dokumen tersebut kesemuanya merupakan data sekunder.

c. Teknik Keabsahan Data

Selama proses pengumpulan data primer dan sekunder diupayakan pula penjagaan serta pemeriksaan keabsahan data. Terdapat empat tipe standar yang dapat dilakukan untuk menjamin kesahihan (*validitas*) dan keandalan (*reliabilitas*) hasil penelitian seperti dikemukakan oleh Yvonna S. Lincoln

dan Egon G. Guba yaitu standar kredibilitas, standar transferabilitas, standar dependabilitas dan standar konfirmabilitas (Muhadjir, 1998:157-159).

d. Metode Analisis Data

Menurut Miles dan Huberman seperti dikutip David R. Thomas (2006:239), kegiatan menganalisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus hingga tuntas, sehingga datanya jenuh.²⁰ Analisis data secara interaktif juga diartikan bahwa proses analisis dalam aktifitas-aktifitas di atas dilakukan secara bersamaan, tidak dilakukan satu-persatu. Analisis data merupakan bagian yang penting dalam metode ilmiah, karena dengan melakukan analisis, data dapat diberi makna yang berguna dalam memecahkan problem penelitian.

Sedangkan aktifitas dalam analisa data menurut Miles dan Huberman sebagaimana dikutip David R. Thomas (2006:239) meliputi:

- Reduksi data, yang berarti merangkum, memilah-milah, memusatkan pada hal yang penting, mencari pola dan tema.
- Penyajian data, merupakan langkah berikutnya dari reduksi data di mana data-data disajikan dengan cara menyusunnya secara rapi dan sistematis dalam bentuk uraian secara naratif, dengan menyajikan data, sehingga akan dapat memahami apa yang terjadi dengan mudah dan dapat merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami.

²⁰ Metode kualitatif interaktif, merupakan studi mendalam dengan teknik pengumpulan data langsung dari orang yang berada dalam lingkungan alamiahnya. Metode kualitatif interaktif menggunakan kelompok fokus untuk menghasilkan representasi sistematis dari pengalaman yang sedang dipelajari.

- Kesimpulan atau verifikasi, yaitu penarikan kesimpulan sementara kemudian dilengkapi dengan data-data pendukung sehingga dapat mencapai target penelitian.

Adapun metode analisis yang dipakai adalah deskriptif analitis (Strauss, 2003:73), yaitu metode yang memusatkan perhatiannya pada penemuan fakta-fakta (*fact finding*) sebagaimana keadaan sebenarnya. Melalui penggunaan metode ini maka permasalahan penelitian ini akan dapat diungkap secara tepat.

G. Sistematika

Sistematika pembahasan dalam disertasi ini dijabarkan dalam lima bab, yang meliputi:

Pada Bab I tentang Pendahuluan berisi mengenai; latar belakang, rumusan masalah, signifikansi penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika.

Pada Bab II tentang Perwakafan dan Partisipasi *Stakeholder* dalam Perspektif Hukum dan Manajemen dibagi dalam tiga sub bab yang meliputi; konsep perwakafan dalam hukum Islam dan hukum positif, manajemen pengelolaan wakaf, konsep *stakeholder*, dan konsep partisipasi.

Pada Bab III dipaparkan data mengenai Praktek Pengelolaan Wakaf di RS Roemani Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung, dan Masjid Agung Semarang meliputi: profil lembaga wakaf, praktek pengelolaan wakaf, *stakeholder* wakaf.

Pada Bab IV dipaparkan Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung, dan Masjid Agung Semarang yang meliputi; Dasar Pelibatan *Stakeholder* dalam Pengelolaan Wakaf, Bentuk Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan, Analisis Bentuk Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan, dan Kontribusi Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan.

Pada Bab V tentang Penutup berisi Kesimpulan dan Saran-saran.

BAB II

PERWAKAFAN DAN PARTISIPASI STAKEHOLDER

DALAM PERSPEKTIF HUKUM DAN MANAJEMEN

A. Konsep Perwakafan dalam Hukum Islam dan Hukum Positif

1. Definisi dan Dasar Hukum Perwakafan

Untuk memahami perwakafan secara tepat dan bagaimana kedudukan wakaf dalam perspektif hukum dan manajemen, perlu dikaji terlebih dahulu pengertian wakaf menurut bahasa dan istilah. Secara etimologis pengertian wakaf berasal dari Bahasa Arab yaitu *waqf*. Kata *waqf* merupakan bentuk *masdar* (*noun verbal*) dari kata kerja *waqafa-yaqifu-waqfan*, yang artinya berhenti (Ibn Mukarram, 1979:359). Menurut Zuḥaili (t.th.:7599), kata wakaf juga sering diidentikkan dengan istilah lain yakni *al-taḥbis* atau *al-tasbil* yang bermakna *al-ḥabs ‘an taṣarruf*, yang berarti mencegah dari mengelola.

Adapun berkaitan dengan pengertian wakaf secara terminologi terdapat perbedaan diantara ulama. Sayyid Sabiq merumuskan pengertian wakaf sebagai menahan harta dan memberikan manfaatnya di jalan Allah (t.th.:515). Sedangkan Taqiyuddin Abi Bakr (t.th.:319) dalam mengartikan wakaf lebih menekankan pada tujuannya, yaitu menahan atau menghentikan harta yang dapat diambil manfaatnya guna kepentingan kebaikan untuk *taqarrub* kepada Allah.

Menurut jumhur ulama' yang meliputi Abu Yusuf dan Muhammad bin al-Hasan yang merupakan ulama' Hanafiyah, ulama' Syafi'iyah dan Hanabillah,

wakaf adalah menahan harta yang memungkinkan untuk mengambil manfaat dengan tetapnya harta (*'ain*) tersebut, serta memutus pengelolaan dari *wāqif* dan selainnya dengan tujuan mendekatkan diri kepada Allah (Zuhaili, t.th.:VIII/7601).²¹ Dengan diwakafkannya suatu benda, membuat harta benda wakaf terlepas dari kepemilikan *wāqif*, dan jadilah harta wakaf tersebut menjadi milik Allah. Selanjutnya bagi *wāqif* terhalang untuk memanfaatkannya, dan wajib bagi *wāqif* untuk mendermakan hasilnya sesuai tujuan wakaf (Zahrah, 1971:41). Berdasarkan pengertian yang dirumuskan oleh jumhur ulama' di atas, mengisyaratkan bahwa dengan dilakukannya wakaf, akan berakibat terputusnya kepemilikan atas harta yang diwakafkan dari pemiliknya (*wāqif*).

Wakaf menurut konsepsi jumhur ulama' tersebut berbeda dengan pengertian wakaf menurut Abu Hanifah, yang mengartikan wakaf sebagai menahan harta di bawah naungan pemiliknya disertai pemberian manfaat sebagai sedekah. Dengan demikian, wakaf menurut Abu Hanifah tidak menjadikan hilangnya hak kepemilikan *wāqif* atas harta yang diwakafkannya. Konsep wakaf menurut Abu Hanifah (Zuhaili, 1996:133), memungkinkan *wāqif* tetap menahan harta wakaf agar manfaatnya dapat dipergunakan pada tujuan tertentu. Wakaf menurut Abu Hanifah sama kedudukannya dengan *'ariyah* (akad pinjaman), karena itu akad pinjaman merupakan akad yang tidak tetap.

Meskipun demikian, menurut Abu Hanifah wakaf yang dapat ditarik kembali dikecualikan bagi wakaf dalam kondisi sebagai berikut (Zuhaili, t.th.:VIII/7599):

²¹ Definisi wakaf menurut jumhur ulama' dirumuskan dengan redaksi "*Ḥabs māl yumkinu al-intifā' bihi, ma'a baqa' 'ainihi, bi qat'i at-taṣarruf min al-wāqif wa ghairihi, taqarruban ilā Allāh*".

- a. Hakim memutuskan wakaf harus bersifat tetap. Hal ini terjadi apabila ada persengketaan antara *wāqif* dan *nāzir*.
- b. Hakim menggantungkan berlakunya wakaf pada kematian *wāqif*. Misalnya *wāqif* mengatakan “Jika aku mati, maka aku wakafkan rumahku”, maka wakaf itu harus dilaksanakan seperti wasiat.
- c. Apabila *wāqif* menjadikan wakafnya sebagai masjid dan ia mengizinkan dilakukan shalat di dalamnya. Apabila sudah ada orang yang shalat di masjid tersebut, maka terlepaslah wakaf tersebut dari kepemilikan *wāqif*.

Pengertian wakaf menurut Abu Hanifah identik dengan definisi wakaf yang mengadopsi langsung dari potongan Hadits Rasulullah “*in syi'ta ḥabasta aṣlahā wa taṣaddaq bihā*” (Zahrah, 1971:7). Hadits tersebut mengisyaratkan bahwa praktek wakaf dilakukan dengan jalan *wāqif* menahan substansi benda wakaf, dan menyalurkan manfaat pengelolaan wakaf tersebut. Dengan demikian, benda wakaf tetap berada dalam kepemilikan *wāqif*.

Sedangkan menurut Madzhab Malikiyyah tidak mensyaratkan benda yang diwakafkan bersifat kekal. Misalnya seseorang menyewa tanah atau rumah untuk dimiliki dalam waktu tertentu, kemudian ia mewakafkan hasil atau manfaat benda yang diwakafkan kepada *mustahiq* selama waktu itu. Menurut golongan Malikiyyah, kepemilikan bisa berupa zat barang tersebut, bisa juga berkaitan dengan kepemilikan manfaatnya. Menurut kelompok Malikiyyah, wakaf tidak menyebabkan putusnya hak kepemilikan terhadap *'ain* benda yang diwakafkan, yang terputus hanyalah hak membelanjakannya (Zuhaili, t.th.:VIII/7602). Ulama' Malikiyyah mendasarkan pada Hadits Umar yang menyatakan:

عن ابن عمر رضي الله عنهما ، أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه ، أصاب أرضاً بخيبر ، فأتى النبيّ يستأمره فيها ، فقال : يا رسول الله ، إني أصبتُ أرضاً بخيبر ، لم أصب مالا قط أنفسَ عندي منه ، فما تأمرني به ؟ قال : " إن شئتُ حبست أصلها وتصدّقت بها " . قال : فتصدق بها عمر : أنه لا يُباع ولا يوهب ولا يُورثُ ، وتصدق بها في الفقراء ، وفي القُرْبى ، وفي الرقاب ، وفي سبيل الله ، وابن السبيل ، والضيف ، ولا جُنّاحَ على من وليها أن يأكل منها بالمعروف ، ويُطعمَ غيرَ متموّل .

Artinya: “Dari Ibnu ‘Umar ra. berkata: “Bahwa ‘Umar ra memperoleh sebidang tanah di Khaibar, kemudian menghadap kepada Rasulullah SAW untuk memohon petunjuk. ‘Umar berkata : “Ya Rasulullah, saya mendapatkan sebidang tanah di Khaibar, saya belum pernah mendapatkan harta sebaik itu, maka apakah yang engkau perintahkan kepadaku ?” Rasulullah bersabda: “Bila kamu suka, kamu tahan (pokoknya) tanah itu, dan kamu sedekahkan (hasilnya)”. Kemudian ‘Umar menshadaqahkan (tanahnya untuk dikelola), tidak dijual, tidak dihibahkan dan tidak pula diwariskan. Berkata Ibnu ‘Umar: “‘Umar menyedekahkannya (hasil pengelolaan tanah) kepada orang-orang fakir, kaum kerabat, budak, sabilillah, ibnu sabil dan tamu. Dan tidak dilarang bagi yang mengelola (*nāzīr*) tanah wakaf itu makan dari hasilnya dengan cara yang baik (sepantasnya) atau memberi makan orang lain dengan tidak bermaksud menumpuk harta”.

Menurut ulama’ Malikiyyah, penggalan Hadits di atas yang berbunyi:

إن شئتُ حبست أصلها وتصدّقت بها

Artinya: “Bila kamu suka, kamu tahan pokoknya, dan kamu sedekahkan (hasilnya)”.

Redaksi Hadits di atas, pada dasarnya menunjukkan bahwa yang dishadaqahkan hanyalah hasilnya. Dengan demikian harta yang diwakafkan tidak terlepas dari kepemilikan *wāqif*. Namun, *wāqif* tidak diperbolehkan mentasharrufkan dalam wujud kepemilikan kepada pihak lain. Pemahaman ini berdasarkan kalimat Hadits di atas:

أنه لا يُباع ولا يوهب ولا يُورثُ

Artinya: “Sesungguhnya harta wakaf tersebut tidak boleh dijual, dihibahkan, dan diwariskan”.

Kesimpulan pendapat ulama’ Malikiyyah yaitu meskipun status harta wakaf tetap menjadi milik *wāqif*, tetapi wakaf harus ditasharrufkan sesuai tujuan wakaf. Kecuali itu, *wāqif* tidak berhak menjual, menghibahkan, atau mewariskan kepada orang lain.

Dari berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ulama’, dapat dikelompokkan dalam dua pendapat; *Pertama*, mayoritas ulama’ berpendapat bahwa dengan adanya perwakafan, benda yang diwakafkan terlepas kepemilikannya dari *wāqif*, dan harta itu menjadi milik Allah. Dengan demikian, menurut kelompok ini syarat wakaf harus *ta’bid* (abadi). *Kedua*, sebagian ulama’ lain berpendapat bahwa harta wakaf tidak terlepas kepemilikannya dari *wāqif*. Kelompok ulama’ ini yang terdiri dari ulama’ Hanafiyyah dan Malikiyyah berpendirian bahwa yang diwakafkan adalah manfaatnya. Karena itu kepemilikan benda wakaf tetap berada di tangan *wāqif*. Walaupun demikian *wāqif* tidak diperbolehkan menjual, menghibahkan, dan mewariskan harta yang sudah diwakafkan.

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, terdapat pelenturan definisi wakaf dari yang semula harus bersifat *ta’bid* menjadi kebolehan untuk memilih melakukan wakaf untuk selamanya atau hanya sementara waktu saja. Adapun peraturan yang mengharuskan wakaf bersifat selamanya terdapat dalam KHI pasal 215 yang menyatakan bahwa:

“Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk *selama-lamanya* guna kepentingan ibadat atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam”.

Pengertian dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) tersebut apabila dibandingkan pengertian perwakafan yang terdapat dalam UU Wakaf memiliki perbedaan yang tegas. Sebab, menurut UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf sifat abadi tidak lagi menjadi syarat dalam perwakafan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1 Undang-undang tersebut yang mendefinisikan perwakafan sebagai “Wakaf adalah perbuatan hukum *wāqif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan *selamanya* atau *untuk jangka waktu* tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah”.

Makna wakaf dalam UU Wakaf di atas terlihat lebih luwes, di mana UU memberikan opsi dalam melakukan wakaf dapat dilakukan selamanya atau dapat juga dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Opsi tersebut memberikan alternatif yang legal kepada *wāqif* untuk memilih bentuk perwakafan seperti apa yang diinginkannya. Alternatif yang ditawarkan UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, menurut istilah Noel J. Coulson (1987:232-233), merupakan bentuk akomodasi pendapat-pendapat ulama’ fiqh,²² yaitu menerapkan konsep wakaf

²² Kasus akomodasi pengaturan wakaf dalam Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf memiliki kemiripan dengan kasus pada Undang-undang Wakaf Mesir tahun 1946. Pada pasal 17 UU Wakaf Mesir menetapkan bahwa dalam keadaan-keadaan demikian “harta benda, setelah habis masa wakaf, akan dimiliki oleh pemberi wakaf jika ia hidup, dan akan dimiliki oleh penerima wakaf jika ia meninggal”. Menurut pendapat Maliki, hak milik tetap ada pemberi wakaf, sedang bagi Hambali hak milik itu berpindah pada penerima wakaf. Dengan demikian, UU Mesir menggabungkan antara kedua pandangan ini; menerapkan aturan Maliki ketika *wāqif* masih hidup, dan menerapkan aturan Hambali ketika *wāqif* sudah meninggal.

menurut ulama' Hanafiyah dan Malikiyah pada satu sisi, sekaligus menerapkan konsep ulama' Syafi'iyah dan Hanabillah dalam waktu yang sama. Sebagaimana diketahui, ulama' Hanafiyah dan Malikiyah berpendapat harta wakaf tidak terlepas dari kepemilikan *wāqif*, sementara ulama' Syafi'iyah dan Hanabillah berpendapat harta wakaf terlepas dari *wāqif* dan menjadi milik Allah. Dengan akomodasi tersebut UU Wakaf telah mengakhiri perdebatan mengenai jangka waktu perwakafan, sehingga hal itu tidak lagi menjadi isu perdebatan substansial yang dapat menghambat perkembangan wakaf.

Meskipun perbedaan pengertian wakaf menurut beberapa ulama' di atas dapat berimplikasi pada penentuan sah tidaknya wakaf. Tetapi perbedaan yang ada berkaitan dengan persoalan yang tidak prinsip. Karena dalam persoalan yang prinsip, terdapat kesepakatan di antara mayoritas ulama' mengenai parameter-parameter sahnya suatu perwakafan. Parameter tersebut berkaitan dengan rukun dan syarat-syarat perwakafan.

2. Rukun dan Syarat Wakaf

Jumhur ulama' sepakat perlunya rukun dan syarat dalam perwakafan. Rukun merupakan unsur pokok dalam suatu perbuatan. Istilah rukun berasal dari Bahasa Arab *rukun* yang artinya tiang, penopang atau sandaran (Moeljono, 1989:757). Sedangkan menurut istilah, rukun berarti sesuatu yang harus dipenuhi untuk sahnya suatu perbuatan. Tanpa adanya rukun, sesuatu tidak akan berdiri tegak. Demikian juga dengan wakaf, ia tidak akan terlaksana apabila tidak ada rukun-rukunnya.

Menurut ulama' rukun wakaf terdiri dari empat hal (Zuhaili, 1996:138 dan Abd al-Jalil Abd al-Rahman, 2009:14), yang meliputi:

- a. *Wāqif*, atau orang yang berwakaf sebagai pemilik benda yang diwakafkan;
- b. *Mauqūf bih*, atau benda yang diwakafkan;
- c. *Mauqūf 'alaih*, tujuan wakaf atau pihak yang berhak menerima hasil wakaf;
- d. *Ṣīgat*, atau pernyataan ikrar wakaf yang diucapkan *wāqif*.

Setiap rukun-rukun wakaf di atas harus memenuhi syarat-syarat. Jumhur ulama' menetapkan syarat-syarat dari rukun wakaf berikut ini:

- a. *Wāqif* atau pewakaf

Agar perwakafan memenuhi unsur legalitas, *wāqif* harus mempunyai kecakapan melakukan tindakan hukum. Kecakapan adalah sebuah kondisi di mana seseorang terbebas dari halangan untuk melakukan tindakan hukum, seperti gila, atau penguasaan orang lain.

Wāqif disyaratkan memiliki kecakapan melakukan tindakan hukum karena wakaf merupakan tindakan *tabarru'* yaitu pelepasan benda dari pemiliknya yang ditujukan untuk kepentingan agama dan sosial, tanpa mengharapkan imbalan.

Jumhur ulama' berpendapat bahwa orang yang bodoh dan pailit tidak sah melakukan perwakafan. Sementara itu Ulama' Hanafiyyah juga mensyaratkan *wāqif* bukanlah orang yang pailit kecuali mendapat ijin dari krediturnya (Zuhaili, t.th.:VIII/7625). Di sini kepailitan menghalangi seseorang mewakafkan untuk kepentingan diluar dirinya, karena masih ada kewajiban untuk menghilangkan kesulitan yang ada pada dirinya.

b. *Mauqūf bih* atau benda wakaf

Supaya harta yang diwakafkan sah secara hukum, maka harus memenuhi syarat sebagai berikut:

1) Harta yang diwakafkan harus *mutaqawwim*

Harta *mutaqawwim* adalah benda yang dimiliki seseorang, dan boleh dimanfaatkan menurut ketentuan syari'at dalam situasi apapun (Zuhaili, t.th.:161), seperti tanah milik 'Umar bin Khattab yang diriwayatkan dalam Hadits tentang wakaf. Dengan demikian, wakaf berupa benda yang tidak diharamkan menurut syari'at, tidak diperbolehkan, misalnya wakaf peralatan perjudian.

UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf juga menetapkan syarat-syarat benda wakaf. Dalam Ketentuan Umum pasal 1 ayat (5) dinyatakan bahwa "Harta Benda Wakaf adalah harta benda yang memiliki daya tahan lama dan/atau manfaat jangka panjang serta mempunyai nilai ekonomi menurut syari'ah yang diwakafkan oleh *wāqif*".

2) Harta yang diwakafkan harus jelas wujudnya

Syarat ini dimaksudkan untuk menghindari adanya persengketaan yang mungkin terjadi setelah benda diwakafkan. Fuqaha' telah sepakat bahwa benda wakaf harus jelas wujudnya. Syarat ini bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi eksistensi perwakafan. Di samping itu, agar *mauqūf 'alaih* dapat menerima manfaat atau hasil dari pengelolaan benda wakaf (Zuhaili, 1996:185).

Benda wakaf yang tidak jelas wujudnya, dinilai oleh 'Abdul Wahhab Khallaf dan Syalabi sebagai wakaf yang tidak sah. Seperti seseorang yang

mewakafkan tanahnya, tanpa menunjukkan lokasi tanah dan batas-batasnya (Zuhaili, 1996:161). Wakaf benda wakaf yang tidak jelas merupakan wakaf yang kabur atau samar, sehingga wakaf tersebut tidak sah.

3) Harta yang diwakafkan milik *wāqif* secara sempurna

Ulama' sepakat benda wakaf juga disyaratkan sebagai milik sempurna *wāqif* (Zuhaili, 1996:161). Persyaratan ini memang logis, sebab amal *tabarru'* pada sesuatu benda yang bukan haknya tidak dibenarkan. Persyaratan kepemilikan mutlak ini juga dimaksudkan agar dalam proses pengelolaan wakaf tidak memunculkan problem hukum di kemudian hari.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia sendiri mendefinitifkan keharusan benda wakaf sebagai milik *wāqif*. Hal ini sebagaimana diatur dalam KHI pasal 215 ayat (1) jo. UU Nomor 41 Tahun 2004 pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: “Wakaf adalah perbuatan hukum *wāqif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta *benda miliknya ...*”. Definisi perwakafan tersebut secara implisit menunjukkan benda wakaf disyaratkan sebagai milik mutlak *wāqif*. Benda yang berada dalam penguasaan banyak orang tidak sah diwakafkan oleh seseorang yang menjadi bagian kelompok itu. Lebih tegas lagi, UU Nomor 41 Tahun 2004 pasal 15 menyatakan bahwa: “Harta benda wakaf hanya dapat diwakafkan apabila dimiliki dan dikuasai oleh *wāqif* secara sah”.

Di samping itu UU Nomor 41/2004 Pasal 217 ayat (3) jo PP Nomor 42/2006 Pasal 17 ayat (3) menyatakan bahwa benda wakaf harus bebas dari segala pembebanan, ikatan, sitaan dan sengketa. Ketentuan syarat benda wakaf

harus bebas dari masalah dimaksudkan agar dalam pengelolaan wakaf bisa lebih terfokus dan produktif.

4) Benda bersifat kekal

Terdapat perbedaan pendapat di antara ulama' mengenai keharusan benda wakaf bersifat kekal. Jumhur ulama' berpendapat benda wakaf harus kekal zatnya (Zuhaili, 1996:134). Misalnya, ulama' Hanafiyyah menentukan syarat benda yang diwakafkan substansinya ('*ain*) harus kekal. Syarat itu dimaksudkan agar pemanfaatan benda wakaf dapat dilakukan terus-menerus. Menurut ulama' Hanafiyyah benda wakaf pada dasarnya adalah benda tidak bergerak. Adapun terhadap benda bergerak boleh diwakafkan dalam keadaan tertentu saja, yakni:

- Keadaan benda bergerak memiliki hubungan dengan sifat diam di tempat dan tetap, seperti bangunan dan pohon. Menurut Hanafiyyah bangunan dan pohon termasuk benda bergerak yang bergantung pada benda tidak bergerak. Di samping itu, benda bergerak digunakan untuk membantu benda tidak bergerak, seperti alat membajak dan kerbau yang digunakan untuk mengolah sawah.
- Wakaf benda bergerak yang menambah pengetahuan, seperti wakaf kitab dan mushaf (Abd al-Jalil Abd al-Rahman, 2009:94).

Dari syarat-syarat di atas, baik yang ditentukan oleh fiqh maupun peraturan perundang-undangan di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa benda yang diwakafkan harus benda yang menjadi milik mutlak *wāqif*, tidak dilarang oleh

syari'at, memiliki nilai ekonomis, dan dapat diambil manfaatnya dalam waktu yang lama.

Lebih jauh, UU Nomor 41 Tahun 2004 pada pasal 16 telah memperluas cakupan objek wakaf, bukan hanya terbatas berupa benda tidak bergerak, sebagaimana dianut oleh sebagian pendapat dalam fiqh (Zuhaili, 1996:184-185), melainkan juga memperbolehkan wakaf benda bergerak. UU Nomor 41 Tahun 2004 mengatur obyek wakaf dengan cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan ketentuan yang ada dalam fiqh. Adapun obyek wakaf dalam UU ini diungkapkan dalam pasal 1 ayat (5) yang berbunyi “Harta benda wakaf adalah harta benda yang memiliki daya tahan lama dan/atau manfaat jangka panjang serta mempunyai nilai ekonomi menurut syari’ah yang diwakafkan oleh *wāqif*.”

Obyek wakaf dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 pasal 15 dijelaskan bahwa harta benda wakaf hanya dapat diwakafkan apabila dimiliki dan dikuasai oleh *wāqif* secara sah. Pada pasal 16 ayat (2) dijelaskan bahwa harta wakaf terdiri atas benda tidak bergerak dan benda bergerak. Benda tidak bergerak meliputi:

- a. Hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik yang sudah maupun yang belum terdaftar;
- b. Bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. Tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada pasal 16 ayat (3) benda bergerak dijelaskan sebagai harta benda yang tidak bisa habis karena dikonsumsi, yang meliputi: (a) uang; (b) logam mulia; (c) surat berharga; (d) kendaraan; (e) hak atas kekayaan intelektual; (f) hak sewa; dan (g) benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan mengenai syarat kepemilikan pada Pasal 15 dan 16 di atas menunjukkan bahwa UU Nomor 41 Tahun 2004 mengadopsi aturan dalam fiqh yang direlevansikan dengan dinamika perkembangan zaman. Hal itu terlihat dalam ketentuan mengenai obyek wakaf yang diatur dalam Kompilasi Hukum Islam, kemudian diperluas wujudnya setelah pemberlakuan UU Wakaf. Di samping itu UU tersebut melakukan terobosan yang cukup berani dengan menetapkan kebolehan wakaf dalam waktu tertentu.

c. *Mauqūf ‘alaih* atau tujuan wakaf

Wakaf merupakan bentuk amal ibadah yang bertujuan untuk mendekatkan diri pada Allah, karena itu yang menjadi objek atau tujuan wakaf adalah segala amal kebajikan yang termasuk dalam kategori *qurbah* kepada Allah (Zuhaili, t.th.:VIII/7645 dan Zahrah, 1971:7).

Syarat *qurbah* adalah mentasharufkan hasil pengelolaan wakaf untuk *mauqūf ‘alaih* yang sesuai dengan ketentuan syari’at, seperti untuk fakir miskin, ulama’, keluarga dekat, kepentingan umum, dan lain-lain (Sabiq, 1983:III/378). Kelompok yang termasuk dalam *mauqūf ‘alaih* di atas bisa dikatakan sebagai bentuk penjabaran dari Hadits riwayat Ibn Umar yang menjadi sandaran wakaf.

Meskipun fiqh menentukan peruntukan wakaf pada dua sasaran sesuai dengan pembagian wakaf, yakni *waqf ahli (dzurri)* dan *waqf khairi* (Zuhaili, 1996:140), namun pengaturan wakaf di negara-negara Islam sekarang ini hanya membatasi pada jenis *waqf khairi* saja (Zuraiqi, 2005:338).²³ Secara normatif, pembatasan itu berarti mempertegas peruntukan wakaf pada sasaran yang lebih luas, tidak terbatas pada keluarga atau pihak tertentu saja.

Menurut KHI objek wakaf diperuntukkan bagi “kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam”. Sedangkan UU Nomor 41 Tahun 2004 pasal 22 menentukan dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf, harta benda wakaf hanya dapat diperuntukkan bagi :

- 1) sarana dan kegiatan ibadah;
- 2) sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan;
- 3) bantuan kepada fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, bea siswa;
- 4) kemajuan dan peningkatan ekonomi umat; dan/atau;
- 5) kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syariah dan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam pasal 23 ayat (1) penetapan peruntukan harta benda wakaf sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 dilakukan oleh *wāqif* pada pelaksanaan ikrar wakaf. Dikatakan pula pada ayat (2) dalam hal *wāqif* tidak

²³ Di negara-negara Islam, pembatasan ini terkait dengan benda yang diwakafkan secara khusus (*waqf ahli*) yang umumnya tidak produktif karena tidak dikelola dengan baik. Kecuali itu, banyaknya tanah wakaf, akan mengurangi pendapatan negara pada sektor pajak, karena adanya penghapusan pajak untuk harta wakaf. Pada era modern ini beberapa negara Islam telah menghapuskan praktek *waqf ahli*. Pada tahun 1925 Turki menghapuskan *waqf ahli* dalam undang-undangnya. Kemudian Suriah dengan UU Nomor 76 Tahun 1940 juga menghapus *wakaf ahli*. Selanjutnya Mesir dengan UU Nomor 180 Tahun 1952 menghapuskan semua bentuk wakaf selain *waqf khairi*. Tunisia menghapus wakaf keluarga ini atas dasar instruksi kerajaan tahun 1956, dan Libya dengan UU Nomor 16 Tahun 1973 juga menghapus *waqf ahli*.

menetapkan peruntukan harta benda wakaf, *nāẓir* dapat menetapkan peruntukan harta benda wakaf yang dilakukan sesuai dengan tujuan dan fungsi wakaf.

Wakaf yang pemanfaatan hasilnya ditujukan untuk kepentingan umum, bukan dibatasi pada kelompok tertentu disebut *waqf khairi*. Bentuk wakaf ini sebagaimana dipraktekkan oleh Usman ibn ‘Affan yang mewakafkan sumur *rummah*, setelah Nabi menawarkan dengan yang besar “Dia akan mendapatkan sesuatu yang lebih baik daripada sumur itu di surga.”

Riwayat yang dikisahkan dalam Hadits di atas menunjukkan bahwa peruntukan wakaf ditujukan kepada kepentingan umum, di mana masyarakat memang membutuhkannya. Dengan demikian penjabaran makna ibadah dalam Islam memiliki cakupan yang sangat luas, bukan hanya berkaitan dengan ibadah ritual, melainkan juga ibadah sosial. Dalam pemanfaatan wakaf ini, tujuan utama wakaf adalah mendekatkan pada Allah, yang bentuknya bisa dengan membelanjakan sebagian kekayaan yang dimiliki untuk kepentingan pihak-pihak yang membutuhkan seperti; fakir, ulama, orang yang berjuang di jalan Allah, ka’bah, sekolah, dan membeli kafan bagi orang yang meninggal (Zuhaili, t.th.:VIII/7645 dan Zahrah, 1971:7).

Wakaf harus dimanfaatkan untuk kepentingan yang sesuai dengan ketentuan syari’at Islam. Karena pada dasarnya, wakaf merupakan amal yang mendekatkan diri manusia kepada Allah SWT, oleh sebab itu *mauqūf ‘alaih* haruslah tujuan yang berupa kebajikan. Adapun pemanfaatan wakaf untuk tempat maksiat sangat dilarang, karena bertentangan dengan syari’at Islam (Zuhaili, 2006:7647 dan Depag, 1986: III/216).

d. *Ṣīgat* pernyataan wakaf dari *wāqif*(ikrar)

Ṣīgat adalah kata-kata atau pernyataan dari *wāqif* untuk mewakafkan benda miliknya. Dalam peraturan perwakafan di Indonesia *ṣīgat* dikenal juga dengan istilah ikrar sebagaimana dijelaskan dalam KHI pasal 215 ayat(3) jo. PP Nomor 28 Tahun 1977 pasal 1 ayat (3).

Ulama' Hanafiyah berpendapat bahwa *ṣīgat* wakaf harus bersifat *munjiz* (Ahmad al-Zarqa', t.th.:45-46), maksudnya bahwa wakaf langsung efektif sehabis ikrar wakaf diucapkan. Wakaf yang dikaitkan dengan waktu yang akan datang tidak sah.

Lebih lanjut berkaitan dengan *qabūl*, ulama' berpendapat bahwa ikrar wakaf tidak memerlukan *qabūl* apabila *mauqūf 'alaih* tidak ditentukan, seperti manfaat wakaf akan diberikan kepada setiap kaum fakir. Tetapi apabila *mauqūf 'alaih* ditentukan pada pihak tertentu, maka wakaf diperlukan *qabūl* dari *mauqūf 'alaih* (Ahmad Ibrahim Bik, 2009:76)

Tidak disyaratkannya *qabūl* pada wakaf dikarenakan wakaf merupakan tindakan *tabarru'* atau pelepasan hak milik, sehingga *qabūl* tidak diperlukan. Namun, untuk menghindarkan dari sengketa yang mungkin muncul dikemudian hari, ulama' Hanafiyah mensyaratkan redaksi *ijāb* harus jelas. Munculnya sengketa wakaf salah satunya bisa jadi disebabkan oleh redaksi yang tidak jelas. Masalah itu muncul terutama yang dilakukan oleh ahli waris *wāqif*.

Menurut ulama' Jumhur lafaz wakaf harus jelas (*ṣaiḥ*) misalnya menggunakan kata *حبست* (saya wakafkan) (Zuhaili, t.th.:VIII/7601 dan Abd al-Jalil Abd al-Rahman, 2009: 71). Lafaz wakaf yang samar-samar menjadikan wakaf tidak sah seperti *تصدقّت - أبت - حرمت* (saya sedekahkan, saya kekalkan

dan saya haramkan), sebab kata-kata berpotensi menimbulkan penafsiran yang berbeda, apakah yang dimaksud adalah zakat, shadaqah sunnah, atau wakaf. Tetapi apabila kata-kata itu diiringi dengan kata lain yang dapat mengarahkan pada maksud wakaf, maka diperbolehkan. Misalnya penggunaan kata صدقت saja masih dimungkinkan apabila kata itu diikuti dengan kata yang dapat membawa ke arah niat dimaksud, seperti تصدقت صدقة موقوفة (saya sedekahkan sedekah ini sebagai benda yang diwakafkan).

Pendapat ini senada dengan ulama' Hanabilah yang berpandangan bahwa kata-kata samar tidak dapat dipergunakan untuk mewakafkan, selain disertai dengan empat hal: (1) harus disertai niat dari *wāqif*, (2) disertai kata-kata yang jelas seperti تصدقت بكذا صدقة موقوفة (saya sedekahkan dengan cara ini agar sedekah itu menjadi wakaf), (3) disertai dengan hal yang menunjukkan maksud wakaf, seperti pernyataan “Aku sedekahkan benda dan tidak untuk dijual, tidak dihibahkan, dan tidak untuk diwariskan”, dan (4) dihubungkan dengan hukum wakaf (Zuhaili, t.th.:203-204).

Dari dua pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa menurut ulama' Syafi'iyah wakaf tidak sah kecuali dinyatakan secara lisan. Sedangkan menurut ulama' Hanabilah mentolerir pernyataan wakaf dengan tindakan yang menunjukkan pengertian wakaf.

e. *Nāzir waqf* atau pengelola wakaf

Nāzir berasal dari kata kerja Bahasa Arab نظر - ينظر - نظرا yang mempunyai arti menjaga, memelihara, mengelola, dan mengawasi. Sedangkan ناظر (*nāzir*) adalah اسم فاعل dari kata نظر yang diartikan dengan pengawas

(penjaga) (Munawwir, 1984:1532-1533). Dengan demikian *nāẓir* wakaf dapat diartikan dengan orang yang diberi tugas mengelola wakaf. Dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 Pasal 9-11, pengertian *nāẓir* wakaf mencakup perorangan, organisasi, atau badan hukum yang disertai tugas mengadministrasikan, menjaga, mengelola dan mengembangkan, serta melaporkan benda wakaf.

Sebagian literatur fiqh tidak memasukkan *nāẓir* sebagai rukun wakaf. Meski begitu ulama' sepakat *wāqif* harus menunjuk *nāẓir* (Zuhaili, 1996:201 dan Ditjen Binbagais Depag RI, 212-219).²⁴ Menurut Prof. Dr. Ahmad Rofiq Guru Besar Hukum Islam Fakultas Syari'ah UIN Walisongo (1997a:498), tidak dicantumkannya *nāẓir* sebagai rukun wakaf dikarenakan wakaf merupakan tindakan *tabarru'*. Kedudukan *nāẓir* sangat diperlukan dalam pelaksanaan perwakafan karena fungsinya sebagai pengelola menjadi sangat urgen. Sebab tidak mungkin benda wakaf dapat diharapkan menghasilkan manfaat apabila tidak ada pihak yang bertugas mengelolanya.

Adapun literatur fiqh yang memasukkan *nāẓir* sebagai rukun wakaf, menempatkan pembahasannya dalam judul *al-Wilāyah 'ala al-Waqf* atau penguasaan atau pengawasan terhadap benda wakaf. Peletakkan *nāẓir* dalam tema itu dimaksudkan *nāẓir* mempunyai tugas mengurus, menjaga, menyalurkan (mentasarrufkan) hasil wakaf kepada *mustahiq*, ataupun melakukan setiap usaha yang berpotensi agar benda wakaf berproduksi secara baik bagi tujuan perwakafan (Kabisi, 2004:478-479). Melihat peran yang dilakukan *nāẓir*, dapat ditarik kesimpulan bahwa eksistensi *nāẓir* dalam perwakafan sangat penting.

²⁴ Dalam buku *Ilmu Fiqh*, Jilid III yang diterbitkan oleh Ditjen Binbagais Depag RI, pembahasan perwakafan juga tidak mencantumkan *nāẓir* sebagai rukun wakaf.

Nāzir dapat ditunjuk oleh *wāqif*, atau *wāqif* sendiri yang bertindak sebagai *nāzir*. Pendapat lain mengatakan yang menjadi *nāzir* adalah *mauqūf ‘alaih* dengan alasan ia yang berhak memanfaatkan, maka ia mempunyai kewajiban mengawasi. Sedangkan pendapat paling populer, *nāzir* diangkat oleh hakim, karena kepadanya tergantung hak *mauqūf ‘alaih* (Kabisi, 432, dan Zahrah, 1971:318). Dalam melaksanakan tugasnya, wewenang *nāzir* diatur oleh ketentuan yang ditetapkan *wāqif* atau hakim.

Menurut KH. MA. Sahal Mahfudh, *nāzir* yang ditunjuk *wāqif* disebut *nāzir syar’i* baik bersifat perorangan maupun badan hukum. Bagi KH. MA. Sahal Mahfudh, keberadaan *nāzir syar’i* dalam wakaf tidak cukup (Yusuf, 2000:viii), sebab faktor ‘kepercayaan’ yang menjadi dasar penunjukannya, sangat potensial memunculkan problem, dan rentan terhadap sengketa. Karena itu perlu dibentuk juga *nāzir waqf* yang ditunjuk oleh aturan formal yang ada (Fathudin Yusuf, 2000:viii). Karena dalam aturan formal terdapat parameter kongkrit yang mengikat bagi *nāzir* untuk mematuhi.

Adapun syarat yang harus dipenuhi *nāzir* dalam perundang-undangan di Indonesia peraturannya saling melengkapi. Misalnya yang ada dalam UU Nomor 41 tahun 2004 dan KHI, substansi aturan dalam kedua perturan tersebut sama, hanya rumusan atau redaksinya agak berbeda. Menurut KHI pasal 291 syarat-syarat *nāzir* meliputi : (a) warga negara Indonesia, (b) beragama Islam, (c) sudah dewasa, (d) sehat jasmani dan rohani, (e) tidak berada di bawah pengampuan, (f) bertempat tinggal di kecamatan tempat letak benda yang diwakafkan.

Sedangkan syarat *nāzir* terdapat dalam Pasal 10 UU Nomor 41 Tahun 2004 menyatakan bahwa seseorang hanya dapat menjadi *nāzir* apabila memenuhi

persyaratan: 1) warga negara Indonesia, 2) beragama Islam, 3) dewasa, 4) amanah, 5) mampu secara jasmani dan rohani, dan 6) tidak terhalang melakukan perbuatan hukum.

Pernyataan redaksi pada Pasal 10 UU Nomor 41 Tahun 2004 tersebut mengatur mengenai syarat *nāẓir* perseorangan. Tetapi apabila kita pahami bahwa UU ini dalam Pasal 10 ayat (1 dan 2) mengatur mengenai syarat-syarat *nāẓir* organisasi atau badan hukum harus terdiri dari pengurus yang memenuhi persyaratan *nāẓir* perseorangan, maka dapat disimpulkan bahwa syarat di atas adalah syarat bagi *nāẓir* dalam bentuk apapun.

Dilembagakannya *nāẓir* organisasi dan badan hukum dalam peraturan perundang-undangan, menunjukkan bahwa sosok *nāẓir* dalam hukum di Indonesia diperluas bentuknya dari ketentuan fiqh yang hanya membatasi pada *nāẓir* berbentuk orang saja. Karena pentingnya kedudukan *nāẓir* ini, menurut Zuhaili (1996:202), *nāẓir* disyaratkan memiliki kriteria cakap melakukan pengelolaan dan pentasharrufan wakaf.

Sejalan dengan hal tersebut, UU Nomor 41 Tahun 2004 Pasal 11 juga menegaskan tugas-tugas *nāẓir* yang dapat menjamin pengelolaan benda wakaf dengan baik. Tugas-tugas *nāẓir* yang diatur dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 meliputi:

- a. melakukan pengadministrasian harta benda wakaf
- b. mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukannya
- c. mengawasi dan melindungi harta benda wakaf
- d. melaporkan pelaksanaan tugas kepada Badan Wakaf Indonesia.

Sementara itu pada Pasal 12 dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, *nāzīr* dapat menerima imbalan dari hasil bersih atas pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf yang besarnya tidak melebihi 10% (sepuluh persen).

Mengenai hak *nāzīr* ini, Muhammad Abu Zahrah berpendapat bahwa atas kewajibannya itu, *nāzīr* berhak mendapatkan imbalan atas yang layak sesuai dengan tugas yang diberikan kepadanya (Abu Zahrah, 1971:346, Abd al-Jalil Abd al-Rahman, 2009:192, dan KHI pasal 222). *Nāzīr* boleh menerima upah yang diambilkan dari hasil pengelolaan benda wakaf, maupun sumber yang lain.

Adapun dasar diperbolehkannya *nāzīr* menerima imbalan atas jasa yang telah dilakukannya adalah Hadits yang diriwayatkan oleh Ibnu ‘Umar (Khalid Abdullah al-Syu’aib, 2006:298):

وَلَا جُنَاحَ عَلَىٰ مَنْ وَلِيَهَا أَنْ يَأْكَلَ مِنْهَا بِالْمَعْرُوفِ

Pada Pasal 13 dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, *nāzīr* memperoleh pembinaan dari Menteri dan Badan Wakaf Indonesia. Tampaknya hal ini menjadi hal yang wajar, bahwa *nāzīr* perlu dibina oleh lembaga yang profesional. Tujuannya agar ada pertanggung-jawaban atas amanah yang dipegangnya. Dalam rangka pembinaan tersebut *nāzīr* harus terdaftar pada Menteri dan Badan Wakaf Indonesia (BWI).

Bila ditelaah secara cermat ketentuan normatif tentang syarat dan rukun perwakafan di atas, dimaksudkan agar tindakan perwakafan memenuhi kualifikasi keabsahan secara legal. Di samping itu diharapkan juga perwakafan

dapat dilakukan secara ideal, dalam upaya mewujudkan perwakafan menjadi salah satu pilar penegak ekonomi umat Islam.

B. Manajemen Pengelolaan Wakaf

Berikut ini dipaparkan dua bentuk pengelolaan yang berpengaruh pada pemanfaatan wakaf, yaitu pengelolaan wakaf konvensional dan pengelolaan wakaf profesional yang mengadopsi prinsip-prinsip manajemen.

1. Problem Pengelolaan Wakaf Konvensional

Sejak awal datangnya ajaran Islam masyarakat muslim Indonesia sudah mempraktekkan wakaf. Pada perkembangan berikutnya wakaf di Indonesia mencapai jumlah yang besar. Berdasarkan data dari Bimas Islam Kemenag RI, luas tanah wakaf di Indonesia hampir lima kali lipat dari luas negara Singapura. Data pada Subdit Sistem Informasi Wakaf, Kemenag RI menunjukkan bahwa pada tahun 2012 luas tanah wakaf di Indonesia mencapai 3.492.045.373,754 m². Tanah wakaf tersebut tersebar di 420.003 lokasi di seluruh wilayah Indonesia (<http://bimasislam.kemenag.go.id>). Jumlah wakaf tersebut belum termasuk jumlah wakaf lainnya seperti wakaf uang, HAKI, dan surat berharga lainnya.

Menurut Sukron Kamil, meskipun jumlah wakaf di Indonesia sangat besar, tetapi wakaf belum berdampak secara positif bagi peningkatan kualitas kehidupan umat Islam (<http://bwi.or.id>). Hal ini bukan hanya berkaitan dengan aspek pengelolaan wakaf yang dilakukan *nāzir*, melainkan juga berkaitan dengan faktor-faktor lain yang kompleks seperti kurangnya pemahaman *wāqif* dan kesadaran masyarakat yang masih rendah.

Fenomena di atas merupakan problem-problem yang sering muncul dalam perwakafan, sehingga dapat berimplikasi pada pengelolaan harta wakaf yang tidak produktif. Model-model pengelolaan wakaf yang belum mengacu pada pengelolaan wakaf yang profesional masih menjadi fenomena umum. Model ini merupakan pola pengelolaan wakaf yang konvensional, yang ditandai dengan hal-hal sebagai berikut:

a. Lemahnya *political will* pemegang otoritas

Peran pemerintah secara serius dalam pengelolaan wakaf baru terlihat pada satu dekade terakhir, yang ditandai dengan kebijakan-kebijakan yang mendukung pengembangan perwakafan. Contoh-contoh kebijakan yang dilakukan pemerintah antara lain diwujudkan dengan ditetapkannya UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI). Melalui dua kebijakan tersebut diharapkan wakaf yang ada di Indonesia dapat berfungsi secara optimal.²⁵

Sebelum masa ditetapkannya kebijakan-kebijakan di atas, upaya-upaya untuk memaksimalkan peran wakaf di Indonesia mengalami kendala-kendala yang serius (Achmad Djunaidi dan Thobieb Al-Asyhar, 2008:54-55). Adapun alasan mengapa kendala-kendala di atas menjadi hambatan pengelolaan wakaf, hal ini karena:

- 1) Peraturan teknis tentang pengelolaan wakaf yang ada belum terintegrasi secara baik. Maksudnya pengaturan pengelolaan wakaf belum dilakukan

²⁵ Sejak ditetapkan UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan pembentukan BWI yang merupakan amanat UU tersebut, secara perlahan sudah terlihat adanya hasil dalam penataan dan pengembangan wakaf, seperti semakin bertambah variatifnya obyek wakaf, pembinaan dan pengawasan perwakafan di daerah sebagai implikasi dibentuknya BWI di pusat dan daerah, dan sebagainya.

dengan mempertimbangkan berbagai sisi, sehingga tujuan perwakafan tidak tercapai. Apabila suatu persoalan yang strategis seperti lembaga wakaf tidak diatur secara integral dan lengkap dalam pengelolaannya, maka lembaga wakaf sulit dapat berkembang dengan baik. Hal itu berbeda dengan yang terjadi di Mesir di mana wakaf dapat berkembang dengan baik, karena wakaf dikelola secara integral. Di Mesir sejak lama telah ada Qanun Nomor 46 Tahun 1946 yang mengatur seluruh potensi dan pengelolaan wakaf.

- 2) Sebelum UU Nomor 41 Tahun 2004 masih ada kelemahan dalam pengaturan hukum pengelolaan wakaf, seperti belum ada jaminan perlindungan bagi *wāqif*, *nāzir*, dan *mauqūf ‘alaih*. Hal itu ditandai dengan belum adanya sanksi (berupa aturan maupun tindakan) terhadap penyimpangan pengelolaan wakaf. Kalaupun dalam PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang Wakaf Tanah Milik sudah diatur sanksi terhadap penyalahgunaan wakaf, sanksi yang ada masih terlalu ringan sehingga tidak memberi efek jera bagi pelakunya.
- 3) Peraturan perundang-undangan sebelum UU Nomor 41 Tahun 2004 hanya mengatur ruang lingkup perwakafan yang sangat terbatas terutama dalam obyeknya.

Di samping kendala formil di atas, *political will* pemerintah, khususnya pemerintah daerah dalam pemberdayaan wakaf produktif dirasakan masih kurang, misalnya belum adanya Perda yang mendukung pemberdayaan wakaf. Peran pemerintah daerah diyakini dapat mendorong secara signifikan

pengelolaan wakaf produktif (Achmad Djunaidi dan Thobieb Al-Asyhar, 2008:57-58).

b. Lembaga pengelola wakaf yang tidak profesional

Salah satu penghambat dalam pengelolaan wakaf di Indonesia adalah eksistensi *nāzīr* yang tidak profesional. Rendahnya profesionalitas *nāzīr* dipengaruhi oleh beberapa sebab:

1) Rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM) *nāzīr* wakaf.

Hal ini disebabkan karena pada umumnya *wāqīf* menyerahkan harta wakaf atas dasar kepercayaan semata, seperti kepada tokoh agama atau orang yang mempunyai waktu luang (Achmad Djunaidi dan Thobieb Al-Asyhar, 2008:53). *Wāqīf* juga tidak menyerahkan harta wakaf kepada orang yang mampu mengelola wakaf. Akibatnya banyak harta wakaf yang tidak terkelola dengan baik. Menurut Zaim Saidi sebagaimana dikutip Muhammad Fuad (2008:3), sejauh ini praktek perwakafan di Indonesia bukan hanya dikelola oleh *nāzīr* secara amatir, tetapi pengelolaannya juga salah kaprah.

Fakta mengenai pengelolaan wakaf yang tidak profesional dikuatkan oleh hasil penelitian Center for Study of Religion and Culture (CSRC) UIN Jakarta pada tahun 2005 terhadap lembaga-lembaga wakaf di Indonesia. Temuan penelitian tersebut menunjukkan bahwa jabatan *nāzīr* masih dianggap sebagai kerja sampingan, akibatnya pengelolaan wakaf yang dilakukan *nāzīr* menjadi tidak fokus.

Problem lain adalah penunjukkan *nāzīr* yang biasanya dilakukan terhadap orang yang sekedar dapat dipercaya, seperti karena adanya hubungan kekerabatan dengan *wāqif* atau karena *nāzīr* adalah tokoh agama dan masyarakat. Penunjukkan *nāzīr* dalam pengelolaan wakaf masih jarang yang mempertimbangkan kemampuan *nāzīr* dalam bidang manajemen dan pengembangan wakaf secara produktif (Tuti A. Najib dan Ridwan al-Makassary, 2006:96-101). Padahal agar pengelolaan wakaf dapat berhasil, kriteria yang dibutuhkan tidak cukup berupa kesalehan semata, melainkan juga diperlukan adanya kemampuan pengelolaan wakaf pada diri *nāzīr*. Dalam bahasa lain, seorang *nāzīr* dituntut tidak hanya memiliki integritas moral yang baik, tetapi juga kapabilitas dalam pengelolaan wakaf.

Sehubungan dengan hal itu Zuhaili menyatakan supaya *nāzīr* dapat mengelola harta wakaf secara baik, maka seorang *nāzīr* harus memenuhi kriteria cakap dalam mengelola dan mentasarufkan hasil wakaf (1996:202). Pendapat Zuhaili tersebut menegaskan bahwa *nāzīr* mesti memiliki kemampuan: (a) Memiliki kecakapan melakukan perbuatan hukum, sehingga *nāzīr* dapat mengelola wakaf secara baik. (b) Memiliki kreatifitas. Kriteria ini didasarkan pada tindakan Umar ibn al-Khaththab yang menunjuk Hafshah sebagai *nāzīr* harta wakafnya, karena Hafshah dinilai orang yang cakap dalam mengelola wakaf.

Meskipun para ulama tidak memposisikan *nāzīr* sebagai salah satu rukun wakaf, namun para ulama sepakat bahwa *wāqif* harus menunjuk

nāzir wakaf yang mampu, baik *nāzir* tersebut perseorangan maupun kelembagaan (Achmad Djunaidi dan Thobieb Al-Asyhar, 2008:54).

Nāzir memiliki kedudukan penting dalam perwakafan, sebab harta benda wakaf tidak bisa diberdayakan tanpa *nāzir* yang profesional. Oleh sebab itu sebagai instrumen perwakafan, *nāzir* harus memenuhi syarat yang memungkinkan pemberdayaan wakaf.

2) Rendahnya pemahaman *nāzir* tentang hukum wakaf.

Prof. Uswatun Hasanah anggota Badan Wakaf Indonesia (BWI) menyatakan tidak optimalnya pengelolaan wakaf juga terkait dengan pemahaman *nāzir* tentang hukum wakaf (2003). Hal itu terjadi karena kajian hukum dan sosialisasi perwakafan belum dilaksanakan secara optimal, sehingga pemahaman *nāzir* tentang persoalan wakaf belum menyeluruh.

Para *nāzir* pada umumnya juga memahami peruntukan wakaf sebatas untuk kepentingan ibadah. Implikasi pemahaman ini terlihat pada pemanfaatan wakaf yang terbatas untuk dijadikan masjid, musholla, dan makam. Dalam kasus ini *nāzir* kurang memiliki kapasitas dalam manajemen harta wakaf dan pengembangannya.

c. Kesadaran hukum masyarakat

Kesadaran hukum masyarakat termasuk salah satu unsur penting yang berpengaruh dalam pengelolaan harta wakaf. Sayangnya elemen masyarakat baik meliputi *wāqif* dan masyarakat pada umumnya, masih belum sepenuhnya mendukung ke arah pemberdayaan wakaf yang produktif.

Selama ini faktor keagamaan menjadi dasar yang kuat bagi masyarakat untuk berwakaf. Wakaf yang diidentikkan dengan amal jariyah sanggup meningkatkan kuantitas wakaf. Dasar agama tersebut pada satu sisi merupakan kekuatan dalam memotivasi umat Islam untuk berwakaf, namun pada sisi lain, pemahaman keagamaan yang parsial menjadi penghalang pendayagunaan wakaf secara produktif (Achmad Djunaidi dan Thobieb Al-Asyhar, 2008:48-49).

Pada masa lalu pemikiran ini masih menghinggapi pikiran umat Islam, terutama *wāqif*. Masih banyak masyarakat yang menganggap wakaf sebatas amal ibadah ritual kepada Allah. Cara pandang ini menganggap proses wakaf tidak perlu mengikuti prosedur administratif, termasuk proses sertifikasi yang ditentukan pemerintah. Akibatnya harta wakaf menjadi tidak memiliki perlindungan hukum, sehingga keberadaannya sangat rawan sengketa.

Dampak lain dari pandangan terhadap wakaf sebagai ibadah yang sempit ini tampak pada persoalan-persoalan yang serius dan kompleks. Cara pandang ini membuat *wāqif* merasa cukup dengan menyerahkan hartanya saja. *Wāqif* tidak terdorong untuk memastikan apakah harta wakaf yang ia berikan sudah diberdayakan ataukah tidak. Dalam kasus ini *wāqif* sering berpandangan bahwa pemberdayaan harta wakaf adalah tanggung jawab *nāzir*, bukan bagian dari tanggung-jawabnya. Padahal visi dan motivasi *wāqif* dalam berwakaf turut menentukan keberhasilan pengelolaan wakaf (Uswatun Hasanah, 2010).

Persoalan kesadaran hukum masyarakat yang rendah juga berpengaruh terhadap pengembangan wakaf dalam arti yang luas. Aturan-aturan yang

cukup maju dalam peraturan perundang-undangan, belum sepenuhnya selaras dengan kesiapan masyarakat dalam meresponnya. Umat Islam misalnya memahami harta yang boleh diwakafkan terbatas yang sifatnya tetap dan tidak bergerak, seperti tanah dan bangunan. Pemahaman ini menjadi salah satu penyebab tidak produktifnya wakaf. Contohnya, dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 diatur mengenai perluasan obyek wakaf antara lain wakaf Hak Kekayaan Atas Intelektual (HAKI). Tetapi berdasarkan penuturan Prof. Jaih Mubarak (2013), masyarakat masih belum mempraktekkan wakafnya, padahal potensi wakaf HAKI sangat besar.

Dari berbagai kondisi tidak ideal yang terjadi, baik pada pemerintah, *nāzir*, maupun masyarakat, akan memunculkan implikasi dalam pengelolaan wakaf baik berkaitan dengan eksistensi harta wakaf maupun pemanfaatannya:

- a. Tidak maksimalnya pengelolaan harta wakaf mengakibatkan wakaf tidak mendatangkan hasil yang dapat dimanfaatkan oleh umat.
- b. Banyaknya penyalahgunaan bukan saja menyebabkan hasil pengelolaan wakaf tidak dapat didistribusikan pada kelompok yang berhak menerimanya, melainkan eksistensi harta wakaf itu sendiri dapat hilang. Besarnya wakaf tidak berdampak secara positif bagi peningkatan kualitas kehidupan umat Islam (Uswatun Hasanah, <http://bwi.or.id>).

Kondisi seperti dipaparkan di atas menunjukkan bahwa pengelolaan wakaf masih belum maksimal. Karena itu agar wakaf dapat berfungsi sebagai instrumen

ekonomi yang berguna untuk pemberdayaan masyarakat, maka diperlukan sinergi yang baik antara pemerintah, lembaga wakaf, dan masyarakat.

2. Manajemen Wakaf Profesional

Hadits Nabi yang diriwayatkan Ibnu ‘Umar sebagai dasar paling populer dalam perwakafan menyebutkan, bahwa substansi dalam perwakafan adalah dihasilkannya manfaat dari pengelolaan wakaf. Manfaat itu selanjutnya ditasharrufkan kepada pihak-pihak yang berhak menerimanya. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Hadits (Abu Zahrah, 1971:7, Zuhaili, 1996:135, dan Khalid ‘Abdullāh Syu’aib, 2006:298):

إِنْ شِئْتَ حَبِسْتَ أَصْلَهَا وَتَصَدَّقْتَ بِهَا

Hadits di atas secara implisit memberi pesan bahwa manfaat wakaf baru bisa diperoleh apabila aset wakaf dikelola dengan baik, sehingga akan mendatangkan hasil. Agar aset wakaf dapat mendatangkan hasil, maka diperlukan pengelolaan wakaf yang menekankan pada langkah-langkah yang profesional. Ciri utama yang menandai profesionalisme adalah diadopsinya prinsip dan mekanisme manajemen. Penggunaan manajemen dalam perwakafan akan menjadikan pengelolaan menjadi efektif, efisien, dan optimal. Di samping itu keseluruhan proses pengelolaan wakaf aspek-aspek transparansi dan akuntabilitas akan lebih diperhatikan.

Perlunya manajemen dalam pengelolaan wakaf didasarkan pada pemikiran, bahwa ketentuan wakaf secara umum memberi ruang bagi manusia untuk

melakukan kreasi yang membawa kemaslahatan bagi eksistensi wakaf itu sendiri. Menurut Mustāfa Aḥmad Zarqa' dalam bukunya *Ahkam al-Waqf* (t.th.:I/19), keseluruhan pengaturan yang berkaitan dengan persoalan wakaf merupakan persoalan *ijtihādiyah*, sehingga dalam pelaksanaannya memungkinkan dilakukan inovasi-inovasi baik dalam konsepsi maupun praktek pengelolaannya.

Keterpurukan bangsa Indonesia pada sektor ekonomi, terutama pasca krisis ekonomi global pada dekade terakhir milenium kedua memberi pengaruh yang memprihatinkan. Meskipun negara telah berusaha mengatasi krisis itu, namun belum sepenuhnya bisa menyelesaikan dampak yang ditimbulkannya. Dalam kondisi demikian, seluruh komponen bangsa dapat berkontribusi dalam memulihkan keadaan. Langkah itu antara lain diwujudkan dengan memanfaatkan instrumen-instrumen ekonominya agar dapat dimanfaatkan masyarakat untuk pemulihan terutama dalam sektor ekonomi supaya menjadi lebih baik.

Dalam hal ini berbagai instrumen ekonomi Islam seperti zakat, infaq, shadaqah, dan wakaf dapat menjadi alternatif dalam *recovery* krisis ekonomi tersebut. Khusus mengenai wakaf, lembaga ini sangat potensial dikembangkan, karena wakaf yang dikelola secara produktif dapat membantu problem sosial ekonomi masyarakat. Pengelolaan wakaf di Indonesia masih menghadapi problem karena kurang mengarah pada pemberdayaan ekonomi umat, dan cenderung hanya untuk kegiatan ibadah khusus. Hal ini terkait dengan keterbatasan pemahaman tentang substansi wakaf, seperti mengenai harta yang boleh diwakafkan, peruntukan wakaf, dan tugas *nāzir* (Badan Wakaf Indonesia, 2008:9).

Agar potensi wakaf dapat diberdayakan, perlu dibangun paradigma baru dalam pengelolaan wakaf. Tujuannya agar wakaf dapat dioptimalkan untuk kepentingan kesejahteraan ekonomi umat (Badan Wakaf Indonesia, 2008:9). Wakaf yang selama ini dikelola secara apa adanya, harus mulai dikelola secara produktif. Untuk mewujudkan wakaf sebagai sesuatu yang produktif terutama menuntut pengelola wakaf (*nāzīr*) dapat menjalankan fungsinya secara baik. Sebab dalam konsepsinya, *nāzīr* bertugas merealisasikan tujuan wakif, dan menyalurkan manfaat wakaf bagi *mauqūf ‘alaih*. Karena tanpa penjagaan atas wakaf tidak mungkin terwujud tujuan tersebut (Khalid Abdullah Syu’aib, 2006:166). Wakaf tidak mungkin dapat bernilai produktif apabila pihak yang mengelola tidak menjalankan tugasnya secara profesional.

Salah satu indikator kerja profesional ditandai dengan tindakan-tindakan yang tertata dengan baik (*manageable*), baik di tingkat perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan. Langkah-langkah itu menjadi sistem yang memandu pihak-pihak yang berkompeten, terutama *nāzīr*, agar pengelolaan wakaf dilakukan secara cermat, sehingga dapat mendatangkan hasil yang maksimal. Di sinilah pentingnya manajemen dalam pengelolaan wakaf.

Wakaf yang produktif mengharuskan pengelolaan secara profesional dengan melibatkan sistem manajemen. Penggunaan manajemen wakaf bertujuan untuk memastikan tujuan-tujuan wakaf dapat tercapai. Menurut Sherifat Ali Hashmi sebagaimana dikutip Rosalinda (2012:300), manajemen wakaf yang ideal tidak ubahnya manajemen yang ada di perusahaan. Hal ini berarti bahwa pola-pola manajemen dapat diimplementasikan dalam pengelolaan wakaf. Peran yang utama dalam implementasi ini terletak pada keberadaan *nāzīr* yang profesional.

Manajemen sebagai proses yang menggerakkan organisasi sangatlah penting peranannya, karena tanpa manajemen yang efektif tidak ada usaha yang akan berhasil. Tercapainya tujuan organisasi tergantung pada kepada kemampuan para manajer dalam organisasi bersangkutan. Manajemen memberikan efektivitas pencapaian pada usaha yang diinginkan organisasi.

Menurut Peter Drucker sebagaimana dikutip Daft (2006:6), manajemen berfungsi mengarahkan organisasi, memimpin, dan memutuskan bagaimana harusnya menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan. Manajemen berhubungan dengan usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia dalam organisasi dengan cara sebaik mungkin.

Manajemen profesional merupakan aktivitas organisasi untuk mengumpulkan dan mengarahkan seluruh potensi mulai aset, sumber daya manusia, dan sistem yang tersedia agar dapat mencapai hasil maksimal. Orientasi kegiatan disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan organisasi dan masyarakat. Kegiatan diharapkan dapat memberi kepuasan semua pihak, baik internal organisasi maupun masyarakat dan seluruh stakeholder. Adapun unsur-unsur manajemen adalah (Silalahi, 2001:43 dan Siagian, 2002:108):

1. Perencanaan (*planning*)

Perencanaan adalah proses yang diatur supaya suatu tujuan masa depan yang masih samar-samar menjadi lebih jelas. Perencanaan bisa pula diartikan keseluruhan proses pemikiran dan penentuan hal-hal yang akan dikerjakan dimasa datang untuk mencapai tujuan.

2. Pengorganisasian (*organizing*)

Pengorganisasian yaitu mengelompokkan kegiatan yang diperlukan, yakni penetapan susunan organisasi serta tugas dan fungsi setiap unit dalam organisasi. Pengorganisasian merupakan keseluruhan aktivitas manajemen dalam mengelompokkan orang serta penetapan tugas, fungsi, wewenang, serta tanggung jawab dengan tujuan terciptanya aktivitas yang berdaya guna dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan.

3. Pelaksanaan (*actuating*)

Pelaksanaan merupakan fungsi manajemen yang berhubungan dengan cara menggerakkan mitra kerja (bawahan) agar bekerja dengan penuh kesadaran. Efektifitas kepemimpinan menunjukkan pencapaian tugas pada rata-rata kemajuan, keputusan kerja, moral kerja, dan kontribusi wujud kerja.

4. Koordinasi (*coordination*)

Pada prinsipnya koordinasi merupakan rangkaian aktifitas untuk menghubungkan, menyatukan, dan menyelaraskan orang-orang dan pekerjaan, sehingga semua berlangsung secara tertib menuju tercapainya tujuan tanpa terjadi permasalahan kerja.

Unsur-unsur manajemen yang secara umum dipraktekkan, dapat pula diimplementasikan untuk pengelolaan wakaf. Karena itu manajemen yang dapat dilakukan dalam pengelolaan wakaf agar berfungsi produktif meliputi:

1. Manajemen *kenāziran*.

Fokus persoalan yang harus diperhatikan adalah profesionalitas *nāzīr*, baik mengenai akuntabilitas maupun profesionalisme. Untuk menunjang kinerja

nāzir yang maksimal perlu diperhatikan kompensasi bagi pengelola (*nāzir* atau mitra kerja). Kompensasi ini merupakan upah kepada *nāzir* menurut ketentuan yang ada atas prestasinya dalam pengelolaan aset wakaf.

2. Peruntukan aset wakaf.

Terdapat kemungkinan dilakukan perubahan peruntukan wakaf yang bertujuan memperluas kemanfaatan aset wakaf. Hal ini karena adanya pertimbangan-pertimbangan yang mempengaruhi peruntukan aset wakaf agar lebih produktif.

Sementara itu menurut Mundzir Qahaf, manajemen wakaf adalah kepengurusan yang memberikan pembinaan dan pengelolaan sejumlah harta yang dikhususkan untuk merealisasikan tujuan wakaf. Karena itu, usaha tersebut harus dikonsentrasikan untuk merealisasikan sebesar mungkin perolehan manfaat perwakafan. Menurut Mundzir Qahaf (2000: 375-376) yang menjadi target manajemen pengelolaan wakaf produktif adalah:

1. Meningkatkan produktifitas harta wakaf sehingga mencapai target ideal untuk memberi manfaat sebesar mungkin bagi tujuan wakaf.
2. Melindungi pokok harta wakaf dengan memelihara dan menjaga secara baik. Di samping itu juga menginvestasikan harta wakaf dan mengurangi sekecil mungkin resiko investasi. Sebab harta wakaf merupakan sumber dana abadi yang hasilnya disalurkan untuk berbagai tujuan kebaikan.
3. Mendistribusikan hasil wakaf dengan baik kepada *mauqūf ‘alaih* yang telah ditentukan. Pendistribusian berdasarkan pernyataan *wāqif* yang ada dalam akte wakaf, maupun berdasarkan fiqh apabila akte wakaf hilang dan tidak

diketahui tujuannya. Manajemen pengelolaan wakaf juga harus dapat mengurangi penyimpangan dalam penyaluran hasil wakaf.

4. Berpegang pada syarat-syarat *wāqif*, baik itu berkenaan dengan jenis investasi maupun dengan tujuan wakaf, batasan tempatnya, atau bentuk kepengurusan *nāzīr*.
5. Memberi informasi para *wāqif* dan memotifasi mereka untuk melakukan wakaf baru, dan secara umum memberi penyuluhan dan menyarankan pembentukan wakaf baru baik secara lisan maupun keteladanan.

Upaya pengelolaan aset wakaf memerlukan penanganan yang profesional, baik dalam *fundraising*, pengelolaan, dan pendistribusian. Dalam pengelolaan wakaf yang produktif diperlukan pengetahuan dan ketrampilan modern yang tetap berbasis pada semangat moral ajaran Islam. Menegaskan hal di atas, menurut Syafi'i Antonio (2006:viii) dalam pengelolaan wakaf yang profesional terdapat tiga filosofi dasar yaitu; *pertama*, pola manajemennya harus dalam bingkai proyek yang terintegrasi. *Kedua*, mengedepankan asas kesejahteraan *nāzīr*, yang menyeimbangkan antara kewajiban yang harus dilakukan dan hak yang diterima. *Ketiga*, asas transparansi dan akuntabilitas, di mana badan wakaf dan lembaga yang dibantunya, harus melaporkan setiap tahun mengenai proses pengelolaan dana kepada umat dalam bentuk *audited financial report*. Termasuk kewajaran dari masing-masing pos biayanya.

Dari keseluruhan tahap pengelolaan wakaf, persoalan manajemen merupakan hal paling menentukan apakah benda wakaf dapat mendatangkan manfaat atau tidak. Apabila pengelolaan tradisional terhadap wakaf hanya

dikelola dengan menggunakan “manajemen kepercayaan” dan sentralisme kepemimpinan yang mengenyampingkan aspek pengawasan, maka dalam pengelolaan wakaf yang modern menerapkan prinsip-prinsip manajemen yang profesional. Dengan penerapan tersebut dapat diketahui ada atau tidaknya penyimpangan. Dalam teori manajemen modern, usaha preventif untuk menghindari potensi penyelewengan dilakukan dengan menerapkan sistem kontrol berupa aturan-aturan (Depag, 2008a:117).

Pengawasan dalam pengelolaan wakaf menuntut tingginya kualitas kepemimpinan *nāzīr* dalam lembaga wakaf. Lembaga-lembaga wakaf yang ada tidak boleh didominasi oleh struktur kepengurusan yang otoriter dan tertutup, melainkan harus mampu menjalankan mekanisme organisasi yang berpegang teguh dengan tiga aspek berikut ini:

Pertama, prinsip transparansi. Dalam manajemen profesional, transparansi menjadi ciri utama yang harus dikedepankan seorang pemimpin (Depag, 2008b:84). Transparansi dapat memberi pengawasan pada kepemimpinan, sehingga harus menjadi ciri utama seorang pemimpin. Transparansi dapat menjamin kepemimpinan dapat berjalan dengan baik. Sebaliknya apabila diabaikan maka dapat membuka peluang terjadinya penyelewengan. Transparansi harus dijadikan tradisi supaya tindakan ketidakjujuran, korupsi, dan manipulasi dapat dihilangkan. Dalam agama Islam, transparansi merupakan manifestasi dari sikap amanah atas tanggung-jawab yang diberikan kepada seseorang.

Transparansi dalam pengelolaan wakaf yang dilakukan *nāzīr* harus dilakukan, baik pada lingkup internal maupun eksternal. Dalam lingkup internal berarti harus ada keterbukaan dalam lembaga wakaf itu sendiri. Sedangkan dalam

lingkup eksternal, lembaga wakaf harus terbuka dan menyajikan data apa adanya dalam pengelolaan wakaf kepada publik, termasuk *stakeholder-stakeholder* yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dalam perwakafan itu.

Kedua, public accountability (pertanggung-jawaban umum). Kewajiban nazir adalah memelopori akuntabilitas publik dalam pengelolaan harta wakaf. Dengan adanya *public accountability*, pelaksanaan kepemimpinan bisa berpijak pada sifat amanah dan kejujuran, (Depag, 2008a:117). Kedua sifat ini mestinya melekat dan menjaid karakter seorang muslim, terlebih ketika ia diberi tanggung-jawab mengelola titipan umat berupa wakaf.

Eksistensi wakaf produktif memiliki kontribusi yang cukup penting dalam pemberdayaan masyarakat terutama dari segi sosial dan ekonominya. Pemberdayaan ini menurut Khoiruddin (2000:25) merupakan upaya untuk melakukan perubahan ke arah masyarakat yang lebih baik, yang identik dengan pembangunan, perubahan, dan kemajuan (*progress*), yaitu peningkatan bidang-bidang kehidupan yang memang diarahkan kepada tujuan yang hendak dicapai.

Ketiga, aspiratif yaitu kesediaan untuk mendengar dan mengakomodir dinamika dalam lembaga *kenāzir* an. Seorang *nāzir* yang dipercaya mengelola harta milik umat harus mendorong terjadinya sistem sosial yang melibatkan partisipasi banyak kalangan. Hal ini dilakukan untuk menghindari pola pengambilan keputusan secara sepihak oleh kalangan elit lembaga wakaf. Sehingga mengurangi, bahkan menutup potensi-potensi yang berkembang, yang bisa lebih baik atau sempurna. Kaedah prinsip dalam gerakan yang aspiratif merupakan cermin dari sifat adil dalam diri atau lingkungannya (Depag,

2008 a:120). Pola kepemimpinan yang berpangkal pada tiga prinsip transparansi, bertanggung jawab, dan aspiratif, sangat kondusif dalam pengelolaan aset wakaf.

Selain pola kepemimpinan di atas, pengelolaan operasional wakaf produktif juga signifikan dijadikan pengawasan manajerial. Standar operasional pengelolaan wakaf adalah garis kebijakan dalam mengelola wakaf agar menghasilkan sesuatu yang lebih bermanfaat bagi kepentingan publik. Dalam istilah manajemen pengelolaan operasional adalah proses pengambilan keputusan berkenaan dengan fungsi operasi. Pengelolaan operasional sangat menentukan berhasil tidaknya manajemen pengelolaan secara umum. Adapun standar operasional itu meliputi seluruh rangkaian program kerja (*action plan*) yang dapat menghasilkan sebuah produk (barang dan jasa) (Depag RI, 2008 a:121).

Mundzir Qahaf menegaskan (2000:384-385), pengawasan menjadi hal yang urgen dalam keseluruhan proses pengelolaan wakaf. Sebab utama munculnya problem dalam pengelolaan wakaf, baik yang dilakukan secara tradisional maupun oleh pemerintah, dikarenakan tidak ada atau lemahnya pengawasan administrasi dan keuangan.

Menurut Qahaf, ada dua bentuk pengawasan yang sangat penting terhadap pengelolaan wakaf, yaitu pengawasan yang dilakukan masyarakat setempat dan pengawasan oleh pemerintah yang berkompeten. Pengawasan yang diusulkan bagi manajer wakaf berkaitan dengan masalah keuangan dan administrasi. Pengawasan oleh masyarakat dilakukan dewan harta wakaf atau organisasi kemasyarakatan yang sesuai dengan kelayakan administrasi dan keuangan yang ketetapannya diambil dari standar yang berlaku di pasar. Pengawasan oleh masyarakat bisa lebih efektif dari pengawasan yang dilakukan pemerintah.

C. Konsep *Stakeholder* dalam *Good Governance*

1. *Good Governance*

Secara etimologis, *Good Governance* terdiri dari dua kata *good* dan *governance*. Dalam Kamus Oxford kata *good* diartikan sebagai memperoleh kualitas yang diinginkan, efisien, kompeten, dan bermanfaat (Hornby, 1987:372). Adapun *governance* dalam Webster's Dictionary berasal dari kata kerja *to govern* yang artinya memerintah, mengarahkan, dan mengontrol (Victoria Neufeldt, 1996:584). Sedangkan secara terminologis *Good Governance* banyak memiliki pengertian. World Bank memberikan pengertian *Good Governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung-jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran, serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha (www.worldbank.org).

Istilah *Good Governance* atau tata kelola yang baik banyak sekali digunakan dalam literatur-literatur pembangunan. Konsep *governance* atau pemerintahan berarti “*The process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*”. Terminologi *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik sejak Woodrow Wilson, yang kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat ke-27, memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam literatur politik dengan pengertian yang sempit. Wacana tentang *governance* yang diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia sebagai tata pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan atau

pengelolaan pemerintahan, tata pamong baru muncul sekitar 15 tahun belakangan, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional menetapkan *Good Governance* sebagai persyaratan utama program bantuan mereka (Sofian Effendi, 2005).

Menurut para teoritis dan praktisi administrasi negara, istilah *Good Governance* telah diterjemahkan dalam berbagai istilah. Bintoro Tjokroamidjojo, misalnya mendefinisikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang amanah. Sementara United Nation Development Program (UNDP) mengartikan *Good Governance* sebagai tata pemerintahan yang baik. Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) memberi arti *Good Governance* sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab. Di luar definisi-definisi tersebut ada pula yang membatasi arti *Good Governance* sebagai pemerintahan yang bersih atau *clean government* (Sofian Effendi, 2005).

Perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep *government* berkonotasi peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaran berbagai otoritas. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumber daya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan. Mungkin rumusan *Good Governance* yang paling tepat mencakup makna tersebut yakni (Sofian Effendi, 2005):

“The process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, economic and social development.” Proses dimana berbagai unsur dalam masyarakat menggalang kekuatan dan otoritas, dan mempengaruhi dan mengesahkan kebijakan dan keputusan tentang kehidupan publik, serta pembangunan ekonomi dan sosial.

Kunci utama memahami *Good Governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang menjadi pilar penyangganya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan diperoleh tolok-ukur kinerja suatu organisasi. Baik buruknya sebuah organisasi bisa dinilai bila ia telah mengimplementasikan semua unsur dari prinsip-prinsip *Good Governance* (Hetifah Sj. Sumarto, 2009:2-3). Prinsip-prinsip tersebut adalah: (1) partisipasi masyarakat, (2) kepastian hukum, (3) peduli pada *stakeholder*, (4) efektifitas dan efisiensi, (5) akuntabilitas, (6) visi strategis, dan (7) transparansi dan sistem informasi terbuka.

United Nation Development Program (UNDP) menambahkan karakteristik pelaksanaan *Good Governance* lebih lengkap yang meliputi (Mardiasmo, 2004:18 dan www.transparansi.or.id):

a. *Participation*

Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

b. *Rule of law*

Tata kelola yang baik membutuhkan kerangka hukum yang adil yang ditegakkan tidak memihak (*imparsial*). Hal ini juga memerlukan

perlindungan penuh hak asasi manusia, terutama yang minoritas. Imparsial penegakan hukum memerlukan peradilan yang independen dan posisi tidak memihak.

Sementara itu menurut Sudirman Hasan (2011:38), aturan hukum mengacu pula kepada proses kelembagaan untuk menyusun, menafsirkan, dan menerapkan hukum, serta aturan-aturan lainnya. Ini berarti keputusan yang diambil oleh pemerintah atau organisasi harus memiliki dasar hukum dan dapat melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan.

c. *Transparency*

Transparansi berarti bahwa keputusan yang diambil dan pelaksanaannya dilakukan dengan mengikuti peraturan-peraturan yang ada. Ini juga berarti informasi yang tersedia secara bebas dan langsung dapat diakses oleh mereka yang akan dipengaruhi oleh keputusan-keputusan tersebut (*stakeholder*). Transparansi juga berarti bahwa informasi yang cukup disediakan dalam bentuk yang mudah dimengerti oleh media.

d. *Responsiveness*

Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*. Lembaga wakaf yang baik mensyaratkan dalam keseluruhan aktifitasnya berusaha melayani semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam jangka waktu yang wajar.

e. *Consensus of orientation*

Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas. Tata kelola yang baik memerlukan mediasi dari kepentingan yang berbeda dalam masyarakat untuk mencapai konsensus dan bagaimana hal ini dapat dicapai. Hal ini juga

memerlukan perspektif luas dan jangka panjang untuk dan bagaimana mencapai tujuan lembaga. Ini hanya dapat berhasil dengan pemahaman terhadap konteks sejarah, budaya dan sosial masyarakat.

f. *Equity*

Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan. Hal ini memerlukan keterlibatan semua kelompok, karena masyarakat memiliki kesempatan untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

g. *Efficiency and effectiveness*

Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif). Proses organisasi haruslah membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin. Efektif lebih berkaitan dengan tercapainya tujuan (*fit for service*) sedangkan efisien lebih kepada penghematan waktu (Hornby, 1987:277). Jika tujuan dapat dilakukan dalam waktu singkat untuk mencapai tujuan, berarti organisasi tersebut, termasuk lembaga wakaf telah memenuhi kriteria efektif dan efisien.

h. *Accountability*

Akuntabilitas merupakan persyaratan utama dari terbentuknya *Good Governance*. Logika yang mendasari bahwa semua lembaga publik, seperti lembaga pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat sipil harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada publik dan kepada *stakeholder*. Siapa yang bertanggung-jawab kepada siapa bervariasi tergantung pada apakah keputusan atau tindakan yang diambil bersifat internal atau eksternal bagi

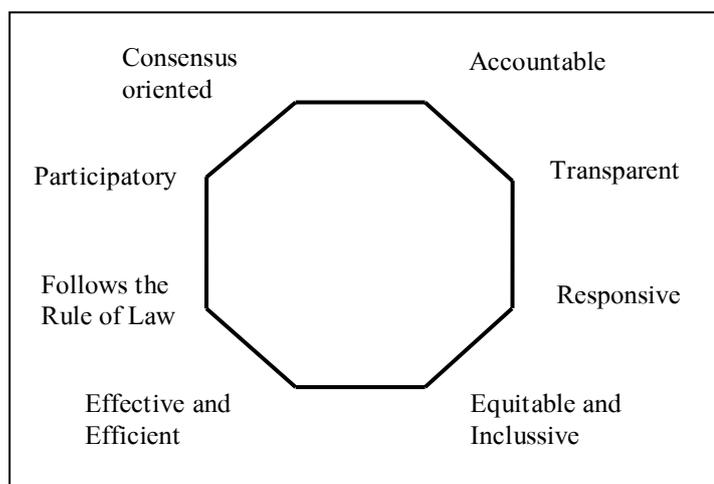
suatu organisasi atau lembaga. Secara umum organisasi atau lembaga yang bertanggung-jawab bagi mereka yang akan terpengaruh oleh keputusan atau tindakan. Mereka yang akan terpengaruh ini merupakan *stakeholder* (R. Edward Freeman, 2010:46.). Akuntabilitas tidak bisa ditegakkan tanpa transparansi dan supremasi hukum.

Menurut Sudirman Hasan (2011:38), pertanggung-jawaban berarti para pengambil keputusan di organisasi-organisasi masyarakat bertanggung-jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung-jawaban tersebut berbeda-beda satu sama lain tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

i. *Strategic vision*

Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Karakteristik-karakteristik *Good Governance* di atas diasumsikan akan menjamin pengelolaan lembaga publik termasuk lembaga wakaf secara lebih baik, dan dapat meminimalisir penyelewengan, memperhitungkan aspirasi masyarakat, dan mempertimbangkan keberadaan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Di samping itu, dengan karakter-karakter tersebut, sebuah lembaga wakaf akan semakin responsif terhadap kebutuhan sekarang dan masa depan masyarakat.

Gambar 2.1. Karakteristik *Good Governance*

Sumber: (UNESCAP, www.unescap.or.id)

Dari uraian di atas jelaslah bahwa lembaga dengan tata kelola yang baik adalah lembaga yang mengintegrasikan penerapan unsur-unsur *governance* yang meliputi unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan. Untuk mewujudkan *Good Governance* secara utuh memang tidak mudah, sehingga sangat sedikit lembaga yang dapat mencapai tata kelola yang baik dalam totalitasnya. Karena itu menurut Prof. Dr. Sofian Effendi (2005), menjadi tugas setiap masyarakat untuk membangun *Good Governance*. Pernyataan tersebut menegaskan bahwa eksistensi lembaga tidak otonom sama sekali, melainkan ada keharusan memberi ruang partisipasi kepada pemangku kepentingan.

2. *Stakeholder* dalam *Good Governance*

a. Pengertian *Stakeholder*

R. Edward Freeman tokoh Teori *Stakeholder* memberikan definisi yang sangat luas tentang *stakeholder*. Menurut Freeman, *stakeholder* dalam suatu organisasi adalah setiap kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi. Definisi ini diakui secara luas karena posisinya menonjol dalam teori *stakeholder*. Definisi tersebut banyak dikutip sebagai titik awal dalam memberikan pemahaman tentang *stakeholder*, yang dibedakan antara *stakeholder* yang dapat mempengaruhi dan dipengaruhi oleh perusahaan (Freeman, 2010:46).

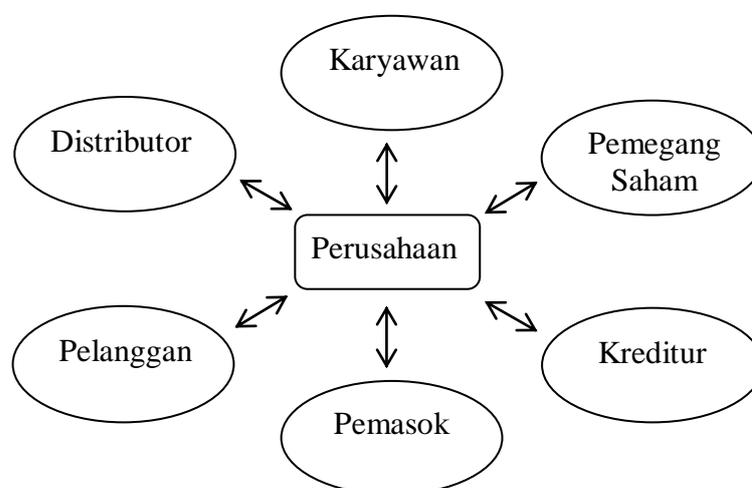
Kategorisasi ini secara menyeluruh dianalisis oleh Mitchel, sebagaimana dikutip Abe J. Zakhem (2008:181), bahwa definisi *stakeholder* memiliki relevansi langsung dengan kepentingan inti organisasi atau kebutuhan mereka untuk kelangsungan hidupnya. Clarkson membuat perbedaan antara para pemangku kepentingan (*stakeholder*) primer dan sekunder. Sebuah kelompok *stakeholder* utama sangat penting untuk kelangsungan hidup organisasi, yang tidak terjadi untuk kelompok *stakeholder* sekunder (Abe J. Zakhem, 2008:181).

b. Jenis *Stakeholder*

Dalam manajemen, identifikasi *stakeholder* dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu *stakeholder* primer (*primary stakeholder*) dan *stakeholder* sekunder (*secondary stakeholder*). *Stakeholder* primer adalah pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi ekonomik dengan perusahaan yang berkaitan dengan tujuan menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat (Warsono, 2009:28-29).

Stakeholder primer meliputi pemegang saham, kreditur, pemasok, pelanggan, karyawan, dan distributor. Hubungan antar *stakeholder* primer yang diilustrasikan Lawrence dan Weber sebagaimana dikutip oleh Sony Warsono (2009:32) dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2. *Stakeholder* Primer



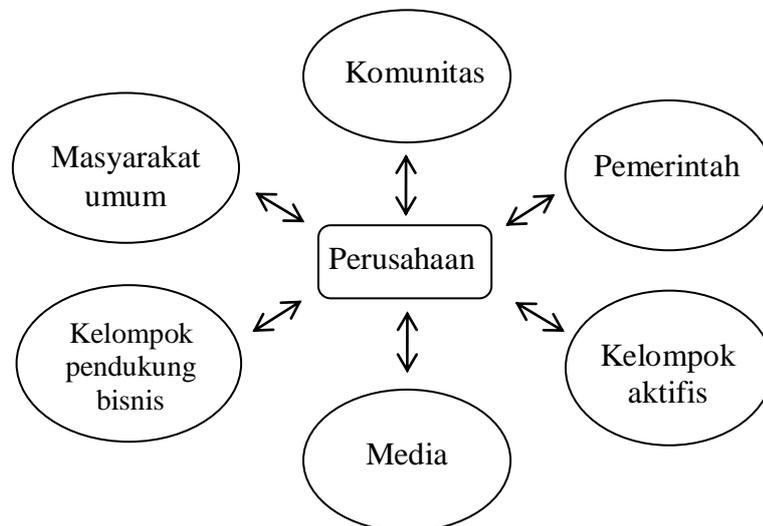
Tiap-tiap hubungan didasarkan pada transaksi pertukaran dua arah. Pemegang saham melakukan investasi ke perusahaan. Atas investasi yang dilakukan, sebagai imbalannya, pemegang saham menerima *dividen* dan *capital gains* (Warsono, 2009:32). Pola hubungan saling menguntungkan ini terjadi karena perusahaan mendapatkan modal yang dapat ia usahakan, dan sebagai kewajibannya perusahaan harus memperhatikan investor selaku *stakeholder*.

Apabila dikaitkan dengan perwakafan, *stakeholder* primer ditempati oleh *wāqif*, sebab posisi *wāqif* identik dengan pemegang saham yang melakukan investasi. Meski demikian, penempatan *wāqif* sebagai *stakeholder* primer tidak

bisa didentikkan penuh, sebab kalau investor menanamkan modal dan sebagai imbalan mendapat keuntungan materil (*dividen* dan *capital gains*), sedang *wāqif* ketika berwakaf tidak mengharapkan keuntungan materil. Sedangkan yang dimaksud *stakeholder* sekunder adalah pihak yang walaupun tidak terlibat secara langsung, tetapi menjadi pihak yang dipengaruhi atau mempengaruhi tindakan perusahaan. Pihak yang dikategorikan *stakeholder* sekunder yaitu komunitas, pemerintah, aktifis, media, dan masyarakat umum (Warsono, 2009:33).

