

## **PARTISIPASI *STAKEHOLDER* DALAM PERWAKAFAN: Studi Kasus di Rumah Sakit Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung dan Masjid Agung Semarang**

**Achmad Arief Budiman**

Universitas Islam Negeri (UIN) Walisongo, Semarang  
e-mail: ariefbudiman99yahoo.com

### **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 stakeholders' participation in *waqf* is still considered low. This is due to the unawareness of the manager (*nāzīr*) in supporting the stakeholders to take part. Another cause is the stakeholders' lack of knowledge about their rights in the management of *waqf*. This is the result of research that describes the forms and reasoning of stakeholder's participation in *waqf* in Semarang, especially at Roemani Hospital, Foundation of Badan Wakaf Sultan Agung and Masjid Agung Semarang. This research is conducted with good governance approach that includes management dynamic, professionalism and agency representation.

□

Lembaga wakaf seharusnya menerapkan tata kelola yang baik agar hasilnya optimal. Salah satu caranya adalah dengan memberikan kesempatan *stakeholder* untuk berpartisipasi. Tetapi dalam realitasnya partisipasi *stakeholder* masih rendah. Hal ini karena belum terbangun kesadaran pihak pengelola (*nazhir*) dan ketidaktahuan *stakeholder* akan hak yang dimilikinya. Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang mendeskripsikan bentuk dan alasan partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan di Kota Semarang, khususnya yang terdiri dari Rumah Sakit Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung dan Masjid Agung Semarang. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan *good governance* yang mencakup dinamika pengelolaan, profesionalitas serta keterwakilan lembaga

**Keywords:** partisipasi; *stakeholder*; nazhir; manajemen wakaf

## Pendahuluan

Wakaf merupakan instrumen ekonomi sosial Islam dan menjadi amal ibadah yang sangat dianjurkan. Peran penting wakaf dalam pengembangan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat, dapat dilihat dalam mendukung berbagai persoalan vital kehidupan. Wakaf yang produktif mengharuskan pengelolaan secara profesional dengan melibatkan sistem manajemen. Menurut Sherafat Ali Hashmi,<sup>1</sup> manajemen wakaf yang ideal tidak berbeda dengan manajemen di perusahaan.

*Good Governance* (GG) yang menjadi kecenderungan baru dalam penataan kelembagaan, menekankan pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang peka terhadap suara komunitas.<sup>2</sup> Apabila diterapkan dalam perwakafan, maka tata kelola lembaga wakaf yang baik hanya terwujud apabila ada keseimbangan peran dari *stakeholder* yang bertanggung-jawab, memiliki kesadaran dan bersikap pro aktif. Pada sisi lain lembaga wakaf juga harus akomodatif melibatkan *stakeholder*.

Meski secara konsepsional *stakeholder* harus memiliki keterlibatan, namun realitas memperlihatkan bahwa pengelolaan wakaf umumnya masih konvensional. Hal ini karena belum ada kultur kondusif dalam pengelolaan wakaf. Selain itu ada resistensi dari pihak nazhir atas peran pihak eksternal. Faktor lain, *wāqif* beranggapan bahwa keberhasilan pengelolaan wakaf bukan merupakan kewajibannya. Sementara *mawqūf ‘alayh* sebagai penerima hasil wakaf hanya dapat bertindak pasif.<sup>3</sup>

*Stakeholder* dalam konteks pengelolaan wakaf terdiri dari *wāqif*, *mawqūf ‘alayh*, pegawai, Pemerintah, dan masyarakat. Posisi *stakeholder* mestinya tidak hanya sebagai objek berbagai kebijakan lembaga wakaf, tetapi juga terlibat dalam pengambilan keputusan untuk kepentingan publik. Partisipasi perwakafan didasarkan prinsip bahwa setiap *stakeholder* memiliki hak untuk

---

<sup>1</sup>Rosalinda, "Manajemen Resiko Investasi Wakaf Uang" dalam *Jurnal Islamica*, Vol. 6, No. 2, 2012, h. 300.

<sup>2</sup>Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), h. 3.

<sup>3</sup>Direktorat Pemberdayaan Wakaf Depag, *Model Pengembangan Wakaf Produktif* (Jakarta: Depag, 2008), h. 85-91.

terlibat dalam pengambilan keputusan. Pengelolaan wakaf yang hanya berpusat pada lembaga (*nazhir*) berpotensi terjadi ketimpangan dalam pengelolaannya karena rentan terhadap masalah.

Partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan merupakan manifestasi prinsip *Good Governance* yang menjadi parameter tata kelola organisasi. *Stakeholder* dalam penataan kelembagaan wakaf menjalankan fungsi penting, seperti menyampaikan pendapat dan melakukan pengawasan yang membuat pengelolaan wakaf efektif dan efisien. Pada tahap selanjutnya pengawasan akan mendorong akuntabilitas lembaga.

Persoalan terbesar dalam penyelenggaraan program inovatif dan partisipatoris adalah resistensi lembaga bersangkutan untuk menerima pendapat *stakeholder* atau menjalankan perubahan yang diperlukan. Terlebih lagi lembaga menganggap bahwa partisipasi *stakeholder* merupakan faktor pengganggu otoritas manajemen lembaga.

Tulisan ini membahas dasar partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di Rumah Sakit Roemani (RS Roemani), Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA), dan Masjid Agung Semarang (MAS), serta bentuk partisipasi dan kontribusi *stakeholder* dalam pengelolaan perwakafan.

### **Dasar Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan di RS Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA) dan Masjid Agung Semarang (MAS)**

Dasar partisipasi *stakeholder* dari lembaga wakaf terdiri dari dua bentuk, yakni dasar partisipasi yang berasal dari lembaga wakaf dan dasar partisipasi yang berasal dari *stakeholder*.

Dasar partisipasi *stakeholder* yang berasal dari lembaga wakaf dikarenakan empat alasan yaitu: peraturan perundang-undangan, mekanisme organisasi, keterwakilan, dan kepemimpinan. *Pertama*, peraturan menegaskan Pemerintah berwenang dalam pengelolaan wakaf, seperti PP No. 28/1977, Kompilasi Hukum Islam (KHI), Undang-Undang No. 41/2004, dan PP No. 42/2006. Pemerintah dapat berperan membina dan mengawasi perwakafan. Undang-Undang No. 41/2004 menyatakan dalam rangka pembinaan, Menteri dan Badan Wakaf Indonesia (BWI) dapat bekerja sama dengan organisasi

masyarakat, para ahli, badan internasional, dan pihak lain yang dipandang perlu. Lembaga wakaf menyadari peranan Pemerintah dalam perwakafan. Menurut mereka regulasi merekomendasikan agar Pemerintah dilibatkan dalam perwakafan.<sup>4</sup> Sikap lembaga wakaf dalam memberikan ruang bagi *stakeholder* untuk berpartisipasi didorong adanya ketentuan yang mengaturnya. Hal itu menunjukkan bahwa hukum berhasil menjalankan fungsinya sebagai alat perekayasa masyarakat sebagaimana dinyatakan Roscoe Pond, *law as a tool of social engineering*.<sup>5</sup>

*Kedua*, mekanisme organisasi merupakan cara efektif mengawal tujuan organisasi dapat terwujud. YBWSA menerapkan mekanisme organisasi untuk mengembangkan Rumah Sakit Islam Sultan Agung (RSISA) sebagai rumah sakit pendidikan berkelas dunia. Untuk mencapai misi tersebut, rencana strategis RSISA difokuskan pada aktivitas utama dengan melakukan integrasi seluruh kegiatan rumah sakit dalam koordinasi *stakeholder*. RSISA juga mengimplementasikan konsep pengelolaan obligasi dalam pemberdayaan wakaf uang. Dalam pengelolaan tersebut pemegang obligasi diwakili wali amanat (*trustee*) yang mewakili kepentingan pemegang obligasi atau sekuritas hutang di dalam atau di luar pengadilan.<sup>6</sup> Rancangan pengelolaan wakaf uang YBWSA termasuk modern, transparan, dan memberi ruang partisipasi *stakeholder* wakaf. Pentingnya partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan YBWSA, didasarkan alasan: (1) Keterlibatan *stakeholder* menjadi pilar *Good Corporate Governance* (GCG). (2) Wakaf merupakan amanat umat.<sup>7</sup>

*Ketiga*, dalam pengelolaan wakaf RS Roemani, keterlibatan masyarakat dinilai sudah cukup, karena keberadaan Muhammadiyah dianggap telah merepresentasikan berbagai kalangan di masyarakat, baik dari segi demografi, profesi, segmentasi dakwah, keilmuan, dan sebagainya.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup>Wawancara dengan Azhar Zainuri, Wakil Direktur II RSISA, 23 Juni 2012.

<sup>5</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 206.

<sup>6</sup>UU Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal Pasal 1 angka 30.