Stakeholder sekunder meliputi komunitas, berbagai level pemerintahan, *non government organization* (NGO), media, kelompok pendukung bisnis, dan masyarakat. Hubungan antar *stakeholder* sekunder diilustrasikan Lawrence dan Weber seperti dikutip Sony Warsono (2009:34) digambarkan sebagai berikut:

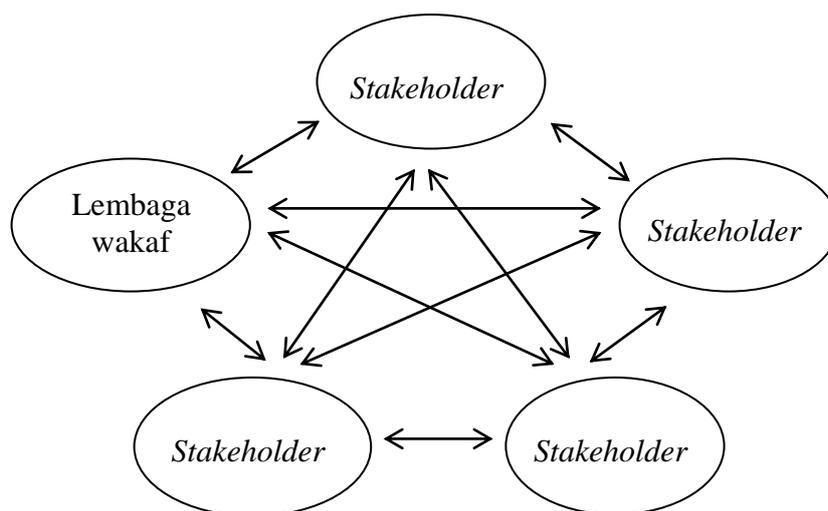
Gambar 2.3. *Stakeholder* Sekunder



Pada gambar 1 dan 2 hubungan perusahaan dengan *stakeholder* digambarkan secara sederhana. Kedua gambar memperlihatkan perusahaan

sebagai pusat sistem. Gambar itu menunjukkan hubungan perusahaan dengan tiap *stakeholder*, tetapi tidak menunjukkan hubungan antar *stakeholder*. Karena itu, terdapat cara yang lebih tepat untuk memvisualisasikan hubungan, yaitu dengan menunjukkan bahwa perusahaan tertanam dalam suatu jejaring yang kompleks dari *stakeholder*, yang masing-masing mempunyai hubungan independen satu sama lain. Hubungan ini oleh Lawrence dan Weber sebagaimana dikutip oleh Sony Warsono (2009:35) ditunjukkan dengan gambar berikut:

Gambar 2.4. Hubungan Antar *Stakeholder*



Stakeholder sekunder tidak dapat diperlakukan sebagai pihak yang kurang penting bila dibandingkan dengan *stakeholder* primer, dengan alasan *stakeholder* sekunder tidak terlibat dalam pertukaran ekonomik secara langsung dengan perusahaan. Bahkan, interaksi perusahaan dengan *stakeholder* sekunder dapat mempunyai arti penting bagi keberhasilan dan kegagalan perusahaan. Misalnya, protes dari komunitas tertentu terhadap kebijakan lingkungan dan sosial perusahaan dapat menghambat kegiatan perusahaan, meskipun komunitas itu

tidak mempunyai hubungan ekonomik langsung dengan perusahaan (Warsono, 2009:36).

Beberapa individu atau kelompok dapat memainkan multi peran sebagai *stakeholder*. Peran ini disebut dengan *role sets*, seperti, seseorang dapat bekerja pada suatu perusahaan, dan sekaligus juga tinggal dalam komunitas di sekitar perusahaan, memiliki saham perusahaan, dan bahkan membeli produk yang dihasilkan perusahaan. Individu atau kelompok ini memiliki beberapa peran *stakeholder* perusahaan (Warsono, 2009:36).

Di dalam manajemen, argumen perlunya memberikan perhatian pada keberadaan *stakeholder*, didasarkan pada pemikiran bahwa *stakeholder* memiliki kontribusi dalam membangun *Good Governance* (Hetifah Sj. Sumarto, 2003:3). Penyelenggaraan *Good Governance* tidak akan terwujud apabila dalam proses pengambilan keputusan publik mengenyampingkan aspirasi komunitas *stakeholder*. Hal ini berarti bahwa proses pengambilan keputusan yang bersifat hirarkis berubah menjadi pengambilan keputusan dengan partisipasi seluruh *stakeholder*.

Teori *stakeholder* berpandangan bahwa sebuah perusahaan atau lembaga memiliki kewajiban melayani tujuan publik yang lebih luas, yaitu untuk menciptakan nilai bagi masyarakat, bukan sekedar untuk menghasilkan laba bagi pemiliknya. Istilah *stakeholder* (pemangku kepentingan) merujuk pada pihak-pihak atau kelompok yang mempengaruhi ataupun yang dipengaruhi oleh keputusan, kebijakan, dan operasi suatu organisasi. *Stakeholder* suatu perusahaan dapat meliputi karyawan, pemegang saham, pemerintah, dan lingkungan (Warsono, 2009:28-29).

Gagasan teori *stakeholder* didasarkan pada argumen-argumen yang memandang bahwa peran *stakeholder* memiliki peran yang strategis, yaitu (Warsono, 2009:28-29):

- Argumen deskriptif, menyatakan bahwa *stakeholder* merupakan sesuatu yang realistis bagi sebuah organisasi. Karena itu organisasi harus memberi perhatian penuh pada seluruh *stakeholder* dengan jalan; menghasilkan produk berkualitas, serta mentaati semua regulasi pemerintah.
- Argumen instrumental, menyatakan bahwa manajemen terhadap *stakeholder* merupakan strategi untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik dalam jangka panjang. Temuan empiris ini rasional karena hubungan baik dengan *stakeholder* merupakan suatu sumber nilai bagi organisasi.
- Argumen normatif, menyatakan bahwa manajemen terhadap *stakeholder* adalah sesuatu yang benar untuk dilakukan, karena mereka telah mendapat efek dari tindakan perusahaan.

Pembangunan *Good Governance* harus merupakan suatu usaha yang terintegrasi antara seluruh *stakeholder* yang terlibat. Hanya saja, selama ini masing-masing *stakeholder* masih berada dalam sistem yang terfragmentasi, seolah tidak pernah menyadari pentingnya integrasi sebagai syarat terbentuknya *Good Governance*. Karena itu, untuk membangun *Good Governance*, membutuhkan perubahan yang menuntut kepemimpinan pada masing-masing pihak yang memungkinkan terbangunnya *partnership* diantara *stakeholder* (Hetifah Sj. Sumarto, 2003:25). Pihak lembaga wakaf tidak dapat lagi menerapkan model kepemimpinan yang mengasumsikan *stakeholder* hanya

sebagai pengikut pasif, yang tinggal menerima setiap keputusan dan tindakan yang diambil pengelola.

3. Urgensi Pendekatan *Stakeholder* dalam Manajemen

Menurut A. Sonny Keraf (1998:89), pendekatan *stakeholder* adalah cara mengamati dan menjelaskan secara analitis, bagaimana unsur dipengaruhi dan mempengaruhi keputusan dan tindakan bisnis. Pendekatan *stakeholder* merupakan pendekatan baru yang banyak digunakan, terutama dalam etika bisnis yang mengintegrasikan kepentingan bisnis di satu pihak, dan tuntutan etika di pihak lain. Adapun tujuan pendekatan *stakeholder* untuk mempetakan hubungan dalam kegiatan bisnis dan memperlihatkan pihak-pihak yang memiliki kepentingan terkait, dan terlibat dalam kegiatan bisnis pada umumnya. Tujuan lain dari pendekatan *stakeholder* untuk menekankan pemahaman bahwa bisnis harus dijalankan sedemikian rupa, agar hak dan kepentingan semua pihak terkait yang berkepentingan dengan suatu kegiatan bisnis dijamin, diperhatikan, dan dihargai.

Mengapa sebuah perusahaan penting untuk menjalin hubungan dengan baik dan etis dengan kelompok *stakeholder* primer, Tjiptono Darmadji sebagaimana dikutip Yeni Untari (2012:13) menyatakan bahwa pemilik modal sebagai salah satu pihak dalam kelompok *stakeholder* primer, adalah penentu eksistensi sebuah perusahaan. Tanpa mereka, sebuah perusahaan tidak akan terwujud dan berkembang, sebab saham adalah penyertaan atau pemilikan seseorang atau badan dalam suatu perusahaan. Wujud saham adalah selembar kertas yang menerangkan bahwa pemilik kertas adalah pemilik perusahaan yang menerbitkan

surat berharga tersebut. Porsi kepemilikan ditentukan oleh seberapa besar penyertaan yang ditanamkan di perusahaan tersebut.

Ada dua model pendekatan pengelolaan perusahaan yang selama ini diikuti, yaitu pendekatan dalam perspektif *shareholder* dan *stakeholder*. Pendekatan yang berbasis penciptaan nilai pada pemegang saham semata (*shareholder value*) dinilai memiliki kekurangan cukup serius dalam studi tata kelola korporasi. Untuk itu, banyak studi dilakukan dengan cara pandang lain, yaitu pendekatan yang lebih luas (*stakeholder value*). Pendekatan *stakeholder value* dinilai lebih kaya untuk memahami proses penciptaan nilai bagi perusahaan yang disertai dengan mekanisme koordinasi (Prasentyantoko, 2008:87).

Diskusi teoritis tentang tata kelola korporasi didominasi oleh pendekatan *shareholder* dan pendekatan *stakeholder*. Masing-masing penganut pendekatan tersebut berupaya meyakinkan dengan berbagai rasionalitas, argumen, dan alasan yang sama-sama kuat. Sebenarnya, perdebatan antara dua sudut pandang yang berlawanan tersebut tidak saja terjadi dalam ruang lingkup tata kelola korporasi, melainkan secara luas menyangkut eksistensi organisasi perusahaan itu sendiri.

Dengan demikian, kita disadarkan bahwa persoalan tata kelola korporasi juga menyangkut sesuatu yang luas dan mendasar, terkait dengan alasan keberadaan perusahaan, tujuan perusahaan, untuk kepentingan siapa perusahaan ada, serta siapa yang mengontrol perusahaan. Secara umum, kita bisa mendefinisikan tata kelola korporasi sebagai tatanan dan sistem di mana terjadi hubungan antara pihak-pihak yang menentukan, baik secara langsung maupun tidak, jalannya organisasi perusahaan. Pihak-pihak tersebut diantaranya adalah

pemegang saham, pengelola perusahaan (eksekutif), pekerja, pemasok, konsumen, dan sebagainya (Prasentyantoko, 2008:87-88).

Secara sederhana kita bisa mengelompokkan pihak-pihak yang terkait dengan perusahaan ke dalam dua cara pandang besar, yaitu perspektif *shareholder* dan *stakeholder*.

a. Perspektif *shareholder*

Perspektif *shareholder* sebagai cara pandang tradisional menganggap perusahaan merupakan instrumen legal bagi para pemilik modal untuk memaksimalkan kepentingan mereka, yakni memperoleh pendapatan dari investasi yang mereka lakukan (A. Prasetyantoko, 2008:88). Perspektif *shareholder* disebut tradisional karena pendekatan (perspektif) ini dianut sejak lama, yaitu dari awal diperkenalkannya konsep korporasi oleh Adam Smith pada tahun 1776, dan terus berlanjut hingga era korporasi modern menurut Berle dan Means pada tahun 1932 (Mal An Abdullah, 2010:35).

Paling tidak ada dua mekanisme yang dirancang untuk menjamin kepentingan mereka, yaitu:

- Rapat umum pemegang saham sebagai forum tertinggi untuk menentukan hal-hal strategis perusahaan.
- Kehadiran dewan pengawas atau komisaris dalam perusahaan yang bertugas mengawasi jalannya perusahaan agar selalu sesuai dengan kepentingan para pemilik modal.

Dalam pandangan klasik ini, satu-satunya tujuan berdirinya sebuah organisasi perusahaan adalah “melayani” kepentingan pemilik modal

(*shareholder*). Dalam hal ini, kepentingan utama para pemilik modal adalah mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya melalui pembagian *dividen*.

Menurut Jensen dan Meckling sebagaimana dikutip oleh Prasetyantoko (2008:87-88), pendekatan *shareholder* mendapatkan legitimasi dari Teori Agensi yang berbicara tentang hubungan antara pemilik modal (*principal*) dan pengelola perusahaan (*agent*) yang diwarnai dengan konflik kepentingan. Pemisahan antara hak pengelolaan perusahaan dan hak kepemilikan, sebagaimana dikonsepsikan oleh Berle dan Means pada tahun 1932, adalah simbol dari sistem korporasi modern sebagai wahana pengakuan akan hak kepemilikan (*property right*). Sistem ini tumbuh subur di Inggris dan terutama di Amerika Serikat, hingga sistem *shareholder* ini sekaligus menandai apa yang disebut sebagai model tata kelola korporasi Anglo-Saxon.

Ciri khas lain dari perspektif *shareholder* ini adalah peran kekuatan pasar yang sangat besar. Ada tiga kekuatan pasar yang mampu mempengaruhi keberadaan perusahaan dalam sistem pasar sebagaimana terjadi dalam sistem Anglo-Saxon, yaitu: (1) Pasar modal (*capital market*), (2) Pasar tenaga kerja, terutama level manajer (*managerial labour market*), dan (3) Pasar yang berfungsi sebagai pengontrol korporasi (*market for corporate control*).

Pasar modal berfungsi mengontrol perusahaan lewat mekanisme valuasi harga saham. Jika perusahaan mengalami penurunan kinerja perusahaan, harga sahamnya di bursa akan menurun. Maka dari itu, salah satu orientasi pengelola perusahaan adalah menjaga agar penilaian pasar terhadap saham-sahamnya semakin membaik. Dengan demikian, pasar berfungsi “mendisiplinkan” para pengelola perusahaan.

Pasar tenaga kerja juga berfungsi sebagai alat kontrol. Jika menunjukkan kinerja jelek, manajer dapat dengan mudah diganti dengan manajer baru oleh para pemegang saham lewat rapat umum pemegang saham atau dewan pengawas. Asumsinya, pergerakan tenaga kerja level atas ini bebas sehingga bisa berpindah-pindah dengan mudah. Adanya agen pencari kerja tingkat tinggi (*head hunter*) membuktikan bahwa pasar tenaga kerja level manajer sangat cair sehingga jika tidak bekerja baik, manajer akan dengan mudah diganti (Prasetyantoko, 2008: 88).

b. Perspektif *stakeholder*

Perspektif *stakeholder* relatif baru karena baru muncul pada akhir abad ke-20, dengan diperkenalkannya *Stakeholder Theory* oleh Freeman pada tahun 1984 (Mal An Abdullah, 2010:35). Perspektif ini memiliki sudut pandang yang berbeda dengan perspektif *shareholder*, dengan memaknai perusahaan sebagai organ (*locus*) yang berhubungan dengan berbagai pihak yang memiliki kepentingan (*stakeholder*) yang berada di dalam maupun luar perusahaan. Menurut Freeman, karyawan, kreditur, pemasok, pelanggan, dan komunitas lokal sebagai bagian dari *stakeholder* suatu perusahaan.

Jadi yang diperhitungkan bukan hanya pemegang saham, melainkan semuanya harus dilindungi kepentingannya oleh perusahaan. Untuk itu proponent yang menganut perspektif ini memandang hubungan yang berbasis kepercayaan (*trust relationship*) dan etika bisnis (*business ethics*) merupakan prasyarat utama dan harus dijadikan acuan dalam setiap pengambilan keputusan melalui proses *stakeholding management* (Mal An Abdullah, 2010:36).

Sementara itu teoritisnya berlawanan dengan pendekatan tradisional yang telah menjadi aliran dominan dalam waktu cukup lama. Pada dasarnya, pendekatan *stakeholder* mendefinisikan perusahaan sebagai tempat ajang interaksi antar berbagai pihak secara luas. Dalam hal ini, interaksi tidak sekadar melibatkan pengelola perusahaan dan pemilik modal, tetapi juga pihak-pihak lain, seperti pekerja, pemasok, konsumen, masyarakat lokal, pemerintah daerah, dan sebagainya (A. Prasetyantoko, 2008:90)

Perhatian utama pendekatan ini adalah pola interaksi antar berbagai pihak dalam cakupan yang luas dari perusahaan serta dalam dimensi waktu yang panjang. Jika ditanya apa motivasi utama sebuah organisasi perusahaan, jawabnya bukanlah mencari keuntungan, melainkan hidup terus. Tujuan utama perusahaan pertama-tama adalah hidup terus dalam suatu kesinambungan jangka panjang. Salah satu prasyarat agar perusahaan bisa hidup terus adalah memperoleh keuntungan. Namun, keuntungan bukanlah tujuan utama dan pertama. Cara pikir ini merupakan salah satu implikasi penting dari pendekatan *stakeholder* (A. Prasetyantoko, 2008:90).

Perusahaan dapat hidup terus karena kemampuannya menyeimbangkan kepentingan berbagai pihak yang mempengaruhi perusahaan dalam cakupan luas dan dimensi panjang. Tanpa keseimbangan berbagai pihak, perusahaan akan jatuh pada siklus hidup yang pendek dan cepat mengalami krisis yang sulit dikendalikan, akibatnya bisa cepat mati. Pendekatan *stakeholder* mendorong cara berfikir yang luas serta memiliki visi yang panjang dalam mengelola perusahaan (A. Prasetyantoko, 2008:91).

Pendekatan *stakeholder* dalam manajemen strategik muncul pada tahun 1980-an. Pemikiran tersebut tertuang dalam buku R. Edward Freeman yang ditulis pada tahun 1984 dengan judul *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Buku ini lahir sebagai bentuk respon atas perubahan lingkungan bisnis yang makin cepat. Dalam konteks tersebut, *stakeholder* dipahami sebagai semua pihak yang mempengaruhi atau terpengaruh oleh aktifitas organisasi.

Dengan memposisikan pihak-pihak yang mempengaruhi atau terpengaruh oleh aktifitas organisasi secara luas, diyakini hasil yang mampu dicapai organisasi juga akan lebih tinggi. Secara sederhana pendekatan *stakeholder* diyakini memungkinkan terjadinya penciptaan nilai yang lebih baik bagi perusahaan.

Dalam strategi korporasi klasik, *stakeholder* hanya ditempatkan sebagai penyangga proses produksi dan hanya diperhatikan sejauh mendukung proses maksimalisasi sistem produksi, sementara perhatian utamanya tetap pada cara meningkatkan kemakmuran pemilik perusahaan, dan bukan pada kepentingan yang lebih luas, yaitu para pemangku kepentingan lainnya. Model tradisional menunjukkan bahwa pihak-pihak lain di luar perusahaan berfungsi sebatas sebagai penyedia produksi bagi perusahaan. Tujuannya untuk memaksimalkan nilai perusahaan tanpa memperhatikan meningkatkan nilai para pihak tersebut.

4. Pendekatan dan Analisis *Stakeholder*

Menurut Edward Freeman (2010:132), *stakeholder* adalah seseorang yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh suatu keputusan atau kebijakan lembaga. Pengertian itu menunjukkan bahwa eksistensi *stakeholder* mempunyai posisi

yang kuat dalam menentukan hasil suatu proses, baik dalam pengelolaan perusahaan, lembaga nirlaba, proses politik, maupun penataan kelembagaan pada umumnya.

Stakeholder menempati kedudukan yang penting dalam keseluruhan proses organisasi, maka menjadi tuntutan agar dalam penyelenggaraan suatu keputusan atau kebijakan suatu lembaga, eksistensi mereka perlu dilibatkan. Karena itu dalam pelaksanaan aktifitas lembaga, perlu mempertimbangkan pendekatan dan analisis *stakeholder*. Menurut Freeman (2010:132), langkah pertama dalam membangun program strategis untuk kelompok *stakeholder* adalah melakukan analisis perilaku dari *stakeholder*.

Pernyataan Freeman di atas diperkuat oleh Sony Warsono (2009:37) bahwa salah satu aktifitas yang penting dilakukan oleh manajer perusahaan modern adalah mengidentifikasi para *stakeholder* yang relevan. Di samping itu juga memahami kepentingan dan kekuatan yang dimiliki kelompok *stakeholder* dalam menuntut kepentingan mereka. Proses ini disebut analisis *stakeholder*.

Selanjutnya menurut Daniel Start dan Ingie Hovland (www.smeru.or.id), urgensi analisis *stakeholder* dapat dijabarkan sebagai berikut:

- Analisis *stakeholder* dapat digunakan untuk mengidentifikasi semua pihak yang terlibat dalam perumusan atau pelaksanaan kebijakan, dan berbagai pihak yang berada diantara kedua pihak tersebut.
- Analisis terhadap *stakeholder* akan sangat berguna untuk mengidentifikasi dan menganalisa kebutuhan dan kepedulian berbagai *stakeholder*, terutama bila proyek-proyek ini bertujuan mempengaruhi kebijakan publik.

- Analisis *stakeholder* dapat sebagai instrumen untuk mempertimbangkan siapa yang perlu mengetahui hasil penelitian, posisi dan minat mereka. Selanjutnya hasil penelitian itu ingin digunakan agar mendapat dampak kebijakan.

Dengan demikian dalam pengelolaan organisasi penting mengadakan pendekatan dan analisis terhadap *stakeholder*. Menurut A. Sonny Keraf (1998:89), pendekatan *stakeholder* adalah cara mengamati dan menjelaskan secara analitis, bagaimana unsur dipengaruhi dan mempengaruhi keputusan dan tindakan lembaga, baik bisnis, pemerintahan dll. Dalam bidang etika bisnis, pendekatan *stakeholder* merupakan pendekatan yang banyak dipakai yang mengintegrasikan kepentingan bisnis di satu pihak, dan tuntutan etika di pihak lain.

Dalam bidang yang lebih luas, pendekatan *stakeholder* bertujuan mempetakan hubungan yang terjalin dalam kegiatan lembaga publik pada umumnya, untuk memperlihatkan siapa saja yang memiliki kepentingan terkait, dan terlibat dalam kegiatan lembaga. Tujuan lain dari pendekatan *stakeholder* menekankan bahwa sebuah lembaga harus dijalankan sedemikian rupa, agar hak dan kepentingan semua pihak terkait yang berkepentingan dengan suatu kegiatan lembaga dijamin, diperhatikan, dan dihargai.

Pendekatan *stakeholder* dalam pemikiran etika bisnis merupakan pendekatan yang memperhatikan kepentingan berbagai pihak, baik kelompok *stakeholder* primer (*primary stakeholder*) maupun sekunder (*secondary stakeholder*), agar bisnis dapat berjalan dengan baik dan dapat bertahan dalam

waktu yang lama. Sebab *stakeholder* primer maupun sekunder sangat berpengaruh terhadap berkembangnya sebuah lembaga (Sonny Keraf, 1998:89).

Pendekatan *stakeholder* dipergunakan untuk melihat bagaimana prinsip-prinsip etika melandasi interaksi kegiatan sebuah lembaga dengan berbagai pihak terkait. Dengan prinsip etika tersebut, kepentingan lembaga dan *stakeholder*, dapat dijamin dengan baik (Sonny Keraf, 1998:89). Pendekatan *stakeholder* berimplikasi positif pada dua belah pihak, antara lembaga dan *stakeholder*. Pada satu sisi pihak lembaga dapat mempertahankan kelangsungan kepentingannya. Sementara pihak *stakeholder* juga merasa bahwa hak-haknya tidak diabaikan oleh lembaga. Dengan pendekatan *stakeholder*, hubungan kedua pihak akan berjalan secara baik karena semua pihak terjamin kepentingan-kepentingannya.

Dalam menganalisis *stakeholder* perusahaan, terdapat empat pertanyaan penting yang perlu dipertimbangkan manajemen perusahaan (Sony Warsono, 2009:38), yaitu:

1. Siapa yang termasuk kelompok-kelompok *stakeholder* yang relevan ?
2. Apa kepentingan dari tiap-tiap *stakeholder* ?
3. Kekuatan apa yang dimiliki oleh setiap *stakeholder* ?
4. Bagaimana koalisi antara *stakeholder* dapat terbentuk ?

Adapun penjelasan dari masing-masing aspek yang berkaitan dengan analisis *stakeholder* di atas adalah:

1. Identifikasi *Stakeholder* yang Relevan

Pihak manajemen perusahaan perlu mengidentifikasi dan memetakan (*mapping*) kelompok-kelompok *stakeholder* yang relevan dengan perusahaan.

Tidak semua *stakeholder* yang teridentifikasi, relevan dengan setiap situasi yang dihadapi manajemen. Misalnya, perusahaan yang tidak *go public* (dimiliki privat) tidak memiliki pemegang saham. Contoh lain, beberapa perusahaan menjual secara langsung kepada masyarakat, sehingga tidak ada keterlibatan pedagang besar maupun pengecer. Dalam situasi yang lain, suatu perusahaan mungkin mempunyai *stakeholder*, misalnya kreditur, tetapi kelompok ini tidak relevan dengan keputusan atau tindakan tertentu yang harus diambil manajemen (Sony Warsono, 2009:38).

Dalam manajemen, identifikasi *stakeholder* dapat dibagi dua kelompok, yaitu *stakeholder* primer (*primary stakeholder*) dan *stakeholder* sekunder (*secondary stakeholder*).²⁶ *Stakeholder* primer adalah pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi ekonomik dengan perusahaan yang berkaitan dengan tujuan menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat (Sony Warsono, 2009:28-29).

Kedua kelompok *stakeholder* ini memiliki arti penting bagi eksistensi sebuah lembaga, sebab kesuksesan sebuah lembaga tergantung pada kelompok *stakeholder*. Karena itu sebuah perusahaan atau lembaga harus menjalin interaksi yang etis dengan semua kelompok *stakeholder*. Sikap yang harus dikembangkan dalam menjalin relasi itu antara lain; harus bertanggung-jawab, bersikap jujur, saling menguntungkan, dan bersikap adil.

Meskipun begitu kalau dibuat prioritas, *stakeholder* primer memiliki peran yang lebih penting dalam menjalin hubungan dengan pihak lembaga (Nurlailah, 2009:404-405). Alasan sebuah perusahaan harus menjalin hubungan yang baik

²⁶ *Stakeholder* yang termasuk *kelompok primer* adalah: pemilik modal, karyawan, pemasok, konsumen, penyalur, dan rekan bisnis. Sedangkan *kelompok sekunder* adalah: pemerintah, kelompok sosial, media massa, kelompok pendukung, dan masyarakat.

dan etis dengan kelompok *stakeholder* primer, karena mereka memiliki peran yang sangat vital. Sebab pemilik modal, sebagai salah satu pihak dalam kelompok *stakeholder* primer, adalah penentu terwujudnya sebuah perusahaan. Tanpa mereka, sebuah perusahaan terkadang tidak dapat terwujud dan berkembang menjadi besar, sebab saham adalah penyertaan atau pemilikan seseorang atau badan dalam suatu perusahaan atau perseroan terbatas. Menurut Tjiptono Darmadji seperti dikutip Yeni Untari (2012:13), porsi kepemilikan dalam saham ditentukan oleh seberapa besar penyertaan yang ditanamkan di perusahaan tersebut.

Stakeholder primer lain adalah karyawan. Sebagai salah satu kelompok primer, kedudukan karyawan penting artinya bagi sebuah perusahaan bisnis, baik perusahaan barang maupun jasa. Pentingnya kedudukan karyawan dalam perusahaan adalah karena terkadang merekalah ujung tombak pemasaran barang dan jasa. Karyawan menentukan berkembang tidaknya sebuah perusahaan. Jika karyawan jujur, aktif, dan sehat, maka produktifitas meningkat. Karena itu perusahaan harus memperlakukan karyawan secara etis dan baik.

Kelompok *stakeholder* primer lainnya adalah pemasok barang. Kelompok ini berperan penting dalam proses produksi, sehingga *corporate* harus melakukan hubungan baik dengan mereka. Pemasok barang memberikan pasokan barang-barang kepada perusahaan. *Stakeholder* lain dalam kelompok ini adalah konsumen. Pihak ini penting diperhatikan, sebab kepuasan mereka atas produk yang dihasilkan perusahaan, akan menjadikan mereka menjadi pelanggan tetap. Sebaliknya bila mereka tidak puas, mereka dapat beralih ke produk lain. Penyalur juga menjadi pihak yang harus diperhatikan dalam pendekatan *stakeholder*.

Penyalur berkontribusi dalam menyalurkan barang produksi perusahaan kepada konsumen (Nurlailah, 2009:404-405). *Stakeholder-stakeholder* di atas memiliki peran yang penting, karena itu bagi perusahaan memiliki kewajiban untuk memperhatikan eksistensi dan hak-hak mereka.

Seperti diungkap di atas, bahwa kelompok sekunderpun perlu diperlakukan dengan baik dan etis, agar sebuah perusahaan dapat berlangsung dan berkembang dengan baik dalam jangka panjang. Sebagai sebuah contoh adalah aktivis sosial seperti LSM di bidang lingkungan hidup dan sebagainya, bisa merepotkan bisnis atau perusahaan. Merekalah yang pertama kali vokal dalam mengkritik sebuah perusahaan yang mencemarkan lingkungan hidup atau lingkungan sosial. Demikian pula, pihak lain dalam kelompok sekunder seperti pemerintah lokal dan asing, mass media perlu diperhatikan dan dijalin kerja sama yang baik oleh perusahaan, karena keberadaan mereka memiliki pengaruh bagi perusahaan.

2. Kepentingan *Stakeholder*

Setiap kelompok *stakeholder* memiliki suatu hubungan unik dengan organisasi. Dalam hal ini manajer harus merespon sesuai dengan hubungan tersebut. Kepentingan tiap kelompok *stakeholder* merupakan karakteristik dari kepentingan tiap kelompok, yaitu sesuatu yang menjadi pusat perhatian mereka dan yang mereka harapkan dari relasi mereka dengan perusahaan (Sony Warsono, 2009:39).

Kepentingan kelompok *stakeholder* dapat digambarkan sebagai berikut: Pemegang saham mempunyai kepentingan kepemilikan dalam perusahaan. Sebagai kompensasi atas investasi mereka, pemegang saham mengharap

menerima *dividen* (bagian keuntungan) dan kenaikan modal dari perusahaan. Kondisi ekonomik perusahaan dapat mempengaruhi pemegang saham secara keuangan, kesejahteraan mereka menjadi kepentingan kelompok pemegang saham ini. Mereka juga mencari tujuan sosial melalui investasi yang mereka lakukan. Pelanggan berkepentingan untuk mendapatkan harga pembelian yang wajar (*fair value*) dan kualitas transaksi pembelian barang dan jasa.

Stakeholder pemasok menginginkan dapat menerima kompensasi yang wajar untuk barang dan jasa yang mereka sediakan. Sedangkan karyawan berkepentingan menerima kompensasi yang wajar dan kesempatan pengembangan profesional. Ini merupakan ganti atas waktu dan usaha mereka berikan. Sementara pemerintah, kelompok-kelompok kepentingan publik, dan komunitas lokal memiliki relasi yang berbeda-beda dengan perusahaan. Secara umum, kepentingan lebih luas dari kepentingan keuangan pemilik, pelanggan, dan pemasok. Mereka memiliki kepentingan melindungi lingkungan, menjamin hak-hak asasi manusia, atau meningkatkan kepentingan sosial lainnya. Dalam hal ini manajer perlu memahami kepentingan-kepentingan tiap-tiap kelompok *stakeholder* yang sangat kompleks ini dan seringkali saling bersinggungan satu sama lain (Sony Warsono, 2009:39).

3. Kekuatan *Stakeholder*

Maksud dari kekuatan *stakeholder* adalah kemampuan yang dimiliki oleh *stakeholder* untuk menggunakan sumber-sumber daya yang ada untuk melakukan satu tindakan atau untuk menjamin hasil yang diinginkan. Para ahli

mengidentifikasi empat tipe kekuatan *stakeholder*, yaitu: (a) kekuatan voting, (b) kekuatan ekonomik, (c) kekuatan politik, dan (d) kekuatan hukum.

Stakeholder memiliki *kekuatan voting*, berarti bahwa *stakeholder* mempunyai suatu hak yang sah untuk memberikan suara. Misalnya, pemegang saham mempunyai kekuatan voting yang proporsional dengan persentase saham yang dimiliki. Pemegang saham mempunyai hak menyatakan pendapat atas keputusan-keputusan penting seperti merger dan akuisisi, dan juga terhadap berbagai isu sosial yang dihadapkan dalam pertemuan tahunan pemegang saham (Sony Warsono, 2009:39).

Pelanggan, pemasok, dan pengecer mempunyai *kekuatan ekonomik* terhadap perusahaan. Pemasok dapat menahan pasokannya atau menolak untuk memenuhi pesanan jika perusahaan gagal untuk memenuhi tanggung-jawab kontraktualnya. Pelanggan dapat menolak membeli produk atau jasa perusahaan yang terlalu mahal, buruk, atau tidak aman. Karyawan dapat menolak bekerja dalam kondisi tertentu (pemogokan/*strike*). Kekuatan ekonomik tergantung pada seberapa baik suatu komunitas *stakeholder* terorganisasi. Misalnya, para pekerja yang terorganisasi dalam suatu serikat pekerja pada umumnya mempunyai kekuatan ekonomik yang lebih kuat dibanding dengan para pekerja yang berusaha untuk melakukan negosiasi secara individual dengan perusahaan.

Pemerintah melakukan *kekuatan politik* melalui regulasi atau tuntutan hukum. Kelompok *stakeholder* lain menggunakan kekuatan politik mereka secara tidak langsung dengan mendorong pemerintah untuk menggunakan kekuatannya melalui menyusun regulasi (Sony Warsono, 2009:40).

Stakeholder mempunyai kekuatan hukum ketika mereka menuntut ganti rugi kepada perusahaan karena kerusakan yang diakibatkannya. Tuntutan hukum *stakeholder* pelanggan didasarkan atas kerugian yang disebabkan karena produk cacat, tuntutan hukum karyawan akibat kecelakaan kerja, atau tuntutan hukum aktifis lingkungan karena kerugian akibat kerusakan suatu spesies atau habitat.

Kekuatan-kekuatan yang dimiliki *stakeholder* akan membuat mereka menjadi kelompok yang diperhitungkan. Menurut Sony Warsono (2009:41), manajer perusahaan harus lebih memperhatikan *stakeholder* yang memiliki kekuatan yang menonjol. *Stakeholder* akan diperhitungkan oleh manajer ketika mereka memiliki kekuatan, legitimasi, dan urgensi. Semakin banyak atribut-atribut tersebut yang dimiliki oleh suatu kelompok *stakeholder*, maka manajer akan semakin memperhatikan dan merespon tuntutan *stakeholder* tersebut.

Tabel di bawah ini menyediakan suatu ringkasan skematik mengenai kepentingan-kepentingan dan kekuatan *stakeholder*, baik *stakeholder* pasar maupun non pasar (Sony Warsono, 2009:42-43).

Tabel 2.1. Karakteristik kepentingan dan kekuatan *stakeholder*

<i>Stakeholder</i>	Harapan <i>Stakeholder</i>	<i>Stakeholder</i> mempengaruhi perusahaan melalui
<i>Stakeholder</i> Pasar		
Karyawan	<ul style="list-style-type: none"> - mempertahankan pekerjaan yang stabil dalam perusahaan - menerima pembayaran yang wajar untuk pekerjaannya - bekerja dalam lingkungan yang aman dan nyaman 	<ul style="list-style-type: none"> - kekuatan tawar serikat pekerja - pemogokan kerja - pemberitaan

Pemegang saham	<ul style="list-style-type: none"> - menerima imbal hasil atau kembalian (<i>return</i>) yang memuaskan atas investasinya (dalam bentuk <i>dividen</i>) - merealisasikan kenaikan nilai saham dari waktu ke waktu 	<ul style="list-style-type: none"> - melaksanakan hak <i>voting</i> berdasarkan kepemilikan saham - melaksanakan hak untuk memeriksa pembukuan dan catatan perusahaan
Pelanggan	<ul style="list-style-type: none"> - memperoleh pertukaran yang adil: nilai/kualitas untuk uang yang dibelanjakan - memperoleh produk yang aman dan dapat dipercaya 	<ul style="list-style-type: none"> - membeli barang dari pesaing - memboikot perusahaan yang produknya tidak memuaskan atau yang kebijakannya tidak dapat diterima
Pemasok	<ul style="list-style-type: none"> - menerima pesanan teratur untuk barang-barang - dibayar pada waktunya untuk pasokan yang dikirimkan 	<ul style="list-style-type: none"> - menolak memenuhi pesanan jika kondisi kontrak dilanggar - memasok pesaing perusahaan
Pengecer/ Pedagang Besar	<ul style="list-style-type: none"> - menerima barang berkualitas pada waktu yang tepat dengan harga yang layak - menawarkan produk yang dapat dipercaya konsumen 	<ul style="list-style-type: none"> - membeli dari pemasok lain jika kontrak tidak memuaskan - memboikot perusahaan yang barang atau kebijakannya tidak memuaskan
Kreditur	<ul style="list-style-type: none"> - menerima pembayaran kembali pinjamannya - menagih pokok utang dan bunga 	<ul style="list-style-type: none"> - menarik kembali utang jika pembayaran tidak dilakukan - menggunakan otoritas hukum untuk mengambil alih properti jika pembayaran hutang macet
<i>Stakeholder Non Pasar</i>		
Komunitas	<ul style="list-style-type: none"> - mempekerjakan penduduk sekitar dalam perusahaan - memastikan bahwa lingkungan sekitar terlindungi - memastikan bahwa wilayah lokal dibangun 	<ul style="list-style-type: none"> - menolak untuk memperluas kepercayaan - Menerbitkan atau membatasi ijin operasional perusahaan - Melobi pemerintah untuk menetapkan peraturan dan kebijakan perusahaan
Kelompok	<ul style="list-style-type: none"> - Memonitor tindakan dan 	<ul style="list-style-type: none"> - Memperoleh dukungan

aktifis	kebijakan perusahaan untuk memastikan mereka mentaati standar hukum dan etika, dan melindungi keamanan umum	publik yang luas melalui publikasi isu - Melobi pemerintah untuk peraturan atas perusahaan
Media	- Menjaga agar publik memperoleh informasi isu yang relevan dengan kesehatan, keadaan, dan status ekonomik mereka - Memonitor tindakan-tindakan perusahaan	- Mempublikasikan kejadian-kejadian yang mempengaruhi masyarakat, terutama kejadian-kejadian yang berefek negative
Kelompok pendukung bisnis (misalnya asosiasi perdagangan)	- Menyediakan riset dan informasi yang dapat membantu perusahaan atau industri beroperasi dalam suatu lingkungan yang berubah	- Menggunakan staf dan sumber daya untuk membantu perusahaan dalam usaha dan pengembangan bisnis - Menyediakan dukungan hukum dan politik yang tidak dapat disediakan sendiri oleh perusahaan secara individual
Pemerintah	- Mendorong pembangunan ekonomik - Mendorong perbaikan sosial - Meningkatkan pendapatan melalui pajak	- Mengadopsi regulasi hukum - Menerbitkan ijin - Memperbolehkan atau melarang aktifitas industry
Masyarakat umum	- Melindungi nilai-nilai sosial - Meminimumkan resiko - Memperoleh kemakmuran masyarakat	- Mendukung kelompok aktifis - Menekan pemerintah untuk bertindak - Mengutuk atau memberi pujian kepada perusahaan-perusahaan individual

4. Koalisi *Stakeholder*

Langkah analisis terakhir dalam membangun program strategis bagi *stakeholder* adalah mencari kemungkinan ada tidaknya koalisi di antara

stakeholder. Langkah-langkah analisis sebelumnya memberikan setidaknya dua cara menganalisis koalisi. *Pertama*, mencari kesamaan dalam perilaku dalam tiga kategori. Dengan demikian, kelompok *stakeholder* yang memiliki perilaku aktual, koperasi atau kompetitif serupa mungkin juga menjadi kandidat untuk melakukan koalisi. Dasar *kedua* untuk membentuk koalisi adalah melalui kesamaan kepentingan. Kelompok-kelompok tertentu akan berbagi tujuan, *stakeholder* atau keyakinan tentang perusahaan. Kelompok-kelompok ini akan lebih mungkin untuk membentuk koalisi (Freeman, 2010:135).

Kepentingan kelompok *stakeholder* terkadang identik. Misalnya, konsumen buah segar dan karyawan pertanian yang memanen buah di ladang memiliki kepentingan yang sama dalam pengurangan pestisida, karena akibat buruk yang ditimbulkannya terhadap kesehatan. Ketika kepentingan mereka sama, kelompok-kelompok *stakeholder* dapat membentuk koalisi, yaitu aliansi untuk mencapai kepentingan yang sama. Koalisi *stakeholder* tidak bersifat statis. Kelompok yang saat ini sangat terlibat dengan perusahaan, mungkin tidak begitu terlibat pada masa datang. Isu-isu kontroversial pada masa sekarang dapat menjadi tidak kontroversial di kemudian hari. Proses perubahan koalisi tidak terjadi seragam dalam semua bagian dari suatu perusahaan yang besar. *Stakeholder* yang terlibat dengan salah satu bagian perusahaan besar sering tidak mempunyai kepentingan dengan bagian lainnya (Sony Warsono, 2009:44).

Koalisi *stakeholder* dapat berkembang secara luas, ke tingkat nasional maupun internasional. Teknologi komunikasi memungkinkan penyebaran gagasan yang sama untuk berhubungan dengan cepat tanpa pembatas. Jejaring

internasional kelompok-kelompok aktifis, media, dan isu global membuat koalisi *stakeholder* sebagai faktor strategis bagi perusahaan (Sony Warsono, 2009:45).

Koalisi mungkin eksplisit, dimana para *stakeholder* berkumpul dan merencanakan sebuah inisiatif bersama. Koalisi mungkin juga diam-diam, dimana ada pemahaman implisit di antara beberapa kelompok bahwa mereka tidak akan mengganggu tujuan lain, atau bahwa mereka akan saling mendukung isu-isu kunci. Dengan menganalisis perilaku *stakeholder*, menjelaskan perilaku itu dan mencari koalisi, manajer dapat lebih memahami apakah program strategis akan berhasil. Mereka juga akan lebih baik diposisikan untuk mengembangkan program-program yang akan menarik bagi *stakeholder* (Freeman, 2010:135).

Selanjutnya menurut Daniel Start dan Ingie Hovland (2004:26), urgensi analisis *stakeholder* dapat dijabarkan sebagai berikut:

- Analisis *stakeholder* dapat digunakan untuk mengidentifikasi semua pihak yang terlibat dalam perumusan atau pelaksanaan kebijakan, dan berbagai pihak yang berada diantara kedua pihak tersebut.
- Analisis terhadap *stakeholder* akan sangat berguna untuk mengidentifikasi dan menganalisa kebutuhan dan kepedulian berbagai *stakeholder*, terutama bila proyek-proyek ini bertujuan mempengaruhi kebijakan publik.
- Analisis *stakeholder* dapat digunakan sebagai instrumen untuk mempertimbangkan siapa yang perlu mengetahui hasil penelitian, posisi dan minat mereka. Hasil penelitian itu digunakan sebagai dasar kebijakan.

Dengan cara ini analisis *stakeholder* menjadi instrumen yang penting untuk memperkirakan berbagai kelompok kepentingan di seputar isu kebijakan, dan kemampuan kelompok untuk mempengaruhi hasil akhir.

Tabel 2.2. Analisis *Stakeholder*

<i>Stakeholder</i> Sektor Swasta	<i>Stakeholder</i> Sektor Publik	<i>Stakeholder</i> Masyarakat Sipil
<ul style="list-style-type: none"> - Korporasi dan Bisnis - Asosiasi dagang - Badan profesional - Pemimpin bisnis individu - Lembaga finansial 	<ul style="list-style-type: none"> - Menteri dan penasihat (eksekutif) - Pegawai negeri dan departemen (birokrat) - Anggota parlemen - Pengadilan (<i>judicial</i>) - Partai politik - Pemerintah daerah/dewan - Militer - Quangos dan komisi - Badan Internasional 	<ul style="list-style-type: none"> - Media - Tokoh agama - Sekolah dan universitas - Gerakan sosial dan kelompok advokasi - Serikat buruh - LSM nasional - LSM internasional

Sumber: Daniel Start dan Ingie Hovland, 2004:26

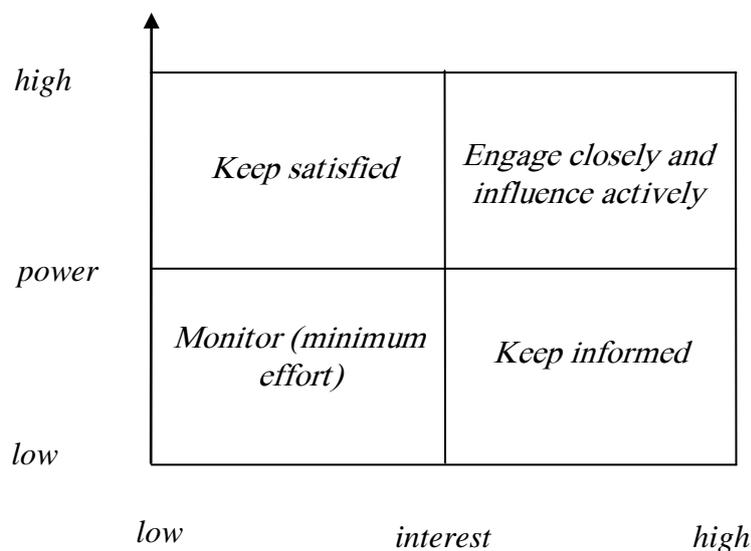
Adapun langkah-langkah untuk menganalisis *stakeholder* yang dirumuskan oleh Daniel Start dan Ingie Hovland (2004:26) sebagai berikut:

- a. Kenali semua *stakeholder* yang terkait dengan tujuan, proyek, masalah atau isu. Kelompok kecil terdiri dari enam hingga delapan orang, dengan perspektif yang bervariasi terhadap masalah yang dibahas, akan cukup memadai untuk membentuk sesi *brainstorming* yang baik. *Stakeholder* bisa terdiri dari organisasi, kelompok, departemen, struktur, jaringan atau individu, tetapi daftar ini perlu sedikit panjang untuk memastikan bahwa tak

ada pihak yang tertinggal. Tabel berikut dapat membantu menata sesi *brainstorming*, atau memberi struktur untuk umpan balik dalam *plenary* jika dilakukan dalam kelompok.

- b. Dengan menggunakan *grid* Gambar 2 di bawah, tempatkan para *stakeholder* dalam matriks yang berbeda menurut kepentingan dan kekuatan mereka.
- *Interest* atau kepentingan menunjukkan sejauhmana mereka kemungkinan besar terpengaruh oleh proyek penelitian atau perubahan kebijakan, dan seberapa besar kepentingan atau kepedulian mereka terhadap atau tentang proyek penelitian atau perubahan kebijakan.
 - *Power* atau kekuatan mengukur pengaruh yang mereka miliki atas kebijakan, atau seberapa jauh mereka dapat mendukung tercapainya atau menghambat perubahan yang diinginkan.

Gambar 2.5. Analisis *Stakeholder*



Sumber: Daniel Start dan Ingie Hovland, 2004:26.

Stakeholder yang mempunyai kekuasaan dan kepentingan yang sama dengan proyek adalah seseorang atau organisasi yang perlu dilibatkan bersama. Bila lembaga berusaha melakukan perubahan kebijakan, mereka adalah target dalam semua kampanye. Pihak paling atas dalam daftar “kekuasaan” akan menjadi “pembuat keputusan”, biasanya dari kelompok pemerintah. Kelompok di bawahnya adalah mereka yang pendapatnya diperhitungkan (pemimpin opini). Semuanya ini membentuk sebuah piramida yang dikenal sebagai *peta pengaruh* atau *influence map* (Daniel Start dan Ingie Hovland 2004:26).

Stakeholder yang mempunyai *kepentingan besar* tetapi hanya memegang *sedikit kekuasaan* perlu selalu diberi informasi, tetapi, bila digerakkan, mereka dapat membentuk basis dari kelompok kepentingan atau koalisi yang dapat melakukan lobby. *Stakeholder* yang mempunyai *kekuasaan besar* tetapi *kepentingannya rendah*, harus selalu dijaga agar tetap merasa puas dan sebaiknya diangkat sebagai *patron* atau pendukung demi terjadinya perubahan kebijakan.

Bila waktu dan sumberdaya memungkinkan, maka analisis *stakeholder* lebih lanjut dapat dilakukan untuk menjajagi lebih jauh (i) wujud kekuasaan dan posisinya dan (ii) kepentingan yang memberikan posisi tersebut. Penjajagan ini akan membantu proyek untuk lebih memahami mengapa seseorang mengambil posisi tertentu dan bagaimana mereka dapat diajak bergabung.

Langkah terakhir dalam analisis *stakeholder* ini adalah mengembangkan sebuah strategi untuk mencari cara terbaik untuk berhubungan dengan berbagai *stakeholder* sebuah proyek, bagaimana menyampaikan pesan atau informasi sehingga bermanfaat bagi mereka. selanjutnya bagaimana mempertahankan hubungan dengan mereka. Kenali siapa yang akan melakukan kontak dengan

mereka dan bagaimana, pesan apa yang akan dikomunikasikan dan bagaimana akan menindak-lanjutinya (Daniel Start dan Ingie Hovland 2004:26).

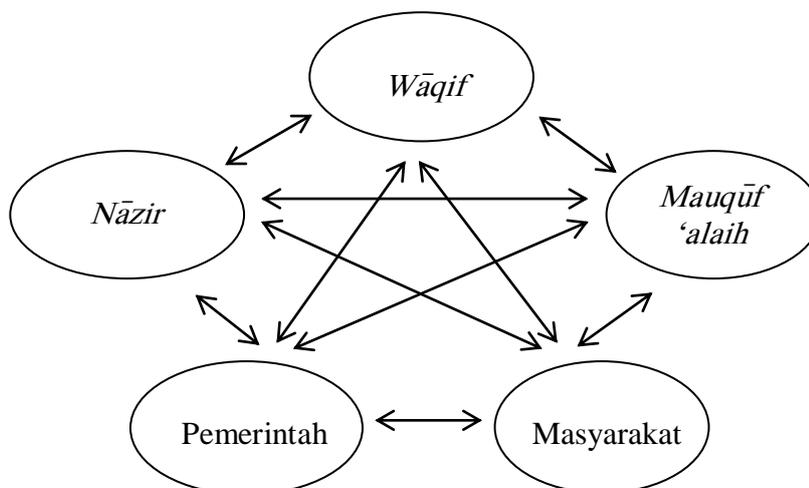
Langkah ini merupakan rekomendasi bagi lembaga untuk dapat mengenali *stakeholder*, kekuasaan apa yang dimiliki dan *interest* apa yang dikehendaki *stakeholder*. Dengan analisis tersebut dimungkinkan sebuah lembaga dapat melangsungkan usahanya, karena relasi dengan *stakeholder* berjalan baik.

5. *Stakeholder* Wakaf

United Nation Development Program (UNDP) menunjukkan bahwa dalam konsep *Good Governance* ada tiga *stakeholder* yang saling berinteraksi yaitu; *state* (pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Masing-masing *stakeholder* tersebut menjalankan peran yang berbeda; pemerintah berfungsi mendorong lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan, dan masyarakat berpartisipasi dalam aktifitas sosial, ekonomi dan politik (Hetifah Sj. Sumarto, 2009:2 dan 25).

Stakeholder merupakan individu, sekelompok manusia, komunitas atau masyarakat baik secara keseluruhan maupun parsial yang memiliki hubungan serta kepentingan terhadap perusahaan. Individu, kelompok, komunitas dan masyarakat dapat dikatakan sebagai *stakeholder* jika memiliki karakteristik mempunyai kekuasaan, legitimasi, dan kepentingan terhadap perusahaan.

Bila menggunakan pola hubungan antar kelompok *stakeholder* dengan perusahaan yang dirumuskan oleh Lawrence dan Weber sebagaimana dikutip Sony Warsono (2009:35), maka hubungan antar kelompok *stakeholder* dengan lembaga pengelola wakaf dapat diilustrasikan dalam skema sebagai berikut:

Gambar 2.6. Hubungan Antar *Stakeholder* Wakaf

Sumber: diadaptasi dari Sony Warsono, 2009:35.

Partisipasi *stakeholder* dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas dan efektifitas pengelolaan wakaf. Dalam merealisasikan partisipasi *stakeholder*, beberapa hal yang dapat dipertimbangkan lembaga pengelola wakaf antara lain:

- Membuka peran partisipasi *stakeholder* melalui penyampaian aspirasi dan keterlibatan dalam semua proses pengelolaan wakaf.
- Mengedepankan aspek transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas.

Sistem partisipatoris diperlukan dalam pengelolaan wakaf karena dua alasan: *Pertama*, dalam kaitan dengan kedudukan *waqif*, *stakeholder* adalah pihak yang terlibat langsung dalam praktek perwakafan. Sedangkan bagi seorang *mauqif 'alaih*, *stakeholder* adalah pihak yang paling mengetahui tentang kebutuhannya. *Kedua*, untuk menghindari keterasingan (alienasi) antara

stakeholder dengan lembaga pengelola wakaf, karena itu *stakeholder* harus didorong untuk peduli dan menjalin hubungan dengan lembaga pengelola wakaf.

Stakeholder wakaf dapat melakukan beberapa peran yang berkaitan dengan pengelolaan wakaf. Substansinya adalah bagaimana *stakeholder* dapat mendukung terwujudnya tujuan wakaf. Pada prinsipnya wakaf merupakan kepemilikan publik, maka bagaimana *stakeholder* dapat mendukung agar wakaf dapat dikelola secara produktif, transparan, dan sesuai peruntukannya.

Stakeholder dalam penataan kelembagaan wakaf menjalankan fungsi-fungsi yang penting, seperti mengajukan pendapat dan melakukan pengawasan pengelolaan wakaf. *Stakeholder* dapat mengawasi pengelolaan wakaf yang dilakukan *nāzir*, sehingga pengelolaan wakaf dilakukan secara profesional dan memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat. Di samping itu pengawasan *stakeholder* merupakan upaya preventif untuk mencegah praktek manipulasi. Aspek sosial yang meliputi partisipasi *stakeholder* dan kontribusi selama kegiatan berlangsung (Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2008:85-86), menjadi salah satu tahap penting dalam proses pengawasan pemberdayaan wakaf produktif.

Partisipasi *stakeholder* tidak terbatas pada keterlibatannya dalam pengawasan, melainkan dapat pula dilakukan melalui tindakan yang lain, seperti dengan mengajukan protes atau gugatan atas penyelewengan pengelolaan wakaf. Hal ini dimungkinkan apabila dipahami bahwa tindakan tersebut merupakan tuntutan agar *nāzir* bekerja benar dan profesional. Protes dan gugatan *stakeholder* menunjukkan penyampaian aspirasi yang ada telah berkembang.

Protes dan gugatan *stakeholder* bisa jadi disebabkan oleh ketidakpuasan atas penyelewengan yang terjadi dan kinerja *nāzīr* yang tidak benar.

Dengan mempertimbangkan pembagian *stakeholder* sebagaimana yang telah diuraikan pada sub Bab sebelumnya, maka dapat diidentifikasi bahwa *stakeholder* pengelolaan wakaf terdiri dari: *wāqif*, *mauqūf ‘alaih* atau kelompok sasaran (*aṣḥāb al-istiḥqā’ al-waqf*), pemerintah, dan masyarakat. Keempat *stakeholder* di atas memiliki peran partisipasi dalam pengelolaan wakaf, karena:

- *Wāqif* sebagai *stakeholder* karena ia telah menyerahkan benda wakaf kepada pengelola.
- *Mauqūf ‘alaih* atau kelompok sasaran (*aṣḥāb al-istiḥqā’ al-waqf*), adalah suatu kelompok atau individu yang menjadi tujuan perwakafan. Dalam pendistribusian hasil wakaf, kelompok ini diasumsikan yang paling tahu dengan kebutuhan-kebutuhannya.
- Pemerintah berkedudukan sebagai *stakeholder* karena ia sebagai pembuat kebijakan dan peraturan.
- Masyarakat, adalah suatu kelompok atau individu yang menghadapi resiko akibat kegiatan suatu lembaga.

Secara umum *stakeholder* wakaf dapat dikategorikan dalam beberapa kelompok, yakni *wāqif*, *mauqūf ‘alaih*, masyarakat, dan pemerintah. Di bawah ini akan dipaparkan dasar pemikiran penetapan mereka sebagai *stakeholder*, dan peran partisipasi yang dapat dilakukan oleh *stakeholder-stakeholder* dalam pengelolaan wakaf yaitu:

1. *Wāqif*

Menurut Zuhaili, *wāqif* adalah orang yang berwakaf sebagai pemilik benda yang diwakafkan (1996:153). Sedangkan menurut UU Nomor 41 Tahun 2004 pasal 1 dinyatakan ”*Wāqif* adalah pihak yang mewakafkan harta benda miliknya.” Sedangkan menurut pasal 7 *wāqif* terdiri dari; perseorangan, organisasi, dan badan hukum.

Wāqif adalah pihak yang memiliki keterkaitan langsung dengan perwakafan. Hal ini karena *wāqif* telah menyerahkan benda miliknya untuk kepentingan umum. Apabila melihat kedudukan *wāqif*, maka *wāqif* dapat dikategorikan sebagai *stakeholder* primer (*primary stakeholder*).

Dalam pengelolaan lembaga wakaf yang profesional, keberadaan *wāqif* perlu dilibatkan dalam proses-proses pengelolaan wakaf. Pelibatan *wāqif* sebagai *stakeholder* dapat dilakukan dengan memberikan akses untuk mengetahui apa, mengapa, dan bagaimana alasan satu kebijakan dibuat (Bamualim dan Najib, 2005:188, Ismail, 22 Maret 2010). Cara ini memungkinkan *wāqif* dapat mengetahui pengelolaan benda wakaf yang diberikannya, serta untuk memastikan apakah benda wakaf sudah didayagunakan secara benar dan sesuai tujuan wakaf yang dikehendaki. Partisipasi *wāqif* ini merupakan bentuk pengawasan eksternal yang apabila direspon secara positif oleh lembaga wakaf akan berimplikasi pada meningkatnya kepercayaan terhadap lembaga wakaf.

Untuk lebih memelihara citra organisasi yang mengedepankan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas, lembaga wakaf dapat memberikan akses kepada *stakeholder*, terutama kepada *wāqif*, dalam semua proses pengelolaan wakaf, mulai tahap *fundraising*, pengelolaan, hingga pendistribusian hasil wakaf.

Praktek yang selama ini berjalan, bentuk pelibatan *wāqif* masih sekedar memberikan laporan pengelolaan. Namun, lembaga wakaf dapat memberikan ruang kepada *wāqif* untuk melakukan peran yang lebih aktif dalam proses pengelolaan wakaf.

Adapun argumen yang menjadi alasan perlunya partisipasi *wāqif* dalam pengelolaan wakaf menurut Direktorat Pemberdayaan Wakaf (2008:49), karena *wāqif* memiliki hak-hak meliputi:

- Hak untuk mendapatkan informasi yang benar dan jujur mengenai benda yang diwakafkannya;
- Hak untuk diperhatikan saran dan keluhannya atas benda wakaf, misalnya dari segi kesesuaian peruntukan benda wakaf yang diinginkan *wāqif*;
- Hak untuk mendapatkan bimbingan dan pembinaan dalam berwakaf.

Pelibatan dan atau partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan perwakafan, merupakan manifestasi dari prinsip-prinsip *Good Governance* yang dapat menjadi parameter tata kelola organisasi yang baik (Hetifah Sj. Sumarto, 2003:3). Partisipasi *stakeholder* akan memberikan tekanan terhadap pengelola wakaf yang kinerjanya belum baik. Sebaliknya, lembaga wakaf yang kinerjanya baik akan mendapat apresiasi dari *stakeholder*.

Dalam manajemen perusahaan, posisi *wāqif* identik dengan pemegang saham yang melakukan investasi. Atas investasi yang dilakukannya itu, sebagai imbalannya, pemegang saham menerima *dividen* dan *capital gains* (Warsono, 2009:32). Pola hubungan saling menguntungkan ini terjadi karena perusahaan mendapatkan modal yang dapat ia usahakan, dan sebagai kewajibannya

perusahaan harus memperhatikan investor selaku *stakeholder*. Posisi *wāqif* identik dengan pemegang saham yang melakukan investasi

2. *Mauqūf ‘alaih*

Mauqūf ‘alaih diartikan sebagai tujuan wakaf atau pihak-pihak yang berhak menerima hasil pengelolaan wakaf (Khallaf, 1951:14). Dalam perwakafan *mauqūf ‘alaih* menjadi salah satu rukun wakaf. Artinya kalau rukun itu tidak ada maka suatu perwakafan bisa dinyatakan tidak sah menurut hukum. Apabila melihat kedudukan *mauqūf ‘alaih* sebagai penerima hasil pengelolaan wakaf, maka *mauqūf ‘alaih* dapat dikelompokkan sebagai *stakeholder* primer (*primary stakeholder*).

Eksistensi *mauqūf ‘alaih* sebagai pihak penerima manfaat wakaf, terkait erat dengan tujuan wakaf yang dikehendaki *wāqif*. Tujuan wakaf yang sudah ditentukan oleh *wāqif*, selanjutnya menjadi kewajiban bagi *nāzir* untuk menunaikan peruntukan hasil wakaf sesuai keinginan *wāqif*. Sedangkan wakaf yang tujuannya tidak ditentukan, misalnya *wāqif* hanya mensyaratkan bahwa wakafnya untuk *li maṣālih al-ummat*, maka *nāzir* memiliki otoritas untuk menentukan *mauqūf ‘alaih* (UU Nomor 41 Tahun 2004 pasal 23 ayat 2).

Menurut Mundzir Qahaf (2000:193), penentuan sasaran wakaf yang utama selain didasarkan pada undang-undang, maka setiap masyarakat dan negara berhak memilih kebijakan yang lebih cocok dan diperlukan sesuai keadaan masyarakat, tingkat ekonomi, dan konstruksi sosialnya.

Meskipun *mauqūf ‘alaih* berkedudukan sebagai objek atau tujuan wakaf, namun pendapat yang mengatakan bahwa *mauqūf ‘alaih* adalah pihak yang pasif

tidaklah benar. Menurut Kepala Cabang PKPU Jawa Tengah 2010 Cecep Muhammad Ismail, dalam menyalurkan hasil wakaf perlu dikonfirmasi kepada *mauqūf ‘alaih*, terutama mengenai prioritas apa yang mereka butuhkan.²⁷

Dengan mengkonfirmasi penyaluran hasil wakaf kepada *mauqūf ‘alaih*, akan dapat menghindarkan dari penyaluran hasil wakaf yang kurang tepat, sebab dalam pendistribusian hasil wakaf, kelompok ini diasumsikan yang paling tahu dengan kebutuhan-kebutuhannya.

Dengan melihat kedudukan dan urgensi perlunya menyerap aspirasi dari *mauqūf ‘alaih*, maka dapat dikatakan bahwa *stakeholder* ini dapat melakukan partisipasi dalam pengelolaan wakaf juga berkaitan dengan pendistribusian hasil produktifitas benda wakaf.

3. Pemerintah

Pemerintah berkedudukan sebagai *stakeholder* bagi lembaga wakaf karena pemerintah memiliki kepentingan atas keberadaan dan aktifitas lembaga wakaf sebagai elemen sistem sosial dalam sebuah negara. Kepentingan pemerintah sebagai *stakeholder* lembaga wakaf dapat dilihat dari motif utama pengaturan (regulasi) wakaf. Motif terpenting regulasi wakaf di Indonesia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan penguatan masyarakat sipil dengan memanfaatkan sumber-sumber alternatif yang potensial dari masyarakat (Najib, 2006:89). Dalam konteks ini kepentingan pemerintah atas opsi kesejahteraan sosial secara kuat mempengaruhi perumusan kebijakan bidang perwakafan.

²⁷ Wawancara pada hari Senin, 22 Maret 2010.

Bentuk kongkrit kepentingan pemerintah tersebut dimanifestasikan dalam penetapan peraturan-peraturan yang memuat visi dan arah kebijakan pemerintah dalam perwakafan. Dengan peran yang dimiliki pemerintah, lembaga wakaf tidak bisa mengabaikan eksistensi pemerintah dalam menjalankan aktifitas organisasinya, karena pemerintah bertindak selaku pembuat kebijakan dan peraturan yang harus ditaati dalam pengelolaan wakaf.

Apabila melihat kedudukan pemerintah sebagai regulator wakaf, maka pemerintah dapat dikelompokkan sebagai *stakeholder* sekunder (*secondary stakeholder*). Hal itu karena pemerintah tidak terkait secara langsung dalam praktek perwakafan.

Sejak Indonesia merdeka terdapat berbagai perundang-undangan yang mengatur tentang perwakafan, antara lain; UU Nomor 5 Tahun 1960, PP Nomor 28 Tahun 1977, Inpres Nomor 1 tahun 1991, UU Nomor 41 Tahun 2004, dan PP Nomor 42 Tahun 2006. Keberadaan perundang-undangan tersebut menegaskan bahwa pemerintah memiliki banyak kepentingan dalam pengelolaan wakaf, baik dalam aspek ekonomi, sosial, politik, maupun ketertiban hukum.

Peran lain pemerintah terhadap lembaga wakaf (*nāẓir*) dilakukan dalam bentuk pembinaan dan pengawasan. Hal ini sebagaimana yang ditegaskan dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 Bab VIII tentang Pembinaan dan Pengawasan Pasal 64 yang menyatakan "Dalam rangka pembinaan, Menteri dan Badan Wakaf Indonesia dapat melakukan kerja sama dengan organisasi masyarakat, para ahli, badan internasional, dan pihak lain yang dipandang perlu". Lebih lanjut pengawasan yang melibatkan pemerintah diisyaratkan dalam PP 42 tahun 2006

Pasal 56 (1) menegaskan: "Pengawasan terhadap perwakafan dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, baik aktif maupun pasif".

Untuk menumbuhkan sistem partisipatoris *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf, pemerintah juga dapat mengambil peran dengan melakukan hal-hal sebagai berikut:

- Mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh publik
- Menyelenggarakan proses konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan-masukan dari *stakeholder*
- Mendelegasikan otoritas tertentu kepada penyedia jasa layanan publik seperti otoritas audit kepada akuntan publik sebagaimana yang diintrodusir dalam pasal 65 UU Nomor 41 Tahun 2004 bahwa dalam pelaksanaan pengawasan, Menteri dapat menggunakan akuntan publik

Dalam pengelolaan wakaf, keberadaan pemerintah sebagai *stakeholder* direpresentasikan oleh institusi yang memiliki kewenangan dalam pembinaan dan pengawasan pengelolaan wakaf. Dalam hal ini Kementerian Agama (Kemenag) dan organ-organ yang berada di dalamnya, seperti Penyelenggara Haji, Zakat, dan Wakaf (Garahazawa) di tingkat kota/kabupaten maupun provinsi merupakan *stakeholder* dari unsur pemerintah.

Institusi lain yang merepresentasikan pemerintah yang berwenang membina dan mengawasi perwakafan adalah Badan Wakaf Indonesia (BWI). Badan ini merupakan sebuah badan yang diamanatkan oleh UU Nomor 41 Tahun 2004. Ketentuan dalam undang-undang tersebut yang menegaskan fungsi BWI

baik sebagai pengawas, pembina, pengatur pengelolaan wakaf menegaskan fungsi lembaga itu sebagai pembuat kebijakan.

4. Masyarakat

Dalam praktek perwakafan masyarakat tidak termasuk rukun wakaf. Sebagaimana yang dirumuskan dalam fiqh, rukun wakaf terdiri dari *wāqif*, *mauqūf lah*, *mauqūf ‘alaih*, dan *sigat*. Masyarakat diposisikan sebagai *stakeholder* wakaf didasarkan pada pertimbangan bahwa:

- a) Masyarakat dapat dikategorikan juga sebagai *mauqūf ‘alaih*, sebab peruntukan wakaf *khairi* dimaksudkan untuk kepentingan masyarakat secara umum sesuai dengan tujuan dan fungsi wakaf.
- b) Dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 masyarakat memiliki berbagai fungsi dalam perwakafan:
 - masyarakat berkedudukan sebagai pihak yang berhak mengetahui keberadaan harta wakaf (pasal 38)
 - masyarakat perlu dilibatkan dalam pelaksanaan tugas-tugas BWI (pasal 49 ayat 1-2)
 - masyarakat merupakan salah satu unsur anggota BWI (pasal 53)
 - masyarakat sebagai salah satu penerima laporan tahunan pertanggung-jawaban pelaksanaan tugas BWI (pasal 61)
 - masyarakat perlu dilibatkan dalam pembinaan dan pengawasan perwakafan (pasal 64).

Dengan mempertimbangkan kedudukan dan peran yang dimiliki masyarakat dalam perwakafan, maka masyarakat dapat diposisikan sebagai *stakeholder* perwakafan. Namun, karena kedudukannya tidak berhubungan secara langsung dalam praktek perwakafan, maka masyarakat dikategorikan sebagai *stakeholder* sekunder (*secondary stakeholder*).

Dalam posisinya sebagai *stakeholder*, masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam perwakafan. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan wakaf dilakukan untuk tujuan penguatan *fundraising*, pendayagunaan, dan distribusi hasil pengelolaan wakaf. Pada tahap *fundraising*, masyarakat dapat berperan dalam penggalangan wakaf. Pada tahap pendayagunaan, lembaga wakaf dapat melibatkan masyarakat dalam mengelola benda wakaf. Begitu pula pada saat pendistribusian hasil benda wakaf, masyarakat dapat berperan dalam merumuskan kriteria penerima manfaat sehingga hasil wakaf dapat didistribusikan secara tepat. Masyarakat dapat melakukan pengawasan pada lembaga wakaf, sehingga lembaga wakaf lebih terbuka dalam memberikan laporan terhadap kondisi dan perkembangan harta wakaf yang ada.

Partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf layak dipertimbangkan. Karena dalam pengelolaan wakaf pada dasarnya merupakan program pengembangan masyarakat, sehingga lebih tepat dilakukan pendekatan dari bawah (*bottom up strategy*), meskipun pendekatan ini tidak mengabaikan keterlibatan dari atas.

Dengan pendekatan di atas, partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan menjadi hal yang penting. Karena pendekatan tersebut bertumpu pada kekuatan *stakeholder* untuk terlibat secara aktif dalam proses pengelolaan wakaf secara

menyeluruh. Dengan adanya partisipasi *stakeholder*, keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh antara lain:

- Meningkatkan motivasi masyarakat dalam perwakafan
- Pemanfaatan hasil pengelolaan wakaf semakin sesuai dengan kebutuhan *mauqūf ‘alaih*
- Meningkatkan performa lembaga wakaf yang lebih profesional dengan peran pengawasan yang dilakukan *stakeholder*

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pihak-pihak yang terkait secara langsung dan tak langsung dalam proses pengelolaan perwakafan berkedudukan sebagai *stakeholder*. Perbedaan hubungan antara *stakeholder* dengan perwakafan mempengaruhi kedudukan mereka, apakah sebagai *stakeholder* primer ataukah sekunder.

D. Konsep Partisipasi

1. Pengertian Partisipasi

Kata partisipasi didefinisikan dalam beberapa arti. Partisipasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “turut berperan serta dalam suatu kegiatan atau keikutsertaan atau peran serta” (Departemen Pendidikan Nasional, 2005:831). Huneryear dan Hecman dalam Dwiningrum (1992:30), mengartikan partisipasi sebagai keterlibatan mental dan emosional individu dalam situasi kelompok yang mendorongnya memberi sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggung-jawab bersama mereka.

Sedangkan menurut Cohen dan Uphoff (1980:8), partisipasi merupakan keterlibatan dalam proses pembuatan keputusan, pelaksanaan program, memperoleh kemanfaatan, dan mengevaluasi program. Menurut Allport dalam Suciati (2006:33), partisipasi tidak sekedar merupakan bentuk keterlibatan seseorang dalam pekerjaan atau tugas, namun lebih dari itu partisipasi juga menuntut keterlibatan pikiran dan perasaan seseorang.

Dari beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah suatu proses aktif dan sukarela yang dilakukan orang atau kelompok yang terkait, berinisiatif secara bebas melakukan suatu tindakan yang bertujuan membangun diri dan lingkungan mereka.

Apabila dikaitkan dengan perwakafan, maka yang dimaksudkan dengan partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf adalah keterlibatan *stakeholder* dalam proses kegiatan pengelolaan wakaf, yang diawali dari proses perencanaan program, pengelolaan, pemanfaatan hasil pengelolaan, bahkan sampai pengawasan pengelolaan wakaf.

2. Urgensi Partisipasi

Partisipasi masyarakat memiliki kedudukan yang penting dalam proses pembangunan. Menurut Diana Conyers dalam Suciati (2006:46), pentingnya partisipasi masyarakat dikarenakan tiga alasan, yaitu: *Pertama*, partisipasi masyarakat menjadi sarana memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat. Karena program pembangunan yang tidak didukung oleh partisipasi masyarakat kemungkinan besar tidak akan berhasil. *Kedua*, program pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat akan mendapatkan

kepercayaan (*trust*) dari masyarakat. Di samping itu akan muncul rasa kepemilikan (*sense of belonging*) pada masyarakat terhadap proyek pembangunan tersebut. *Ketiga*, pelibatan masyarakat dalam pembangunan merupakan manifestasi dari nilai-nilai demokrasi. Sebab masyarakat memiliki hak untuk turut menentukan pembangunan yang akan dilakukan. Pembangunan yang memberi ruang bagi partisipasi masyarakat, sesuai dengan konsep pembangunan yang memfokuskan pada kepentingan manusia (*man centered development*), yakni pembangunan yang menekankan pada perbaikan nasib manusia, dan bukan sebagai alat pembangunan itu sendiri.

Partisipasi masyarakat juga dapat meminimalisir penyalahgunaan kewenangan. Ketimpangan-ketimpangan dalam pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan senantiasa terjadi, seperti praktek monopoli keuangan dan kekuasaan, misalokasi anggaran, rendahnya transparansi dan akuntabilitas, dan sebagainya (Hetifah Sj. Sumarto, 2009:xxi-xxiv). Untuk menghindari hal tersebut, masyarakat harus secara sistematis terlibat dalam proses perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, dan evaluasi program. Model partisipasi masyarakat telah bergeser dari yang sebelumnya terfokus pada penerima manfaat atau kelompok terabaikan, ke bentuk partisipasi warga yang lebih luas di bidang-bidang yang mempengaruhi kehidupan mereka secara langsung (Hetifah Sj. Sumarto 2009:xxiv).

Menurut Ginandjar Kartasasmita dalam Suciati (2006:47), dalam upaya pemberdayaan masyarakat partisipasi merupakan unsur yang sangat penting. Karena itu perlu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut masyarakat itu sendiri. Sebab, pemberdayaan

masyarakat berkaitan erat dengan pemantapan, pembudayaan, dan pengamalan demokrasi. Jadi, partisipasi masyarakat memiliki nuansa sosial, budaya, maupun politik.

R. Edward Freeman (2010:162) mengatakan bahwa dalam pengelolaan perusahaan, partisipasi merupakan aktifitas paling penting dari sistem manajemen strategis. Partisipasi tersebut dalam hal memahami dan menjalankan urusan perusahaan. Partisipasi yang lebih dalam penciptaan program strategis bagi *stakeholder*, akan memberi kesempatan semakin besar bagi komitmen untuk melaksanakan program. Sebaliknya, kebijakan perusahaan yang mendikte pada *stakeholder* hanya akan berakibat kegagalan untuk membangun transaksi sukses dengan *stakeholder* yang, tidak peduli seberapa baik kebijakan tersebut.

Sedangkan tujuan utama partisipasi menurut Sanoff dalam Suciati (2006:48) adalah: *Pertama*, memberi kesempatan kepada masyarakat dalam proses pembuatan desain keputusan. *Kedua*, masyarakat dapat berperan dalam membuat desain keputusan. *Ketiga*, mempromosikan masyarakat sebagai bagian dari tujuan umum. Dengan partisipasi, masyarakat secara aktif bergabung dalam proses pembangunan, lingkungan fisik yang lebih baik, semangat publik yang lebih besar, dan lebih puas hati.

3. Faktor-Faktor Penyebab Partisipasi

Munculnya partisipasi bisa disebabkan oleh beberapa faktor, yang secara umum dapat dikelompokkan menjadi faktor internal dan eksternal. Faktor internal bersumber dari individu itu sendiri. Sedangkan tingkah laku individu dipengaruhi oleh aspek sosiologis seperti; jenis kelamin, umur, tingkat

pendidikan, tingkat penghasilan, dan mata pencaharian. Adapun penjabaran dari aspek-aspek sosiologis tersebut meliputi:

a. Jenis Kelamin

Tingkat partisipasi seseorang dipengaruhi oleh identitasnya sebagai pria atau wanita. Partisipasi yang dilakukan oleh seorang pria akan berbeda dengan partisipasi seorang wanita. Konstruksi sosial dalam masyarakat membedakan kedudukan antara pria dan wanita, termasuk perbedaan terhadap hak dan kewajiban yang dimiliki keduanya. Konstruksi sosial yang dibangun berdasarkan faktor seksualitas ini menjadikan kaum pria memiliki hak istimewa bila dibanding kaum wanita. Misalnya pria memiliki ruang gerak yang lebih luas dalam sektor publik, sementara kaum wanita hanya terbatas pada ruang domestik. Akibat konstruksi sosial tersebut, kaum pria memiliki kesempatan berpartisipasi lebih banyak daripada wanita (Soedarno dalam Suciati 2006:55).

b. Umur

Partisipasi masyarakat juga dipengaruhi oleh kondisi usia seseorang. Umur seseorang akan berpengaruh pada keaktifan dalam berpartisipasi (Slamet dalam Suciati 2006:55). Pada umumnya orang yang berumur lebih tua dianggap lebih berpengalaman, dan akan lebih banyak berkontribusi memberikan pendapat dalam pembuatan keputusan.

c. Tingkat Pendidikan

Salah satu faktor yang mempengaruhi partisipasi seseorang adalah pengetahuan, yang direpresentasikan dengan tingkat pendidikan. Orang yang memiliki tingkat pendidikan yang tinggi akan berbanding lurus dengan

banyaknya pengetahuan. Pendidikan membentuk kedewasaan dan berfikir, sehingga seseorang yang berpendidikan bagus akan lebih menyadari hak dan tanggung-jawabnya sehingga mendorong berpartisipasi dalam lingkungannya (Litwin dalam Suciati 2006, 55-56).

d. **Tingkat Ekonomi**

Penduduk yang secara ekonomi mapan, lebih banyak membayar pengeluaran tunai dan jarang melakukan kerja fisik sendiri. Sedangkan penduduk dengan kemampuan ekonomi rendah akan cenderung berpartisipasi dalam hal tenaga. Tingkat ekonomi akan berpengaruh terhadap kemampuan finansial masyarakat untuk berinvestasi. Masyarakat akan mengerahkan kemampuannya apabila hasil yang dicapai sesuai dengan keinginan dan kebutuhan mereka (Turner dalam Suciati, 2006:56). Hal di atas berarti tingkat penghasilan akan berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat.

4. Unsur-unsur Partisipasi

Menurut Huneryear dan Hecman dalam Dwiningrum (2011:51) ada tiga unsur penting dalam setiap partisipasi:

- Partisipasi atau keikutsertaan merupakan suatu keterlibatan mental dan perasaan dalam suatu aktifitas. Dengan demikian dalam partisipasi tidak sekedar keterlibatan secara fisik.
- Adanya kesediaan memberi kontribusi pada usaha mencapai tujuan bersama. Hal ini berarti dalam partisipasi harus ada sikap kesukarelaan untuk membantu kelompok.

- Adanya tanggung-jawab sebagai bagian dari kelompok. Tanggung-jawab tersebut merupakan bentuk manifestasi dari rasa memiliki dari partisipan.

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat yang lain menurut Keith Davis dalam Suciati (2006:53), meliputi: (a) konsultasi (b) sumbangan spontan berupa uang dan barang, (c) mendirikan proyek yang sifatnya berdikari dan donornya berasal dari pihak ketiga, (d) mendirikan proyek yang sifatnya berdikari dan dibiayai seluruhnya oleh masyarakat, (e) sumbangan dalam bentuk kerja, (f) aksi massa, (g) mengadakan pembangunan di kalangan keluarga, dan (h) membangun proyek masyarakat yang bersifat otonom. Partisipasi masyarakat dapat diaktualisasikan dalam bentuk pikiran, tenaga, pikiran, tenaga, barang, dan uang.

5. Bentuk-bentuk Partisipasi

Partisipasi masyarakat berperan penting dalam pembangunan terutama pada era globalisasi sekarang ini yang semakin memiliki nilai strategis. Partisipasi masyarakat merupakan jembatan penghubung antara pemegang otoritas baik di pemerintahan atau lembaga publik dengan masyarakat dalam mengimplementasikan kewenangan dan kebijakan. Hal itu dikarenakan masyarakat memiliki hak politik, sipil, dan sosial ekonomi masyarakat.

Partisipasi masyarakat merupakan konsep yang penting, sebab salah satu indikator keberhasilan program pembangunan diukur dari ada tidaknya partisipasi masyarakat. Dengan adanya partisipasi kedudukan masyarakat menjadi meningkat. Masyarakat tidak berada dalam posisi sebagai pihak yang dijadikan obyek dalam pengambilan keputusan atau penetapan kebijakan publik.

Masyarakat harus selalu dilibatkan dalam penetapan kebijakan maupun dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Menurut John Cohen dan Norman Uphoff (1980:8) partisipasi masyarakat dapat dilakukan dalam beberapa tahapan partisipasi, yaitu; pengambilan keputusan, implementasi program, pengambilan manfaat (*benefit*), dan evaluasi program (pengawasan).

Empat jenis partisipasi di atas merupakan sebuah siklus untuk perbaikan kegiatan pembangunan. Dalam prakteknya jarang ada siklus yang konsisten atau lengkap dalam semua tahap partisipasi tersebut. Jenis-jenis partisipasi tersebut merupakan cara utama untuk mengukur apakah partisipasi dalam pembangunan dilaksanakan (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:8). Untuk memahami tahapan-tahapan partisipasi masyarakat tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

a. Partisipasi dalam pengambilan keputusan

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan berhubungan dengan penentuan alternatif menuju kata sepakat mengenai berbagai gagasan yang berkaitan dengan kepentingan bersama. Menurut Asnarulkhadi Abu Samah & Fariborz Aref (2009:49), penelitian menunjukkan bahwa aktifitas kelompok dapat memfasilitasi pemberdayaan ketika *stakeholder* diberi kesempatan secara langsung untuk terlibat dalam berbagai aktifitas. Keterlibatan secara langsung berarti *stakeholder* memiliki hak untuk untuk menentukan atau mempengaruhi keputusan yang bermanfaat bagi mereka atau komunitas yang luas.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan bermacam-macam, seperti kehadiran rapat, sumbangan pemikiran, diskusi, tanggapan atau

penolakan terhadap program yang ditawarkan. Partisipasi dalam pengambilan keputusan merupakan suatu proses pemilihan alternatif berdasarkan pertimbangan menyeluruh dan rasional.

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan sangat penting, karena masyarakat dituntut untuk menentukan arah dan strategi pembangunan disesuaikan dengan sikap dan budaya masyarakat setempat.

Menurut Siagian (1972:108), partisipasi dalam pengambilan keputusan merupakan suatu proses dalam menentukan opsi atau alternatif yang diberikan oleh unsur masyarakat, lembaga sosial dan lain-lain. Partisipasi pengambilan keputusan dalam perencanaan pembangunan biasanya dilakukan melalui musyawarah yang bertujuan memilih alternatif dalam perencanaan pembangunan.

Partisipasi dalam pengambilan keputusan adalah istilah yang paling sering disebut para ilmuwan politik ketika mereka berpikir tentang partisipasi, sedangkan administrator cenderung berfokus pada partisipasi pelaksanaan. Di sisi lain, ekonom di masa lalu menekankan partisipasi dalam pengambilan manfaat sebagai hal paling penting. Tak seorang pun khawatir tentang partisipasi dalam evaluasi, seperti evaluasi itu sendiri telah diabaikan (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:8-9).

Secara khusus jenis partisipasi pada pengambilan keputusan berpusat pada ide dan perumusan rencana untuk menentukan opsi yang dipilih. Untuk alasan ini ada tiga jenis keputusan; (1) keputusan awal, (2) keputusan berkelanjutan; dan (3) keputusan operasional. Adapun penjabarannya meliputi:

- 1) *Keputusan awal* dimulai dengan identifikasi kebutuhan lokal dan bagaimana mereka akan didekati. Untuk sebagian besar proyek, ini adalah tahap yang paling penting. Keterlibatan masyarakat pada tahap awal dapat memberikan informasi penting tentang daerah setempat dan mencegah kesalahpahaman mengenai sifat masalah dan strategi yang diusulkan. Dalam keputusan awal masyarakat lokal dapat terlibat dalam memutuskan apakah proyek dapat dilaksanakan, di mana masyarakat harus berada, bagaimana proyek harus dibiayai, dimana individu dan kelompok akan berpartisipasi, dan kontribusi apa yang mereka harapkan dari proyek tersebut (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:9).
- 2) Ada kemungkinan bahwa orang-orang lokal yang tidak berpartisipasi dalam keputusan awal mungkin akan diminta untuk berpartisipasi dalam *keputusan yang sedang berlangsung* setelah proyek tiba di wilayah mereka. Terdapat bukti bahwa partisipasi dalam pengambilan keputusan yang terjadi setelah keputusan awal dibuat, mungkin lebih penting untuk keberhasilan dalam keputusan desain awal proyek. Berbagai peluang yang ada digunakan untuk mencari tahu kebutuhan baru dan prioritas proyek, serta dalam mengoperasikan proyek dengan cara yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- 3) *Keputusan operasional* yang berkaitan dengan organisasi lokal spesifik dalam upaya untuk melibatkan orang dalam aspek pencapaian keberhasilan proyek. Di sini fokusnya tertuju pada asosiasi sukarela, koperasi, asosiasi tradisional, kelompok perempuan dan organisasi lain yang terlibat dalam kegiatan substantif proyek. Partisipasi berkaitan dengan hal-hal seperti

komposisi keanggotaan, prosedur pertemuan, seleksi kepemimpinan, dan pengaruh dari organisasi tersebut (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:9).

b. Partisipasi dalam pelaksanaan program

Keberhasilan pembangunan tergantung dari adanya partisipasi masyarakat dalam keseluruhan tahap pelaksanaan program. Partisipasi dalam pelaksanaan program merupakan kelanjutan dari tahapan perencanaan yang sudah disepakati sebelumnya. Dalam pelaksanaan program dibutuhkan partisipasi berbagai unsur, terutama pemerintah sebagai fokus atau sumber utama pembangunan. Lingkup partisipasi pelaksanaan program meliputi; menggerakkan sumber daya dan dana, kegiatan administrasi dan koordinasi, dan pendaftaran program. Partisipasi pelaksanaan program menjadi penentu keberhasilan program tersebut.

Masyarakat dapat berpartisipasi dalam aspek pelaksanaan proyek pembangunan dalam tiga cara utama; (1) kontribusi sumber daya, (2) administrasi dan koordinasi, dan (3) kegiatan program pendaftaran.

- 1) *Kontribusi sumber daya* dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti penyediaan tenaga kerja, uang tunai, barang-barang material, dan informasi. Semua masukan tersebut sangat penting bagi proyek-proyek yang ingin menggabungkan sumber daya lokal dalam pengembangan usaha. Melalui partisipasi tersebut, masyarakat setempat dapat memberikan tenaga kerja mereka untuk menggali sumur, memberikan lahan untuk sekolah, berkontribusi kayu untuk pembangunan fasilitas kesehatan, menyumbangkan peralatan untuk pekerjaan perbaikan jalan lokal, memberikan uang untuk pembuatan penyimpanan gandum milik masyarakat, atau menyediakan

informasi tentang masalah penting seperti hasil panen, pengaturan kepemilikan, masalah hama, sumber nutrisi, dan sebagainya.

Hubungan antara ketiga dimensi partisipasi di atas berkaitan dengan kontribusi sumber daya. Hal ini sangat penting untuk dapat mengetahui *siapa yang* memberikan kontribusi dan bagaimana kontribusi mereka lakukan, apakah mereka melakukan partisipasi secara sukarela, dibayar atau dipaksa, sejauhmana mereka menyediakan kontribusi secara individual atau kolektif, dan apakah mereka berpartisipasi secara berselang-seling (terputus-putus) atau terus-menerus. Semua ini merupakan pertanyaan-pertanyaan penting karena kontribusi sumber daya sering tidak seimbang dan eksploitatif.

- 2) Partisipasi dalam *administrasi dan koordinasi proyek* adalah cara kedua di mana masyarakat dapat terlibat dalam pelaksanaan kegiatan. Di sini mereka dapat berpartisipasi baik sebagai karyawan yang dipekerjakan secara lokal atau sebagai anggota berbagai penasehat proyek atau dewan pembuat keputusan. Mereka juga dapat menjadi anggota asosiasi sukarela yang memainkan peran dalam mengkoordinasikan kegiatan mereka dengan pelaksana proyek. Dengan adanya orang-orang lokal yang terlibat dalam administrasi dan koordinasi, proyek tidak hanya dapat meningkatkan kemandirian masyarakat setempat dengan melatih mereka dalam teknik pelaksanaan proyek, tetapi juga mendapat informasi berharga dan saran mengenai masalah-masalah lokal dan kendala yang mempengaruhi proyek (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:10).

- 3) Bentuk paling umum dari partisipasi pelaksanaan adalah melalui *pendaftaran* di dalam program. Penting untuk membedakan antara pendaftaran dan partisipasi dalam pemanfaatan, karena pendaftaran tidak selalu menjamin adanya pemanfaatan. Partisipasi pelaksanaan dapat mengakibatkan konsekuensi berbahaya bagi orang-orang yang telah terdaftar dalam program proyek. Sebagai contoh, dalam sebuah proyek pemberian injeksi (inokulasi) kawanan ternak terhadap penyakit *brucellosis*, hal itu dapat berakibat menurunnya daya tahan tubuh orang yang berada di kawanan ternak. Kesimpulannya adalah ‘partisipasi juga dapat berkonsekuensi menimbulkan bahaya’ (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:10).

c. Partisipasi dalam pemanfaatan

Partisipasi dalam pengambilan manfaat adalah salah satu jenis partisipasi yang lebih pasif. Satu-satunya bahaya serius yang bisa muncul dalam pengamatan pada partisipasi jenis ini, para pengamat bisa mengabaikan fakta bahwa partisipasi dalam aspek-aspek penting lain, seperti pengambilan keputusan justru tidak terjadi.

Setidaknya ada tiga jenis manfaat yang dapat diperoleh dari partisipasi dalam sebuah proyek; (1) perolehan manfaat secara materi, (2) sosial, dan (3) pribadi.

- 1) *Pemanfaatan secara material* misalnya dalam bentuk peningkatan konsumsi, pendapatan atau aset. Konsumsi meningkat dengan mendapatkan hasil yang lebih tinggi berupa makanan. Manfaat pendapatan dapat diperoleh dari hasil surplus penjualan produksi. Aset meningkat dapat dilihat dalam akuisisi

lahan, ternak, peralatan, perbaikan tempat tinggal pertanian, tabungan, dan sebagainya. Seperti pada semua aspek lain dari partisipasi, penting untuk memecah data keseluruhan pada keuntungan material dengan menganalisis siapa pihak yang berpartisipasi dan proses yang terjadi.

- 2) *Manfaat sosial* diwujudkan pada perolehan keuntungan yang bersifat publik. Manfaat sosial biasanya diwujudkan dalam bentuk layanan atau fasilitas publik seperti sekolah, klinik kesehatan, sistem pengaturan air, perbaikan perumahan, dan penyediaan jalan yang lebih baik. Peningkatan proyek pembangunan pedesaan dirancang untuk lebih terintegrasi, sebagai upaya meningkatkan kualitas hidup kelompok masyarakat miskin. Terdapat lebih banyak kebutuhan untuk menilai partisipasi dalam manfaat sosial tersebut. Dalam hal ini perhatian khusus harus diberikan kepada jumlah, distribusi, kualitas layanan, dan fasilitas yang dibutuhkan publik (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:11).

Seperti yang disarankan sebelumnya bahwa dalam upaya untuk menilai partisipasi dalam manfaat, konsekuensi yang berbahaya juga harus dipelajari. Setiap tingkat partisipasi yang berbeda akan menjadi data yang signifikan untuk menentukan kebijakan.

d. Partisipasi dalam evaluasi

Karena hanya ada sedikit tulisan mengenai partisipasi dalam evaluasi, sulit untuk mengkonseptualisasikan bagaimana partisipasi jenis ini dianalisis dan

diukur. Ada tiga kegiatan utama bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dalam evaluasi proyek (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:11).

Menurut Cohen dan Uphoff ada tiga jenis evaluasi yaitu; (1) evaluasi proyek terpusat (*project centered evaluation*), (2) aktifitas politik (*political activities*), dan (3) opini publik (*public opinion efforts*).

- 1) Partisipasi langsung atau tidak langsung dapat terjadi dalam kaitannya dengan *evaluasi proyek terpusat*. Jika ada proses *review* formal, orang ingin tahu siapa yang berpartisipasi di dalamnya, bagaimana keberlanjutannya, dan bagaimana mencapai tindakan yang disarankan, dan sebagainya. Kecuali diatur secara khusus dalam desain proyek, kemungkinan besar tidak akan ada evaluasi langsung atau tidak langsung di mana orang lokal atau pemimpin lokal dapat berpartisipasi. Aparatur pemerintah dapat berpartisipasi dalam ulasan anggaran tahunan yang memenuhi fungsi evaluatif tertentu, namun para pejabat di tingkat lokal umumnya tidak terlibat (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:11). Pernyataan Cohen dan Uphoff tersebut mengisyaratkan bahwa adanya partisipasi langsung dalam evaluasi atau pengawasan hanya memungkinkan jika telah ditetapkan dalam desain proyek atau sistem kelembagaan.
- 2) Apapun usaha lokal dan keterlibatan dalam evaluasi proyek akan terjadi melalui *kegiatan politik* atau sejenisnya. Pejabat yang terpilih seperti anggota parlemen, masyarakat setempat, dan/atau pemimpin lokal dapat menyuarakan keluhan dan saran melalui saluran ini. Konstituen dapat berpartisipasi dalam pemilihan di tingkat lokal, regional, atau nasional, dengan melakukan evaluasi baik yang sifatnya menguntungkan atau tidak

menguntungkan dalam proses kebijakan. Masukan seperti itu dinilai agak kotor, karena mencerminkan ketidakpuasan atau kepuasan dengan apa yang telah dicapai proyek (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:12).

Apabila tidak ada proses partisipasi politik yang tersedia, masyarakat dan/atau pemimpin lokal dapat terlibat dalam kegiatan lobi, mungkin dapat juga melalui beberapa organisasi seperti koperasi atau kelompok petani, untuk berkomunikasi tentang pandangan mereka kepada proyek atau pemerintah. Meskipun tidak selalu lebih efektif, masyarakat juga bisa melakukan demonstrasi atau protes ketidakpuasan untuk memaksa para pejabat memberikan perhatian terhadap keluhan masyarakat lokal. (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:12). Jadi menurut Cohen dan Uphoff, ketiadaan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses politik melalui organisasi yang ada, dapat mendorong terjadinya aksi-aksi demonstrasi yang dilakukan oleh kekuatan lokal sebagai bentuk desakan agar tuntutan mereka diperhatikan oleh proyek atau pemerintah.

- 3) Partisipasi tidak langsung dalam kegiatan evaluatif bertujuan untuk mempengaruhi *opini publik* dengan harapan akan berdampak pada kelanjutan atau modifikasi proyek. Biasanya upaya tersebut menggunakan media massa, seperti melalui surat pembaca dalam mengungkapkan beberapa gagasan. Adapun tujuannya untuk mempromosikan pendapat yang menguntungkan proyek atau untuk menyarankan beberapa perbaikan. Ini adalah pendekatan yang mudah menyebar di kalangan publik. Bentuk partisipasi evaluatif merupakan partisipasi yang lebih baik daripada tidak ada partisipasi sama sekali (John Cohen dan Norman Uphoff, 1980:12).

Partisipasi evaluasi dapat disimpulkan bahwa *project centered evaluation* dinilai sebagai proses evaluasi formal, sedangkan *political activities* berkaitan dengan pemilihan anggota-anggota wakil rakyat lokal atau pemimpin lokal. *Public opinion efforts* merupakan opini publik dalam melakukan evaluasi terhadap suatu program secara tidak langsung, melainkan mempengaruhi melalui media masa.

6. Fungsi Partisipasi

Menurut Carter sebagaimana dikutip Suciati (2006:49), beberapa fungsi partisipasi dalam masyarakat antara lain:

- a. Menciptakan kesadaran politik, sebab partisipasi masyarakat akan mendorong seseorang belajar bagaimana kehidupan demokrasi.
- b. Partisipasi membuat masyarakat menjadi lebih bertanggung jawab. Kesempatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan publik, akan membuat masyarakat sadar terhadap kepentingan publik, sehingga mereka tidak sekedar memikirkan kepentingan pribadinya, melainkan juga bertanggung-jawab dalam kepentingan bersama.
- c. Partisipasi masyarakat meningkatkan akses masyarakat dalam proses pembuatan keputusan publik.
- d. Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan legitimasi dan kredibilitas dari proses perencanaan kebijakan publik. Di samping itu partisipasi masyarakat akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap proses politik yang dilakukan oleh para pengambil keputusan.
- e. Partisipasi menjadi petunjuk adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat.

7. Tipe-Tipe Partisipasi Masyarakat

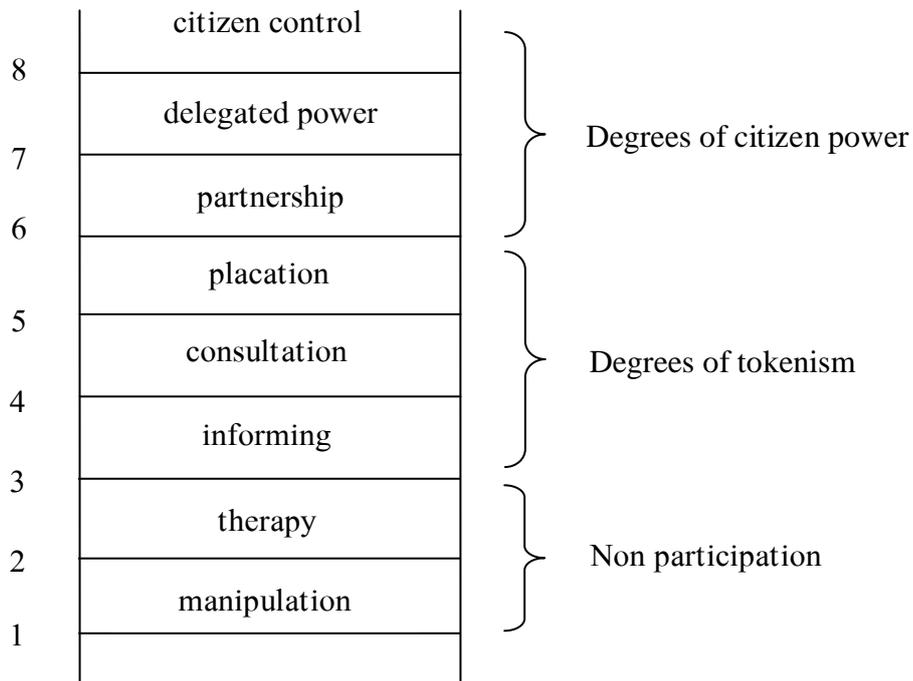
Menurut Dusseldorp seperti dikutip Georg E. Frerks (1991:180-185), terdapat beberapa klasifikasi tipe partisipasi yaitu:

- a. Penggolongan berdasarkan derajat kesukarelaan, terdiri dari partisipasi bebas dan partisipasi terpaksa.
- b. Penggolongan berdasarkan pada cara keterlibatan, terdiri dari partisipasi langsung dan partisipasi tidak langsung.
- c. Penggolongan berdasarkan keterlibatan dalam berbagai tahap pembangunan terencana meliputi partisipasi lengkap dan partisipasi sebagian.
- d. Penggolongan berdasarkan pada tingkatan organisasi, terdiri dari partisipasi yang terorganisasi dan partisipasi yang tidak terorganisasi.
- e. Penggolongan berdasarkan pada intensitas dan frekuensi kegiatan, terdiri dari partisipasi intensif dan partisipasi ekstensif.
- f. Penggolongan berdasarkan pada lingkup liputan kegiatan, terdiri dari partisipasi tak terbatas dan partisipasi terbatas.
- g. Penggolongan berdasarkan pada efektivitas, terdiri dari partisipasi efektif dan partisipasi tidak efektif.
- h. Penggolongan berdasarkan siapa yang terlibat, dibedakan sebagai berikut:
 - (1) anggota masyarakat setempat, terdiri dari penduduk dan pemimpin setempat,
 - (2) pegawai pemerintah, terdiri dari penduduk dan bukan penduduk,
 - (3) orang-orang luar,
 - (4) wakil-wakil masyarakat yang terpilih.
- i. Penggolongan berdasarkan gaya partisipasi
Dibedakan menjadi tiga model praktek organisasi masyarakat yaitu: (1) pembangunan lokalitas, (2) perencanaan sosial, dan (3) aksi sosial.

8. Tingkat Partisipasi Masyarakat

Menurut Sherry Arnstein dalam makalahnya yang termuat di Journal of the American Institute of Planners dengan judul “A Ladder of Citizen Participation” (1969:217-221), merumuskan 8 Tangga Tingkat Partisipasi yang menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat didasarkan pada kekuatan untuk menentukan produk akhir. Pada setiap tangga partisipasi dibedakan berdasarkan sejauhmana kekuatan warga dalam merencanakan dan/atau menentukan suatu program.. Tingkat Partisipasi tersebut diuraikan sebagai berikut:

Gambar 2.7. Tingkat Partisipasi Masyarakat



Sumber: Sherry Arnstein, 1969:217-221

Penjelasan dari delapan tangga tingkat partisipasi masyarakat menurut Sherry Arnstein dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. *Manipulation* (manipulasi)

Bentuk ini merupakan tingkat partisipasi paling rendah. Dalam partisipasi ini masyarakat hanya diposisikan sebagai pihak yang memberi persetujuan kepada berbagai badan penasehat. Tingkat ini sama dengan tidak ada partisipasi masyarakat yang sebenarnya, tetapi diselewengkan dan dipakai sebagai alat publikasi dari pihak penguasa.

b. *Theraphy* (terapi/penyembuhan)

Dengan berkedok melibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, para ahli memperlakukan masyarakat sebagaimana dalam proses penyembuhan pasien dalam terapi. Meskipun masyarakat terlibat dalam kegiatan, namun kegiatan tersebut lebih banyak dimaksudkan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat demi kepentingan pemerintah.

c. *Informing* (informasi)

Memberikan informasi pada masyarakat tentang hak dan tanggung-jawab mereka, dapat menjadi langkah pertama yang sangat penting dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat. Meskipun sering terjadi pemberian informasi satu arah dari pemegang otoritas kepada masyarakat, tanpa adanya kemungkinan untuk memberikan umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat. Dalam situasi itu informasi diberikan pada akhir perencanaan, sehingga masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi rencana.

d. *Consultation* (konsultasi)

Mengundang pendapat masyarakat, setelah memberi informasi pada mereka, merupakan langkah penting dalam menuju partisipasi penuh dari masyarakat. Meskipun terjadi komunikasi dua arah, akan tetapi tingkat keberhasilan dari cara ini rendah karena tidak adanya jaminan bahwa kepedulian dan ide masyarakat akan diperhatikan. Metode yang sering digunakan adalah survei, pertemuan lingkungan masyarakat, dan dengar pendapat dengan masyarakat.

e. *Placation* (penentruman/perujukan)

Tingkat partisipasi ini masyarakat mulai memiliki pengaruh walaupun beberapa hal masih ditentukan pihak yang memiliki kekuasaan. Di dalam prakteknya anggota-anggota masyarakat dimasukkan sebagai anggota dalam lembaga kerjasama pengembangan kelompok masyarakat yang anggota-anggotanya wakil dari berbagai instansi pemerintah. Walaupun usulan dari masyarakat diperhatikan sesuai dengan kebutuhannya, namun suara masyarakat seringkali tidak didengar karena kedudukannya relatif rendah atau jumlah mereka terlalu sedikit dibanding anggota dari instansi pemerintah.

f. *Partnership* (kerjasama)

Pada tingkat partisipasi ini, berdasar persetujuan bersama, kekuasaan dalam beberapa persoalan dibagi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan. Juga disepakati bersama untuk saling berbagi tanggung-jawab dalam perencanaan, pengambilan keputusan, dan pemecahan berbagai masalah. Telah ada kesamaan kepentingan antara pemerintah dan masyarakat.

g. *Delegated Power* (pelimpahan kekuasaan)

Pada tingkat ini masyarakat diberi kewenangan untuk mengambil keputusan dominan pada perencanaan dan program tertentu. Pemegang kekuasaan dalam menyelesaikan problem yang muncul, harus melakukan tawar-menawar dengan masyarakat dan tidak dapat memberikan tekanan-tekanan dari atas. Jadi masyarakat diberi wewenang untuk membuat keputusan rencana, dan rencana tersebut kemudian ditetapkan oleh pemerintah.

h. *Citizen Control* (kontrol masyarakat)

Pada tingkat partisipasi ini masyarakat memiliki kekuatan untuk menentukan program atau kelembagaan yang berhubungan dengan kepentingan mereka. Masyarakat memiliki otoritas dan dapat melakukan negosiasi dengan pihak luar yang akan melakukan perubahan. Warga dapat langsung berhubungan dengan sumber-sumber dana untuk mendapat bantuan atau pinjaman tanpa melalui pihak ketiga. Jadi masyarakat memiliki kekuasaan untuk merencanakan, melaksanakan dan mengawasi program yang dibuatnya.

Partisipasi model di atas dikelompokkan dalam tiga derajat partisipasi masyarakat: (1) Tidak Partisipatif (*Non Participation*), (2) Derajat Semu (*Degrees of Tokenism*), (3) dan Kekuatan Masyarakat (*Degrees of Citizen Powers*).

Dua tangga partisipasi paling bawah dikelompokkan dalam derajat bukan partisipasi (*non participation*) yang menempatkan bentuk-bentuk partisipasi yang disebut manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*). Di dalam kedua tangga

tersebut partisipasi atau keterlibatan masyarakat hanya bertujuan untuk membina dan “mengobati” masyarakat. Dalam **Tangga Pertama**, *Manipulation* bisa diartikan tidak ada komunikasi apalagi dialog dengan masyarakat. Sedangkan dalam **Tangga Kedua**, *Therapy* sudah ada komunikasi tetapi masih bersifat terbatas. Inisiatif komunikasi berasal dari pemerintah atau pemegang kekuasaan dan berjalan hanya satu arah.

Pada **Tangga Ketiga**, **Keempat** dan **Kelima** dikelompokkan dalam derajat tanda partisipasi (*Degree of Tokenism*) yaitu masyarakat telah berpartisipasi dan diperhatikan pendapatnya, tetapi tidak ada jaminan bahwa pandangan masyarakat akan dipertimbangkan oleh pembuat keputusan. Dalam tahap ini partisipasi masyarakat memiliki peluang sangat rendah untuk menghasilkan perubahan dalam pembuatan keputusan publik. Dalam **Tangga Ketiga** yaitu *Information* menggambarkan bahwa komunikasi sudah banyak terjadi namun baru terjadi satu arah. Dalam tangga ini tidak ada sarana yang memungkinkan masyarakat melakukan timbal balik. Bentuk informasi ini misalnya; penyebaran pamflet, pengumuman, dan laporan tahunan. **Tangga Keempat** yaitu *Consultation* maksudnya komunikasi telah terjadi dua arah namun masih bersifat partisipasi formalistik. Dalam tahap ini sudah ada penjangkaran aspirasi, pengajuan proposal, dan ada harapan aspirasi masyarakat akan didengarkan namun belum ada jaminan partisipasi tersebut akan dilaksanakan, misalnya temu warga, dengar pendapat publik, dan survey sikap. **Tangga Kelima** yaitu *Placation* atau penentraman maksudnya komunikasi sudah berjalan baik dan ada negosiasi masyarakat dengan pemerintah. Masyarakat dimungkinkan memberi masukan lebih signifikan dalam

penentuan kebijakan publik, tetapi proses pengambilan keputusan masih ditentukan pemegang kekuasaan.

Pada tiga tangga teratas yaitu Tangga Keenam, Ketujuh dan Kedelapan dikelompokkan dalam derajat kuasa masyarakat (*Degree of Citizen Power*). Pada derajat itu masyarakat memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan publik. Pada **Tangga Keenam**, partisipasi masyarakat sudah masuk dalam proses, hasil, dan implikasi kebijakan dengan memainkan kemitraan (*Partnership*) dan mampu bernegosiasi dengan pemegang kekuasaan dalam kedudukan yang sejajar. **Tangga Ketujuh**, terjadi pendelegasian kekuasaan (*Delegated Power*) dari pemegang kekuasaan kepada masyarakat, sehingga masyarakat mampu mengarahkan kebijakan. **Tangga Kedelapan**, yaitu *Citizen Control* di mana partisipasi masyarakat secara politik maupun administrasi dapat mengendalikan penetapan, pelaksanaan dan pemanfaatan kebijakan. Masyarakat juga memiliki kewenangan penuh untuk mengelola objek kebijakan tertentu.

Konsep yang dirumuskan oleh Sherry Arnstein tersebut memperlihatkan perbedaan yang fundamental antara bentuk partisipasi semu dengan partisipasi yang memiliki kekuatan riil. Konsep Tingkat Partisipasi Arnstein menggambarkan bentuk-bentuk partisipasi yang dilakukan masyarakat, mulai dari bentuk partisipasi yang dimanipulasi hingga bentuk partisipasi di mana masyarakat mampu mengontrol penetapan keputusan dan pelaksanaannya. Setiap derajat partisipasi diukur bukan pada seberapa jauh masyarakat telah berpartisipasi dalam proses penetapan atau pelaksanaan kebijakan oleh pemegang kekuasaan, namun derajat partisipasi lebih ditentukan oleh hasil akhir berupa kuasa masyarakat dalam mengelola kebijakan.

BAB III

PRAKTEK PENGELOLAAN WAKAF DI RS ROEMANI, YBWSA, DAN MASJID AGUNG SEMARANG

A. Profil Lembaga Wakaf di RS Roemani, YBWSA, dan Masjid Agung Semarang

Bab ini berisi deskripsi mengenai profil lembaga-lembaga wakaf yang menjadi obyek penelitian yakni RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS). Dengan penggambaran ini diharapkan dapat diketahui beberapa hal penting terkait dengan aspek kesejarahan dan bentuk-bentuk aset wakaf yang ada.

Pada bab ini juga diuraikan mengenai praktek pengelolaan wakaf di RS Roemani, YBWSA, dan MAS. Namun uraian mengenai pengelolaan wakaf ini sekadar sebagai pengantar pada fokus pembahasan mengenai partisipasi *stakeholder* dalam keseluruhan proses pengelolaan aset wakaf yang ada pada tiga lembaga wakaf tersebut. Jadi uraian pengelolaan wakaf tidak dijabarkan dengan sangat rinci.

Data lain yang digambarkan pada bab ini adalah mengenai para *stakeholder* di tiga lembaga wakaf tersebut, baik yang terdiri dari *stakeholder* primer maupun *stakeholder* sekunder. Uraian *stakeholder* terutama meliputi siapa saja yang menempati posisi sebagai *stakeholder* dan alasan apa yang mendasari penetapan sebagai *stakeholder*.

1. Rumah Sakit Roemani

Pengelolaan wakaf yang profesional akan menghasilkan keuntungan yang mampu mendukung kebutuhan-kebutuhan riil umat dalam berbagai sektor. Contoh-contoh mengenai keberhasilan lembaga pengelola wakaf di Indonesia cukup banyak, seperti Badan Wakaf Universitas Islam Indonesia (UII), Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), Tabung Wakaf Indonesia (TWI), dan Yayasan Pemeliharaan dan Perluasan Wakaf Pondok Modern (YPPWPM) Gontor (Bamualim, 2005). Keberhasilan pengelolaan wakaf tersebut dapat memberi inspirasi dan mendorong lembaga-lembaga pengelola wakaf untuk memberdayakan potensi wakaf.

Contoh lain dari pengelolaan wakaf di Indonesia terutama dalam pelayanan kesehatan, diperlihatkan oleh Rumah Sakit (RS) Roemani Muhammadiyah Semarang. Wakaf RS Roemani yang berwujud wakaf bangunan dan sarana medis pada dasarnya merupakan wakaf yang lazim dilakukan oleh umat Islam. Namun, melalui pengelolaan yang profesional, wakaf tersebut dapat menjadi aset yang produktif dan mampu memberi kontribusi bagi *mauqūf* 'alaih dan masyarakat. Dengan pengelolaan yang dilakukan *nāzir* badan hukum, RS Roemani berkembang menjadi rumah sakit swasta yang siap memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat.

Sejak pendiriannya, pemberdayaan wakaf RS Roemani mengalami peningkatan yang berarti. Hal ini ditunjukkan dengan kemajuan yang dicapai, baik dalam peningkatan kualitas pelayanan kesehatan maupun penambahan sarana-sarana infra struktur dan medis. Kemajuan yang dicapai RS Roemani dibuktikan dengan diperolehnya penghargaan dari pemerintah, sebagai bentuk

pengakuan atas prestasi kinerja pengelolanya. Di samping itu, status RS Roemani juga telah memperoleh Sertifikat Akreditasi penuh pada bidang pelayanan dari Departemen Kesehatan RI.

Hal lain yang juga menarik dicermati dalam pengelolaan wakaf RS Roemani adalah mengenai pendistribusian hasil pendayagunaan wakaf. Peruntukan wakaf (*mauqūf ‘alaih*) yang terdapat dalam ikrar wakaf meliputi dua sasaran, yaitu untuk pembiayaan Panti Asuhan Yatim (PAY) Muhammadiyah dan perkembangan RS Roemani. Dalam prakteknya hasil wakaf RS Roemani selain disalurkan kepada *mauqūf ‘alaih*, juga digunakan untuk pembinaan dan pengembangan dakwah Muhammadiyah. Di samping itu hasil wakaf juga digunakan untuk memberikan gaji karyawan dan direksi RS Roemani.

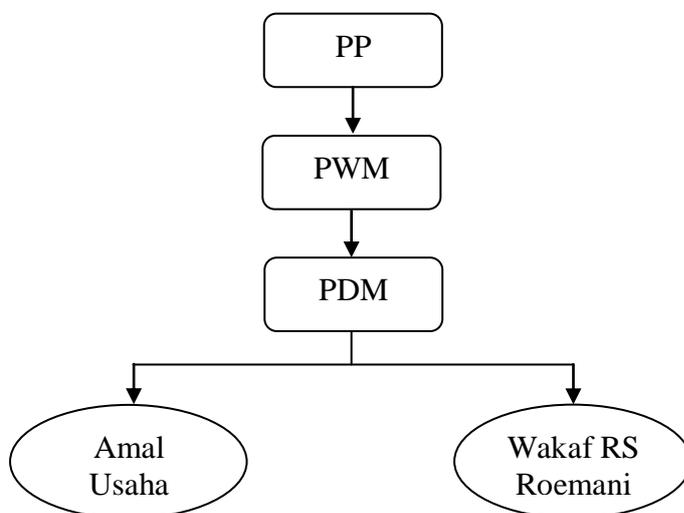
a. Struktur kelembagaan Lembaga Pengelola Wakaf RS Roemani

Menurut Kepala Tata Usaha PDM Kota Semarang,²⁸ penanganan amal usaha di Muhammadiyah dilakukan oleh lembaga yang sudah diberi kewenangan untuk menangani sesuai bidangnya. Terkait dengan hal ini RS Roemani sebagai amal usaha Muhammadiyah, pengelolaannya diserahkan kepada Tim Manajemen RS Roemani melalui pembinaan yang dilakukan oleh lembaga di atasnya.

Pengelolaan wakaf RS Roemani dilakukan oleh Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM) Kota Semarang sebagai lembaga yang langsung menanganinya. Dalam pengelolaan rumah sakit tersebut, dilakukan pembinaan oleh lembaga pada tingkat lebih tinggi yakni PWM dan PP Muhammadiyah.

²⁸ Wawancara dengan Bp. Bapak Bejo Paiman, Kepala Tata Usaha di Kantor PDM Kota Semarang. Wawancara Jum'at, 25 Mei 2012.

Gambar 3.1. Struktur Kelembagaan Lembaga Pengelola Wakaf RS Roemani

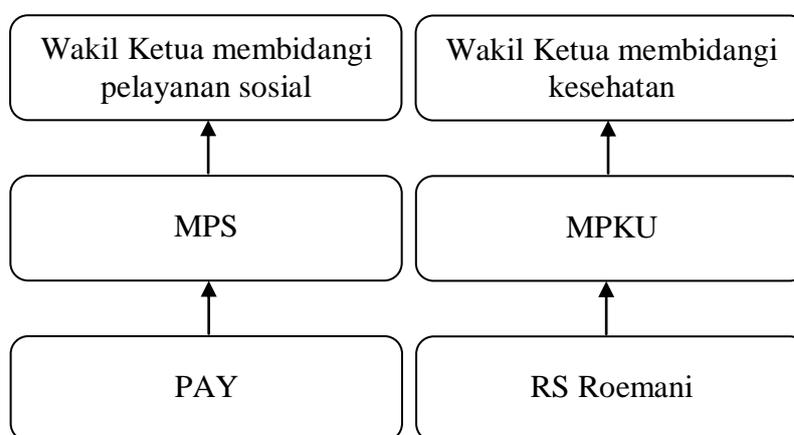


Berdasar pada Keputusan Muktamar Muhammadiyah ke-46 di Yogyakarta pada tahun 2010, secara organisatoris RS Roemani berada di bawah koordinasi Majelis Pelayanan Kesehatan (MPK). Sedang MPK sendiri berada di bawah koordinasi Wakil Ketua PDM yang membidangi masalah kesehatan. Sementara Panti Anak Yatim (PAY) berada di bawah koordinasi Majelis Pelayanan Sosial (MPS). MPS sendiri berada di bawah koordinasi Wakil Ketua PDM yang membidangi masalah sosial. Jadi, secara struktural hubungan antara RS Roemani dan PAY terpisah sesuai dengan bidang-bidang lembaga yang menanganinya. Jalur koordinasi pada Keputusan Muktamar Muhammadiyah ke-46 ini sama dengan Keputusan Muktamar Muhammadiyah ke-44.²⁹

²⁹ Wawancara dengan Bapak Wartono, Ketua Majelis Pelayanan Sosial (MPS) PDM Kota Semarang pada hari Kamis, 1 Nopember 2012.

Jalur koordinasi RS Roemani dan PDM Kota Semarang berdasar pada Keputusan Mukhtar Muhammadiyah ke-46 di Yogyakarta pada tahun 2010 tersebut digambarkan dalam skema berikut ini.³⁰

Gambar 3.2. Jalur Koordinasi RS Roemani dan PAY PDM Kota Semarang
Periode Mukhtar ke-44 dan ke-46



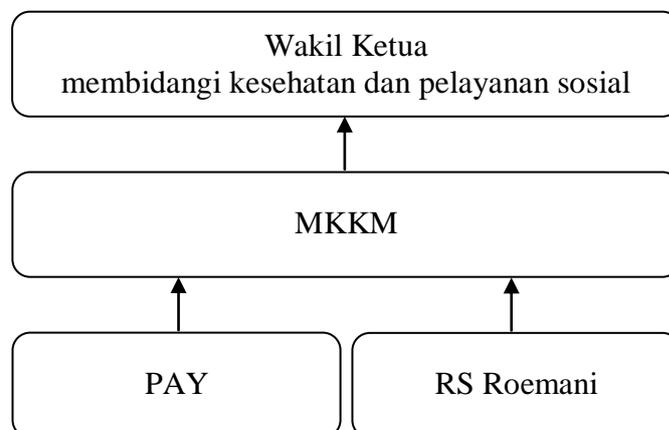
Struktur organisasi antara PAY dan RS Roemani di atas menunjukkan bahwa antara keduanya tidak memiliki hubungan koordinatif secara langsung, sehingga dari skema tersebut terlihat tidak adanya keterlibatan langsung PAY selaku pemangku kepentingan dalam pengelolaan RS Roemani. Karena garis koordinasi dua lembaga tersebut (PAY dan RS Roemani) memang berbeda.

Adanya keterlibatan PAY sebagai *mauqūf ‘alaih* dilakukan secara tidak langsung melalui lembaga yang membawahi keberadaan PAY. Hal ini tergambar pada struktur keputusan Mukhtar Muhammadiyah ke-45 pada tahun 2005 yang

³⁰ Wawancara dengan Bapak Wartono, Ketua Majelis Pelayanan Sosial (MPS) PDM Kota Semarang pada hari Kamis, 1 Nopember 2012.

menetapkan bahwa antara RS Roemani dan PAY berada dalam koordinasi majlis yang sama yakni Majelis Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat (MKKM). Majelis ini adalah lembaga dalam struktur organisasi Muhammadiyah yang melakukan pelayanan kesehatan dan sosial kepada umat. Adapun contoh pelayanan MKKM dalam bidang kesehatan difokuskan pada pengelolaan amal usaha berupa rumah sakit, sedangkan contoh pelayanan MKKM dalam bidang pelayanan sosial difokuskan pada pengelolaan Panti Anak Yatim (PAY). Hubungan antara RS Roemani dan PAY pada saat masih berada dalam koordinasi MKKM digambarkan dalam skema berikut ini:

Gambar 3.3. Jalur Koordinasi RS Roemani dan PAY PDM Kota Semarang
Periode Muktamar ke-45



b. Sejarah Wakaf RS Roemani

RS Roemani adalah salah satu bentuk Amal Usaha Muhammadiyah yang berlokasi di Jl. Wonodri 22 Semarang. RS Roemani didirikan pada 27 Agustus 1975 yang awal mulanya berupa Balai Pengobatan dan Balai Kesehatan Ibu dan

Anak (BKIA). Ide pembangunan RS Roemani merupakan realisasi dari program kerja Pimpinan Muhammadiyah Daerah (PMD) Semarang tahun 1974,³¹ yang bermaksud mendirikan rumah sakit agar Muhammadiyah dapat lebih meningkatkan amal baktinya kepada umat. Cita-cita tersebut segera terwujud setelah H. Ahmad Roemani berkeinginan membangun rumah sakit, yang hasilnya digunakan untuk menyantuni anak yatim yang berada di Panti Anak Yatim (PAY) Muhammadiyah (Noor, 2005:7-8).

Pada tanggal 30 Maret 1975 H. Roemani mengikrarkan pendirian rumah sakit sebagai wakaf, yang dibangun di atas tanah yang dipergunakan untuk PAY (Noor, 2005:13-14). Status tanah tersebut pada dasarnya adalah Hak Pakai atas sebidang tanah yang dikuasai negara seluas 10.338 m², yang terletak di Desa Wonodri Kecamatan Semarang Timur. Setelah PMD mengajukan permohonan Hak Pakai, permohonan tersebut kemudian dikabulkan oleh negara yang dibuktikan dengan dikeluarkannya Salinan SK Mendagri Nomor: 132/HP/67 (Salinan SK Mendagri, 1967). Jadi dapat dikatakan bahwa wakaf RS Roemani merupakan bentuk wakaf produktif berupa bangunan dan fasilitas medis,

RS Roemani diresmikan penggunaannya oleh Menteri Sosial RI H.S. Mintareja, SH. pada hari Minggu tanggal 27 Agustus 1975. Bantuan dari H. Roemani tidak berhenti hanya pada pendirian rumah sakit saja. Ia masih membantu biaya pengelolaan rumah sakit selama enam bulan, karena H. Roemani menyadari pemasukan rumah sakit belum memadai. Namun dalam waktu tiga bulan pengurus PDM meminta kepada H. Roemani agar subsidi dihentikan, karena rumah sakit sudah dapat membiayai pengelolaannya (Noor, 2005:16).

³¹ Untuk saat ini dikenal dengan istilah Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM), yaitu satuan organisasi Muhammadiyah di tingkat Kabupaten atau Kota.

Perkembangan RS Roemani masih terus berlanjut setelah Presiden RI melalui Menteri Sosial memberikan bantuan untuk membangun bangsal ekonomi bagi masyarakat kurang mampu. Dari segi bisnis, pemberian bantuan pengadaan bangsal ekonomi itu sebenarnya menjadi beban finansial bagi rumah sakit, karena tidak dapat digunakan sebagai sumber keuntungan. Tetapi setelah seorang dermawan lain yaitu H. Ibrahim Djamhuri, SH. mewakafkan bangunan ruang perawatan VIP, maka keuntungan dari ruang perawatan VIP tersebut dapat memberikan subsidi silang kepada pengelolaan bangsal ekonomi. *Wāqif* lain yang tergerak hatinya mengembangkan RS Roemani adalah H. Hetami, pemilik dan Direktur Harian Suara Merdeka. H. Hetami mewakafkan bangunan ruang pertemuan dan ruang operasi lengkap dengan alat-alatnya.

Pengelolaan aset wakaf yang dilakukan oleh manajemen RS Roemani mendatangkan keuntungan yang disebut Sisa Hasil Usaha (SHU). Keuntungan tersebut disalurkan ke PAY untuk memfasilitasi kehidupan dan pendidikan anak-anak yatim, serta untuk pengembangan RS Roemani seperti diamanatkan dalam ikrar wakaf. Di samping itu, SHU juga digunakan untuk pengembangan dakwah dan organisasi.

Perkembangan RS Roemani menuntut penambahan bangunan yang lebih luas. Untuk itu PDM Kota Semarang bermaksud memindahkan PAY ke lokasi lain yang lebih memadai. Pada tahun 1980 keuntungan pengelolaan RS Roemani digunakan untuk membeli tanah di Graha Mukti Tlogosari Semarang seluas 2.750 m² yang kemudian dikembangkan menjadi 5.240 m². Di atas tanah tersebut dibangun gedung PAY yang lebih baik. Pada tahun 1981 secara resmi PAY pindah ke lokasi, sedangkan areal bekas PAY diserahkan seluruhnya kepada RS

Roemani untuk pengembangan. Pada tahun 1999 lahan PAY dikembangkan lagi hingga mencapai luas areal 10.000 m² (Noor, 2005:16-17).

Selanjutnya pihak PDM berupaya meningkatkan status hukum tanah yang ditempati wakaf RS Roemani. Pihak manajemen mengajukan permohonan kepada pemerintah untuk meningkatnya status tanah yang digunakan rumah sakit. Tanah yang sebelumnya berstatus Hak Pakai sesuai Salinan SK Menteri Dalam Negeri Nomor: 132/HP/67, dimohonkan kepada negara untuk ditingkatkan statusnya menjadi Hak Guna Bangunan (HGB). Permohonan tersebut dikabulkan dengan diterbitkannya Sertifikat HGB Nomor: 01396 oleh Badan Pertanahan Nasional pada tanggal 16 Juni 2009.³² Kini RS Roemani telah tampil menjadi rumah sakit yang terkemuka di Kota Semarang. RS Roemani yang memiliki motto "Rumah Sehat Keluarga Islami" ini terus melakukan pengembangan dan peningkatan kualitas pelayanan pada masyarakat.

Dengan melihat sejarah wakaf RS Roemani yang diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa wakaf RS Roemani telah berkembang dari bentuk wakaf aslinya berupa bangunan rumah sakit yang lama. Pada tahap berikutnya terdapat pengembangan atau penambahan-penambahan bangunan baru yang diintegrasikan sebagai bagian dari wakaf RS Roemani. Pengembangan RS Roemani tersebut antara lain berasal dari hasil pengelolaan wakaf rumah sakit yang persentasenya mendapatkan bagian terbesar. Dalam teori wakaf sebagaimana diuraikan oleh Mundzir Qahf (2006:242) menyebutkan terdapat beberapa model pembiayaan wakaf yang dipraktekkan oleh ulama terdahulu, dan dikatakan sebagai model pembiayaan tradisional, yaitu: penambahan wakaf lama

³² Dalam sertifikat yang terakhir ini terdapat penambahan luas tanah sebanyak 216 m², dari yang sebelumnya hanya 10.338 m² menjadi 10.554 m².

dengan aset baru, *al-iqtirād* (peminjaman), *ibdāl dan istibdāl* (penukaran), *ḥukr* (sewa berjangka panjang dengan pembayar di muka yang besar), *al-ijāratāin* (penyewaan dengan dua kali pembayaran). Dengan demikian dalam bentuknya seperti sekarang ini semua aset RS Roemani dapat dikatakan berstatus sebagai wakaf, dengan adanya penambahan wakaf lama dengan aset baru.

c. Dasar *Kenāziran* RS Roemani

Wakaf RS Roemani yang berbentuk wakaf aset tetap (*fixed asset*) adalah bentuk wakaf yang paling populer di Indonesia, yaitu dalam wujud tanah atau bangunan. Dalam peraturan perundang-undangan, wakaf jenis ini dikategorikan sebagai wakaf benda tidak bergerak.

Melalui pengelolaan yang optimal wakaf RS Roemani dapat menghasilkan produk pelayanan jasa, sehingga mampu menghasilkan keuntungan. Pola pengelolaan wakaf melalui usaha produktif bisa dilakukan jika *nāzīr* memiliki kemampuan dalam mengelola wakaf. Namun problem yang sering muncul, *nāzīr* terdiri dari figur yang tidak memenuhi kualifikasi untuk mengelola aset wakaf. Kendala serius ini apabila tidak ditangani akan menghambat pendayagunaan wakaf. Bila hal itu terjadi maka diperlukan terobosan, antara lain dengan cara mendelegasikan kewenangan *nāzīr* kepada pihak kedua. Inovasi ini dilakukan dengan mempertimbangkan bahwa pihak kedua memiliki kemampuan manajerial yang baik dalam mengelola aset wakaf.

Meskipun pengelolaan wakaf sudah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun dalam prakteknya terdapat inovasi pengelolaan yang tidak bisa dihindari. Dalam kenyataannya, inovasi tersebut terbukti lebih

efektif untuk meningkatkan produktifitas wakaf. Demikian pula dalam pengelolaan wakaf RS Roemani terlihat adanya inovasi pendelegasian tugas *nāzir*.

Berkaitan dengan alur tugas pengelolaan wakaf, Muhammadiyah dalam mengelola wakaf RS Roemani menerapkan dua model sekaligus yakni model *nāzir* badan hukum,³³ dan pendelegasian kewenangan *nāzir*. Kedudukan Muhammadiyah sebagai *nāzir* badan hukum didukung oleh ketentuan yang memperbolehkan pengelolaan wakaf oleh *nāzir* badan hukum di segala tingkatan pimpinan. Sementara berkaitan dengan pendelegasian kewenangan *nāzir*, PP Muhammadiyah mendelegasikan kewenangan kepada Pimpinan Muhammadiyah di tingkat bawahnya, yakni Pimpinan Wilayah Muhammadiyah (PWM) dan Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM) untuk mengelola wakaf. Berikutnya, PDM mendelegasikan kewenangannya kepada pihak yang dinilai mampu melakukan pengelolaan secara profesional, yakni pihak manajemen RS Roemani.

Pengelolaan wakaf RS Roemani ditujukan kepada Pimpinan Pusat (PP) Muhammadiyah karena menurut Pasal 34 ayat (1) Anggaran Rumah Tangga (ART), semua Amal Usaha Muhammadiyah pada semua tingkat secara hukum adalah milik PP Muhammadiyah (Noor, 2005:14).

Kedudukan Muhammadiyah sebagai *nāzir* badan hukum tidak akan dikaji dalam makalah ini, karena pembahasan mengenai *nāzir* badan hukum tidak terlalu problematik. Di samping itu, aturan mengenai *nāzir* badan hukum sudah jelas sebagaimana diatur dalam pasal 9 UU Nomor 41 Tahun 2004. Kajian akan

³³Menurut Akta Ikrar Wakaf di atas segel tanggal 30 Maret 1975 tidak dinyatakan secara jelas siapa yang menjadi *nāzir* RS Roemani. Tetapi apabila merujuk pada Akta Ikrar Wakaf tanggal 27 Agustus 1975, disebutkan yang menjadi *nāzir* adalah Pimpinan Pusat Muhammadiyah.

lebih difokuskan pada dasar hukum mengenai pendelegasian wewenang *nāzīr* wakaf untuk mengetahui landasan normatifnya, baik menurut fiqh maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dasar mengenai pendelegasian wewenang *nāzīr* secara implisit dapat dilihat dalam Anggaran Dasar Muhammadiyah Pasal 12 (ayat 1) tentang Pimpinan Wilayah dan Pasal 13 (ayat 1) tentang Pimpinan Daerah, yang menyatakan bahwa "Pimpinan Wilayah dan Pimpinan Daerah memimpin Muhammadiyah dalam wilayahnya, serta melaksanakan kebijakan Pimpinan di atasnya". Pernyataan lebih tegas mengenai pendelegasian ini dinyatakan dalam Laporan Hasil Audit yang dilakukan oleh LPPK (2009:2) yang berbunyi "Selanjutnya Pimpinan Daerah Muhammadiyah Kota Semarang *mendelegasikan* kepada Majelis Pembina Kesehatan Kota Semarang (Pengurus Rumah Sakit) untuk melakukan pengendalian, pembinaan dan pengawasan terhadap Rumah Sakit Roemani"

Kalau ketentuan di atas diterapkan, maka pengelolaan wakaf RS Roemani dilakukan melalui pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*) secara bertingkat, yaitu pendelegasian kewenangan dari PP Muhammadiyah kepada PWM, dari PWM diteruskan kepada PDM. Kemudian dari PDM diteruskan ke Majelis Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat (MKKM), berikutnya dilanjutkan kepada Badan Pengurus Harian (BPH), dan terakhir diamanatkan kepada pihak manajemen RS Roemani.

Pendelegasian wewenang *nāzīr* wakaf didasari oleh pemikiran, bahwa dalam menjalankan tugas-tugasnya *nāzīr* tidak selalu dapat memaksimalkan fungsinya. Padahal idealnya *nāzīr* harus memiliki kemampuan profesional untuk

mengelola harta wakaf. Ketika *nāẓir* asli tidak mampu, maka ia bisa mendelegasikan kewenangannya pada pihak lain.

Pendelegasian kewenangan *nāẓir* dalam pengelolaan wakaf disebabkan oleh alasan-alasan sebagai berikut:

- (1) Meskipun seorang *nāẓir* wakaf dituntut memiliki kecakapan yang profesional, namun sangat mungkin *nāẓir* yang telah diangkat tidak memenuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan. Dalam hal ini *nāẓir* bisa mendelegasikan kewenangannya kepada orang atau pihak lain yang dianggap lebih cakap untuk mengelola wakaf.
- (2) Selain faktor di atas, pendelegasian kewenangan *nāẓir* juga merupakan konsekwensi dari sistem organisasi yang memiliki hirarki yang tidak mungkin melakukan pengelolaan wakaf secara langsung. Hal ini dikarenakan organisasi tersebut menangani berbagai masalah keagamaan dan sosial umat Islam, sehingga lebih memilih mendelegasikan kewenangannya agar lebih maksimal dalam mendayagunakan benda wakaf. Pendelegasian kewenangan *nāẓir* dari segi manajemen menjelaskan mengenai pembagian kerja berdasarkan tingkat tanggung-jawabnya. Dalam kasus RS Roemani, Muhammadiyah bertindak sebagai *top manager* yang bertugas merumuskan ide dan kebijakan. Sementara pelaksana kebijakan tersebut adalah pihak manajemen RS Roemani sebagai *low manager*.

Menurut Asaf A.A. Fyzee (1961:131-132), *nāẓir* adalah seorang manajer atau pengawas harta wakaf, bukan pemilik harta wakaf, karena *nāẓir* hanya menerima amanat dari *wāqif*. *Nāẓir* berkewajiban melakukan apapun yang

diperlukan dan dianggap patut untuk melindungi dan mengurus harta wakaf. Sebagai seorang pengawas harta wakaf, *nāzīr* dapat mengangkat beberapa petugas dan pembantu untuk melaksanakan pekerjaan dalam menjalankan kewajiban-kewajibannya. Meskipun demikian menurut Fyzee (1961:136-137), jabatan *nāzīr* bukanlah jabatan yang dapat diwariskan, *nāzīr* juga tidak diperbolehkan memindahkan jabatannya kepada orang lain.

Mengenai perwakilan tugas-tugas *nāzīr* ini (Syu'aib, 2006:117, Yusuf, t.th.:I/349, al-Khatib, t.th.:V/74), dinyatakan boleh bagi *nāzīr* mewakilkan kepada pihak lain, sebagian atau seluruh pekerjaan yang menjadi tanggung-jawabnya. Tidak ada perbedaan pendapat dikalangan ulama' mengenai kebolehan perwakilan tugas *nāzīr* ini. Kebolehan pendelegasian wewenang atau tugas *nāzīr* ini didasarkan pada kaidah dalam *wakālah* bahwa setiap orang yang berhak *mentāṣarrufkan* sesuatu, maka boleh baginya mewakilkan *pentāṣarrufan* tersebut.

Sedangkan menurut kaidah *wakālah*, seseorang boleh mendelegasikan suatu tindakan kepada orang lain yang bertindak atas nama pemberi kuasa, sepanjang hal-hal yang dikuasakan itu boleh didelegasikan oleh agama (Yusuf, t.th.:I,356, dan al-Khatib, t.th.:V,197).

Adapun syarat-syarat pendelegasian yaitu (Sābiq, 1995:III/234): (1) Penerima kuasa memiliki kecakapan melakukan sesuatu yang dikuasakan kepadanya. (2) Penerima kuasa tidak diwajibkan menjamin sesuatu yang berada diluar batas kemampuannya. (3) Obyek yang diwakilkan mestilah sesuatu yang bisa diwakilkan kepada orang lain, seperti menguasai sesuatu yang bersifat ibadah *māliyah* seperti membayar zakat, sedekah, jual beli, pemberian upah, dan

sejenisnya. Sebaliknya tidak boleh menguasai sesuatu yang bersifat ibadah jasmaniyah, seperti shalat.

Sedangkan menurut al-Kabisi dalam perwalian relatif,³⁴ *nāzīr* dapat mengalihkan hak perwalian yang mereka miliki kepada orang lain. Pengalihan ini bisa disebabkan kesibukan kerjanya yang akan menghalangi *nāzīr* mengelola wakaf secara langsung (al-Kabisi, 2004:431). Adapun orang yang boleh diangkat untuk menggantikan tugas *nāzīr* adalah orang yang memenuhi kelayakan dan kemampuan yang dibutuhkan dalam mengelola wakaf (al-Kabisi, 2004:451-452). Lebih lanjut al-Kabisi mengatakan, bahwa pengangkatan orang lain untuk mengelola wakaf menggantikan *nāzīr* lebih ditekankan. Apalagi jika melihat terdapat kemaslahatan yang besar dalam pengangkatan wakil *nāzīr* itu.

Jadi dalam pendelegasian wewenang *nāzīr* ini, profesionalisme tetap menjadi ukuran yang paling prioritas agar dalam pengelolaan wakaf tidak menemui permasalahan dalam merealisasikan tujuan wakaf. Kualifikasi profesionalisme wakil *nāzīr* secara umum harus memenuhi sifat dan kemampuan yang mendukung pengelolaan wakaf. Kualifikasi bukan hanya pada aspek integritas moralnya melainkan juga pada kapasitas manajerialnya.

Sedangkan menurut perundang-undangan pendelegasian kewenangan *nāzīr* juga dimungkinkan, bahkan merupakan bentuk konsekwensi dari diperbolehkannya *nāzīr* berbentuk badan hukum. Sebab pada umumnya, badan hukum yang berskala nasional memiliki struktur kepengurusan sampai di tingkat daerah. Di samping itu, pengurus badan hukum di tingkat daerah pada dasarnya merupakan pelaksana kebijakan di tingkat yang lebih tinggi, baik pusat maupun

³⁴ Hak perwalian relatif adalah hak perwalian yang ditetapkan karena syarat tertentu melalui penyerahan, perwakilan, atau melalui keputusan orang/pihak yang berwenang.

wilayah. Keberadaan badan hukum wakaf yang bertugas mengelola wakaf, sesuai dengan ketentuan UU Nomor 41 tahun 2004 Pasal 9 jo KHI Pasal 215 ayat (5) yang membagi *nāzīr* meliputi: perseorangan, organisasi, atau badan hukum.

Apabila dilihat dari perspektif hukum Islam, pendelegasian kewenangan *nāzīr* yang terdapat dalam RS Roemani dapat disimpulkan sebagai berikut; PP Muhammadiyah bertindak sebagai *nāzīr* asli (*nazarāh ašliyah*), sedangkan kelompok manajemen yang disertai tugas mengelola RS Roemani disebut *nāzīr* pelaksana (*nazarāh mustafādah*) (Syu'aib, 2006:67).

Dari uraian di atas, pihak RS Roemani dalam kapasitasnya sebagai bagian institusi dan amal usaha Muhammadiyah berkedudukan sebagai *nāzīr* dalam mengelola wakaf H Roemani. Namun dalam pengelolaan wakaf tersebut, pihak RS Roemani juga bekerjasama dengan mitra kerja-mitra kerja agar pengelolaan RS Roemani berhasil. Mitra kerja tersebut adalah pihak-pihak yang memiliki keahlian baik dalam bidang manajemen, medis, maupun jasa lainnya.

Pendelegasian tugas *nāzīr* ini apabila dikaji menurut perspektif KH. Sahal Mahfudz (2000:viii),³⁵ dapat dikongklusikan bahwa PP Muhammadiyah bertindak sebagai *nāzīr syar'ī*, yaitu *nāzīr* yang ditunjuk oleh *wāqif*. Penunjukkan *nāzīr syar'ī* pada umumnya didasarkan pada faktor kepercayaan. Untuk maksud pengelolaan wakaf produktif, model penunjukkan *nāzīr syar'ī* seringkali tidak cukup, sebab pengelolaan wakaf produktif menuntut kapasitas *nāzīr* yang memadai. Sedangkan pihak manajemen RS Roemani bertindak sebagai *nāzīr*

³⁵ Menurut KH. Sahal Mahfudz, untuk menjamin pelaksanaan tugas *nāzīr* secara benar, perlu ditunjuk *nāzīr waq'ī* (*nāzīr* yang didasarkan pada aturan hukum). Sebab, *nāzīr syar'ī* yang biasanya ditunjuk oleh wakif tidak cukup, sebab faktor kepercayaan yang menjadi dasar penunjukannya, terkadang berpotensi memunculkan problem. Karena penunjukkan *nāzīr* oleh wakif, umumnya lebih didasarkan pada penilaian subjektif daripada objektif. Sedang *nāzīr waq'ī* terikat aturan hukum, yang mensyaratkan seseorang harus memenuhi kualifikasi yang ditentukan.

wadh'ī, yaitu *nāzīr* yang didasarkan keahlian yang dimiliki untuk mengelola wakaf. Eksistensi *nāzīr wadh'ī* memiliki jaminan dalam melaksanakan tugas-tugasnya, sebab keberadaannya memiliki kualifikasi yang diperlukan.

2. Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung

a. Sejarah

Berbicara mengenai Wakaf Sultan Agung tidak bisa dilepaskan dari kiprah yang dilakukan Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA) sebagai lembaga yang mengawali keberadaannya. YBWSA didirikan di Semarang pada tanggal 31 Juli 1950 atau bertepatan dengan 16 Syawwal 1369 H. YBWSA bergerak dalam bidang pendidikan, kesehatan, sosial, dan kegiatan amal lainnya dengan tujuan menyebarluaskan pendidikan dan ajaran Islam yang disemangati dakwah Islam.

Pada tahun 2010 YBWSA memasuki usia 62 tahun (31 Juli 1950 M-31 Juli 2012 M). Kelahiran YBWSA bukan di ruang hampa dan tanpa tujuan, melainkan keberadaannya merupakan bentuk respon terhadap kondisi yang ada. Pasca Perang Dunia I, organisasi-organisasi Islam mengadakan muktamar, yang mengeluarkan komitmen bahwa umat Islam Indonesia membutuhkan lembaga-lembaga pendidikan yang memberikan pelajaran yang seimbang dalam ilmu agama dan ilmu keahlian (ketrampilan). Komitmen itu didorong oleh munculnya kesadaran umat Islam Indonesia yang jauh tertinggal di bidang pendidikan akibat penjajahan. Bahkan setelah kemerdekaan Indonesia penjajah Belanda terus berusaha menduduki Indonesia.

Dalam konteks lokal pada tahun 1947 kota Semarang kembali diduduki pasukan NICA Belanda. Pemerintah NICA Belanda mengeluarkan *ordonantie*

huis scholen, yang pada intinya ordonansi ini membatasi sekolah swasta hanya boleh menerima 10 orang murid, dengan tujuan agar semua anak Indonesia menjadi murid sekolah NICA. Dalam situasi seperti ini, beberapa tokoh muslim di Semarang terpanggil untuk berperan mendirikan sekolah berasaskan Islam.

Pada tahun 1947 didirikan sekolah rakyat bernaafaskan Islam yang diberi nama Sekolah Rakjat Islam (SRI) al-Falah berada di lokasi di Kampung Mustaram Jalan Kauman Semarang. Pendiri sekolah yaitu K. Tojib Thohari, Ustadz Abubakar Assegaf, R. Soerjadi, H. Chamie, dan Ustadz Md. Tahir Nuri.

Untuk mengembangkan sekolah tersebut, atas dorongan dari Ustadz Abdullah Hinduan, yakni salah satu alumnus Darul Ulum Mesir yang telah berhasil mendirikan dan mengembangkan badan wakaf di Pekalongan, dibentuk organisasi dengan nama Badan Wakaf. Pengurus Badan Wakaf pertama:

- Ketua : K. Tojib Thohari
- Penulis : R. Soerjadi
- Bendahara : H. Chamie
- Komisaris : Ustadz Abubakar Assegaf, Abdurrahman Assegaf,

Ali Al Edrus dan Wartomo

Badan wakaf memperoleh simpati dan kepercayaan masyarakat muslim di Kota Semarang dalam wujud pemberian wakaf, infaq, dan shadaqah. Pada rapat pengurus tanggal 25 Juli 1950, Badan Wakaf menerima wakaf dan infaq:

1. Wakaf dari H. Chamie berupa sebuah rumah seharga f. 10.000,³⁶ di Jl. Raden Fatah 163 Semarang (akte notaris Tan A Sioe Nomor 2/1950).

³⁶ f adalah simbol mata uang Belanda yaitu gulden.

2. Wakaf rumah dari Kyai Abdullah berupa sebuah rumah seharga f. 5.000.
3. Infaq dan atau wakaf uang dari para dermawan senilai f. 173.93.

Dengan modal wakaf dan infaq tersebut, berdiri secara resmi Yayasan Badan Wakaf (YBW) pada hari Senin Kliwon, tanggal 31 Juli 1950/16 Syawal 1369 H, akte notaris Tan A Sioe Nomor 86 tahun 1950. Dengan pengurus:

- Penasehat : Residen Milono
- Ketua : dr. A. Ghaffar Sd.M.
- Wakil Ketua : Ustadz Abubakar Assegaf
- Penulis I : R. Soerjadi
- Penulis II : Ali al-Edrus
- Bendahara : H. Chamiem
- Kommissaris : K. Tojib Thohari, Zaenal Chamiem,
Abdul Kadir al-Edrus dan Wartomo.
- Eksponen : Umara, Profesi, Cendekiawan, Ulama, Pengusaha,
Pemuda (GPPII), Pelajar (PII)

Pada tahun 1952 YBW menerima tanah wakaf dari Syarifah Maryam Binti Ahmad al-Juffrie, Ali Bin Ahmad al-Juffrie dan Syarifah Fatimah Binti Ahmad al-Juffrie terletak di Gang Suromenggalan 62 Semarang.

Tabel 3.1. Daftar tanah wakaf Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung

Tahun	Luas (m ²)	Lokasi
1950-an	405 311	Jl. Suromenggalan 62/ SD 1-3 Jl.Raden Patah/ SD 4 Kp. Buk/ untuk pesantren
1960-an	496	Bedas Kebon/ SD 2
1980-an	1.184	Kp. Pulo/ dihuni masyarakat
1990-an	138 4153	Jl. Guntingan/ SD 1-3 Tlogosari/ belum dibangun
2000-an	74 88 19 25 209 92	Jl. Raden Patah/ SD 4 sda sda sda sda Jl. Pengapon
Jumlah	7.194	

Tabel 3.2. Daftar Perolehan Tanah Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung

Tahun	Kaligawe Semarang	Luar Kaligawe (dalam Kota Smg)	Jumlah
1960-an	234.495 m ²	2.396 m ²	236.891 m ²
1980-an	87.570 m ²	11.663 m ²	99.233 m ²
2000-an	30.052 m ²	2.331 m ²	32.383 m ²
Jumlah	352.117 m ²	16.390 m ²	368.507 m ²

Sumber: LPJ Pengurus YBWSA, 2009

Kecuali di wilayah Semarang, YBWSA juga memiliki cabang di daerah lain yaitu di Kabupaten Jepara. Pada tahun 1960 cabang Kaliyamatan Jepara berdiri yang memiliki aset tanah seluas 52.175 m². Dari tanah wakaf tersebut, yang telah bersertifikat wakaf seluas 44.303 m². Sedangkan yang masih dalam proses

sertifikat seluas 7.872 m² (LPJ Pengurus YBWSA, 2009). Amal dari kaum muslimin berupa wakaf dan shadaqah merupakan modal awal YBWSA berkhidmat dalam dakwah melalui pendidikan.

YBWSA sejak awal berdirinya telah menancapkan komitmennya untuk menyebarkan pendidikan Islam yang dijiwai dakwah islamiyah dengan mempertegas posisinya di sudut netral (independen). Netralitas itu berarti YBWSA tidak menjadi bagian atau mengindukkan diri pada suatu organisasi Islam manapun. Adapun susunan pengurus YBWSA periode sekarang adalah:

Ketua Umum	: H. Hasan Toha Putra, MBA.
Ketua I Bidang Pendidikan	: Drs. H. Tjuk Subchan Sulchan
Ketua II Bidang Kesehatan	: Prof. Dr. dr. H.A. Faik Heyder
Ketua III Bidang Pembangunan	: Ir. H. Chukama Riva'i, MT.
Sekretaris	: Dr. H. Didiek Ahmad Supadie, MM.
Wakil Sekretaris	: Sapto Brastoko, SE.
Bendahara I	: dr. H. Hamidun Kosim, DSOG.
Bendahara II	: Drs. Kiryanto, Akt. M.Si.

Sedangkan Anggota Pengurus Pleno YBWSA adalah:

Ketua merangkap anggota	: dr. H. Rifki Muslim, DSB.
Wakil Ketua merangkap anggota	: Prof.Dr. Hoediono Reksoprodjo DSTHT
Sekretaris merangkap anggota	: Dr. H. Didiek A. Supadie, MY. MM.
Wasek merangkap anggota	: Dra. Hj. Endang Dwi Astuti, M.Si.
Bendahara merangkap anggota	: Drs H. Dhauhari, Apt.
Anggota	: Prof. Dr. Abu Suud
Anggota	: dr. H. Mahfudz Ibawi, DSTHT.

Dari paparan mengenai sejarah wakaf YBWSA, dapat disimpulkan bahwa wakaf YBWSA telah berkembang dari bentuk wakaf aslinya sebagaimana telah diuraikan di atas. Pada masa berikutnya terdapat pengembangan atau penambahan-penambahan aset-aset baru yang kemudian diintegrasikan sebagai bagian dari wakaf di YBWSA. Pengembangan wakaf tersebut antara lain berasal dari hasil pengelolaan wakaf. Dalam teori wakaf sebagaimana diuraikan oleh Mundzir Qahaf (2006:242) disebutkan bahwa terdapat beberapa model pembiayaan wakaf yang dipraktekkan oleh ulama terdahulu sebagai model pembiayaan tradisional, yaitu: penambahan wakaf lama dengan aset baru, *al-iqtirāḍ* (peminjaman), *ibdāl dan istibdāl* (penukaran), *ḥukr* (sewa berjangka panjang dengan pembayar di muka yang besar), *al-ijāratāin* (penyewaan dengan dua kali pembayaran). Dengan demikian dalam bentuknya seperti saat ini setelah ada penambahan wakaf lama dengan aset baru, semua aset YBWSA dapat dikatakan berstatus sebagai wakaf.

3. Masjid Agung Semarang

a. Sejarah

Asal usul tanah wakaf Masjid Agung Semarang (MAS) berasal dari Sunan Pandanaran yang saat itu menjabat sebagai Bupati Semarang. Sunan Pandanaran menyerahkan kepada Kanjeng Penghulu dan Ajun Penghulu agar tanah sawah *bandha* masjid (*z.g.moskeembtsvelden*) milik masjid-masjid di Semarang, Kendal, Kaliwungu dan Demak, digunakan sebagai *found* untuk membiayai

pemeliharaan dan perbaikan masjid, halaman dan makam keramat dari para wali yang ada dalam lingkungan masjid-masjid tersebut (Laporan BKM, 2010:1).³⁷

Dahulunya MAS diduga memiliki tanah wakaf yang luasnya kurang lebih mencapai 500 Ha yang terletak dari Jalan Bojong sampai Pedurungan. Sebagai bukti di Semarang Kota ada Kampung Pomba dan Kampung Krendo. Kedua kampung tersebut memberi indikasi lokasi keberadaan tanah wakaf MAS. Karena Kampung Pomba yang berjarak 100 m dari MAS adalah kampung dimana air untuk kebutuhan MAS diambil dari sana. Sedang Kampung Krendo di Pandansari yang berjarak 500 m dari MAS adalah kampung dimana *krendo* MAS berada.³⁸

Selanjutnya untuk melindungi keberadaan wakaf *bandha* MAS dan kepentingan umat Islam Kota Semarang, maka diusulkan kepada Kementerian Agama untuk mengeluarkan peraturan sebagai payung hukum wakaf *bandha* masjid, maka terbitlah KMA Nomor 92 tahun 1962 tentang Status Hukum Mesjid Semarang, Kendal, Kaliwungu dan Demak.³⁹ KMA tersebut memutuskan, menyatakan dan menetapkan bahwa:

- Masjid-masjid Semarang, Kendal, Kaliwungu dan Demak adalah badan keagamaan sebagai dimaksud dalam pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 dengan bentuk wakaf dan diberi nama: Masjid Wakaf Semarang, Masjid Wakaf Kendal, Masjid Wakaf Kaliwungu dan Masjid Wakaf Demak.

³⁷ Dapat dilihat pada Staatblad Nomor 605 jo. Besluit Gouverneur General Van Ned Indie ddp. 12 Agustus 1896 Nomor 43, jo. Ddo. 6 Nopember 1912, Nomor 22 (Bijblad 7760).

³⁸ *Krendo* adalah alat untuk membawa jenazah ke pemakaman. Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz Ketua Yayasan MAJT, mantan Ketua MUI Jateng, Mantan Wagub dan Gubernur Jateng. Wawancara selasa, 15 Mei 2012. Lihat juga Laporan BKM Kota Semarang Tahun 2010, *Tanah Wakaf Masjid Besar Semarang BKM Kota Semarang*, hal. 1.

³⁹ *Ibid.*

- Masjid Wakaf Semarang, Kendal, Kaliwungu dan Demak tersebut memiliki tanah/sawah *bandha* masjid dan barang-barang lainnya yang pada waktu ini telah dimilikinya.
- Sebagai *nāzir* dari masjid-masjid wakaf tersebut ditunjuk Pengurus Kas Masjid (PKM) di Semarang, Kendal, Kaliwungu dan Demak.⁴⁰

Tanah *bandha* MAS merupakan wakaf yang harus diberdayakan agar dapat memberi manfaat bagi *mauqūf ‘alaih*. Dalam hal ini, Jawatan Agama pernah melakukan pengelolaan tanah wakaf yang dipercayakan kepada Yayasan Pandanaran pada tahun 1975/1976. Karena Yayasan Pandanaran kurang amanah, maka kebijakan tersebut dicabut dan diserahkan kepada Kepala Kantor Perwakilan Departemen Agama Kodya Dati II Semarang.⁴¹

Tanah-tanah kekayaan MAS yang berjumlah hampir 120 Ha tersebar di berbagai tempat seperti di Kecamatan Genuk, Semarang Utara, Semarang Tengah, Semarang Timur, Karang Tengah Demak, dan Weleri Kendal. Karena tanah wakaf MAS dinilai tidak produktif, muncul gagasan dari tokoh ulama Kodya Dati II Semarang yang mengusulkan tukar guling tanah wakaf, yang kemudian diusulkan kepada Menteri Agama. Atas kebijakan Menteri Agama

⁴⁰ Aset tanah wakaf banda MAS sebagaimana Keputusan Menteri Agama (KMA) KH Saifuddin Zuhri Nomor 92 Tahun 1962 Tertanggal 14 November 1962 diperuntukkan bagi Masjid Besar Semarang yang sekarang berganti nama menjadi Masjid Agung Semarang (MAS). Dalam KMA itu juga menunjuk Pengurus Kas Masjid (PKM) sebagai *nāzir*.

PMA Nomor 5 Tahun 1964 memutuskan antara lain status PKM menjadi badan semi resmi. Selanjutnya nama PKM diganti BAKEMAS (Badan Kesejahteraan Masjid) dengan susunan di pusat, provinsi, dan kabupaten/kodya. Pada perkembangan berikutnya terjadi perubahan lagi terhadap BAKEMAS dengan adanya PMA Nomor 1 Tahun 1970 jo. PMA Nomor 1 Tahun 1971. Perubahan tersebut yaitu; 1) Susunan pengurus BAKEMAS sampai tingkat kecamatan dan pengurusnya semua pegawai Departemen Agama setempat, 2) Singkatan BAKEMAS diganti dengan BKM (Badan Kesejahteraan Masjid) (Laporan BKM, 2010:9).

⁴¹ Wawancara dengan Bp. Taufik Rahman Kepala Kantor Kemenag Kota Semarang *ex officio* Ketua Umum BKM Kota Semarang. Wawancara pada hari Senin, 26 Maret 2012.

maka sebagian besar tanah MAS ditukarkan dengan tanah di daerah lain yang lebih luas, serta diharapkan dapat lebih produktif (Yusuf, 2000:8).

Selanjutnya diadakan tender oleh Menteri Agama Alamsyah tahun 1980. Tender dimenangkan oleh PT Sambirejo karena dipandang mampu memberikan keuntungan bagi BKM Kotamadya Semarang. Penunjukan PT Sambirejo oleh KMA Nomor 12 tahun 1980 didasarkan pada surat tertulis yang disampaikan oleh BKM Kodya Semarang, BKM Propinsi Jawa Tengah, Walikota Semarang, Fatwa MUI Kodya Semarang, Kakanwil Depag Jawa Tengah, BKM Pusat dan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Departemen Agama (Yusuf, 2007:15).

Tukar guling tanah tersebut terjadi pada tahun 2008 dengan ketentuan-ketentuan seperti terlampir dalam KMA Nomor 12 tahun 1980, yaitu sebagai berikut (Yusuf, 2000: 16-17):

1. Jumlah tanah penukar seluas 250 Ha
2. Merupakan tanah pertanian dengan panen padi dua kali setahun dan dapat ditanami palawija berdasarkan surat keterangan Dinas Pertanian setempat
3. Beririgasi teknis
4. Terletak di pinggir jalan yang dapat dilalui kendaraan roda empat
5. Terletak di daerah TK II Demak atau Purwodadi
6. Dapat dijadikan *bandha* Masjid Besar Kauman Semarang
7. Penyerahan kepada BKM Kodya Semarang sudah bersertifikat atas nama *bandha* Masjid Besar Kauman Semarang
8. Terletak berdekatan dan paling banyak 6 blok
9. Telah ditunjukkan lokasinya kepada BKM atau tim teknis yang ditunjuk

10. Biaya pengukuran, pemeriksaan tanah, sertifikat, dan biaya surat perjanjian di hadapan notaris/PPAT menjadi beban PT Sambirejo Semarang

Selain itu PT Sambirejo diwajibkan menyediakan tanah seluas 1,5 Ha bersertifikat atas nama Masjid Semarang yang terletak di Kota Semarang, membangun Wisma di atasnya seluas 600 m² dan menyerahkan kepada BKM Kota Semarang, memberi sumbangan dan rehabilitasi MAS Rp. 100 juta dan sumbangan untuk BKM Pusat Rp. 103 juta.

Pelaksanaan *ruislaag* tanah MAS mengalami kendala karena Bupati Demak tidak mengizinkan tanah seluas itu menjadi satu lokasi. Maka penggantian tanah terpencar di beberapa lokasi/kecamatan. Di samping itu pembelian tanah seluas 250 Ha tidak diperbolehkan, melainkan hanya diperbolehkan seluas 10 Ha di setiap lokasi. PT Sambirejo sebagai pemenang tender meminta perlindungan hukum kepada Badan Legislatif, maka keluarlah Surat Menteri Dalam Negeri Nomor: SK.178/DJA/1982 tanggal 21 September 1982, Tentang Badan Kesejahteraan Masjid (BKM) Pusat sebagai Badan Hukum yang dapat mempunyai tanah dengan status hak milik.

Dengan surat keputusan tersebut, maka diadakan pembelian-pembelian di beberapa kecamatan, diantaranya:

- Kecamatan Dempet meliputi; Desa Werduyo, Sarimulyo, dan Solowere
- Kecamatan Karang Tengah meliputi; Desa Wonoagung, Wonowoso, Wonokerto, dan Sampang
- Kecamatan Sayung meliputi; Desa Timbul Sloko, Tugu, dan Banjarsari

Pelaksanaan tukar-menukar berjalan tidak lancar. Pihak penukar (PT Sambirejo) selalu minta mundur sampai 5 kali *adendum* (perpanjangan). Menanggapi hal ini Menteri Agama Alamsyah menjelang akhir masa akhir jabatan memberi perintah agar tukar-menukar dibatalkan saja seluruhnya. Tapi proses tetap berjalan terus.

Menurut pemeriksaan yang dilakukan Inspektur Jenderal Departemen Agama, PT Sambirejo belum melaksanakan kewajibannya seperti ditentukan dalam keputusan Menteri Agama Nomor 12 Tahun 1980. Karena itu disarankan agar ditempuh dua alternatif; pembatalaan perjanjian dan atau diadakan *rescheduling* sehingga persyaratan sebagaimana tersebut pada KMA Nomor 12 Tahun 1980 terpenuhi. Usul tidak dipenuhi, bahkan dengan KMA Nomor 18 Tahun 1985 Menteri Agama mengesahkan tukar-menukar *bandha* masjid tersebut, yang keadaannya tidak sesuai dengan perjanjian.

Sementara itu PT Sambirejo sudah menjual tanah *bandha* MAS yang terletak di Tlogomulyo dan Tlogosari dari ribuan penduduk yang menghuni tanah *bandha* MAS di Desa Muktiharjo. Berdasarkan pemeriksaan BPK pada 17/18 Pebruari 1980 di beberapa sampel lokasi tanah penukar di Demak, disimpulkan terdapat 19 sertifikat tanah seluas 18,16 Ha di Desa Donorejo, Kecamatan Karang Tengah yang diserahkan PT Sambirejo ternyata tanahnya fiktif. Begitu juga di Desa Pilangsari, Kecamatan Sayung ada 37 sertifikat tanah seluas 51,87 Ha berindikasi fiktif karena pemilik asal tidak menjual tanahnya (Yusuf, 2000:17).

Berdasarkan temuan BPK tersebut pada tanggal 29 April 1991 Ketua BKM pusat mengundang Direktur PT Sambirejo Budiono dan meninjau ke lokasi Desa

Pilangsari Kecamatan Sayung untuk membuktikan laporan BPK. Ternyata laporan BPK tersebut benar. Kemudian Direktur PT Sambirejo membuat pernyataan dalam masa 8 bulan akan menyelesaikan semua tanah penukar yang bermasalah.

Karena selama empat bulan belum ada langkah penyelesaian Ketua BKM Pusat meminta kepada Wali Kota Madya Semarang untuk melakukan pemblokiran atas tanah eks *bandha* MAS. Gubernur juga menolak permohonan izin lokasi pembebasan tanah PT Sambirejo, dan memerintahkan yang bersangkutan menyelesaikan terlebih dahulu permasalahan dengan Departemen Agama (Yusuf, 2000:18).

Pada tahun 1987 Menteri Agama 'secara sepihak' mencabut KMA Nomor 18 Tahun 1985 yang menyatakan proses tukar-menukar tanah wakaf telah selesai, serta menuntut PT Sambirejo secara perdata (Yusuf, 2000:48). Kasus sengketa tukar guling tanah wakaf *bandha* MAS sudah memasuki ranah hukum. Upaya penyelesaian kasus dilakukan secara bertahap dari Pengadilan Negeri sampai ke tingkat kasasi di Mahkamah Agung (MA). Penyelesaian sengketa yang melibatkan PT Sambirejo di satu pihak berhadapan dengan BKM di pihak lain, selalu dimenangkan oleh pihak PT Sambirejo (Yusuf, 2000:48).

Pada tahun 1998 Menteri Agama meminta bantuan Panglima ABRI (Pangab) untuk ikut menyelesaikan kasus ini, dan akhirnya Panglima Kodam IV Diponegoro selaku Ketua Badan Koordinasi Stabilitas Nasional Daerah (Bakorstanasda) membentuk Tim Terpadu untuk melacak dan menyelesaikan kasus tanah wakaf tersebut (Yusuf, 2000:48). Waktu itu Pangdam IV Diponegoro adalah Mayjend TNI Mardiyanto, sedangkan Ketua Tim Terpadu dijabat oleh

Kol. Bambang Sugiyarto kemudian dilanjutkan oleh Kol. Art. Slamet Prayitno yang menjabat Badan Kesbang dan Linmas Jawa Tengah.

Setelah berkoordinasi dengan instansi terkait, Tim berhasil menginventarisasi, menemukan, dan memetakan tanah wakaf yang ada di Semarang dan Demak. Tanah wakaf di Semarang yang diserahkan kepada PT Sambirejo dari tanah seluas 119,2 Ha dan belum dipindah-tangankan ke pihak ketiga dan sertifikat di BPN masih atas nama BKM tinggal 69,2 Ha. Sedang tanah penukar di Demak dari 250 Ha ternyata hanya berhasil ditemukan 66,2 Ha yang ada tanahnya dan sertifikatnya atas nama BKM (Yusuf, 2000:48-49). Dalam proses di atas, banyak pihak terlibat dalam upaya pengembalian wakaf *bandha* MAS baik dari unsur takmir MAS, pemerintah, ulama, dan masyarakat.

Pada akhirnya dihasilkan kesepakatan pembagian tanah yang terletak di Semarang untuk BKM 75% dan untuk Tjipto Siswoyo 25% (Ismawati, 2007:79). Meski sudah diputuskan persentase pembagiannya, namun Tjipto Siswoyo tidak segera menyerahkan tanah wakaf yang sudah dikuasainya. Tjipto bahkan menyatakan bahwa penukaran tanah wakaf tersebut sah dan telah dikuatkan Putusan PN Semarang dan Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Tengah (Ismawati, 2007:86-87).

Merespon hal tersebut, umat Islam yang tergabung dalam pemuda-pemuda Kauman (Forum Masyarakat Peduli *Bandha* Masjid Agung) Semarang melakukan demonstrasi-demonstrasi menuntut Tjipto Siswoyo untuk mengembalikan aset wakaf *bandha* MAS.⁴² Akhirnya usaha masyarakat dan pemerintah, serta aksi-aksi demonstrasi tersebut berhasil membuat Tjipto Siswoyo bersedia

⁴² Wawancara dengan Bapak Agus Fathuddin Yusuf pada hari Sabtu, 25 Pebruari 2012.

menyerahkan kembali di depan para jamaah Masjid Agung Semarang pada tanggal 23 Desember 1999 (Yusuf, 2000:xv).

b. Pengalihan Pengelolaan Wakaf *Bandha* MAS

Setelah fase pengembalian aset wakaf *bandha* MAS selesai, status wakaf *bandha* MAS tetap berada dalam penguasaan BKM Kota Semarang. Selama dipegang oleh BKM, pengelolaan MAS dan wakaf *bandha* MAS tidak memperlihatkan usaha yang progresif, dan mengenyampingkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas.⁴³ Menyikapi kenyataan tersebut, muncul tuntutan dari umat Islam dalam bentuk demonstrasi-demonstrasi agar dilakukan pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS dari BKM kepada BPMAS.⁴⁴

Tuntutan pengalihan yang dilakukan umat Islam ini bahkan mendapatkan legitimasi hukum dari Walikota Semarang Sukawi Sutarip, dengan ditetapkannya SK Nomor: 451.05/371/2002 tentang Pembentukan Badan Pengelola Masjid Agung Semarang (BPMAS) pada 12 Desember 2002. Dalam SK tersebut juga ditetapkan keberadaan Badan Pengelola *Bandha* Masjid sebagai salah satu organ BPMAS (Suara Merdeka, Sabtu 19 April 2003). Adanya desakan dari masyarakat muslim dan tokoh-tokoh ulama, pada akhirnya BKM melakukan penyerahan sebagian wakaf *bandha* MAS dari kepada BPMAS dilakukan, setelah selama 11 tahun tanah wakaf *bandha* MAS dikuasai BKM Kota Semarang.⁴⁵

⁴³ Wawancara dengan Bp. Muhaimin, Wakil Sekretaris BP MAS pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

⁴⁴ Menurut Bp. Ali Mufiz awal pembentukan BPMAS bukan karena persoalan wakaf. BPMAS dibentuk untuk mengganti BKM dan Ketakmiran. Jamaah menginginkan MAS lebih tampak syiar dan kemakmuran, karena kegiatan-kegiatan MAS berjalan apa adanya. Keadaan itu terjadi ketika MAS berada di bawah kekuasaan BKM.

⁴⁵ Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz pada hari Selasa, 15 Mei 2012.

Adanya pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS dari BKM pada BPMAS merupakan fenomena menarik, yang mengundang respon positif dari Badan Wakaf Indonesia (BWI) yang menyatakan bahwa pengelolaan wakaf di BPMAS memasuki babak baru (www.bwi.or.id diunduh Kamis, 26 Mei 2011). Respon lain dari BWI ditunjukkan oleh Prof. Uswatun Hasanah yang datang ke BPMAS dan menawarkan bahwa aset wakaf *bandha* MAS akan dikelola oleh BWI, dengan jalan membentuk BWI di tingkat Kota Semarang.⁴⁶

B. Praktek Pengelolaan Wakaf di RS Roemani, YBWSA, dan Masjid Agung Semarang

Praktek pengelolaan wakaf RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS) dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. RS Roemani

Wakaf RS Roemani dapat dikelompokkan sebagai wakaf produktif. Produktifitas wakaf RS Roemani bisa dilihat dari hasil dan pengembangan wakaf yang semakin meningkat, baik secara ekonomi maupun sosial. Pengelolaan wakaf RS Roemani telah memberikan keuntungan bukan hanya kepada *mauqūf ‘alaih*, melainkan juga bagi masyarakat secara luas. Adapun persoalan-persoalan yang menarik dikaji dalam pengelolaan wakaf RS Roemani meliputi:

a. Manajemen

Untuk mewujudkan wakaf yang mampu menjadi pilar pemberdayaan umat, maka pengelolaan wakaf yang profesional menjadi pra syarat utama yang tidak

⁴⁶ Wawancara dengan Bp. Muhaimin Wakil Sekretaris BPMAS pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

boleh ditinggalkan. Sejalan dengan pentingnya pengelolaan secara profesional, pihak RS Roemani meningkatkan struktur pengendalian manajemen yang meliputi; lingkungan pengendalian,⁴⁷ aktifitas pengendalian, pemrosesan informasi dan komunikasi, dan satuan pengawas internal (LPPK, 2009:2).

RS Roemani dalam pengembangan fisik dan pelayanan, melakukan peningkatan mutu layanan dan Sumber Daya Manusia (SDM). Selain itu RS Roemani juga memperkuat pengelolaan manajemen di berbagai bidang. Usaha peningkatan kualitas manajemen ini membuahkan hasil, dengan diperolehnya beberapa penghargaan dari pemerintah. Pada tahun 1990 RS Roemani memperoleh penghargaan dari Menteri Kesehatan RI berupa *Pataka Nugraha Karya Husada*. Penghargaan itu diberikan untuk prestasi yang diraihinya, sebagai Rumah Sakit Umum Kelas C Swasta berpenampilan terbaik pertama, dalam segi Manajemen Rumah Sakit dan Pelayanan Kesehatan.⁴⁸

Peningkatan kualitas manajemen RS Roemani terus dipertahankan, sehingga pada tahun 1998 memperoleh Sertifikat Akreditasi penuh 5 (lima) pada bidang pelayanan dari Departemen Kesehatan RI. Komitmen RS Roemani untuk meningkatkan mutu pelayanan secara berkesinambungan dibuktikan lagi dengan dilakukannya akreditasi, dan memperoleh Sertifikat Akreditasi penuh 12 (dua belas) bidang pelayanan dari Departemen Kesehatan RI pada tahun 2003.

Dalam pengelolaan aset wakaf, sejak tahun 2006 pihak RS Roemani bersama rumah sakit lain di lingkungan Muhammadiyah, mengimplementasikan manajemen pengelolaan rumah sakit yang berbasis ISO (*International Standar*

⁴⁷ Lingkungan pengendalian meliputi; struktur organisasi dilengkapi uraian tugas, susunan direksi dan pengurus, program kerja tahunan tertuang dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja (RAPB), prosedur kepegawaian, dan pelaporan kinerja.

⁴⁸ Pada tahun 2010 ini status RS Roemani meningkat menjadi Kelas B.

Organization).⁴⁹ Meskipun pada tahap ini RS Roemani masih dalam proses menuju sertifikasi ISO, tetapi implementasi tersebut memperlihatkan komitmen penjaminan mutu oleh pihak manajemen. Penataan manajemen rumah sakit di lingkungan Muhammadiyah dan 'Aisyiyah ini, dilakukan dengan dibentuknya internal Konsultan Pusat Pengembangan Manajemen Pelayanan Kesehatan (P2MPK). Tugas lembaga ini untuk melakukan implementasi mutu berbasis ISO 9001:2000.

ISO sebagai sertifikasi tingkat internasional, berperan penting dalam membantu organisasi mencapai standar manajemen yang diakui kualitasnya. Peningkatan kualitas manajemen dengan mutu yang tinggi di era globalisasi, telah menjadi kebutuhan lembaga pelayanan publik. Demikian halnya dengan RS Roemani yang juga dituntut dapat memberikan pelayanan yang sesuai dengan harapan masyarakat. Dengan penerapan manajemen, pengelolaan aset wakaf RS Roemani dapat dilakukan secara baik sehingga menjadi usaha yang berkembang secara produktif.

b. Transparansi dan akuntabilitas

Menurut Prof. Dr. Qodri A. Azizy, kata kunci (*keyword*) dalam usaha meningkatkan kualitas dan kuantitas perwakafan sebagai dana umat yang produktif dan potensial adalah manajemen. Rumusan pengelolaan wakaf yang profesional, tidak hanya berhenti pada pendayagunaan wakaf untuk usaha-usaha yang bersifat produktif. Selain itu, perlu adanya penentuan skala prioritas

⁴⁹ Rumah sakit tersebut adalah; (1) RSU PKU Muhammadiyah Bantul Jogjakarta, (2) RS Ibu dan Anak Muhammadiyah Taman Puring Jakarta Selatan, (3) RS Jiwa Islam Klender Jakarta Timur, (4) RS PKU Muhammadiyah Jogjakarta, (5) RS PKU Muhammadiyah Gombong, dan (6) RS Roemani Muhammadiyah Semarang. Data diadaptasi dari <http://rsijpondokkopi.co.id>.

pemanfaatan hasil wakaf. Dari semua hal tersebut yang terpenting adalah keharusan adanya transparansi dan akuntabilitas (Azizy, 2004:127-128).

Pengelolaan wakaf RS Roemani didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen, yang antara lain dengan mengedepankan aspek transparansi dan akuntabilitas. Implementasi dari kedua aspek tersebut terlihat dari dilakukannya audit secara eksternal maupun internal, sehingga menumbuhkan iklim yang kondusif dalam mengelola wakaf produktif di RS Roemani.

Audit eksternal terhadap pengelolaan wakaf RS Roemani dilakukan oleh akuntan publik, sementara audit internal dilakukan setiap tahun oleh Muhammadiyah melalui lembaga yang diberi otoritas melakukan audit. Adapun audit terakhir yang dilakukan oleh RS Roemani adalah:

- (1) Audit eksternal yang dilakukan oleh Akuntan Publik Doli, Bambang, Soedarmadji dan Dadang (DBSD) dari Jakarta atas perintah MKKM PP Muhammadiyah. Audit dilakukan pada tanggal 20 Januari 2006 terhadap manajemen pengelolaan rumah sakit terutama bidang keuangan. Sedangkan hasil dari audit tersebut mendapat penilaian Wajar. Adapun total aset RS Roemani pada saat diaudit sejumlah Rp. 12.797.067.892,65 (DBSD: 2006,i).
- (2) Audit internal pada tahun 2008 yang dilakukan Lembaga Pembinaan dan Pengawasan Keuangan (LPPK) PDM Kota Semarang. Hasil audit yang dilakukan terhadap aset kekayaan wakaf RS Roemani terhitung per 31 Desember 2008 sejumlah Rp. 25.838.299.289.24 (LPPK: 2008,ii).
- (3) Audit internal yang dilakukan RS Roemani, dilakukan dengan memfungsikan komponen organisatoris dari Muhammadiyah yaitu LPPK. Salah satu fungsi LPPK yaitu melakukan audit atas segala amal usaha

organisasi Muhammadiyah, sehingga dengan perannya itu, dalam teori manajemen, LPPK melakukan fungsi pengawasan (*controlling*) terhadap pengelolaan wakaf RS Roemani.⁵⁰

Tujuan audit atas laporan keuangan yang dilakukan oleh auditor independen untuk menyatakan penilaian atas kewajaran yang menyangkut; posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas yang sesuai dengan prinsip akuntansi (Arens, 1997:I/114). Auditing merupakan proses manajemen yang penting, dan akan berimplikasi pada meningkatnya kepercayaan (*trust*) masyarakat. Dengan demikian, pengelolaan wakaf yang produktif memerlukan pengelolaan secara profesional dengan melibatkan sistem manajemen.

Penggunaan manajemen bertujuan untuk memastikan tujuan-tujuan wakaf dapat tercapai. Menurut Richard L. Daft (2006:9), salah satu tahapan manajemen adalah pengawasan atau pengendalian (*controlling*) yang berfungsi mengawasi aktifitas, menentukan apakah organisasi dapat memenuhi targetnya, dan melakukan koreksi apabila diperlukan. Penerapan prinsip pengawasan (*controlling*) akan menjadikan pengelolaan wakaf berjalan secara efektif dan efisien. Pada aspek kelembagaan, pengawasan (*controlling*) ini akan berdampak terwujudnya lembaga yang akuntabel.

UU Nomor 41 Tahun 2004 pasal 64 menyatakan bahwa pelaksanaan pengawasan dapat menggunakan akuntan publik. Mengenai hal ini PP Nomor 42 Tahun 2006 pasal 56 ayat (1-5) juga menegaskan:

⁵⁰ Pengawasan yang dilakukan oleh LPPK merupakan salah satu bentuk pengawasan internal. Dalam sistem akuntabilitas (Herlina, 2004:197), pengawasan ini merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh internal lembaga tersebut melalui berbagai kegiatan, seperti rapat, evaluasi program, dan laporan program secara berkala.

- (1) Pengawasan terhadap perwakafan dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, baik aktif maupun pasif.
- (2) Pengawasan aktif dilakukan dengan melakukan pemeriksaan langsung terhadap *nāzir* atas pengelolaan wakaf, sekurang-kurangnya sekali dalam setahun.
- (3) Pengawasan pasif dilakukan dengan melakukan pengamatan atas berbagai laporan yang disampaikan *nāzir* berkaitan dengan pengelolaan wakaf.
- (4) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemerintah dan masyarakat dapat meminta bantuan jasa akuntan publik independen.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan terhadap perwakafan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pelibatan akuntan publik dalam proses audit dimaksudkan agar pengawasan pengelolaan wakaf dapat lebih objektif. Tetapi meskipun mekanisme akuntabilitas pengelolaan wakaf dengan akuntan publik sudah terhitung maju, namun belum sepenuhnya ideal. Sebab penggunaan jasa akuntan publik dalam proses auditing sendiri masih memunculkan kekhawatiran adanya bias dan tidak objektif.