<sup>7</sup>Sebagaimana hasil wawancara dengan Azhar Zainuri, dan dipertegas Masyhudi, Direktur Utama RSISA, 23 Juli 2012. dan hasil wawancara dengan Didiek Ahmad Supadie, Sekretaris YBWSA, 11 Juni 2012.

<sup>8</sup>Wawancara dengan Bejo Paiman, Kepala TU Kantor Pengurus Daerah Muhammadiyah (PDM) Kota Semarang, 25 Mei 2012.

*Keempat*, fenomena keberhasilan pengelolaan wakaf di YBWSA dan MAS tidak bisa dilepaskan dari faktor kepemimpinan di lembaga tersebut. Kepemimpinan tidak terfokus pada satu figur saja, karena banyak tokoh yang memiliki kapasitas kepemimpinan dan berkontribusi dalam pengelolaan wakaf. Namun terdapat sisi menarik, di mana YBWSA dan Badan Pengelola Masjid Agung Semarang (BPMAS) dipimpin sosok yang sama. *Leadership* di kedua lembaga tersebut menuntun pengelolaan wakaf dijalankan sesuai visi organisasi. Peran kepemimpinan efektif mendorong penataan kelembagaan khususnya dalam partisipasi *stakeholder*. Dalam konteks perwakafan kedudukan YBWSA dan BPMAS berbeda, di mana YBWSA bertindak sebagai nazhir, dan BPMAS sebagai *mawqūf 'alayh*, tapi kepemimpinan di kedua lembaga memberi pengaruh berarti dan menjadi benang merah antara efektivitas kepemimpinan dan implikasinya bagi munculnya partisipasi *stakeholder* perwakafan di YBWSA dan BPMAS.

Kesadaran YBWSA sebagai nazhir memberi ruang partisipasi beriringan dengan munculnya kesadaran BPMAS akan haknya sebagai *mawqūf 'alayh*. Kesadaran tersebut mendorong BPMAS melakukan pengawasan dan pengalihan pengelolaan wakaf. Munculnya partisipasi *stakeholder* di YBWSA dan Masjid Agung Semarang (MAS) lahir dari perilaku manajemen yang tepat dalam membangun relasi dengan *stakeholder*. Kondisi organisasi seperti itu hanya terwujud oleh kepemimpinan yang efektif.

Adapun yang menjadi dasar partisipasi yang berasal dari *stakeholder* dikarenakan tiga alasan yaitu; alasan profesi, alasan keagamaan dan sosial, serta alasan pemenuhan hak. *Pertama*, partisipasi dapat terjadi karena dukungan dari profesi. Hal ini ditunjukkan oleh jurnalis yang mengangkat pemberitaan ke publik mengenai hilangnya wakaf MAS. Peran yang dilakukan bukan hanya mengadvokasi pengembalian wakaf masjid yang hilang, tetapi juga terlibat pengalihan pengelolaan. Skenario langkah yang dilakukan: (1) mendeskripsikan masalah yang terjadi; (2) memprediksikan *out put* yang akan dicapai; (3) menetapkan target utama bahwa wakaf MAS harus kembali.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Wawancara dengan Agus Fathuddin Yusuf, 25 Februari 2012.

*Kedua*, alasan keagamaan menjadi pemicu dominan yang memotivasi *stakeholder* berpartisipasi. *Stakeholder* adalah orang atau institusi yang beridentitaskan keislaman yang termotivasi oleh alasan agama. Nilai-nilai sosial juga memberi dorongan kepada *stakeholder* untuk berpartisipasi dengan menekankan seseorang peduli pada lingkungannya. Keduanya memberi inspirasi untuk meluruskan kesalahan, melakukan pengawasan, advokasi hilangnya wakaf MAS, dan mengalihkan pengelolaan wakaf.<sup>10</sup>

Partisipasi *stakeholder* yang dimotivasi faktor agama menunjukkan eksistensi agama berperan dalam kehidupan sosial. Selain dipahami sebagai sistem kepercayaan kepada Tuhan, agama juga dipahami sebagai sistem nilai. Agama membimbing masyarakat dalam menciptakan ketentraman dan kedamaian kehidupan sosial. Menurut Joseph S. Roucek fungsi kritik profetik pada agama sangat terkait dengan sistem pengendalian sosial (*social control*) di masyarakat.<sup>11</sup> Pengendalian sosial meliputi semua proses, baik yang direncanakan maupun tidak, mengajak, bersifat mendidik, atau memaksa masyarakat untuk mentaati kaidah dan nilai sosial yang berlaku.