Selain melakukan audit terhadap kondisi keuangan, pembinaan dan pengawasan pengelolaan wakaf RS Roemani berada dalam kewenangan Badan Pengurus Harian (BPH) yang dibentuk berdasarkan statuta RS Roemani. Badan ini merupakan perwakilan dari beberapa unsur antara lain; unsur PWM, PDM

(diwakili oleh MKKM), dan pihak manajemen RS Roemani. Diharapkan dengan adanya unsur-unsur perwakilan yang duduk di BPH, akan dapat mengarahkan pengelolaan wakaf secara benar sesuai dengan tujuan ikrar wakaf.

c. Pemanfaatan Hasil Pengelolaan Wakaf RS Roemani

Pada umumnya produktifitas aset wakaf diukur oleh sejauhmana keuntungan-keuntungan material ekonomis bisa diperoleh dari pengelolaan wakaf. Hal ini tidak salah, tetapi membatasi produktifitas wakaf pada aspek material ekonomis saja, hanya akan mereduksi potensi wakaf yang sesungguhnya dapat diberdayakan pada aspek-aspek yang lebih luas, misalnya pada aspek intelektual dan spiritual.

Pernyataan tentang pemanfaatan wakaf secara luas dinyatakan dalam konsideran UU Nomor 41 tahun 2004, bahwa lembaga wakaf sebagai pranata keagamaan yang memiliki potensi dan manfaat ekonomi perlu dikelola secara efektif dan efisien untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Di samping itu dalam Pasal 22 menegaskan bahwa peruntukan benda wakaf selain dipergunakan untuk kegiatan ibadah, dapat dipergunakan untuk pemberdayaan aspek sosial ekonomi umat.⁵¹

Pemanfaatan wakaf RS Roemani yang antara lain digunakan untuk penyantunan anak yatim. Dalam hal ini benda wakaf yang disalurkan untuk penyantunan ini memang tidak menghasilkan keuntungan ekonomi, tetapi

⁵¹ Pasal 22 menyebutkan dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf, harta benda wakaf hanya dapat diperuntukan bagi: a) sarana dan kegiatan ibadah; b) sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan; c) bantuan kepada fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, beasiswa; d) kemajuan dan peningkatan ekonomi umat; dan/atau e) kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syariah dan peraturan perundang-undangan.

dengan pengelolaan wakaf dapat melahirkan sosok manusia yang terdidik, berjiwa mandiri, berakhlakul karimah, dan menjadi aset umat. Demikian halnya dengan pemanfaatan hasil wakaf untuk pengembangan dakwah dan organisasi. Melalui kegiatan dakwah, proses *amr ma'rūf nahī munkar* dapat ditegakkan sehingga nilai-nilai kebenaran, kebajikan, dan keadilan menunjang kehidupan umat. Dengan demikian wakaf juga memiliki nilai produktifitas yang bersifat intelektual dan spiritual. Tampaknya hal ini menjadi komitmen Muhammadiyah dalam pengembangan wakaf produktif yang ada dalam amal usaha organisasi itu.

Adapun pemanfaatan hasil pengelolaan wakaf RS Roemani didistribusikan untuk beberapa kepentingan, antara lain:

1. Penyantunan Anak Yatim

Salah satu pemanfaatan hasil pengelolaan wakaf RS Roemani adalah untuk penyantunan anak yatim di PAY Muhammadiyah Semarang. Hal ini sesuai ikrar wakaf H. Roemani yang menyatakan "...bangunan tersebut kami sumbangkan kepada Majelis PKU Muhammadiyah Kotamadya Semarang", yang hasilnya digunakan untuk "pembiayaan anak yatim di PAY Muhammadiyah Semarang, dan untuk perkembangan Rumah Sakit tersebut". Apabila melihat tujuan wakaf yang diinginkan H. Roemani, pihak yang menjadi *mauqūf 'alaihnya* adalah anak-anak yatim di PAY Muhammadiyah Semarang dan RS Roemani.

Adapun hasil pemanfaatan wakaf menurut istilah pengelola disebut Sisa Hasil Usaha (SHU), yaitu keuntungan bersih dari pengelolaan aset wakaf RS Roemani setelah dikurangi biaya operasional.

Salah satu pemanfaatan hasil pengelolaan wakaf RS Roemani dipakai untuk menyantuni kebutuhan pengasuhan anak yatim di PAY. Sedangkan

persentase pembiayaan yang diberikan kepada PAY berdasarkan SK PDM Kota Semarang Nomor: 446/III/B/P.10/2001 sebesar 3,5% (LPPK, 2008:4).⁵² Adapun pertimbangan pemberian hasil wakaf kepada PAY sebesar itu, karena subsidi yang diterima oleh PAY datang dari berbagai sumber baik internal maupun eksternal organisasi. Dengan pembiayaan yang ada, termasuk dari hasil wakaf, pengelolaan PAY dapat berjalan dengan baik dalam bidang pendidikan maupun ketrampilan.

Komitmen RS Roemani dalam memberikan perhatian kepada anak yatim, tercermin dalam salah satu misinya yang memberikan pelayanan yang Islami, profesional dan bermutu dengan tetap peduli terhadap kaum *ḍuafā'* dan anak yatim (<http://www.pdpersi.co.id>). Pengelolaan PAY disemangati oleh pesan yang ditegaskan dalam *Sūrah al-Mā'ūn* ayat 1-3 mengenai wajibnya menyantuni anak yatim. Di samping itu dasar pengelolaan PAY juga didasarkan pada kesadaran untuk mendidik anak-anak muslim.

Kegiatan PAY selain berkonsentrasi pada upaya penyantunan kepada anak yatim, PAY juga memfokuskan kegiatannya pada pendidikan dan keterampilan.⁵³ Dalam hal ini PAY bekerjasama dengan lingkungan dan badan-badan pemerintah serta lembaga yang terkait. Berbagai fasilitas dan sarana disediakan untuk melengkapi penyantunan di PAY.⁵⁴ Pada tahun 1999, PAY

⁵² Informasi lain menyebutkan, pembagian SHU untuk penyantunan PAY mengacu pada keputusan MKKM PP, sehingga besar kecilnya fleksibel. Wawancara dengan Staf PDM Bejo Paiman, SE. pada Senin, 23 Nopember 2009.

⁵³ Di PAY anak-anak yatim selain diberi bekal pendidikan formal umum (SD, SLTP, SLTA, dan PT) dan keagamaan, juga ditunjang dengan ketrampilan, seperti elektronik, komputer, sablon, menjahit, berternak unggas, budidaya ikan, dan berkebun. Kecuali itu anak-anak yatim secara fisik juga diasah dengan olah raga dan seni budaya.

⁵⁴ Sarana yang terdapat di PAY meliputi; asrama, masjid, perkantoran, ruang serbaguna, ruang makan, workshop, dan BP. Perpustakaan PAY mengolekasi buku-buku agama, pengetahuan umum dan teknologi. Di samping itu PAY juga melengkapi dengan sarana olah raga.

telah berkembang semakin luas hingga memiliki lahan dengan luas areal 10.000 m² (<http://paymuhsmsg.blogspot.com>).

2. Pengembangan RS Roemani

Tujuan lain pemanfaatan wakaf yang diikrarkan H. Roemani diperuntukkan bagi pengembangan rumah sakit. Persentase pembiayaan yang diberikan untuk pengembangan rumah sakit berdasarkan SK PDM Kota Semarang Nomor 446/III/B/P.10/2001 sebesar 60% (LPPK, 2008:4). Alokasi hasil wakaf untuk pengembangan RS Roemani adalah yang terbesar, dibanding dengan pemanfaatan hasil pengelolaan wakaf lainnya. Hal ini dimaksudkan untuk memaksimalkan produktifitas wakaf, dengan meningkatkan fasilitas dan layanan rumah sakit.

Pendistribusian hasil wakaf terbesar untuk pengembangan RS Roemani merupakan keputusan yang tepat. Sebab, upaya pengembangan wakaf secara produktif antara lain diupayakan dengan melakukan pembangunan aset wakaf (Depag, 2008a:35). Dengan pengembangan aset wakaf, diharapkan dapat menjaga kelangsungan pemanfaatan benda wakaf.

Pemanfaatan hasil wakaf untuk pengembangan RS Roemani menjadikan rumah sakit semakin maju, terlebih setelah PAY dipindahkan ke lokasi lain. Pembangunan-pembangunan fisik maupun pengadaan fasilitas medis dilakukan untuk melengkapi fungsi rumah sakit. Profil depan RS Roemani direnovasi menjadi lebih menarik, di samping itu juga dibangun gedung lantai tiga untuk ruang rawat inap, ruang gawat darurat, dan ruang administrasi.

Untuk menunjang kebutuhan pengasuhan, PAY menyediakan sarana pendukung lainnya seperti; mobil, sepeda motor, pesawat telepon, dan kelengkapan lainnya.

Kini RS Roemani telah tampil menjadi salah satu rumah sakit yang memadai dalam memberikan pelayanan kesehatan publik di Kota Semarang.⁵⁵ Rumah Sakit yang memiliki motto "Rumah Sehat keluarga Islami" ini terus melakukan pengembangan dan peningkatan kualitas pelayanan pada masyarakat. Pengembangan dilakukan dengan peningkatan tenaga medis,⁵⁶ dan penambahan sarana gedung. Pembangunan gedung baru meliputi UGD dan sarana pendukung yang siap 24 jam, kamar bedah, ICU, ICCU, rawat inap VIP, rehabilitasi medik, laboratorium dan fasilitas penunjang seperti masjid. Di samping itu juga sedang dipersiapkan sarana pendukung rumah sakit seperti toko dan kantor perbankan (Noor, 2005:20-21).

Pemanfaatan RS Roemani juga dikembangkan untuk menunjang bidang pendidikan. Kerjasama yang dilakukan dengan Fakultas Kedokteran Universitas Muhammadiyah Semarang (UNIMUS), menjadikan RS Roemani sebagai tempat praktikum mahasiswa (www.diktilitbang-muhammadiyah.or.id).

3. Pengembangan Dakwah dan Organisasi

Pemanfaatan hasil wakaf untuk pengembangan dakwah dan organisasi diperuntukkan bagi: (1) gaji karyawan dan direksi, dan (2) persyarikatan. Hasil wakaf untuk pengembangan dakwah dan organisasi menurut SK PDM, diberikan untuk gaji karyawan dan direksi sebesar 12%. Sedangkan untuk persyarikatan

⁵⁵ Pelayanan medis di RS Roemani meliputi: *medical check up*, dokter umum, dokter gigi, dokter spesialis/sub-spesialis yang menangani: (a) anak, (b) bedah, (c) kebidanan & kandungan, (d) penyakit dalam, (e) syaraf, (f) THT, (g) mata, (h) kulit & kelamin, (i) jantung, (j) bedah tulang, dan (k) rehabilitasi medik. Sedangkan pelayanan penunjang yang disediakan di RS Roemani meliputi: (a) laboratorium patologi klinik, (b) *x-ray*, (c) USG, (d) ECG, (e) TUR, (f) konsultasi gizi, (g) farmasi, dan (h) hemodialisa.

⁵⁶ Pada tahun 2010 ini tenaga RS Roemani terdiri dari: dokter umum 16 orang, dokter spesialis 64 orang, dokter gigi 3 orang, perawat 185 orang, paramedis non perawat 34 orang, non medis 195 orang.

sebesar 12%. (LPPK, 2008:4). Masalah yang perlu dikaji adalah mengenai pemanfaatan hasil wakaf kepada selain *mauqūf ‘alaih*, dan mengenai persentase yang dialokasikan untuk pengembangan dakwah dan organisasi.

(a) Pemanfaatan hasil wakaf kepada selain *mauqūf ‘alaih*

Penggunaan hasil pengelolaan wakaf untuk pengembangan dakwah dan organisasi tidak tertulis secara eksplisit dalam ikrar wakaf. *Mauqūf ‘alaih* yang disebut dalam ikrar wakaf H. Roemani adalah PAY dan pengembangan rumah sakit. Bisa dikatakan bahwa penyaluran hasil wakaf kepada dua sasaran tersebut merupakan syarat yang dikehendaki oleh H. Roemani selaku *wāqif*.

Dalam fiqh terdapat sebuah ungkapan populer mengenai keharusan pemanfaatan hasil wakaf sesuai syarat dari *wāqif*, شرط الواقف كنص الشارع (Zuhāifi, 2006:7627-7628 dan Mustafa Ahmad al-Zarqa’, t.th:155). Ungkapan di atas menunjukkan bahwa tujuan wakaf yang diinginkan oleh *wāqif* harus ditunaikan oleh *nāzir*. Menjadi tugas *nāzir* untuk menjaga agar tujuan wakaf yang dikehendaki *wāqif* tidak terabaikan, sebab kalau tidak, *nāzir* bisa bertindak seenaknya dalam mengelola dan mengarahkan pemanfaatan benda wakaf.

Secara umum *jumhūr fuqahā’* sepakat, sepanjang syarat dari *wāqif* dimaksudkan untuk mendekatkan pada Allah, maka syarat itu harus dilaksanakan (al-Kabisi, 2004:190-198). Menurut al-Kabisi (2004:204), selama syarat *wāqif* tidak menyimpang dari *naṣ* hukum, atau tidak bertentangan dengan kemaslahatan wakaf dan para penerimanya (*mauqūf ‘alaih*), maka *nāzir* wajib memenuhi syarat dari *wāqif* tersebut.

Namun, dalam kondisi yang memaksa ulama' Ḥanafiyah memperbolehkan menentang syarat *wāqif*, walaupun syarat tersebut sah. Contohnya, syarat *wāqif* yang tidak memperbolehkan merubah benda wakaf, dapat ditentang apabila terdapat kemaslahatan yang lebih besar untuk kelangsungan wakaf. Menurut Ibn Qayyim sebagaimana dikutip al-Kabisi (2004:203-204) tidak berdosa membatalkan syarat-syarat waqif selama syarat-syarat tersebut tidak mengandung unsur-unsur kebaikan, dan menyimpang dari tujuan wakaf serta mengandung dosa. Al-Kabisi mempertegas hal ini, bahwa pada dasarnya syarat *wāqif* harus diikuti, kecuali apabila terdapat kemaslahatan yang lebih kuat (2004:199), maka boleh bagi *nāzir* menyelisihi syarat *wāqif*. Menurut Ulama Hanafiyah sebagaimana dikutip al-Kabisi (2004:190-191), tidak berdosa bagi orang yang membatalkan syarat dari *wāqif*, selama syarat tersebut tidak ada unsur kebaikan dan menyimpang dari tujuan wakaf.

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa syarat *wāqif* perlu ada untuk menjaga tujuan wakaf dapat tercapai. Tetapi syarat *wāqif* itu sendiri tidak mutlak, maksudnya *nāzir* memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan yang tepat agar tujuan wakaf dapat tercapai, meskipun dilakukan dengan merubah peruntukan ikrar wakaf. Hanya saja, perubahan tidak bisa dilakukan secara bebas, melainkan harus mengedepankan aspek kemaslahatan yang lebih besar.

Dalam hukum positif sendiri terbuka peluang dilakukannya perubahan wakaf. Menurut KHI pasal 225 ayat (2) dinyatakan bahwa dalam keadaan tertentu *nāzir* dapat melakukan perubahan atau penggunaan lain dari pada yang

dimaksud dalam ikrar wakaf.⁵⁷ UU Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf pasal 41 juga mengisyaratkan kebolehan perubahan benda wakaf.⁵⁸ Perubahan benda wakaf diniscayakan oleh hukum positif selama didasarkan pada kepentingan umum, memperoleh benda pengganti yang nilainya minimal sama, dan hanya bisa dilakukan setelah mendapatkan izin tertulis dari Menteri atas persetujuan BWI.

Perubahan wakaf hanya dapat dilakukan secara selektif. Pada saat syarat *wāqif* tidak mempersulit dalam mencapai tujuan wakaf, maka *nāzīr* harus menunaikan syarat itu. Tetapi apabila syarat itu menyulitkan *nāzīr* dalam mewujudkan tujuan wakaf, maka *nāzīr* dapat mengalihkan pada sasaran yang lebih tepat. Demikian juga apabila menurut *nāzīr* terdapat kemaslahatan yang lebih besar dalam pemanfaatan hasil wakaf, maka boleh merubah tujuan wakaf. Namun, perubahan itu hanya dapat dilakukan dengan alasan-alasan tertentu dan mengikuti prosedur yang sudah ditentukan.

⁵⁷ KHI pasal 225 menyatakan:

- (1) Pada dasarnya terhadap benda yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan atau penggunaan lain dari pada yang dimaksud dalam ikrar wakaf.
- (2) Penyimpangan dari ketentuan tersebut dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan terhadap hal-hal tertentu setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan berdasarkan saran dari Majelis Ulama Kecamatan dan Camat setempat dengan alasan:
 - a. karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf seperti diikrarkan oleh wakif;
 - b. karena kepentingan umum.

⁵⁸ UU Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf pasal 41 menyatakan:

- (1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 huruf f dikecualikan apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia.
- (3) Harta benda wakaf yang sudah diubah statusnya karena ketentuan pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.
- (4) Ketentuan mengenai perubahan status harta benda wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Kebijakan perwakafan di Indonesia sendiri diarahkan pada aspek pengembangan paradigma baru, yang bertujuan untuk memajukan pengelolaan wakaf (Depag, 2008*b*:98). Pengembangan paradigma itu antara lain mewacanakan bahwa, ikrar yang diucapkan *wāqif* diarahkan pada bentuk ikrar wakaf secara umum tanpa penyebutan syarat bersifat khusus. Hal ini telah dipraktekkan di Pesantren Gontor, di mana *nāzir* tidak mau menerima wakaf dengan penyebutan peruntukan wakaf secara khusus. Penolakan ini dikarenakan penyebutan peruntukan wakaf oleh *wāqif*, akan memberatkan *nāzir* dalam memaksimalkan pemberdayaan wakaf (Depag, 2008*b*:101).

Mengenai posisi wakaf sebagai sumber dana pengembangan dakwah dan organisasi, sejak awal Muhammadiyah telah menghimpun, mengelola, dan mendayagunakan ekonomi umat yang bersumber dari zakat, infaq, shadaqah, dan wakaf. Dana tersebut secara efektif telah direalisasikan dalam berbagai amal usaha, untuk pembangunan manusia dan investasi sosial.

Didasari pentingnya gerakan dakwah bagi pembangunan umat, mendorong PP Muhammadiyah mendirikan lembaga otonom yang didedikasikan khusus untuk mengorganisir sumber-sumber dana umat. Sumber ekonomi umat didayagunakan pada program-program sosial, pembangunan manusia dan pemberdayaan masyarakat tidak mampu. LAZIS Muhammadiyah diresmikan tahun 2002 dan dikukuhkan sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional berdasar SK Menteri Agama Nomor 457 Tahun 2002 (<http://laziswapwmsu.multiply.com>). Sebelum pembentukan LAZIS di atas, pengelolaan wakaf di Muhammadiyah sejak awal ditangani oleh Majelis Wakaf. Dengan demikian antara LAZIS dan Majelis Wakaf merupakan sinergi dalam pengelolaan wakaf Muhammadiyah.

Dikelolanya sumber-sumber ekonomi umat melalui gerakan yang amanah dan profesional, diharapkan dapat memaksimalkan potensi wakaf. Potensi itu untuk memfungsikan peran organisasi massa Islam dalam pemberdayaan umat dan ekonomi masyarakat.

Apabila dana wakaf dapat dikelola secara profesional, maka keuntungan yang diperoleh adalah: *Pertama*, terbukanya peluang penggalangan dana abadi yang memiliki payung hukum yang kuat, baik dari sudut hukum Islam maupun hukum positif. Dana tersebut semakin bertambah, karena yang dipergunakan hanya hasil investasi yang diperoleh dari dana wakaf saja.

Kedua, hasil investasi tersebut dapat dipergunakan lebih luas untuk pengembangan dan pemberdayaan umat, sebab selain dapat dipergunakan sesuai peruntukan ZISWA, penggunaan hasil investasi dana wakaf lebih *fleksibel* untuk pembangunan sarana-sarana yang diperlukan umat.

Mengingat peran strategis wakaf merupakan bagian dari sumber dana organisasi, PWM Jateng menjadikan inventarisasi dan sertifikasi tanah wakaf sebagai salah satu program utama kepengurusan periode 2005-2010.⁵⁹ Langkah inventarisasi dan sertifikasi tanah wakaf, dimaksudkan untuk menata sistem pengelolaan harta kekayaan dan aset persyarikatan, sebagai program pengelolaan sumber daya Muhammadiyah (Suara Merdeka, 4 April 2006).

Menurut Dr. H. Yusuf Suyono selaku Ketua PDM Kota Semarang Periode 2005-2010, keberadaan amal usaha memiliki peran strategis dalam menopang gerakan dakwah di Muhammadiyah. Hal ini dimaksudkan agar dalam berdakwah dapat dilakukan secara mandiri. Dalam hal ini RS Roemani meskipun belum

⁵⁹ Hal itu terkait dari pengalaman kasus di Cakrawala Baru, yang membuat tanah wakaf milik PDM Kota Semarang itu dijarah orang tanpa hak selama hampir tujuh tahun.

berfungsi secara ideal sebagai sumber penggerak dakwah, tetapi sudah memberi andil yang cukup berarti.⁶⁰

Pengembangan pemanfaatan hasil wakaf di RS Roemani menurut pendapat Majelis Tarjih dan Tajdid PW Muhammadiyah, diperbolehkan dengan mempertimbangkan kepentingan yang lebih besar. Karena pemanfaatan benda wakaf dari yang kecil kepada pemanfaatan yang lebih besar tidak menyalahi tujuan wakaf. Kebolehan melakukan pengembangan pemanfaatan hasil wakaf ini, apabila dilihat dari perspektif metodologi hukum Islam, didasarkan pada metode *maṣlaḥah mursalah*.⁶¹

Pendapat tersebut identik dengan pendapat al-Nafrawī (t.th.:76), yang menyatakan bahwa *nāẓir* melakukan segala upaya yang dekat dengan tujuan wakaf, jika *nāẓir* menyalahi syarat dari *wāqif*. Seperti orang yang berwakaf air hanya untuk keperluan mandi dan wudhu. Maka dalam hal ini *nāẓir* boleh juga menyalurkan untuk keperluan sarana air minum.

(b) Persentase untuk pengembangan dakwah dan organisasi

Pemanfaatan SHU RS Roemani untuk pengembangan dakwah dan organisasi sebesar 24%, dengan rincian disalurkan kepada persyarikatan sebesar 12%, dan kepada karyawan termasuk direksi sebesar 12%. Penentuan untuk persentase pembagiannya dibuat oleh Direktur yang disahkan oleh MPK PDM.

Apabila melihat pada kesimpulan pembahasan sub bab sebelumnya, bahwa terdapat model pendelegasian kewenangan dalam pengelolaan RS Roemani. Maka

⁶⁰ Wawancara pada hari Selasa, 27 April 2010.

⁶¹ Fattah Santoso Anggota Majelis Tarjih dan Tajdid (MTT) PP Muhammadiyah dan Ketua MTT PWM Jawa Tengah. Wawancara pada Sabtu, 8 April 2010.

bertolak dari kesimpulan tersebut, alokasi SHU sebesar 24% tersebut pada dasarnya diterima oleh *nāzīr*. Dalam hal ini Muhammadiyah sebagai *nāzīr* pemberi mandat memperoleh 12%, dan pihak manajemen RS Roemani sebagai *nāzīr* penerima mandat memperoleh 12%. Pemanfaatan bagian SHU yang diterima Muhammadiyah digunakan untuk pengembangan dakwah dan organisasi. Sementara SHU yang diterima manajemen RS Roemani, diberikan sebagai gaji kepada karyawan dan direksi.

Pemberian gaji kepada karyawan dan direksi merupakan sesuatu yang wajar diterima oleh pengelola wakaf (*nāzīr* dan mitra kerja). Gaji dinilai sebagai bentuk penghargaan atas prestasi kerja yang dilakukan oleh pengelola wakaf. Pemberian gaji juga dimaksudkan agar pengelolaan wakaf berjalan maksimal. Di samping itu, pemberian gaji akan menghindarkan dari budaya voluntarisme, yang akan menghambat pemberdayaan wakaf secara produktif. Menegaskan hal tersebut, Irsyadul Halim,⁶² Sekretaris Majelis Wakaf PP Muhammadiyah mengatakan bahwa pemberian hasil wakaf untuk pihak manajemen RS Roemani sebagai pelaksana pengelola wakaf sudah tepat. Bahkan ukuran 10% dari hasil wakaf sebenarnya masih kurang, apabila mempertimbangkan jumlah karyawan RS Roemani yang mencapai 500 orang.

Menurut fiqh (Qudamah, t.th.:VI/206), tidak dilarang bagi *nāzīr* untuk memperoleh upah dari hasil pengelolaan wakaf, tanpa niat untuk memperkaya diri. Kebolehan *nāzīr* memperoleh sebagian hasil wakaf secara eksplisit juga ditegaskan oleh al-Hadits yang diriwayatkan Ibn 'Umar (al-Kabisi, 2004:499-500 dan Abdullah al-Syu'aib, 2006:298):

⁶² Wawancara pada hari Selasa, 27 Juli 2010.

وَلَا جُنَاحَ عَلَىٰ مَنْ وَلِيَهَا أَنْ يَأْكُلَ مِنْهَا بِالْمَعْرُوفِ

Hadits tersebut menegaskan kebolehan bagi *nāzīr* untuk mendapatkan upah. Tetapi Hadits tersebut sekaligus membatasi, agar *nāzīr* tidak berlebihan atau memperkaya diri mendapatkan upah dari harta wakaf itu.

Meskipun penerimaan hasil wakaf di atas bisa dibedakan pemanfaatannya, namun besarnya persentase bagian *nāzīr* apabila dilihat dari ketentuan hukum terlihat ada persoalan. Menurut UU Nomor 41 Tahun 2004 pasal 12 ditegaskan bahwa *nāzīr* tidak boleh menerima imbalan melebihi 10% dari hasil bersih pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf. Dilihat dari ketentuan pasal itu, bagian yang diterima *nāzīr* melebihi dari batas yang diperbolehkan. Apabila merujuk pada UU Nomor 41 Tahun 2004 pasal 67 ayat (3),⁶³ setiap tindakan yang menggunakan atau mengambil fasilitas atas hasil pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf melebihi jumlah yang ditentukan, dapat diberi sanksi pidana.

Namun, penentuan persentase pembagian SHU RS Roemani ditetapkan oleh PDM pada tahun 2001, sementara keberadaan UU Wakaf sendiri baru ada pada tahun 2004. Dengan demikian menurut asas hukum, penentuan persentase SHU kepada *nāzīr* sebelum UU Wakaf ditetapkan tidak dapat dikatakan bertentangan. Penentuan persentase SHU dianggap salah apabila setelah keberadaan UU Wakaf, ternyata kebijakan pembagian persentase SHU tidak

⁶³ Ketentuan Pidana pada pasal 67 ayat (3) UU 41 Tahun 2004 menyatakan bahwa “setiap orang yang dengan sengaja menggunakan atau mengambil fasilitas atas hasil pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf melebihi jumlah yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah)”.

dikoreksi berdasarkan ketentuan UU. Dengan demikian pengelola wakaf RS Roemani perlu mempedomani aturan pengelolaan wakaf, terutama pada pendistribusian hasilnya.

2. Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung

a. Kegiatan Usaha YBWSA

Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA) memiliki komitmen dalam menyebarluaskan dan mengamalkan ajaran Islam dalam kehidupan yang kongkrit. Adapun motivasi yang mendasari kegiatan tersebut adalah berkontribusi kepada umat Islam, khususnya pemberdayaan bidang pendidikan, sosial, kesehatan, dan agama (YBWSA RSI SA, 2011:3-4). Tujuan YBWSA untuk berkhidmat kepada umat dimanifestasikan dalam aktifitas yang berbasis pada pengelolaan wakaf dalam bentuk lembaga pendidikan dan rumah sakit.

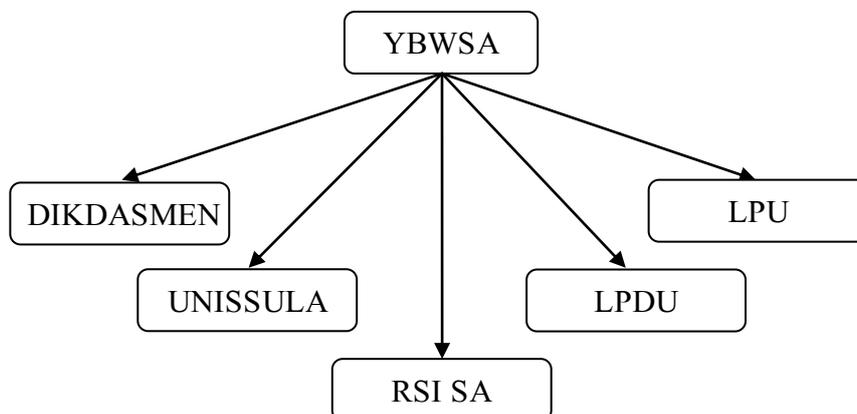
Untuk pemberdayaan bidang pendidikan, YBWSA pada tahun 1947 mendirikan Sekolah Rakyat Islam (SRI) Al-Falah, di Gang Kauman Kampung Mustaram Semarang. Waktu itu gedung meminjam rumah Haji Chaeron, sedangkan bangku sekolah meminjam Muhammadiyah. Pada perkembangan berikutnya, dalam waktu dua dasawarsa YBWSA mengembangkan:

- 1) Tahun 1954 SRI Al-Falah pindah dari Mustaram ke Gang Suromenggalan 62 dan berganti nama menjadi SRI Badan Wakaf;
- 2) Tahun 1954 dibuka Sekolah Menengah Diniyah (SMD) Badan Wakaf, yakni sekolah setingkat SLTP, dengan masa belajar 4 tahun berlokasi di Gang Suromenggalan 62 Semarang;
- 3) Awal 1960 SD BADAN WAKAF menjadi 4 SD.

Lebih lanjut YBWSA mengembangkan pendidikan dengan mendirikan Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) pada 20 Mei 1962. Pada tahun 1966 YBWSA mendirikan SMA Islam Sultan Agung, dan pada 17 Agustus 1971 Rumah Sakit Islam Sultan Agung diresmikan operasionalnya. Memasuki tahun 2010 YBWSA tengah mengelola selama 60 tahun meliputi beberapa bentuk:

- Pendidikan Dasar dan Menengah: 2 TK, 5 SD, 3 SMP, 3 SMA⁶⁴
- Perguruan Tinggi UNISSULA yang memiliki 11 fakultas dan 28 prodi
- Pelayanan dan pendidikan kesehatan dengan pendirian RSI SA
- Kegiatan sosial dengan mendirikan LPDU
- Dakwah melalui Radio PTDI-UNISA 205 - am 106.2
- Kegiatan bisnis - LPU pendirian PT BAP

Gambar 3.4. Kegiatan YBWSA



⁶⁴ Dalam bidang pendidikan YBWSA menyelenggarakan pendidikan yang meliputi: TKIT Sultan Agung 1 Semarang, TKIT Sultan Agung 2 Semarang, SD Islam Sultan Agung 1 Semarang, SD Islam Sultan Agung 2 Semarang, SD Islam Sultan Agung 3 Semarang, SD Islam Sultan Agung 4 Semarang, SD Islam Sultan Agung 5 Jepara, SMP Islam Sultan Agung 1 Semarang, SMP Islam Sultan Agung 3 Jepara, SMP Islam Sultan Agung 4 Semarang, SMA Islam Sultan Agung 1 Semarang, SMA Islam Sultan Agung 2 Jepara, dan SMA Islam Sultan Agung 3 Semarang. Seluruh sekolah di tingkat SD, SMP, SMA telah memperoleh Akreditasi A dengan nilai dari 85,25 s/d 94,85.

Fakultas-fakultas di UNISSULA terdiri dari: Fakultas Kedokteran, Teknik, Hukum, Ekonomi, Agama Islam, Psikologi, Teknologi Industri, Keperawatan, Kedokteran Gigi, Bahasa, dan Ilmu Komunikasi.⁶⁵ Sejak dipimpin oleh Rektor Prof. Dr. Laode Kamaluddin pada periode 2009-2013, maka pada tahun 2009 UNISSULA mencanangkan melakukan transformasi menuju *World Class Islamic Cyber University*.

Cyber University adalah universitas berbasis filosofi informatika yang mempunyai jangkauan *network system*. Ciri utama *Cyber University* adalah mahasiswa bisa belajar, berinteraksi dan beraktivitas kapan saja, dimana saja, secara *real time*. *Cyber University* dimungkinkan *pertama*; tersedianya perangkat teknologi informatika (*information technology*), dan *kedua*; lahirnya generasi muda Indonesia yang sangat familier dengan teknologi informasi (internet, *facebook*, sms, *handphone*, dll). Momentum 1 Muharram 1432 H akan melakukan transformasi dari analog menuju digital.

Sedangkan dalam bidang pengelolaan rumah sakit, YBWSA telah melakukan berbagai pengembangan. Beberapa program unggulan pengelolaan wakaf berupa Rumah Sakit Islam Sultan Agung (RSISA) ialah: Semarang *Eye Center* (SEC), LASIK Center sebagai *brand* terbaru dari SEC, Urologi Center, Klinik Reproduksi Sehat, Klinik Kosmetika Medik, Klinik Alternatif dan Komplementer, Rehabilitasi Medic, dan *Islamic Teaching Hospital*.

⁶⁵ UNISSULA mengelola program D3, S1, Program Pasca Sarjana (S2), Magister Ilmu Hukum, Magister Manajemen, Magister Teknik Sipil, dan Magister Teknik Elektro.

b. Bidang Usaha

Usaha yang dilakukan YBWSA dalam pemberdayaan wakaf meliputi aktifitas-aktifitas berikut ini:

1) Lembaga Pengembangan Dana Umat (LPDU) LAZIS Jateng

Melalui empat bidang kerja utama, program-program LPDU ditebarkan membentang ke penjuru bagi para penerima manfaat: pelayanan dakwah, pengembangan pendidikan, pembinaan sosial kesehatan, dan pengembangan ekonomi.

2) Bidang Dakwah

(a) Silaturahmi Lepas Kerja (SILK)

Program ini membidik sumber daya insani di instansi-instansi pemerintah dan swasta khususnya di Kota Semarang yang merupakan salah satu kelompok masyarakat yang strategis terlebih dikaitkan dengan potensi mereka sebagai calon *muzzaki*.

(b) Jurnal Umat

Jurnal Umat adalah media dakwah sekaligus wahana publikasi yang paling efektif yang dimiliki LPDU sampai saat ini. Kontennya informatif tercermin dari rubrikasi yang disusun, dengan bahasa yang *simple*. Jurnal ini telah mencapai 44 edisi.

3) Bidang Pendidikan

(a) Program Kakak Asuh (PRO-KA) yaitu donasi pendidikan guna menghimpun kepedulian dan kecintaan para kakak asuh mahasiswa kepada adik-adik asuh siswa sekolah yang tak mampu, sekaligus sebagai media pembelajaran beramal & bersedekah mahasiswa.

- (b) Bantuan guru-guru TPQ
- (c) Bantuan beasiswa (siswa dan mahasiswa)

4) Bidang Sosial & Kesehatan

Bekerjasama dengan mahasiswa UNISSULA menggalang dana kemanusiaan melalui aksi sosial misalnya:

- (a) Bekerjasama dengan elemen gabungan MUPENA (Mahasiswa Peduli Palestina) menggalang donasi untuk rakyat Palestina yang dizalimi Israel
- (b) Bersama MAPETRA (Mahasiswa Peduli Gempa Sumatra) berhasil mengumpulkan dana bantuan bencana alam gempa bumi Sumatera Barat yang disalurkan melalui MER-C dan BSMI.
- (c) Pengobatan massal

5) Bidang Ekonomi

Kegiatan bidang ekonomi antara lain: (a) Santunan usaha kepada para penyandang cacat (b) Menyalurkan dana *qardhul hasan* BNI Syari'ah pada usaha mikro.

6) Lembaga Pengembangan Usaha (LPU)

- (a) Pendirian PT. Bhakti Agung Pratama (PT. BAP).
- (b) Unit usaha:
 - PUMANISSA (Pusat Jajan Serba Ada dan Apresiasi Seni Sultan Agung)
 - Unit TAKESSA (Tabung Kesejahteraan Sultan Agung) dalam menyediakan asuransi kesehatan
 - SA Press (Percetakan)

- SA Tours (antara lain Paket Wisata, Reservasi tiket, Persewaan Bus Pariwisata dan Mobil)

Beragam paket wisata ditawarkan seperti: wisata umum, kunjungan kerja, studi banding, KKL, dan wisata rohani. Salah satu produk unggulan yang ditawarkan SA Tour adalah *Bali Islamic Tour*, sebagai alternatif wisata ke Bali yang islami, halal, dan *thoyib* khusus untuk anak didik maupun umat muslim.

c. Kebijakan Pokok

YBWSA menetapkan kebijakan pokok dalam mengelola usaha:

- 1) Kebijakan dalam Bidang Keuangan, antara lain:
 - (a) YBWSA menetapkan kebijakan sentralisasi keuangan. Artinya semua penerimaan dan pengeluaran di seluruh pelaksana kegiatan maupun unit kerja melalui satu pintu, yaitu yayasan.
 - (b) Pelaksana Kegiatan dan Unit Kerja Yayasan setiap tahun anggaran menyusun Rencana Anggaran Pendapatan & Belanja untuk disahkan menjadi Anggaran Pendapatan & Belanja yang dijadikan pedoman dalam penganggaran program dan kegiatan. Pelaksana Kegiatan & Unit Kerja membuat laporan pertanggung-jawaban keuangan.
 - (c) Setiap akhir tahun anggaran yayasan menyusun laporan keuangan yang diaudit oleh akuntan publik.
- 2) Kebijakan di bidang Sumber Daya Insani (SDI), antara lain:
 - (a) Perekrutan SDI berdasarkan kebutuhan dan formasi pegawai di setiap pelaksana kegiatan maupun unit kerja. Rekrutmen dilakukan setiap

pelaksana kegiatan maupun unit kerja dengan prosedur baku berdasar pada visi, misi tujuan institusi.

- (b) Pengangkatan pegawai untuk golongan III dan IV oleh yayasan setelah ada usulan dari pelaksana kegiatan maupun unit kerja. Sedang untuk golongan I dan II diangkat oleh pimpinan Pelaksana Kegiatan/Unit Kerja atas nama yayasan setelah memperoleh persetujuan yayasan.
 - (c) Penggajian pegawai didasarkan pada sistem penggajian PNS yang disesuaikan dengan kemampuan masing-masing Pelaksana Kegiatan/Unit Kerja. Di samping itu pegawai yayasan memperoleh kesejahteraan lain dalam bentuk biaya kesehatan, dana pensiun/ tunjangan hari tua, THR, dan insentif lainnya.
 - (d) Mendorong dan memfasilitasi program pengembangan SDI di masing-masing Pelaksana Kegiatan dan Unit Kerja.
- 3) Kebijakan di Bidang Pengembangan Ekonomi dan Usaha:
- (a) Sebagai komitmen untuk memajukan kegiatan inti di bidang dakwah dan pendidikan yayasan mengembangkan kegiatan lainnya yang berperan menunjang kegiatan inti yayasan yakni kegiatan pengembangan usaha. Kebijakan yang ditetapkan oleh yayasan di bidang pengembangan usaha adalah untuk menunjang kegiatan YBWSA guna menciptakan sistem pendidikan ekonomis melalui kaidah subsidi silang.
 - (b) Pendirian Pelaksana Kegiatan/unit kerja baru di bidang usaha diorientasikan untuk menjadi pelaksana kegiatan/unit kerja mandiri.

Pelaksana kegiatan/unit kerja di bidang usaha menjadi media terciptanya kesejahteraan keluarga besar YBWSA sehingga setiap gerakannya harus memberikan manfaat (*profit & benefit*).

- Kegiatan bidang usaha dikembangkan untuk menjembatani karir profesional bagi para anak didik YBWSA
- Pengembangan pelaksana kegiatan/ unit kerja usaha dilaksanakan dengan kaidah-kaidah bisnis secara syari'ah
- Pengembangan kemitraan yang berlangsung dilakukan secara profesional dengan pihak mitra yang kredibel dan hasilnya harus memiliki manfaat dan menguntungkan (*profit & benefit*)
- Pelaksana kegiatan/unit kerja di bidang usaha diarahkan sebagai wahana pendidikan *enterpreunership* bagi siswa pendidikan menengah hingga Universitas serta bagi karyawan YBWSA

4) Kebijakan di Bidang Pengembangan Fisik

- (a) Pengembangan fisik menjadi salah satu kegiatan sebagai konsekuensi logis dirumuskannya visi, misi, renstra, dan renop pelaksana kegiatan YBWSA (UNISSULA, RSI SA, Dikdasmen, dan unit kerja lain).
- (b) Implikasi pengembangan fisik tersebut, adalah adanya pembangunan gedung/fisik, yang memerlukan dana bisa melalui sumber internal maupun eksternal/pembiayaan syari'ah.
- (c) Pengembangan fisik di seluruh Pelaksana Kegiatan/Unit Kerja di lingkungan YBWSA dilaksanakan setelah dinyatakan layak menurut kajian FS oleh konsultan independen.

d. Arah Pengembangan ke Depan

Menentukan arah dan desain masa depan menuju 1 abad, YBWSA menuju *World Class Islamic Foundation World Class* yang meliputi: *world quality, world competation, world class islamic management*, dan meningkatkan pemberdayaan aset wakaf.

Dari pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan wakaf produktif YBWSA dilakukan dengan berbagai model yaitu:

- Model pemberdayaan wakaf produktif dalam pengembangan usaha. Untuk membantu keperluan makan siang bagi para mahasiswa maupun pegawai, YBWSA membuka usaha berupa pusat jajan serba ada yang bernama PUMANISA. Usaha ini bertempat di gedung Pusat Kegiatan Mahasiswa. Kafetaria dan kantin ini dibuka untuk membantu pemenuhan gizi dengan harga yang terjangkau. Sementara mahasiswa dan pegawai terbantu dengan kemudahan yang disediakan untuk memperoleh kebutuhan mereka.
- Model pemberdayaan wakaf produktif dalam pengelolaan rumah sakit Islam. Rumah sakit ini memiliki potensi yang tinggi dengan berbagai program unggulan: LASIK (*Laser Assisted in-Situ Keratomileusis*) *Urology Center*, dan *Semarang Eye Center* (SEC) RSI SA. Hasil dari pemberdayaan RS ini untuk biaya operasional rumah sakit, yayasan dan pendidikan.
- Model pemberdayaan wakaf produktif dalam pengelolaan gedung dan aset wakaf, berupa tanah, gedung, rusunawa yang ditempati mahasiswa. Rusunawa yang diperuntukkan bagi mahasiswa baru, disamping bertujuan agar mereka lebih mengenal UNISSULA, juga agar mahasiswa lebih intensif dalam mendalami ilmu, terutama dalam bidang Bahasa Arab dan Inggris.

- Model pemberdayaan wakaf produktif dalam manajemen pengelolaan lembaga pendidikan, mulai dari level pendidikan untuk anak-anak pra sekolah dasar hingga perguruan tinggi.⁶⁶

3. Masjid Agung Semarang

Berdasarkan Laporan BKM Kota Semarang Tahun 2010, BKM Kota Semarang memiliki tanah di tiga wilayah dengan total luas 1.370.293 m² dengan rincian: (a) Kabupaten Demak luas tanah 762.507 m², (b) Kabupaten Kendal luas tanah 12.200 m², dan (c) Kota Semarang luas tanah 628.586 m².

Tanah tersebut berupa area pertanian yang dikontrakkan kepada para petani setiap meternya Rp. 50,-. Dari hasil kontrak tanah wakaf di tiga wilayah tersebut, BKM menetapkan rencana pendapatan pada setiap tahunnya:

- a. Rencana pendapatan BKM Kota Semarang 2009 sebanyak Rp. 262.550.000
- b. Rencana pendapatan BKM Kota Semarang 2010 sebanyak Rp. 262.550.000
- c. Rencana pendapatan BKM Kota Semarang 2011 sebanyak Rp. 262.550.000

Pemberdayaan aset wakaf yang tertuang dalam Program Kerja Tahun 2009-2013 dikelompokkan ke dalam tiga usaha, yakni (BKM Kota Semarang, 2010:7): mengontrakkan tanah pertanian BKM Kota Semarang kepada para petani, mengelola pertokoan, dan mengelola Ma'had Aly.

Adapun realisasi dari Program Kerja Tahun 2009-2013 dalam bidang pemberdayaan aset wakaf, BKM Kota Semarang melakukan usaha-usaha:

⁶⁶ Bapak Didick Ahmad Supadic, Sekretaris YBWSA. Wawancara Selasa, 28 September 2010.

a. Mengontrakkan tanah pertanian BKM kepada para petani

Tanah BKM di Demak dan Kendal yang tidak bermasalah telah dikontrakkan oleh Pengurus BKM sebelumnya hingga tahun 2011. Adapun yang belum/selesai dikontrakkan ternyata masih bermasalah, antara lain:

- Di Desa Weroyo Demak, penggarap/eks pemilik menolak untuk dilelang karena mereka merasa tidak pernah menjual tanahnya kepada PT Sambirejo untuk BKM
- Di Desa Wonoagung Demak, penggarap menolak dilelang kecuali diberi uang kompensasi pengelolaan tanah sawah menjadi tambak. Tanah sawah berlokasi di Semarang 100% masih dikuasai penduduk.

b. Mengelola Pertokoan

Saat ini ada 11 ruang yang dikontrakkan (35% dari 28 ruang)

c. Mengelola Ma'had Aly

Telah dibentuk Panitia Pembangunan Gedung Ma'had Aly melalui SK Kepala Kandepag Kota Semarang Nomor Kd.11.33/2/KP.01.17178/2009 tanggal 28 September 2009. Panitia telah bekerja dengan total prestasi 6.33%:

- Pekerjaan perencanaan dan pengawasan
- Pekerjaan pelaksanaan fisik gedung

BKM Kota Semarang juga melakukan peran-peran perencanaan dan pengelolaan tanah wakaf *bandha* MAS, meliputi:

1) Menjaga Tanah Wakaf

Melakukan pemeliharaan aset BKM dan penyelamatan aset BKM, meliputi; mendata ulang aset BKM, melakukan pematokan tapal batas, dan papanisasi tanah BKM (Laporan BKM, 2010). Sebagaimana disampaikan oleh Ketua BKM Kota Semarang,⁶⁷ dalam melakukan penjagaan aset tanah wakaf dengan bekerjasama dengan penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan. Penjagaan tanah wakaf dilakukan secara persuasif, terkait dengan tanah-tanah wakaf yang ditempati masyarakat. Cara-cara yang dilakukan BKM: (a) masyarakat yang menempati tanah wakaf diminta untuk mengakui tanah yang mereka tempati adalah milik BKM, (b) masyarakat diminta memberi restribusi pada BKM atas tanah yang ditempatinya.

Termasuk dalam kategori penjagaan, BKM juga telah melakukan upaya penyelamatan aset wakaf, seperti penyelamatan berupa (Laporan BKM, 2010) berupa: a) mendata ulang/monitoring aset BKM, dan b) melakukan pematokan tapal batas dan papanisasi tanah BKM

2) Memberdayakan Tanah Wakaf

- Misalnya BKM merintis kerjasama dengan Wisata Bahari Lamongan (WBL) untuk pemberdayaan tanah-tanah wakaf di Semarang yang dekat dengan pantai. Setelah dilakukan research bersama-sama, kerjasama belum berhasil, karena secara ekonomis kurang menguntungkan.
- Menyewakan tanah wakaf persawahan di Kabupaten Demak. Tetapi hasil persewaan tidak mendatangkan keuntungan yang besar, karena

⁶⁷ Wawancara dengan Bp. Taufik Rahman Kepala Kantor Kemenag Kota Semarang *ex officio* Ketua Umum BKM Kota Semarang. Wawancara pada hari Senin, 26 Maret 2012.

tanah-tanah sawah berada di lokasi yang dekat laut, sehingga kena *rob* (air pasang).

Hasil persewaan tanah wakaf di Demak yang dikelola BKM diperuntukkan bagi usaha (1) pengamanan tanah wakaf itu sendiri, (2) menyantuni mushola-mushola di daerah sekitar.

- Melakukan pengelolaan dengan rencana pendirian Pasar Agro Mas.⁶⁸

Di samping itu, BKM Kota Semarang pernah menyampaikan gagasan mengenai *istibdal al-waqf* atas tanah-tanah wakaf yang tidak produktif untuk digantikan dengan usaha pendirian ruko di pertigaan dekat Kemenag Kota Semarang. Namun saran-saran dari berbagai pihak tidak membolehkan hal itu. Misalnya BWI melarang ide *istibdal* itu, dengan alasan bahwa pemanfaatan tanah wakaf harus diorientasikan untuk sarana umum.

Selain yang dipaparkan diatas, pengelolaan sebagian aset wakaf *bandha* MAS juga dilakukan oleh Badan Pengelola Masjid Agung Semarang (BPMAS), yaitu lembaga yang merepresentasikan MAS yang menuntut pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS yang sebelumnya dilakukan BKM. Pengelolaan beberapa aset wakaf MAS dilakukan oleh salah satu divisi dari BPMAS yaitu Bidang Pemberdayaan *Bandha* Masjid. Keberadaan bidang itu menunjukkan bahwa BPMAS sudah mempersiapkan untuk melakukan pengelolaan *bandha* MAS.

⁶⁸ Wawancara dengan Bp. Taufik Rahman Kepala Kantor Kemenag Kota Semarang *ex officio* Ketua Umum BKM Kota Semarang. Wawancara pada hari Senin, 26 Maret 2012.

Adapun pengelolaan sebagian wakaf *bandha* MAS yang dilakukan BPMAS meliputi:

1) SPBU

Pengelolaan wakaf SPBU yang dilakukan BPMAS menghasilkan keuntungan Rp. 50 juta setiap bulannya. Keuntungan tersebut didistribusikan kepada bidang-bidang yang membutuhkan bantuan.

2) Pembelian Hotel Bojong

Sebagai upaya pengembangan aset wakaf, BPMAS pada tahun 2010 membeli Hotel Bojong. Rencananya di bekas hotel akan dibangun Gedung Islamic Center mini di atas lahan seluas 1.158 m².

3) Pembangunan Pasar Induk Agro Mas

Upaya lain pemberdayaan wakaf MAS adalah pembangunan Pasar Induk Agro Mas.⁶⁹ Untuk membangun pasar tersebut Ketua BKM Pusat telah menyerahkan kepada investor untuk membangun Pasar Agro Mas. Saat ini izin prinsip pembangunan Pasar Agro Mas tersebut sudah keluar dari Menteri Agama. Menurut Wakil Sekretaris BPMAS, rencana pengelolaan Pasar Agro Mas merupakan model yang bagus dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS.⁷⁰ Penyerahan ke investor untuk pengelolaan merupakan langkah pemberdayaan wakaf *bandha* MAS.

4) BPMAS juga melakukan pengelolaan beberapa tanah dan area wakaf produktif di dekat SPBU yang berada di Jl. Soekarno Hatta Semarang.

⁶⁹Pasar Agro Mas merupakan proyek pemberdayaan wakaf banda MAS yang akan dibangun di atas tanah wakaf seluas 3 hektar. Sesuai rencana awal, Pasar Agro Mas tidak didesain sebagai pasar tradisional, tetapi akan dijadikan pasar grosir buah-buahan, sayuran dan hasil pertanian dalam skala besar yang menampung sekitar 700 pedagang. Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz pada hari Selasa, 15 Mei 2012.

⁷⁰Wawancara pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

Dengan demikian ada dua pihak yang melakukan pengelolaan wakaf *bandha* MAS, yaitu BKM yang berdasarkan KMA ditetapkan sebagai *nāzīr*. Di samping itu pengelolaan juga dilakukan oleh BPMAS yang mendapatkan hak pengelolaan dari BKM setelah adanya pengalihan pengelolaan. Kegiatan pengelolaan yang dilakukan oleh dua lembaga tersebut dapat dikatakan sebagai upaya memberdayakan aset wakaf *bandha* MAS. Meskipun dalam perjalanannya terdapat dinamika hubungan antara lembaga wakaf dengan *stakeholder* wakaf.

C. *Stakeholder* Wakaf di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung, dan Masjid Agung Semarang

Pada bab ini akan dipaparkan pihak-pihak yang menjadi *stakeholder* wakaf di tiga lembaga pengelola wakaf, yaitu RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS). Pemaparan berikut akan mengidentifikasi siapa saja yang menjadi *stakeholder*, dan alasan-alasan apa yang mendasari penetapan pihak-pihak tersebut sebagai *stakeholder* wakaf di tiga lembaga wakaf.

1. Rumah Sakit Roemani

Pihak yang bertindak sebagai *stakeholder* dan melakukan partisipasi dalam pengelolaan wakaf RS Roemani terdiri dari *wāqif* dan *mauqūf ‘alaih*. Apabila melihat kedudukan para *stakeholder* yang memiliki hubungan langsung dalam pengelolaan wakaf dengan RS Roemani, maka pembagian *stakeholder wāqif* dan *mauqūf ‘alaih* apabila meminjam istilah manajemen, termasuk dalam kategori sebagai *stakeholder* primer (Abe J. Zakhem, 2008:181, Warsono, 2009:32).

Untuk mengetahui siapa yang menjadi *stakeholder* baik dari *wāqif* maupun *mauqūf ‘alaih* pada pengelolaan wakaf RS Roemani bisa dilihat dari Akte Ikrar Wakaf yang dilakukan oleh H. Achmad Roemani, sebagaimana telah diuraikan pada Bab III b di depan.

a. *Wāqif*

Wāqif utama dari wakaf RS Roemani adalah H. Achmad Roemani yang mewakafkan bangunan dan peralatan medis. Keterlibatan dia selaku *stakeholder* terlihat pada pengembangan rumah sakit.

b. *Mauqūf ‘alaih* (Panti Asuhan Anak Yatim)

Stakeholder lain dari pengelolaan wakaf RS Roemani adalah Panti Asuhan Anak Yatim (PAY) selaku *mauqūf ‘alaih*. Adapun alasan yang dijadikan dasar penetapan PAY sebagai *stakeholder* adalah pernyataan ikrar wakaf H. Roemani yang menyatakan ”...bangunan tersebut kami sumbangkan kepada Majelis PKU Muhammadiyah Kotamadya Semarang”, yang hasilnya digunakan untuk ”pembiayaan anak yatim di PAY Muhammadiyah Semarang, dan untuk perkembangan Rumah Sakit tersebut”.

Apabila melihat pernyataan ikrar wakaf di atas, maka yang menjadi tujuan wakaf (*mauqūf ‘alaih*) yang diinginkan oleh H. Roemani, antara lain adalah anak-anak yatim di PAY Muhammadiyah Semarang.

Salah satu pemanfaatan hasil pengelolaan wakaf RS Roemani dipakai untuk menyantuni kebutuhan pengasuhan anak yatim di PAY. Dengan pembiayaan yang ada, termasuk dari hasil wakaf, pengelolaan PAY dapat berjalan dengan baik dalam bidang pendidikan maupun ketrampilan. Bentuk kegiatan PAY berorientasi pada upaya penyantunan dan pembinaan anak-anak yatim secara

komprehensif. Penyantunan dan pembinaan di PAY diwujudkan dalam bentuk pendidikan dan keterampilan.⁷¹

2. Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung

Stakeholder-stakeholder pengelolaan wakaf di Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. *Wāqif*

Wāqif pada wakaf Sultan Agung adalah pihak-pihak yang memberikan wakaf berbentuk tanah. Saat ini keberadaan mereka sudah meninggal semua.⁷² Sementara *wāqif* pada pelaksanaan wakaf uang yang digalakkan mulai akhir tahun 2010 pada umumnya masih hidup. Namun karena ide penggalangan wakaf uang sebagai investasi pengembangan RSI SA saat ini belum terimplementasi, maka keberadaan *wāqif* pada wakaf uang tidak dijadikan sebagai sumber data.

b. *Mauqūf ‘alaih*

Mauqūf ‘alaih di YBWSA terdiri dari beberapa pihak sesuai dengan bidang usaha pengelolaan wakaf yang diselenggarakan dalam bidang pendidikan dan pelayanan kesehatan. *Stakeholder* sebagaimana dimaksudkan di atas yaitu mahasiswa dan masyarakat.

⁷¹ Di PAY anak-anak yatim selain diberi bekal pendidikan formal umum (SD, SLTP, SLTA, dan PT) dan keagamaan, juga ditunjang dengan ketrampilan, seperti elektronik, komputer, sablon, menjahit, berternak unggas, budidaya ikan, dan berkebun. Kecuali itu anak-anak yatim secara fisik juga diasah dengan olah raga dan seni budaya. Wawancara dengan Bp. Drs. Hamzah Rifqi, Ketua Pengelola PAY. Wawancara pada hari Rabu, 1 Pebruari 2012.

⁷² Wawancara dengan Sekretaris YBWSA Bp. Didiek Ahmad Supadie pada hari Senin, 23 Juni 2012.

Adapun yang menjadi dasar penetapan mahasiswa dan masyarakat sebagai *stakeholder* karena bentuk-bentuk usaha pengelolaan wakaf di YBWSA memang didedikasikan untuk umat. Bentuk-bentuk usaha itu berupa pendidikan mulai tingkat dasar hingga pendidikan tinggi. Di samping itu YBWSA juga mengembangkan pengelolaan lain seperti RSI SA. Dengan tidak dibatasinya siapa yang menjadi *mauqūf ‘alaihmya*, maka pihak yang berhak memperoleh manfaat wakaf di YBWSA menjadi luas, termasuk di dalamnya adalah mahasiswa dan masyarakat.

c. Pemerintah

Stakeholder yang berasal dari unsur pemerintah dalam pengelolaan wakaf di Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA) adalah Badan Wakaf Indonesia (BWI). Penempatan BWI sebagai *stakeholder* didasarkan pada aktifitas keterlibatannya dalam melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan wakaf di YBWSA.⁷³

Sebagai lembaga yang memiliki kompetensi dalam mengembangkan dan memajukan perwakafan di Indonesia, BWI memiliki tanggung-jawab untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan wakaf. Tanggung-jawab itu menjadi komitmen BWI, terutama dilakukan terhadap pengelolaan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga wakaf yang memiliki aset yang besar.

Dalam kaitan dengan keberadaan YBWSA, langkah pembinaan dan pengawasan dalam pengelolaan wakaf dilakukan oleh BWI. Tujuannya agar pengelolaan wakaf dapat berjalan secara optimal, bersandar pada prinsip-prinsip Islam, dan mengedepankan asas transparansi dan akuntabilitas.

⁷³ Wawancara dengan Sekretaris YBWSA Bp. Didiek Ahmad Supadie pada hari Senin, 23 Juni 2012.

3. Masjid Agung Semarang

Adapun *stakeholder-stakeholder* pada pengelolaan wakaf Masjid Agung Semarang (MAS) adalah:

a. *Mauqūf ‘alaih*

Dalam konsideran point c KMA Nomor 92 Tahun 1962 dinyatakan bahwa peruntukan hasil pengelolaan *bandha* masjid MAS adalah untuk membiayai pemeliharaan MAS. Penunjukkan MAS sebagai pihak penerima manfaat apabila dilihat dari perspektif wakaf, maka MAS berkedudukan sebagai *mauqūf ‘alaih*. Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam konsideran KMA Nomor 92 Tahun 1962 yang berbunyi:

“Bahwa menurut Stb. 1912 No. 605, jo. Besluit Gouvernour-General van Ned. Indie ddo. 12 Augustus 1896 No. 43, jo. ddo. 6 November 1912, No. 22 (Bijblad 7760), Mesdjid2 Semarang, Kendal, Kaliwungu dan Demak memiliki tanah sawah bondo-mesdjid (z.g. moskeembtevelden) sebagai fonda untuk membiayai pemeliharaan dan perbaikan mesdjid, halaman, dan makam keramat dari para wali yang ada dalam lingkungan mesdjid2 tersebut”.

Dengan demikian *mauqūf ‘alaih* dari pengelolaan wakaf MAS adalah MAS itu sendiri, karena *mauqūf ‘alaih* adalah pihak yang menjadi sasaran pemanfaatan hasil wakaf. Hal ini dipertegas dengan ketentuan KHI, bahwa objek wakaf diperuntukkan bagi “kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam”. Sedangkan UU Nomor 41 Tahun 2004 pasal 22 menentukan dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf, harta benda wakaf salah satunya diperuntukkan bagi sarana dan kegiatan ibadah.

Adapun pihak yang bertindak mewakili keberadaan MAS sebagai *mauqūf ‘alaih* adalah Badan Pengelola Masjid Agung Semarang (BPMAS), yaitu

lembaga yang bertindak atas nama MAS dalam pengelolaan MAS dan aset yang dimilikinya. Keanggotaan Badan Pengelola MAS terdiri dari Bidang Ketakmiran dan Bidang Pengelolaan *Bandha* Masjid MAS.⁷⁴

b. Masyarakat

Penetapan masyarakat sebagai *stakeholder* didasarkan pada argumen bahwa masyarakat merupakan pihak yang meskipun tidak terlibat secara langsung, tetapi menjadi pihak yang dapat dipengaruhi atau mempengaruhi tindakan perusahaan. Karena posisinya tersebut, masyarakat dikategorikan sebagai *stakeholder* sekunder (Warsono, 2009:33). Di samping itu masyarakat ditetapkan sebagai *stakeholder* didasarkan pada ketentuan peraturan perwakafan bahwa masyarakat dapat mengambil peran dalam hal pengawasan kepada lembaga pengelola wakaf (UU Nomor 41 tahun 2004 pasal 38, 49, 61, dan 64).

Keberadaan masyarakat sebagai *stakeholder* direpresentasikan oleh figur-figur atau tokoh yang menjadi anutan masyarakat, seperti ulama, tokoh pemuda, dan pimpinan organisasi masyarakat. Figur-figur tersebut diposisikan sebagai tokoh masyarakat karena memiliki sifat-sifat kepemimpinan yang menjadi anutan bagi masyarakat pada umumnya. Kecuali sifat kepemimpinan tersebut, *stakeholder* dari unsur masyarakat juga dipilih berdasarkan kekuatan ide atau pemikiran yang dapat menggerakkan publik untuk berbuat seperti yang dikehendaki, atau mempengaruhi/menciptakan opini publik dalam sesuatu persoalan. Ada

⁷⁴ Wawancara dengan Bapak Abdul Wahid Sekretaris Takmir MAS. Wawancara pada hari Jum'at 18 Maret 2011.

harapan masyarakat pada diri tokoh masyarakat untuk bisa mewujudkan keinginan-keinginan masyarakat, sehingga tokoh masyarakat dianggap sebagai penyambung aspirasi masyarakat.

Representasi tokoh-tokoh masyarakat mencakup dua fragmen yang terjadi dalam sejarah pengelolaan wakaf *bandha* MAS, yaitu (1) tahap pengembalian tanah wakaf *bandha* MAS seluas 119 Ha yang hilang, dan (2) tahap pengalihan pengelolaan sebagian aset wakaf *bandha* MAS dari BKM ke BPMAS. Tokoh-tokoh yang mewakili masyarakat tersebut terlibat pada salah satu atau kedua tahap advokasi pengembalian dan pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS.

c. Pemerintah

Stakeholder pengelolaan wakaf MAS yang berasal dari pemerintah didasarkan pada ketentuan normatif perwakafan dan peran yang dilakukan oleh pemerintah terutama yang secara khusus menangani pembinaan dan pengawasan perwakafan.

Adapun ketentuan normatif yang menegaskan bahwa pemerintah memiliki kepentingan dalam pengelolaan wakaf dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan tentang wakaf. Berbagai regulasi perwakafan yang menyatakan perlunya adanya peran keterlibatan pemerintah antara lain:

- UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria;
- PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik;
- Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam;
- UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf;

- PP Nomor 42 Tahun 2006 tentang tentang Pelaksanaan UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Keberadaan perundang-undangan tersebut menegaskan bahwa pemerintah memiliki banyak kepentingan dalam pengelolaan wakaf, baik dalam aspek ekonomi, sosial, politik, maupun ketertiban hukum.

Dalam pengelolaan wakaf pemerintah dapat melakukan fungsi-fungsi penting seperti membina dan mengawasi lembaga-lembaga wakaf (*nāẓir*), sebagaimana diatur dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 Bab VIII tentang Pembinaan dan Pengawasan pada Pasal 64. Mengacu pada keberadaan dan tugas pemerintah dalam perwakafan di atas, maka dalam hal ini *stakeholder* formal dari unsur pemerintah dalam wakaf *bandha* MAS adalah Kemenag Kota Semarang. Meskipun dalam prakteknya ada pula unsur-unsur pemerintahan lain di luar Kemenag Kota Semarang yang tampak keterlibatannya dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS.

BAB IV

PARTISIPASI *STAKEHOLDER* DALAM PERWAKAFAN DI RS ROEMANI, YBWSA, DAN MASJID AGUNG SEMARANG

B. Dasar Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung, dan Masjid Agung Semarang

Partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS) memiliki variasi keterlibatan baik bentuk partisipasinya, inisiatif, sifat partisipasi langsung atau tidak langsung, maupun partisipasi tunggal atau kolektif. Adanya partisipasi *stakeholder* perwakafan di tiga lembaga wakaf tersebut tidak dapat dilepaskan dari dasar-dasar atau alasan-alasan yang memotivasi partisipasi *stakeholder*. Dasar atau alasan tersebut dikelompokkan ke dalam dua bentuk yaitu: (1) dasar partisipasi yang berasal dari lembaga wakaf, dan (2) dasar partisipasi yang berasal dari *stakeholder* perwakafan.

1. Dasar Partisipasi yang Berasal dari Lembaga Wakaf

a. Peraturan Perundang-undangan

Menurut Satjipto Rahardjo hukum berfungsi sebagai alat untuk merekayasa masyarakat agar bertindak sesuai dengan norma yang ada (2006:206). Hukum berfungsi sebagai instrumen untuk mengarahkan masyarakat menuju kondisi yang diharapkan, dan menghapuskan kebiasaan masyarakat yang sudah tidak sesuai. Hukum sebagai peraturan tertinggi memberi kewenangan bagi setiap

pihak untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum yang ada. Di samping itu setiap orang harus bertindak menurut hukum dan taat kepada hukum, dalam kedudukan apapun orang itu (Gautama, 1973:13).

Apabila meminjam Teori Sistem Hukum (*Legal System Theory*) yang digagas oleh Lawrence Friedman (1984:7), bahwa efektifitas penegakan hukum didukung oleh tiga pilar yaitu; (a) substansi hukum atau peraturannya, (b) institusi hukum atau aparat penegak hukumnya, dan (c) kultur hukum atau kesadaran hukum masyarakat. Manifestasi penerapan peraturan perundang-undangan tersebut ditunjukkan melalui peran-peran yang dilakukan pemerintah sebagai institusi yang berwenang dalam melakukan pembinaan dan pengawasan perwakafan. Dalam hal ini pemerintah dapat diposisikan sebagai institusi atau aparat hukum yang memiliki tanggung-jawab sebagai penegak hukum atau peraturan.

Adapun ketentuan normatif yang menegaskan bahwa pemerintah memiliki kepentingan dalam pengelolaan wakaf dapat ditemukan dalam berbagai peraturan wakaf. Beberapa regulasi mengenai perwakafan yang menyatakan adanya peran keterlibatan pemerintah antara lain; UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria, PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Inpres Nomor 1 Tahun 1991 Kompilasi Hukum Islam, UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, dan PP Nomor 42 Tahun 2006 tentang tentang Pelaksanaan UU Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf. Keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut menegaskan bahwa pemerintah memiliki banyak kepentingan dalam pengelolaan wakaf, baik dalam aspek ekonomi, sosial, politik, maupun ketertiban hukum.

Pemerintah dalam pengelolaan wakaf dapat melakukan peran penting seperti membina dan mengawasi lembaga wakaf (*nāẓir*). Fungsi ini diatur dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 Bab VIII tentang Pembinaan dan Pengawasan pada Pasal 64 yang menyatakan bahwa "Dalam rangka pembinaan, Menteri dan Badan Wakaf Indonesia dapat melakukan kerja sama dengan organisasi masyarakat, para ahli, badan internasional, dan pihak lain yang dipandang perlu".

Lebih lanjut pengawasan yang melibatkan pemerintah, PP 42 Tahun 2006 Pasal 56 (1) menegaskan: "Pengawasan terhadap perwakafan dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, baik aktif maupun pasif". Dalam mendukung pengelolaan wakaf, pemerintah juga dapat mengambil peran dengan jalan:

- Mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh publik;
- Menyelenggarakan proses konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan-masukan dari *stakeholder*;
- Mendelegasikan otoritas tertentu kepada penyedia jasa layanan publik seperti otoritas audit kepada akuntan publik sebagaimana yang diintrodusir dalam pasal 65 UU Nomor 41 Tahun 2004 bahwa dalam pelaksanaan pengawasan, Menteri dapat menggunakan akuntan publik.

Secara umum lembaga-lembaga wakaf menyadari peranan pemerintah dalam perwakafan. Dalam kaitan ini, lembaga-lembaga wakaf yang menyadari bahwa regulasi juga merekomendasikan agar *stakeholder* pemerintah dilibatkan dalam pengelolaan perwakafan adalah YBWSA.⁷⁵ Beberapa regulasi dirujuk sebagai dasar pelibatan *stakeholder*, terutama UU Nomor 41 Tahun 2004 yang

⁷⁵ Wawancara dengan Wakil Direktur Keuangan dan Umum H. Azhar Zainuri, SE. MM. Wawancara pada Senin, 23 Juni 2012.

secara implisit menyebutkan mengenai peran yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat dalam melakukan pembinaan pengelolaan wakaf.

Lembaga wakaf lain yang juga mengakui adanya peraturan yang mengharuskan *stakeholder* dilibatkan dalam pengelolaan wakaf adalah BKM Kota Semarang. BKM sebagai *nāzīr* yang *nota bene* merupakan unsur pemerintah c.q. Kementerian Agama, menegaskan urgensi keberadaan hukum positif dijadikan dasar dalam pengelolaan perwakafan.⁷⁶

Sikap lembaga-lembaga wakaf dalam memberikan ruang bagi *stakeholder* untuk berpartisipasi didorong adanya ketentuan yang mengaturnya, seperti yang ada dalam UU Nomor 41 Tahun 2004. Hal itu menunjukkan bahwa peraturan hukum telah berhasil menjalankan fungsinya sebagai alat untuk mereayasa perilaku masyarakat sebagaimana dinyatakan oleh Roscoe Pond salah seorang pendukung *Sociological Jurisprudence*, bahwa hukum berfungsi sebagai *law as a tool of social engineering* atau hukum sebagai alat untuk mereayasa masyarakat (Rahardjo, 2006:206). Dengan demikian hukum sebagai pedoman berperilaku harus ditaati oleh semua pihak (Gautama, 1973:13).

Konsep tentang *punishment* dalam hukum merupakan pemikiran yang urgen. Menurut pendukung Teori Utilitarian,⁷⁷ efek menguntungkan dari adanya hukuman sebagai cara pengurangan kejahatan atau pelanggaran hukum, dan

⁷⁶ Wawancara dengan Bp. Taufik Rahman Kepala Kemenag Kota Semarang *ex officio* Ketua Umum BKM Kota Semarang. Wawancara Senin, 26 Maret 2012.

⁷⁷ Utilitarianisme pertama kali dipaparkan oleh Jeremy Bentham dan muridnya John Stuart Mill. Menurut kaum utilitarianisme, tujuan perbuatan untuk menghindari kerugian yang diakibatkan oleh suatu perbuatan baik bagi diri sendiri ataupun orang lain. Perbuatan diusahakan supaya mendatangkan kebahagiaan daripada penderitaan, keuntungan daripada kerugian bagi kebanyakan orang. Salah satu ajaran pokok Utilitarianisme bahwa prinsip kegunaan terbesar menjadi kriteria dalam perkara etis. Kriteria itu harus diimplementasikan pada konsekuensi-konsekuensi yang timbul dari keputusan-keputusan etis (Bagus, 2000:1144).

percaya bahwa menghukum pelanggar akan memiliki setidaknya beberapa efek yang baik; *Pertama*, hukuman bertindak sebagai pencegah kejahatan atau pelanggaran. Efek jera bisa dirasakan baik individu maupun umum. Dalam efek jera individu, hukuman menghalangi pelaku oleh pengalaman hukuman dan ancaman dihukum lagi jika ia kembali melakukan pelanggaran. Sedang efek jera umum, hukuman pada pelanggar potensial bekerja melalui ancaman kepada publik, bahwa mereka akan mendapatkan hukuman sama yang dijatuhkan kepada pelaku (C.L. Ten, 1989:7).

Sebab, meskipun hukum menghendaki ketaatan masyarakat terhadap hukum yang didasarkan pada kesadaran pribadi atau kolektif, tetapi konsep *punishment* akan memberikan dorongan yang lebih kuat dalam proses penegakan hukum. Ini adalah salah satu cara bagaimana hukum merekayasa masyarakat agar berperilaku tertib sesuai dengan peraturan yang ada.

b. Mekanisme organisasi

Mekanisme organisasi merupakan cara efektif dalam mengawal agar tujuan-tujuan organisasi dapat terwujud. Mekanisme organisasi dimaksudkan sebagai pedoman agar pihak-pihak yang berkaitan dengan aktifitas organisasi dapat melakukan kegiatan organisasi dengan baik.

Mekanisme organisasi sebagaimana tersebut di atas juga diterapkan di YBWSA dalam upaya mengembangkan Rumah Sakit Islam Sultan Agung sebagai rumah sakit pendidikan berkelas dunia atau “*world class Islamic teaching hospital*” yang merupakan misi lima tahun ke depan RSI Sultan Agung. Pengertian “*world class*” mencakup lima aspek, yaitu: 1) Pelayanan kesehatan

kepada masyarakat (*world class Islamic healthcare provider*), 2) Rumah Sakit Pendidikan Utama FK Unissula (*world class teaching hospital*), 3) *World class multi-center excellence*, 4) *World class research development center*, dan 5) Rumah Sakit dengan kinerja keuangan yang prima (*world class hospital in financial performance*) (YBWSA RSI SA, 2011:47).

Untuk mencapai misi tersebut, rencana strategis RSI Sultan Agung lima tahun ke depan difokuskan pada tiga (3) kelompok aktivitas strategis utama (*main strategic activities*) yaitu: melakukan langkah integrasi (*integrating activities*):

- 1) pengintegrasian seluruh kegiatan rumah sakit dalam koordinasi *stakeholder*, utamanya Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung sebagai pemilik;
- 2) pengintegrasian kegiatan pelayanan, diklat dan pengembangan;
- 3) pengintegrasian seluruh kegiatan rumah sakit dalam sebuah sistem informasi manajemen rumah sakit yang handal (YBWSA RSI SA, 2011:48).

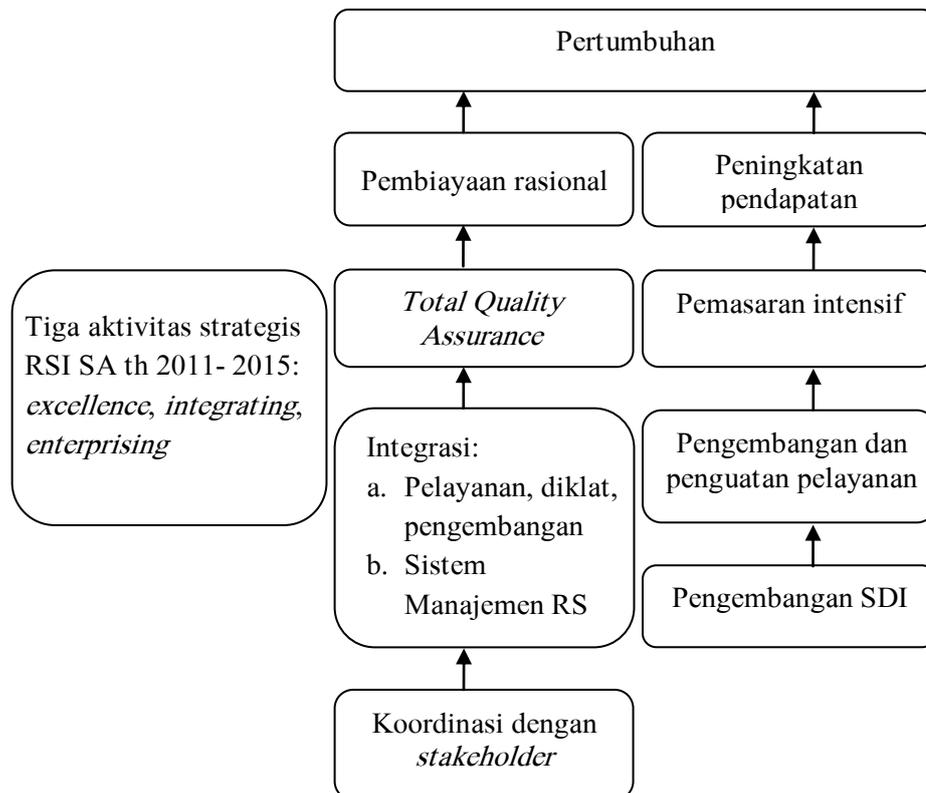
Direktur Keuangan dan Umum RSI SA Bapak H. Azhar Zainuri, SE. MM. menyatakan bahwa pengelolaan wakaf uang di RSI SA akan dilakukan seperti konsep pengelolaan surat berharga obligasi.⁷⁸ Dalam pengelolaan obligasi, keberadaan pemegang obligasi diwakili oleh wali amanat (*trustee*) yang bertindak sebagai pihak yang dapat dipercaya mewakili kepentingan para pemegang obligasi atau sekuritas hutang. Wali amanat mempunyai kewajiban mewakili pemegang obligasi dan surat hutang, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Wali amanat merupakan pihak yang secara profesional ditunjuk

⁷⁸ Wawancara pada hari Senin, 23 Juli 2012.

untuk melakukan pengawasan bagi kepentingan seluruh kreditur efek bersifat hutang (Inggrid, 2009:31).⁷⁹ Rancangan pengelolaan wakaf uang yang digagas YBWSA termasuk pengelolaan yang modern dan transparan, yang memberi ruang partisipasi luas bagi *stakeholder-stakeholder* wakaf.

Adapun langkah strategis pengembangan RSI SA 2011-2015 dengan memberdayakan wakaf uang dapat dilihat dalam skema sebagai berikut:

Gambar 4.1. Aktivitas strategis RSI Sultan Agung 2011 – 2015



Sumber: Azhar Zainuri, 2011:48.

⁷⁹ Perbedaan kemampuan melakukan pengawasan antar kreditur dapat dijumpai oleh keahlian wali amanat. Di samping itu penyebaran informasi menjadi lebih merata karena wali amanat akan memberitahu setiap perkembangan emiten kepada seluruh kreditur dalam waktu yang sama.

Meskipun skema di atas terkait dengan rencana pengembangan RSI SA dalam rentang waktu 2011-2015, tetapi prinsip-prinsip pengelolaan wakaf RSI SA terutama berhubungan dengan koordinasi dengan *stakeholder* sudah diimplementasikan sebelumnya pada pengelolaan RSI SA sebagai bagian aset wakaf di YBWSA. Menurut penuturan Direktur Keuangan dan Umum RSI SA Bapak H. Azhar Zainuri, SE. MM.,⁸⁰ pentingnya partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan RSI SA didasarkan atas alasan-alasan; (1) Adanya keterlibatan *stakeholder* merupakan salah satu pilar dalam *Good Corporate Governance* (GCG), sehingga bagi RSI SA yang berkomitmen menjadi lembaga publik yang bonafid, tidak ada alternatif lain kecuali harus mengimplementasikan prinsip-prinsip GCG. (2) Adanya pemahaman bahwa wakaf pada dasarnya merupakan bentuk dana publik yang diamanatkan masyarakat kepada pengelola. Maka sangat relevan apabila publik memiliki akses dalam pengelolaan wakaf.

Menguatkan hal tersebut, Direktur Utama RSI SA Bapak dr. H. Masyhudi, M.Apt. menyatakan bahwa sebuah organisasi bisa menjalankan visi dan misinya secara tepat apabila organisasi itu memiliki mekanisme organisasi yang baik. Dalam hal ini YBWSA yang mengelola wakaf berusaha mewujudkan RSI SA sebagai lembaga pelayanan publik yang mengedepankan *Good Clinical Governance*.⁸¹ Pernyataan Direktur Utama RSI SA tersebut selaras dengan format yang saat ini dikembangkan RSI SA sebagai rumah sakit pendidikan yang menerapkan *Good Clinical Government* dimana proses pelayanan diselenggarakan dengan prinsip *accountability, continuous quality improvement, high quality*

⁸⁰ Wawancara pada hari Senin, 23 Juli 2012.

⁸¹ Wawancara pada hari Senin, 23 Juli 2012.

standard, accessibility, dengan mengedepankan pelaksanaan program *Patient Safety* (Tim Buku 40 tahun RSI Sultan Agung, 2011:25).

Mekanisme pengembangan RSI SA yang menegaskan perlunya berkoordinasi dengan *stakeholder*, juga dipertegas oleh Sekretaris Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung Bapak. Dr. H. Didiek Ahmad Supadie, M.SI. yang menyatakan bahwa dalam pengelolaan wakaf uang untuk pengembangan RSI SA, YBWSA selalu mempertimbangkan *independent opinion* dari pihak-pihak dalam maupun luar, termasuk juga dalam hal ini adalah para *stakeholder*.⁸²

c. Keterwakilan

Dalam pengelolaan wakaf RS Roemani, masyarakat tidak dilibatkan dalam pengelolaan wakaf. Paling tidak ini berdasarkan alasan dari Kepala Tata Usaha di Kantor PDM Kota Semarang yang menyatakan bahwa Muhammadiyah (atau PDM Kota Semarang) yang nota bene sebagai organisasi massa dianggap sudah merepresentasikan berbagai kalangan di masyarakat, baik dari segi demografi, profesi, segmentasi dakwah, keilmuan, dan sebagainya.⁸³ Pandangan seperti itu mengakibatkan tidak adanya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani.

Alasan keterwakilan di atas tidak dapat dikatakan sebagai bentuk partisipasi. Bahkan dalam Tingkat Partisipasi Masyarakat yang dirumuskan oleh Sherry Arnstein sendiri (1969:217-221), model yang dilakukan oleh PDM Kota

⁸² Wawancara pada hari Senin, 11 Juni 2012.

⁸³ Wawancara dengan Bapak Bejo Paiman, Kepala Tata Usaha di Kantor PDM Kota Semarang. Wawancara Jum'at, 25 Mei 2012.

Semarang juga tidak ada rujukannya. Hal itu dikarenakan tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani.

d. Kepemimpinan

Fenomena yang menarik dalam keberhasilan pengelolaan wakaf di YBWSA dan MAS tidak bisa dilepaskan dari faktor kepemimpinan (*leadership*) di dua lembaga tersebut.

Faktor kepemimpinan di kedua lembaga tersebut sebenarnya tidak hanya terfokus pada satu figur saja, karena kenyataannya terdapat beberapa tokoh yang memiliki kapasitas kepemimpinan, dan memberi kontribusi bagi pengembangan pengelolaan wakaf di MAS dan YBWSA. Di MAS misalnya terdapat tokoh-tokoh seperti KH. Hanif Ismail, Lc., KH. Ali Mufiz, MPA., KH. Haris Shodaqoh, dan tokoh-tokoh muslim lainnya. Namun, dalam hal kepemimpinan di kedua lembaga wakaf tersebut terdapat sisi yang menarik, di mana YBWSA dan BPMAS sebagai bagian dari MAS dipimpin oleh sosok yang sama, yaitu Bp. Hasan Thoha. Maka tanpa bermaksud mendistorsi peran-peran kepemimpinan tokoh-tokoh yang lain, penelaahan faktor kepemimpinan yang dimaksudkan di sini terutama diarahkan pada figur Bp. Hasan Thoha yang merepresentasikan tokoh-tokoh yang memiliki komitmen di YBWSA dan BPMAS.

Salah satu fungsi pemimpin adalah memberikan arahan bagaimana tujuan organisasi akan dicapai. Selain itu pemimpin juga harus mampu memanfaatkan segala potensi yang ada untuk menunjang kepentingan dan tujuan organisasi. Menyadari jabatannya sebagai Ketua YBWSA dan BPMAS, Bp. Hasan Thoha berusaha mengoptimalkan potensi yang dimiliki dua lembaga wakaf tersebut baik

aset maupun SDM. Bp. Hasan Thoha juga mengarahkan bagaimana aset wakaf Sultan Agung maupun MAS dapat dijaga, diberdayakan, dan didistribusikan sesuai dengan peruntukannya.

Di samping itu peran kepemimpinan di YBWSA dan BPMAS juga tampak efektif dalam mendorong penataan kelembagaan, khususnya dalam hal perlunya partisipasi *stakeholder*. Meskipun dalam konteks perwakafan kedudukan lembaga YBWSA dan BPMAS berbeda, di mana YBWSA bertindak sebagai *nāzīr*, sedangkan BPMAS bertindak sebagai *mauqūf ‘alaih*, tapi sejauh yang diamati, kepemimpinan di YBWSA dan BPMAS memberi pengaruh yang berarti dalam pengelolaan wakaf.

Perbedaan kedudukan dua lembaga wakaf yang dipimpin oleh Bp. Hasan Thoha menjadi benang merah antara peran kepemimpinan dan sejauhmana memberikan dorongan bagi munculnya partisipasi *stakeholder* perwakafan di YBWSA dan BPMAS. Untuk mengetahui pengaruh kepemimpinan terhadap adanya partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di kedua lembaga tersebut, dapat dilihat dari eksistensi kedua lembaga wakaf YBWSA dan BPMAS yang memiliki kedudukan yang berbeda.

Bp. Hasan Thoha dalam pengelolaan wakaf yang dilakukan YBWSA bertindak selaku Ketua YBWSA. Ia begitu memberi perhatian perlunya ruang partisipasi bagi *stakeholder*. Pengelolaan wakaf yang partisipatif tersebut menunjukkan bahwa YBWSA sebagai *nāzīr* sangat responsif terhadap aspirasi dan hak yang dimiliki oleh *stakeholder*.

Bp. Hasan Thoha pada saat memimpin YBWSA sebagai *nāzīr* dalam mengelola wakaf, memberikan ruang partisipasi kepada *stakeholder*, maka pada

saat yang sama muncul pula kesadaran pada Badan Pengelola Masjid Agung Semarang (BPMAS) selaku *mauqūf* 'alaih bahwa selama ini hak-hak mereka diabaikan oleh *nāzir* BKM Kota Semarang dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS. Kesadaran tersebut pada akhirnya mendorong BPMAS bersinergi dengan pihak-pihak lain yang terkait untuk melakukan pengawasan dan pada akhirnya menuntut BKM Kota Semarang untuk mengalihkan pengelolaan wakaf dari BKM Kota Semarang kepada BPMAS.

Performance YBWSA dan BPMAS di atas tidak dapat dilepaskan dari landasaan idiil berupa pedoman yang ditetapkan oleh Bp. Hasan Thoha dalam memotivasi pengelola di YBWSA dan BPMAS. Ada tiga pertanyaan fundamental yang disampaikan kepada pengelola YBWSA dan BPMAS, yaitu: “*untuk apa kita di sini*”, “*harus bagaimana kita di sini*”, dan “*akan dibawa kemana wakaf ini*”. Pertanyaan-pertanyaan tersebut menentukan sikap pengelola dalam bertindak dan mengarahkan pada tujuan pengelolaan wakaf yang hendak dicapai.⁸⁴

Munculnya kesadaran partisipasi *stakeholder* di YBWSA dan MAS bukan merupakan suatu kebetulan, melainkan lahir dari sebuah perilaku manajemen yang tepat dalam membangun relasi dengan pihak-pihak yang terkait (*stakeholder*). Kondisi organisasi seperti itu hanya dapat diwujudkan oleh kepemimpinan yang efektif.

Kepemimpinan yang efektif harus menjadi inspirasi dan arahan terhadap semua aktifitas dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi. Tanpa kepemimpinan yang efektif, relasi antara tujuan setiap pegawai dan tujuan organisasi mungkin

⁸⁴ Wawancara dengan Bp. Hasan Thoha pada hari Jum'at, 7 Desember 2012.

lemah. Keadaan ini mengakibatkan situasi dimana pegawai bekerja semata-mata demi mencapai tujuan pribadinya, sehingga aktifitas organisasi menjadi tidak efisien dalam mencapai tujuannya. Karena itu kepemimpinan menjadi hal penting dalam keberhasilan organisasi. Kepemimpinan yang efektif merupakan karakter umum pada organisasi yang berhasil.

2. Dasar Partisipasi yang Berasal dari *Stakeholder*

a. Alasan profesi

Profesi atau pekerjaan dapat mendorong seseorang untuk berpartisipasi dalam aktifitas-aktifitas di masyarakat. Partisipasi dalam suatu kegiatan dapat dikarenakan karena dukungan dari profesinya. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Agus Fathuddin Yusuf seorang tokoh wartawan senior harian Suara Merdeka yang mengangkat pemberitaan ke publik mengenai persoalan hilangnya wakaf *bandha* MAS. Profesinya sebagai jurnalis memberikan dorongan untuk berpartisipasi dalam persoalan wakaf *bandha* MAS. Peran yang dilakukannya dalam persoalan *bandha* MAS, bukan saja ikut melakukan advokasi pengembalian wakaf *bandha* masjid yang hilang, tetapi juga terlibat dalam usaha pengalihan pengelolaan dari BKM Kota Semarang ke BPMAS.

Bagi Agus, nilai kepuasan seorang jurnalis adalah ketika ia dapat merubah sesuatu yang tidak pada tempatnya menjadi lebih baik. Melalui kekuatan media yang dimilikinya, kesalahan tersebut akhirnya dapat diperbaiki. Agus menganalogikan ketika ada jalan rusak, kebanyakan orang mungkin hanya bisa menggerutu tanpa bisa berbuat banyak. Namun, bagi seorang jurnalis dengan kemampuan yang dimilikinya, keadaan jalan yang rusak itu akan

dipublikasikannya dan mendorong kepada pihak otoritas untuk memperbaikinya. Pada akhirnya ketika jalan tersebut diperbaiki, maka disitulah ia merasa profesinya dapat berguna bagi masyarakat.

Pada saat akan mengangkat persoalan hilangnya wakaf *bandha* MAS ke surat kabar, Agus membuat skenario langkah-langkah yang akan dilakukannya. *Pertama*, mendeskripsikan masalah-masalah apa yang sedang terjadi, meliputi; bagaimana kejadian yang terkait dengan BKM, dan apa yang sudah dilakukan Tjipto. *Kedua*, memprediksikan *out put* apa yang akan dicapai, dan hasil yang akan terjadi seperti apa. *Ketiga*, menetapkan target utama; bahwa *bandha* masjid harus kembali.⁸⁵ Langkah-langkah tersebut menjadi strategi ketika membuat pemberitaan agar dapat mempengaruhi opini publik, dan pada akhirnya dapat mengembalikan wakaf *bandha* MAS.

b. Alasan keagamaan dan sosial

Faktor keagamaan atau keislaman menjadi pemicu dominan yang memotivasi para *stakeholder* untuk berpartisipasi dalam pengelolaan wakaf. Hal ini dikarenakan wakaf merupakan institusi keislaman, yang berhubungan dengan kepentingan umat Islam pula. *Stakeholder* lembaga-lembaga wakaf pada umumnya adalah orang-orang atau institusi yang beridentitaskan keislaman, yang termotivasi oleh alasan-alasan agama. Ketika mereka dihadapkan pada pengelolaan wakaf, maka ada dorongan untuk terlibat dalam pengelolaan wakaf milik umat ini. Demikian pula dengan kaidah-kaidah sosial yang juga memberi dorongan kepada *stakeholder* untuk berpartisipasi.

⁸⁵ Wawancara dengan Bp. Agus Fathuddin Yusuf pada hari Sabtu, 25 Februari 2012.

Partisipasi para *stakeholder* terlibat dalam pengelolaan wakaf dikarenakan adanya keterpanggilan ajaran agama, yang menekankan agar seseorang harus menaruh kepedulian terhadap lingkungan sosialnya. Kaidah-kaidah sosial dan agama mengharapkan seseorang peduli pada lingkungannya, tidak bersikap apatis karena keberadaan seseorang pada dasarnya merupakan bagian dari masyarakat.

Pada sisi yang lain pada saat mereka mengetahui ada persoalan atau penyelewengan pengelolaan wakaf, mereka juga berusaha untuk meluruskan kesalahan yang ada itu. Menurut mereka, pelanggaran terhadap amanat umat merupakan bentuk kemungkaran yang harus diluruskan seperti dalam pernyataan sebuah Hadits. Redaksi *bi yadīh* dalam Hadits tersebut berarti menggunakan kekuatan yang dimiliki oleh orang yang terpanggil untuk merubah kemungkaran dengan kemampuan yang dimilikinya. Bagi Agus Fathuddin Yusuf, pesan Hadits tersebut dapat dimaknai bahwa bagi insan jurnalistik seperti dirinya, penggunaan kekuatan itu berarti dapat memanfaatkan media sebagai sarana untuk menyampaikan kritik dan perbaikan atas penyelewengan yang terjadi.⁸⁶

Partisipasi *stakeholder* adakalanya didorong oleh tindakan yang dilakukan pihak lain, yang memotivasi *stakeholder* berperan serta dalam persoalan tersebut. Dalam kaitan dengan persoalan ini adalah munculnya partisipasi *stakeholder* karena tidak berfungsinya peran *nāzīr* wakaf.

Gambaran dari hal di atas misalnya terjadi pada partisipasi *stakeholder* dalam pengawasan dan pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS. Secara umum *stakeholder* wakaf *bandha* MAS berpandangan bahwa BKM Kota

⁸⁶ Wawancara pada hari Sabtu, 25 Pebruari 2012.

Semarang sebagai *nāẓir* tidak menjalankan fungsinya secara professional dan amanah dalam menjaga dan mengelola wakaf *bandha* MAS.

Menurut KH. Drs. Ali Mufiz, MPA. dalam mengelola wakaf, BKM tidak bisa menjalankan kewajibannya. Dalam hal penjagaan, BKM Kota Semarang dinilai tidak hati-hati sehingga wakaf *bandha* MAS yang luasnya 119 Ha hilang dengan dalih tukar guling. Sedangkan dalam hal pengelolaan tanah wakaf, *nāẓir* dinilai tidak berupaya secara serius dan profesional memberdayakan tanah wakaf, sehingga selama dalam pengelolaan BKM, tanah wakaf *bandha* MAS tidak menghasilkan keuntungan yang signifikan.

Wakil Sekretaris BPMAS Muhaimin, mengakui bahwa sejak mendapatkan legitimasi dari KMA Nomor 92 Tahun 1962, BKM tidak menjalankan tugasnya sebagai *nāẓir* dengan baik. Selama waktu itu tidak ada perkembangan berarti dalam pengelolaan wakaf, bahkan banyak diantara asset tanah wakaf yang hilang. Hal itu menjadi alasan utama adanya demonstrasi-demonstrasi yang pernah dilakukan bersama masyarakat yang lain untuk mengadvokasi hilangnya wakaf *bandha* MAS akibat tukar guling yang bermasalah. Di samping itu, terlantarnya asset wakaf *bandha* MAS selama bertahun-tahun mendasari BPMAS untuk mengambil alih pengelolaan sebagian wakaf *bandha* MAS.⁸⁷

Menurut KH. Ali Mufiz pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS dari BKM Kota Semarang kepada BPMAS, dinilai hanya merupakan “*pepesan kosong*” atau tidak ada artinya sama sekali. Sebab, ketika salah satu tanah wakaf akan diberdayakan dengan jalan dibangun Pasar Agro Mas, rencana pembangunan pasar itu tidak pernah terwujud. Hal itu karena investor tidak ingin

⁸⁷ Wawancara pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

berspekulasi, sebab, investor tahu bahwa penyerahan pengelolaan sebagian wakaf *bandha* MAS tidak dilakukan oleh BKM Pusat, melainkan hanya BKM Kota Semarang.⁸⁸ Hal itu berarti tetap ada penilaian dari investor bahwa dalam pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS masih lemah legitimasi yuridisnya.

Partisipasi *stakeholder* yang dimotivasi oleh faktor agama, menunjukkan eksistensi agama yang berperan dalam kehidupan sosial. Dalam realitasnya, selain dipahami sebagai sistem kepercayaan kepada Tuhan, agama juga dipahami sebagai sistem nilai di dalam kehidupan sosial. Agama membimbing masyarakat dalam menciptakan ketentraman dan kedamaian kehidupan sosial melalui aturan-aturan yang ada di dalamnya.

Joseph S. Roucek dalam Soerjono Soekanto (2002:205), menjelaskan bahwa fungsi kritik profetik pada agama sangat terkait dengan sistem pengendalian sosial (*social control*) di masyarakat. Pengendalian sosial meliputi semua proses, baik yang direncanakan maupun tidak, mengajak, bersifat mendidik, atau memaksa masyarakat untuk mentaati kaidah dan nilai sosial yang berlaku.

Nāzīr yang tidak menjalankan kewajiban-kewajibannya, atau bahkan menyalahgunakan kewenangannya dalam mengelola wakaf, dalam konteks tersebut, dinilai sebagai bentuk pelanggaran terhadap kaidah-kaidah agama maupun sosial. Menurut mereka,⁸⁹ pengabaian tanggung-jawab atau

⁸⁸ Wawancara dengan Bapak KH. Drs. Ali Mufiz, MPA. Ketua Yayasan MAJT, mantan Ketua MUI Jateng, mantan Wagub dan Gubernur Jateng. Wawancara pada Selasa, 15 Mei 2012.

⁸⁹ KH. Ali Mufiz, Muhaimin, Azhar Zaenuri, dan Wartono menyatakan hal yang senada bahwa *nāzīr* harus bersungguh-sungguh dalam menjaga dan mengamalkan amanat dari umat dalam mengelola wakaf.

penyalahgunaan kewenangan oleh *nāzīr* wakaf memiliki konsekwensi hukum dan dosa yang berdimensi dunia dan akhirat.

Adanya faktor agama sebagai salah satu pemicu partisipasi juga ditandai oleh keterlibatan para pelaku partisipasi yang nota bene terdiri dari komunitas muslim. Partisipan-partisipan dalam rangkaian kegiatan perencanaan, pengelolaan, maupun pengawasan pengelolaan wakaf di tiga lembaga RS Roemani, YBWSA, dan MAS, adalah orang-orang atau institusi-institusi yang beridentitaskan keislaman.

c. Alasan pemenuhan hak

Menurut para pasien RSI SA yang berkedudukan sebagai *stakeholder*, mereka memberikan usulan dan saran kepada RSI SA karena mengharapkan mendapatkan pelayanan yang baik. Para pasien tersebut memberikan saran berkaitan dengan pelayanan yang dirasakan kurang optimal, misalnya berkaitan dengan perawatan dan penataan lahan parkir. Usulan yang diberikan ia lakukan dengan menulis saran di kotak saran yang disediakan pihak rumah sakit.⁹⁰ Pada kasus yang sama, *stakeholder* RSI SA memberikan masukan perbaikan secara langsung kepada pihak manajemen.⁹¹

Alasan yang mendorong keduanya memberikan saran-saran kepada pihak manajemen RSI SA, karena menurut keduanya sebagai pasien merasa berhak mendapatkan pelayanan yang maksimal dari RSI SA. Di samping itu tujuan dari

⁹⁰ Wawancara dengan Bp. Ahmad Syafi'i keluarga pasien yang berobat di RSI SA. Wawancara pada hari Senin, 23 Juli 2012.

⁹¹ Wawancara dengan Bp. dr. H. Mashudi, AM., M.Kes. Direktur RSISA. Wawancara pada Senin, 23 Juni 2012.

saran yang mereka sampaikan, agar RSI SA menjadi lembaga pelayanan publik yang memiliki komitmen dalam menjaga kualitas pelayanan kepada masyarakat.

C. Bentuk Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan

1. Partisipasi di Lembaga Wakaf

Pada sub bab ini akan dikaji mengenai bentuk-bentuk partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan perwakafan di tiga lembaga wakaf, yakni RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS). Pada bagian awal akan dideskripsikan mengenai bentuk-bentuk partisipasi *stakeholder* dalam tahap perencanaan (pengambilan keputusan), pelaksanaan, pengambilan manfaat, dan pengawasan perwakafan di tiga lembaga wakaf. Kemudian pada bagian selanjutnya akan dilakukan analisis terhadap partisipasi *stakeholder* di tiga lembaga tersebut. Pemaparan mengenai bentuk partisipasi *stakeholder* dilakukan dengan mendeskripsikan peristiwa-peristiwa yang berkaitan dengan peran-peran apa yang dilakukan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf. Dari pemaparan itu kemudian akan dapat diketahui, apakah dalam keseluruhan proses pengelolaan wakaf terdapat partisipasi ataukah tidak.

Menurut pendapat Cohen dan Uphoff (1980:8), partisipasi dikelompokkan dalam empat bentuk yaitu: (a) partisipasi dalam pengambilan keputusan, (b) partisipasi dalam pelaksanaan, (c) partisipasi pengambilan manfaat, dan (d) partisipasi dalam evaluasi atau pengawasan. Selanjutnya partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan perwakafan di tiga lembaga akan dilihat berdasar pengelompokkan partisipasi sebagaimana dirumuskan oleh Cohen dan Uphoff.

a. **RS Roemani**

Bentuk-bentuk partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani dapat dilihat dalam hal-hal sebagai berikut:

1) *Wāqif*

Pendirian RS Roemani berawal dari keinginan H Roemani untuk menyantuni anak yatim agar dapat hidup lebih layak. Dari keinginan itu segera H Roemani merealisasikan pendirian rumah sakit yang tujuannya untuk membiayai anak yatim di PAY secara rutin dan pengembangan rumah sakit. Sikap ikhlas semata mengharap ridha Allah SWT nampak dari tindakan-tindakan H Roemani. Misalnya H Roemani tidak pernah mau tahu berapa biaya yang sudah dikeluarkannya. Ia selalu menyobek kwitansi biaya pembangunan rumah sakit, karena khawatir apabila mengetahuinya menyebabkan ia tidak ikhlas (Sa'di Zen Noor, 2005:13-14).

Sikap tulus H Roemani tersebut ditularkan kepada putra-putrinya agar mereka juga bersikap ikhlas beramal dalam kaitan dengan pembangunan rumah sakit wakaf itu (Sa'di Zen Noor, 2005:13-14). Menurut penuturan Prof Dr Yusuf Suyono, salah seorang Pimpinan Tiga Belas Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Jawa Tengah Periode 2010-2015, H Roemani adalah orang yang sangat ikhlas, ia selalu *mewanti-wanti* agar putra-putrinya tidak mengambil sedikitpun dari hasil pengelolaan rumah sakit itu, meskipun mereka sedang dalam keadaan kekurangan.⁹² Uraian di atas menunjukkan sikap keikhlasan H Roemani dalam mewakafkan harta miliknya untuk pembangunan RS Roemani. Keterlibatan H Roemani dalam proses pembangunan rumah sakit semata-mata dimotivasi oleh

⁹² Wawancara dengan Prof Dr Yusuf Suyono, Pimpinan Tiga Belas Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Jawa Tengah Periode 2010-2015. Wawancara Senin, 2 November 2015.

semangat agar keberadaan rumah sakit segera teralisir dan dapat digunakan sebagai sumber ekonomi dalam menyantuni anak-anak yatim di PAY. Demikian kuatnya keinginan itu, hingga ketika H Roemani dalam keadaan sakit, ia masih sempat menunggui proses pembangunan rumah sakit tersebut (Sa'di Zen Noor, 2005:14).

Partisipasi *wāqif* di dalam pengelolaan wakaf RS Roemani memperlihatkan adanya partisipasi dalam beberapa tahap pemberdayaan wakaf. Partisipasi *wāqif* tersebut dilakukan dalam hal perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan wakaf rumah sakit. *Wāqif* yang terlibat dalam pemberdayaan tersebut adalah H Roemani yang mewakafkan bangunan dan perlengkapan-perengkapan medis rumah sakit. H Roemani setelah menyatakan ikrar wakaf kepada *nāzir* tidak berhenti dalam memberikan kepedulian kepada rumah sakit. Ia masih melakukan peran-peran dalam memajukan rumah sakit sebagai upaya menyantuni anak yatim.

Peran penting yang dilakukan oleh H. Roemani adalah keterlibatannya dalam pengambilan keputusan-keputusan di PDM Kota Semarang tentang rencana pembangunan rumah sakit. Keinginan H. Roemani untuk membangun rumah sakit selaras dengan program PDM Kota Semarang. Hal tersebut menempatkan kedudukan H. Roemani sebagai *wāqif* yang memiliki hak istimewa untuk terlibat dalam pengelolaan wakaf, sehingga tidak mengherankan apabila dalam proses pembangunan rumah sakit wakaf tersebut, H. Roemani memiliki andil dalam menentukan realisasi rumah sakit dalam proses perencanaan maupun pengambilan keputusan. Partisipasi H. Roemani diwujudkan dalam peran sertanya baik berupa non material maupun material. Partisipasi non material

misalnya dalam bentuk penyampaian usul, saran yang diajukan H. Roemani dalam pengembangan rumah sakit. PDM Kota Semarang sendiri mengakomodasi atas peran yang dilakukan H. Roemani.⁹³

Sementara partisipasi *wāqif* secara material dalam masalah pengelolaan rumah sakit, diperlihatkan dengan kesediaan H. Roemani masih memberikan subsidi biaya operasional rumah sakit, terutama pada masa awal-awal. Pemberian bantuan biaya pengelolaan dilakukan H. Roemani karena menyadari pemasukan rumah sakit belum memadai. Padahal operasional rumah sakit tentu membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Namun dalam waktu tiga bulan, pengurus PDM meminta kepada H. Roemani agar subsidi dihentikan, karena rumah sakit sudah dapat membiayai pengelolaannya (Sa'di Zen Noor, 2005:16).

Jadi, dalam kasus wakaf RS Roemani, peran *wāqif* tidak berhenti setelah melakukan ikrar dan menyerahkan aset wakaf saja. Lebih dari itu, *wāqif* masih melakukan partisipasi dalam masalah perencanaan dan pengelolaan wakaf. *Wāqif* tidak sekedar menyerahkan tanggung-jawab pengelolaan wakaf kepada *nāzīr*. Dengan keterlibatan tersebut, secara tidak langsung *wāqif* juga dapat memastikan apakah penggunaan dan peruntukan benda wakaf yang ia dermakan sudah sesuai dengan maksud atau tujuan dia berwakaf atau tidak. Peran-peran semacam ini sekaligus merupakan bentuk pengawasan (*controlling*) yang dilakukan oleh pemangku kepentingan, sebagai salah satu tahap yang amat penting dalam manajemen organisasi.

Keterlibatan H. Roemani dalam perencanaan dan pengelolaan wakaf rumah sakit menunjukkan adanya keinginan dua belah pihak antara pihak PDM Kota

⁹³ Wawancara dengan Bp. Bapak Bejo Paiman, Kepala Tata Usaha di Kantor PDM Kota Semarang. Wawancara Jum'at, 25 Mei 2012.

Semarang selaku *nāzīr* dengan *wāqif* untuk bekerjasama. Pemberian akses bagi *wāqif* dalam pengelolaan benda wakaf diidentikkan dengan posisi pemegang saham yang melakukan investasi di perusahaan. Atas investasi yang dilakukan, pemegang saham akan memperoleh *dividen* atau *capital gains* dari perusahaan (Sony Warsono, 2009:32.). Pola hubungan saling menguntungkan ini terjadi karena perusahaan telah mendapatkan modal (*capital*), dan sebagai kewajibannya perusahaan harus memperhatikan investor selaku *stakeholder*. Namun, dalam wakaf yang memiliki perbedaan sistem dengan perusahaan komersial, *wāqif* yang sudah memberikan harta benda miliknya tidak memperoleh imbalan apapun yang berifat materiil dari pemanfaatan wakaf, maka sudah semestinya apabila hak-hak *wāqif* dalam mengakses pengelolaan wakaf harus lebih diperhatikan.

Lebih lanjut PDM Kota Semarang selaku *nāzīr* juga memberi akses kepada H. Roemani selaku *wāqif* untuk mengetahui mengapa, bagaimana, dan apa alasan satu kebijakan dibuat. Pelibatan model seperti itu (Bamualim dan Najib, 2005:188), merupakan cara yang memungkinkan *wāqif* dapat mengetahui apakah pengelolaan benda wakaf yang diberikannya telah didayagunakan secara benar.

Jadi, dalam kasus wakaf RS Roemani, peran *wāqif* tidak berhenti setelah melakukan ikrar dan menyerahkan asset wakaf saja. Lebih dari itu, *wāqif* masih melakukan partisipasi dalam masalah perencanaan dan pengelolaan wakaf. *Wāqif* tidak sekedar menyerahkan tanggung-jawab pengelolaan wakaf kepada *nāzīr*. Dengan keterlibatan tersebut, secara tidak langsung *wāqif* juga dapat memastikan apakah penggunaan benda wakaf yang dikeluarkan sudah sesuai dengan maksud atau tujuan dia berwakaf.

2) *Mauqūf ‘alaih*

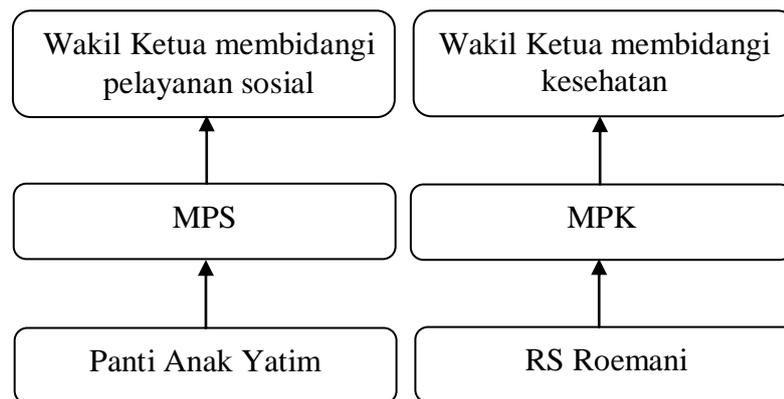
Berdasar pada akta ikrar wakaf yang dilakukan oleh H. Roemani, maka Panti Anak Yatim (PAY) menjadi salah satu *mauqūf ‘alaih* wakaf RS Roemani. Dalam pengelolaan wakaf RS Roemani yang dilakukan PDM Kota Semarang, PAY sebagai *mauqūf ‘alaih* tidak dilibatkan secara langsung dalam pengelolaan wakaf RS Roemani. Menurut Kepala TU PDM Kota Semarang Bapak Bejo Paiman,⁹⁴ tidak dilibatkannya *mauqūf ‘alaih* karena dalam penanganan amal usaha di Muhammadiyah sudah ada lembaga yang menangani sesuai dengan bidangnya. Dalam hal ini RS Roemani sebagai salah satu bentuk amal usaha Muhammadiyah, pengelolaannya sudah diserahkan kepada Tim Manajemen RS Roemani melalui pembinaan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga di atasnya.

Berdasarkan keputusan Mukhtamar Muhammadiyah ke-46 di Yogyakarta pada tahun 2010, rumah sakit sebagai salah satu amal usaha Muhammadiyah secara organisatoris berada di bawah koordinasi Majelis Pelayanan Kesehatan (MPK). Sementara MPK berada di bawah koordinasi Wakil Ketua PDM yang membidangi masalah kesehatan. Sedangkan Panti Anak Yatim (PAY) berada di bawah koordinasi Majelis Pelayanan Sosial (MPS). MPS sendiri berada di bawah koordinasi Wakil Ketua PDM yang membidangi masalah sosial. Dari pengaturan itu, secara struktural hubungan antara RS Roemani dan PAY terpisah sesuai dengan bidang-bidang lembaga yang menanganinya. Keputusan Mukhtamar Muhammadiyah ke-46 di atas sama dengan Keputusan Mukhtamar

⁹⁴ Wawancara dengan Bp. Bapak Bejo Paiman, Kepala Tata Usaha di Kantor PDM Kota Semarang. Wawancara Jum'at, 25 Mei 2012.

Muhammadiyah ke-44 dalam hal pemisahan pengelolaan dua amal usaha di atas. Hubungan tersebut digambarkan dalam skema berikut ini.⁹⁵

Gambar 4.2. Jalur koordinasi RS Roemani dan PAY PDM Kota Semarang
Periode Muktamar ke-44 dan ke-46



Sumber: Wartono, Sabtu, 14 April 2012

Struktur organisasi antara PAY dan RS Roemani di atas memperlihatkan antara kedua lembaga tidak mempunyai hubungan koordinatif, sehingga dari skema tersebut terlihat tidak adanya partisipasi langsung PAY selaku *stakeholder* dalam pengelolaan RS Roemani. Karena garis koordinasi dua lembaga tersebut (PAY dan RS Roemani) memang berbeda.

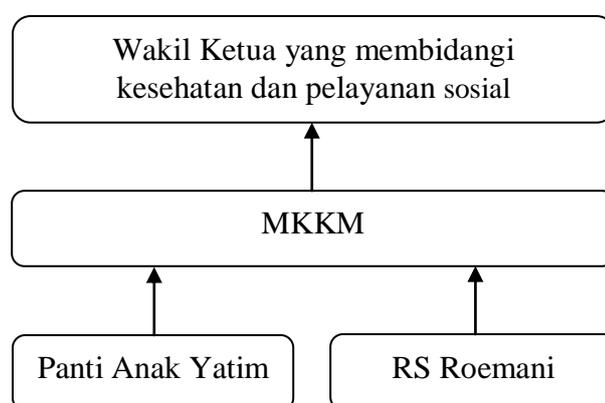
Adanya partisipasi PAY sebagai *mauqūf ‘alaih* dilakukan secara tidak langsung melalui lembaga yang membawahi keberadaan PAY. Hal ini tergambar pada struktur keputusan Muktamar Muhammadiyah ke-45 pada tahun 2005 yang menetapkan bahwa antara RS Roemani dan PAY berada dalam koordinasi majlis

⁹⁵ Wawancara dengan Bapak Wartono, Ketua Majelis Pelayanan Sosial (MPS) PDM Kota Semarang pada hari Kamis, 1 Nopember 2012.

yang sama yakni Majelis Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat (MKKM). Majelis ini adalah lembaga dalam struktur organisasi Muhammadiyah yang melakukan pelayanan kesehatan dan sosial kepada umat. Adapun contoh pelayanan MKKM dalam bidang kesehatan difokuskan pada pengelolaan amal usaha berupa rumah sakit, sedangkan contoh pelayanan MKKM dalam bidang pelayanan sosial difokuskan pada pengelolaan Panti Anak Yatim (PAY).

Hubungan antara RS Roemani dan PAY pada saat masih berada dalam koordinasi MKKM digambarkan dalam skema berikut ini:

Gambar 4.3. Jalur koordinasi RS Roemani dan PAY PDM Kota Semarang
Periode Muktamar ke-45



Sumber: Wartono, Sabtu, 14 April 2012

Partisipasi *stakeholder mauqūf ‘alaih* dalam pengelolaan RS Roemani pada masa keputusan Muktamar Muhammadiyah ke-45 dilakukan oleh pengurus

Majlis Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat (MKKM).⁹⁶ Pengurus MKKM sering mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada PDM Kota Semarang dan manajemen RS Roemani mengenai distribusi subsidi yang diberikan oleh PDM Kota Semarang dari hasil pengelolaan RS Roemani kepada PAY. Pengurus MKKM juga menyampaikan usulan kepada PDM Kota Semarang dan manajemen RS Roemani agar subsidi kepada PAY dapat ditingkatkan jumlahnya. Usulan-usulan dari pihak MKKM tersebut kemudian dikabulkan oleh PDM Kota Semarang dan manajemen RS Roemani.⁹⁷

Partisipasi berupa penyampaian usulan dan pengajuan pertanyaan oleh pengurus MKKM kepada PDM Kota Semarang maupun manajemen RS Roemani, pada prinsipnya merupakan bentuk partisipasi *stakeholder* dalam menyampaikan aspirasi dan kebutuhan PAY selaku *mauqūf ‘alaih*, kepada PDM Kota Semarang selaku *nāzir* wakaf. Partisipasi yang dilakukan PAY selaku *mauqūf ‘alaih* merupakan bentuk partisipasi tidak langsung, karena PAY tidak mengajukan usulan atau pertanyaan secara langsung kepada PDM Kota Semarang atau RS Roemani, melainkan diwakili oleh MKKM yang menjadi *leading sector* pengelolaan PAY.

⁹⁶ MKKM adalah majlis yang berada dalam struktur organisasi Muhammadiyah yang bergerak dalam pelayanan kesehatan dan sosial. Di tingkat PDM Kota Semarang dalam pelayanan kesehatan, MKKM membawahi RS Roemani, sedangkan dalam pelayanan sosial MKKM membawahi PAY. Struktur organisatoris tersebut memungkinkan MKKM memiliki kewenangan mewakili dan bertindak atas nama lembaga yang diwakilinya. Wawancara dengan Bapak Wartono, Ketua Majelis Pelayanan Sosial (MPS) PDM Kota Semarang pada hari Sabtu, 14 April 2012.

⁹⁷ PAY selain mendapat subsidi bulanan, juga mendapat Sisa Hasil Usaha (SHU) pengelolaan RS Roemani. Subsidi diberikan setiap bulan, sedang SHU diberikan setiap satu tahun sekali. Ketentuan mengenai SHU untuk PAY didasarkan pada SK PDM Kota Semarang Nomor: 446/III/B/P.10/2001. Lihat Laporan Auditing oleh Lembaga Pembinaan dan Pengawasan Keuangan (LPPK) PDM Kota Semarang Tahun 2009, hal. 4.

Sedangkan dalam pendistribusian Sisa Hasil Usaha (SHU) pengelolaan RS Roemani pada setiap tahunnya, tidak ada partisipasi dari *mauqūf ‘alaih*. Penentuan pembagiannya merupakan kebijakan PDM Kota Semarang, sedangkan pihak PAY, MPK maupun MPS tidak terlibat dalam masalah ini (Noor, 2005:16-17).⁹⁸

Adanya perbedaan tingkat partisipasi dari lembaga yang mewakili keberadaan *mauqūf ‘alaih*, menunjukkan bahwa perubahan struktur organisasi Muhammadiyah di tingkat PDM berpengaruh terhadap partisipasi yang dilakukan oleh *stakeholder*. Pada saat struktur organisasi antara RS Roemani dan PAY masih menyatu di bawah koordinasi MKKM, memungkinkan munculnya partisipasi dari *mauqūf ‘alaih*. Tetapi pada saat struktur organisasi antara RS Roemani dan PAY dipisahkan, di mana RS Roemani di bawah MPK dan PAY di bawah MPS, maka kesempatan untuk melakukan partisipasi itu menjadi kecil atau tidak ada.

3) Pemerintah

Sebagai lembaga yang bergerak dalam bidang pelayanan kesehatan, RS Roemani memiliki hubungan dengan Kementerian Kesehatan sebagai lembaga yang melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan rumah sakit. Hubungan koordinatif itu berjalan dengan baik, bahkan beberapa kali RS

⁹⁸ Pengelolaan aset wakaf yang dilakukan oleh manajemen RS Roemani mendatangkan keuntungan yang disebut Sisa Hasil Usaha (SHU). Keuntungan tersebut disalurkan ke PAY untuk memfasilitasi kehidupan dan pendidikan anak-anak yatim, serta untuk pengembangan RS Roemani seperti diamanatkan dalam ikrar wakaf. Di samping itu, SHU juga digunakan untuk pengembangan dakwah dan organisasi.

Roemani mendapat penghargaan atas prestasinya dalam bidang pelayanan kesehatan (LPPK, 2009:2).

Namun dalam hal pengelolaan wakaf RS Roemani, partisipasi pemerintah terlihat tidak berjalan. Kesimpulan ini didasarkan dari rendahnya komunikasi dan interaksi antara Kantor Kementerian Agama (Kemenag) Kota Semarang dengan PDM Kota Semarang. Menurut Kepala Seksi Penyelenggara Zakat dan Wakaf (Garazawa) Kemenag Kota Semarang Ibu Chuwaisoh, bahwa Kemenag tidak pernah terlibat dalam pengelolaan wakaf RS Roemani, baik dalam bidang pembinaan maupun pengawasan.

Peran pasif dari Kemenag Kota Semarang untuk melakukan pembinaan maupun pengawasan wakaf RS Roemani, dikarenakan PDM sendiri tidak pernah melaporkan wakaf RS Roemani yang dikelolanya. Menurut Kepala Seksi Garazawa Kemenag Kota Semarang, kemungkinan *nāzīr* RS Roemani tidak melaporkan karena: (1) tidak ada kepentingan pada diri *nāzīr*, (2) belum ada aturan yang mengharuskan *nāzīr* melaporkan.⁹⁹

Pernyataan Kepala Seksi Garazawa Kemenag Kota Semarang di atas diperkuat oleh Ibu Gadis Shofiah Kepala Seksi Garazawa Kemenag Kanwil Jawa Tengah. Menurut Ibu Gadis, lembaga wakaf (*nāzīr*) yang melaporkan kepada Kemenag hanya lembaga wakaf (*nāzīr*) yang mendapat bantuan pengelolaan wakaf dari pemerintah. Sedangkan lembaga wakaf yang tidak mendapatkan bantuan dari pemerintah, tidak akan melaporkan pengelolaannya kepada

⁹⁹ Wawancara dengan Ibu Chuwaisoh Kepala Seksi Garazawa Kemenag Kota Semarang pada hari Senin, 26 Maret 2012.

Kemenag.¹⁰⁰ Dalam hal ini RS Roemani termasuk wakaf yang tidak mendapatkan bantuan dari pemerintah, sehingga barangkali RS Roemani tidak merasa ada kewajiban melaporkan pengelolaan wakaf ke Kemenag.

Pernyataan pihak kemenag tersebut dibenarkan oleh pihak PDM Kota Semarang selaku *nāzīr*, bahwa dalam mengelola wakaf RS Roemani, PDM tidak pernah melibatkan pihak pemerintah.¹⁰¹ Keterlibatan pemerintah hanya dalam masalah kesehatan sesuai dengan bidang yang ditangani RS Roemani, sebagaimana telah diuraikan di atas.

Tidak adanya koordinasi antara PDM dan Kemenag Kota Semarang tersebut dikuatkan oleh Bp. Wartono selaku Ketua Majelis Pelayanan Sosial (MPS) PDM Kota Semarang bahwa PDM Kota Semarang selaku *nāzīr* RS Roemani dalam mengelola wakaf tidak pernah melakukan koordinasi dengan Kemenag Kota Semarang. Koordinasi dilakukan terbatas dengan Kementerian Kesehatan (Kemenkes) Kota Semarang dalam hal-hal yang berhubungan dengan pengelolaan rumah sakit, karena wakaf yang dikelola PDM Kota Semarang dalam bentuk rumah sakit.¹⁰²

Rendahnya interaksi dua lembaga di atas mengakibatkan lemahnya partisipasi pemerintah. Meskipun peraturan mengharuskan pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan wakaf, namun kedua hal tersebut belum pernah dilakukan Kemenag terhadap wakaf RS Roemani.

¹⁰⁰ Wawancara dengan Ibu Gadis Shofiah Kepala Seksi Garazawa Kemenag Kanwil Jawa Tengah pada hari Selasa, 1 Mei 2012.

¹⁰¹ Wawancara dengan Bp. Bapak Bejo Paiman, Kepala Tata Usaha di Kantor PDM Kota Semarang, pada hari Jum'at, 25 Mei 2012.

¹⁰² Wawancara dengan Bp. Wartono, Ketua Majelis Pelayanan Sosial (MPS) PDM Kota Semarang, pada hari Sabtu, 14 April 2012.

Menurut Ibu Chuwaisoh,¹⁰³ Garazawa Kemenag Kota Semarang tidak menemukan alasan yang tepat sebagai dasar melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap *nāzir* RS Roemani. Lebih lanjut menurut dia, seandainya dilakukan pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah, maka yang menjadi *leading sectomy* mestinya KUA di tingkat kecamatan, yaitu Kecamatan Semarang Selatan. Namun selama ini juga belum pernah ada agenda pembinaan yang dijadwalkan oleh KUA Semarang Selatan. Berarti selama ini memang tidak pernah ada laporan yang dilakukan oleh *nāzir* RS Roemani, maupun pembinaan yang dilakukan oleh Kemenag Kota Semarang.

Terlepas dari tidak adanya interaksi antara RS Roemani/PDM dengan Kemenag Kota Semarang, namun mestinya Kemenag tetap menjalankan kewajibannya dalam melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan wakaf RS Roemani. Kemenag seharusnya bisa mengambil peran yang lebih aktif dalam melakukan pembinaan dan pengawasan yang menjadi tanggung jawabnya, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf pasal 63 tentang Pembinaan dan Pengawasan.

4) Masyarakat

Pengelolaan wakaf di RS Roemani mulai dari tahap perencanaan sampai pengawasan, tidak tampak adanya partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat. Rendahnya partisipasi dari masyarakat dikarenakan pengelola wakaf tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan wakaf. Mengenai hal ini menurut Kepala TU PDM Kota Semarang Bapak Bejo

¹⁰³ Wawancara dengan Ibu Chuwaisoh pada hari Senin, 26 Maret 2012.

Paiman,¹⁰⁴ alasan mengapa masyarakat tidak dilibatkan dalam pengelolaan RS Roemani, karena Muhammadiyah yang nota bene sebagai organisasi massa dinilai sudah merepresentasikan keberadaan masyarakat. Menurutnya, keanggotaan atau kepengurusan organisasi Muhammadiyah sudah mewakili aneka ragam latar belakang baik pada aspek demografi, profesi, segmentasi dakwah, maupun keilmuan.

Penilaian mengenai sudah adanya keterwakilan masyarakat dalam organisasi Muhammadiyah (PDM Kota Semarang) sebagai pengelola wakaf RS Roemani, dijadikan sebagai alasan pengelolaan wakaf RS Roemani dianggap cukup tanpa melibatkan pihak eksternal PDM Kota Semarang.

Namun, dalam prakteknya penjabaran pelayanan RS Roemani tidak selalu terpaku hanya pada kebijakan PDM Kota Semarang yang bertindak sebagai *nāẓir*. Peran-peran pengurus Muhammadiyah di luar struktur PDM Kota Semarang, misalnya yang dilakukan oleh beberapa Pimpinan Cabang Muhammadiyah (PCM) yang memberikan masukan kepada PDM mengenai perlunya peningkatan pelayanan di RS Roemani, dan usulan agar RS Roemani mengadakan aksi-aksi sosial yang lebih nyata di masyarakat melalui kegiatan bakti sosial. Adapun PCM-PCM yang memberikan usulan peningkatan pelayanan RS Roemani antara lain; PCM Semarang Timur, PCM Semarang Selatan, PCM Mijen, PCM Semarang Barat, dan PCM Mangkang.¹⁰⁵

Adanya penyampaian usulan-usulan dari PCM-PCM kepada PDM Kota Semarang selaku *nāẓir* RS Roemani, menunjukkan bahwa PCM-PCM yang

¹⁰⁴ Wawancara dengan Bp. Bapak Bejo Paiman, Kepala Tata Usaha di Kantor PDM Kota Semarang pada hari Jum'at, 25 Mei 2012.

¹⁰⁵ *Ibid.*

dinilai sebagai representasi dari masyarakat, mengusulkan perlunya pemanfaatan hasil wakaf RS Roemani agar dapat lebih dirasakan oleh masyarakat yang membutuhkan.

b. Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung

Adapun bentuk-bentuk partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA) dapat diuraikan sebagai berikut:

1) *Wāqif*

Wāqif tidak terlibat dalam pengelolaan wakaf di YBWSA. *Wāqif* di YBWSA yang mewakafkan tanah sudah meninggal dunia.¹⁰⁶ Tetapi yang jelas bahwa *wāqif* telah berkontribusi dengan memberikan harta yang dimilikinya untuk dikelola sesuai dengan kehendaknya. Sementara dalam pengumpulan wakaf uang yang baru diluncurkan pada tahun 2010, pada umumnya *wāqif* pada wakaf uang tersebut masih ada. Namun karena wakaf uang belum dapat dioperasionalkan karena belum mendapat izin dari Badan Wakaf Indonesia (BWI), maka dalam hal ini *wāqif* pada wakaf uang tidak dijadikan sebagai sumber data.

2) *Mauqūf ‘alaih* atau Masyarakat

Tujuan pengelolaan wakaf yang dilakukan oleh YBWSA adalah melayani umat dalam bidang pendidikan, kesehatan, sosial, dan kegiatan amal lainnya yang dilandasi motivasi menyebarkan pendidikan dan ajaran Islam yang

¹⁰⁶ Wawancara dengan Bapak Didick A. Riyadi, Sekretaris YBWSA pada hari Senin, 11 Juni 2012.

disemangati dakwah Islam.¹⁰⁷ Pendirian RSIA juga dimaksudkan agar tersedia fasilitas publik yang dapat memberikan pelayanan kesehatan berlandaskan prinsip-prinsip Islam (Tim RSI SA, 2011:44). Dari uraian tersebut, terlihat tidak ada pembatasan peruntukan wakaf pada pihak-pihak tertentu. Apabila melihat tujuan pengelolaan wakaf di YBWSA, maka yang bertindak sebagai *mauqūf ‘alaih* adalah umat atau masyarakat Islam.

Sedangkan keterlibatan *mauqūf ‘alaih* atau masyarakat dalam pengelolaan wakaf dapat dikategorikan dalam beberapa bentuk:

a) Keterlibatan dalam pemanfaatan hasil wakaf

Stakeholder yang terlibat dalam persoalan ini adalah *mauqūf ‘alaih* atau masyarakat. Dalam pengelolaan wakaf di YBWSA, *mauqūf ‘alaih* atau masyarakat menggunakan fasilitas-fasilitas yang disediakan baik berupa sarana pendidikan maupun rumah sakit.

Keberadaan RSI SA semakin dirasakan, terutama bagi masyarakat tidak mampu. Menurut Direktur RSI SA, rumah sakit yang berada di bawah naungan YBWSA ini merupakan rumah sakit swasta terbesar di Indonesia yang memberikan pelayanan kepada fakir miskin. Pada tahun 2012 RSI SA menyediakan 100 tempat tidur bagi fakir miskin.¹⁰⁸ Menurut Wakil Direktur Keuangan dan Umum H. Azhar Zainuri, SE. MM.,¹⁰⁹ penyediaan pelayanan kesehatan oleh RSI SA kepada fakir miskin memenuhi standar pelayanan yang baik. Bentuk pelayanan RSI SA pada fakir miskin digambarkan dengan

¹⁰⁷ Wawancara dengan Bapak Didiek A. Riyadi, Sekretaris YBWSA pada hari Senin, 11 Juni 2012.

¹⁰⁸ Wawancara dengan Bapak dr. H. Mashudi, AM., M.Kes. Direktur RSISA pada Senin, 23 Juni 2012.

¹⁰⁹ Wawancara pada Senin, 23 Juni 2012.

ungkapan “harga kaki lima, kualitas bintang lima”. Ini menunjukkan bagaimana RSI SA berkomitmen memberikan pelayanan terbaik bagi *stakeholder*.

b) Pemberian masukan dalam pengelolaan aset wakaf

Pemanfaatan fasilitas-fasilitas YBWSA seperti rumah sakit, *mauqūf ‘alaih* atau masyarakat memberikan masukan atau usulan kepada pihak YBWSA, khususnya berkaitan dengan perbaikan pelayanan di RSI SA.¹¹⁰ Masukan yang diberikan masyarakat antara lain mengenai peningkatan pelayanan di RSIA. *Stakeholder* masyarakat dalam memberikan masukan dalam bentuk penyampaian langsung secara lisan kepada manajemen RSI SA. Bentuk partisipasi yang lain dilakukan *stakeholder* dengan menyampaikan surat ke dalam kotak saran yang disediakan di beberapa tempat di RSI SA.

3) Pemerintah

Pemerintah dalam pengelolaan wakaf di YBWSA direpresentasikan oleh Badan Wakaf Indonesia (BWI). Dalam hal ini BWI mengambil peran dalam pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan wakaf di YBWSA. *Pertama*, dalam bidang pembinaan pengelolaan wakaf BWI memberikan arahan-arahan kepada YBWSA. Kesiapan BWI dalam pembinaan ini memberi pengaruh positif bagi pengelolaan wakaf oleh YBWSA, terutama berkaitan dengan keharusan pengelolaan wakaf yang sesuai dengan regulasi yang ada. Dalam pelaksanaan pembinaan yang dilakukan oleh BWI, YBWSA selalu melakukan koordinasi dan konsultasi mengenai pengelolaan wakaf yang produktif dan prosedural.

¹¹⁰ Wawancara dengan Bapak dr. H. Mashudi, AM., M.Kes. Direktur RSISA pada Senin, 23 Juni 2012.

Kedua, dalam bidang pengawasan BWI meminta kepada YBWSA untuk melaporkan setiap tahun terkait pengelolaan semua aset dan keuangan wakaf. Di samping atas permintaan BWI, pembuatan laporan pengelolaan wakaf juga didasarkan atas inisiatif YBWSA. Jadi dalam pembuatan laporan terdapat inisiatif dari kedua belah pihak, yaitu YBWSA dan BWI.¹¹¹ Partisipasi pengawasan yang dilakukan BWI diwujudkan dengan meminta laporan pengelolaan wakaf dari YBWSA. Hal ini sesuai dengan kewenangan BWI sebagai lembaga pembina dan pengawas perwakafan di Indonesia.

Di samping fungsi pengawasan yang dilakukan BWI dalam pengelolaan aset wakaf yang selama ini ada di YBWSA, BWI juga melakukan koordinasi dalam perencanaan pengelolaan wakaf uang yang sedang dalam proses pengembangan. Wakaf uang yang saat ini sedang digalakkan YBWSA, merupakan opsi utama untuk pengembangan RSIA dalam BWI. Menurut Wakil Direktur Keuangan dan Umum (2011:48-49), sebelumnya pengelolaan RSI SA menggunakan pilihan konvensional yang tersedia selama ini adalah kombinasi antara sumber dana pinjaman (*debt financing*) dan ekuitas (*equity financing*) dengan berbagai variasi dan konsekuensinya.

Wakaf uang yang saat ini dikembangkan YBWSA merupakan instrumen pembiayaan investasi rumah sakit. Pengembangan RSIA menggunakan wakaf uang dimaksudkan agar RSIA menjadi “*World Class Islamic Teaching Hospital*” sesuai dengan misi lima tahun ke depan RSI Sultan Agung.

¹¹¹ Wawancara dengan Sekretaris YBWSA Bp. Didiek Ahmad Supadie pada hari Senin, 23 Juni 2012.

c. Masjid Agung Semarang

Bentuk-bentuk partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf *bandha* Masjid Agung Semarang (MAS) dijabarkan sebagai berikut:

1) Masyarakat

Contoh yang paling menarik dan kongkrit dari partisipasi *stakeholder* dalam bentuk pengawasan dan gugatan terhadap pengelolaan dan penyalahgunaan wakaf, ditunjukkan oleh peristiwa yang terkait dengan eksistensi wakaf *bandha* MAS.

Berdasarkan ketentuan KMA Nomor 92 Tahun 1962 yang bertindak sebagai *nāzīr* wakaf *bandha* MAS adalah BKM Kota Semarang. Dalam kedudukan sebagai *nāzīr*, BKM harus melakukan tugas-tugas penjagaan dan pengelolaan harta wakaf. Namun, selama wakaf *bandha* MAS dipegang oleh BKM, ada penilaian bahwa institusi tersebut tidak menjalankan kewajiban-kewajibannya sebagai *nāzīr*. Dampaknya, aspek penjagaan dan pengelolaan aset wakaf *bandha* MAS menjadi tidak produktif, bahkan hilang. Terbengkelai dan hilangnya wakaf *bandha* MAS memicu reaksi masyarakat yang pada akhirnya tergerak untuk melakukan partisipasi, khususnya dalam pengawasan dan gugatan.

Adapun partisipasi masyarakat dan *mauqūf ‘alaih* dalam pengawasan dan gugatan pengelolaan wakaf *bandha* MAS dilakukan dalam dua tahap yaitu: (a) Tahap pengembalian wakaf *bandha* MAS, dan (b) Tahap pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS. Berikut ini akan dipaparkan peran *stakeholder* pada masing-masing tahap tersebut.

a) Tahap Pengembalian Wakaf *Bandha* MAS

Kasus hilangnya tanah wakaf *bandha* MAS dengan luas 119,127 hektar memicu kemarahan umat Islam di Kota Semarang. Masyarakat menilai bahwa BKM sebagai *nāzīr* tidak menjalankan kewajibannya menjaga aset wakaf *bandha* MAS. Kasus itu kemudian mendorong reaksi dari masyarakat untuk melakukan gugatan.

Partisipasi masyarakat dalam merespon kasus hilangnya tanah wakaf *bandha* MAS termanifestasi dalam bentuk kerjasama antara berbagai kelompok yang memiliki visi yang sama dalam mengembalikan aset wakaf *bandha* MAS. Bentuk tindakan masyarakat dilakukan dengan melakukan konsolidasi dan aksi-aksi massa yang diikuti oleh tokoh-tokoh dan masyarakat.

Sebagaimana diketahui tukar-menukar wakaf *bandha* MAS yang diharapkan dapat memperoleh tanah yang produktif ternyata tidak berjalan lancar. Tanah-tanah penukar di Kabupaten Demak ternyata fiktif, berupa lahan yang selalu terkena pasang air laut, dan berupa tanah-tanah yang tidak produktif. Pihak penukarpun selalu meminta perpanjangan waktu (*addendum*). Intinya PT Sambirejo belum dapat melaksanakan kewajibannya seperti ditentukan dalam KMA Nomor 12 Tahun 1980. Karena itu disarankan menempuh dua pilihan, yaitu pembatalan perjanjian atau melakukan penjadwalan ulang (*rescheduling*), sehingga persyaratan yang ada pada KMA Nomor 12 Tahun 1980 dapat terpenuhi. Namun tukar-menukar tetap berlanjut (Ismawati, 2007:74). Hanya saja belum ada penyelesaian dari PT Sambirejo atas tanah penukar yang bermasalah.

Pada akhirnya Departemen Agama memandang perlu membentuk Tim untuk menyelesaikan masalah tersebut, yang ditandai dengan diterbitkannya KMA Nomor 110 tahun 1998 tentang Pembentukan Tim Terpadu Penyelesaian Kasus Tukar Menukar Tanah *Bandha* Masjid Besar Semarang yang bertugas menyelesaikan kasus tukar menukar tanah wakaf *bandha* MAS. Selanjutnya ditindaklanjuti oleh Surat Perintah Ketua Bakorstanasda Jateng dan DIY Nomor: Sprin/19/Stada-IV/1998 untuk mengamankan dan menertibkan tanah eks wakaf *bandha* MAS yang dikuasai PT Sambirejo atau yang telah dipindahtangankan ke pihak lain. Tim Terpadu berhasil mendata tanah di Demak 66,2 Ha dan tanah di Semarang 51,79 Ha (Ismawati, 2007:79). Menurut Agus Fathuddin Yusuf, tanah wakaf di Semarang sejumlah 69,2 Ha (2000:48-49).

Sehubungan dengan dibubarkannya Bakorstanasda, maka dibentuklah Tim Terpadu II sebagai kelanjutan dari Tim Terpadu I dengan personel yang masih terkait. Pembentukan Tim Terpadu II didasarkan Surat Gubernur Nomor: 593/11556 tanggal 12 Juni 2000. Pada akhirnya dihasilkan kesepakatan pembagian tanah yang terletak di Semarang untuk BKM 75% dan untuk Tjipto Siswoyo 25% (Ismawati, 2007:79).

Meskipun Tim Terpadu telah menjalankan tugas yang menjadi wewenangnya, namun menurut Agus Fathuddin Yusuf, terdapat kesalahan yang dilakukan oleh Tim Terpadu yakni, sertifikat tanah-tanah wakaf sejumlah 75% di atas masih diatasmamakan BKM. Padahal eksistensi tanah BKM semestinya sudah dianggap hilang, karena dalam semua proses persidangan di pengadilan tingkat pertama hingga di tingkat kasasi BKM selalu kalah. Ironisnya lagi, sertifikat-sertifikat tersebut tidak disimpan oleh BKM maupun MAS, melainkan

justeru disimpan oleh Kesbanglinmas di *safety box* Bank Jateng. Sertifikat disimpan oleh Kesbanglinmas karena adanya kekhawatiran akan menimbulkan persoalan baru di masyarakat.¹¹²

Memperkuat hal di atas, menurut Ketua MUI Jateng periode 2011-2016 KH. Ahmad Darodji, kekalahan BKM dalam proses-proses hukum mestinya menjadikan BKM tidak berhak lagi mengelola wakaf *bandha* MAS. Bahkan seharusnya tanah wakaf yang dikelola BKM sudah dianggap hilang. Tanah wakaf *bandha* MAS yang ada sekarang merupakan hasil kerja keras seluruh komponen seperti; Ulama, Gubernur Jateng, Kodam IV Diponegoro, Tim Terpadu, Polda, DPRD, dan masyarakat dalam memperjuangkan kembalinya wakaf tersebut (Suara Merdeka, 19 April 2003).

Walaupun sudah diputuskan pengembalian wakaf *bandha* MAS dengan rumusan pembagian 75% : 25%, namun Tjipto Siswoyo tidak segera menyerahkan tanah wakaf yang masih dikuasainya. Dalam sidang di DPRD tentang penyelesaian tanah wakaf MAS, Tjipto berkelit dan menegaskan bahwa penukaran tanah yang dilakukan PT Sambirejo adalah sah sesuai Staatblat Nomor: 3/1978, yang dikuatkan Putusan PN Semarang Nomor: 141/Pdt/G/1997/PN.Smg tanggal 30 Desember 1997 dan Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Tengah Nomor: 133/Pdt/1998/PT.Smg tanggal 18 Juni 1998 yang semuanya dimenangkan PT Sambirejo (Ismawati, 2007:86-87).

Atas berbagai kejadian tersebut, masyarakat menuntut pengembalian wakaf *bandha* MAS yang diawali dengan rapat-rapat di masjid yang melibatkan tokoh-

¹¹² Wawancara dengan Bapak Agus Fathuddin Yusuf pada hari Sabtu, 25 Pebruari 2012.

tokoh Islam dan masyarakat.¹¹³ Dalam acara rapat-rapat tersebut, para tokoh masyarakat merasa prihatin apabila proses advokasi pengembalian wakaf *bandha* MAS hanya dilakukan melalui jalur hukum, maka dikhawatirkan usaha advokasi akan kandas. Hal itu dikarenakan proses tukar guling tanah wakaf *bandha* masjid yang dilakukan antara BKM dengan Tjipto Siswoyo dinilai sudah memenuhi prosedur.¹¹⁴

Kasus sengketa tukar guling tanah wakaf *bandha* MAS sudah memasuki ranah hukum. Upaya penyelesaian kasus dilakukan secara bertahap dari Pengadilan Negeri sampai ke tingkat kasasi di Mahkamah Agung (MA). Penyelesaian sengketa yang melibatkan Tjipto Siswoyo di satu pihak berhadapan dengan BKM di pihak lain, selalu dimenangkan oleh pihak Tjipto Siswoyo.¹¹⁵

Kekalahan BKM dalam menggugat wakaf *bandha* MAS melalui jalur hukum menyadarkan tokoh-tokoh masyarakat muslim. Hal itu kemudian mendorong MUI Jawa Tengah pada tahun 1998 melakukan upaya konsolidasi dengan berbagai pihak dan tokoh Islam. Salah satu rapat penting mengenai tanah wakaf *bandha* MAS yang hilang, adalah rapat yang dilakukan oleh Ketua Umum MUI Jawa Tengah KH. Sahal Mahfudh, Ketua MUI KH. Ali Mufiz, Sekretaris MUI HM. Chabib Toha, dan Ketua Badan Koordinasi Pemuda dan Remaja Masjid Indonesia (BKPRMI) Noor Achmad. Rapat tersebut membahas tentang

¹¹³ Pada saat rapat-rapat itu BKM tidak mengikutinya.

¹¹⁴ Wawancara dengan Abdul Wahid Sekretaris Takmir MAS pada hari Jum'at 18 Maret 2011.

¹¹⁵ Ibid.

perlunya dilakukan strategi lain dalam mengadvokasi hilangnya wakaf *bandha* MAS, setelah upaya-upaya hukum terbukti gagal.¹¹⁶

Pada sisi lain, Agus Fathuddin Yusuf yang berprofesi sebagai wartawan di surat kabar harian Suara Merdeka, memiliki pandangan yang sama bahwa kekalahan BKM dalam proses hukum di tingkat kasasi harus disikapi secara kritis. Sebab apabila tetap menempuh jalur hukum, maka kemungkinan besar tetap akan kalah. Maka menurutnya tidak ada pilihan lain kecuali dengan jalan *ngompori* (memprovokasi) masyarakat. Cara-cara yang ditempuh Agus dalam memprovokasi masyarakat, dilakukan dengan mengangkat isu hilangnya tanah wakaf *bandha* MAS secara terus-menerus sebagai berita di surat kabar tempatnya bekerja. Berita mengenai kasus hilangnya wakaf *bandha* MAS diangkat oleh Agus menjadi *head line* di surat kabar harian Suara Merdeka selama satu tahun penuh.

Pemberitaan yang dilakukan secara simultan di media massa, setidaknya memberikan informasi kepada publik mengenai kasus hilangnya wakaf *bandha* MAS. Pemberitaan itu tampaknya efektif, hal ini terlihat dari pengaruh di masyarakat Kota Semarang terutama masyarakat di daerah Kauman dan sekitarnya yang antusias berpartisipasi dalam demonstrasi-demonstrasi menuntut pengembalian wakaf *bandha* MAS.

Agus Fathuddin dalam mengangkat pemberitaan kasus wakaf *bandha* MAS mendasarkan pada informasi dari tokoh-tokoh masyarakat di atas sebagai sumber data untuk memperkuat pemberitaan. Dalam pemberitaan tersebut, KH. Sahal

¹¹⁶ Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz pada hari Selasa, 15 Mei 2012. Pernyataan tersebut diperkuat oleh Bapak Abdul Wahid Sekretaris Takmir MAS. Wawancara pada hari Jum'at 18 Maret 2011.

Mahfudz sebagai Ketua Umum MUI Jawa Tengah sempat mengeluarkan pernyataan agar "BKM dibubarkan saja" sebagai bentuk sikap atas ketidakpuasan terhadap kebijakan BKM.¹¹⁷

Tokoh-tokoh masyarakat dalam mengadvokasi tanah wakaf *bandha* MAS, melakukan berbagai upaya baik yang bersifat konsolidasi politis dengan supra struktur pemerintahan, maupun mobilisasi masyarakat untuk bersinergi dalam menghadapi Tjipto Siswoyo. Upaya-upaya tersebut dilakukan karena menurut KH. Achmad Darodji (Yusuf, 2000:37), permasalahan kasus hilangnya wakaf *bandha* MAS sangat rumit. Kuncinya ada pada sosok Tjipto Siswoyo yang dinilai licin. Salah satu buktinya antara lain diperlihatkan dengan adanya pembubaran PT. Sambirejo oleh Tjipto selaku pihak yang melakukan tukar guling wakaf *bandha* MAS. Menurut KH. Ali Mufiz,¹¹⁸ pembubaran PT. Sambirejo kemungkinan merupakan bentuk penyesatan yang dilakukan Tjipto, supaya tanggung-jawab hukum berakhir dengan bubarnya PT. Sambirejo. Kompleksitas masalah tersebut menjadi motivasi bagi para tokoh-tokoh dan masyarakat muslim untuk bersama-sama mengadvokasi *bandha* wakaf MAS yang hilang.

Partisipasi masyarakat yang diwakili oleh para tokoh mengambil peran yang sangat penting. Contohnya seperti yang dilakukan tokoh-tokoh pemuda yang melakukan peran langsung dalam proses advokasi pengembalian tanah wakaf *bandha* MAS yang hilang. Cara yang mereka lakukan dengan memobilisasi

¹¹⁷ Wawancara dengan Bapak Agus Fathuddin Yusuf pada hari Sabtu, 25 Pebruari 2012.

¹¹⁸ Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz pada hari Selasa, 15 Mei 2012.

masyarakat, dan terlibat dalam demonstrasi-demonstrasi yang menuntut pengembalian aset wakaf *bandha* MAS kepada Tjipto Siswoyo.¹¹⁹

Jenis partisipasi langsung ini misalnya dilakukan oleh tokoh-tokoh masyarakat dari unsur pemuda yang memiliki pengaruh. Partisipasi langsung dalam bentuk demonstrasi-demonstrasi, misalnya dilakukan oleh Muhaimin sebagai salah seorang tokoh pemuda di Kauman yang aktif di Ikatan Remaja Masjid Kauman pada tahun 2000. Ia terlibat secara aktif dalam aksi-aksi massa menuntut pengembalian *bandha* MAS. Muhaimin mengorganisir masyarakat sekitar Kauman untuk terlibat dalam demonstrasi-demonstrasi yang terjadi waktu itu. Muhaimin merasa terpanggil untuk ikut mengambil peran, karena ia tidak rela kalau tanah wakaf yang dimiliki oleh MAS hilang, apalagi dengan cara yang tidak wajar.¹²⁰

Demonstrasi-demonstrasi yang terjadi selama proses tersebut, diikuti oleh ribuan masyarakat yang terdiri dari beberapa ormas (Ikatan Remaja Masjid Kauman, Forum Masyarakat Peduli *Bandha* Masjid Agung, dan lainnya) turun ke jalan menuntut pengembalian wakaf *bandha* MAS. Adanya demonstrasi-demonstrasi, membuat pihak Kodam Diponegoro dan Polda Jateng merasa khawatir demonstrasi akan menimbulkan gejolak yang lebih serius di masyarakat khususnya Kota Semarang. Langkah-langkah yang dilakukan Kodam Diponegoro dan Polda Jateng untuk mengontrol demonstrasi dengan melakukan rapat dengan tokoh-tokoh masyarakat, agar demonstrasi tidak anarkhis dan dapat

¹¹⁹ Wawancara dengan Bapak Abdul Wahid Sekretaris Takmir MAS. Wawancara pada hari Jum'at 18 Maret 2011.

¹²⁰ Wawancara dengan Bp. Muhaimin, Wakil Sekretaris BPMAS pada hari Rabu, 21 Maret 2012. Menurut Sekretaris Takmir MAS tokoh-tokoh pemuda yang lain misalnya; Istajib, Karding, Hamad Ma'sum, anggota Banser dan Pagar Nusa, dll.

dikendalikan. Sebab ada kekhawatiran demonstrasi bisa merembet ke wilayah lainnya, karena sensitifitas persoalan yang dihadapi.

Tokoh-tokoh masyarakat dalam rapat tersebut diberitahu oleh aparat Kodam agar Tjipto Siswoyo perlu diberi *shock therapy*, tujuannya agar ia mau menyerahkan tanah wakaf yang sudah *diruislaag*. Kodam dan Polda juga mengingatkan agar dalam aksi-aksi yang mengerahkan *people power* ini tidak menimbulkan kerusuhan. Untuk itu para aparat keamanan mengawal jalannya demonstrasi agar aksi massa tidak berbuat anarkhi. Bahkan menurut Agus, beberapa personil tentara dari Kodam dengan memakai sarung dan peci, juga ikut bergabung dalam demonstrasi yang bergerak dari lokasi MAS ke rumah ibu dari Tjipto di Branjangan.¹²¹

Untuk memberikan tekanan pada Tjipto Siswoyo, para demonstran melempari kaca rumah Tjipto dengan batu. Situasinya begitu mencekam sampai orang yang berada di rumah tersebut merasa ketakutan. Dalam situasi seperti itu setelah ibu kandung Tjipto menasehati anaknya, akhirnya Tjipto Siswoyo mau menyerahkan tanah wakaf *bandha* MAS yang *diruislaag* kepada MAS.

Demikianlah, sikap Tjipto Siswoyo yang selalu mengelak untuk menyerahkan wakaf *bandha* MAS telah membuat para santri serta pemuda-pemuda Kauman berdemonstrasi di kediaman Tjipto Siswoyo yang akhirnya membuat dia bersedia menyerahkan tanah wakaf *bandha* MAS di depan para jamaah MAS pada tanggal 24 Desember 1999.

Andil dari KH. Ali Mufiz dalam proses pengembalian wakaf *bandha* MAS di atas tidak bisa dikesampingkan. Keterlibatan KH. Ali Mufiz memberi

¹²¹ Wawancara dengan Bapak Agus Fathuddin Yusuf pada hari Sabtu, 25 Pebruari 2012.

kontribusi yang besar. Pada waktu itu dalam kapasitasnya sebagai Ketua MUI Jawa Tengah, KH. Ali Mufiz menjalankan peran yang sangat penting. Ia menjabarkan petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh KH. Sahal Mahfudz selaku Ketua Umum MUI Jawa Tengah. Pada proses pengembalian tanah *bandha* MAS, KH. Sahal Mahfudz memberi *guiden* yang nyata, dengan pernyataannya yang singkat namun tegas “tanah *bandha* masjid harus kembali.” Bagi KH. Ali Mufiz, pernyataan KH. Sahal tersebut sudah memberi visi yang jelas tentang tujuan yang harus dicapai dalam upaya advokasi. Arah yang ditunjukkan KH. Sahal Mahfudz itu selanjutnya dijadikan sebagai pedoman teknis operasional oleh KH. Ali Mufiz sebagai Ketua MUI Jawa Tengah yang di *dawuhi* KH. Sahal Mahfudz untuk menyelesaikan kasus *bandha* MAS.¹²²

Pada prinsipnya pendapat-pendapat KH. Sahal Mahfudz selalu menjadi rujukan KH. Ali Mufiz yang saat itu menjadi anggota Tim Terpadu yang bertugas melacak dan mengupayakan pengembalian wakaf *bandha* MAS.

Selama 3 tahun menjalankan tugasnya dalam Tim Terpadu, KH. Ali Mufiz berusaha keras dalam merealisasikan keputusan Tim Terpadu dalam upaya pengembalian *bandha* wakaf. Misalnya, ia selalu mematahkan argumentasi-argumentasi Tjipto yang tampaknya masih alot dalam proses pelepasan *bandha* wakaf yang masih dalam penguasaannya. Ini berdampak pada munculnya kebencian Tjipto pada KH. Ali Mufiz. Misalnya dalam suatu resepsi pernikahan, ketika bertemu dengan KH. Ali Mufiz, Tjipto berkata kepada isterinya: “Ini Mah namanya Pak Ali Mufiz, ia musuh besar saya, dia yang mengakibatkan saya kehilangan semua tanah saya.”

¹²² Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz pada hari Selasa, 15 Mei 2012.

Adapun langkah-langkah yang dilakukan oleh KH. Ali Mufiz dalam melakukan advokasi tanah wakaf *bandha* MAS antara lain:

- Untuk mengembalikan *bandha* masjid dengan menempuh cara lain yaitu *Alternative Dispute Resolution* (ADR).¹²³ Hal ini dilakukan dengan mempertimbangkan bahwa penyelesaian secara hukum telah memposisikan masalah ini menjadi lemah. Sebagaimana dikemukakan di atas, penyelesaian kasus ini di PN hingga tingkat kasasi mengalami kekalahan.
- Langkah lain dilakukan dengan menggugah umat untuk ikut prihatin. Langkah ini direspon dengan baik oleh umat, baik secara individu maupun kelembagaan. Apalagi komunitas MAS dan warga Kauman memberi reaksi yang nyata. Pada saat yang sama ada titik temu sikap antara KH. Sahal Mahfudz-Pangdam-Gubernur. Tokoh-tokoh umat dan pejabat tersebut sepakat untuk mengembalikan *bandha* MAS.

Dari langkah-langkah di atas, terdapat dua arah yang saling mendukung: (a) Umat menaruh kepedulian dan terlibat dalam proses pengembalian wakaf *bandha* MAS, (b) Pimpinan daerah berpartisipasi dengan menekan pada Tjipto untuk mengembalikan tanah *bandha* MAS. Dengan sinergi antara umat dan tokoh-

¹²³ *Alternative Dispute Resolution* (ADR) adalah alternatif penyelesaian sengketa yang salah satu bentuknya menggunakan mediasi. Adapun masalah yang bisa diselesaikan melalui ADR adalah: (a) Seluruh sengketa perdata, seperti masalah jual-beli, kontrak, penyewaan, perburuhan/tenaga kerja, ganti rugi, keluarga, perceraian, klaim, organisasi, pendidikan, dan sebagainya, (b) Perselisihan bidang perbankan, kesehatan, produsen-konsumen, pemberi jasa-klien, dan sebagainya, (c) Masalah-masalah administratif. Dengan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, waktu & biaya relatif dapat dihemat. Di samping itu penyelesaian dapat dilakukan secara damai, sehingga semua pihak yang bersengketa menjadi 'pemenang'. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dijamin kerahasiaannya, sehingga tidak perlu khawatir bahwa proses penyelesaian akan diketahui pihak lain.

tokoh masyarakat tersebut ibaratnya seperti kata pepatah Jawa “*tumbu oleh tutup*”.¹²⁴

b) Tahap Pengawasan Pengelolaan Wakaf *Bandha* MAS

Partisipasi *stakeholder* MAS juga dilakukan dalam bentuk pengawasan terhadap pengelolaan wakaf yang dilakukan BKM. Partisipasi ini dijalankan oleh tokoh-tokoh masyarakat yang menaruh perhatian pada nasib wakaf *bandha* MAS. Nama-nama seperti KH. Haris Shodaqoh, KH. Ali Mufiz, dan KH. Chabib Toha adalah tokoh-tokoh kunci yang terlibat dalam proses pengawasan ini. Partisipasi dalam pengawasan diwujudkan dalam bentuk penyampaian aspirasi dan kritik dari tokoh-tokoh di atas dalam forum-forum pertemuan antara BKM dan MAS.

Tokoh-tokoh kyai dalam pertemuan yang dilakukan antara BKM dan MAS, menyampaikan teguran kepada BKM Kota Semarang selaku *nāzīr* agar dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS dilakukan lebih profesional. Di samping itu para tokoh masyarakat juga menuntut agar BKM bersikap transparan. Tujuan penyampaian teguran tersebut agar tanah wakaf *bandha* MAS dapat diproduktifkan, sehingga dapat memperoleh hasil yang berarti, serta pengelolaan wakaf *bandha* MAS dilakukan secara terbuka.

Partisipasi *stakeholder* dalam pengawasan juga dilakukan oleh pihak MAS yang mengajukan surat kepada BKM Kota Semarang berupa pertanyaan tentang kasus-kasus pengelolaan aset wakaf. Pertanyaan pihak MAS misalnya terkait kasus pembebasan jalan di lokasi Jl. Soekarno Hatta menuju MAJT yang sebenarnya hanya membutuhkan tanah sekitar 1000 m², tetapi yang diserahkan

¹²⁴ Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz pada hari Selasa, 15 Mei 2012.

oleh BKM justeru lebih besar yakni seluas 22.000 m². Hal itu dianggap merugikan pihak MAS.

Pengawasan terhadap BKM juga dilaksanakan menggunakan media massa. Menurut Sekretaris Takmir MAS, penggunaan media publik dalam hal pengawasan wakaf *bandha* MAS dirasakan sangat efektif karena gaungnya di masyarakat. BPMAS menggunakan surat kabar sebagai salah satu alternatif dalam melakukan pengawasan terhadap wakaf *bandha* MAS yang berada dalam penguasaan BKM.¹²⁵

c) Tahap "Kudeta" dan Pengalihan Pengelolaan Wakaf *Bandha* MAS

Partisipasi *stakeholder* juga dilakukan dalam bentuk "kudeta" atas ketakmiran MAS. Di samping itu *stakeholder* juga melakukan partisipasi dalam penyampaian gugatan agar dilakukan pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS dari BKM kepada BPMAS.

(1) "Kudeta"¹²⁶

"Kudeta" atas ketakmiran MAS yang dilakukan oleh BPMAS dipicu oleh penilaian bahwa selama dikelola oleh Yayasan Masjid Agung Semarang, ketakmiran MAS hanya melakukan kegiatan-kegiatan rutinitas. Di samping itu juga tidak ada transparansi dalam persoalan keuangan MAS. Pengelolaan MAS sebelum tahun 2000 dilakukan oleh Yayasan Masjid Agung Semarang yang

¹²⁵ Wawancara dengan Bp. Abdul Wahid, Sekretaris Takmir Masjid Agung Semarang pada hari Jum'at, 18 Maret 2011.

¹²⁶ Istilah kudeta disampaikan oleh Sekretaris BPMAS Bapak Muhaimin. Istilah ini dipakai karena dalam aksi itu terjadi perebutan penguasaan pengelolaan MAS yang sebelumnya dipegang oleh Yayasan Masjid Agung Semarang kemudian diambil alih oleh BPMAS.

merupakan pegawai Depag (sekarang Kemenag) yang mendapat tugas mengelola MAS.¹²⁷

Berawal dari kondisi itulah, maka muncul ide dari umat Islam membentuk BPMAS yang tujuannya untuk memakmurkan MAS. Menurut KH. Ali Mufiz,¹²⁸ awal pembentukan BPMAS bukan dikarenakan persoalan wakaf. BPMAS dibentuk untuk mengganti kepengurusan MAS dan membenahi masalah ketakmiran. Dengan perombakan itu jama'ah menginginkan MAS lebih tampak syiar keislamannya dan lebih makmur, karena kegiatan-kegiatan MAS sebelumnya hanya berjalan apa adanya.

Namun karena MAS masih dalam penguasaan Yayasan Masjid Agung Semarang, maka satu-satunya jalan untuk melakukan perombakan kegiatan MAS hanya bisa dilakukan dengan penggantian takmir (“kudeta”). Aksi “kudeta” dilakukan pada tahun 2000 oleh BPMAS terhadap Yayasan Masjid Agung Semarang di MAS. Pada saat melakukan “kudeta”, BPMAS menduduki MAS dan langsung menguasai kotak amal. Posisi kotak amal di sini menjadi penting karena akan mengungkap keterbukaan pengelolaan MAS sebelumnya. Sebagai contoh, pada saat masih dikelola Yayasan Masjid Agung Semarang, pemasukan kas yang selalu dilaporkan hanya sekitar \pm Rp. 800 ribu dalam setiap hari Jum'at. Pada saat dilakukan “kudeta” oleh BPMAS, kotak amal langsung dibuka dan ternyata berisi uang Rp. 3 juta. Saat ini perolehan infaq di kotak amal dalam pelaksanaan satu kali sholat Jum'at sebesar \pm Rp. 20 juta. Pada Bulan Ramadhan

¹²⁷ Wawancara dengan Bp. Muhaimin, Wakil Sekretaris BP MAS pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

¹²⁸ Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz pada hari Selasa, 15 Mei 2012.

pemasukan infaq kotak amal minimal antara Rp. 30-40 juta, bahkan pernah mencapai Rp. 60 juta.¹²⁹

Setelah secara *de facto* MAS dikuasai masyarakat muslim Kauman, langkah berikutnya mereka meminta legitimasi hukum dari Walikota Semarang. Selanjutnya pada 12 Desember 2002, Wali Kota Semarang Sukawi Sutarip mengeluarkan SK Nomor: 451.05/371/2002 tentang Pembentukan Badan Pengelola Masjid Agung Semarang (BPMAS) termasuk di dalamnya Badan Pengelola *Bandha* Masjid (Suara Merdeka, Sabtu, 19 April 2003). Dengan adanya SK Walikota tersebut keberadaan BPMAS memiliki legalitas dan semakin kokoh kedudukannya sebagai lembaga pengelola wakaf MAS.

(2) Pengalihan Pengelolaan

Penyerahan sebagian wakaf *bandha* MAS dari BKM ke BPMAS dilakukan setelah selama 11 tahun tanah wakaf *bandha* MAS dikuasai BKM Kota Semarang. Dalam proses pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS, masyarakat yang direpresentasikan oleh tokoh-tokoh Islam Kota Semarang melakukan langkah-langkah strategis dalam upaya mengoptimalkan pengelolaan wakaf *bandha* MAS. Langkah tokoh-tokoh Islam tersebut dimotivasi oleh keprihatinan bahwa sampai akhir 2010 pengelolaan dan pemberdayaan wakaf *bandha* MAS tidak ada kejelasan pengelolaannya. Sebagai akibatnya, selama

¹²⁹ Wawancara dengan Bp. Muhaimin, Wakil Sekretaris BP MAS, pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

wakaf *bandha* MAS dikelola BKM Kota Semarang, MAS Semarang tidak pernah mendapat masukan uang sepeserpun untuk perawatan dan pengelolaan masjid.¹³⁰

Latar belakang pengalihan tersebut diperkuat oleh KH. Ali Mufiz yang menyatakan bahwa,¹³¹ tuntutan pengalihan pengelolaan didasarkan pada fakta bahwa mulai tahun 2000 tidak ada 1 rupiahpun yang diterima MAS dari hasil wakaf kecuali dari pengelolaan SPBU. Hal tersebut menunjukkan ironi, bahwa MAS tidak pernah mendapatkan hasil dari pengelolaan tanah wakaf yang dimilikinya. Maka tidak mengherankan apabila ada tuntutan yang kuat dari masyarakat agar dilakukan pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS.

Sebelum dilakukan pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS, pada hari Selasa, 24 Mei 2011 ratusan Jamaah Peduli Tanah Wakaf *Bandha* MAS berunjuk rasa. Para demonstran terdiri dari Remaja MAS, Remaja MAJT, Remaja Masjid Kranggan, dan masyarakat sekitar Kauman Semarang. Mereka berdemonstrasi di halaman MAS menuntut agar wakaf *bandha* MAS yang dikuasai BKM Kota Semarang dikembalikan kepada MAS selaku pemilik wakaf.¹³² Demonstrasi yang dilakukan masyarakat itu menuntut dilakukan pengalihan pengelolaan wakaf dari BKM kepada BPMAS. Mereka menilai BKM telah menelantarkan pengelolaan wakaf yang menjadi amanatnya.

Desakan dari masyarakat tersebut membuat Taufik Rahman selaku Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Semarang *ex officio* Ketua Umum BKM Kota Semarang yang bertindak sebagai *nāzīr*, akhirnya mau menyerahkan wakaf

¹³⁰ Wawancara dengan Bp. Muhaimin, Wakil Sekretaris BPMAS, pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

¹³¹ Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz pada hari Selasa, 15 Mei 2012.

¹³² Wawancara dengan Bp. Muhaimin Wakil Sekretaris BPMAS pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

bandha MAS kepada BPMAS selaku pengelola. Penyerahan ditandai dengan penandatanganan Berita Acara Serah Terima yang dilakukan pada Senin 23 Mei 2011 dengan saksi Ketua Badan Pengelola Masjid Agung Jawa Tengah (MAJT) KH. Ali Mufiz dan Wali Kota Soemarmo HS., diketahui Kakanwil Kemenag Jateng *ex officio* Ketua Umum BKM Jateng Drs. Imam Haromain (Suara Merdeka, Rabu, 25 Mei 2011). Dengan adanya serah terima tersebut, maka secara resmi pengelolaan wakaf *bandha* MAS berada di tangan BPMAS.

Peran lain yang dilakukan *stakeholder* adalah melakukan advokasi terhadap tanah MAS yang ditempati oleh SPBU di Jalan Soekarno Hatta Semarang milik mantan Walikota Semarang Sutrisno Suharto. Dalam proses advokasi ini, KH. Ali Mufiz yang saat itu menjabat sebagai Wagub Jawa Tengah melakukan peran sangat penting. KH. Ali Mufiz berhasil meluruhkan hati Sutrisno Soeharto, sehingga KH. Ali Mufiz bukan hanya berhasil mengembalikan tanah wakaf yang ditempati SPBU itu, bahkan ia juga memfasilitasi pembelian SPBU itu yang pada akhirnya diserahkan dan dikelola MAS.¹³³ Menurut Muhaimin, negosiasi untuk mengadvokasi SPBU dilakukan dalam waktu yang cukup lama yakni selama dua tahun. Sebetulnya Sutrisno Soeharto hendak menyerahkan ke BKM karena dianggap sebagai lembaga yang formal. Tapi pada akhirnya langkah yang ditempuh dilakukan dengan jalan menjual ke Pemerintah Provinsi. Hal tersebut dinilai merupakan penyelesaian yang cukup bijak.¹³⁴

¹³³ Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz pada hari Selasa, 15 Mei 2012.

¹³⁴ Wawancara dengan Bp. Muhaimin Wakil Sekretaris BPMAS pada hari Rabu, 21 Maret 2012. Persoalan wakaf banda MAS menyangkut Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) milik Soetrisno Suharto Mantan Wali Kota Semarang itu pada akhirnya diselesaikan dengan jalan dijual senilai Rp 1,5 miliar. Pembelian dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Dari nilai penjualan itu, selanjutnya Sutrisno Suharto menyerahkan kembali uang sebesar Rp 0,5 miliar kepada MAS sebagai amal keluarganya (Suara Merdeka, "Mekanisme Pembelian SPBU Harus Transparan", Jum'at, 29 Oktober 2004).

Tuntutan pengalihan pengelolaan wakaf MAS dari BKM ke BPMAS merupakan salah satu bentuk solusi yang tepat dalam menyikapi kemandegan pengelolaan wakaf MAS. Sebab sudah sejak lama Takmir MAS mengetahui pengelolaan yang dilakukan oleh BKM tidak efektif. Bahkan dari aspek penjagaan eksistensi tanah wakaf sendiri justeru banyak yang dijarah oleh masyarakat untuk dibangun rumah permanen.¹³⁵

BPMAS dalam proses mengadvokasi tanah wakaf *bandha* MAS, pernah mengadakan pertemuan dengan 3 Menteri Agama pada waktu yang berbeza-beda. Dalam pertemuan tersebut disampaikan permasalahan yang terkait dengan eksistensi wakaf *bandha* masjid.¹³⁶

- Menemui Menteri Agama Said Aqil Munawwar. Pada saat itu yang bertindak sebagai juru bicara adalah Kakanwil Depag adalah Chabib Toha. Dalam pertemuan tersebut, pihak BPMAS meminta Menteri Agama mencabut KMA yang menjadi landasan penetapan BKM sebagai *nāzīr*.
- Menemui Menteri Agama Maftuh Basyuni sebanyak dua kali. Pertemuan pertama BPMAS masih menginginkan pencabutan KMA. Pada pertemuan kedua, sikap BPMAS sudah berbeza. BPMAS tidak lagi menuntut pencabutan KMA dan tidak mempermasalahkan status *kenāzīran* BKM, melainkan menuntut dilibatkan dalam pengelolaan wakaf *bandha* masjid.
- Mereka menemui Menteri Agama Suryadharma Ali di Jakarta pada bulan September 2012. Tokoh-tokoh masyarakat yang menghadap Menag antara

¹³⁵ Saat wawancara dengan Bapak Agus Fathuddin Yusuf pada hari Sabtu, 25 Pebruari 2012, ada seorang anggota Babinsa Kecamatan Gayamsari Semarang, bernama Bapak Nur yang melaporkan bahwa tanah wakaf di Jalan Gajah banyak yang dikapling oleh masyarakat. Tanah yang dikapling sebanyak 20 lokasi.

¹³⁶ Wawancara dengan Bp. Muhaimin Wakil Sekretaris BPMAS pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

lain; Ketua Badan Pengelola Masjid Agung Jateng (KH. Ali Mufiz), Asisten Kesra Sekda Jateng (Edi Susanto), Rektor Universitas Wahid Hasyim (Dr. Noor Achmad), anggota DPRD Jateng (Istajib), Sekretaris MAS (Khammad Maksun), dan anggota DPR RI asal Jateng (Hisyam Ali).

Pada pertemuan ketiga ini, BPMAS berpandangan lebih realistis. BPMAS membiarkan *nāzīr* tetap dipegang BKM, tetapi BPMAS menuntut hak pengelolaan. Perubahan sikap BPMAS seringkali dipengaruhi oleh hubungan baik dengan orang-orang BKM yang sudah pensiun dari Kemenag. Kalau pada saat mereka menjabat di Kemenag dan BKM, orang-orang ini kaku dalam menjalankan kebijakan. Tetapi setelah pensiun, mereka kemudian menjadi baik dalam menjalin hubungannya dengan BPMAS.

Adanya pengalihan pengelolaan terhadap wakaf *bandha* MAS, dari tangan BKM selaku *nāzīr* yang beralih pada BPMAS merupakan sebuah fenomena menarik. Hal ini mengundang respon positif dari Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai badan negara yang *concern* dalam pemberdayaan wakaf. BWI menyatakan bahwa pengelolaan wakaf di BPMAS memasuki babak baru (www.bwi.or.id). Hal itu menunjukkan dalam kondisi tertentu *nāzīr* dapat mendelegasikan kewenangannya untuk melakukan produktifitas harta wakaf. Respon lain dari BWI ditunjukkan oleh Prof. Uswatun Hasanah yang datang ke BPMAS dan menawarkan bahwa aset wakaf *bandha* MAS akan dikelola oleh BWI, dengan jalan membentuk BWI di tingkat Kota Semarang.¹³⁷

¹³⁷ Wawancara dengan Bp. Muhaimin, Wakil Sekretaris BPMAS pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

2) *Mauqūf ‘alaih*

Ketentuan KMA Nomor 92 Tahun 1962 menegaskan bahwa hasil pemanfaatan wakaf *bandha* MAS diperuntukkan bagi perawatan Masjid Kauman dan makam para wali yang ada di lingkungan masjid. Apabila hal tersebut dilihat dari perspektif teori wakaf, maka bisa dikatakan yang menjadi *mauqūf ‘alaih* adalah MAS. Sedangkan keberadaan MAS sendiri saat ini diwakili oleh BPMAS.

Wakil Sekretaris BPMAS Muhaimin, mengakui bahwa sebenarnya BPMAS tidak punya dasar hukum sama sekali dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS. Maka BPMAS sebagaimana diuraikan di atas ketika mengadvokasi wakaf *bandha* MAS kepada Menteri Agama, akhirnya tidak mempersoalkan status *kenāziran* BKM.¹³⁸ H. Hasan Thoha, MBA, Ketua Umum BPMAS juga menyatakan bahwa BPMAS tidak ingin memiliki apalagi menguasai tanah-tanah *bandha* masjid. BPMAS berniat memberdayakan dan mengamankan agar tidak hilang lagi seperti saat dipegang BKM (Suara Merdeka Sabtu, 19 April 2003).

Namun, dengan mempertimbangkan fakta sejak BKM ditetapkan sebagai *nāzīr*, tidak ada perkembangan berarti terkait pengelolaan wakaf, bahkan banyak aset tanah wakaf *bandha* masjid yang hilang, maka BPMAS menginginkan agar ada usaha-usaha yang signifikan dalam pengelolaan tanah wakaf *bandha* MAS. Inilah alasan utama yang mendasari BPMAS mengambil alih pengelolaan wakaf *bandha* masjid, meskipun terbatas pada aset wakaf tertentu saja.

Penyerahan ini terjadi karena BKM dianggap tidak mampu lagi mengelola aset wakaf secara produktif, transparan, dan profesional. Kemudian sebagian tanah wakaf tersebut resmi dikelola oleh BPMAS, setelah 11 tahun lamanya

¹³⁸ Wawancara pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

diurus oleh BKM Kota Semarang, yang ditandai dengan penandatanganan berita acara bermaterai pada Senin 23 Mei 2011.

Fenomena pengambilalihan kewenangan dari BKM oleh BPMAS merupakan preseden positif dalam pengelolaan wakaf. Pengambilalihan kewenangan berimplikasi pada beralihnya pengelolaan wakaf yang mestinya dilakukan *nāzir* (BKM), kemudian berpindah kepada bukan *nāzir* (BPMAS) demi tercapainya produktifitas wakaf. Statemen BWI bahwa pengelolaan wakaf oleh BPMAS memasuki babak baru, menunjukkan sebuah apresiasi terhadap improvisasi pengelolaan wakaf yang bertujuan untuk meningkatkan produktifitas aset wakaf. Terlebih sesudah adanya pengalihan pengelolaan, terlihat hasil-hasil nyata dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS.

BPMAS dalam pengalihan pengelolaan ini tampak antusias melakukan usaha-usaha produktifitas wakaf MAS. Hal ini terlihat dari kelengkapan struktur organisasi BPMAS yang memang disiapkan untuk tujuan pengelolaan wakaf MAS. Struktur BPMAS membawahi dua bidang; Ketakmiran dan Pemberdayaan *Bandha* Masjid. Adanya bidang Pemberdayaan *Bandha* Masjid menunjukkan bahwa BPMAS sudah mempersiapkan untuk melakukan pengelolaan *bandha* MAS.

Meskipun demikian pada awal-awal keberadaannya, BPMAS tidak pernah diakui keberadaannya oleh BKM. Namun pada kurun waktu berikutnya yakni pada tahun 2012 eksistensi BPMAS sudah diakui oleh BKM Pusat. Terbukti

BPMAS mendapatkan tembusan surat dari BKM Pusat mengenai kebijakan lembaga tersebut terkait wakaf *bandha* MAS.¹³⁹

Setelah adanya pengalihan pengelolaan, BPMAS merencanakan dan melakukan pengelolaan beberapa aset wakaf *bandha* MAS yang meliputi:

a) SPBU

Pengelolaan aset wakaf berupa Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) di Jl. Soekarno Hatta Kota Semarang dilakukan oleh BPMAS. Dari hasil pengelolaan itu dalam satu tahun menghasilkan keuntungan sebesar Rp. 50 juta. Pembagian hasil pengelolaan SPBU ditentukan berdasarkan persentase pendistribusian hasil SPBU sesuai bidang-bidang yang dinilai membutuhkan subsidi. Pada tahun 2007-2010 ditetapkan oleh BPMAS persentase pembagian keuntungan dengan formulasi 40:40:20, dengan rincian 40% untuk penambahan modal SPBU, 40% untuk MAS, sedangkan 20% untuk mensubsidi masjid-masjid lain yang mengajukan bantuan.

Pada tahun 2010 BPMAS membeli Hotel Bojong yang terletak di sebelah utara MAS.¹⁴⁰ Rencananya di bekas hotel tersebut akan dibangun Gedung Islamic Center mini di atas lahan seluas 1.158 m². Hotel lengkap dengan perabotannya dibeli dengan harga Rp. 3.5 milyar.¹⁴¹ Menurut rencana, selain untuk perluasan masjid, di area Hotel Bojong akan dibangun Gedung Islamic Center dengan bangunan minimal empat lantai dengan fasilitas meliputi;

¹³⁹ Wawancara dengan Bp. Muhaimin, Wakil Sekretaris BP MAS. Wawancara pada Rabu, 21 Maret 2012.

¹⁴⁰ Hotel Bojong adalah hotel yang berkelas Melati II yang terletak di Jalan Pemuda Nomor 8 Semarang Tengah. Posisi Hotel Bojong terletak di sebelah utara MAS, tepat bersebelahan dengan MAS.

¹⁴¹ BPMAS bisa membeli Hotel Bojong pada awalnya dipinjami modal oleh Pak Hasan Toha, Ketua BPMAS.

balai pertemuan, majelis taklim, tempat penyimpanan segala kebutuhan masjid, dan toko-toko yang menyediakan segala kebutuhan para jama'ah.