*Ketiga*, alasan pemenuhan hak mendorong pasien Rumah Sakit Islam Sultan Agung (RSISA) untuk berpartisipasi dengan memberikan usulan dan saran kepada RSISA. Usulan yang diberikan dilakukan dengan menulis saran kepada rumah sakit. Pada kasus yang sama, *stakeholder* RSISA memberikan masukan perbaikan secara langsung, agar RSISA menjadi lembaga pelayanan publik yang berkomitmen menjaga kualitas pelayanan kepada masyarakat.<sup>12</sup>

### **Bentuk Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan**

Menurut Cohen dan Uphoff,<sup>13</sup> partisipasi dikelompokkan dalam: (1) pengambilan keputusan, (2) pelaksanaan, (3) pengambilan manfaat, dan (4) evaluasi/pengawasan. Dengan konsep Cohen dan Uphoff tersebut, partisipasi *stakeholder* perwakafan di Kota Semarang akan dilihat.

---

<sup>10</sup>Wawancara dengan Muhaimin, Wakil Sekretaris BPMAS, 21 Maret 2012.

<sup>11</sup>Soerjono Soekanto, *Sosiologi: Suatu Pengantar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), h. 205.

<sup>12</sup>Wawancara dengan H. Mashudi, 23 Juni 2012.

<sup>13</sup>Cohen, John dan Norman Uphoff, "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity", 1980, h. 8, diunduh Kamis, 7 Januari 2016 dari <https://www.researchgate.net/>.

## Rumah Sakit Roemani

Bentuk partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di RS Roemani akan dibahas dari beberapa perspektif, yakni wakif, *mawqūf 'alayh*, Pemerintah dan masyarakat.

*Pertama, wāqif.* *Wāqif* RS Roemani terlibat aktif merealisasikan pendirian rumah sakit yang tujuannya menyantuni anak yatim di Panti Asuhan Yatim (PAY). Setelah ikrar wakaf H. Roemani masih melakukan peran-peran dalam memajukan rumah sakit. Peran penting *wāqif* adalah keterlibatannya dalam pengambilan keputusan tentang rencana pembangunan rumah sakit. Keinginan *wāqif* selaras dengan program Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM). Hal tersebut menempatkan *wāqif* memiliki hak istimewa untuk terlibat secara material maupun non material, sehingga *wāqif* dapat memastikan peruntukan wakaf sesuai keinginannya. Peran pengawasan *stakeholder* merupakan tahap penting dalam manajemen lembaga wakaf.

Pemberian akses bagi *wāqif* dalam pengelolaan wakaf identik dengan posisi pemegang saham. Atas investasi yang dilakukan pemegang saham memperoleh *dividen* atau *capital gains*. Pola hubungan saling menguntungkan terjadi karena perusahaan telah mendapat modal (*capital*), dan sebagai kewajibannya harus memperhatikan investor selaku *stakeholder*.<sup>14</sup> Dalam perwakafan *wāqif* tidak mendapat imbalan materiil, maka sudah semestinya *wāqif* diberi akses berpartisipasi.

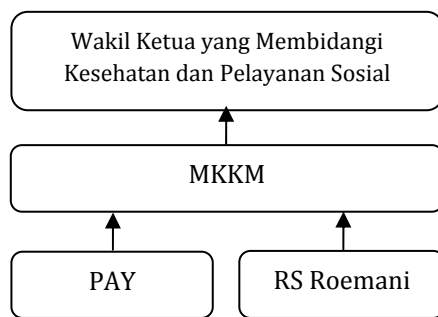
*Kedua, mawqūf 'alayh.* Meski terdapat pernyataan tidak ada keterlibatan PAY sebagai *mawqūf 'alayh* karena sudah ditangani Tim Manajemen RS Roemani melalui pembinaan lembaga di atasnya,<sup>15</sup> temuan penelitian menunjukkan terdapat keterlibatan tidak langsung *mawqūf 'alayh*. Hal ini dilakukan Majelis Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat (MKKM) yang membawahi PAY pada masa keputusan Muktamar Muhammadiyah ke-45. Pengurus MKKM sering mengajukan pertanyaan dan usulan kepada PDM dan manajemen RS Roemani mengenai hasil pengelolaan wakaf kepada PAY.

---

<sup>14</sup>Sony Warsono, *Corporate Governance Concept and Model: Preserving True Organization Welfare* (Yogyakarta: CGCG UGM, 2009), h. 32.

<sup>15</sup>Wawancara dengan Bejo Paiman, 25 Mei 2012.