Karena BPMAS melakukan pembelian Hotel Bojong, maka pada tahun 2010 BPMAS melakukan perubahan persentase pembagian keuntungan SPBU. Formulasi pembagian keuntungan 40:40:20 diubah menjadi 40:60, dengan rincian 40% untuk pengembangan SPBU, dan 60% untuk MAS yang digunakan untuk melunasi pembelian Hotel Bojong. Pada Pebruari 2012 pinjaman untuk pembelian hotel sudah lunas dalam waktu 1,5 tahun. BPMAS kemudian membeli lagi rumah yang menyatu dengan Hotel Bojong untuk perluasan rencana pembangunan Islamic Center seharga Rp. 500 juta.¹⁴²

b) Pembangunan Pasar Induk Agro Mas

BPMAS juga terlibat dalam rencana pembangunan Pasar Induk Agro Mas yang dibangun di atas tanah wakaf MAS.¹⁴³ Untuk membangun pasar tersebut Ketua BKM Pusat telah menyerahkan kewenangan kepada investor untuk membangun Pasar Agro Mas. Saat ini ijin prinsip pembangunan Pasar Agro Mas tersebut sudah keluar dari Menteri Agama.¹⁴⁴ Menurut Muhaimin, rencana pengelolaan Pasar Agro Mas merupakan model yang ideal dalam

¹⁴² Selama proses pembelian hotel dan rumah tersebut, BPMAS menggalakkan wakaf uang dari masyarakat dan jama'ah yang terkumpul lebih dari Rp. 1,5 milyar. Pengumpulan dana untuk pembelian hotel dan rumah juga dilakukan dengan penjualan barang/material bekas bangunan Hotel Bojong yang laku senilai Rp. 650 juta. Uang hasil penjualan bongkaran digunakan untuk menambahi pelunasan pembelian hotel. Wawancara dengan Bp. Muhaimin, Wakil Sekretaris BPMAS pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

¹⁴³ Pasar Agro Mas merupakan proyek pemberdayaan wakaf banda MAS yang akan dibangun di atas tanah wakaf seluas 3 hektar. Sesuai rencana awal, Pasar Agro Mas tidak didesain sebagai pasar tradisional, tetapi akan dijadikan sebagai pasar grosir buah-buahan, sayuran dan hasil pertanian dalam skala besar yang menampung sekitar 700 pedagang. Wawancara dengan Bapak KH. Ali Mufiz pada hari Selasa, 15 Mei 2012.

¹⁴⁴ Wawancara dengan Bp. Muhaimin, Wakil Sekretaris BPMAS pada hari Rabu, 21 Maret 2012.

pengelolaan wakaf *bandha* MAS. Penyerahan kewenangan kepada investor untuk melakukan pengelolaan merupakan langkah pemberdayaan wakaf *bandha* MAS dengan menjalin kemitraan dengan pihak lain.

- c) BPMAS juga melakukan pengelolaan beberapa tanah dan area wakaf produktif di dekat SPBU

Pemberdayaan wakaf pasca pengalihan pengelolaan dari BKM ke BPMAS belum sepenuhnya berjalan maksimal. Namun dengan adanya pengalihan tersebut, terbukti bahwa pengelolaan wakaf *bandha* masjid yang dilakukan BPMAS sudah menampakkan hasil yang lebih kongkrit dibandingkan dengan waktu-waktu sebelumnya.

3) Pemerintah

Unsur pemerintah yang memiliki kompetensi dalam pembinaan dan pengawasan perwakafan adalah Kementerian Agama. Di tingkat provinsi dan kota/kabupaten kompetensi tersebut dipegang oleh Sie Penyelenggara Zakat dan Wakaf (Garazawa). Dalam kenyataannya Kasie Garazawa Kemenag Kota Semarang secara *ex officio* berkedudukan sebagai Bendahara BKM Kota Semarang.

Keberadaan BKM yang *nota bene* dipegang oleh pejabat-pejabat di Kemenag menyebabkan kekaburan peran yang dilakukannya dalam pengelolaan wakaf. Dalam kasus wakaf *bandha* MAS, apakah tindakan yang dilakukan Garazawa dalam pengelolaan wakaf merupakan pewujudan dari kapasitasnya sebagai *nāzīr* ataukah sebagai representasi pemerintah. Dalam kapasitas

Garazawa sebagai *nāẓir*/BKM maka ia berkewajiban mengelola wakaf dengan sebaik-baiknya, dan atas pengelolaan itu BKM bertanggung jawab kepada pemerintah. Sementara sebagai representasi pemerintah, Garazawa harus melakukan pengawasan dan pembinaan perwakafan. Disinilah kemudian bisa muncul *vested interest* karena satu lembaga memiliki dua jabatan sekaligus sebagai eksekutor dan pengawas.

Berdasarkan informasi dari Ketua Umum BKM Kota Semarang, BKM melakukan peran-peran perencanaan dan pengelolaan tanah wakaf *bandha* MAS, meliputi:

a) Menjaga tanah wakaf

BKM Kota Semarang melakukan penjagaan aset tanah wakaf bekerjasama dengan penegak hukum, seperti kejaksaan dan kepolisian. Penjagaan tanah wakaf dilakukan secara persuasif, terutama berkaitan dengan tanah-tanah wakaf MAS yang ditempati masyarakat secara ilegal. Cara-cara penjagaan wakaf yang dilakukan BKM antara lain: (a) masyarakat yang menempati tanah wakaf diminta untuk mengakui tanah yang mereka tempati adalah milik BKM, (b) masyarakat diminta memberi restribusi pada BKM atas tanah yang ditempatinya.

b) Memberdayakan tanah wakaf

- Misalnya BKM merintis kerjasama dengan Wisata Bahari Lamongan (WBL) untuk pemberdayaan tanah-tanah wakaf di Semarang yang lokasinya dekat dengan pantai. Setelah dilakukan studi kelayakan bersama-sama, kerjasama belum berhasil, karena secara ekonomis kurang menguntungkan.

- Menyewakan tanah wakaf persawahan di Kabupaten Demak. Tetapi hasil persewaan tidak mendatangkan keuntungan yang besar, karena tanah-tanah sawah berada di lokasi yang dekat laut, sehingga kena *rob* (air pasang).

Hasil persewaan tanah wakaf di Demak yang dikelola BKM diperuntukkan bagi usaha (1) pengamanan tanah wakaf itu sendiri, (2) menyantuni mushola-mushola di daerah sekitar.

- Merencanakan pendirian Pasar Agro Mas di tanah wakaf yang dekat dengan lokasi MAJT.¹⁴⁵
- c) BKM Kota Semarang pernah menyampaikan gagasan mengenai *istibdal al-waqf* atas tanah-tanah wakaf yang tidak produktif untuk digantikan dengan usaha pendirian Ruko di pertigaan dekat Kemenag Kota Semarang yang berada di Manyaran. Namun saran-saran dari berbagai pihak tidak membolehkan hal itu. Misalnya BWI melarang ide *istibdal* itu, dengan alasan bahwa pemanfaatan tanah wakaf harus diorientasikan untuk sarana umum.

Di samping itu, BKM Kota Semarang juga mengklaim memiliki peran dalam pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS. Menurut Bp. Taufik Rahman,¹⁴⁶ pengalihan yang dilakukan oleh BKM kepada BPMAS merupakan bentuk komitmen BKM dalam memberikan ruang partisipasi bagi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf. Jadi menurut BKM pengalihan pengelolaan wakaf

¹⁴⁵ Wawancara dengan Bp. Taufik Rahman Kepala Kantor Kemenag Kota Semarang *ex officio* Ketua Umum BKM Kota Semarang. Wawancara pada hari Senin, 26 Maret 2012.

¹⁴⁶ *Ibid.*

MAS tidak semata-mata karena adanya tuntutan dari masyarakat, melainkan juga bentuk kepedulian BKM dalam pemberdayaan wakaf MAS.

Menurut Agus Fathuddin Yusuf (Suara Merdeka, Selasa 31 Mei 2011), adanya penandatanganan pengalihan pengelolaan sebagian wakaf *bandha* MAS, membuktikan adanya iktikad baik dari pemerintah untuk mengoptimalkan pemberdayaan wakaf *bandha* MAS. Dengan pengalihan pengelolaan itu Kakanwil Kemenag Provinsi Jawa Tengah *ex officio* Ketua Umum BKM Provinsi Jawa Tengah Imam Haromain dan Ketua Umum BKM Kota Semarang Taufik Rahman dinilai telah mengukir sejarah baru dengan menyerahkan pengelolaan, pemanfaatan dan pemberdayaan tanah wakaf *bandha* masjid kepada BPMAS.

Namun, sebagaimana telah diuraikan di depan, pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS dari BKM kepada BPMAS, sebenarnya terjadi karena adanya desakan dari masyarakat yang menuntut dilakukan pengalihan pengelolaan wakaf dari BKM kepada BPMAS. Masyarakat menilai BKM telah melantarkan pengelolaan wakaf yang menjadi amanatnya. Di samping itu ratusan jamaah yang melakukan demonstrasi menuntut agar wakaf *bandha* MAS yang dikuasai BKM Kota Semarang dikembalikan kepada MAS selaku pemilik dari wakaf tersebut. Banyak pihak menilai bahwa BKM Kota Semarang tidak secara serius melakukan pemberdayaan wakaf *bandha* MAS.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam bidang pengawasan dan pembinaan, peran yang dilakukan pemerintah dalam pengelolaan MAS tampak kurang optimal. Padahal Kemenag dengan elemen di dalamnya (Garazawa dan KUA) menjadi organ yang harusnya melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan perwakafan. Apalagi ada penilaian dari pihak luar bahwa secara

umum, problematika pemberdayaan wakaf *bandha* MAS justru diakibatkan oleh BKM Kota Semarang sendiri.

Lemahnya partisipasi pemerintah dalam pengelolaan wakaf MAS sebagaimana telah disinggung di depan lebih diakibatkan oleh sistem yang ada. Sistem tersebut berupa penggabungan jabatan antara Penyelenggara Zakat dan Wakaf (Garazawa) dengan BKM.¹⁴⁷ Dengan penggabungan jabatan ini mengakibatkan Seksi Garazawa Kemenag Kota Semarang tidak bisa secara optimal menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan wakaf MAS.

Pada satu sisi BKM sebagai *nāzīr* tidak bisa secara maksimal mengelola wakaf yang menjadi tanggung-jawabnya karena jabatan BKM merupakan tambahan beban sebagai konsekwensi jabatan. Sedangkan dalam bidang pengawasan tidak mungkin dapat berjalan efektif, karena Seksi Garazawa sebagai pengawas perwakafan akan mengontrol dirinya sendiri dalam kapasitas sebagai BKM.

Meskipun demikian, partisipasi pemerintah dalam wakaf MAS diperlihatkan dalam bentuk yang lain. Bentuk partisipasi dari pemerintah diwujudkan oleh peran-peran yang dilakukan unsur-unsur pemerintah pada saat advokasi pengembalian wakaf *bandha* MAS yang hilang. Campur tangan pemerintah dilakukan setelah terlihat sulitnya pengembalian wakaf *bandha* MAS. Beberapa lembaga pemerintah seperti Kodam Diponegoro, Polda, Kemenag

¹⁴⁷ Urutan jabatan tersebut adalah: (a) Kepala Kemenag Kota/Kabupaten secara *ex officio* menjabat sebagai Ketua Umum BKM Kota/Kabupaten, (b) Kepala Seksi Urais Kemenag Kota/Kabupaten secara *ex officio* menjabat sebagai Ketua Harian BKM Kota/Kabupaten, (c) Kepala Seksi Garazawa Kemenag Kota/Kabupaten secara *ex officio* menjabat sebagai Bendahara BKM Kota/Kabupaten.

terlibat upaya pengembalian wakaf *bandha* MAS. Unsur-unsur pemerintah di atas berpartisipasi karena persoalan wakaf MAS yang tidak kunjung selesai tersebut memiliki sensitifitas yang tinggi setelah muncul gejala berupa demonstrasi-demonstrasi di lapisan masyarakat.

2. Analisis Bentuk Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan

Partisipasi merupakan keterlibatan pihak-pihak yang memiliki kepentingan agar mencapai tujuan yang diinginkan. Dalam pengelolaan wakaf partisipasi dimaksudkan untuk mendukung kinerja lembaga wakaf (*nāzir*) dalam memberdayakan aset wakaf supaya dapat mencapai hasil yang produktif dan memberi manfaat bagi *mauqūf ‘alaih*. Partisipasi *stakeholder* wakaf baik yang terdiri dari *wāqif*, *mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat sangat diperlukan.

Dari paparan sub bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa partisipasi *stakeholder* di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS) meliputi berbagai bentuk partisipasi, yaitu: sebagai penerima manfaat pengelolaan wakaf, memberikan saran-saran dalam pengelolaan wakaf, melakukan perencanaan pengelolaan wakaf, melakukan pengawasan pengelolaan wakaf, dan melakukan gugatan wakaf.

Bentuk-bentuk partisipasi *stakeholder* di atas menunjukkan adanya beberapa perbedaan partisipasi *stakeholder* dalam proses pengelolaan wakaf di tiga lembaga wakaf tersebut. Namun pada sisi yang lain ada pula bentuk partisipasi yang identik antara satu lembaga dengan lembaga wakaf yang lain. Bentuk-bentuk partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan di tiga lembaga wakaf akan dikaji dari empat perspektif, yaitu: (1) bentuk partisipasi, (2) inisiatif

partisipasi, (3) sifat partisipasi dalam hal langsung atau tidak langsung, dan (4) partisipasi tunggal dan bersinergi atau berkoalisi.

a. Bentuk Partisipasi

Bentuk-bentuk partisipasi yang dilakukan berbagai *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di tiga lembaga wakaf, bila dikonfirmasi dengan bentuk partisipasi menurut Cohen dan Uphoff (1980:8), dapat dikelompokkan menjadi: (a) partisipasi dalam pengambilan keputusan, (b) partisipasi dalam pelaksanaan, (c) partisipasi pengambilan manfaat, dan (d) partisipasi dalam evaluasi atau pengawasan. Dalam penelitian disertasi ini partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan di RS Roemani, YBWSA, dan MAS terdapat dalam beberapa aktifitas sebagai berikut:

1) Partisipasi dalam pengambilan keputusan

Cohen dan Uphoff menyatakan, secara konseptual bentuk-bentuk partisipasi *stakeholder* dalam pengambilan keputusan antara lain dilakukan melalui keterlibatan *stakeholder* dalam rapat-rapat, penyampaian usulan, tanggapan, atau penolakan terhadap program yang ditawarkan (2011:61-63). *Stakeholder* yang berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terdapat pada pengelolaan wakaf *bandha* MAS. *Stakeholder* tersebut adalah *mauqūf ‘alaih* yang keberadaannya direpresentasikan oleh BPMAS. Beberapa upaya pengelolaan wakaf dilakukan oleh BPMAS, seperti pengelolaan SPBU, pengembangan wakaf berupa pembelian Hotel Bojong, perintisan pembangunan Pasar Induk Agro Mas, dll.

Selain itu partisipasi juga dilakukan oleh pemerintah dan tokoh-tokoh masyarakat. *Stakeholder* yang terdiri dari *mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan tokoh-tokoh masyarakat melakukan peran-peran penting terkait dengan pengelolaan wakaf *bandha* MAS. Partisipasi *stakeholder* tahap ini meliputi:

- Pengambilan keputusan dalam melakukan usaha-usaha pengembalian tanah wakaf yang hilang;
- Pengambilan keputusan melakukan tuntutan pengalihan pengelolaan dari BKM ke BPMAS;
- Pengambilan keputusan pengembangan wakaf MAS untuk pembangunan *Islamic Center* bekas Hotel Bojong; dan
- Pengambilan keputusan pembangunan Pasar Induk Agromas.

Bentuk partisipasi pengambilan keputusan yang lain juga dilakukan oleh tokoh-tokoh masyarakat dalam rapat-rapat, seperti yang dilakukan oleh MUI Jawa Tengah. MUI memutuskan sikap mengadvokasi wakaf *bandha* MAS karena proses hukum yang ditempuh mengalami kebuntuan. Di samping itu *mauqūf ‘alaih* juga terlibat dalam pengambilan keputusan yang menuntut pengembalian maupun pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS dalam rapat-rapat di masjid.

Sedangkan partisipasi pengambilan keputusan di lembaga wakaf yang lain yaitu RS Roemani, *wāqif* melakukan partisipasi secara material dan non material. Partisipasi non material misalnya dalam bentuk penyampaian atas usul, saran yang diajukan H. Roemani dalam pengembangan rumah sakit.

Sedang partisipasi *wāqif* secara material diwujudkan dalam pemberian subsidi pengelolaan rumah sakit pada masa awal.

Tabel 4.1. Partisipasi *stakeholder* dalam pengambilan keputusan

<i>Stakeholder</i>	RS Roemani	YBWSA	MAS
<i>Wāqif</i>	√	×	×
<i>Mauqūf ‘alaih</i>	×	×	√
Pemerintah	×	×	√
Masyarakat	×	×	√

Partisipasi *stakeholder* dalam pengambilan keputusan dalam pengelolaan wakaf sebanyak 33,33%. Partisipasi jenis ini baru terdapat pada sebagian lembaga wakaf saja. Partisipasi jenis ini dilakukan oleh *stakeholder mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat yang terbanyak terjadi di MAS sebanyak 75% dari keseluruhan partisipasi dalam hal pengambilan keputusan. Sedangkan sisanya sebanyak 25% dilakukan oleh *wāqif* di RS Roemani.

2) Partisipasi pelaksanaan program

Partisipasi pelaksanaan program menentukan keberhasilan pengelolaan wakaf. Dalam tahap pelaksanaan program ini, partisipasi berbagai unsur termasuk *stakeholder* sangat penting.

Partisipasi pelaksanaan program yang melibatkan *stakeholder* terdapat dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS. Partisipasi pengelolaan tersebut terlihat setelah terjadi “kudeta” pengelolaan wakaf MAS dan pengalihan pengelolaan

wakaf dari BKM ke BPMAS. Partisipasi *stakeholder* dalam pelaksanaan program dilakukan secara langsung. Hal tersebut karena setelah “kudeta” dan pengalihan pengelolaan wakaf, pengelolaan wakaf sebagian *bandha* MAS sepenuhnya dilakukan oleh BPMAS.

Stakeholder yang berpartisipasi dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS adalah *mauqūf ‘alaih* yang direpresentasikan oleh BPMAS. Beberapa upaya pengelolaan wakaf dilakukan oleh BPMAS, seperti pengelolaan SPBU, pengembangan wakaf berupa pembelian Hotel Bojong, perintisan pembangunan Pasar Induk Agro Mas, dll. Inisiatif partisipasi pengelolaan wakaf *bandha* MAS tersebut muncul dari *stakeholder* sendiri. Bahkan dalam proses partisipasi itu memunculkan konflik, di mana masyarakat dan BPMAS mendesak BKM mengalihkan pengelolaan kepada BPMAS.

Di YBWSA partisipasi *stakeholder* tergambar dalam pengelolaan wakaf tanah dan pengembangannya. Sementara pengelolaan wakaf uang yang secara konseptual sudah matang, belum bisa diimplementasikan. Sementara itu dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani *wāqif* berpartisipasi dalam pelaksanaan program.

Tabel 4.2. Partisipasi *stakeholder* dalam pelaksanaan program

<i>Stakeholder</i>	RS Roemani	YBWSA	MAS
<i>Wāqif</i>	√	×	×
<i>Mauqūf ‘alaih</i>	×	×	√
Pemerintah	×	×	×
Masyarakat	×	×	×

Partisipasi *stakeholder* dalam pelaksanaan program menduduki angka yang paling kecil di tiga lembaga wakaf. Satu-satunya partisipasi *stakeholder* dalam pelaksanaan program hanya terjadi di MAS oleh *mauqūf ‘alaih* sebanyak 8,33%.

3) Partisipasi dalam pengambilan manfaat

Partisipasi pengambilan manfaat dilakukan di semua lembaga wakaf baik di RS Roemani, YBWSA, dan MAS. Partisipasi jenis ini terutama dilakukan oleh *mauqūf ‘alaih* sebagai penerima manfaat dari pengelolaan wakaf.

Partisipasi dalam pengambilan manfaat oleh *mauqūf ‘alaih* dilakukan dalam berbagai bentuk misalnya:

- Mengajukan usulan Rencana Anggaran Belanja (RAB) mengenai keperluan-keperluan *mauqūf ‘alaih* kepada *nāzir*. Misalnya yang dilakukan PAY selaku *mauqūf ‘alaih* dengan mengajukan RAB kepada PDM selaku *nāzir* wakaf RS Roemani.
- Memanfaatkan hasil wakaf, seperti keikutsertaan mahasiswa UNISSULA dalam program beasiswa pendidikan bagi mahasiswa.
- *Stakeholder* MAS bukan hanya memanfaatkan hasil wakaf, tetapi juga mengambil peran dalam penentuan pembagian hasil pengelolaan wakaf, seperti dalam pemanfaatan dan pembagian hasil pengelolaan wakaf MAS berupa SPBU Jl. Soekarno Hatta.

Tabel 4.3. Partisipasi *stakeholder* dalam pengambilan manfaat

<i>Stakeholder</i>	RS Roemani	YBWSA	MAS
<i>Mauqūf</i> 'alaih dan atau masyarakat	√	√	√

Partisipasi *stakeholder* dalam pengambilan manfaat terjadi di semua lembaga wakaf sebanyak 100%. Partisipasi jenis ini khususnya dilakukan oleh *mauqūf* 'alaih karena *stakeholder* ini yang berhak menerima manfaat atau hasil pengelolaan wakaf. Namun pada lembaga wakaf yang tidak membatasi peruntukannya, maka masyarakat juga melakukan partisipasi pengambilan manfaat ini.

4) Partisipasi dalam pengawasan

Partisipasi dalam bidang pengawasan atau evaluasi bertujuan mengetahui kesesuaian pelaksanaan program dengan rencana yang ditetapkan. Partisipasi *stakeholder* dalam bidang evaluasi dilakukan terhadap pengelolaan wakaf yang tidak produktif, atau karena adanya penilaian bahwa dalam pengelolaan tersebut terdapat kesalahan. Bentuk partisipasi *stakeholder* dalam bidang pengawasan di tiga lembaga wakaf memiliki variasi yang beragam:

- *Wāqif* memastikan peruntukan benda wakaf

Tindakan *wāqif* ini merupakan bentuk pengawasan (*controlling*) terhadap *nāzīr* dalam memastikan apa yang ia dermakan sudah sesuai dengan maksud atau tujuan dia berwakaf atau tidak.

- Penyampaian pertanyaan-pertanyaan kepada *nāzīr*

Partisipasi ini merupakan partisipasi aktif dari *stakeholder* dengan mengajukan pertanyaan mengenai pengelolaan wakaf yang dilakukan *nāzir* mengapa tidak berjalan. Partisipasi jenis ini dilakukan *mauqūf ‘alaih* kepada BKM selaku *nāzir* wakaf MAS.

Hal yang sama juga dilakukan oleh MKKM yang mengajukan pertanyaan-pertanyaan mengenai subsidi yang diberikan dari pengelolaan RS Roemani kepada PAY dan usulan perlunya subsidi kepada PAY dapat ditingkatkan jumlahnya. Pertanyaan disampaikan MKKM dan ditujukan kepada RS Roemani dan PDM Kota Semarang.

- Penyampaian protes kepada *nāzir*

Partisipasi jenis ini dilakukan *mauqūf ‘alaih* dan tokoh-tokoh masyarakat kepada BKM selaku *nāzir* wakaf MAS. Partisipasi ini merupakan partisipasi aktif *stakeholder* dengan mengajukan protes pengelolaan wakaf yang dilakukan *nāzir*.

Partisipasi dalam hal pengawasan yang dilakukan *stakeholder* dalam bentuk protes dan demonstrasi dikategorikan oleh Dusseldorp sebagaimana seperti dikutip Georg E. Frerks (1991:180-185), sebagai bentuk partisipasi berdasarkan gaya partisipasi berupa aksi sosial.

- Pemberian saran dan kritik

Partisipasi ini dilakukan pasien atau keluarganya terhadap pengelolaan RS di YBWSA. Tujuan pemberian saran dan kritik oleh *stakeholder* agar hak-hak mereka dalam memanfaatkan layanan di RSI SA dapat lebih terpenuhi secara baik.

- Permintaan laporan pengelolaan wakaf

Partisipasi jenis ini dilakukan oleh BWI pada saat meminta laporan kepada YBWSA tentang pengelolaan wakaf. Permintaan laporan dilakukan secara berkala setiap tahun. Permintaan laporan pada umumnya dilakukan oleh lembaga yang hirarkinya lebih tinggi yaitu BWI sebagai lembaga pengawas pengelolaan wakaf kepada YBWSA sebagai pengelola wakaf.

Tabel 4.4. Partisipasi *stakeholder* dalam pengawasan

<i>Stakeholder</i>	RS Roemani	YBWSA	MAS
<i>Wāqif</i>	√	×	×
<i>Mauqūf ‘alaih</i>	√	√	√
Pemerintah	×	√	√
Masyarakat	×	√	√

Partisipasi *stakeholder* dalam pengawasan terjadi di semua lembaga wakaf. Persentase sebanyak 58,33%. Partisipasi jenis ini dilakukan oleh semua *stakeholder* kecuali *wāqif*.

Bila melihat bentuk-bentuk partisipasi yang dilakukan *stakeholder* di atas, menunjukkan bahwa partisipasi *stakeholder* bukan hanya keterlibatan secara fisik, tetapi juga non fisik. Keterlibatan non fisik *stakeholder* berupa penyampaian usulan, pemberian pemikiran, dan protes. Hal ini diperkuat oleh Davis (1962:15-19), bahwa partisipasi juga bisa diartikan sebagai keterlibatan pikiran, mental, dan emosi seseorang dalam situasi yang memotivasi memberi

sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta bertanggung-jawab atas usaha yang bersangkutan.

Sehubungan dengan partisipasi *stakeholder* dalam bidang pengawasan, Herlina menyatakan (2004:197) bahwa bentuk partisipasi *stakeholder* bisa dilakukan melalui pengawasan, baik secara internal maupun eksternal lembaga. Secara internal dilakukan melalui rapat, evaluasi program, laporan program secara berkala. Pengawasan secara eksternal melibatkan pihak di luar organisasi, seperti memberi akses kepada *wāqif* untuk mengetahui dasar pengelolaan wakaf.

b. Inisiatif Partisipasi

Berkenaan dengan inisiatif dalam berpartisipasi, secara umum dapat dikatakan bahwa partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani, YBWSA, dan MAS didasarkan pada inisiatif yang muncul dari *stakeholder*. Namun ada pula inisiatif partisipasi juga berasal dari lembaga wakaf melalui mekanisme organisasi yang dimilikinya. Mekanisme organisasi tersebut juga memiliki kontribusi dalam mendorong munculnya partisipasi *stakeholder*.

Partisipasi dalam pengelolaan wakaf di tiga lembaga meskipun tidak dilakukan oleh semua *stakeholder*, namun partisipasi dilakukan secara aktif oleh sebagian *stakeholder*. Partisipasi *stakeholder* pada umumnya merupakan inisiatif dari *stakeholder* sendiri. Terlebih karena *nāzir* juga tidak memberikan ruang partisipasi secara formal dalam tahap-tahap pengelolaan wakaf. Inisiatif partisipasi berasal dari hampir semua *stakeholder*, baik *mauqūf* 'alaih, pemerintah, dan masyarakat. Inisiatif dalam berpartisipasi dilakukan *stakeholder*

dilakukan dalam semua tahap pengelolaan yang meliputi; perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan pemberdayaan wakaf.

Adapun alasan utama yang memotivasi *stakeholder* dalam berpartisipasi adalah keinginan untuk menjaga eksistensi benda wakaf, dan adanya dorongan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan wakaf. Inisiatif partisipasi *stakeholder* tersebut dimaksudkan untuk:

- 1) Motivasi partisipasi untuk menjaga pengembalian wakaf yang hilang dan optimalisasi pengelolaan wakaf dilakukan di MAS. Inisiatif partisipasi dari *stakeholder mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat yang menginginkan adanya pengembalian wakaf dan pengelolaan yang lebih produktif
- 2) Bentuk perbaikan yang diharapkan *stakeholder* terutama dalam hal pelayanan terhadap *stakeholder*. Partisipasi ini terjadi di YBWSA. Inisiatif muncul dari masyarakat yang memanfaatkan pelayanan rumah sakit
- 3) *Stakeholder* juga menghendaki adanya perhatian lebih baik dari *nāzīr* kepada *mauqūf ‘alaih*. Inisiatif ini diajukan oleh *mauqūf ‘alaih* kepada *nāzīr* dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani

Meskipun partisipasi dalam pengelolaan wakaf didasarkan pada inisiatif *stakeholder* sendiri, namun ada juga lembaga wakaf yang menyadari pentingnya partisipasi *stakeholder*. Misalnya YBWSA menetapkan sistem organisasi yang membuka ruang terhadap adanya partisipasi *stakeholder*.

Dari tiga lembaga pengelola wakaf yang menjadi objek penelitian, yakni PDM Kota Semarang yang mengelola RS Roemani, YBWSA yang mengelola aset-aset wakaf, maupun BKM sebagai pengelola wakaf MAS, hanya YBWSA

yang secara eksplisit menegaskan perlunya adanya keterlibatan dari *stakeholder* wakaf. Wujud dari pelibatan yang diberikan YBWSA kepada *stakeholder* wakaf antara lain dalam bentuk:

- Memberikan peluang kepada pemerintah (BWI) untuk melakukan pengawasan kepada YBWSA
- Menetapkan aturan mengenai pentingnya keterlibatan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf uang

YBWSA memiliki kepedulian dalam memberikan pelibatan terhadap *stakeholder*, karena YBWSA memiliki sistem yang dibangun untuk memberikan ruang partisipasi bagi *stakeholder*. Sistem tersebut misalnya menegaskan bahwa YBWSA peduli terhadap *independent opinion* yang diberikan oleh *stakeholder*.¹⁴⁸ Di samping itu YBWSA juga menetapkan bahwa dalam pengelolaan wakaf uang di RSI SA, akan dilakukan sebagaimana konsep pengelolaan surat berharga obligasi. Konsep tersebut mengatur bahwa kedudukan pemegang obligasi dalam organisasi akan diwakili oleh wali amanat (*trustee*).¹⁴⁹ Pengadopsian pengelolaan obligasi dalam rancangan pengelolaan wakaf uang diyakini dapat mendukung pengelolaan wakaf yang modern dan transparan, yang memberi ruang partisipasi bagi *stakeholder* wakaf.

Di samping itu pelibatan *stakeholder* dalam pengelolaan RSI SA didasarkan atas alasan-alasan; (1) Adanya keterlibatan *stakeholder* merupakan salah satu pilar dalam *Good Corporate Governance* (GCG), (2) Wakaf

¹⁴⁸ Wawancara dengan Sekretaris YBWSA Bp. Didiek Ahmad Supadie pada hari Senin, 23 Juni 2012.

¹⁴⁹ Wawancara dengan Bapak H. Azhar Zainuri, SE. MM. Direktur Keuangan dan Umum RSI SA. Wawancara pada hari Senin, 23 Juli 2012.

merupakan dana publik yang diamanatkan masyarakat kepada pengelola, di mana publik memiliki akses dalam pengelolaan wakaf.

Hanya saja, dalam partisipasi *stakeholder* YBWSA belum melibatkan keseluruhan *stakeholder* dalam proses pengelolaan wakaf. Inisiatif pelibatan *stakeholder* dari YBWSA dilakukan pada *stakeholder* tertentu saja, yaitu kepada BWI sebagai representasi pemerintah. Inisiatif pelibatan kepada BWI didasarkan pada alasan bahwa BWI merupakan institusi yang penting dalam menetapkan regulasi dan memberikan ijin pengelolaan wakaf. Bentuk pelibatan kepada BWI dilakukan YBWSA dalam bentuk melibatkan dalam proses perencanaan, dan pengawasan dengan jalan memberikan laporan pengelolaan wakaf secara berkala.

Tabel 4.5. Inisiatif pemberian kesempatan partisipasi kepada *stakeholder* oleh lembaga wakaf

<i>Stakeholder</i>	RS Roemani	YBWSA	MAS
<i>Wāqif</i>	√	×	×
<i>Mauqūf ‘alaih</i>	×	×	×
Pemerintah	×	√	×
Masyarakat	×	×	×

Inisiatif pemberian kesempatan partisipasi kepada *stakeholder* oleh lembaga wakaf masih jarang terjadi, padahal hal ini memiliki nilai strategis dalam mendukung pengelolaan wakaf. Inisiatif dari lembaga wakaf persentasenya hanya sebanyak 16,66%.

c. Sifat Partisipasi Langsung dan Tidak Langsung

Sifat partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani, YBWSA, dan MAS dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi jenis pertama dilakukan oleh *stakeholder* secara langsung dalam aktifitas seperti perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Sedangkan partisipasi jenis kedua dilakukan oleh *stakeholder* secara tidak langsung atau melalui perantara pihak lain.

Partisipasi *stakeholder* secara langsung lebih banyak dilakukan daripada partisipasi tidak langsung di tiga lembaga wakaf. Adapun partisipasi langsung dari *stakeholder* dapat diuraikan dalam beberapa bentuk di bawah ini:

- 1) Pengambilan keputusan. *Wāqif* dalam pengelolaan RS Roemani menyampaikan usulan dan saran kepada *nāzir* dalam pengelolaan RS
- 2) Pelaksanaan pengelolaan aset wakaf sebagaimana dilakukan oleh *stakeholder mauqūf ‘alaih* di MAS dengan mengelola sebagian aset wakaf
- 3) Pengambilan manfaat oleh *mauqūf ‘alaih* di tiga lembaga wakaf, sebagaimana diuraikan di depan dalam pembahasan mengenai Bentuk Partisipasi
- 4) Evaluasi atau pengawasan pengelolaan wakaf sebagaimana dilakukan pemerintah (BWI) terhadap *nāzir* YBWSA, dan *mauqūf ‘alaih* (BPMAS) terhadap BKM Kota Semarang

Sementara partisipasi tidak langsung dimaksudkan para *stakeholder* ketika melakukan partisipasi tidak secara langsung. Ilustrasi masalah ini seperti dilakukan oleh Ketua Majelis Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat (MKKM)

yang membawahi *mauqūf ‘alaih* (PAY) pada wakaf RS Roemani. Ketua MKKM mengajukan usulan atau permintaan kepada PDM Kota Semarang dan manajemen RS Roemani uang subsidi bulanan yang diberikan ke PAY dari hasil pengelolaan wakaf RS Roemani. Ketua MKKM juga menyampaikan usulan agar uang subsidi yang menjadi hak PAY dinaikkan jumlahnya.

Kalau mencermati partisipasi yang dilakukan oleh MKKM, ada hal yang menunjukkan sifat partisipasi tidak langsung, bahwa MKKM sebenarnya bukanlah *mauqūf ‘alaih*, melainkan lembaga yang membawahi PAY. Namun MKKM memiliki tanggung-jawab untuk menyampaikan aspirasi dan kebutuhan PAY kepada PDM Kota Semarang selaku *nāzir*. Meskipun peran MKKM dapat dikatakan sebagai representasi dari PAY, namun peran itu bukan merupakan partisipasi langsung dari PAY. Berkaitan dengan partisipasi tidak langsung di atas muncul kritikan dari Hamdi dan Goethert (1997:66), bahwa partisipasi *stakeholder* dalam pengambilan keputusan dan penyerahan tanggung-jawab yang dilakukan secara tidak langsung (*indirect*) sama dengan tidak ada partisipasi.

Tabel 4.6. Sifat partisipasi langsung (L) dan tidak langsung (TL) *stakeholder*

<i>Stakeholder</i>	RS Roemani	YBWSA	MAS
	L/TL	L/TL	L/TL
<i>Wāqif</i>	L	×	×
<i>Mauqūf ‘alaih</i>	TL	L	L
Pemerintah	×	L	L
Masyarakat	×	L	L/TL

Pada umumnya partisipasi di tiga lembaga wakaf didominasi oleh bentuk partisipasi secara langsung, dan hanya sebagian kecil saja partisipasi yang dilakukan secara tidak langsung. Persentase dari partisipasi langsung sebanyak 54,16%. Angka ini lebih besar daripada partisipasi tidak langsung sebanyak 12,5%. Sementara tidak ada partisipasi sebanyak 33,33%.

d. Partisipasi Tunggal dan Bersinergi atau Berkoalisi

Partisipasi *stakeholder* ada yang dilakukan secara tunggal, di mana partisipasi jenis ini dilakukan secara perseorangan atau tanpa ada kerjasama dengan pihak lain. Selain itu ada pula partisipasi secara bersinergi atau berkoalisi. Pada partisipasi jenis kedua ini, *stakeholder* berpartisipasi dengan menjalin kerjasama atau sinergi dengan *stakeholder* lain untuk mencapai tujuan yang sama.

Ilustrasi dua bentuk partisipasi di atas dapat dilihat dalam pengawasan pengelolaan wakaf berikut ini:

1) Partisipasi Tunggal

Dalam partisipasi ini *stakeholder* tertentu mengambil peran pengawasan terhadap pengelolaan wakaf tanpa ada koordinasi dengan *stakeholder* lainnya. Seperti dalam pemberian kritik atau saran dari pasien atau keluarganya terhadap pengelolaan RS di YBWSA.

2) Partisipasi bersinergi

Partisipasi jenis ini dilakukan *stakeholder* tertentu yang menjalin kerjasama dengan *stakeholder* lainnya. Sinergi dalam partisipasi jenis ini memunculkan partisipasi kolektif yang dilakukan oleh lebih dari satu *stakeholder*. Contoh

partisipasi ini misalnya dalam bentuk pengawasan pengelolaan wakaf *bandha* MAS yang dilakukan secara bersinergi antara *mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat. Dalam melakukan partisipasi pengawasan maupun pengelolaan wakaf *bandha* MAS, mereka saling berkoordinasi untuk tujuan yang sama dalam pengembalian dan pengalihan pengelolaan wakaf *bandha* MAS.

Partisipasi tunggal efektifitasnya lebih rendah bila dibandingkan dengan partisipasi bersinergi. Hal tersebut disebabkan partisipasi tunggal kurang memberikan tekanan baik secara sosial dan politis bagi lembaga wakaf. Dengan kata lain partisipasi tunggal yang dilakukan oleh *stakeholder* cenderung diabaikan oleh lembaga wakaf.

Namun, ada pula partisipasi *stakeholder* yang meskipun dilakukan secara tunggal, tetapi karena dibangun oleh sistem yang baik, maka partisipasi tunggal itu memiliki implikasi yang efektif. Terlebih apabila lembaga wakaf juga merespon partisipasi tunggal atau perseorangan, maka partisipasi tunggal dapat memberi implikasi bagi pengembangan pengelolaan wakaf. Partisipasi jenis ini seperti dalam kasus pengawasan yang dilakukan oleh BWI terhadap YBWSA. Hal itu menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh *stakeholder* lembaga formal sangat efektif. Karena lembaga tersebut memiliki kewenangan mengambil tindakan terhadap bentuk penyalahgunaan pengelolaan wakaf sebagaimana ditegaskan dalam pasal 63 UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dalam Bab Pembinaan dan Pengawasan.

Sedangkan partisipasi *stakeholder* kolektif bersinergi diwujudkan dengan memberikan tekanan kepada lembaga wakaf untuk memenuhi tuntutan

stakeholder. Partisipasi secara bersinergi di atas disebut juga *partnership* diantara *stakeholder*.

Partnership adalah hubungan kerjasama atas dasar kepercayaan, kesetaraan, dan kemandirian untuk mencapai tujuan bersama. Adanya *partnership* partisipasi diantara *stakeholder* dapat mendukung terbangunnya *Good Governance* bagi sebuah lembaga (Hetifah Sj. Sumarto, 2009:25). Menurut Freeman, hubungan kerjasama antar *stakeholder* tersebut diistilahkan dengan Koalisi *Stakeholder*. Bagi Freeman, koalisi *stakeholder* dapat terjadi secara eksplisit, dimana para *stakeholder* membangun sebuah inisiatif bersama. Koalisi juga bisa berlangsung secara implisit diantara *stakeholder* bahwa mereka tidak akan mengganggu tujuan lain atau mereka akan saling mendukung isu-isu kunci. (Freeman, 2010:135).

Meskipun dalam kasus *partnership* atau koalisi *stakeholder* di MAS, perlu dibuktikan lagi pengaruhnya terhadap lembaga wakaf, namun *partnership* tersebut memberi dampak pada keberhasilan pengembalian wakaf *bandha* MAS dan efektifitas pengelolaan wakaf setelah dilakukan pengalihan dari BKM kepada BPMAS.

e. Identifikasi *Stakeholder*

Selain uraian di atas partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani, YBWSA, dan MAS dapat juga dianalisis dari perspektif kepentingan, kekuatan, dan koalisi *stakeholder* yang akan diuraikan berikut ini:

1) Kepentingan *Stakeholder*

Setiap kelompok *stakeholder* mempunyai hubungan dengan organisasi baik secara langsung ataupun tidak langsung. Dalam hal ini seorang manajer harus merespon hubungan tersebut. Kepentingan tiap kelompok *stakeholder* merupakan karakteristik yang khas, yaitu sesuatu yang menjadi pusat perhatian mereka dan yang mereka inginkan dari hubungan mereka dengan organisasi (Sony Warsono, 2009:39).

(a) *Wāqif*

Dari partisipasi yang dilakukan *wāqif* terutama di RS Roemani, tampak adanya kepentingan-kepentingan *wāqif* yang berusaha memastikan agar tujuan wakaf dapat terealisasi secara baik. Hal ini terlihat bagaimana H Roemani terlibat dalam perencanaan dan pemberian dukungan agar wakaf RS Roemani dapat berlanjut dan memberi manfaat bagi *mauqūf ‘alaih*.

(b) *Mauqūf ‘alaih*

Partisipasi yang paling aktif dan menyeluruh dari semua *stakeholder* dilakukan oleh *mauqūf ‘alaih*. Partisipasi *mauqūf ‘alaih* merupakan bukti bahwa penerima manfaat ini memiliki kepentingan yang besar dari hasil pengelolaan wakaf.

Kepentingan *mauqūf ‘alaih* di tiga lembaga wakaf meliputi; (1) mendapatkan hasil pengelolaan wakaf, (2) memastikan wakaf dikelola secara benar oleh *nāzir*, (3) mengupayakan harta wakaf dapat terjaga eksistensinya, dan (4) melakukan pengawasan atas kinerja *nāzir*.

(c) Pemerintah

Kepentingan pemerintah sebagai *stakeholder* wakaf dapat diketahui dari motif utama pengaturan wakaf. Motif terpenting regulasi wakaf adalah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan penguatan masyarakat sipil dengan memanfaatkan sumber-sumber alternatif yang potensial dari masyarakat (Najib, 2006:89). Dalam hal ini kepentingan pemerintah atas opsi kesejahteraan sosial mempengaruhi kebijakan bidang perwakafan.

Kepentingan partisipasi pemerintah terlihat dalam peran BWI dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap YBWSA. Kewenangan BWI untuk mengembangkan perwakafan di level nasional khususnya dituangkan dalam wujud memberikan pembinaan dan pengawasan pada lembaga-lembaga wakaf seperti yang menjadi program Divisi Pembinaan Nazir BWI (BWI, 2008:12-13).

BWI melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap YBWSA sebagai *nāzīr* dimaksudkan agar pengelolaan wakaf dapat berjalan optimal. BWI juga memastikan wakaf dikelola berdasar pada prinsip-prinsip profesionalitas, transparan, dan akuntabel. Manifestasi dari prinsip-prinsip tersebut diwujudkan dalam bentuk pengawasan dan pelaporan yang harus dilakukan oleh YBWSA.

(d) Masyarakat

Pada wakaf yang peruntukannya spesifik, masyarakat tidak memiliki kepentingan secara langsung terhadap perwakafan. Sedangkan pada wakaf yang peruntukannya tidak spesifik, masyarakat bisa diposisikan sebagai *mauqūf ‘alaih*. Pernyataan terakhir terjadi apabila peruntukan wakaf

diikrarkan “untuk kemaslahatan umat”, bukan untuk tujuan tertentu misalnya “untuk madrasah” atau “pihak tertentu”. Dengan kata lain masyarakat dapat pula bertindak sebagai *mauqūf ‘alaih*, apabila suatu peruntukan wakaf bersifat umum.

Wakaf yang peruntukannya spesifik seperti di RS Roemani, masyarakat tidak terlibat secara langsung dalam perwakafan. PDM Kota Semarang sebagai *nāzir* berpandangan bahwa masyarakat tidak dilibatkan dalam pengelolaan RS Roemani, karena Muhammadiyah sebagai organisasi massa dinilai sudah merepresentasikan keberadaan masyarakat.¹⁵⁰

Sedangkan pada wakaf MAS yang peruntukan wakafnya spesifik menempatkan masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan bukan dalam kapasitas sebagai *mauqūf ‘alaih*, melainkan sebagai umat yang merasa memiliki atas keberadaan MAS sebagai masjid masyarakat Semarang. Dalam hal ini kepentingan masyarakat adalah terjaganya substansi wakaf MAS dan berfungsinya secara optimal sebagaimana tujuan wakaf. Hal ini berbeda dengan masyarakat di YBWSA yang memiliki kepentingan utama untuk memperoleh hasil pengelolaan wakaf.

2) Kekuatan *Stakeholder*

Peran-peran partisipasi *stakeholder* di beberapa lembaga wakaf memberi makna akan eksistensi mereka sebagai kelompok yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi lembaga wakaf dalam mengambil keputusan.

¹⁵⁰ Wawancara dengan Bp. Bejo Paiman, Kepala Tata Usaha di Kantor PDM Kota Semarang pada hari Jum’at, 25 Mei 2012.

- (a) Pemerintah yang direpresentasikan oleh BWI memiliki otoritas yang efektif dalam mengarahkan lembaga wakaf untuk mengelola wakaf secara benar. Adanya UU Nomor 41 Tahun 2004 sebagai regulasi tentang wakaf ikut memperkuat peran dan kedudukan BWI sebagai lembaga yang *concern* dalam pembinaan dan pengawasan wakaf. Jadi yang menjadi kata kunci agar pemerintah ditaati oleh lembaga wakaf terletak pada sejauhmana dia secara efektif dan peduli dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga-lembaga wakaf. Sebaliknya lembaga pemerintah yang tidak *care* dan tidak serius dalam pembinaan wakaf pasti akan diabaikan oleh lembaga-lembaga wakaf.

Meskipun unsur pemerintah tidak memiliki kewenangan secara khusus dalam penanganan perwakafan, tetapi unsur pemerintah memiliki *political power*. Karena itu kekuatan unsur pemerintah tersebut dapat pula secara efektif mempengaruhi lembaga wakaf. Hal ini seperti dicontohkan oleh keberadaan Kodam Diponegoro sebagai Bakortanasda yang berperan turut mendukung keberhasilan pengembalian wakaf MAS yang sebelumnya hilang. Demikian pula dengan posisi Walikota Semarang Sukawi Sutarip yang memberikan legitimasi terhadap BPMAS dalam kasus tuntutan pengalihan pengelolaan yang dilakukan BKM kepada BPMAS.

Kekuatan yang dimiliki unsur pemerintah ini menurut Sony Warsono (2009:40) dilakukan dengan menggunakan kekuatan politik melalui legislasi, regulasi, ataupun tuntutan hukum.

(b) Masyarakat

Masyarakat juga memiliki kekuatan politik meskipun secara tidak langsung. Kekuatan politik masyarakat dilakukan dengan mendorong pemerintah untuk menggunakan kekuatannya melalui pengesahan aturan hukum atau menyusun regulasi (Sony Warsono, 2009:40). Kekuatan masyarakat misalnya diwujudkan dengan demonstrasi- demonstrasi yang pada akhirnya mendorong pemerintah untuk mengambil sikap pada penanganan kasus hilangnya wakaf *bandha* MAS. Pada kasus lain masyarakat muslim Kauman juga mendesak Walikota Semarang Sukawi Sutarip untuk memberi legitimasi hukum atas pembentukan BPMAS, ketika masyarakat menuntut pengalihan pengelolaan sebagian wakaf *bandha* MAS dari BKM (Suara Merdeka, Sabtu 19 April 2003).

(c) *Mauqūf ‘alaih*

Mauqūf ‘alaih sebagai pihak yang berhak mendapatkan hasil wakaf juga memiliki kekuatan untuk dipertimbangkan dalam pengelolaan wakaf. Hal itu sebagaimana dilakukan oleh *mauqūf ‘alaih* bersama masyarakat ketika mendesak kepada pemerintah untuk melakukan upaya pengembalian wakaf *bandha* MAS yang hilang. Demikian juga *mauqūf ‘alaih* mendesak kepada pemerintah dan *nāzīr* untuk melakukan pengalihan pengelolaan wakaf dari *nāzīr* kepada *mauqūf ‘alaih*/BPMAS.

3) **Koalisi *Stakeholder***

Koalisi *stakeholder* dalam perwakafan tidak terjadi di seluruh lembaga atau pada setiap proses pengelolaan, melainkan hanya terjadi pada sebagian

stakeholder dan secara kasuistik. Menurut Freeman (2010:135), salah satu dasar untuk membentuk koalisi adalah melalui kesamaan kepentingan. Koalisi terjadi karena antar *stakeholder* terdapat hubungan atau kepentingan yang mengikat untuk mencapai tujuan bersama.

Koalisi *stakeholder* terjadi pada partisipasi berupa tuntutan pengembalian dan pengalihan wakaf di MAS, yang melibatkan *mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat. Koalisi tersebut terjadi karena kepentingan kelompok-kelompok *stakeholder* selaras, yaitu agar (1) wakaf *bandha* MAS dapat kembali, dan (2) wakaf *bandha* MAS dikelola secara produktif, dan (3) *nāzīr* harus bersikap transparan dalam mengelola wakaf.

Koalisi *stakeholder* tidak bersifat statis. *Stakeholder* yang terlibat dengan perusahaan saat ini mungkin tidak terlibat lagi pada masa yang akan datang. Isu-isu yang kontroversial pada waktu tertentu dapat menjadi tidak kontroversial lagi di kemudian hari (Sony Warsono, 2009:44). Namun dalam kasus wakaf *bandha* MAS, seakan koalisi antara *mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat menjadi koalisi permanen. Alasan utamanya adalah adanya tuntutan yang sama dari mereka. Koalisi antara tiga *stakeholder* tersebut baik terjadi pada usaha pengembalian wakaf *bandha* MAS maupun pada saat mereka menuntut pengalihan pengelolaan dari BKM kepada BPMAS.

Koalisi kelompok-kelompok *stakeholder* diwujudkan dalam bentuk aktifitas; (1) rapat-rapat yang membahas kasus wakaf MAS, (2) demonstrasi bersama, (3) maupun kerjasama-kerjasama yang lain.¹⁵¹ Ada keyakinan dari tokoh-

¹⁵¹ Bp. Agus Fathuddin Yusuf dan Bp. Abdul Wahid menggunakan istilah “kerjasama antar beberapa kelompok” bagi pihak-pihak yang memperjuangkan kembalinya wakaf banda MAS.

tokoh masyarakat seandainya unsur-unsur MUI, masyarakat, MAS, dan pemerintah tidak melakukan koalisi atau sinergi, maka dapat dipastikan upaya advokasi pengembalian wakaf *bandha* MAS tidak akan berhasil.¹⁵²

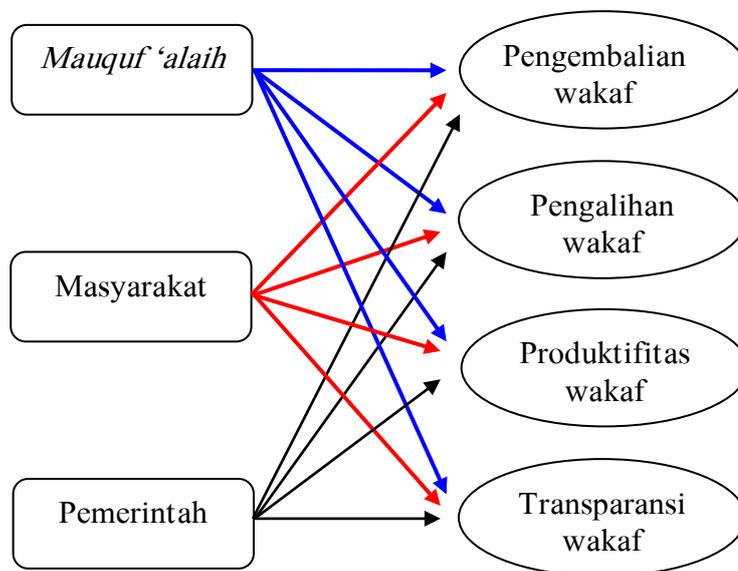
Koalisi antara *mauqūf ‘alaih* dengan pemerintah dalam pengembalian dan pengalihan pengelolaan wakaf di MAS juga terbukti efektif dan menampakkan hasil.

Dari berbagai bentuk kerjasama di atas, menurut Freeman, bentuk koalisi *stakeholder* dalam perwakafan di MAS dikategorikan sebagai *koalisi eksplisit*, dimana para pemangku kepentingan berkumpul dan merencanakan sebuah inisiatif bersama (Freeman, 2010:135). Inisiatif bersama tersebut didasari persepsi dan keprihatinan yang sama, dan selanjutnya diwujudkan dalam tindakan bersama.

Koalisi *stakeholder* dalam kasus wakaf *bandha* MAS memungkinkan terjadi karena; (1) sensitifitas isu yang berhasil memperoleh empati dari berbagai pihak; masyarakat, pemerintah, dan tokoh agama. (2) kasus wakaf MAS yang sudah tersosialisasi di masyarakat. Hal ini berbeda dengan kasus wakaf yang berada dalam yayasan ataupun ormas, di mana publik tidak dapat dengan bebas melakukan intervensi.

Gambar berikut menunjukkan kesamaan-kesamaan kepentingan yang menjadi dasar bagi dibangunnya koalisi antar *stakeholder*.

¹⁵² Wawancara dengan Bp. Dr. H. Noor Achmad yang pada saat advokasi wakaf banda MAS menjabat Ketua Badan Koordinator Pemuda dan Remaja Masjid Indonesia (BKPRMI) Jawa Tengah. Wawancara pada hari Sabtu, 19 Januari 2013.

Gambar 4.4. Kepentingan bersama sebagai dasar koalisi *stakeholder*

Dari bentuk partisipasi yang dilakukan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di tiga (3) lembaga wakaf; RS Roemani, YBWSA, dan Masjid Agung Semarang (MAS) sebagaimana diuraikan di atas, dapat dikongklusikan kecenderungan umum yang terjadi dalam partisipasi pengelolaan wakaf:

1) *Wāqif*

Peran keterlibatan *wāqif* tampak nyata apabila *wāqif* masih hidup dalam masa pengelolaan wakaf. Lembaga wakaf sendiri terbuka dalam menerima partisipasi *wāqif*. Peran-peran aktif yang dilakukan *wāqif* terutama dalam bentuk penyampaian usulan, pemberian subsidi, dan pengawasan realisasi tujuan wakaf yang dikehendaknya. Keterlibatan *wāqif* bisa dilihat dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani.

2) *Mauqūf 'alaih*

Mauqūf 'alaih adalah pihak yang paling banyak terlibat dalam perwakafan, meski pada umumnya keterlibatan *mauqūf 'alaih* lebih pada sebagai pihak

penerima manfaat hasil pengelolaan wakaf. Hal ini dapat disimpulkan bahwa rata-rata partisipasi *mauqūf ‘alaih* bersifat pasif. Namun ada pula *mauqūf ‘alaih* yang memiliki kesadaran untuk bertindak aktif seperti yang terjadi dalam pengelolaan wakaf MAS. Wacana mengenai kebolehan dan pentingnya partisipasi *mauqūf ‘alaih* dalam pengelolaan wakaf merupakan sesuatu yang belum populer bagi lembaga wakaf (*nāzir*). Padahal ruang bagi keterlibatan *mauqūf ‘alaih* menjadi salah satu cara untuk mengontrol tepat tidaknya pemanfaatan wakaf, sebagaimana dikehendaki *wāqif*.

3) Pemerintah

Pemerintah memiliki akses untuk berpartisipasi terkait dengan otoritas yang dimilikinya sebagai regulator perwakafan. Partisipasi aktif dari pemerintah muncul apabila pemerintah memiliki kepedulian dalam pengelolaan wakaf, dan adanya hubungan timbal-balik antara unsur pemerintah dengan lembaga wakaf (*nāzir*). Hubungan tersebut selanjutnya akan menjadikan kerjasama yang positif dalam pengelolaan wakaf. Hal ini bisa dilihat dalam proses kerjasama antara YBWSA selaku *nāzir* dengan BWI. Namun apabila kepedulian atau hubungan timbal-balik tersebut tidak ada, maka akan berdampak pada apatisme dalam pembinaan dan pengawasan wakaf sebagaimana terjadi dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani. Sikap ini diperlihatkan *nāzir* maupun Kemenag Kota Semarang.

4) Masyarakat

Pada umumnya partisipasi masyarakat tergolong rendah dalam pengelolaan wakaf. Hal ini disebabkan dua alasan: (a) Belum munculnya kesadaran pada diri masyarakat untuk ikut berpartisipasi. Mereka beranggapan bahwa

pengelolaan wakaf merupakan tanggung jawab tunggal *nāzīr*. (b) Bagi lembaga wakaf (*nāzīr*) masyarakat dinilai tidak memiliki alasan kuat untuk ikut terlibat dalam pengelolaan wakaf. Karena tidak ada hubungan langsung antara masyarakat dengan pengelolaan wakaf. Fenomena ini tampak dalam minimnya keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani. Masyarakat memiliki keterpanggilan untuk berpartisipasi pada saat melihat adanya penyelewengan dalam pengelolaan wakaf. Misalnya dalam kasus pengawasan dan gugatan masyarakat dalam kasus-kasus pengelolaan wakaf *bandha* Masjid Agung Semarang (MAS).

Adapun problem-problem yang muncul dalam partisipasi *stakeholder* perwakafan di RS Roemani, YBWSA, dan MAS dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Partisipasi *stakeholder* belum menjadi sebuah sistem yang terlembagakan dalam pengelolaan wakaf. Meskipun dalam kasus-kasus tertentu terdapat bukti adanya partisipasi *stakeholder* perwakafan, namun partisipasi *stakeholder* belum merupakan sebuah aktifitas integral dalam sistem organisasi perwakafan.
- 2) Konsep mengenai partisipasi dalam pengelolaan wakaf uang di YBWSA sudah tersedia, namun hal itu belum bisa diimplementasikan karena operasionalisasi pengelolaan wakaf uang belum mendapatkan sertifikasi dari BWI. Dengan demikian hambatan lebih disebabkan oleh faktor eksternal yaitu belum adanya regulasi dari lembaga terkait.
- 3) Karena belum merupakan sistem yang terintegrasi, *stakeholder* belum memiliki suatu lembaga atau forum resmi yang memungkinkan melakukan

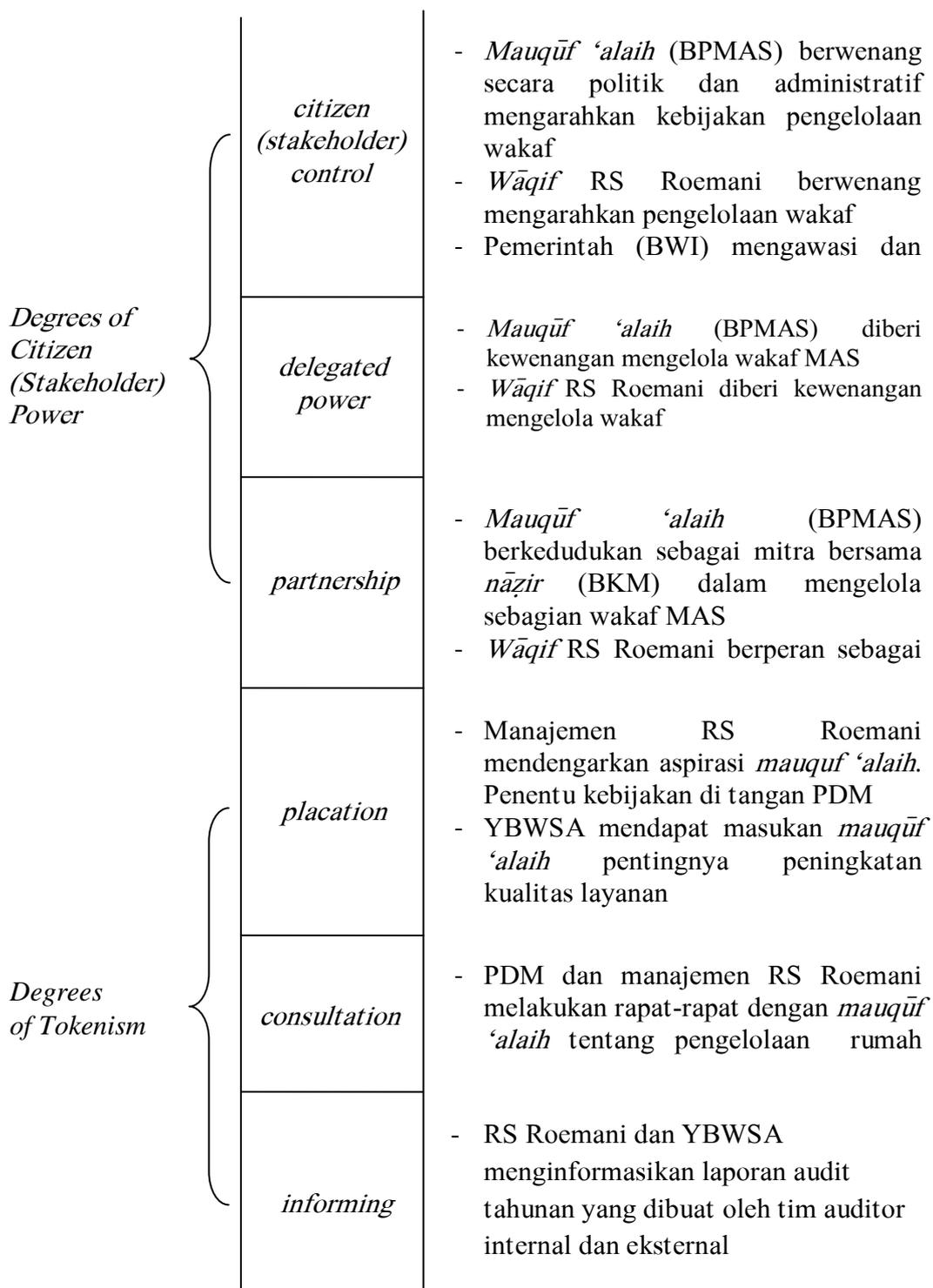
partisipasi dalam pengelolaan wakaf. Hal ini mengakibatkan tidak ada jaminan perlindungan bagi hak-hak yang dimiliki *stakeholder*.

f. Tingkat Partisipasi

Untuk mengukur tingkat partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan di tiga lembaga wakaf yakni RS Roemani, YBWSA, dan MAS, digunakan pendapat Sherry Arnstein mengenai Tingkat Partisipasi Masyarakat (1969:217-221), sebagaimana telah dipaparkan pada Bab II.

Partisipasi *stakeholder* perwakafan di tiga lembaga wakaf merentang pada tingkatan *Degree of Tokenism* atau tingkatan penghargaan hingga *Degree of Citizen Power* atau tingkatan kekuatan masyarakat. Penggunaan istilah *Citizen Power* dalam penelitian ini dialihkan menjadi *Stakeholder Power* untuk merelevansikan dengan tema yang dibahas tentang partisipasi *stakeholder*, sebab *citizen* (masyarakat) sebagaimana dalam konsep Sherry Arnstein, hanya merupakan salah satu bagian dari *stakeholder* perwakafan, di samping *wāqif*, *mauqūf ‘alaih*, dan pemerintah. Apabila dilihat dari tangga Tingkat Partisipasi, keterlibatan *stakeholder* dapat diuraikan dalam gambar berikut ini:

Gambar 4.5. Tingkat Partisipasi Stakeholder
di RS Roemani, YBWSA, dan MAS



Adanya partisipasi *stakeholder* di tiga lembaga wakaf memperlihatkan adanya kepedulian dalam pengelolaan wakaf. Namun eksistensi partisipasi tidak hanya diukur dari adanya keterlibatan masyarakat dalam proses penetapan atau pelaksanaan kebijakan oleh pemegang kekuasaan, melainkan juga ditunjukkan oleh hasil akhir yang dicapai berupa kuasa masyarakat (*citizen/stakeholder power*) untuk mengelola kebijakan publik.

Gambar tentang Tingkat Partisipasi di atas memperlihatkan bahwa *stakeholder* di dua lembaga wakaf yakni RS Roemani dan YBWSA sudah melakukan partisipasi dalam derajat *Degree of Tokenism*. Pada derajat ini komunikasi sudah terjalin dua arah antara *stakeholder* dan lembaga wakaf, partisipasi juga sudah terlihat baik dalam penerimaan informasi, keterlibatan rapat, maupun dalam penyampaian aspirasi kepada lembaga wakaf, tetapi partisipasi yang dilakukan *stakeholder* belum ada jaminan untuk dilaksanakan, karena keputusan tetap berada di tangan lembaga wakaf atau *nāzīr* sebagai pemegang otoritas. Dengan demikian partisipasi *stakeholder* dalam derajat ini masih bersifat semu, karena partisipasi yang mereka lakukan belum berimplikasi pada adanya kuasa mereka untuk mengarahkan atau mengendalikan kebijakan pengelolaan wakaf.

Pada derajat berikutnya *Degree of Citizen (Stakeholder) Power* partisipasi terjadi di semua lembaga wakaf yakni RS Roemani, YBWSA, dan MAS dengan variasi, di mana pada tangga *Partnership* dan *Delegated Power* partisipasi terjadi di RS Roemani dan MAS. Kemudian di tangga *Citizen (Stakeholder) Control* partisipasi terjadi di RS Roemani, YBWSA, dan MAS.

Kemungkinan alasan mengapa partisipasi di RS Roemani dan YBWSA dapat terjadi pada tangga *Partnership* dan *Delegated Power* partisipasi dikarenakan beberapa hal berikut ini:

- 1) Pada wakaf RS Roemani *wāqif* adalah pihak yang paling dominan dalam pembangunan rumah sakit, karena itu sangat wajar apabila pihak PDM Kota Semarang selaku *nāzir* wakaf memberikan *privilege* kepada *wāqif* untuk terlibat dan berperan dalam perencanaan dan mengarahkan kebijakan realisasi pembangunan wakaf RS Roemani.
- 2) BPMAS dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS sebagai representasi *mauqūf ‘alaih* selain mendapatkan legitimasi dari pemerintah Kota Semarang juga memperoleh dukungan dari tokoh Islam dan masyarakat. Kedudukan BPMAS yang demikian kuat pada akhirnya ‘memaksa’ BKM untuk menyerahkan hak pengelolaan sebagian wakaf *bandha* MAS.

Stakeholder dalam derajat ini memiliki kedudukan yang sejajar sebagai mitra dalam menjalankan pengelolaan wakaf seperti dilakukan BPMAS dan *wāqif* RS Roemani.

Adapun di YBWSA sendiri tidak terlihat ada partisipasi *stakeholder* dalam tangga *Partnership* dan *Delegated Power*. Tidak adanya partisipasi tersebut disebabkan oleh ketiadaan faktor yang sama sebagaimana terjadi pada RS Roemani dan MAS. Faktor tersebut yaitu tidak adanya kekuatan yang mendesak YBWSA baik dari *wāqif* maupun masyarakat dan pemerintah yang berkonsekwensi mereka harus dilibatkan maupun didelegasikan kewenangan dalam rangkaian pengelolaan wakaf.

Selanjutnya pada tangga *Citizen (Stakeholder) Control* partisipasi *stakeholder* terjadi di tiga lembaga wakaf yakni RS Roemani, YBWSA, dan MAS. Pada tangga ini *stakeholder* secara politik maupun administrasi dapat mengendalikan penetapan, pelaksanaan dan pemanfaatan kebijakan. *Stakeholder* juga memiliki kewenangan penuh untuk mengelola objek kebijakan tertentu. Dalam kasus wakaf *bandha* MAS, *mauqūf ‘alaih* (BPMAS) memiliki kewenangan secara politik dan administratif mengarahkan kebijakan pengelolaan wakaf agar lebih produktif seperti dilakukan terhadap SPBU di Jalan Soekarno Hatta dan pengelolaan beberapa tanah dan area wakaf produktif di dekat SPBU. Sementara *wāqif* RS Roemani berwenang mengarahkan pengelolaan wakaf agar keberadaan rumah sakit segera terealisasi, sehingga maksud *wāqif* untuk beramal dalam menyantuni anak yatim segera bisa direalisasikan. Sedangkan peran *stakeholder control* pada tangga ini di YBWSA diperlihatkan dengan pembinaan, pengarahan, bahkan instruksi oleh BWI sebagai representasi pemerintah. BWI memiliki kewenangan secara politik untuk mengarahkan pengelolaan wakaf di lembaga *kenāziran* manapun agar sesuai regulasi dan menghasilkan wakaf yang produktif.

Dari uraian mengenai tingkat partisipasi *stakeholder* di tiga RS Roemani, YBWSA, dan MAS bahwa partisipasi *stakeholder* terjadi dalam dua derajat yaitu *Degree of Tokenism* hingga *Degree of Citizen Power*. Namun dengan mempertimbangkan faktor-faktor lain yang mempengaruhi partisipasi tersebut dapat dikongklusikan bahwa partisipasi *stakeholder* di tiga lembaga wakaf masih bersifat semu, dan walaupun terdapat bukti partisipasi berada dalam derajat kuasa *stakeholder (stakeholder power)*, hal itu lebih ditentukan oleh faktor determinan

di luar lembaga wakaf seperti kekuatan politik, *pressure group*, dan peran dominan.

Partisipasi di tiga lembaga wakaf di atas juga masih bersifat parsial dan sporadis. Kenyataan tersebut merupakan tantangan yang sering muncul dalam menggalakkan partisipasi. Partisipasi yang bersifat parsial dan sporadis tampaknya merupakan hal yang umum terjadi, di mana sangat sulit ditemukan praktek partisipasi yang konsisten dan lengkap dalam semua tahap partisipasi sebagaimana sudah disinyalir oleh John Cohen dan Norman Uphoff (1980:8).

Lembaga-lembaga pengelola wakaf masih belum merasa penting untuk membangun sistem manajemen yang melibatkan partisipasi *stakeholder* sebagai bagian integral penataan organisasinya. Untuk mentasai hal ini perlu ada sistem dan regulasi yang dapat mendorong adanya pelibatan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf.

D. Kontribusi Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan

Partisipasi *stakeholder* diyakini memberi kontribusi positif bagi eksistensi lembaga dengan tata kelola yang baik dan berkelanjutan. Demikian juga halnya dengan partisipasi *stakeholder* wakaf yang ada pada RS Roemani, YBWSA, dan MAS. Beberapa kontribusi dari partisipasi *stakeholder* wakaf yang dilakukan oleh *wāqif*, *mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat diuraikan sebagai berikut:

1. Penguatan kelembagaan wakaf

Secara konsepsional partisipasi *stakeholder* memberi kontribusi signifikan terhadap pembangunan kredibilitas lembaga. Tidak berlebihan apabila dikatakan

bahwa munculnya partisipasi dari *stakeholder* merupakan indikator terbangunnya tata kelola lembaga yang baik (*Good Governance*). Dalam pengelolaan wakaf, tata kelola lembaga yang baik memiliki peran yang sangat penting. Apalagi disadari bahwa wakaf merupakan institusi publik yang menuntut sikap profesional dan amanah dari pengelolanya (*nāzīr*).

Menurut teori manajemen perlunya memberikan perhatian pada eksistensi *stakeholder*, didasarkan pada argumen bahwa *stakeholder* memiliki kontribusi dalam membangun *Good Governance* (Hetifah Sj. Sumarto, 2003:3). Penyelenggaraan *Good Governance* tidak akan terwujud apabila dalam proses pengambilan keputusan publik mengenyampingkan aspirasi *stakeholder*. Ini berarti bahwa proses pengambilan keputusan yang bersifat hirarkis berubah menjadi pengambilan keputusan dengan partisipasi seluruh *stakeholder*.

Praktek partisipasi *stakeholder* berpengaruh positif dalam pengelolaan wakaf. Implikasi adanya partisipasi *stakeholder* terutama berkaitan dengan kinerja lembaga pengelola wakaf menjadi lebih terbuka, responsif, akuntabel, dan bertanggung jawab kepada umat dan *stakeholder*. Dengan demikian adanya partisipasi dari *stakeholder* dapat membantu *nāzīr* dalam menunaikan amanat atas pengelolaan wakaf. Namun dalam prakteknya, lembaga-lembaga wakaf belum semuanya melibatkan atau memberi ruang partisipasi *stakeholder*. Pada umumnya lembaga-lembaga wakaf masih terlihat selektif dalam memberi kesempatan partisipasi bagi *stakeholder* tertentu saja. Akibatnya, pengaruh positif dari partisipasi itu baru terlihat pada aspek-aspek tertentu sesuai dengan *concern* dari *stakeholder* yang diakomodir.

Meskipun kesadaran seperti di atas belum sepenuhnya dimiliki semua lembaga wakaf, tetapi YBWSA memperlihatkan adanya komitmen pengelolaan wakaf yang lebih memperhatikan eksistensi dan aspirasi dari *stakeholder*. Respon terhadap *stakeholder* yang dilakukan YBWSA dimanifestasikan dengan mekanisme pengembangan RSI SA yang menegaskan perlunya berkoordinasi dengan *stakeholder*, dan perlunya selalu mempertimbangkan *independent opinion* dari pihak-pihak dalam maupun luar, terutama para *stakeholder*.¹⁵³

Perlunya partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan YBWSA didasarkan atas alasan-alasan:

- a. Partisipasi *stakeholder* menjadi pilar perwujudan *Good Corporate Governance* (GCG). Atas alasan ini agar dapat menjadi lembaga publik yang bonafid YBWSA mengimplementasikan prinsip-prinsip GCG.
- b. Adanya pemahaman bahwa wakaf merupakan bentuk dana publik yang diamanatkan masyarakat kepada *nāzīr*, maka sangat relevan apabila publik (*stakeholder*) dapat berpartisipasi dalam pengelolaan wakaf.¹⁵⁴ Prinsip-prinsip pengelolaan wakaf RSI SA yang responsif terhadap keberadaan *stakeholder* sudah diimplementasikan sejak awal.

Kontribusi partisipasi *stakeholder* juga dapat berkaitan dengan peranannya dalam memperkuat akuntabilitas lembaga wakaf lewat aktifitas pengawasan. Sebab, dalam mengelola wakaf *nāzīr* dapat saja melakukan pelanggaran, atau tidak menunaikan tanggung jawabnya, maka *stakeholder* yang terdiri dari *wāqif*,

¹⁵³ Wawancara dengan Sekretaris Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA) Bapak Drs. H. Didiek Ahmad Supadie, M.SI. Wawancara pada hari Senin, 11 Juni 2012.

¹⁵⁴ Wawancara dengan Direktur Keuangan dan Umum RSI SA Bapak H. Azhar Zainuri, SE. MM. Wawancara pada hari Senin, 23 Juli 2012.

mauqūf 'alaih, pemerintah, masyarakat, dan *pressure group* seperti media dan LSM dapat melakukan pengawasan. Apabila sebuah lembaga wakaf mengutamakan pengawasan, maka aspek akuntabilitas lembaga itu akan terbangun dengan baik.

Menurut Robert Klitgaard (1998:4-5), penguatan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan kepada pemerintah serta penguatan akuntabilitas publik, dapat dijadikan sebagai penyusunan strategi anti korupsi. Pernyataan Klitgaard ini menggarisbawahi pentingnya partisipasi masyarakat dalam membangun lembaga publik dan pemerintah yang akuntabel, bersih, dan bebas dari praktek korupsi.

Apabila pemikiran di atas diimplementasikan dalam seluruh rangkaian pengelolaan wakaf, maka pihak-pihak yang harus diawasi adalah *nāzīr* dan pemerintah. *Nāzīr* diawasi karena ia yang berkewajiban menjaga dan mengelola harta wakaf. Maka agar *nāzīr* bertindak secara benar dalam pengelolaan wakaf, pengawasan terhadap *nāzīr* menjadi penting. Pihak lain yang juga perlu diawasi adalah pemerintah. Hal tersebut didasarkan pada alasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab dalam pengelolaan perwakafan, terlebih salah satu unsur pemerintah yaitu Kemenag secara *ex officio* berkedudukan sebagai BKM yang bertindak sebagai *nāzīr* pada aset wakaf tertentu.

Kontribusi partisipasi *stakeholder* terhadap terbentuknya akuntabilitas lembaga adalah sesuatu yang positif. Karena pada dasarnya akuntabilitas adalah suatu proses di mana suatu lembaga menganggap dirinya bertanggung-jawab secara terbuka mengenai apa yang diyakininya, apa yang dilakukan dan tidak dilakukannya. Menurut Hamid Abidin (2004:62) secara operasional akuntabilitas

diwujudkan dalam bentuk pelaporan (*reporting*), pelibatan (*involving*), dan cepat tanggap (*responding*). Tetapi berdasarkan penelitian, selama ini mekanisme laporan pertanggung jawaban yang dilakukan kebanyakan organisasi nirlaba (termasuk wakaf) masih dipahami secara literal dan konvensional, misalnya lewat majalah internal lembaga, atau publikasi di media massa. Cara lain yang ditempuh adalah dengan melakukan audit oleh akuntan publik.

Meskipun pengungkapan data dan informasi pengelolaan wakaf menggunakan model akuntan publik sudah terhitung maju, namun belum memberikan ruang kepada publik untuk mengambil peran dalam proses pengungkapan. Bahkan penggunaan jasa akuntan publik dalam proses *auditing* sendiri masih memunculkan kekhawatiran adanya bias dan tidak objektif. Hal ini dikarenakan adanya kemungkinan *conflict interest* antara akuntan publik yang memberi penilaian dengan lembaga wakaf yang diaudit dan membayarnya (Budiman, 2010:114-115).

Karena itu ada alternatif yang lebih baik dalam membangun akuntabilitas lembaga, di mana dalam pengawasan lembaga wakaf dilakukan dengan melibatkan publik. Pengawasan model ini disebut dengan pengawasan *komunalisme* yang dinilai lebih efektif bila dibandingkan dengan pengawasan *legalisme* (Hamid Abidin, 2004:62-64),¹⁵⁵ sebagaimana yang umum dilakukan

¹⁵⁵ Pengungkapan (*disclosure*) data dan informasi oleh suatu lembaga merupakan kata kunci yang bisa menjelaskan sekaligus menghubungkan transparansi dan akuntabilitas lembaga. Pengungkapan data dibagi dalam dua jenis: (a) Pengungkapan data *model legalisme* mengacu pada model pengungkapan berbagai informasi organisasi karena adanya regulasi yang mendorong pengungkapan pelaporan keuangan lembaga nirlaba lewat aturan-aturan yang berlaku. (b) Jenis pengungkapan lain adalah *model komunalisme* yang merujuk pada mekanisme pengungkapan data dan informasi yang dimiliki organisasi dengan melibatkan masyarakat. Model ini diajukan sebagai bentuk alternatif terhadap model lain (*legalisme* dan *associatisme*) yang dianggap belum mencerminkan transparansi secara utuh dan mudah dimanipulasi, meski sistem yang digunakan sudah cukup rapi dan menggunakan tenaga audit yang profesional.

lembaga publik. Lewat mekanisme semacam ini, pelibatan dan kontrol masyarakat terhadap kinerja organisasi bisa dilakukan secara optimal.

Lembaga-lembaga wakaf dalam membangun aspek akuntabilitas masih menggunakan pengawasan model *legalisme*. Misalnya RS Roemani menerapkan audit oleh akuntan publik maupun audit internal yang dilakukan Lembaga Pembinaan dan Pengawasan Keuangan (LPPK) PDM Kota Semarang. Demikian pula dengan YBWSA yang juga menggunakan akuntan publik dalam menjaga akuntabilitas lembaganya (Budiman, 2010:103-105).

Kenyataan bahwa lembaga-lembaga wakaf masih memilih pengawasan model *legalisme* pada satu sisi membuktikan bahwa lembaga-lembaga wakaf memiliki kesadaran akan pentingnya akuntabilitas lembaga. Namun pada sisi lain hal itu menunjukkan belum sepenuhnya lembaga-lembaga wakaf memahami urgensi pengawasan yang melibatkan partisipasi *stakeholder*. Meski begitu, ada upaya mengarah pada pembentukan akuntabilitas lembaga yang mendasarkan peran *stakeholder* di YBWSA.

Pentingnya partisipasi *stakeholder* mendorong YBWSA melakukan penataan pengelolaan yang lebih profesional. Partisipasi dalam pengelolaan wakaf yang sudah ada di YBWSA memang belum menyeluruh, baik dari segi *stakeholder* maupun tahap-tahap pengelolaan wakaf. Maka, ketika akan mengelola wakaf uang untuk pengembangan RSI SA, YBWSA menyiapkan mekanisme pengelolaan wakaf yang memberi ruang partisipasi bagi *stakeholder*. YBWSA menyiapkan sebuah rancangan dalam pengelolaan wakaf uang yang

mengadopsi konsep pengelolaan surat berharga obligasi,¹⁵⁶ dimana keberadaan pemegang obligasi diwakili oleh wali amanat (*trustee*) bertugas mewakili kepentingan pemegang obligasi atau sekuritas utang. Menurut Gunawan Widjaya sebagaimana dikutip oleh Maria Imelda Aritonang (2008:30), wali amanat berhak melakukan pengawasan bagi kepentingan seluruh kreditur efek bersifat utang. Rancangan pengelolaan wakaf uang tersebut merupakan pengelolaan yang modern dan transparan, yang memberi ruang partisipasi bagi *stakeholder* wakaf.

Partisipasi *stakeholder* memberi kontribusi penataan kelembagaan pengelolaan wakaf. Sebagai bagian dari *Good Governance*, partisipasi *stakeholder* meningkatkan *performance* lembaga melalui supervisi atau monitoring atas kinerja lembaga, sekaligus memastikan akuntabilitas kepada publik. Perhatian lembaga pengelola wakaf terhadap kepentingan *stakeholder* dilakukan dalam kerangka yang sudah disepakati bersama, menjadi aspek yang penting dalam mewujudkan *Good Governance* lembaga wakaf.

2. Penjagaan dan produktifitas aset wakaf

Partisipasi juga berkontribusi pada penjagaan aset wakaf terutama berupa partisipasi *stakeholder* dalam bentuk pengawasan dan gugatan terhadap tanggung-jawab *nāzīr* yang berkewajiban menjaga dan mengelola aset wakaf. Partisipasi dalam bentuk pengawasan dan tuntutan kepada *nāzīr* juga berimplikasi pada peningkatan produktifitas aset wakaf.

¹⁵⁶ Wawancara dengan Direktur Keuangan dan Umum RSISA Bapak H. Azhar Zainuri, SE. MM. Wawancara pada hari Senin, 23 Juli 2012.

a. Penjagaan aset wakaf

Partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan memiliki dampak terhadap penjagaan aset wakaf. Hal ini terlihat dalam partisipasi *stakeholder mauqūf ‘alaih*, pemerintah, dan masyarakat ketika terlibat dalam proses advokasi hilangnya tanah wakaf *bandha* MAS sebagai akibat tukar guling dengan tanah di Kabupaten Demak. Dalam hal ini partisipasi yang dilakukan oleh *stakeholder* diwujudkan dalam bentuk pengawasan dan gugatan terhadap BKM sebagai *nāzīr* dan Tjipto Siswoyo sebagai pemegang ijin untuk melakukan tukar guling wakaf *bandha* MAS.

Proses tukar guling wakaf tersebut memunculkan persoalan karena tanah penukar yang berada di daerah Demak mayoritas fiktif. Masalah tersebut memicu keresahan dari umat Islam, sehingga MUI, BKPRMI, pihak MAS, masyarakat muslim Kota Semarang, bahkan pemerintah yang terdiri dari Gubernur, Kodam IV Diponegoro, dan Polda Jawa Tengah juga mengambil peran untuk mengupayakan agar tanah wakaf *bandha* MAS dapat dikembalikan. Kemudian *stakeholder-stakeholder* tersebut melakukan peran sesuai dengan fungsinya masing-masing. Upaya advokasi yang dilakukan oleh banyak pihak tersebut puncaknya ditandai oleh aksi-aksi demonstrasi yang pada akhirnya dapat memaksa Tjipto Siswoyo mengembalikan tanah wakaf *bandha* MAS dengan formulasi yang disepakati bersama oleh tokoh-tokoh muslim dan pemerintah.

Sinergi antara *stakeholder* dalam advokasi kembalinya tanah wakaf *bandha* MAS memiliki urgensi yang besar. Menurut Dr. Noor Achmad yang saat aksi-aksi advokasi bertindak sebagai Ketua Badan Koordinator Pemuda dan

Remaja Masjid Indonesia (BKPRMI) Jawa Tengah, menyatakan seandainya tidak ada ada sinergi antara pihak-pihak di atas, dapat dipastikan upaya pengembalian wakaf *bandha* MAS tidak akan berhasil.¹⁵⁷

Partisipasi *stakeholder* yang memiliki kekuatan mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingan mereka, menurut Sherry Arnstein merupakan bentuk partisipasi yang tertinggi yang disebut *citizen control* (kontrol masyarakat). Pada tingkat partisipasi ini masyarakat memiliki kewenangan dan dapat mengadakan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Masyarakat dapat langsung berhubungan dengan pihak-pihak yang berkompeten tanpa melalui pihak ketiga (1969:217-221). Sedangkan menurut John Cohen dan Norman Uphoff (1980:12) demonstrasi atau protes yang dilakukan masyarakat merupakan ekspresi ketidakpuasan yang bertujuan memaksa pemerintah atau pemegang otoritas untuk memberikan perhatian terhadap keluhan masyarakat lokal.

b. Produktifitas aset wakaf

Partisipasi *stakeholder* dalam pengawasan dan gugatan terhadap *nāzīr* juga berdampak pada produktifitas aset wakaf. Misalnya partisipasi yang dilakukan oleh BPMAS sebagai representasi *mauqūf ‘alaih* bersama masyarakat ketika menuntut kepada BKM Kota Semarang untuk mengalihkan pengelolaan aset wakaf kepada BPMAS. Tuntutan tersebut dilakukan setelah *mauqūf ‘alaih* dan masyarakat mengetahui bahwa selama bertahun-tahun BKM menguasai aset *bandha* MAS, wakaf tersebut tidak pernah dikelola secara serius, sehingga tidak pernah menghasilkan manfaat

¹⁵⁷ Wawancara dengan Bp. Dr. H. Noor Achmad pada hari Sabtu, 19 Januari 2013.

yang signifikan khususnya bagi MAS sendiri. Di samping itu para *stakeholder* wakaf MAS menilai bahwa pengelolaan yang dilakukan BKM Kota Semarang dinilai kurang transparan.

Hasil dari pengawasan dan gugatan tersebut berujung pada dialihkannya pengelolaan sebagian aset wakaf dari BKM Kota Semarang kepada BPMAS. Sebagai hasil dari partisipasi *mauqūf ‘alaih*, masyarakat, dan pemerintah, kini sebagian aset wakaf *bandha* MAS setelah dikelola BPMAS dapat diproduktifkan seperti yang dilakukan dalam beberapa aktifitas; pengelolaan SPBU di Jl. Soekarno Hatta, pengelolaan MAS, pembelian bekas Hotel Bojong untuk rencana pembangunan Islamic Center, dan perintisan pembangunan Pasar Agro Mas.

Implikasi partisipasi *stakeholder* terhadap produktifitas wakaf juga tampak dalam peran yang dilakukan *wāqif* di RS Roemani. Dalam persoalan itu meskipun sudah menyerahkan wakaf melalui ikrar kepada *nāzīr*, *wāqif* masih melakukan peran-peran yang penting dalam pengelolaan wakaf. Partisipasi yang dilakukan H Achmad Roemani selaku *wāqif* sangat dirasakan manfaatnya oleh manajemen RS Roemani. Dalam masa-masa permulaan ketika RS Roemani menjalankan aktifitasnya H Achmad Roemani masih membantu biaya operasional pengelolaan rumah sakit selama beberapa bulan. Bantuan masih diberikan oleh H Roemani karena ia menyadari bahwa dalam masa transisi pendirian rumah sakit, pemasukan yang diperoleh rumah sakit belum memadai (Noor, 2005:16). Pada perkembangan berikutnya, rumah sakit dapat membiayai pengelolaannya dan berkembang lebih maju lagi.

Implikasi partisipasi *stakeholder* terhadap produktifitas wakaf di ketiga lembaga wakaf berkaitan dengan pemanfaatan hasil juga mendorong pengelola meningkatkan produktifitas wakaf. Hal itu berarti wakaf memang betul-betul dibutuhkan oleh *mauqūf ‘alaih*. Partisipasi *stakeholder* dalam pengambilan manfaat terjadi di semua lembaga wakaf dengan persentase tertinggi sebanyak 100%. Dengan pemanfaatan yang dilakukan *mauqūf ‘alaih* semakin meningkatkan kesadaran bahwa pengelolaan wakaf. Hal itu dimaknai oleh *nāzīr* tentang pentingnya sebuah amanat yang harus ditunaikan *nāzīr* dengan sebaik mungkin.¹⁵⁸

3. Terbangunnya kesadaran *stakeholder*

Partisipasi dapat dikatakan sebagai manifestasi kesadaran masyarakat dalam memberikan kepedulian bagi lingkungannya. Kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dapat muncul dari internal masyarakat itu sendiri. Namun kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi juga dapat dipengaruhi oleh faktor eksternal dari dirinya. Dalam perspektif penegakan hukum, kesadaran masyarakat memegang peranan yang penting. Partisipasi atau kesadaran masyarakat dapat mempengaruhi efektifitas penegakan hukum (*law enforcement*). Termasuk dalam hal ini berkaitan dengan bagaimana kesadaran masyarakat berfungsi mendukung pengelolaan wakaf yang profesional.

Menurut Teori Sistem Hukum yang dirumuskan oleh Lawrence Friedman, kultur hukum atau kesadaran hukum masyarakat memiliki peran yang penting dalam proses penegakan hukum (1984:7). Ini menunjukkan bahwa dalam

¹⁵⁸ Wawancara dengan Direktur Keuangan dan Umum RSISA Bapak H. Azhar Zainuri, SE. MM. Wawancara pada hari Senin, 23 Juli 2012.

penegakan hukum tidak hanya bergantung pada substansi (aturan hukum) dan struktur (institusi penegak). Tetapi yang penting juga dalam teori tersebut, pilar-pilar penegakan hukum yang terdiri dari substansi, struktur dan kultur sesungguhnya memiliki keterkaitan satu sama lain yang tidak terpisahkan, sehingga dalam proses penegakan hukum pilar satu dengan yang lain saling mendukung.

Terbangunnya kesadaran masyarakat untuk melakukan pembenahan terhadap lingkungannya termanifestasi dalam bentuk tindakan yang diekspresikan dengan berbagai ungkapan, seperti: menentang ketidakadilan, melakukan pembenahan pengelolaan wakaf, ikut andil dalam kegiatan sosial.