Partisipasi MKKM merupakan bentuk partisipasi *stakeholder* dalam menyampaikan aspirasi PAY selaku *mawqūf 'alayh*. Partisipasi ini merupakan bentuk partisipasi tidak langsung, karena PAY tidak mengajukan aspirasi langsung kepada PDM atau manajemen, melainkan diwakili MKKM yang menjadi *leading sector* pengelolaan PAY. Partisipasi tidak langsung PAY memungkinkan karena adanya hubungan koordinatif dengan RS Roemani, yang keduanya berada di bawah koordinasi MKKM. Hal ini sesuai keputusan Muktamar Muhammadiyah ke-45 tahun 2005:



Namun, pada periode keputusan Muktamar ke-46 di Yogyakarta tahun 2010, rumah sakit sebagai Amal Usaha Muhammadiyah berada dalam koordinasi Majelis Pelayanan Kesehatan (MPK). Sementara MPK berada di bawah Wakil Ketua Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM) bidang kesehatan. Sedangkan PAY berada di bawah Majelis Pelayanan Sosial (MPS). MPS sendiri di bawah Wakil Ketua PDM bidang sosial. Struktur organisasi ini menyebabkan hubungan RS Roemani dan PAY terpisah sesuai bidang lembaga yang menanganinya. Keputusan Muktamar Muhammadiyah ke-46 sama dengan Keputusan Muktamar ke-44 dalam hal pemisahan pengelolaan dua amal usaha di atas.<sup>16</sup>

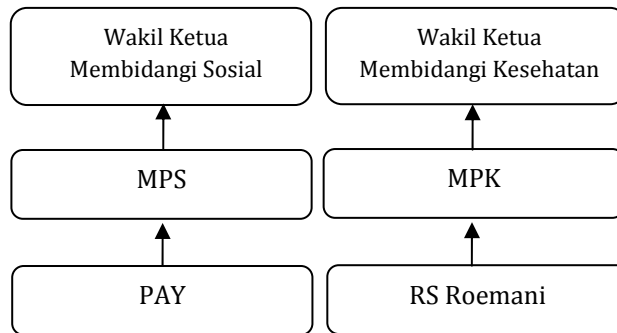
Struktur organisasi PAY dan RS Roemani memperlihatkan kedua lembaga tidak mempunyai hubungan koordinatif, sehingga tidak ada partisipasi langsung PAY. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan struktur organisasi

---

<sup>16</sup>Wawancara dengan Wartono, Ketua Majelis Pelayanan Sosial PDM Kota Semarang. 14 April 2012 dan 1 November 2012.



Muhammadiyah di tingkat PDM berpengaruh terhadap partisipasi *stakeholder*. Pada saat struktur organisasi RS Roemani dan PAY masih menyatu di bawah koordinasi MKKM, memungkinkan munculnya partisipasi *mawqūf 'alayh*. Tetapi pada saat struktur organisasi keduanya dipisahkan, kesempatan melakukan partisipasi menjadi kecil atau tidak ada.



*Ketiga*, Pemerintah. Sebagai lembaga pelayanan kesehatan, RS Roemani memiliki hubungan koordinatif dengan Kementerian Kesehatan. Namun dalam pengelolaan wakaf RS Roemani hubungan itu tidak berjalan.<sup>17</sup> Kementerian Agama tidak pernah terlibat pembinaan maupun pengawasan wakaf RS Roemani. Peran pasif Kemenag karena interaksi kedua lembaga sangat rendah. Di samping itu hubungan koordinasi juga ditentukan oleh adanya bantuan finansial. Lembaga wakaf yang tidak mendapat bantuan Pemerintah, tidak akan melaporkan kepada Kementerian Agama. RS Roemani termasuk lembaga wakaf yang tidak mendapat bantuan finansial. Rendahnya interaksi mengakibatkan lemahnya partisipasi Pemerintah.

*Keempat*, masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan terbatas pada pemanfaatan rumah sakit. Sedang dalam partisipasi lain masyarakat tidak terlibat. Hal ini karena Muhammadiyah sebagai organisasi massa dinilai sudah merepresentasikan keberadaan masyarakat baik pada aspek demografi, profesi, segmentasi dakwah, maupun keilmuan.<sup>18</sup>

<sup>17</sup>Wawancara dengan Bejo Paiman, 25 Mei 2012.