Partisipasi *stakeholder* wakaf pada umumnya muncul sebagai bentuk respon atas suatu kejadian. Apa yang dilakukan *stakeholder* ini didorong oleh tindakan yang dilakukan pihak lain, yang memotivasi *stakeholder* berperan serta dalam persoalan tersebut. Adapun faktor-faktor eksternal yang memicu partisipasi *stakeholder* berupa tindakan yang dilakukan pihak *nāzir* antara lain; (a) *nāzir* wakaf yang menyalahgunakan kewenangan, (b) *nāzir* tidak profesional sehingga wakaf tidak produktif, (c) aset wakaf hilang. Sedangkan faktor internal yang memicu partisipasi *stakeholder* meliputi; (a) keinginan *stakeholder* melangsungkan produktifitas wakaf, dan (b) keinginan *stakeholder* agar ada perbaikan pelayanan pemanfaatan wakaf.

Terbangunnya kesadaran masyarakat untuk melakukan partisipasi belum merata pada semua proses pengelolaan wakaf. Dari berbagai bentuk partisipasi *stakeholder* masyarakat dalam pengelolaan wakaf, masih terdapat variasi

partisipasi yang berbeda antara satu lembaga dengan yang lain, termasuk juga perbedaan mengenai persentase dan bentuk partisipasinya:

- a. Partisipasi dalam pengambilan keputusan. Jenis partisipasi ini hanya terjadi di MAS saja sebesar 8,33%.
- b. Partisipasi dalam pelaksanaan program. Tidak ada peran partisipasi dari masyarakat (0%) di semua lembaga wakaf.
- c. Partisipasi pengambilan manfaat. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan manfaat terjadi di semua lembaga wakaf sebanyak 100%.
- d. Partisipasi dalam evaluasi atau pengawasan. Dalam penelitian disertasi ini partisipasi *stakeholder* dilakukan di RS Roemani, YBWSA, dan MAS oleh semua *stakeholder* kecuali *wāqif*. Partisipasi *stakeholder* dalam pengawasan terjadi di semua lembaga wakaf dengan persentase sebanyak 58,33%.

Munculnya kesadaran masyarakat berkaitan erat dengan sikap lembaga dalam memberikan peluang keterlibatan bagi masyarakat. Menurut Abe sebagaimana dikutip oleh Suciati (2006:65), pelibatan masyarakat secara langsung dalam proses perencanaan akan membawa dampak penting seperti terhindar dari praktek manipulasi, memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, dan meningkatkan kesadaran masyarakat.

Di samping itu dengan memposisikan pihak-pihak yang mempengaruhi atau terpengaruh oleh aktifitas organisasi secara lebih luas, diyakini hasil yang mampu dicapai organisasi juga akan lebih tinggi. Secara sederhana, pendekatan

stakeholder diyakini memungkinkan terjadinya penciptaan nilai yang lebih baik bagi perusahaan.

Partisipasi masyarakat akan meningkatkan kepercayaan (*trust*) dari masyarakat kepada lembaga publik termasuk wakaf. Kecuali itu partisipasi masyarakat akan memunculkan rasa kepemilikan (*sense of belonging*) terhadap proyek lembaga publik (Diana Conyers, 1991:154). Di samping itu partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi program dapat mengurangi ketimpangan dalam pelaksanaan kebijakan lembaga publik, seperti monopoli keuangan dan kekuasaan, mis alokasi anggaran, rendahnya transparansi dan akuntabilitas (Hetifah Sj. Sumarto, 2009: xxi-xxiv).

Hasil penelitian terhadap partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan di RS Roemani, YBWSA, dan MAS secara umum dapat ditarik kesimpulan bahwa partisipasi *stakeholder* di tiga lembaga tersebut belum ideal. Hal itu disebabkan partisipasi *stakeholder* belum terintegrasi dalam suatu sistem organisasi wakaf. Partisipasi *stakeholder* merupakan salah satu prinsip *Good Governance*, dengan adanya partisipasi *stakeholder* berarti sebuah lembaga dalam aktifitasnya telah mengimplementasikan prinsip *Good Governance*. Hanya saja terwujudnya *Good Governance* harus lahir dari kesadaran kolektif yang muncul baik dari *stakeholder* maupun lembaga wakaf, dengan tujuan untuk membangun tata kelola lembaga yang demokratis. Adanya kesadaran kolektif tersebut sebagaimana dinyatakan oleh Huneryear dan Hecman dalam Dwiningrum (1992:30), mengartikan partisipasi sebagai keterlibatan mental dan emosional individu dalam situasi

kelompok yang mendorongnya memberi sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggung-jawab bersama mereka.

Partisipasi *stakeholder* RS Roemani, YBWSA, dan MAS belum lahir dari kesadaran kolektif itu. Tidak semua lembaga wakaf memiliki sistem yang mendukung pemberian ruang partisipasi bagi *stakeholder*. Bahkan terdapat fakta bahwa partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di MAS merupakan sesuatu yang kemungkinan tidak dikehendaki oleh *nāzīr*. Di samping itu *stakeholder* juga belum memiliki pemahaman akan pentingnya mereka terlibat dalam pengelolaan wakaf.

Terdapat contoh partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan sebagaimana yang terjadi di beberapa lembaga wakaf yaitu:

a. Partisipasi masyarakat

Sebagai perbandingan, implementasi partisipasi *stakeholder* masyarakat yang telah terlembaga dalam sistem organisasi dapat dilihat dalam pengelolaan wakaf di Waqaf An-Nur Corporation (WANCorp) sebagai anak perusahaan Johor Corporation (JCorp) di Johor Bahru Malaysia. WANCorp melakukan pengelolaan wakaf saham untuk kepentingan bisnis dan sosial (JCorp, 2008 dan WANCorp, 2012:11).¹⁵⁹ Pengelolaan wakaf saham yang dilakukan WANCorp melibatkan partisipasi masyarakat dalam kedudukan sebagai Ahli Pengarah.

WANCorp memiliki sistem yang menetapkan masyarakat sebagai *stakeholder* eksternal dapat berpartisipasi dalam pengelolaan wakaf yang

¹⁵⁹ WANCorp adalah sebuah Perseroan Terbatas (PT) yang didirikan untuk mengelola aset dan saham perusahaan dalam kelompok Johor Corporation (JCorp) yang diwakafkan. Selain itu, ia juga berperan sebagai *mauqūf ‘alaih* atas saham-saham dan bentuk sekuritas perusahaan bisnis lainnya.

dilakukannya. Adapun cara yang dilakukan WANCorp dengan menawarkan kepada masyarakat maupun korporasi untuk bergabung dalam pengelolaan wakaf saham dalam kapasitas sebagai pengawas. Masyarakat terdiri dari perorangan atau lembaga yang memiliki keahlian dalam bidang yang relevan dengan pengelolaan wakaf.¹⁶⁰

Dengan penerapan *corporate governance*, JCorp dapat mengelola *corporate* yang baik di semua kegiatan dan transaksi bisnis. WANCorp ingin menjadikan wakaf sebagai *conglomerate community*. Ide tersebut menjadikan wakaf sebagai industri yang digunakan untuk pemberdayaan masyarakat (Norishah Binti Mohd Seth, Wawancara pada Rabu, 20 November 2013).

b. Partisipasi pemerintah

Partisipasi pemerintah atau lembaga yang merepresentasikannya yaitu BWI dicontohkan dalam pengelolaan wakaf di YBWSA. Terdapat hubungan timbal balik antara BWI dan YBWSA tentang perlunya pengawasan pengelolaan wakaf. YBWSA bersikap pro aktif dalam penyampaian laporan, sementara BWI juga melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan wakaf di YBWSA.

c. Partisipasi *mauqūf ‘alaih*

Pengelolaan filantropi Islam termasuk wakaf di PKPU berjalan secara partisipatif. Menurut Kepala Cabang PKPU Jawa Tengah Cecep Muhammad Ismail, dalam menyalurkan hasil wakaf PKPU selalu mengkonfirmasi kepada *mauqūf ‘alaih*, terutama mengenai prioritas apa yang mereka butuhkan

¹⁶⁰Mohammad Nazaruddin, Deputy Manager WANCorp dan Timbalan (Wakil) Pengurus JCorp, Wawancara di kantor WANCorp, Arasy 10 Komtar, Johor Bahru Malaysia pada hari Rabu, 20 November 2013.

(Wawancara Senin, 22 Maret 2010). Tujuan mengkonfirmasi penyaluran hasil wakaf kepada *mauqūf ‘alaih* untuk menghindari penyaluran hasil wakaf yang sia-sia atau kurang tepat, sebab dalam pendistribusian hasil wakaf, kelompok ini diasumsikan yang paling tahu dengan kebutuhan-kebutuhannya.¹⁶¹ *Mauqūf ‘alaih* tidak diposisikan sekedar sebagai objek pendistribusian wakaf, melainkan juga sebagai *stakeholder* eksternal yang diperhatikan aspirasinya.

d. Partisipasi *wāqif*

Wāqif selain berhak mendapatkan laporan pengelolaan wakaf dari *nāzir* (Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2008:49), juga berhak bertindak dalam pengelolaan wakaf. Penyampaian laporan kepada *wāqif* didasarkan pada alasan bahwa *wāqif* selaku konsumen mempunyai hak-hak: (1) Hak untuk mendapatkan informasi yang benar dan jujur mengenai benda yang diwakafkannya; (2) Hak untuk diperhatikan saran dan keluhannya atas benda wakaf, misalnya dari segi kesesuaian peruntukan benda wakaf yang diinginkan *wāqif*; (3) Hak untuk mendapatkan bimbingan dan pembinaan dalam berwakaf.

¹⁶¹ Penyaluran hasil wakaf ada yang tujuannya ditentukan dan tidak ditentukan. Penyaluran yang tujuannya tidak ditentukan, misalnya *wāqif* hanya mensyaratkan bahwa wakafnya untuk *li maṣāliḥ al-ummah*, maka *nāzir* memiliki otoritas untuk menentukan kriteria *mauqūf ‘alaih*. Menurut Mundzir Qahf (tt.:115-118), penentuan sasaran wakaf yang utama selain didasarkan pada ketentuan undang-undang, maka setiap masyarakat dan negara berhak memilih kebijakan yang lebih cocok dan diperlukan sesuai keadaan masyarakat, tingkat ekonomi, dan konstruksi sosialnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan mengenai partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan di tiga lembaga wakaf yaitu RS Roemani, YBWSA, dan MAS sebagaimana telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal yaitu:

1. Dasar partisipasi

Partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani, YBWSA, dan MAS didasarkan atas alasan-alasan yang ada pada *stakeholder* maupun lembaga wakaf. Dasar partisipasi yang berasal dari *lembaga wakaf* meliputi; peraturan perundang-undangan, mekanisme organisasi, dan kepemimpinan. Dasar pemberian ruang partisipasi dari lembaga wakaf lebih didasarkan pada regulasi atau mekanisme organisasi yang mendorong mereka memberikan peluang partisipasi bagi *stakeholder*.

Regulasi atau mekanisme organisasi sebagai dasar partisipasi akan membentuk karakter lembaga wakaf yang terbuka dan menumbuhkan komitmen dalam memberi ruang partisipasi bagi *stakeholder*. Sementara lembaga wakaf yang tidak memiliki regulasi atau mekanisme organisasi, cenderung menjadi lembaga wakaf yang tertutup dan tidak memberi ruang partisipasi bagi *stakeholder*. Kesadaran lembaga wakaf dalam memberikan kesempatan bagi *stakeholder* untuk berpartisipasi masih relatif rendah. Dasar partisipasi pada

lembaga wakaf ini berasal dari faktor eksternal yang mendorong lembaga wakaf untuk memberikan ruang partisipasi bagi *stakeholder*.

Adapun alasan partisipasi yang berasal dari *stakeholder* meliputi; alasan profesi, alasan keagamaan dan sosial, serta alasan pemenuhan hak. Dalam hal ini motivasi partisipasi bukan sekadar berkaitan dengan kepentingan pribadi *stakeholder*, melainkan juga dorongan untuk menjaga eksistensi aset wakaf. Motivasi yang berasal dari *stakeholder* maupun lembaga wakaf, didorong oleh nilai-nilai positif yang sudah terinternalisasi dalam diri mereka. Munculnya tanggung-jawab profesi dan keterpanggilan sosial untuk ikut berpartisipasi merupakan manifestasi dari nilai-nilai positif tersebut. Nilai agama ikut memperkuat alasan bagi *stakeholder* untuk memberikan andil keterlibatan dalam pengelolaan wakaf.

Walaupun begitu, partisipasi *stakeholder* belum menjadi sebuah budaya di masyarakat. Hal ini dikarenakan masih kuatnya pandangan masyarakat yang merasa bahwa pengelolaan wakaf semata-mata merupakan tanggung-jawab *nāẓir*.

Dengan demikian untuk menumbuhkan tradisi partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf, bisa dilakukan melalui *faktor eksternal* berupa regulasi atau kebijakan pemerintah yang mendorong lembaga wakaf untuk terbuka terhadap partisipasi *stakeholder*. Di samping itu partisipasi juga dapat dibangun dari *faktor internal stakeholder* dengan menumbuhkan kesadaran dan kepedulian *stakeholder* terhadap eksistensi dan pengelolaan wakaf.

2. Bentuk partisipasi

Partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS) terdapat persamaan dan perbedaan sebagai berikut:

a. Persamaan

Bentuk partisipasi *stakeholder* meliputi semua aktifitas pengelolaan wakaf baik berupa; partisipasi dalam penetapan keputusan, pelaksanaan, pengambilan manfaat, dan pengawasan. Meskipun begitu partisipasi *stakeholder* masih belum merupakan gerakan yang serempak dan menyeluruh. Dalam prakteknya partisipasi dalam pengelolaan wakaf yang terjadi di RS Roemani, YBWSA, dan MAS baru dilakukan oleh sebagian *stakeholder*. Partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di tiga lembaga wakaf tersebut belum memperlihatkan sebuah aktifitas yang sistematis. Partisipasi *stakeholder* masih bersifat sporadis dan parsial pada aktifitas tertentu dalam pengelolaan wakaf. Namun demikian partisipasi *stakeholder* dalam kasus-kasus tertentu telah menyentuh pada pengelolaan wakaf yang substantif. Partisipasi *stakeholder* telah berkontribusi dalam pembangunan kelembagaan, penjagaan, peningkatan produktifitas wakaf.

b. Perbedaan

Adapun perbedaan partisipasi *stakeholder* di RS Roemani, YBWSA, dan MAS dikelompokkan dalam beberapa pola:

- Berdasarkan inisiatifnya partisipasi *stakeholder* di RS Roemani dan MAS berasal dari *stakeholder* sendiri, sedangkan di YBWSA inisiatif selain berasal dari *stakeholder* juga dari lembaga wakaf,

- Berdasarkan cara partisipasinya, *stakeholder* di tiga lembaga wakaf melakukan partisipasi secara langsung. Kecuali partisipasi *mauqūf ‘alaih* di RS Roemani yang dilakukan secara tidak langsung
- Berdasarkan identifikasinya partisipasi *stakeholder* di RS Roemani dan YBWSA dilakukan secara tunggal, sementara di MAS dilakukan secara berkoalisi.

Bila pola partisipasi di atas dituangkan dalam tabel, maka dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 5.1. Pola Partisipasi Stakeholder di RS Roemani, YBWSA, dan MAS

Lembaga Wakaf	Pola Partisipasi		
	Inisiatif	Cara	Identifikasi
RS Roemani	<i>Stakeholder</i>	Langsung dan Tidak Langsung	Tunggal
YBWSA	<i>Stakeholder</i> dan Lembaga Wakaf	Langsung	Tunggal
MAS	<i>Stakeholder</i>	Langsung	Koalisi

3. Kontribusi

Partisipasi *stakeholder* terjadi di RS Roemani, YBWSA, dan MAS memberi dampak positif yang kompleks dalam pengelolaan wakaf. Kontribusi bukan hanya terjadi berupa penguatan kelembagaan wakaf, namun juga dapat

menjaga dan meningkatkan produktifitas aset wakaf. Di samping itu partisipasi juga dapat meningkatkan kesadaran *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf.

- a. Dalam hal penguatan lembaga wakaf partisipasi *stakeholder* dapat meningkatkan *performance* lembaga wakaf, terutama dalam mewujudkan *Good Corporate Governance* (GCG), baik pada aspek akuntabilitasnya maupun respon terhadap aspirasi *stakeholder*. Pada akhirnya partisipasi *stakeholder* akan berdampak pada meningkatnya kepercayaan publik pada lembaga wakaf.
- b. Partisipasi *stakeholder* berkontribusi terhadap penjagaan dan produktifitas aset wakaf. Melalui keterlibatan langsung *stakeholder* memainkan peran-peran strategis dalam menyelamatkan dan memberdayakan aset wakaf.
- c. Hal lain yang dapat muncul dengan adanya partisipasi ini adalah kesadaran *stakeholder* untuk mengambil peran yang tepat dalam pengelolaan wakaf.

Berdasarkan uraian mengenai partisipasi *stakeholder* di tiga RS Roemani, YBWSA, dan MAS bahwa partisipasi *stakeholder* terjadi dalam dua derajat yaitu *Degree of Tokenism* hingga *Degree of Citizen Power*. Namun partisipasi *stakeholder* di tiga lembaga wakaf masih bersifat semu, dan walaupun terdapat bukti partisipasi berada dalam derajat kuasa *stakeholder* (*stakeholder power*), hal itu karena dipengaruhi oleh faktor determinan di luar lembaga wakaf. Dalam kalimat lain lembaga-lembaga pengelola wakaf belum terdorong membangun sistem yang melibatkan partisipasi *stakeholder*, sehingga perlu ada sistem dan regulasi yang dapat mendorong adanya pelibatan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf.

B. Saran-saran

1. Untuk optimalisasi pengelolaan wakaf maka lembaga wakaf dituntut bertindak profesional, yang antara lain ditandai dengan kesediaan lembaga wakaf bersikap terbuka terhadap partisipasi *stakeholder*. Karena partisipasi dipengaruhi oleh sistem organisasi, maka untuk mendukung pengelolaan wakaf yang melibatkan partisipasi *stakeholder*, perlu penetapan kebijakan dan struktur organisasi yang mendukung terhadap ide partisipasi
2. Partisipasi *stakeholder* masih belum merupakan sebuah komitmen dari lembaga wakaf yang secara sadar perlu melibatkan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf. Hal itu dikarenakan regulasi perwakafan tidak secara eksplisit mengatur mengenai partisipasi *stakeholder*. Misalnya UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, tidak memberi tekanan bagi keharusan pelibatan masyarakat dalam pengelolaan wakaf. Hal ini membuat lembaga wakaf tidak membangun sistem bagi partisipasi *stakeholder*, sehingga partisipasi *stakeholder* belum menjadi suatu kebijakan secara umum pada lembaga wakaf. Sebagai solusinya, perlu ada aturan yang secara eksplisit mengakomodir *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf. Di samping itu ide penetapan wali amanat (*trustee*) yang direncanakan dalam pengelolaan wakaf uang di YBWSA seperti dalam pemegang obligasi perlu segera diimplementasikan.
3. Perlu adanya peningkatan kesadaran masyarakat, khususnya *stakeholder* yang terlibat secara langsung dalam proses pengelolaan perwakafan. Sebab kesadaran masyarakat merupakan salah satu pilar pendukung bagi efektifitas peraturan.

4. Untuk menjamin agar dalam pengelolaan wakaf terdapat partisipasi *stakeholder* maka;
 - a. Perlu ada regulasi yang memberi ruang bagi keberadaan *stakeholder*, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun kebijakan dari lembaga wakaf;
 - b. Partisipasi *stakeholder* diarahkan pada partisipasi yang bersifat langsung;
 - c. Untuk menjamin agar partisipasi terlaksana dengan baik, fungsi pengawasan pemerintah harus dioptimalkan.

Namun agar tidak timbul anarkhisme dalam partisipasi *stakeholder*, maka perlu diatur bahwa:

- a. Partisipasi harus tunduk pada aturan yang berlaku;
- b. Partisipasi tidak boleh mengganggu tugas *nāẓir* dalam mengelola wakaf;
- c. Partisipasi *stakeholder* dilakukan dalam perspektif untuk menjaga dan meningkatkan produktifitas wakaf.

C. Penutup

Demikianlah penelitian disertasi ini, semoga hasil kajian terhadap partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS) dapat memberikan kontribusi positif terutama dalam meningkatkan produktifitas pengelolaan wakaf.

Penulis menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam penelitian ini. Semoga dari penelitian ini akan muncul penelitian-penelitian lain yang menambah kualitas pengelolaan wakaf terutama di tanah air yang tercinta ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Mal An, 2010, *Corporate Governance Perbankan Syariah di Indonesia*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Abe, Alexander, 2005, *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Abidin, Hamid, 2004, “Akuntabilitas dan Transparansi LSM: Problem dan Ikhtiar”, dalam Hamid Abidin dan Mimin Rukmini, *Kritik dan Otokritik LSM: Membongkar Kejujuran dan Keterbukaan Lembaga Swadaya Masyarakat*, Jakarta: PIRAC.
- Ābidīn, Muḥammad Āmin ibn ‘Umar ibn ‘Abdul Azīz ibn, t.th., *Radd al-Mukhtār ‘alā al-Dur al-Mukhtār*, III, Isti’anah: al-Usmaniyah.
- Akta Ikrar Wakaf H. Roemani tanggal 30 Maret 1975.
- Ali, Mohammad Daud, 1988, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*, Jakarta: UI Press.
- Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART) Muhammadiyah.
- Antonio, Muhammad Syafi’i, 2008, “Pengelolaan Wakaf secara Produktif”, dalam Achmad Djuneidi, *Menuju Era Wakaf Produktif*, Jakarta: Mumtaz Publishing.
- Arens, Alvins A., 1997, *Auditing*, I, ter.: Amir Abadi Yusuf, Jakarta: PT. Ikrar Mandiri Abadi.
- Aritonang, Maria Imelda, 2008, Pelaksanaan Tanggung Jawab Wali Amanat dalam Penerbitan Obligasi di Pasar Modal, (Tesis tidak diterbitkan) Prodi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang.
- Arnstein, Sherry, 1969, “A Ladder of Citizen Participation”, dalam *Journal of the American Institute of Planners (AIP)*, diunduh 24 April 2012 dari <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>.
- Asqalani, Ibnu Ḥajar, t.th., *Fath al-Bari*, Kairo: Mathba’ah al-Salafiyah.
- Azizy, A. Qodri, 2004, *Membangun Fondasi Ekonomi Umat: Meneropong Prospek Berkembangnya Ekonomi Islam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bagus, Lorens, 2000, *Kamus Filsafat*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

- Bakr, Taqiyuddin Abi, t.th., *Kifāyah al-Akhyār*, Juz I, Mesir: Dar al-Kitab al-‘Arabi.
- Bamualim, Chaider dan Irfan Abubakar, 2005, *Revitalisasi Filantropi Islam*, Pusat Bahasa dan Budaya (PBB) UIN Jakarta.
- Bamualim, Chaider S dan Tuti A. Najib, 2005, ”Pos Keadilan Peduli Umat (PKPU) Fenomena Educated Urban Muslim dan Revitalisasi Filantropi”, dalam Chaider S Bamualim dan Irfan Abubakar, *Revitalisasi Filantropi Islam: Studi Kasus Lembaga Zakat dan Wakaf di Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya dan Ford Foundation.
- “Benang Kusut Bandha Masjid Semarang: Wali Kota Didoakan Jamaah Jumatan”, 2011, 31 Mei, Suara Merdeka,
- Bimas Islam kemenag RI, *Luas Tanah Wakaf di Indonesia: 3.492.045.373,754 m²*, diunduh 09 Oktober 2013 dari <http://bimasislam.kemenag.go.id/informasi/berita/35-berita/660-luas-tanah-wakaf-di-indonesia-3492045373754-m2.html>.
- “BKM Perlu Cabut Pengelolaan Banda Masjid Agung”, 2010, 14 Oktober, Suara Merdeka.
- Budiman, Achmad Arief, 2010, *Membangun Akuntabilitas Lembaga Pengelola Wakaf*, Laporan Penelitian DIPA IAIN Walisongo.
- , 2013, *Partisipasi Stakeholder dalam Perwakafan (Studi Kasus di Malaysia)*, Semarang: Laporan Hasil Penelitian Doctoral Research IAIN-IsDB.
- Bukhārī, t.th., *Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*, Juz III, Beirut: Dār al-Fikr.
- Cindy F. Malvicini dan Anne T. Sweetser, 2003, *Cara-cara Partisipasi: Pengalaman dari RETA 5894: Kegiatan Pembinaan Kapasitas dan Partisipasi II*, Asian Development Bank (ADB) Departemen Pembangunan Regional dan Berkelanjutan.
- Cohen, John dan Norman Uphoff, *Participation’s Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity*, Abridged from Cohen, J. and Uphoff, N. (1980) *Participation’s Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity*, World Development, diunduh Kamis, 7 Januari 2016 dari https://www.researchgate.net/profile/Norman_Uphoff/publications?sorting=newest&page=5.
- Conyers, Diana. 1991. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*, Terjemah Susetiawan, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Coulson, Noel J., 1987, *Hukum Islam dalam Perspektif Sejarah*, Terjemah Abdul Mun'im Saleh, Jakarta: P3M.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Daft, Richard L., 2006, *Management*, terj: Edward Tanujaya dan Shirly Tiolina, Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Darmadji, Tjiptono dan Hendy M. Fakhruddin, 2001, *Pasar Modal Indonesia*, Jakarta: Salemba Empat.
- Davis, Keit, 1962, *Human Relations at Work*, New York-San Francisco-Toronto-London: t.p.
- De Asis, Maria Gonzales, 2006, *Reducing Corruption at The Local Level*, Washington, World Bank Institute.
- Depag RI, 1986, *Ilmu Fiqh*, Jilid III, Jakarta: Ditjen Binbagais.
- Depag, Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2008a, *Model Pengembangan Wakaf Produktif*, Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf.
- , 2008b, *Paradigma Baru Wakaf di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf.
- Djuncidi, Achmad dan Thobieb al-Asyhar, *Menuju Era Wakaf Produktif*, Jakarta: Mumtaz Publishing.
- Dwiningrum, Siti Irene Astuti, 2011, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Effendi, Sofian, 2005, *Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama*.
- Freeman, R. Edward, 2010, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Lexington: Cambridge University Press.
- , Jeffrey S. Harrison, dan Andrew C. Wicks, 2007, *Managing for Stakeholders: Survival, Reputation, and Succes*, New Haven and London: Yale University Press.
- Frerks, Georg E., *Participation in Development Activities at the Local Level: Case Studies From a Sri Lankan Village*, Barqsons (Pvt) ltd, Islamabad, Pakistan, diunduh 23 Juni 2014 dari <http://edepot.wur.nl>.
- Friedman, Lawrence M., 1984, *American Law*, New York: W.W. Norton and Company.

- Fuad, Muhammad, 2008, *Membangunkan Raksasa Tidur: Problematika Pengelolaan dan Pendayagunaan Wakaf di Indonesia (Studi Kasus di Muhammadiyah, NU dan Lima Badan/Yayasan Pengelola Wakaf)*, Jakarta: PIRamedia.
- Fyzee, Asaf A.A., 1961, *Outlines of Muhammadan Law, Pokok-Pokok Hukum Islam*, terj. Bey Arifin, Jakarta: Tintamas.
- Gautama, Sudargo, 1973, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni.
- Hafsaki, Alauddin Muhammad bin Ali, t.th., *al-Dur al-Mukhtar*, t.tp.: t.p.
- Hamdi, N, Goethert R., 1997, *Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice*, Chichester: John Wiley & Sons, Ltd, England. Diunduh 24 April 2011 dari [http://www.infra.kth.se/bba/MASTER%20THESISSES/Caro Sophie.pdf](http://www.infra.kth.se/bba/MASTER%20THESISSES/Caro%20Sophie.pdf).
- Hasan, Sudirman, 2011, *Wakaf Uang dalam Perspektif Fiqh, Hukum Positif, dan Manajemen*, Malang: UIN Maliki Press.
- Hasanah, Uswatun, 2013, *Potensi Wakaf Uang untuk Pembangunan Perumahan Rakyat*, diunduh 01 Oktober 2013 dari <http://bwi.or.id>.
- , *Wakaf dalam Aturan Undang-Undang di Indonesia*, Republika, 21 April 2003.
- Herlina, Lusi, 2004, "Pengembangan Transparansi dan Akuntabilitas di KPMM Sumbar", dalam Hamid Abidin dan Mimin Rukmini (ed)., *Kritik dan Otokritik LSM: Membongkar Kejujuran dan Keterbukaan Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia*, Jakarta: PIRAC, Ford Foundation dan Tifa.
- Hornby, 1987, *Oxford Advanced Learner's Dictionary Current English*, Oxford: Oxford University Press.
- Huneryear dan Hecman, 1992, *Partisipasi dan Dinamika Kelompok*, Semarang: Dahara Prize.
- Ifta', al-Raisah al-'Amah li Idarah al-Buḥus al-'Ilmiyyah wa, *Kitab Majallah al-Buḥus al-Islamiyyah*, Maktabah Syamilah, XIX.
- Indonesia, Badan Wakaf, 2010, *Babak Baru Wakaf Masjid Agung Semarang*, Diunduh 26 Mei 2011 dari http://bwi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=770%3Ababak-baru-wakaf-masjid-agung-semarang.

Inggrid Gratsya Zega, 2009, *Tinjauan Yuridis Peran dan Tanggung Jawab Wali Amanat di Pasar Modal*, USU.

Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

Majlis Wakaf dan Zakat, *Inventarisasi Amal Usaha Milik Persyarikatan Muhammadiyah*. Diunduh 6 Juli 2009.

Profil Badan Wakaf Indonesia: Periode 2007-2010, 2008, Jakarta: BWI.

Ismawati, 2007, *Penyelesaian Sengketa Tanah Wakaf: Studi Terhadap Tanah Wakaf Masjid Agung Semarang*, (Tesis tidak diterbitkan) Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro.

Khalil, Jafri, 2008, "Standarisasi Nazhir Wakaf Uang Profesional", dalam *Jurnal Al-Awqaf*, 1 (01).

Kabisi, Muhammad 'Abid 'Abdullah, 2004, *Hukum Wakaf*, ter., Ahrul Sani Fathurrahman, Jakarta: Dompot Dhuafa' Republika dan IIMAN.

Kartasmita, Ginandjar, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: CIDES.

Keraf, A. Sonny, 1998, *Etika Bisnis*, Jakarta: Kanisius.

Khallaf, 'Abdul Wahhab, 1951, *Aḥkām al-Waqf*, Mesir: Matba'ah al-Misr.

Khaṭīb, Muḥammad al-Syarbinī, t.th., *Mughnī al-Muhtāj Syarh al-Minhāj*, V, Mesir: Musthafa Muhammad.

Khoiruddin, 2000, *Pembangunan Masyarakat*, Yogyakarta: Liberty.

Klitgaard, Robert, 1998, "International Cooperation Against Corruption", *Finance & Development*, Volume 35, No. 1.

Kabisi, Muḥammad 'Ubaid 'Abdullāh, 1977, *Aḥkām al-Waqf Syarī'at al-Islāmiyyah*, Baghdad; Maṭba'ah al-Irsyad.

KMA Nomor 92 Tahun 1962 Tentang Status Hukum Mesjid Semarang, Kendal, Kaliwungu dan Demak.

Laporan Auditing Independen atas Laporan Keuangan RS Roemani per 31 Desember 2006, oleh Akuntan Publik Doli, Bambang, Soedarmadji dan Dadang (DBSD)

Laporan Auditing oleh Lembaga Pembinaan dan Pengawasan Keuangan (LPPK) Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM) Kota Semarang Tahun 2009.

- Laporan BKM Kota Semarang Tahun 2010, *Tanah Wakaf Masjid Besar Semarang BKM Kota Semarang*.
- Laporan Pertanggung-jawaban Pengurus Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA) tahun 2009.
- Majah, Ibnu, Muhammad bin Yazid, t.th., *Sunan Ibn Majah*, t.tp.: t.p.
- Malvicini, Cindy F. dan Anne T. Sweetser, 2003, *Pengalaman dari RETA 5894: Kegiatan Pembinaan Kapasitas dan Partisipasi II*, t.tp.: Asian Development Bank.
- Mahfudh, Sahal, 2000, "Nilai Sebuah Amanat", dalam, Agus Fathuddin Yusuf, *Melacak Banda Masjid yang Hilang*, Semarang: Aneka Ilmu.
- Mahmood, Mabroor, 2005, "Corruption in Civil Administration: Causes and Cures" *Humanomics*, Volume 21, No. 3/4.
- Malvicini, Cindy F. dan Anne T. Sweetser, 2003, *Pengalaman dari RETA 5894: Kegiatan Pembinaan Kapasitas dan Partisipasi II*, t.tp.: Asian Development Bank.
- Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi.
- "MAS Tak Dapat Pemasukan, BKM Serahkan Bandha Masjid" 2011, 25 Mei, Suara Merdeka.
- "Mekanisme Pembelian SPBU Harus Transparan", 2004, 29 Oktober, Suara Merdeka.
- "Menag Perintahkan Revisi KMA Banda Masjid", 2003, 19 April, Suara Merdeka.
- Miles dan Huberman, 1994, *Qualitative Data Analysis*, Jakarta, Universitas Indonesia Press.
- Moeliono, Anton, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Moleong, Lexi J., 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muhadjir, Noeng, 1998, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Mukarram, Jamal al-Din Abu Fadl Muhammad Ibn, 1979, *Lisan al-Arab*, Beirut: Dar al-Ma'arif.

- Munawwir, Ahmad Warson, 1984, *al-Munawwir Kamus Arab-Indonesia*, Yogyakarta: Unit Pengadaan Buku-buku Ilmiah Keagamaan Pondok Pesantren Al-Munawwir.
- Nafrawī, Aḥmad ibn Ghunain ibn Saḥim, t.th., *al-Fawākih al-Dawāni 'alā Risālah Ibn Abī Zaid al-Qairawānī*, I, Maḍīnah: Maktabah al-Ṣāqafah al-Diniyyah.
- Najib, Tuti A. dan Ridwan al-Makassary, 2006, *Wakaf, Tuhan, dan Agenda Kemanusiaan*, Jakarta: CSRC UIN Syahid.
- Neufeldt, Victoria (ed), , 1996, *Webster's New World College Dictionary*, New York: A. Simon & Schuster Inc.
- Noor, Sa'di Zen ed.,et.al., 2005, *Sejarah dan Perkembangan Rumah Sakit Roemani Muhammadiyah Kota Semarang*, Semarang: PDM Kota Semarang.
- Nurlailah, 2009, "Pendekatan *Stakeholder* dalam Pemikiran Etika Bisnis", dalam *Jurnal Al-Qāmūn*, 12 (2), Surabaya: Fakultas Syari'ah Sunan Ampel.
- Pacific, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the (UNESCAP), 2011, *What is Good Governance?*, www.unescap.or.id.
- Panudju, Bambang, 1999, *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Panti Asuhan Anak Yatim (PAY) Muhammadiyah, *Sejarah Berdirinya Panti*. Diunduh 7 Juli 2009 dari <http://paymuhsmg.blogspot.com>.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2006 tentang pelaksanaan Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
- Prasetyantoko, 2008, *Corporate Governance: Pendekatan Institusional*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Pusat Data dan Informasi Perhimpunan Rumah Sakit Seluruh Indonesia (PERSI) atau *Indonesian Hospital Association* (IHA), dari <http://www.pdpersi.co.id>.
- Qahaf, Mundzir, 2000, *Al-Waqf Al-Islami: Tatawuruhu, Idâratuhu, Tanmiyyatuhu*, Syiria: Dar Al-Fikr Damaskus.
- Qayyim, Ibn, t.th., *I'lām al-Muwaqī'in*, III. t.p.
- Qudamah, Abdurrahman bin Abu Umar Ibn, t.th., *al-Syarh al-Kabir*, t.tp.: t.p.
- Qudamah, Ibn, t.th., *al-Mugnī*, VI, Beirut: Dar al-Fikr.

- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rahman, Abd al-Jalil Abd, 2009, *Kitāb al-Waqf*, Makkah Mukarramah: Maktabah al-Milkiyyah.
- Rofiq, Ahmad, 1997a, *Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali.
- , 2002b, “Wakaf dan Pemberdayaan Ekonomi Umat”, dalam *Harian Umum Suara Merdeka*, Rabu 16 Januari 2002.
- Rosalinda, 2012, “Manajemen Resiko Investasi Wakaf Uang” dalam *Jurnal Islamica*, 6 (2), Pascasarjana UIN Surabaya.
- Rumah Sakit Islam Jakarta Pondok Kopi, <http://rsijpondokkopi.co.id>.
- Sabiq, Sayyid, 1983, *Fiqh al-Sunnah*, Juz III, Beirut: Dar al-Fikr.
- Salinan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 132/HP/67.
- Šan’anī, Muḥammad bin Ismā’il, t.th., *Subul al-Salām*, Mesir: Muḥammad ‘Ali Sabih.
- Samah, Asnarulkhadi Abu, & Fariborz Aref, 2009, *People’s Participation in Community Development: A Case Study in a Planned Village Settlement in Malaysia*, World Rural Observations, Marsland Press.
- Sanoff, Henry, 2000, *Community Participation Methods in Design and Planning*, Toronto: John Wiley & Sons. Inc.
- Santosa, M. A dan Arimbi Heroepoetri. *Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan*, diunduh pada Selasa, 1 Januari 2013 dari <http://www.pacific.net.id>.
- Sarakhsi, 1985, *al-Mabsuth*, Beirut: Dar al-Fikr.
- Sastropetro, Santoso, 1988, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor: 01396 oleh Badan Pertanahan Nasional tanggal 16 Juni 2009.
- Shidarta, 2013, “Filsafat Penelitian Hukum”, dalam *Jurnal Digest Epistema*, Volume 3.
- Siagian, Sondang P., 1972, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Gunung Agung.

- Silalahi, Bennett, 2001, *Manajemen Integratif*, Jakarta: STIM LPMI.
- Slamet, Y., 1993, *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*, Surakarta: Sebelas Maret University Press.
- Soedjono, 1999, *Metode Penelitian: Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Soekanto, Soerjono, 2002, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Start, Daniel dan Ingie Hovland, 2004, *Tools For Policy Impact: A Handbook For Researchers*, London: Research and Policy Development.
- Strauss, Anselm dan Juliet Corbin, 2003, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suciati, 2006, *Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kota Pati*, Thesis Universitas Diponegoro.
- Sudewo, Eri, 2010, *55 Hal Seputar ZISWAF Indonesia*, Makalah Seminar Nasional bertema “Memberdayakan Zakat dan Wakaf melalui Lembaga Amil Zakat dan Badan Wakaf” yang diselenggarakan oleh Fakultas Syari’ah IAIN Walisongo pada hari Selasa, 28 September.
- Sumarto, Hetifah Sj., 2009, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Surakhmad, Winarno, 1978, *Dasar dan Teknik Research*, Bandung: Tarsito.
- Surat Jawaban Dirjen Bimas Islam Departemen Agama RI Nomor Dj.II/BA.03.2/626/2009 tanggal 6 April 2009 yang ditujukan kepada Ketua PP Muhammadiyah.
- Susanto, A.B., *Yayasan yang Nirlaba*, diunduh 1 Oktober 2010 dari <http://www.jakartaconsulting.com/art-99-17.htm>.
- Swastha, Basu, 1984, *Azas-azas Marketing*, Yogyakarta: Liberty.
- Syaukanī, t.th., *Nail al-Auṭār*, Juz 6, Mesir: Musthafa al-Bāb al-Ḥalabī.
- Syalabi, Muṣṭafā, 1957, *Muḥāḍarat al-Waqf wa al-Waṣiyat*, Iskandariyah: Dār al-Ta’līf.
- Syu’aib, Khālid ‘Abdullāh, 2006, *Al-Nazārah ‘alā al-Waqf*, Kuwait: al-Amanah al-‘Ammah li al-Awqaf.

- Syaukani, Muḥammad ibn Ali ibn Muḥammad, t.th., *Nail al-Autar*, VI, Mesir, al-Bab al-Halabi.
- Ten, C.L., 1989, *Crime, Guilt, and Punishment*, New York: Clarendon Press-Oxford University Press.
- Tim Buku 40 Tahun RSI Sultan Agung Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA) Rumah Sakit Islam Sultan Agung (RSI SA), 2011, *40 Tahun Mengabdikan dan Melayani 17 Agustus 1971-17 Agustus 2011*, Semarang: RSI Sultan Agung.
- Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Thomas, David R., 2006, *A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data*, American Journal of Evaluation, Volume 27, No. 2, June 2006.
- Turmudzi, Muḥammad bin 'Isa, t.th., *Sunan at-Turmuzi*, Kairo: Mauqi' Wizarah al-Auqaf al-Misriyyah.
- Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
- Untari, Yeni, 2012, *Pengaruh Economic Value Added (EVA) Earning Per Share (EPS) dan Tingkat Bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) terhadap Harga Saham pada Perusahaan Manufaktur yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia*, Fakultas Ekonomi, UNY.
- Warsono, Sony, et.al., 2009, *Corporate Governance Concept and Model: Preserving True Organization Welfare*, Yogyakarta: CGCG UGM.
- Widjaya, Gunawan, 2006, *Seri Pengetahuan Pasar Modal*, Jakarta: Prenanda Media Group.
- Yūsuf, Abū Ishāq Ibrāhīm ibn 'Alī ibn, t.th., *al-Muhadzab*, I, Isa al-Bāb al-Halabī.
- Yusuf, Agus Fathuddin, 2000, *Melacak Bando Masjid yang Hilang*, Semarang: Aneka Ilmu.
- Zahrah, Muḥammad Abū, 1971, *Muḥaḍarāt fi al-Waqf*, Kairo: Dār al-Fikr al-'Arabī.
- Zainuri, Azhar, 2011, "Wakaf Uang: Sebagai Instrumen Pembiayaan Investasi Rumah Sakit" dalam Tim Buku 40 Tahun RSI Sultan Agung, *40 Tahun*

RSI Sultan Agung Mengabdikan dan Melayani, Semarang: Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung.

Zakhem, Abe J., 2008, *Stakeholder Theory: Essential Readings in Ethical Leadership and Management*, New York: Prometheus Books.

Zarqa', Mustafa Ahmad, t.th., *Ahkam al-Waqf*, Dar al-Imara, t.tp.

Zuhai'fi, Wahbah, 2006, *Al-Fiqh al-Islāmī wa Adillatuh*, VIII, Dār al-Fikr al-Mu'asir.

-----, 1996, *Al-Waṣaya wa al-Waqf fī al-Fiqh al-Islāmī*, Dār al-Fikr, Beirut.

Zuraiqi, Jum'ah Maḥmud, 2005, *al-Waqf al-Dzurri, al-Wāqi' wa al-Āfāq, Dirāsah Fiqhiyyah Muqāranah Baina al-Syarāh wa al-Qāmūn*, Makalah pada an-Nadwa al-Tsalisah yang diadakan oleh al-Amanat al-'Amah li al-Waqf, di Kuwait.

GLOSSARY

Badan Kesejahteraan Masjid (BKM) adalah lembaga yang sebelumnya bernama Pengurus Kas Masjid (PKM). Berdasarkan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor: 92 Tahun 1962 Tanggal 14 November 1962 tentang Status Hukum Masjid Semarang, Kendal, Kaliwungu dan Demak, dalam ketetapan ke 3 menyatakan bahwa: Sebagai Nadzir dari masjid-masjid wakaf tersebut ditunjuk Pengurus Kas Masjid (PKM) di Semarang, Kendal, Kaliwungu dan Demak. Jadi secara yuridis *nazhir* wakaf MAS adalah BKM. Berikutnya dalam pengelolaan wakaf Masjid Agung Semarang (MAS), BKM menyerahkan kewenangan pengelolaan sebagian wakaf MAS kepada BPMAS.

Badan Pengelola Masjid Agung Semarang (BPMAS) adalah lembaga yang pada awalnya dibentuk untuk mengganti BKM dan Ketakmiran agar MAS lebih tampak syiar dan kemakmurannya. Setelah terjadi pengembalian aset wakaf banda MAS, status wakaf banda MAS yang tetap berada dalam penguasaan BKM Kota Semarang ternyata tidak produktif dan pengelolaannya mengenyampingkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Menyikapi kenyataan tersebut, muncul tuntutan dari umat Islam dalam bentuk demonstrasi-demonstrasi agar dilakukan pengalihan pengelolaan wakaf banda MAS dari BKM kepada BPMAS. Tuntutan pengalihan yang dilakukan umat Islam ini mendapatkan legitimasi hukum dari Walikota Semarang dengan ditetapkannya SK Nomor: 451.05/371/2002 tentang Pembentukan Badan Pengelola Masjid Agung Semarang (BPMAS).

Filantropi adalah kedermawanan terhadap sesama.

Good Governance merupakan sistem yang mengarahkan perhatian pada peningkatan lembaga (*foundation performance*) melalui supervisi atau *monitoring* atas kinerja lembaga, sekaligus memastikan akuntabilitas lembaga kepada publik. *Good Governance* sangat penting dalam memotivasi lembaga untuk meningkatkan keberhasilan (*effectiveness*), dan mengendalikan perilaku pengurus agar tetap mengindahkan kepentingan *stakeholder*. *Good Governance* menekankan pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang peka terhadap suara-suara komunitas. Proses pengambilan keputusan yang sebelumnya bersifat hirarkis berubah menjadi pengambilan keputusan dengan keterlibatan seluruh *stakeholder*.

Lembaga Wakaf adalah organisasi yang *concern* dalam pengelolaan wakaf. Lembaga wakaf bisa dibentuk pemerintah seperti BWI, atau dibentuk swasta seperti PKPU, RS Roemani, dan YBWSA.

Mauquf 'alaih adalah tujuan peruntukan wakaf yang dikehendaki *waqif*. *Mauquf 'alaih* juga bisa dikatakan sebagai pihak yang berhak menerima manfaat pengelolaan benda wakaf.

Nazhir adalah pihak yang menerima harta benda wakaf dari Wakif untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya.

Partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional individu dalam situasi kelompok yang mendorongnya memberi sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggung-jawab bersama mereka. Partisipasi bisa dilakukan perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan pemberdayaan wakaf.

Pemerintah adalah institusi yang memiliki otoritas mengatur persoalan kehidupan masyarakat. Dalam kaitan dengan perwakafan, keberadaan pemerintah direpresentasikan Kemenag baik di tingkat pusat, provinsi, hingga kabupaten/kota, dan kecamatan (KUA).

Pengelolaan adalah usaha-usaha yang dilakukan *nazhir* dalam mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukannya.

Stakeholder adalah setiap kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi.

Wakaf menurut UU Nomor 41 Tahun 2004 wakaf adalah perbuatan hukum *waqif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan *selamanya* atau *untuk jangka waktu tertentu* sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syari'ah

Waqif adalah orang yang mewakafkan sebagian harta miliknya untuk tujuan ibadah.

INDEKS

- 'ain, 61, 62, 70
'ariyah, 61
'Umar, 1, 63, 68, 81, 91
'Aisyiyah, 218
actuating, 4, 5, 95
Adam Smith, 118
addendum, 306
advokasi, 16, 30, 138, 259, 276, 308,
312, 315, 316, 323, 337, 367, 387,
388
Agus Fathuddin, x, 214, 276, 277,
279, 307, 310, 311, 314, 324, 335,
367
Ahli Pengarah, 397
Ahmad Darodji, 307
Ahmad Roemani, 188
aksi sosial, 41, 174, 241, 298, 347
Akte Ikrar Wakaf, 253
akuntabilitas, 4, 5, 6, 10, 12, 21, 23,
25, 91, 96, 98, 99, 104, 143, 146,
157, 214, 218, 219, 220, 222, 257,
382, 383, 384, 385, 386, 395
akuntan publik, 37, 151, 219, 221,
222, 242, 265, 383, 384, 385
Alamsyah, 208, 210
Ali Mufiz, x, 206, 215, 251, 273,
279, 280, 281, 282, 309, 310, 311,
314, 315, 316, 317, 320, 322, 323,
324, 325, 331
Alternative Dispute Resolution, 316
amr ma'rūf nahī munkar, 223
analisis *stakeholder*, xv, xix, xx, 123,
137, 139
anarkhi, 314
anarkhisme, 407
argumen, 27, 28, 29, 114, 115
aṣḥāb al-istiḥqā' al-waqf, 144
Asaf A.A. Fyzee, 196
audit, 37, 151, 219, 220, 222, 265,
383, 384, 385
audited financial report, 98
Azhar Zainuri, 265, 268, 270, 301,
352, 382, 386, 391
Badan Wakaf Indonesia, xxii, 36, 37,
81, 83, 87, 92, 93, 151, 152, 215,
230, 256, 264, 300, 302, 326
Bakortanasda, 212, 364
bandha, 16, 20, 21, 54, 205, 206,
207, 209, 211, 212, 213, 214, 215,
248, 250, 251, 252, 257, 259, 261,
275, 276, 277, 279, 280, 304, 305,
306, 307, 308, 309, 310, 311, 312,
313, 314, 315, 316, 317, 318, 319,
321, 322, 323, 324, 325, 326, 327,
328, 329, 332, 333, 335, 336, 337,
340, 341, 342, 343, 357, 359, 365,
366, 367, 368, 371, 376, 377, 387,
388, 389, 390
bangunan dan fasilitas medis, 14,
189
bebas dari praktek korupsi, 382
belum populer, 370
benda bergerak, 55, 70, 71, 72
benda tidak bergerak, 55, 70, 71, 72,
192
bentuk partisipasi, xvi, xvii, xviii,
42, 58, 283, 338, 339, 355
bersifat kekal, 62, 70
bias, 222, 384
BKIA, xxii, 188
BKM, xxii, 16, 54, 206, 207, 208,
209, 210, 211, 212, 213, 214, 215,
246, 247, 248, 249, 250, 251, 252,
259, 265, 266, 275, 277, 279, 280,
304, 305, 307, 308, 309, 310, 311,
317, 318, 319, 321, 322, 323, 324,
325, 326, 327, 328, 329, 331, 332,
333, 334, 335, 336, 337, 340, 343,
347, 351, 355, 359, 364, 365, 367,
376, 383, 387, 389, 390
BKPRMI, xxii, 309, 367, 387, 388
bottom up strategy, 38, 154
BPK, xxii, 211
BPMAS, xxii, 16, 54, 215, 216, 250,
251, 252, 258, 259, 273, 274, 275,
277, 280, 313, 318, 319, 320, 321,
322, 323, 324, 325, 326, 327, 328,
329, 330, 331, 332, 335, 336, 340,
343, 355, 359, 364, 365, 367, 376,
377, 389, 390
Branjangan, 314
brucellosis, 168
budaya, 1, 14, 43, 106, 158, 163,
225, 235, 254, 401

- BWI, xxii, 3, 37, 82, 84, 87, 152, 153, 215, 230, 250, 256, 300, 302, 303, 326, 328, 334, 348, 351, 353, 355, 358, 361, 363, 370, 372, 378, 397
- campur tangan pemerintah, 337
- capital gains*, 26, 111, 147, 287
- Chuwaisoh, x, 294, 295, 296
- citizen control*, 388
- citizen power*, 50, 180, 372, 378, 405
- Cohen, 24, 42, 43, 44, 52, 155, 162, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 284, 339, 379, 389
- concern*, 326, 363, 381
- conflict interest*, 384
- conglomerate community*, 397
- consultation*, 46, 49, 176, 180
- controlling*, 4, 5, 10, 220, 221, 287, 346
- Degree of Tokenism*, 49, 179, 372, 375, 378, 405
- Degrees of Citizen Powers*, 48, 179
- Delegated Power*, 47, 50, 178, 180, 375, 376, 377
- demografi, 272, 298
- demokratis, 103, 108, 395
- demonstrasi, 171, 214, 280, 310, 312, 313, 336, 337, 347, 365, 367, 388, 389
- dimenangkan, 208, 212, 308, 309
- distrust*, 14
- DPRD, xxii, 308, 325
- Edward R. Freeman, 8
- efek jera, 85, 267
- eksplisit, 30, 136, 228, 235, 351, 359, 367, 406
- emosi, 349
- etika bisnis, 8, 22, 116, 121, 125
- evaluasi, 34, 39, 42, 43, 44, 45, 157, 162, 164, 169, 170, 172, 220, 284, 339, 346, 349, 393, 395
- ex officio*, 207, 249, 250, 266, 323, 332, 334, 335, 336, 383
- faktor determinan, 378, 405
- faktor eksternal, 372, 391, 392, 401, 402
- faktor internal, 11, 159, 393, 402
- faktor kepercayaan, 199
- faktor pengganggu, 9, 13
- fatwa, 208
- fiktif, 211, 305, 387
- filantropi, iv, 4, 31, 398
- financial performance*, 268
- Forum Masyarakat Peduli *Bandha* Masjid Agung Semarang, 214, 313
- found*, 205
- fundraising*, 97, 146, 154
- fungsi partisipasi, xvi, 172
- gagasan teori *stakeholder*, 28, 114
- Garazawa, xxii, 294, 295, 296, 332, 333, 336, 337
- Georg E. Frerks, 40, 173, 347
- Good Clinical Governance*, 271
- Good Corporate Governance*, 270, 352, 381, 405
- Good Governance*, xv, xxii, 5, 6, 8, 9, 10, 13, 16, 23, 24, 25, 27, 29, 30, 32, 52, 101, 102, 103, 104, 107, 108, 109, 114, 115, 141, 147, 359, 380, 386, 395
- Gubernur, 206, 212, 281, 307, 308, 316, 387
- gugatan, 10, 16, 42, 144, 304, 305, 319, 338, 371, 386, 387, 389, 390
- Hadits, 30, 62, 63, 68, 73, 75, 81, 91, 235, 279
- Hak Guna Bangunan, 191
- Hak Kekayaan Atas Intelektual, 90
- Hamdi dan Goethert, 356
- harga kaki lima, kualitas bintang lima, 301
- Hasan Thoha, x, 273, 274, 275, 327
- hasil akhir yang dicapai berupa kuasa masyarakat, 375
- head line*, 310
- Hetami, 190
- hilang, 90, 97, 259, 277, 279, 280, 304, 307, 309, 312, 313, 327, 328, 337, 340, 350, 364, 365, 393
- hirarki, 195
- Hotel Bojong, 251, 330, 331, 340, 343, 390
- hubungan antar *stakeholder*, xx, 113, 142

- hubungan antara lembaga wakaf dengan *stakeholder* wakaf, 252
 hubungan timbal balik, 397
 Ibn Qayyim, 229
 Ibrahim Djamhuri, 190
 identifikasi *stakeholder*, xviii, 126, 359
 ilegal, 333
 Imam Haromain, 323, 335
 implikasi, 17, 50, 84, 90, 122, 180, 358
 implikasi adanya partisipasi *stakeholder*, 380
 implikasi bagi pengembangan pengelolaan wakaf, 358
 implisit, 25, 70, 91, 136, 194, 265, 359
 improvisasi pengelolaan wakaf, 328
indeks governance, 13
independent opinion, 271, 352, 381
indirect, 356
influence map, 140
informing, 46, 176
 Inisiatif, xviii, xix, 49, 179, 343, 349, 350, 351, 353, 368, 404
 inisiatif partisipasi, 339, 349
 integral, iv, v, 84, 371, 379
 intervensi, 9, 368
 investor, 8, 26, 111, 147, 251, 281, 288, 331
involving, 12, 383
 islamic center, 251, 330, 331, 340, 390
istibdal al-waqf, 250, 334
 Jaih Mubarak, 90
 jalur hukum, 308, 309, 310
 jamaah, 214, 314, 336
 JCorp, 396, 397
 Johor Bahru, 396, 397
 jurnalis, 276, 277
 Kabisi, viii, 11, 32, 78, 79, 197, 229, 235
 Kabupaten Demak, 16, 246, 249, 305, 334, 387
 Kampung Krendo, 206
 Kampung Pompa, 206
 kasasi, 212, 307, 309, 310, 316
 Kauman, 201, 209, 214, 237, 310, 312, 313, 314, 316, 321, 322, 327, 365
 kebijakan publik, 6, 9, 30, 49, 124, 137, 162, 173, 180, 375
 kecamatan, 80, 207, 210, 297
 kekaburan peran, 332
 kekalahan, 307, 310, 316
 kekuatan hukum, 131, 132
 kekuatan masyarakat, 48, 179
 kekuatan mengatur program atau kelembagaan, 388
 kekuatan pasar, 119
 kekuatan politik, 131, 132, 364, 378
 kekuatan *stakeholder*, xix, 130, 132, 133, 154
kekuatan voting, 131
 kekuatan yang dimiliki unsur pemerintah, 364
 Kementerian Kesehatan, xxii, 294, 296
 kemitraan, ix, 50, 103, 109, 180, 244, 332
 kendala, 84, 85, 167, 209
 kepastian hukum, 5, 25, 104
 kepemimpinan, 29, 95, 98, 99, 100, 115, 165, 259, 272, 273, 274, 276, 400
 kepentingan antara pemerintah dan masyarakat, 47, 178
 kepentingan ibadah, 21, 74, 88, 223, 257
 kepentingan pemerintah, 35, 149, 361
 kepentingan publik, 9, 30, 31, 100, 130, 172
 kepentingan umat Islam, 2, 206, 278
 keputusan tetap berada di tangan lembaga wakaf, 375
 kesadaran hukum, 89, 263, 392
 kesadaran kolektif, 395, 396
 Kesbanglinmas, 307
 kesepakatan pembagian, 213, 307
 ketentuan-ketentuan tukar guling, 208
 keterlibatan, 39, 104, 163, 164, 253, 285, 287, 296, 300, 314, 349, 369

- keterlibatan mental dan emosional, 155, 395
- keterwakilan, iv, 272, 298
- Khaibar, 1, 63
- KHI, xxii, 65, 69, 74, 76, 79, 81, 198, 230, 257
- KMA, xxii, 206, 207, 208, 211, 212, 252, 257, 280, 304, 306, 325, 327
- koalisi, xxi, 126, 135, 136, 140, 359, 360, 366, 367, 368
- koalisi, xviii, 135, 136, 359, 365, 366, 367, 368, 404
- Kodam Diponegoro, 313, 337, 364
- kolektif, 167, 262, 267, 339, 357, 358, 395
- komunalisme*, 384
- komunikasi sudah terjalin dua arah, 375
- konflik, 119, 343
- konsep partisipasi, xvi, 155
- konsolidasi, 305, 309, 311
- kontribusi, ix, 15, 17, 24, 27, 44, 95, 100, 114, 144, 161, 164, 166, 183, 273, 314, 350, 379, 380, 386, 408
- konvensional, xv, 82
- kotak amal, 320
- kotak saran, 282, 302
- kriteria, 35, 38, 80, 86, 87, 106, 148, 154, 266, 398
- kudeta, 319
- kyai, 55, 318
- law as a tool of social engineering*, 266
- law enforcement*, 391
- Lawrence Friedman, 263, 392
- Legal System Theory*, 263
- legalisme*, 384, 385
- legislasi, 364
- legitimasi, 4, 12, 119, 132, 141, 173, 215, 280, 281, 321, 364, 365, 376, 394
- lembaga publik, 21, 52, 105, 107, 108, 125, 161, 270, 381, 382, 384, 394
- li maṣālih al-ummat*, 148
- LSM, 129, 138, 382
- luas tanah wakaf di Indonesia, 3, 82
- Maftuh Basyuni, 325
- makam keramat dari para wali, 206, 257
- Malaysia, 13, 396, 397
- man centered development*, 157
- manajer, 94, 101, 119, 120, 124, 129, 130, 132, 136, 196, 360
- manipulasi, 45, 48, 99, 143, 175, 179, 394
- Mardiyanto, 212
- MAS, iv, v, x, xxi, xxii, 14, 16, 17, 20, 24, 52, 54, 56, 182, 205, 206, 207, 208, 209, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 248, 250, 251, 252, 257, 258, 259, 261, 262, 272, 273, 275, 276, 277, 279, 280, 282, 283, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 333, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 347, 348, 349, 350, 351, 353, 354, 356, 357, 359, 360, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 371, 372, 373, 375, 376, 377, 378, 379, 387, 388, 389, 390, 393, 395, 396, 400, 402, 403, 404, 405, 408
- masalah lokal, 167
- masyarakat, iv, ix, xxi, 1, 2, 3, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 31, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 54, 55, 75, 82, 83, 86, 88, 89, 90, 92, 94, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 121, 127, 134, 135, 141, 143, 144, 145, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 189, 191, 201, 203, 213, 214, 215, 216, 218, 220, 221, 227, 232, 240, 249, 255, 258, 259, 263, 264, 265, 266, 267, 270, 272, 276, 277, 278, 280, 281, 283, 297, 298, 299, 300, 301, 304, 305, 307, 308,

- 309, 310, 311, 312, 313, 317, 318, 321, 322, 323, 324, 325, 331, 333, 335, 336, 337, 338, 340, 341, 342, 343, 345, 346, 347, 350, 351, 353, 357, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 370, 371, 372, 374, 376, 377, 379, 381, 382, 384, 387, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 396, 397, 398, 401, 406, 407
- Masyhudi, x, 271
- mauqūf ‘alaih*, iv, 8, 15, 26, 32, 33, 34, 35, 54, 55, 69, 73, 75, 76, 79, 84, 97, 143, 144, 145, 148, 149, 152, 155, 184, 187, 207, 216, 228, 229, 253, 254, 257, 258, 274, 275, 289, 291, 292, 293, 300, 301, 304, 327, 338, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 347, 350, 351, 354, 355, 357, 360, 362, 363, 365, 366, 367, 369, 373, 376, 377, 379, 382, 387, 389, 390, 391, 396, 398, 403
- media massa, 127, 171, 310, 318, 383
- mekanisme, 10, 12, 15, 91, 98, 117, 118, 120, 222, 271, 349, 381, 383, 384, 385, 400
- memberikan saran, 282, 283, 338
- mengadvokasi hilangnya wakaf, 280, 310
- mengenyampingkan aspirasi
stakeholder, 27, 380
- menginventarisasi, 213
- mengontrol dirinya sendiri, 337
- menolak permohonan izin lokasi pembebasan tanah, 212
- Menteri Agama, xi, xxii, 207, 208, 210, 212, 232, 251, 325, 327, 331
- menyerahkan tanah wakaf, 213, 308, 314
- MKKM, xxii, 187, 195, 219, 222, 225, 291, 292, 293, 294, 347, 355
- model partisipasi, 18
- Motif terpenting regulasi wakaf, 35, 149, 361
- motif utama pengaturan wakaf, 35, 361
- motivasi, xi, 7, 39, 89, 121, 154, 237, 300, 312, 401
- Muhammadiyah, x, xxiii, 14, 19, 53, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 193, 194, 195, 196, 198, 199, 217, 218, 219, 220, 223, 224, 227, 231, 233, 234, 235, 237, 254, 272, 285, 289, 291, 292, 293, 298, 362
- MUI, xxiii, 206, 208, 281, 307, 309, 311, 314, 341, 367, 387
- Muktamar, xxi, 185, 186, 187, 188, 289, 290, 291, 292
- Mundzir Qahf, 35, 191, 205, 398
- munjiz*, 76
- Mustafa Ahmad al-Zarqa’, 228
- mustahiq*, 38, 62, 78
- musuh besar, 316
- mutaqawwim*, 68
- nāzir*, iv, 3, 4, 7, 9, 11, 12, 15, 16, 19, 31, 32, 34, 36, 38, 53, 62, 63, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 143, 144, 148, 150, 183, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 207, 221, 228, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 236, 252, 260, 264, 265, 274, 275, 279, 280, 282, 286, 287, 288, 293, 295, 296, 298, 299, 304, 305, 318, 323, 325, 326, 328, 333, 337, 338, 345, 346, 347, 350, 351, 354, 355, 356, 361, 362, 365, 366, 370, 371, 375, 376, 380, 381, 382, 383, 386, 387, 389, 390, 391, 392, 396, 398, 401, 408
- nāzir syar’ī*, 199
- nāzir wadh’ī*, 199
- ngompori*, 310
- nilai-nilai positif, 401
- nirlaba, 23, 123, 383, 384
- Noel J. Coulson, 66
- Non Participation*, 48, 179
- Noor Achmad, x, 309, 325, 367, 388
- obligasi, 268, 352, 386, 407
- opini publik, 45, 170, 171, 172, 259
- opsi kesejahteraan sosial, 35, 150, 361
- organizing*, 5, 95
- ormas, 14, 313, 368

- otonom, 7, 25, 42, 109, 161, 231
- otoritas, 9, 13, 18, 32, 35, 37, 46, 48, 83, 103, 104, 134, 148, 151, 161, 176, 178, 219, 265, 277, 363, 370, 375, 389, 398
- pailit, 68
- pamflet, 49, 179
- Pangdam IV Diponegoro, 212
- paradigma, 93, 231
- parsial, v, 88, 141, 378, 403
- partisipasi, iv, v, ix, xvii, xix, xx, xxi, 5, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 23, 24, 25, 27, 30, 34, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 58, 100, 104, 109, 114, 142, 144, 145, 147, 149, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 단165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 253, 262, 269, 270, 272, 274, 275, 279, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 290, 291, 293, 294, 296, 297, 299, 302, 304, 312, 319, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 363, 366, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408
- partisipasi juga dapat
berkonsekuensi menimbulkan
bahaya, 168
- partisipasi langsung atau tidak
langsung, 170
- partisipasi *stakeholder*, iv, xix, 9, 33, 38, 52, 142, 144, 147, 154, 262, 279, 281, 292, 317, 318, 319, 338, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 350, 354, 357, 371, 372, 379, 381, 386, 387, 388, 389, 391, 392, 394, 395, 396, 400, 402, 404, 405, 406, 407, 408
- partisipasi *stakeholder* di tiga
lembaga wakaf masih bersifat
semu, 378, 405
- partisipasi yang berasal dari lembaga
wakaf, xvii, 262, 400
- partisipasi yang konsisten dan
lengkap, 378
- partnership*, ix, 29, 115, 359
- Pasar Agro Mas, 250, 251, 281, 331, 334, 390
- patron*, 140
- PAY, xxi, xxiii, 184, 186, 187, 188, 189, 190, 224, 225, 226, 228, 254, 284, 285, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 345, 347, 355
- PDM, x, xxi, xxiii, 15, 53, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 193, 195, 220, 222, 224, 225, 226, 228, 233, 234, 236, 272, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 345, 347, 351, 355, 362, 376, 385
- pelaksanaan program, iv, xviii, xix, 43, 44, 52, 156, 165, 271, 342, 343, 344, 346, 393
- pelayanan kepada fakir miskin, 301
- pelibatan masyarakat secara
langsung dalam proses
perencanaan akan membawa
dampak penting seperti terhindar
dari praktek, 394
- pembatalan perjanjian, 306
- pemblokiran, 212
- penandatanganan Berita Acara Serah
Terima, 323
- pendekatan, iv, ix, 38, 52, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 154, 172, 394
- pendekatan *stakeholder* mendorong
cara berfikir yang luas, 122
- pendelegasian kekuasaan, 50, 180
- penetapan kebijakan, 6, 162, 406
- pengalihan pengelolaan, 215, 250, 252, 259, 277, 279, 280, 305, 319, 321, 322, 324, 326, 328, 329, 332, 335, 340, 341, 342, 358, 364, 365, 367

- pengalihan pengelolaan, 214, 319, 321
 pengawasan dapat dilakukan secara internal, 34
 pengawasan dapat dilakukan secara internal oleh manajemen, 34
 pengawasan masyarakat, 38
 pengawasan menjadi hal yang urgen, 101
 pengawasan terhadap perwakafan dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, 37, 151
 pengawasan yang dilakukan oleh *stakeholder* eksternal ini akan berdampak positif, 11
 pengembalian wakaf, 16, 213, 277, 305, 308, 311, 313, 314, 315, 317, 337, 350, 359, 364, 365, 367, 388
 pengembangan rumah sakit, 53, 226, 228, 253, 284, 286, 341
 penyalahgunaan kewenangan, 157, 282
 penyantunan anak yatim, 223, 224
people power, 313
pepesan kosong, 280
 peran pemerintah, 36, 83, 85
 peran publik, 12
 perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance*, 103
 perubahan struktur, 293
 peruntukan wakaf, 73, 75, 88, 92, 96, 152, 231, 300, 362
 peruntukannya spesifik, 362
 Peta Pengaruh, 140
 PKPU, 21, 34, 149, 398
 PKU, 218, 224, 254
Placation, 46, 49, 177, 180
 PP Nomor 42 Tahun 2006, 36, 150, 221, 260, 264
pressure group, 378, 382
 primer, xx, 110
 prioritas apa yang mereka butuhkan, 34, 149, 398
privilege, 376
 problem hukum, 69
 problem penelitian, 57
 profesional, ix, 3, 4, 12, 18, 21, 82, 83, 85, 86, 87, 91, 93, 94, 97, 98, 99, 130, 138, 143, 144, 146, 155, 183, 193, 195, 216, 218, 220, 225, 232, 244, 269, 280, 318, 328, 380, 384, 385, 392, 406
 profetik, 281
 protes, 113, 144, 171, 347, 349, 389
 PT Sambirejo, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 248, 306, 308
public opinion efforts, 45, 170
punishment, 266, 267
 putusan pengadilan, 213, 308
 PWM, xxiii, 185, 193, 195, 222, 232, 233
 Qodri A. Azizy, 3, 218
qurbah, 73
 ranah hukum, 212, 309
 rapat, 34, 43, 120, 163, 201, 220, 308, 309, 313, 339, 341, 349, 367, 375
 regulasi, iv, 28, 35, 36, 115, 132, 134, 149, 260, 263, 265, 302, 353, 361, 363, 364, 365, 372, 378, 379, 384, 400, 401, 402, 406, 407
relationship, 121
 Rencana Anggaran Belanja, 344
 rendahnya komunikasi dan interaksi, 294
 representasi, 56, 299, 333, 353, 356, 376, 378, 389
rob, 249, 334
role sets, 113
 RS Roemani, i, iv, viii, x, xvi, xvii, xxi, 14, 15, 17, 24, 52, 53, 56, 58, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 198, 199, 216, 217, 218, 219, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 233, 234, 235, 236, 252, 253, 254, 262, 272, 282, 283, 284, 285, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 338, 339, 341, 342, 343, 344, 345, 347, 348, 349, 351, 353, 354, 355, 356, 359, 360, 362, 369, 370, 371, 372, 373, 375, 376, 377, 378, 379, 385, 390, 393,

- 395, 396, 400, 402, 403, 404, 405, 408
- RSI SA, xxiii, 237, 238, 244, 246, 255, 256, 268, 269, 270, 271, 282, 283, 300, 301, 303, 348, 352, 381, 382, 385
- ruislaag*, 16, 209
- rule of law*, 103, 109
- Sahal Mahfudh, 79, 309
- Said Aqil Munawwar, 325
- sanksi, 84, 236
- Sanoff, 40, 158
- saran, xviii, 34, 58, 147, 167, 170, 230, 250, 282, 283, 286, 334, 338, 341, 347, 354, 357, 399, 406
- saran dan kritik, 347, 348
- sarung dan peci, 314
- Satjipto Rahardjo, 263
- secara politik maupun administrasi, 50, 102, 180, 377
- sekunder, xx, 112
- sense of belonging*, 157, 394
- sensitifitas isu, 368
- sensitifitas persoalan, 313
- serah terima, 323
- shareholder*, 117, 118, 119, 120
- Sherafat Ali Hashmi, 4, 93
- Sherry Arnstein, 24, 45, 50, 174, 175, 181, 272, 372, 373, 388
- SHU, xxiii, 190, 224, 225, 234, 236, 292, 293
- sinergi, 90, 232, 317, 357, 367, 388
- social capital*, 14
- social control*, 281
- Soemarmo HS, 323
- SPBU, xxiii, 21, 251, 252, 322, 323, 324, 329, 330, 331, 332, 340, 343, 345, 377, 390
- sporadis, v, 378, 403
- stakeholder*, iv, v, vi, ix, xvii, xviii, xix, xx, xxi, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 35, 37, 42, 52, 54, 55, 56, 58, 94, 99, 104, 105, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 163, 182, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 261, 262, 264, 265, 266, 268, 269, 270, 271, 274, 275, 278, 279, 282, 283, 284, 288, 290, 293, 294, 299, 301, 302, 304, 305, 319, 323, 335, 338, 339, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 363, 366, 367, 368, 369, 371, 372, 373, 374, 375, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408
- stakeholder control*, 378
- stakeholder power*, 375, 378, 405
- strategi anti korupsi, 382
- struktur kelembagaan, xxi, 185
- Suara Merdeka, 190, 215, 233, 276, 308, 310, 321, 323, 324, 327, 335, 365
- subsidi biaya operasional, 286
- Sukawi Sutarip, 215, 321, 364, 365
- Suryadharma Ali, 325
- Sutrisno Suharto, 323, 324
- Syafi'i Antonio, 97
- syarat terbentuknya *Good Governance*, 29, 115
- ta'bid*, 64, 65
- tabarru'*, 67, 69, 76, 78
- tanah penukar, 208, 211, 213, 305, 387
- Tangga Tingkat Partisipasi, 45, 174
- tanggung-jawab profesi, 401
- taqarrub*, 60
- tata kelola, iv, v, 5, 7, 10, 25, 102, 108, 117, 119, 147, 379, 380, 395
- Taufik Rahman, x, 207, 249, 250, 266, 323, 334, 335
- temu warga, 49, 180
- tender, 208, 210
- Teori Agensi, 119

- Teori Sistem Hukum, 263, 392
therapy, 46, 176
 tidak adanya kekuatan yang mendesak, 377
 Tim Terpadu, 212, 306, 307, 308, 315
 Tingkat Partisipasi, xvi, xxi, 24, 45, 50, 174, 175, 181, 272, 372, 373, 375
 tipe partisipasi, xvi
 Tjipto, 213, 214, 277, 307, 308, 309, 311, 312, 313, 314, 315, 317, 387, 388
 tokoh Islam, 308, 309, 321, 376
 transparansi, 4, 5, 21, 23, 25, 91, 98, 99, 100, 104, 107, 143, 146, 157, 214, 219, 257, 319, 384, 395
trust, ix, 12, 121, 156, 220, 394
trustee, 268, 352, 386, 407
 tujuan utama perusahaan, 121
 tukar guling, 16, 208, 212, 280, 309, 311, 387
 UNDP, 5, 103, 104, 141
 UNISSULA, 237, 238, 239, 241, 244, 246, 345
 untuk kemaslahatan umat, 362
 upah, 81, 96, 197, 235
 urgensi partisipasi, xvi, 156
 urgensi pendekatan *stakeholder*, xv, 116
 urgensi pengawasan, 385
 urgensi perlunya menyerap aspirasi, 149
 usulan dari masyarakat, 47, 177
 usulan kepada PDM Kota Semarang, 292
 Uswatun Hasanah, 7, 87, 89, 90, 215, 326
 UU Nomor 41 Tahun 2004, 36, 37, 65, 68, 69, 71, 72, 74, 78, 80, 83, 84, 85, 89, 145, 148, 150, 151, 152, 153, 194, 221, 236, 258, 260, 264, 265, 266, 297, 358, 363, 406
vested interest, 333
wāqif adalah pihak yang paling dominan, 376
wakālah, 196, 197
 wakaf produktif, 2, 14, 20, 85, 96, 100, 144, 189, 199, 216, 219, 224, 245, 246, 252, 332, 377
 wakaf saham, 396, 397
 wakaf uang, 19, 83, 202, 255, 268, 269, 271, 299, 303, 331, 343, 352, 371, 385, 407
 wali amanat, 268, 269, 352, 386, 407
 Wali Kota, 211, 321, 323, 324
 WANCorp, x, 396, 397
 Wisata Bahari Lamongan, 249, 334
World Class Islamic Cyber University, 239
 Yayasan Pandanaran, 207
 YBWSA, i, iv, v, x, xxi, xxiii, 14, 15, 17, 24, 52, 53, 56, 182, 183, 200, 203, 204, 205, 216, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 243, 244, 245, 246, 252, 255, 256, 262, 265, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 282, 283, 299, 300, 301, 302, 303, 338, 339, 341, 343, 344, 345, 347, 348, 349, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 360, 361, 363, 369, 370, 371, 372, 373, 375, 376, 377, 378, 379, 381, 385, 393, 395, 396, 397, 400, 402, 403, 404, 405, 407, 408

LAMPIRAN-LAMPIRAN

Lampiran 1: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN SEKRETARIS TAKMIR MASJID AGUNG SEMARANG (MAS), BAPAK ABDUL WAHID.

Wawancara dilakukan pada hari Jum'at 18 Maret 2011, pada saat sesudah sholat Jum'at, bertempat di Kantor Takmir MAS.

- Peneliti : Bagaimana peran BKM sebagai nazhir dalam mengelola wakaf aset MAS ?
- Bp. A. Wahid : Aset MAS di daerah-daerah tersebut berbeda-beda. Di Semarang dalam pengelolaan wakaf masjid merupakan otoritas BKM. Kalau di Demak, masjid masih mendapatkan bagian hasil pengelolaan sebesar 30%. Tukar guling banda masjid menjadi masalah karena penggantinya tidak sesuai, sehingga masyarakat minta dikembalikan. Tidak diketahui siapa yang berinisiatif, tetapi kalau melihat bahwa yang berhak melakukan tukar guling itu adalah BKM, maka ada dugaan kuat bahwa BKM yang memiliki ide tukar guling tersebut. Selama ini BKM tidak menjalankan amanat, hanya berlindung pada KMA. Dalam kenyataannya BKM dinilai tidak mampu menjadi nazhir wakaf di masjid-masjid tersebut. Masjid sebenarnya setuju apabila wakaf aset masjid dikelola BKM, tetapi mereka harus profesional dan amanah. Problem ini kembali kepada SDM BKM yang kurang profesional. Hasil pengelolaan aset masjid tidak pernah disampaikan ke masjid. Sejak tahun 2002 tidak ada satu sen pun hasil pengelolaan wakaf yang disampaikan ke masjid. Berkaitan dengan hal ini, masjid menyampaikan ketidakpuasan pada 11 point yang dijawab secara tidak memuaskan oleh BKM.
- Peneliti : Bagaimana dengan status MAJT ?
- Bp. A. Wahid : Keberadaan MAJT disetujui MAS. Bando MAS berupa tanah yang dibangun MAJT milik MAS. Adapun bangunannya milik propinsi.
- Peneliti : Bagaimana struktur pengelolaan wakaf di MAS ?
- Bp. A. Wahid : Bidang Manajemen diserahkan ke Badan Pengelola MAS. Disitu ada dua bidang, yaitu:
- Bidang Usaha, yang tugasnya mencari pendanaan
 - Ketakmiran, yang tugasnya memakmurkan masjid

Adapun keanggotaan Badan Pengelola MAS terdiri dari:

- Bidang ketakmiran
 - Bidang pengelolaan bondo masjid MAS
- Bidang Pengelola bukan nazhir, seharusnya diajak BKM untuk bekerjasama. BKM sebagai nazhir didasarkan pada Staatblaad yang kemudian berubah menjadi KMA.
- Peneliti : Saya dengar ada rencana mendirikan Ma'had Aly juga ?
- Bp. A. Wahid : MAS setuju dengan dibangunnya Ma'had Ali, tetapi konsepnya harus jelas. Jangan hanya dibangun tetapi nantinya terbengkalai. Jalan dari Jl. Soekarno Hatta ke MAJT dibebaskan untuk Ma'had Ali di depan MAJT senilai 6.122 M (*istibdal* wakaf).
- Peneliti : Saya dengar dulu ada demonstrasi ketika umat Islam menuntut pengembalian wakaf MAS ?
- Bp. A. Wahid : Ya. Umat Islam melakukan demonstrasi untuk memperjuangkan pengembalian wakaf bondo MAS itu. Pada saat ada demo menuntut pengembalian bondo masjid. Tokoh-tokohnya antara lain; Istajib, Karding, Ali Mufiz, Hamad Ma'sum (tokoh pemuda), Banser, Pagar Nusa, dll.
- Sekarang yang dilakukan masjid dengan mengontrol kinerja BKM melalui koran. Di samping itu ada pertemuan-pertemuan antara masjid dengan BKM. Dalam rapat itu hadir para kyai sepuh.
- Peneliti : Bagaimana gambaran dari usaha tokoh-tokoh muslim dalam pengembalian wakaf MAS itu Pak ?
- Bp. A. Wahid : Usaha pengembalian bondo masjid diawali dari rapat-rapat di masjid yang melibatkan tokoh-tokoh Islam dan masyarakat. Hal itu dilakukan karena pihak takmir prihatin kalau hanya lewat hukum akan sia-sia. Ada pandangan bahwa apa yang dilakukan Tjipto sudah sesuai prosedur, sehingga dikhawatirkan akan kalah. Tukar guling menjadi kacau karena ulah oknum.
- Peneliti : Apakah rapat-rapat tersebut juga diikuti oleh BKM ?
- Bp. A. Wahid : Pada saat rapat-rapat itu BKM tidak ikut. Mungkin karena menyadari kesalahan antara lain diakibatkan oleh mereka. Karena ternyata tanah produktif yang ditawarkan dalam tukar guling itu berupa tambak, laut, dan tanah fiktif.
- Peneliti : Kalau dalam masalah pengelolaan wakaf, apa bentuk keterlibatan takmir dalam pengelolaan wakaf MAS ?
- Bp. A. Wahid : Takmir menjalankan fungsi kontrol terhadap BKM. Bentuk- bentuk kontrol itu dilakukan terhadap:
- a. Pembangunan Ma'had Aly. Ada permintaan SDM kepada MAS. Kemudian dikirim Jono untuk ikut memberi saran tentang Ma'had Aly. Kemudian ketika akan membangun MAJT dikirim oleh MAS Ir. Jatmiko untuk ikut dalam mempersiapkan pembangunan MAJT. Keduanya dipandang tepat oleh MAS.

- b. Kontrol juga dilakukan berupa pertemuan antara MAS dan BKM yang dihadiri oleh para Kyai Sepuh seperti KH. Haris Shodaqoh, KH. Ali Mufiz, KH. Habib Toha yang mengingatkan agar BKM dalam mengelola wakaf asset MAS lebih professional.
- c. Surat pertanyaan yang diajukan oleh MAS tentang kasus-kasus pengelolaan asset wakaf. Seperti kasus pembebasan jalan dari Jl. Soekarno Hatta ke MAJT yang hanya membutuhkan tanah kurang lebih seluas 1000 M. Tetapi yang diserahkan 22.000 m.

Ya, cuma ada masalah lain yang masih mengganjal, karena sertifikat wakaf MAS ada di Kesbanglinmas, disimpan di sana. Pertanyaan atas persoalan itu tidak ada jawaban yang jelas.

Peneliti : Bagaimana optimalisasi pengelolaan wakaf milik MAS ?
Bp. A. Wahid : MAS merencanakan pembangunan Pasar Agro Mas yang lokasinya dekat dengan MAJT. Prediksi keuntungan 550 juta per tahun dengan pembagian: 35% MAJT, 35% MAS, dan 30% BKM.

Konsep pembangunan Pasar Agro Mas dari MAS. Tujuannya supaya wakaf tidak mangkrak. Pada akhir tahun 2009 dengan dihitung Tamzil (Bupati Kudus) biaya pengurangan mencapai 8 M. Sedangkan berdasarkan perhitungan MAS sendiri cuma habis 2,5 M. Kemudian MAS dipercaya mengelola pengurangan. Tanah wakaf itu sekarang sudah diurug dengan bantuan dari Gubernur sebesar 2,7 M untuk mengurug tanah seluas 5 Ha. Dari uang itu masih ada sisa 400 juta dan kita kembalikan.

Dalam pembahasan rencana pembangunan Pasar Agro Mas, BKM juga ikut rapat, tetapi lebih banyak sebagai pendengar. Pengurangan merupakan ide MAS secara keseluruhan. Sebab investor inginnya tanah matang. Investor mau investasi 30 M, tetapi sebagiannya tidak mau digunakan mengurug tanah.

Peneliti : Apakah ada wakaf yang dikelola oleh MAS?
Bp. A. Wahid : SPBU merupakan satu sumber MAS yang dikelola total oleh MAS, tanpa ada keterlibatan dari pihak manapun. Awalnya dapat bantuan dari Gubernur 2 M, 1 M untuk renovasi lingkungan masjid. 1 M untuk membeli SPBU (alat-alatnya 1,5 M), yang 0.5 M dikembalikan Pak Soetrisno Soeharto mantan Walikota Semarang sebagai wakaf dirinya.

Peneliti : Bagaimana pemanfaatan hasil SPBU ?
Bp. A. Wahid : Pembagian hasil pengelolaan SPBU; 1) 40% untuk SPBU, 2) 30% untuk MAS, dan 3) umat yang bentuknya diwujudkan beras, bantuan ke masjid yang rusak, pondok diberi beras, program beasiswa untuk siswa SMP dan SMA. Bantuan untuk umat sekarang ini berhenti, karena

diprioritaskan untuk SPBU yang sedang melakukan renovasi. Sedang untuk balik nama SPBU saja perlu 0.5 M. Nah lucunya, BKM mengklaim keberhasilan SPBU merupakan kinerja BKM.

Lampiran 2: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN WARTAWAN SENIOR SURAT KABAR HARIAN SUARA MERDEKA, BAPAK AGUS FATHUDDIN YUSUF

Wawancara dilakukan pada hari Sabtu, 25 Pebruari 2012, pada saat beliau liburan di tanah air ketika melakukan Studi S2 di China, bertempat di Kantor Takmir Masjid Agung Jawa Tengah (MAJT)

- Peneliti : Terima kasih Pak Agus, di sela-sela waktu jenengan bisa menerima saya. Maaf sudah ngrepoti.
- Bp. Agus : Ya Mas. Sama-sama. Tidak ngrepoti koq. Kebetulan saya kembali ke China baru besok.
- Peneliti : Tema disertasi saya tentang partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf. Saya dengar Bapak dalam profesi sebagai wartawan juga memiliki keterlibatan yang intens dalam proses pengembalian wakaf MAS. Bagaimana konfirmasinya ?
- Bp. Agus : Alhamdulillah saya bisa sedikit berkiprah dalam advokasi pengembalian wakaf banda masjid yang hilang. Di samping itu saya juga ikut dalam usaha pengalihan pengelolaan wakaf MAS dari BKM Kota Semarang ke BPMAS.
- Peneliti : Apa motivasi Bapak ikut berandil dalam pengembalian wakaf MAS ?
- Bp. Agus : Begini Mas, nilai kepuasan seorang jurnalis adalah ketika ia dengan kemampuannya dapat merubah sesuatu yang tidak pada tempatnya menjadi lebih baik. Melalui kekuatan media, kesalahan tersebut akhirnya dapat diperbaiki. Umpamanya ketika ada jalan rusak, kebanyakan orang mungkin hanya bisa menggerutu tanpa berbuat apa-apa. Namun, bagi seorang jurnalis dengan kemampuan yang dimilikinya, jalan yang rusak itu ketika dipublikasikan, maka akan mendorong pihak otoritas untuk memperbaikinya. Nah, ketika akhirnya jalan tersebut diperbaiki, maka disitulah ia merasa profesinya dapat berguna bagi masyarakat.
- Ketika akan mengangkat kasus hilangnya wakaf MAS ke surat kabar, saya menetapkan langkah-langkah. *Pertama*, mendeskripsikan masalah-masalah apa yang sedang terjadi, meliputi; bagaimana kejadian yang terkait dengan BKM, dan apa yang sudah dilakukan Tjipto. *Kedua*, memprediksikan *out put* apa yang akan dicapai, dan hasil yang akan terjadi seperti apa. *Ketiga*, menetapkan target utama; bahwa banda masjid harus kembali.
- Peneliti : Adakah motivasi lain yang mendorong Bapak untuk melakukan advokasi wakaf MAS ?

- Bp. Agus : Menjadi tanggung jawab kita setiap ada penyelewengan, termasuk penyelewengan wakaf, untuk meluruskan kesalahan yang ada itu. Sebab pelanggaran terhadap amanat umat merupakan bentuk kemungkaran yang harus diluruskan seperti dalam pernyataan sebuah Hadits. Ini ada relevansinya dengan redaksi “*man ra’a minkum munkaran fal yughayyir bi yadiah*”. Redaksi *bi yadiah* dalam Hadits berarti menggunakan kekuatan yang dimiliki oleh orang yang terpanggil untuk merubah kemungkaran dengan kemampuan yang dimilikinya. Pesan Hadits tersebut dapat dimaknai bahwa bagi insan jurnalistik, penggunaan kekuatan itu berarti dapat memanfaatkan media sebagai sarana untuk menyampaikan kritik dan perbaikan atas penyelewengan yang terjadi.
- Peneliti : Mengapa masih harus diadvokasi
- Bp. Agus : Kekalahan BKM dalam proses hukum di tingkat kasasi harus disikapi secara kritis. Sebab apabila tetap hanya menempuh jalur hukum, kemungkinan besar tetap akan kalah. Maka tidak ada pilihan lain kecuali dengan jalan *ngompori* (memprovokasi) masyarakat. Saya bersama teman-teman secara terus-menerus mengangkat isu hilangnya tanah wakaf banda MAS sebagai berita di surat kabar tempat saya bekerja. Berita hilangnya wakaf banda MAS saya angkat menjadi *head line* di surat kabar selama satu tahun penuh.
- Peneliti : Sumber informasi apa yang dijadikan dasar dalam mengangkat pemberitaan kasus wakaf MAS ?
- Bp. Agus : Saya mendasarkan informasi dari tokoh-tokoh masyarakat sebagai sumber data untuk memperkuat pemberitaan. Dalam pemberitaan tersebut, KH. Sahal Mahfudz sebagai Ketua Umum MUI Jawa Tengah sempat mengeluarkan pernyataan agar ”BKM dibubarkan saja” sebagai bentuk sikap atas ketidakpuasan terhadap kebijakan BKM.
- Peneliti : Sepengetahuan Bapak bagaimana situasinya saat ada upaya pengembalian wakaf MAS ?
- Bp. Agus : Situasi saat itu kan tidak berdiri sendiri ya. Diawali dengan koordinasi atau rapat-rapat. Dalam rapat tersebut tokoh-tokoh masyarakat diberitahu oleh aparat Kodam agar Tjipto perlu diberi *shock therapy*, agar ia mau menyerahkan tanah wakaf yang sudah *diruistlaag*. Kodam dan Polda juga mengingatkan agar dalam aksi-aksi yang mengerahkan *people power* ini tidak menimbulkan kerusuhan. Untuk itu para aparat keamanan mengawal jalannya demonstrasi agar aksi massa tidak berbuat anarkhi. Yang menarik, beberapa personil tentara dari Kodam dengan memakai sarung dan peci, juga ikut bergabung dalam demonstrasi yang bergerak dari lokasi MAS ke rumah ibunya Tjipto di Branjangan.

Untuk memberikan tekanan pada Tjipto Siswoyo, kemudian para demonstran melempari kaca rumah Tjipto dengan batu. Situasinya begitu mencekam sampai orang yang berada di rumah tersebut merasa ketakutan. Dalam situasi seperti itu setelah ibu kandung Tjipto menasehati anaknya, akhirnya Tjipto Siswoyo mau menyerahkan tanah wakaf banda MAS yang *diruislaag* kepada MAS.

- Peneliti : Apakah dengan penyerahan wakaf MAS tersebut, persoalan tanah wakaf sudah selesai ?
- Bp. Agus : Belum, karena meskipun Tim Terpadu telah menjalankan tugas yang menjadi wewenangnya, saya menilai ada kesalahan yang dilakukan oleh Tim Terpadu yakni, sertifikat tanah-tanah wakaf sejumlah 75% di atas masih di atasnamakan BKM. Padahal eksistensi tanah BKM semestinya sudah dianggap tidak ada, karena dalam semua proses persidangan di pengadilan hingga tingkat kasasi BKM selalu kalah. Ironisnya lagi, sertifikat-sertifikat tersebut tidak disimpan oleh BKM maupun MAS, melainkan justru disimpan oleh Kesbanglinmas dengan ditempatkan di *safety box* Bank Jateng.
- Peneliti : Mengapa Pak ?
- Bp. Agus : Sertifikat disimpan oleh Kesbanglinmas karena adanya kekhawatiran akan menimbulkan persoalan baru di masyarakat.

Lampiran 3: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN WAKIL SEKRETARIS BADAN PENGELOLA MASJID AGUNG SEMARANG (BPMAS), BAPAK MUHAIMIN

Wawancara dilakukan pada hari Rabu, 21 Maret 2012, pada saat istirahat siang, bertempat di Kantor Takmir MAS.

Peneliti : Bagaimana latar belakang keberadaan wakaf MAS ?

Bp. Muhaimin : MAS merupakan peninggalan Ki Ageng Pandanaran yang menjabat Bupati Semarang. Selain membangun masjid, dia diberi tanah bengkok 250 Ha untuk menghidupi masjid dan merawat makam. Ada *staatblad* yang menegaskan bahwa luas bengkok tersebut 114 Ha. Pada masa PKI tanah masjid tersebut banyak dijarah masyarakat karena ada propaganda PKI untuk menarik minat masyarakat luas, bahwa tanah milik tuan-tuan tanah harus dikembalikan kepada rakyat. Maka untuk pengamanannya perlu status hukum yang jelas. Muncullah KMA 92/1962. Setelah ada KMA, seolah-olah tanah tersebut menjadi milik BKM.

Dulu MAS masuk wilayah Kabupaten Semarang yang ibu kotanya di Kanjengan. Bupati Kabupaten Semarang selalu *nguri-uri* MAS dengan berbagai acara keagamaan, seperti acara dugderan. Tahun 1952 Ibukota Kabupaten Semarang dipindah ke Ungaran, sehingga tidak ada lagi yang *nguri-uri* dari Bupati Kabupaten Semarang. Selanjutnya muncul *ruislaag* karena ada penilaian tanah wakaf tersebut tidak produktif.

Sebelum tahun 2000 pengurus MAS adalah pegawai Depag semua (sekarang Kemenag) yaitu Yayasan Masjid Agung Semarang. Salah satu pengurus yang masih hidup adalah Pak Mustamaji. Karena formalnya pengurus MAS adalah orang Depag, maka ketika ada pengembalian tanah wakaf banda masjid ditujukan kepada BKM. Formulasi bagian sebesar 25% untuk Tjipto, dan 75% (dengan luas tanah 66.2 Ha). Setelah tahun 2001 pengurus MAS adalah masyarakat. Dulu ketika BPMAS kudeta sudah dilantik Sukawi. Langsung menguasai Kotak Amal. Pada saat masih dikelola Yayasan, pemasukan kas yang selalu dilaporkan hanya sekitar \pm 800 ribu satu Jum'at. Pada saat kudeta kotak amal langsung dibuka ada uang 3 juta. Sekarang pendapat kotak amal satu Jum'at 20 juta. Kalau bulan puasa minimal 30-40 juta. Malah pernah 60 juta. Setelah kudeta yayasan tetap ada. Masjid diduduki BPMAS.

Tanah wakaf MAS ada 5 nama, yaitu: HM PT. Sambirejo, BKM Pusat, BKM Kota Semarang, Tanah wakaf banda

- masjid, dan Hibah untuk MAJT. Harapannya menjadi banda masjid semua.
- Peneliti : Bagaimana struktur BPMAS ?
- Bp. Muhaimin : Struktur BPMAS membawahi dua bidang; Ketakmiran dan Pemberdayaan Banda Masjid.
- Peneliti : Upaya apa yang dilakukan untuk klaim SPBU ?
- Bp. Muhaimin : Demo, dan negosiasi selama 2 tahun untuk mengadvokasi SPBU. Sutrisno Soeharto maunya menyerahkan ke BKM sebagai lembaga formal. Tapi akhirnya langkah yang ditempuh cukup bijak. Ia menjual ke Gubernur, baru kemudian Gubernur akhirnya memberikan kepada MAS.
- Peneliti : Apakah SPBU tersebut saat ini sudah di atasnamakan MAS ?
- Bp. Muhaimin : SPBU di atasnamakan Hasan Toha tetapi ada perjanjian sendiri antara BPMAS dengan Hasan Toha. SPBU sampai Nopember 2005 masih memakai nama Susanti Dian Safitri, anak dari Sutrisno Suharto. Karena untuk ganti nama mahal. Pada tahun 2011 ganti nama Hasan. Bayar institutional fee 500 juta. Ada nego dengan Pertamina. BPMAS bisa mengangsur setiap bulan 20 juta sampai lunas.
- Peneliti : Dalam proses advokasi wakaf banda MAS ditandai dengan kiprah BPMAS. Apa yang mendasari penamaan lembaga itu ?
- Bp. Muhaimin : Alasan penggunaan dengan nama BPMAS bukan yayasan. Karena kalau yayasan bisa dimiliki secara pribadi.
- Peneliti : Hasil pengelolaan wakaf MAS diperuntukkan untuk keperluan apa saja ?
- Bp. Muhaimin : Pada tahun 2007-2010 ada persentase pembagian 40:40:20 dalam penggunaan hasil pengelolaan wakaf MAS. Sebesar 40% untuk penambahan modal SPBU, 40% untuk MAS, 20% untuk bantuan kepada masjid lain. Pendapatan SPBU bersih sekitar 50 juta.
- Pada tahun 2010 BPMAS membeli Hotel Bodjong 3.5 M dengan luas tanah \pm 3400 m². Tahun 2010 ada perubahan persentase 40:60. 40% SPBU, 60% MAS karena digunakan untuk melunasi pembelian Hotel Bodjong. Pada Pebruari 2012 sudah lunas dalam waktu 1.5 tahun. Bisa membeli karena dihutangi Pak Hasan Toha. BPMAS membeli lagi rumah yang menyatu dengan Hotel Bodjong seharga 500 juta. Dalam proses pembelian hotel dan rumah, BPMAS menggalakkan wakaf uang yang terkumpul lebih dari 1.5 M. Rencana bekas Hotel Bodjong akan didirikan Islamic Center. Setelah hotel Bodjong dibeli, bongkaran bangunan hotel dijual, dan laku senilai 650 juta, yang digunakan untuk menambahi pelunasan pembelian hotel.

BPMAS hanya menguasai SPBU, MAS, beberapa tanah dan area wakaf produktif di dekat SPBU. BPMAS tidak akan merubah nazhir BKM. BPMAS menginginkan agar BKM tidak bertindak sebagai pemilik wakaf. Di samping itu yang penting, tanah wakaf harus dikelola secara profesional dan transparan. Dua hal terakhir sampai saat ini tidak dilakukan oleh BKM. Hal ini barangkali sesuai dengan pernyataan BWI yang menyatakan bahwa pengelolaan wakaf di BPMAS memasuki babak baru.

Memang BPMAS tidak mempunyai dasar hukum sama sekali terhadap wakaf banda masjid MAS. Maka status kenazhiran BKM tidak dipersoalkan oleh BPMAS.

Ada model bagus dalam pengelolaan wakaf banda masjid MAS, yaitu rencana pengelolaan Pasar Agro Mas. Ijin prinsip sudah keluar dari Menag. Kemudian Pak Jamil selaku Ketua BKM Pusat menyerahkan ke investor untuk membangun Pasar Agro Mas tersebut. Penyerahan ke investor untuk pengelolaan merupakan langkah pemberdayaan.

Peneliti : Apakah ada perubahan keadaan terkait dengan eksistensi BPMAS ?

Bp. Muhaimin : Saat ini BPMAS sudah diakui keberadaannya. Mulai tahun 2010-2011 sebagai lembaga BPMAS tidak pernah dianggap keberadaannya. Sekarang sudah ada pengakuan itu. Terbukti BPMAS mendapat tembusan surat dari BKM Pusat.

Peneliti : Bagaimana peran keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan wakaf MAS ?

Bp. Muhaimin : Peran-peran yang dilakukan oleh walikota dan gubernur, misalnya Sukawi melantik BPMAS. Sumarmo menerbitkan SK setiap 4 tahun dan mendorong pengalihan pengelolaan. Mardianto, Ali Mufiz, dan Bibit Waluyo menyerahkan proyek pengurangan tanah wakaf 2.5 M ke BPMAS. Oleh Bibit, BPMAS juga dilibatkan dalam pembangunan Pasar Agro Mas yang merupakan proyek mercusuar Bibit.

BKM berkewajiban memberikan prosentase. Tanah di Demak seluas 62 Ha disewakan, tetapi hasilnya tidak pernah diberikan sama sekali kepada MAS. Hasilnya juga tidak pernah diberitahukan kepada MAS.

BKM waktu pembangunan jalan baru MAJT mendapat penggantian tanah sebesar 6.2 milyar. rencana uang itu akan digunakan untuk membangun Ma'had Ali sebagai bentuk *istibdal* wakaf dari tanah menjadi bangunan. Tetapi duit itu malah berkurang. Mestinya sejak tahun 2009 uang sebesar itu malah bertambah.

BKM baru ada kegiatan ketika tahun 2010 melakukan peletakan batu pertama Ma'had Ali. Hal itu tidak pernah

diberitahukan kepada BPMAS. Selanjutnya BPMAS membuat statemen di koran. Mengetahui bahwa BKM berjalan sepihak, Gubernur Bibit marah. Pembangunan Ma'had Ali tidak dilanjutkan karena dihentikan Gubernur. Di MAS ada pertemuan antara kyai-kyai besar Semarang; KH. Haris Shodaqoh, KH. Dzikron Abdullah, H. Ali Mufiz dll. Mereka berpandangan bahwa rencana pembangunan Ma'had Ali harus disiapkan dengan matang, misalnya siapa kyai yang akan menjadi pengasuh Ma'had Ali. Hal ini penting untuk sebuah rencana pendirian dan pengelolaan Ma'had Ali.

- Peneliti : Dengan menjabatnya Pak Jamil apa ada pengaruhnya ?
 Bp. Muhaimin : Pak Jamil akomodatif terhadap fenomena MAS. Pada masa Pak Nazarudin tidak responsif, karena dia lebih mempercayai BKM. Hal ini barangkali Pak Jamil sebagai orang Semarang dan *care* pada persoalan-persoalan keagamaan, dan lebih memahami kasus MAS yang sebenarnya.
- Peneliti : Apakah BWI mengetahui persoalan di MAS, dan bagaimana responnya ?
 Bp. Muhaimin : Sikap BWI terhadap fenomena keberadaan BPMAS. Prof. Uswatun Hasanah pernah datang ke BPMAS dan menawarkan kalau asset wakaf banda masjid MAS akan dikelola semua oleh BWI, dengan jalan membentuk BWI di tingkat Kota Semarang. Tapi sebenarnya asset MAS pada asalnya bukan wakaf, maka kalau ditarik dan dikelola oleh BWI menjadi tidak tepat. Dengan merujuk pada pendapat Habib Toha (Mantan Kakanwil Kemenag Jawa Tengah), asset banda masjid MAS ditetapkan sebagai wakaf tujuannya supaya tanah tersebut lebih aman dari penguasaan pihak-pihak tertentu.
- Peneliti : Bagaimana hubungan BPMAS dengan BKM ?
 Bp. Muhaimin : Ada perbedaan sikap yang dilakukan BKM di level-level yang Berbeda terhadap BPMAS. BKM Kota dan BKM Pusat bersikap kontradiktif. Sedangkan BKM provinsi lebih akomodatif, terutama jamannya Habib Toha dan Mashudi. Masa sekarang ketika dipimpin Imam Haramain hubungan antara BPMAs dengan BKM kurang harmonis, karena Imam Haramain dekat dengan Taufiq (Ketua BKM Kota Semarang).
- Peneliti : Apakah MAS pernah mengadvokasi wakaf banda masjid ke pejabat pengambil keputusan ?
 Bp. Muhaimin : Ya mas, kami pernah menghadap Menag dalam tiga tahap antara lain:
 a) BPMAS pernah bertemu dengan 3 Menag untuk mengadvokasi tanah wakaf banda masjid MAS: Bertemu dengan Said Aqil Munawwar. Waktu itu Pak

Habib Toha bertindak sebagai juru bicara dengan meminta Menag mencabut KMA.

- b) Kami juga pernah bertemu dengan Pak Maftuh Basyuni dua kali. Pertemuan pertama BPMAS masih menginginkan pencabutan KMA. Namun pada pertemuan kedua, sikap BPMAS sudah berbeda. BPMAS tidak lagi menuntut pencabutan KMA, dan tidak mempermasalahkan status kenazhiran BKM, melainkan menuntut pengelolaan.
- c) Ketiga bertemu dengan Pak Suryadharma Ali, BPMAS membiarkan nazhir tetap BKM, tetapi BPMAS meminta untuk memiliki hak pengelolaan. Perubahan sikap BPMAS seringkali dipengaruhi oleh hubungan baik dengan orang-orang BKM yang sudah pensiun dari Kemenag. Kalau pada saat mereka menjabat di Kemenag dan BKM, orang-orang ini kaku dalam menjalankan kebijakan. Tetapi setelah pensiun, mereka kemudian menjadi baik hubungannya dengan BPMAS.

Lampiran 4: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN KETUA YAYASAN MASJID AGUNG JAWA TENGAH (MAJT), MANTAN KETUA MAJLIS ULAMA INDONESIA (MUI) JATENG, MANTAN WAKIL GUBERNUR, DAN GUBERNUR JATENG, BAPAK DRS. KH. ALI MUFIZ, MPA.

Wawancara dilakukan pada hari Selasa, 15 Mei 2012, pada saat jam kerja, bertempat di Kantor Takmir Masjid Agung Jawa Tengah (MAJT).

- Peneliti : Mohon informasi Pak. Bagaimana kisah pengembalian wakaf banda Masjid Agung Semarang (MAS) ?
- Bp. Ali Mufiz : Kronologi sejarah wakaf BM (Banda Masjid) panjang Mas. Proses pengembalian wakaf MAS tidak bisa dipisahkan dari status banda masjid. Mangkunegoro IV yang memberikan tanah sebagai wakaf kepada MAS. Kapan itu terjadi, tidak ada yang tahu, tetapi semua sepakat. Menurut cerita, tanah wakaf MAS seluas 500 Ha yang terletak di Jalan Bojong sampai Pedurungan. Sebagai bukti, di Semarang Kota ada Kampung Pompa dan Kampung Krendo. Keduanya memberi indikasi keberadaan tanah wakaf MAS. Karena Kampung Pompa yang berjarak 100 m dari MAS adalah kampung dimana pompa MAS berada. Sedangkan Kampung Krendo di Pandansari yang berjarak 500 m dari MAS adalah kampung dimana krendo (pengangkut jenazah) MAS berada.
- Selanjutnya ada beberapa tahap pengaturan wakaf MAS yaitu:
- a. Tahun 1900 penghulu MAS yang bernama H. Syakir, saya agak lupa tepatnya, mengajukan kepada Pemerintah Hindia Belanda agar tanah MAS dibebaskan dari pajak. Tanah-tanah wakaf MAS tersebut disewa oleh China untuk dijadikan toko. Uang sewa itu mestinya kena pajak, tetapi dimintakan kepada Pemerintah Hindia Belanda supaya tidak dikenakan pajak. Permintaan itu dikabulkan oleh Belanda.
 - b. Kemudian keluar Staatblaad 1915. Staatblaad itu sama dengan Lembaran Negara (LN). Staatblaad itu menunjuk dan mengakui tanah-tanah milik MAS. Di dalam Staatblaad tersebut ada yang menarik, karena Staatblaad sudah menentukan peruntukan tanah wakaf, yaitu: (1) untuk merawat makam-makam wali di sekitar masjid, dan (2) membiayai kegiatan kemakmuran masjid.
 - c. Terus ada KMA 1965, atau 1962 ya, yang mengatur masjid Demak, MAS, dan Kendal. Kemudian diikuti dengan penetapan PKM (Pengurus Kas Masjid) sebagai

- nazhir. Jadi Menag menetapkan organnya sebagai nazhir di tanah yang bukan miliknya.
- d. Selanjutnya ada juga KMA 1980 rencana *ruislaag* antara BKM Kota Semarang dengan PT Sambirejo. Tanah yang akan diruislaag milik MAS seluas 125 Ha ditukar dengan tanah seluas 250 Ha di Demak. *Ruislaag* direalisasi tahun (KMA) 1985.
 - e. Tahun 1990 ada temuan BPK yang menunjukkan bahwa hampir semua sertifikat di Demak fiktif, tanah yang dijadikan alat penukar juga fiktif. Sebagai bukti, 2 Kepala Desa di Demak masuk penjara, 1 Kepala Desa di Sng masuk penjara. Ini terkait dengan peran Kades terhadap tukar guling tanah di wilayahnya.
 - f. Dilakukan gugatan oleh Depag/BKM Pusat pada tahun 1995 ke Sambirejo. Hasilnya BKM kalah di PN. Dilakukan banding, BKM kalah. Dilakukan kasasi, BKM kalah. Kemudian Menag meminta bantuan ke Bakortanas. Selanjutnya Bakortanas menginstruksikan kepada Bakortanasda yang pada tahun 1997 meminta kepada BPN menghentikan sertifikasi. Pada waktu itu Gubernur Mardiyanto bertanya kepada Kajati mengenai persoalan *ruislaag* itu. Menurut Kajati secara hukum BKM kalah, sebab 250 sertifikat yang ada di Demak asli.
 - g. Juli 2000 disahkan pengembalian banda MAS. Pihak-pihak yang terlibat ada Gubernur Mardiyanto, Pangdam Bibit, Polda, dan unsur masyarakat.

Peneliti : Apa peran Pak Ali Mufiz dalam pengembalian banda wakaf MAS ?

Bp. Ali Mufiz : Saya saat itu sebagai Ketua MUI Jateng. Saya termasuk anggota Tim Terpadu yang bertugas mengupayakan pengembalian wakaf MAS. Ketua Tim terpadu adalah Bp. Slamet Prayitno (sekarang Direktur Operasional MAJT). Tim Terpadu menjalankan tugasnya selama 3 tahun. Pada waktu itu pendapat-pendapat KH. Sahal Mahfudz selaku Ketua Umum MUI Jateng menjadi rujukan saya dalam bertindak.

Saya terlibat dalam proses pelepasan banda wakaf yang masih dalam penguasaan Tjipto. Sampai akhirnya berhasil. Akibatnya saya adalah orang yang paling dibenci Tjipto. Dalam suatu resepsi pernikahan, ketika bertemu dengan Tjipto dia berkata kepada isterinya: "Ini Mah namanya Pak Ali Mufiz, ini musuh saya yang paling besar, karena dia saya kehilangan semua tanah saya."

Saya memang selalu mematahkan argumentasi-argumentasi Tjipto. Saya bilang "Kalau kita beli sepeda motor, setelah beberapa lama kita baru tahu ada komponen yang kurang, kemudian kita komplain ke dealer, apakah

dealer akan menerima komplain kita ? tentu tidak.” Dealer menolak karena sepeda motor bisa dibawa ke dealer untuk pembuktiannya. Tetapi kalau tanah tidak bisa dibawa ke sini, sehingga tidak diketahui apakah tanah itu ada, ataukah ternyata berupa laut, sungai, dsb.” Mendengar ungkapan saya pada saat rapat itu, Tjipto kemudian merah padam.

- Peneliti : Pak, pada saat kasus wakaf itu terjadi perusahaan Tjipto itu kan mengalami perubahan nama. Apakah mungkin perubahan nama dari PT. Sambirejo menjadi Tensindo ada maksud yang disembunyikan ?
- Bp. Ali Mufiz : Perubahan dari PT. Sambirejo menjadi PT. Tensindo kemungkinan merupakan bentuk penyesatan, supaya tanggung-jawab hukum berakhir dengan bubaranya PT. Sambirejo.
- Peneliti : Mohon maaf Pak, apa yang Bapak lakukan secara kongkrit pada saat itu untuk pengembalian wakaf MAS ?
- Bp. Ali Mufiz : Secara teknis operasional saya itu didawuhi Mbah Sahal untuk menyelesaikan kasus banda MAS. Ucapan dari Mbah Sahal tegas “tanah banda masjid harus kembali.” Sikap Mbah Sahal menjadi *guiden* yang nyata. Langkah-langkah yang saya lakukan antara lain:
- a. Karena dari segi hukum lemah. Di PN kalah, PT kalah, kasasi juga kalah. Cara lain yang saya lakukan untuk mengembalikan banda masjid adalah *Alternative Dispute Resolution* (ADR).
 - b. Saya juga berusaha menggugah umat untuk ikut prihatin, dan alhamdulillah direspon dengan baik, baik secara individu maupun kelembagaan. Apalagi komunitas MAS memberi reaksi yang nyata. Pada saat yang sama juga ada titik temu antara Mbah Sahal-Pangdam-Gubernur. Mereka sepakat untuk mengembalikan banda MAS. Ada 2 arah yang saling mendukung: (1) Umat peduli, (2) Pimpinan daerah menekan pada Tjipto untuk mengembalikan tanah banda MAS. Jadi ibaratnya seperti kata pepatah Jawa “*tumbu oleh tutup.*” BKM Kota Semarang memberi dukungan, dia yang tahu pasti keberadaan tanah wakaf, seperti; Mustamaji, Witoyo paham lokasinya. Mereka ikut dalam pengembalian. Ini peran BKM ketika terjadi pematokan kembali.
 - c. Pengembalian wakaf yang hilang kepada BKM menunjukkan bahwa legalitas itu yang dipentingkan. Sebab Indonesia Negara hukum. Yang tidak terungkap: penetapan BKM sebagai nazhir dalam KMA apakah minta kesepakatan dari orang-orang Kauman ? Secara normatif milik BKM, secara historis milik MAS.

- Peneliti : Bagaimana dengan pengalihan pengelolaan wakaf dari BKM ke BPMAS ?
- Bp. Ali Mufiz : Awal pembentukan BPMAS bukan karena persoalan wakaf. BPMAS dibentuk untuk mengganti BKM dan Ketakmiran. Jamaah menginginkan MAS lebih meningkatkan syiar dan lebih makmur, karena kegiatan-kegiatan MAS berjalan apa adanya. Keadaan itu terjadi ketika MAS berada di bawah kekuasaan BKM. Kemudian muncul SK Walikota Semarang yang menyerahkan MAS kepada BPMAS.
- Mulai tahun 2000 tidak ada 1 rupiahpun yang diterima MAS, kecuali SPBU. SPBU waktu itu diserahkan Wagub, pada saat saya menjabat Wagub. Saya meluruhkan hati Sutrisno Soeharto mantan Walikota Semarang sebagai pemilik SPBU di Jalan Soekarno Hatta. Menurut Trisno, tanah tempat SPBU dia beli dari Tjipto Siswoyo. Saya tanyakan kepada Pak Tris: “Sebelum dimiliki Tjipto, siapa yang memiliki ?” Jawab Sutrisno: “Saya tidak Tahu.” Ali: “Maka sekarang saya beritahu, kalau tanah itu sebenarnya adalah tanah MAS. Kalau proses tukar guling itu ternyata tanah yang digunakan untuk menukar, berarti tukar gulingnya kan batal. Pak Tris mau memiliki tanah yang batal ?” Kemudian Pak Tris menangis. Saya katakan lagi: “Pak Tris, angkat saja SPBU itu. Tetapi begitu diangkat, Pak Tris harus bayar”. Sutrisno: “Lho, bayar apa ?” Kata saya berikutnya “Saya akan minta uang sewa, karena selama ini SPBU tidak pernah bayar uang sewa kepada MAS.”
- Akhir Maret 2011 di rumah Walikota Semarang sebagian asset wakaf MAS diserahkan ke BPMAS. Yang tanda tangan Pak Taufik Rahman. Dihadiri Kakanwil Imam Haromain.
- Tahun 2009 saya diundang rapat BKM Kota Semarang dalam rangka pengelolaan wakaf di Kota Semarang. Yang diundang; Camat, Lurah, Koramil dsb. Sebelum dilakukan pengelolaan dilakukan pendataan ulang terlebih dahulu. Dengan pendataan akan diketahui nasib tanah-tanah wakaf. Tetapi sampai sekarang, usulan pendataan tidak pernah dilaksanakan. saya sedikit memaklumi karena untuk melakukan pendataan juga membutuhkan dana yang tidak sedikit. Namun persoalannya tampaknya Depag tidak pernah menganggarkan dana untuk penjagaan wakaf. Adanya BPMAS tidak merubah status tanah wakaf: Pemiliknya BKM, Pengelola: BPMAS
- Harus dibedakan antara nazhir sebagai *kuasa*, dan nazhir sebagai *pengelola*. Mengelola wakaf bertujuan memanfaatkan asset wakaf sehingga mendatangkan hasil. Tidak merubah status kepemilikan (*intifa*’).

Sebagai nazhir BKM tidak bisa menjalankan kewajibannya.

Kenapa Pasar Agro tidak jadi dibangun ? karena investor ingin aman, dia tahu yang menyerahkan ke BPMAS bukan BKM Pusat, melainkan hanya BKM Kota Semarang. Penyerahan pengelolaan itu ibaratnya hanya “pepesan kosong”. Kasus ini tidak akan pernah selesai, kecuali Depag merubah manhaj atau paradigmanya. Depag hanya berpegang pada KMA.

- Peneliti : Apa ada dana khusus dalam rangka pengelolaan wakaf ?
 Bp. Ali Mufiz : Mestinya Depag mengajak masyarakat untuk mengelola wakaf. Hambatannya, karena Negara ini adalah Negara administratif, harus ada bukti tertulis.
 Sekarang saya sedang mengupayakan pemberdayaan tanah wakaf milik MAS. Ada tawaran dari Kemenhut Dirjen Bina pengelolaan DAS dan Perhutanan Sosial ... tentang Rencana Pembangunan Hutan Kota. Tanggal 23 akan didiskusikan dengan Kakanwil Kemenag Jateng Imam Haromain mengenai tawaran itu bagi pengembangan wakaf.

Saya mencoba membaca surat yang diletakkan di meja tamu, dan sempat melihat Nomor Surat: S.232/BPDAS.PJ.2/2012 tanggal 7 Mei 2012 ditandatangani oleh Drs. C. Kukuh Sutoto, MS. Terbaca sekilas lahan yang akan dibuat hutan kota seluas 25 Ha. Belum sempat saya membaca keseluruhan isi surat itu, Pak Ali Mufiz buru-buru mengambilnya.

Lampiran 5: Transkrip Wawancara dengan Responden

**TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN KEPALA SEKSI
PENYELENGGARA ZAKAT DAN WAKAF (GARAZAWA)
KEMENTERIAN AGAMA KOTA SEMARANG *EX OFFICIO*
BENDAHARA BKM KOTA SEMARANG,
IBU Hj. CHUWAISOH**

Wawancara dilakukan pada hari Senin, 26 Maret 2012, pada saat jam istirahat, bertempat di Ruang Kerja Kasi Garazawa Kantor Kemenag Kota Semarang.

- Peneliti : Bagaimana hubungan koordinatif antara BKM dengan nazhir wakaf di RS Roemani ?
- Ibu Chuwaisoh : Nazhir RS Roemani tidak pernah melapor ke Kemenag mengenai wakaf yang dikelolanya. Sebagai perbandingan, lembaga Rumah Zakat melaporkan mengenai pembangunan Rumah Bersalin Gratis (RBG) yang ada di Cinde yang sudah diwakafkan.
- Peneliti : Apa alasan nazhir lembaga wakaf tidak memberikan laporan ke Kemenag ?
- Ibu Chuwaesoh : Kemungkinan nazhir RS Roemani tidak melapor karena: (1) merasa tidak ada kepentingannya dengan melaporkan pengelolaan wakafnya, (2) belum ada aturan yang mengharuskan nazhir melaporkan. Hal ini berbeda dengan pengelolaan zakat yang sudah diwajibkan melaporkan kepada pemerintah.
- Peneliti : Bagaimana pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Kemenag ?
- Ibu Chuwaesoh : Kemenag Kota Semarang belum pernah *membina* dan *mengawasi* pengelolaan RS Roemani. Garazawa tidak menemukan alasan yang tepat sebagai dasar kami melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap mereka. Seandainya dilakukan pembinaan dan pengawasan, yang menjadi *leading sector*nya mestinya adalah KUA di tingkat kecamatan, yaitu Kecamatan Semarang Selatan. Tapi selama ini memang belum pernah ada agenda pembinaan yang dijadwalkan oleh KUA Semarang Selatan. Berarti dapat disimpulkan selama ini memang tidak pernah ada laporan yang dilakukan oleh nazhir RS Roemani, maupun pembinaan yang dilakukan oleh Kemenag Kota Semarang.

Lampiran 6: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN KEPALA KANTOR KEMENTERIAN AGAMA KOTA SEMARANG *EX OFFICIO* KETUA UMUM BKM KOTA SEMARANG, BP. H. TAUFIK RAHMAN

Wawancara dilakukan pada hari Senin, 26 Maret 2012, pada saat jam kerja, bertempat di Ruang Kerja Kepala Kantor Kemenag Kota Semarang.

- Peneliti : Bagaimana penjelasan Bapak mengenai sejarah wakaf MAS ?
- Bp. Taufik : Tanah banda masjid diperoleh dari Kanjeng Pandanaran. Setelah merdeka, tanah wakaf itu dikelola pemerintah, dalam hal ini Depag. Pada tahun 2006 muncul KMA tentang nazhir wakaf yang sumber wakafnya terdiri dari: (1) peninggalan, dan (2) wakaf selain peninggalan, yaitu wakaf yang berasal dari “n” maksudnya uang administrasi nikah yang besarnya Rp. 5 rupiah. Wakaf jenis kedua ini dikelola oleh provinsi, seperti Wisma Medoho di Semarang.
- Peneliti : Bagaimana penjelasannya BKM berkedudukan sebagai nazhir wakaf MAS ?
- Bp. Taufik : BKM menjalankan fungsi sebagai nazhir hanya sebatas jabatan *administratif* karena *ex officio* jabatannya. Misalnya Kepala Kantor Kemenag Kota Semarang sebagai Ketua Umum BKM Kota Semarang, Kasi Urais sebagai Ketua Harian BKM Kota Semarang, dan Kasi Garazawa sebagai Bendahara BKM Kota Semarang. Jadi pemilihan pengurus di BKM tidak berdasarkan keahlian tertentu, karena penetapan secara *ex officio* tadi. Fungsi administratif berarti; terkait dengan pemberdayaan harus ijin kepada BKM Pusat. Misalnya ketika mau membuat Pasar Agro Mas. Sementara yang terkait dengan kegiatan yang rutin, tidak perlu mengajukan ijin ke BKM Pusat, seperti mengadakan transaksi sewa-menyewa atas tanah wakaf.
- Peneliti : Usaha-usaha apa yang dilakukan BKM dalam pemberdayaan wakaf MAS ?
- Bp. Taufik : Usaha-usaha yang dilakukan BKM dalam mengelola wakaf MAS antara lain:
- a) Menjaga Tanah Wakaf

Dalam menjaga asset tanah wakaf kami melakukan dengan bekerjasama dengan penegak hukum, seperti kejaksaan. Namun pendekatan yang kami lakukan dalam menjaga asset tanah wakaf ini secara persuasif, misalnya terkait dengan tanah-tanah wakaf yang ditempati oleh warga masyarakat. Dalam hal ini BKM melakukan cara-cara: (1) bagi yang menempati

diminta untuk mengakui bahwa tanah yang mereka tempati adalah tanah milik BKM. Karena untuk langsung mengambil alih tanah yang ditempati warga tersebut tidak mudah, (2) untuk sementara masyarakat memberi restribusi pada BKM atas tanah yang ditempatinya.

b) Memberdayakan Tanah Wakaf

- Kami pernah mengusahakan kerjasama dengan Wisata Bahari Lamongan (WBL) untuk pemberdayaan tanah-tanah wakaf di Semarang yang dekat dengan pantai. Setelah dilakukan *research* bersama-sama, kerjasama belum berhasil, karena menurut informasi bahwa secara ekonomis kurang menguntungkan.
- BKM juga menyewakan tanah-tanah wakaf berupa persawahan seperti dilakukan di Kabupaten Demak. Tetapi hasil persewaan ini tidak bisa mendatangkan keuntungan yang besar, karena tanah-tanah sawah tersebut berada di lokasi-lokasi yang tidak tepat seperti di dekat laut, sehingga sering kena *rob* (air pasang dari laut).

Bila dibandingkan dengan pengelolaan tanah wakaf yang dilakukan oleh BKM Semarang, pengelolaan wakaf di Kabupaten Demak lebih bagus. Tanah wakaf yang dikelola BKM Kabupaten Demak \pm 300 Ha. Hasil keuntungan yang diperoleh dari persewaan tanah wakaf oleh BKM Kabupaten Demak saat ini mencapai 2 M dalam satu tahun.

Sedangkan hasil persewaan tanah wakaf di Demak yang dikelola oleh BKM Kota Semarang diperuntukkan bagi usaha (1) pengamanan tanah wakaf itu sendiri, dan (2) menyantuni mushola-mushola di daerah sekitar.

- c) Melakukan pengelolaan dengan rencana pendirian Pasar Agro Mas.
- d) BKM Kota Semarang pernah mewacanakan mengenai *istibdal al-waqf* atas tanah-tanah wakaf yang tidak produktif untuk digantikan dengan usaha pendirian Ruko di pertigaan dekat Kemenag Kota Semarang. Namun saran-saran dari berbagai pihak tidak membolehkan hal itu. Misalnya BWI yang melarang ide *istibdal* itu menyatakan bahwa “pemanfaatan tanah wakaf harus untuk sarana umum”.
- e) BKM Kota Semarang juga mengusulkan agar BKM diubah menjadi Badan Layanan Umum (BLU) yang tetap berada di bawah Kemenag. Tujuannya agar pengelolaan wakaf lebih professional. Sebab BKM sendiri menghadapi kendala dengan sering

bergantinya pengurus, sebagai akibat bahwa pengurus BKM merupakan *ex officio* jabatan di Kemenag. Dengan menjadi BLU, maka pada satu sisi pengelolaan wakaf akan ditangani oleh tenaga-tenaga profesional. Dengan demikian pengelolaan wakaf tidak harus dilakukan oleh orang kemenag. Pada sisi yang lain BKM tinggal menjalankan *pengawasan* dan *regulasi* saja. Usulan BKM Kota Semarang tersebut belum direspon.

- Peneliti : Bagaimana pandangan BKM terhadap pengelolaan wakaf yang dilakukan oleh BPMAS ?
- Bp. Taufik : Tindakan BPMAS itu salah kaprah. Sebab ada tatacara (UU) yang harus dijadikan dasar dalam pengelolaan wakaf. Misalnya dalam pengurangan tanah untuk lokasi Pasar Agro Mas. Pengurangan itu mendapat bantuan dari Pemprov Jateng sebesar 2 M. BKM tidak mempermasalahkan apa yang dilakukan BPMAS. Tetapi menurut perhitungan BKM, kalau dana pengurangan hanya 2 M, maka hanya akan bertahan dalam waktu yang pendek, karena ketinggian tanah urug hanya sebatas pemasangan paving saja. Sehingga dalam waktu 5-10 tahun diprediksikan akan kena banjir. BKM sendiri mengajukan dana sebesar 7.5 M dengan target pengurangan dan pembangunan tanggul, sehingga bisa menahan banjir.
- Peneliti : Bagaimana tanggapan BKM terhadap tuntutan keterlibatan BPMAS dalam pengelolaan wakaf MAS ?
- Bp. Taufik : BPMAS itu sudah dilibatkan, misalnya dalam pengelolaan SPBU. Dalam pengelolaan SPBU, BKM sendiri juga tidak mau mempersoalkan dan tidak minta hasil pengelolaan. Bagi BKM cukup diberi laporan. Kalau BKM mempersoalkan secara hukum dengan menggugat BPMAS bisa, BKM yakin dapat menang, karena payung hukum pengelolaan wakaf yang ada (KMA) menunjuk pada BKM, bukan BPMAS. Sebaliknya BKM merasa tidak dilibatkan dalam pengelolaan wakaf yang dilakukan BPMAS dan BP MAJT. BKM mestinya yang berhak mengeluarkan SK BP MAJT, bukan Gubernur.
- Peneliti : Bagaimana model pengelolaan wakaf yang dilakukan BKM ?
- Bp. Taufik : BKM menerapkan pola kemitraan dalam mengelola wakaf. Pola ini dapat dijadikan model pemberdayaan wakaf produktif, khususnya dalam kaitan dengan kewenangan Badan Kesejahteraan Masjid (BKM) yang memiliki tugas mengelola wakaf. Secara teknis hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: BKM tetap bertindak sebagai nazhir sesuai dengan ketentuan yang ada. Namun dengan pertimbangan efektifitas pengelolaan, BKM tidak

harus melakukan pengelolaan secara langsung. Dalam hal ini, BKM Kota Semarang mengusulkan agar BKM diubah menjadi Badan Layanan Umum (BLU) yang berada di bawah koordinasi Kemenag. Tujuan rekomendasi ini agar pengelolaan wakaf lebih profesional.

Lampiran 7: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN KETUA BADAN KOORDINASI PEMUDA DAN REMAJA MASJID INDONESIA (BKPRMI)

BAPAK DR. H. NOOR ACHMAD, MA.

Wawancara dilakukan pada hari Sabtu, 19 Januari 2013, pada saat sesudah Studium General Semester Genap Tahun Akademik 2012/2013 oleh KH. Sholahuddin Wahid, bertempat di Kantor Universitas Wahid Hasyim (UWH).

- Peneliti : Apa kedudukan Bapak pada saat terjadi kasus pengembalian wakaf MAS ?
- Bp. Noor A : Waktu itu saya menjadi Ketua Badan Koordinasi Pemuda dan Remaja Masjid Indonesia (BKPRMI) Jawa Tengah.
- Peneliti : Peran apa yang dilakukan Bapak dalam pengembalian wakaf MAS ?
- Bp. Noor A : Saya melakukan koordinasi-koordinasi dengan MUI dan tokoh-tokoh Islam, dan merumuskan strategi apa yang pas untuk mengadvokasi wakaf MAS tersebut.
- Peneliti : Bagaimana pandangan Bapak terkait dengan advokasi yang Bapak lakukan dalam pengembalian wakaf MAS ?
- Bp. Noor A : Dalam penilaian saya seandainya waktu itu tidak ada sinergi diantara tokoh-tokoh umat Islam, pemerintah, dan masyarakat kemungkinan pengembalian wakaf banda MAS tidak akan berhasil. Sinergi dalam advokasi tanah wakaf banda MAS memiliki urgensi yang besar.

Lampiran 8: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN KETUA MAJLIS PELAYANAN SOSIAL (MPS) PIMPINAN DAERAH MUHAMMADIYAH (PDM) KOTA SEMARANG BAPAK WARTONO

Wawancara dilakukan pada hari Sabtu, 14 April 2012, pada saat Bapak Wartono berada di rumah, bertempat di rumahnya Tlogosari Semarang.

- Peneliti : Bagaimana karir Bapak di Muhammadiyah ?
- Bp. Wartono : Karier saya di Muhammadiyah meliputi beberapa jabatan:
- Wakil Sekretaris MPKS 1995-2000
 - Ketua MPKS 2000-2003
 - Wakil Ketua MKKM 2003-2005
 - Kepala Panti 2005-2010
 - Ketua MPS 2011- sampai sekarang
- Peneliti : Peran keterlibatan apa yang pernah Bapak sampaikan selaku penanggungjawab PAY ?
- Bp. Wartono : Pada saat menjadi Ketua MPKS saya pernah menanyakan kepada PDM dan RS Roemani, mengapa uang yang diberikan ke panti hanya 500 ribu/bulan. Pihak RS Roemani kaget, karena setiap bulan RS Roemani menyeter ke PDM 15 juta. Di samping itu saya juga menanyakan apa jatah panti tidak bisa ditambahi. Dari apa yang sampaikan tersebut, kemudian jatah panti dinaikkan menjadi 700 ribu/bulan. Berikutnya jatah panti kemudian dinaikkan lagi menjadi 1 juta/bulan hingga sekarang. Sedangkan pemberian SHU dilakukan setiap satu tahun sekali. Namun penentuannya tidak bisa ikut andil, karena merupakan kebijakan PDM. SHU RS Roemani hanya dirumuskan PDM. Panti dan MPKS/MPS tidak terlibat.
- Peneliti : Berapa bantuan dari RS Roemanai yang pernah diberikan ke PAY ?
- Bp. Wartono : Uang yang pernah diterima panti dari PDM antara lain:
- Rp. 50 juta. Diberikan pada saat saya menjadi Ketua MPKS. Uang digunakan untuk membangun BLK panti.
 - Rp. 58 juta. Digunakan untuk membangun amal usaha kos-kosan di Sekaran Gunung Pati, dekat laboratotrium UNNES.
 - Rp. 33 juta. Untuk membangun tembok panti sebelah timur dan utara.
 - Rp. 100 juta, diberikan pada saat saya menjadi Kepala panti. Tetapi uang tersebut diterima dan dikelola oleh Ketua MKKM.
- Peneliti : Bagaimana proses penyaluran hasil pengelolaan RS Roemani ke PAY ?
- Bp. Wartono : Pemberian bantuan dari RS Roemani kepada panti selalu

mendengar apa kata panti. Biasanya dua minggu sebelumnya panti mengajukan permintaan, selanjutnya bantuan tersebut diberikan.

- Peneliti : Bagaimana perhatian RS Roemani terhadap PAY ?
 Bp. Wartono : Banyak Direksi RS Roemani yang peduli pada panti, antara lain:
- Bu Muthmainnah, pernah saya *waduli* kalau uang untuk panti dari RS tidak keluar.
 - Pak Masrifan Jamil, beliau bagus kepada panti, buktinya ketika pertama kali dilantik dia langsung ke panti.
 - Pak Widadi juga bagus, dia menjabat pada tahun 2010-2011 dan pernah menjanjikan SHU segera cair untuk kepentingan panti.
- Peneliti : Apakah PAY mengadakan koordinasi atau rapat-rapat ?
 Bp. Wartono : Rapat pembahasan tentang panti dilakukan satu bulan sekali, yang membahas: (1) perkembangan anak-anak asuhan, kemudian yang ke (2) membahas masalah-masalah panti, kalau tidak bisa menyelesaikan dibantu majlis, terus yang ke (3) rapat soal dana-dana.
- Peneliti : Asset apa saja yang dimiliki PAY ?
 Bp. Wartono : Aset yang dimiliki PAY meliputi:
- Tanah disebelah selatan luas 1.600 m² dibeli dari uang *sodaqoh* panti. Tetapi tanah tersebut dijual PDM dengan anggapan tanah panti adalah milik PDM. Tanah tersebut dijual dengan harga 1.2 M untuk keperluan membangun RS Roemani yang baru, dan biaya melepas wakaf Muhammadiyah di Cakrawala (wakaf Pak Madi orang Kaligarang).
 - Tanah di belakang AMNI di Pedurungan seluas 1.800 m² yang diwakafkan oleh Kolonel Khoirul Asmara. Tujuan perwakafannya untuk dibangun panti. Tanah wakaf tersebut bersebelahan dengan rumah wakif, agar nanti wakif bisa membantu mengelola panti.
- Peneliti : Pertanyaan yang terakhir Pak, apakah dalam pengelolaan wakaf RS Roemani punya hubungan kerjasama dengan Kemenag ?
 Bp. Wartono : RS Roemani tidak pernah berhubungan dengan Kemenag dalam pengelolaan wakaf. RS Roemani berhubungan dengan Kemenkes hanya dalam hal pengelolaan RS saja.

Lampiran 9: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN KEPALA SEKSI GARAZAWA KEMENAG KANWIL JAWA TENGAH IBU GADIS SHOFIAH, M.HUM.

Wawancara dilakukan pada hari Selasa, 1 Mei 2012, pada saat jam kerja, bertempat di Ruang Penyelenggara Zakat dan Wakaf (Garazawa) Kantor Wilayah Kementerian Agama (Kemenag) Provinsi Jawa Tengah.

- Peneliti : Bu, apa tugas-tugas Pemerintah/Kemenag terhadap lembaga-lembaga wakaf yang ada ?
- Ibu Gadis : Kalau kita melihat ketentuan dalam perundang-undangan, pemerintah berwenang dalam melakukan pembinaan dan pengawasan pelaksanaan pengelolaan perwakafan. Tujuannya agar pelaksanaan perwakafan di masyarakat dapat berjalan dengan baik.
- Peneliti : Bagaimana dengan ketentuan mengenai pelaporan pengelolaan wakaf ke Kemenag ?
- Ibu Gadis : Ya mestinya lembaga-lembaga wakaf itu menyampaikan Lapornya ke pemerintah. Hanya saja yang terjadi dalam praktek, lembaga-lembaga pengelola wakaf (*nazhir*) yang melaporkan pengelolaannya kepada Kementerian Agama hanya lembaga-lembaga pengelola wakaf yang mendapat bantuan pengelolaan wakaf dari pemerintah. Sedangkan lembaga wakaf yang tidak mendapatkan bantuan dari pemerintah, tidak akan melaporkan pengelolaannya kepada Kemenag.
- Peneliti : Bagaimana dengan laporan RS Roemani ?
- Ibu Gadis : Kemungkinan RS Roemani termasuk lembaga wakaf yang tidak mendapatkan bantuan dari pemerintah, sehingga kemungkinan RS Roemani tidak merasa ada kewajiban melaporkan pengelolaan wakaf.

Lampiran 10: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN KEPALA TATA USAHA PIMPINAN DAERAH MUHAMMADIYAH (PDM) KOTA SEMARANG, BAPAK BEJO PAIMAN

Wawancara dilakukan pada hari Jum'at, 25 Mei 2012, pada saat jam kantor, bertempat di Kantor PDM Kota Semarang lama yang berlokasi di Jalan Wonodri Semarang atau sebelah utara RS Roemani.

- Peneliti : Bagaimana partisipasi *mauquf 'alaih* dalam pengelolaan wakaf RS Roemani ?
- Bp. Bejo Paiman : PAY sebagai mauquf 'alaih tidak dilibatkan dalam pengelolaan wakaf RS Roemani, karena sudah ada pembidangan sendiri-sendiri.
- Peneliti : Bagaimana struktur RS Roemani dan PAY ?
- Bp. Bejo Paiman : Struktur RS Roemani dan PAY seperti ini:
- a) RS Roemani berada di bawah MPKU, MPKU dibawah PDM/Wakil Ketua yang membidangi
 - b) PAY dibawah MPS, MPS dibawah PDM/Wakil Ketua yang membidangi
- Peneliti : Bagaimana dengan partisipasi manajemen RS Roemani dalam pengelolaan wakaf ?
- Bp. Bejo Paiman : Kalau manajemen RS Roemani pasti dilibatkan dalam setiaptahap pengelolaan RS Roemani selaku wakaf ya.
- Peneliti : Bagaimana dengan partisipasi pemerintah dalam pengelolaan wakaf RS Roemani ?
- Bp. Bejo Paiman : Hubungan antara RS Roemani dengan pemerintah hanya terbatas dengan Departemen Kesehatan, sesuai dengan bidang pemberdayaan wakaf berupa rumah sakit. Kemungkinan Majelis Wakaf yang berhubungan dengan Depag. Tetapi kemungkinan tidak ada hubungan.
- Peneliti : Bagaimana partisipasi yang dilakukan masyarakat ?
- Bp. Bejo Paiman : Masyarakat juga tidak dilibatkan dalam pengelolaan wakaf RS Roemani. Alasannya, karena Muhammadiyah yang nota bene sebagai Ormas dinilai sudah merepresentasikan berbagai kalangan di masyarakat, baik dari segi demografi, profesi, segmentasi dakwah, keilmuan, dsb.
- Beberapa Pimpinan Cabang Muhammadiyah (PCM) juga memberikan masukan kepada PDM mengenai berbagai hal, misalnya soal; (1) pelayanan di RS Roemani harus lebih ditingkatkan, dan (2) permintaan agar RS Roemani mengadakan bakti sosial di masyarakat. PCM-PCM yang usul antara lain; PCM Semarang Timur, Semarang Selatan, Mijen, Semarang Barat, dan Mangkang. Usul-usul PCM kepada PDM itu dilakukan antara tahun 2010-2011.

Lampiran 11: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN KETUA PENGELOLA PANTI ASUHAN ANAK YATIM (PAY) MUHAMMADIYAH PDM KOTA SEMARANG BAPAK DRS. H. HAMZAH RIFQI

Wawancara pada hari Rabu, 1 Pebruari 2012, pada saat jam kerja, bertempat di Kantor Rumah Sakit Roemani.

- Peneliti : Mohon informasi Pak Hamzah, saat ini Bapak menjabat sebagai apa di PAY ?
- Bp. Hamzah R : Saya mendapat amanat untuk mengasuh PAY sebagai Ketua Pengelola.
- Peneliti : Apakah ada pemanfaatan hasil pengelolaan wakaf RS Roemani yang diberikan kepada PAY ?
- Bp. Hamzah R : Ya, salah satu bentuk pemanfaatan hasil pengelolaan wakaf RS Roemani dipakai untuk menyantuni kebutuhan pengasuhan anak-anak yatim di PAY.
- Peneliti : Keuntungan apa yang diperoleh PAY dari pemberian hasil pengelolaan wakaf RS Roemani tersebut ?
- Bp. Hamzah R : Dengan pembiayaan yang ada, termasuk dari hasil wakaf, alhamdulillah panti dapat dikelola dengan baik. Anak-anak yang diasuh di panti mendapat bekal dalam bidang pendidikan formal maupun ketrampilan. Dua bidang itu merupakan bentuk kegiatan yang dilakukan PAY yang berorientasi pada upaya penyantunan dan pembinaan anak-anak yatim secara komprehensif.
- Peneliti : Kongkritnya seperti apa pendidikan dan pembinaan itu Pak ?
- Bp. Hamzah R : Kalau bekal pendidikan wujudnya sekolah formal umum (SD, SLTP, SLTA, dan PT). Selain itu juga pendidikan keagamaan. Nah kalau ketrampilan sebagai penunjang, misalnya kursus elektronik, komputer, sablon, menjahit, berternak unggas, budidaya ikan, dan berkebun. Selain itu anak-anak yatim secara fisik juga diasah dengan olah raga dan seni budaya.

Lampiran 12: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN WAKIL DIREKTUR KEUANGAN DAN UMUM RUMAH SAKIT ISLAM SULTAN AGUNG (RSI SA), BAPAK H. AZHAR ZAINURI, SE. MM.

Wawancara dilakukan pada hari Senin, 23 Juli 2012, pada saat jam kerja, bertempat di Ruang Kerja Direksi RSI SA.

- Peneliti : Bagaimana model pengelolaan wakaf uang di YBWSA ?
 Bp. Azhar : Pengelolaan wakaf uang di RSI SA akan dilakukan seperti konsep pengelolaan Surat Berharga Obligasi. Konsep pengelolaan tersebut mengatur bahwa kedudukan pemegang obligasi dalam organisasi diwakili oleh wali amanat (*trustee*).
- Peneliti : Berarti di situ ada ruang partisipasi yang diberikan bagi pemangku kepentingan ?
 Bp. Azhar : Ya, betul.
- Peneliti : Wah, ini menarik sekali Pak. Kalau boleh tahu sebenarnya alasan-alasan apa yang mendasari adanya ruang partisipasi yang diberikan bagi pemangku kepentingan ?
 Bp. Azhar : Pentingnya partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan RSI SA didasarkan atas alasan-alasan;
 (1) Adanya keterlibatan *stakeholder* merupakan salah satu pilar dalam pelaksanaan *Good Corporate Governance* (GCG), sehingga bagi RSI SA yang berkomitmen menjadi lembaga publik yang *bonafide*, tidak ada alternatif lain kecuali harus mengimplementasikan prinsip-prinsip GCG.
 (2) Adanya pemahaman bahwa wakaf pada dasarnya merupakan bentuk dana publik yang diamanatkan masyarakat kepada pengelola atau *nazhir*. Maka sangat relevan apabila publik memiliki akses dalam pengelolaan wakaf.
- Peneliti : Apakah RSI SA memiliki program prioritas dalam menjamin diperolehnya manfaat bagi masyarakat
 Bp. Azhar : RSI SA berusaha secara maksimal memberikan pelayanan kepada fakir miskin dengan standar pelayanan yang baik. Pelayanan RSI SA pada fakir miskin ibaratnya “harga kaki lima, kualitas bintang lima”. Maksudnya, fasilitas pelayanan kesehatan di RSI SA tidak usah diragukan kualitasnya, tetapi tetap terjangkau oleh kemampuan masyarakat.

Lampiran 13: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN DIREKTUR RUMAH SAKIT ISLAM SULTAN AGUNG (RSI SA), BAPAK DR. H. MASYHUDI, AM., M.KES.

Wawancara dilakukan pada hari Senin, 23 Juni 2012, pada saat jam kerja, bertempat di Ruang Kerja Direktur RSI SA.

- Peneliti : Bagaimana pemanfaatan RSI SA oleh masyarakat ?
- Bp. Mashudi : Alhamdulillah keberadaan RSI SA dapat memberi manfaat terutama bagi masyarakat yang tidak mampu. Contohnya, Rumah Sakit Sultan Agung ini merupakan rumah sakit swasta terbesar di Indonesia yang memberikan pelayanan khusus kepada fakir miskin lho. Kalau RS negeri menyediakan fasilitas kepada fakir miskin sudah wajar. Tetapi ini kita berikan. Pada tahun 2012 saja RSI SA menyediakan 100 tempat tidur perawatan khusus bagi fakir miskin. Ini jumlah terbesar yang diberikan oleh RS swasta di Indonesia.
- Peneliti : Apakah masyarakat berpartisipasi dalam pengelolaan rumah sakit ?
- Bp. Mashudi : Ya Mas, masyarakat ada beberapa yang memberi masukan dalam pengelolaan aset wakaf. Dalam pemanfaatan fasilitas-fasilitas YBWSA seperti rumah sakit, masyarakat memberikan masukan atau usulan kepada pihak YBWSA, khususnya berkaitan dengan peningkatan pelayanan-pelayanan di RSI SA.
- Peneliti : Adakah keinginan yang disampaikan oleh masyarakat terhadap RSI SA ?
- Bp. Mashudi : Ya, ada juga pasien yang memberikan usulan dan saran kepada RSI SA tentang pelayanan dan penataan lahan parkir.
- Peneliti : Bagaimana masyarakat menyampaikan saran kepada RSI SA ?
- Bp. Mashudi : Usulan-usulan masyarakat diberikan dengan menulis saran di kotak saran yang disediakan pihak Rumah Sakit, kadang juga menyampaikan langsung kepada pihak manajemen.
- Peneliti : Sebenarnya apa yang mendasari manajemen RSI SA terbuka terhadap partisipasi stakeholder ?
- Bp. Mashudi : Kami punya pertimbangan sederhana saja, yaitu kalau sebuah organisasi ingin menjalankan visi dan misinya secara tepat maka organisasi tersebut harus mempunyai mekanisme atau tata kelola organisasi yang baik. Dalam hal ini YBWSA yang mengelola wakaf dari umat berusaha untuk dapat menjadikan RSI Sultan Agung sebagai lembaga pelayanan publik yang mengedepankan *Good Clinical Governance*. dengan penerapan format tersebut,

kepentingan dan hak semua pihak insya Allah dapat terakomodir.

Lampiran 14: Transkrip Wawancara dengan Responden

TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN KETUA BADAN PENGELOLA MASJID AGUNG SEMARANG (BPMAS) DAN KETUA UMUM YAYASAN BADAN WAKAF SULTAN AGUNG (YBWSA), BAPAK HASAN TOHA, MM.

Wawancara dilakukan pada hari Jum'at, 7 Desember 2012, pada saat beliau selesai sholat Subuh berjama'ah di Masjid At-Taufik, bertempat di rumah Bapak Hasan Toha Jl. Durian Banyumanik Semarang.

Peneliti : Kalau kita melihat pengelolaan wakaf di MAS, *stakeholder* memiliki keterlibatan luar biasa. Terutama bila dimaknai BPMAS sebagai representasi dari *mauquf 'alaih* yang selama ini tidak diperhitungkan oleh BKM. Pada sisi lain, sosok *nazhir* sebenarnya tidak memiliki harta wakaf. Ia hanya menjalankan amanat. Bagaimana pendapat Bapak terkait dengan keterlibatan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf ?

Bp. Hasan Toha : *Stakeholder* memang harus dilibatkan. Sebelum menjawab persoalan itu, sebetulnya dari pengelola wakaf, misalnya BPMAS atau YBWSA ini ada pertanyaan-pertanyaan mendasar yang harus dijawab dan tuntas di awal, sebelum mereka itu menjadi pengurus atau apa saja. Karena salah menjawab pertanyaan ini saya khawatir dalam pelaksanaannya akan terjadi penyimpangan. Pertanyaan-pertanyaan ini harus didengarkan. Apa itu:

1. Untuk apa saya berada di sini
2. Harus bagaimana kita di sini
3. Akan dibawa kemana wakaf ini

Tiga pertanyaan itu secara mendasar terus saya dengarkan. Mungkin orang-orang saya, baik di MAS, Hidayatullah selalu bertanya "Koq Pak Hasan selalu begitu saja". Ini menurut saya prinsip, salah meletakkan landasan ini ke depannya akan berantakan. Nah ini kalau bisa dijawab ke depannya akan baik.

Setelah itu baru bicara ke pertanyaan mengenai keterlibatan *stakeholder*.

Saya dulu bergabung di YBWSA tahun 88. Lalu diberi amanat sebagai Ketua Umum pada tahun 2000. Saya katakan kepada teman-teman: "Saya *background entrepreneur*, bukan akademisi, bukan pula birokrat". Kalau seorang *entrepreneur* harus berfikir untuk mengembangkan dan tidak mau terima apa adanya, terus berusaha untuk lebih besar dan bermanfaat. Jadi pengelolaan itu disinggung dengan *business right*. Saya pernah ditegur beberapa pejabat "Setelah Pak Hasan jadi Ketua Umum YBWSA koq semua serba mahal". Jawab saya "Tolong saya sampai hari ini masih mencari

formula bagaimana kami memberikan *fasilitas* kepada peserta didik kami dan pasien atau keluarga pasien yang cukup memadai”. Kalau di sekolahan fasilitasnya sangat kompetitif. Berikutnya bagaimana kami bisa memberikan *kesejahteraan* kepada dosen, guru, dan siapapun yang ada di lingkungan kami yang wajar.

Dua hal ini kalau bisa dijawab saya bisa mendapatkan apa yang kami inginkan. Secara pribadi kami itu tidak membutuhkan. Jadi dana yang kami peroleh itu 100% akan dikembalikan untuk pengembangan. Tidak ada satu pihakpun, kalau itu menyangkut keuntungan atau Sisa Hasil Usaha (SHU) akan dinikmati oleh pengurus.

Dan akhirnya para pejabat yang bertanya kepada saya berkata: “Oh gitu ya Pak Hasan”. Kami itu tidak membutuhkan. Yang penting bagaimana saya waktu itu, misalnya berkaitan dengan urusan kampus ketika Rektor atau Fakultas membutuhkan gedung kita bisa menyediakan. Nah kalau ini ada yang memikirkan, sudah, kami bisa mikir yang lain. Karena kami kan buka PTN yang kalau mau apa-apa tinggal bikin proposal mengajukan kan mudah. Jadi kalau dikatakan mahal sebetulnya itu sangat relatif. Akhirnya lambat laun mereka bisa memahami.

Dan kami di YBW kami keluarkan 2.5% untuk Lembaga Pengembangan Dakwah Umat (LPDU). Itu saya masukkan 2.5%. Misalnya 1 tahun saya menerima uang gedung 40 M. saya keluarkan 1 M untuk *memback up* LPDU. Lalu LPDU ini apa ? lalu akan mengalokasikan dana ini ke mana ?, yaitu kepada anak-anak kita yang tidak mampu, diambilkan dari sana. Kami juga menerima dari yang lain juga. Ini Alhamdulillah berjalan.

Akhirnya amanat ini koq begitu mudah. Saya juga tidak tahu. Kalau jenengan sudah ketemu Hammad Maksu baru-baru ini luar biasa lagi. Pesantren Raudhatul Qur’an yang ada di Kauman, sekarang kita mendapatkan amanat yang luar biasa. Jadi saya mikir koq Alhamdulillah ya.

Saya akan berusaha terus untuk kita kembangkan. Saya tidak mau tidak berkembang. Kalau di Universitas ada pihak rektorat mereka yang akan berfikir perencanaan tersebut.

Demikian pula di RS. Di awal tahun 2001 kami memberikan wacana pada Direksi RS supaya RS bisa laku dengan sentuhan bisnis. Harus ada *uniquenessnya*. Ada perbedaannya dengan yang lain. Kalau RS tidak ada *uniquenessnya*, kalau dalam bahasa *marketing*, *uniqueness sign point*. Inilah yang harus difikirkan tersendiri. Dan *uniqueness sign point* akhirnya oleh Direksi ditangkap mereka. Akhirnya mereka ketemu sama saya “Gimana Pak

Hasan, kita ini koq kepingin mengembangkan pengobatan mata”. Saya hanya berkata “Monggo saja, saya lihat dulu proposalnya, terus dibikin studi kelayakan. Kalau nanti layak, *bismillah* kita”. Dibuatlah itu oleh Tim dan jadilah dibuka Semarang Eye Center (SEC). syaratnya *uniqueness sign point* kita harus *leading* dibanding yang lain. Jadi kita sudah tahu peta dari RS ini. Kita selalu berusaha untuk membangun. *Subhanallah*, Allah mengabulkan keinginan kami semua dan begitu SEC kita buka, yang dulu namanya mata William Booth, sekarang kelewat.

Peneliti : Yang paling unggul teknologinya RSI SA ya Pak ?

Bp. Hasan Thoha : Baik unggul dalam pelayanan, peralatan, itu RS Sultan Agung. Dengan adanya tadi akhirnya yang lain terangkat. Dulu kan tidak. Dulu waktu saya mengatakan “Suatu saat RS ini omzetnya bisa lebih besar atau minimal sama dengan UNISSULA sepertinya mimpi”. Karena jaraknya jauh sekali. Tapi apa yang terjadi sekarang. Sekarang sudah sama. Dalam waktu 10 tahun ini kurang lebih sama. Bahkan perkiraan saya setelah selesai jadi gedung yang baru ini pemasukan lebih tinggi. Karena itu waktu kami mengangkat Rektor atau mengangkat Direktur RS, kami memberikan apa yang namanya Embanan atau target yang harus dipenuhi. Nah target itu yang sekarang dilaksanakan. Karena waktu itu salah satu Embanan adalah RS, bahwa RS harus membuka *Multi Center of Excellent*. Jangan hanya satu *center* saja, yaitu Mata. Pecah Batu (ESWR) itu akhirnya dikembangkan, ada juga Stroke Center, ada Jantung, Kanker, Giriatri (Ketuaan), dsb. Ini tidak lain karena mereka memberikan yang terbaik. Demikian pula di MAS waktu kami membeli hotel.

Peneliti : Hotel Bodjong ya Pak ?

Bp. Hasan Thoha : Ya, itu 3.5 M. Saya kemudian menyebar wakaf siapa yang mau. Lalu di masjid kita membikin kotak siapa yang ingin wakaf. *Subhanallah*, setahun bisa selesai. Sebetulnya kalau masjid mau untung, Hotel saat itu mau dibeli, kira-kira untung 3 atau 4 M ya, kalau dibeli 7.5 M. Begitu kami transaksi ya terus ada orang yang mau beli. Apalagi sekarang kalau saya jual 7.5-10 M itu cepat.

Peneliti : Karena di pusat kota ya Pak ?

Bp. Hasan Thoha : Di pusat kota. Saya waktu itu sampai berkelakar pada pengurus “Sudahlah serahkan ke saya saja, saya beli sendiri saja. Saya beri untung 4 M. Jadi untingnya 100%”. Tapi kami harus hati-hati jangan sampai nanti ada salah paham.
Kembali ke YBW, kan *core* kita pendidikan, kesehatan, dan sosial. Sekarang kami tambah satu di bisnis. Bisnis ini sekarang mulai berkembang. Nah ini untuk menopang

semua kegiatan wakaf. Ya untuk anak asuh dan untuk mensejahterakan *stakeholder* kita. Satu contoh, kami punya TAKESA (Tabungan Kesehatan) untuk warga Sultan Agung. Itu sistemnya seperti *insurance*. Jadi kalau mahasiswa sakit ya di RSI Sultan Agung.

Saat punya gagasan itu ya sederhana. Bagaimana RS itu aktifitasnya penuh. Akhirnya benar waktu orang masuk “Lho Sultan Agung koq rame ya. Ada apa ini ya”. Jadi mereka mulai percaya. Kepercayaan itu masih bertahan sampai hari ini. Alhamdulillah kami diberi berkah.

Peneliti : Membangun *trust* itu memang tidak mudah. Menurut saya yang tadi disampaikan itu unik dan sudah berhasil dijalankan di MAS dan YBWSA di mana Bapak memimpin dua institusi yang berbeda. Tapi pada saat yang sama Bapak telah menjalankan dua peran. Kalau di MAS Bapak selaku *leader* sebagai *mauquf ‘alaih*. Sedang di YBWSA Bapak selaku *leader* sebagai *nazhir*. Ini kan sesungguhnya 2 peran yang berbeda. Di YBW Bapak sadar betul *nazhir* bukanlah pemilik tetapi hanya menjaga amanat. Dari paparan ini orientasinya hanya satu; memberikan pada yang berhak. Koq bisa seperti ini bagaimana Pak ?

Bp. Hasan Thoha : Saya sebetulnya tidak tahu ya. Sebetulnya itu bukan saya, tapi teman-teman. Kalau yang MAS juga teman-teman. Sedangkan yang di BPMAS itu *mauquf ‘alaih*. Mereka yang menjalankan, bukan saya. Saya hanya selalu menguatkan teman-teman di awal dengan pertanyaan-pertanyaan mendasar tadi.

Terus di Sultan Agung sebagai *nazhir* itupun juga dengan teman-teman. Ya *Alhamdulillah*, kami memiliki visi yang berfungsi sebagai *guide line*, yaitu Membangun Generasi Khairu Ummah. Dengan visi itu berarti kita hanya akan memberikan yang terbaik. Kita mengajarkan orang untuk berbuat baik. Dan yang luar biasa hal itu ditindaklanjuti oleh pelaksanaan kegiatan yang positif secara terus-menerus. Satu contoh, misalnya Halal bi Halal tahun ini saya mendeklarasikan kegiatan agar sebelum memulai aktifitas di YBWSA selalu didahului dengan *qiraatul Qur’an*. Apa yang terjadi. Mereka sekarang secara luar biasa mendalami al-Qur’an, terus diterjemahkan. Sampai RS itu dikenal dengan RS peduli ibadah.

Nah amaliah Qur’an yang sekarang dilakukan itu luar biasa, sehingga kalau Pak Arief suatu saat masuk di UNISSULA atau di RS pagi sebelum beraktifitas, tampak kegiatan *qiraatul al-Qur’an*. Mereka belajar al-Qur’an. Ini yang luar biasa. Jadi bukan kami. Itu mereka semua.

Peneliti : Kalau Bapak di YBWSA apakah juga memberikan ruang

kepada *stakeholder* untuk menyampaikan aspirasi-aspirasi mereka ?

Bp. Hasan Thoha : Saya begitu menjadi Ketua Umum waktu itu komitmen yang pertama saya buka, bahwa Ketua Umum YBW itu “*touchable*”. Kenapa ? Karena kesannya kalau Ketua Umum itu kan “*untouchable*”, tidak tersentuh. Terus orang mau ketemu saja, harus ini itu. Saya tidak. Kenapa bisa seperti ini karena mungkin *background* saya seorang pengusaha. Saya itu sangat dekat kepada karyawan. Saya selalu menanamkan kepada adik-adik atau siapa saja di perusahaan bahwa kita ini sebenarnya diberi rizki oleh Allah melalui tangan-tangan karyawan itu.

Saya bekerja sampai malam. Tapi menjelang maghrib sudah di rumah. Jadi mereka bekerja mencarikan nafkah buat saya. Maka saya selalu bersyukur, dan harus menghargai mereka. Sehingga hubungan inilah yang terus kami kembangkan di yayasan maupun di masjid. Itu Hidayatullah kalau saya renungkan masya Allah. Saya mendorong ada ibadah harian yang harus dilakukan oleh pimpinan atau pejabat struktural di mana saya berada. Apakah itu di Toha Putra, Hidayatullah, apa itu di Sultan Agung. Nah itu yang secara istiqamah saya menjalankan:

1. Tidak boleh shalat sendiri. Harus shalat berjamaah dan terutama harus di masjid. Seperti di RS dan UNISSULA ada namanya 5 gerakan.
2. Membaca al-Qur’an.
3. Jangan keluar rumah sebelum shalat Dhuha. Kalau Jenengan melihat di Toha Putra, masak itu Toha Putra perusahaan koq ada shalat Dhuha. Ada keharusan membaca al-Qur’an sebelum beraktifitas, itu aktifitas *yaumiyyah*.

Peneliti : Bukan hanya pada saat-saat tertentu saja, tetapi *yaumiyyah* ya Pak ?

Bp. Hasan Thoha : Jadi sebelum mereka bekerja ada *briefing* antara 5-10 menit. Jam 8 masuk di mushola semua, shalat Dhuha dan *qiraatul Qur’an*. Setelah selesai, baru mereka pada posisinya masing-masing.

1. Kalau kita sebagai pejabat struktural harus selalu *munajat* kepada Allah waktu malam hari. Karena waktu *munajat* kita menghamba “Ya Allah kami tidak bisa melakukan apa-apa, kecuali dengan pertolongan-Mu”.
2. Membiasakan kumpul dengan *sholihin*. Ini penting sekali. Jangan sampai kita ini jauh dari *sholihin*, alim, ulama. Kalau ada tamu atau Kyai harus kita hormati atau hargai. Menghormati karena apa, kealimannya, keimanannya. *Naudzubillah*, kalau kita sering berkumpul dengan orang-orang yang bukan ahli ibadah, atau bukan orang alim, atau orang sholeh, saya

khawatir nanti terkikis iman kita. Kalau saya selalu kumpul dengan pengurus Kadin, itu apa yang dibicarakan “Apa asset saya bertambah setiap saat”. Itu dianggap sebagai bukti kalau kita sukses, karena banyaknya harta. Kalau seperti itu apakah benar. Kita dijadikan Allah apakah untuk itu. Bukankah kita sadar kita pasti meninggal. Tapi kenapa kita ini masih bermain-main.

Allah ini sangat serius, sibuk untuk mengurus kita. Bagaimana umatnya ini akan bahagia dunia akhirat. Sampai-sampai Allah menciptakan Malaikat, buku petunjuk al-Qur’an. Itu menunjukkan Allah sangat serius ingin agar hamba-Nya ini mulia. Sibuknya luar biasa. Nah Malaikat itu sibuknya juga luar biasa. Rasul SAW dengan Khulafaur Rosyidin, dan terus ke Tabi’in, Tabi’it Tabi’in itu mereka orang-orang yang sibuk untuk memikirkan bagaimana umatnya ini bisa sejahtera. Nah kita masak maunya santai.

Peneliti : Perlu disadarkan ya Pak ?

Bp. Hasan Thoha : Ya harusnya kita ini sibuk. Saya mulai beraktifitas mulai jam 02.30 setiap hari. Terus habis subuh seperti biasa. Serius kita ini menghadapi hidup. Bukan main-main lho hidup ini. Hidup ini *naudzubillah*, kalau ayat Qur’annya jenengan lebih tahu. Ini bukan main-main. Allah berfirman: “*Inna fi khalqis samawati wal ardh wakhtilafillaili wannahari la’ayatin liulil albab. Rabaana ma khalaqta hadza bathila. Faqina adzabannar*”. Dengan ayat ini membuat kami sadar, kalau saya renungkan. Kadang saya ini bermimpi, Allahu Akbar, sosok Rasulullah SAW itu hadir di tempat kita ini, beliau adalah sosok yang seluruh hidupnya hanya untuk Allah. Kesantunannya, kasih sayangnya luar biasa. Kita merindukan sosok yang penuh pengertian, yang tidak pernah tidur.

Rasulullah SAW itu kasih sayangnya luar biasa. *Allahumma shalli wa salim alaih*. Bayangkan, sosok Rasul yang sudah dijamin *ma’sum* oleh Allah, beliau ini sangat serius dalam hidupnya. Sampai suatu saat di rumah itu ada kurma satu, lalu dimakan oleh beliau. Kemudian Rasul tampak gelisah. Aisyah bertanya “Kenapa ya Rasulullah”. “Aku tadi makan kurma, tapi aku berfikir mungkin ada orang lain yang lebih membutuhkan kurma itu”. Masya Allah.

Bagaimana kita tidak mengedepankan sosok Rasulullah untuk menjadi idola kita, padahal beliau adalah pribadi yang utama. Kalau anak-anak saya membeli buku biografi, saya berkata “Abi tidak melarang. Tapi baca lebih dahulu biografi Rasulullah. Setelah membaca biografi Rasulullah,

kita membaca yang lain itu enteng tidak ada artinya”. Dia adalah sosok paripurna. Allah tidak menciptakan dunia dan seisinya kecuali karena Rasulullah. Kalau kita sudah mencontoh Rasulullah, pasti tidak ada yang sulit. Kalau saya kan masih mikir bagaimana ya kalau perusahaan ini nanti tutup. Rasulullah tidak pernah risau, Allah yang memberikan. Bahkan setiap hari beliau tidak pernah menyisakan uang tertinggal di rumahnya. *Allahumma shalli wa salim alaih*. Saya itu membayangkan bagaimana seandainya sosok Rasulullah itu kalau hadir di tengah-tengah kita. Masya Allah.

Peneliti : Beliau memang sosok yang menjadi tauladan dalam semua tindakannya.

Bp. Hasan Thoha : Semuanya. Beliau adalah seorang *entrepreneur*, pengusaha, dll. Coba lihat sikap beliau ketika dagangannya ditawarkan orang “Kalau sudah begitu, *monggo Jenengan maunya berapa*”. Dalam hal ini, saya belajar dari almarhum bapak saya. Waktu jualan misalnya, ada orang yang menawarkan “Qur’an harganya berapa ?” Misalnya harganya sekarang Rp. 10.000. Terus ada yang nawar Rp. 5.000 “*Nuwun sewu Pak, meniko reginipun Rp. 10.000*”. “*Lha meniko namung wonten arto Rp. 5.000*”. “*Oh nggih sampun monggo. Jenengan mundut al-Qur’an kanggih sinten Pak ?*”. “*Kangge putro kawulo, kagem ngaos*”. “*Nah terus, artone Jenengan kados pundi ?*”. “*Nggih pokoke pripun kulo saget numbasaken Qur’an putro kawulo kersane saget ngaos*”. Terus bapak saya bilang “*Nuwun sewu Bapak nggih, kawulo koq kepingin maringi panjenengan. Mbok menawi saget nopo*”. Kemudian oleh bapak saya uang itu dikembalikan pada orang itu. Kisah itu sangat membekas pada diri saya. Itu merupakan bentuk pendidikan yang ditanamkan oleh almarhum kepada saya. Maka saya dalam menjalankan amanat di Toha Putra saya menjual al-Qur’an itu dalam 3 kelompok: (1) al-Qur’an yang saya jual biasa, kemudian ada juga (2) Produk al-Qur’an yang dijual dengan harga 50%, dan (c) ada lagi yang saya berikan *free*.

Alhamdulillah saya diberi rizki oleh Allah bisa berdagang. Dari al-Qur’an ini saya bisa mendirikan *property*, saya memiliki perusahaan PT Pengembang (*developer*), perbankan, *ticketing*, termasuk dengan teman-teman bisa mendirikan Lembaga Pendidikan Hidayatullah. Hidayatullah itu memberikan kontribusi anak-anak luar biasa. Pak Arief saya minta maaf kalau cerita tentang apa yang saya alami.

Peneliti : Nggih Pak matur nuwun. Ternyata saya mendapatkan

informasi yang tidak saya bayangkan. Tadi Pak Hasan sudah menyampaikan hal-hal yang prinsip yang mungkin tidak ada dalam sistem manajemen modern.

Bp. Hasan Thoha : Saya pak, *nuwun sewu*, saya ini adalah *master* dari Amerika dengan spesialisasi manajemen industri. Tetapi saya tidak menemukan yang saya cari. Saya itu merindukan belajar lagi di IAIN. Saya hanya kepingin belajar. Saya itu belajar agama menjadi duit. Tetapi hanya sedikit yang saya tahu. Saya ingin mengaplikasikan. Saya tidak banyak tahu. Kalau yang lain saya tidak silau. Negeri ini sampai kapanpun kalau dikelola seperti ini terus akan berantakan.

Lampiran 15: Transkrip Wawancara dengan Responden**TRANSKRIP WAWANCARA DENGAN SEKRETARIS
YAYASAN BADAN WAKAF SULTAN AGUNG (YBWSA)
BAPAK DR. H. DIDIEK AHMAD SUPADIE, MM.**

Wawancara dilakukan pada hari Senin, 11 Juni 2012, pada saat jam kerja, bertempat di Ruang Kerja Pengurus YBWSA.

- Peneliti : Apakah pengelolaan wakaf di YBWSA memperhatikan keterlibatan stakeholder ?
- Bp. Didiek : Dalam pengelolaan wakaf uang untuk pengembangan RSI SA, YBWSA selalu mempertimbangkan *independent opinion* dari pihak-pihak dalam maupun luar, termasuk juga dalam hal ini adalah para *stakeholder*.
- Peneliti : Apakah hal itu juga diberlakukan dalam pengelolaan wakaf lain yang dikelola YBWSA ?
- Bp. Didiek : Ya, kita kan menerapkan system yang terintegrasi. Jadi ya kita terapkan juga itu *independent opinion*.

Lampiran 16: Transkrip Wawancara dengan Responden

WAWANCARA DENGAN TIMBALAN (WAKIL) PENGURUS JOHOR CORPORATION (JCorp) DAN DEPUTY MANAGER WAQF AN-NUR CORPORATION (WANCorp) BAPAK MOHAMMAD NAZARUDDIN

Wawancara dilakukan pada hari Rabu, 20 November 2013, pada saat penulis mengikuti Program Doctoral Research yang diselenggarakan oleh IsDB-IAIN Walisongo, bertempat di Bilik Mesyuarat Kantor WANCorp, Arasy 10 Komtar, Johor Bahru Malaysia.

- Peneliti : Bagaimana pendistribusian atau pengagihan hasil pengelolaan wakaf di WANCorp ?
- Bp. Nazaruddin : Pengagihan hasil wakaf sebesar 70% digunakan untuk *reinvestment* di JCorp. Pada akhirnya akan dibagikan lagi ke masyarakat. *Reinvestmen* tersebut merupakan bentuk pengembangan aset wakaf, sebagai strategi agar wakaf tetap dapat diproduktifkan secara *continue*.
- Peneliti : Apa dasar pertimbangan untuk *reinvestment* wakaf ?
- Bp. Nazaruddin : Menurut saya, wakaf bukan sesuatu yang *jumud* melainkan sangat dinamis. Karena itu hasil wakaf kecuali dapat digunakan secara *direct* dalam bentuk pelayanan medis, pendidikan, kemakmuran masjid, pemberian fasilitas skim, dan *enterpreneurship*, hasil wakaf juga dapat digunakan secara *indirect* dari keuntungan yang diperoleh dari proyek usaha *reinvestment*.
- Peneliti : Apakah pengelolaan wakaf saham yang dilakukan WANCorp memperhatikan keterlibatan *stakeholder* ?
- Bp. Nazaruddin : Ya, WANCorp menetapkan *policy* untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan wakaf di WANCorp. Partisipasi mereka diwujudkan dalam bentuk keterlibatan sebagai Ahli Pengarah. Masyarakat bisa terdiri dari perseorangan atau lembaga yang memiliki keahlian dalam bidang yang relevan dengan pengelolaan wakaf.
- Peneliti : Bagaimana teknik partisipasi masyarakat dalam pengelolaan wakaf di WANCorp ?
- Bp. Nazaruddin : WANCorp mempersilahkan kepada masyarakat melalui mekanisme yang ada untuk bergabung. Mereka terlebih dahulu diharuskan mengisi 'Borang Permohonan Ahli', yaitu pendaftaran sebagai Ahli Pengarah. Adapun tujuan diadakan dan diakomodasinya Ahli Pengarah adalah untuk menegakkan prinsip bahwa dalam pengelolaan wakaf, WANCorp tetap mengedepankan asas transparansi dan manajemen yang terbuka.

Lampiran 17: Transkrip Wawancara dengan Responden

WAWANCARA DENGAN TIMBALAN PENGURUS BESAR BAHAGIAN BISNES AMAL DAN PELABURAN WAQAF JOHOR CORPORATION (JCorp) DAN DEPUTY GENERAL MANAGER WAQF AN-NUR CORPORATION (WANCorp) IBU NORISHAH BINTI MOHD SETH

Wawancara dilakukan pada hari Rabu, 20 November 2013, pada saat penulis mengikuti Program Doctoral Research yang diselenggarakan oleh IsDB-IAIN Walisongo, bertempat di Bilik Mesyuarat Kantor WANCorp, Arasy 10 Komtar, Johor Bahru Malaysia.

Peneliti : Bagaimana pengelolaan profit dari wakaf saham yang dikelola JCorp dan WANCorp ?

Ibu Norishah : Wakaf di WANCorp dikelola melalui investasi pada usaha-usaha pengembangan aset waqaf. Investasi wakaf sudah menjadi *mind set* yang terbentuk di WANCorp. Contohnya, *pengagihan* hasil wakaf bagi *fisabilillah* sebesar 25% tidak semuanya ditasharrufkan ke masyarakat secara langsung, melainkan akan digunakan untuk pembangunan *waqf project*.

Peneliti : Projek wakaf yang Ibu maksud ada di mana saja ?

Ibu Norishah : Ya, *waqf project* yang saya maksud seperti kami lakukan dalam bentuk pembangunan Kedai Pejabat di Taman Bukit Tiram, Kempas Town Centre, Taman Bukit Dahlia, dan Taman Damansara Alif. Projek-projek wakaf tersebut diperuntukkan untuk umum dengan sistem sewa. Kecuali itu, hasil wakaf juga digunakan untuk investasi di bidang kelapa sawit dan real estate.

Peneliti : Tujuan apa yang ingin dicapai dengan *waqf project* tersebut ?

Ibu Norishah : Bahwa WANCorp ingin menjadikan wakaf sebagai *conglomerate community*. Gagasan tersebut termanifestasi pada tujuan menjadikan wakaf sebagai industri yang hasilnya dapat digunakan untuk pemberdayaan masyarakat.

Peneliti : Dari paparan yang Ibu berikan, saya menyimpulkan bahwa JCorp dan WANCorp telah mengimplementasikan *corporate governance*. Apa benefit yang sudah diperoleh dari implementasi sistem tersebut ?

Ibu Norishah : Dengan penerapan *corporate governance*, JCorp dapat mengelola *corporate* yang baik di semua kegiatan dan transaksi bisnis.

RIWAYAT HIDUP



Achmad Arief Budiman dilahirkan pada 31 Oktober 1969 di Temanggung Jawa Tengah dari pasangan Moch Nawawi Achmad dan Ma'rifah. Ia mengawali pendidikan formalnya di Sekolah Dasar Negeri 3 Temanggung. Setelah lulus pendidikan menengah pertamanya, ia melanjutkan ke Madrasah Aliyah Negeri lulus tahun 1988. Pendidikan S.1 ia tempuh Fakultas Syari'ah Jurusan Peradilan Agama IAIN Walisongo Semarang (2004). Program Magister (S2) ia tempuh di IAIN Sunan Ampel Surabaya (2009). Ia mengawali karirnya sebagai dosen di Fakultas IAIN Walisongo Semarang pada tahun 1995. Mata kuliah yang ia pegang adalah Hukum Wakaf dan Hukum Perdata Islam Indonesia. Adapun karya ilmiahnya antara lain, *Good Governance pada Lembaga Ziswaf: Pelibatan Pemangku Kepentingan dalam Pengelolaan Ziswaf* (Penerbit Lemlit IAIN Walisongo, 2012), "Optimalisasi Wakaf Uang bagi Peningkatan Kualitas Hidup Umat" dalam *Perkembangan Kontemporer Hukum di Indonesia* (Rafi Sarana Perkasa, Semarang, 2013), *Lokalisasi Perjudian dan Prostitusi di Kota Semarang sebagai Affirmative Action* (Penelitian Kolektif, 2002), *Ijtihad Hakim Pengadilan Agama Pasca Kompilasi Hukum Islam (Studi Kasus di PA Semarang)* (Penelitian Individual, 2003), *Partai Politik dan Pengaruhnya terhadap Integrasi Umat (Studi Kasus di Pekalongan)* (Penelitian Kolektif, 2004), *Muatan Kurikulum Fakultas Syari'ah dan Relevansinya dengan UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Profesi Advokat* (Penelitian Kolektif, 2006), *Peran Kantor Urusan Agama (KUA) dalam Pemberdayaan Perwakafan (Studi Kasus di Kota Semarang)* (Penelitian Individual, 2006), *Dimensi Sosial dalam Perceraian (Analisis Eskalasi Cerai Gugat di Kota Semarang)* (Penelitian Individual, 2006), *Respon LSM terhadap Pluralisme dalam Produk Hukum Islam* (Penelitian Individual, 2007), *Pernikahan Dini di Kota Semarang* (Penelitian Individual, 2008), *Membangun Akuntabilitas Lembaga Pengelola Wakaf* (Penelitian Individual, 2011), *Good Governance pada Lembaga Ziswaf: Pelibatan Pemangku Kepentingan dalam Pengelolaan Ziswaf* (Penelitian Individual, 2011), *Studi Evaluatif Pelaksanaan Pos Bantuan Hukum (POSBAKUM) di Pengadilan Agama Wilayah Jawa Tengah* (Penelitian Kolektif, 2011), *Partisipasi Stakeholder dalam Pengelolaan Wakaf di Malaysia* (Penelitian Individual, 2013), *Penemuan Hukum dan Relevansinya bagi Pengembangan Hukum Islam Indonesia* (Penelitian Individual, 2013), *Praktek Gratifikasi dalam Pelaksanaan Pencatatan Pernikahan (Studi Kasus di Kantor Urusan Agama Kota Semarang)* (Penelitian Individual, 2014), *Inovasi dan Partisipasi Pemberdayaan Zakat (Studi atas Pemberdayaan Zakat di Badan Urusan Zakat Amwal Muhammadiyah Weleri Kendal)* (Penelitian Individual, 2015), *Reorientasi Penetapan Pengadilan Agama Dalam Perkara Permohonan Dispensasi Pernikahan* (Penelitian Individual, 2016).

Adapun tulisan yang dipublikasikan antara lain; *Wacana Pembudayaan Hukum Islam (Kontribusi Nilai dalam Pembentukan dan Pembudayaan Hukum Islam)*, *Inovasi Pengaturan Wakaf dalam UU Nomor 41 Tahun 2004, Relevansi*

Metode Qiyas dengan Maqashid al-Syari'ah (Telaah atas Konsep Illat dan Hikmah), Hukum Progresif: Upaya Mengatasi kemandulan Hukum.

Ia menjabat sebagai Sekretaris Jurusan Ahwal al-Syakhsiyyah (2003-2007), Ketua Jurusan Ahwal al-Syakhsiyyah (2007-2010), dan Wakil Dekan III Fakultas Syari'ah (2010-2014). Selain itu ia aktif di Lembaga Penyuluhan Konsultasi dan Bantuan Hukum Islam (LPKBHI), dan Center for Election and Political Party (CEPP) University Link IAIN Walisongo. Dalam bidang sosial ia aktif di Korps Alumni HMI (KAHMI) Walisongo, dan Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Wilayah Muhammadiyah (PWM) Jawa Tengah. Pada Oktober-November 2013 ia mengikuti Program Doctoral Research di Universiti Teknologi Malaysia (UTM) Johor Malaysia yang diselenggarakan oleh PIU IAIN Walisongo bekerjasama dengan Islamic Development Bank (IsDB), dan pada tahun 2015 ia mengikuti Higher Education Management Training for Lecturer di Jeder Institute-Family Action Center (FAC), The University of Newcastle Australia yang diselenggarakan oleh PMU-PIU UIN Walisongo bekerjasama dengan Islamic Development Bank (IsDB)

Ia menikah dengan Islamiyati, MSI. dan dikaruniai dua anak yaitu: Achmad Zulfa Andikatama (16 tahun) dan Sajida Sulthana Alfia Rahma (7 tahun). Bersama keluarga ia tinggal di Perumahan Tembalang Pesona Asri Blok L.19 RT/04 RW/04 Kramas Tembalang Kota Semarang. HP: 08122556282. Email: ariefbudiman99@yahoo.com, achmadariefbudiman@gmail.com, dan ariefbudiman99@walisongo.ac.id.