<sup>18</sup>*Ibid.*

### **Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung (YBWSA)**

Partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf di YBWSA meliputi: *Pertama, wāqif*; Partisipasi *wāqif* dalam pengelolaan wakaf tanah di YBWSA dilakukan dalam bentuk penyerahan harta wakaf. Sedang dalam bentuk partisipasi yang lain *wāqif* tidak melakukannya, karena *wāqif* YBWSA sudah meninggal dunia.<sup>19</sup>

*Kedua, mawqūf ‘alayh* atau masyarakat. *Mawqūf ‘alayh* melakukan partisipasi beberapa bentuk pemanfaatan dan pemberian masukan dalam pengelolaan wakaf. Dalam hal keterlibatan dalam pemanfaatan hasil wakaf manfaat Rumah Sakit Islam Sultan Agung (RSISA) dirasakan terutama bagi masyarakat tidak mampu. RSISA yang berada di bawah naungan YBWSA merupakan rumah sakit swasta terbesar di Indonesia yang memberikan pelayanan gratis pada fakir miskin, yang pada tahun 2012 mencapai 100 tempat tidur rawat inap. *Selain itu mawqūf ‘alayh* atau masyarakat berpartisipasi memberi masukan atau usulan kepada YBWSA berkaitan dengan peningkatan layanan RSISA. Masyarakat memberikan masukan dalam bentuk penyampaian langsung secara lisan kepada manajemen RSISA. Bentuk partisipasi lain dengan menyampaikan surat ke kotak saran.

*Ketiga, Pemerintah.* Pemerintah direpresentasikan Badan Wakaf Indonesia (BWI) berperan: (1) Memberikan arahan kepada YBWSA tentang pengelolaan wakaf yang sesuai regulasi. (2) BWI meminta YBWSA melaporkan setiap tahun pengelolaan aset dan keuangan wakaf. Pembuatan laporan juga didasarkan inisiatif YBWSA.<sup>20</sup>

### **Masjid Agung Semarang (MAS)**

Partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf *bandha* MAS meliputi: partisipasi masyarakat, *mawqūf ‘alayh* dan Pemerintah. *Pertama*, masyarakat. Contoh paling menarik dan konkret dari partisipasi pengawasan dan gugatan pengelolaan wakaf, ditunjukkan oleh peristiwa yang terkait dengan wakaf MAS. *Kedua*, partisipasi masyarakat dan *mawqūf ‘alayh* dalam pengawasan

---

<sup>19</sup>Wawancara dengan Didiek Ahmad Supadie, 11 Juni 2012.

<sup>20</sup>Wawancara dengan Didiek Ahmad Supadie, 23 Juni 2012.

dan gugatan dilakukan dalam dua tahap, yakni tahap pengembalian dan tahap pengalihan pengelolaan.

### ***Tahap Pengembalian Wakaf Bandha MAS***

Hilangnya wakaf MAS seluas 119,127 Ha memicu kemarahan umat Islam Kota Semarang. Kasus itu menuai reaksi masyarakat melakukan gugatan. Partisipasi masyarakat dalam merespon hilangnya wakaf MAS termanifestasi dalam kerjasama antara kelompok yang memiliki visi sama dalam pengembalian wakaf dengan melakukan konsolidasi dan aksi-aksi massa.

Tukar guling wakaf MAS dengan tanah di Kabupaten Demak ternyata fiktif, berupa lahan rawan *rob* (pasang air), dan tanah tidak produktif. Karena itu disarankan menempuh dua pilihan, yaitu pembatalan perjanjian atau penjadwalan ulang. Namun tukar guling tetap berlanjut, padahal belum ada penyelesaian oleh PT Sambirejo. Berikutnya Departemen Agama membentuk Tim Terpadu untuk menyelesaikan kasus tersebut. Badan Koordinasi Stabilitas Nasional Daerah (Bakorstanasda) Jateng dan Daerah Istimewa Yogyakarta mengamankan dan menertibkan tanah eks wakaf MAS yang dikuasai PT Sambirejo atau yang dipindahtangankan ke pihak lain. Tim Terpadu berhasil mendata tanah di Demak 66,2 Ha dan tanah di Semarang 51,79 Ha. Akhirnya dihasilkan kesepakatan pembagian eks wakaf di Semarang; Badan Kesejahteraan Masjid (BKM) 75% dan Tjipto Siswoyo pemilik PT Sambirejo 25%. Namun Tjipto tidak menyerahkan wakaf yang dikuasai. Dalam sidang DPRD tentang penyelesaian wakaf MAS, Tjipto berkelit dan menegaskan penukaran tanah PT Sambirejo sah yang dikuatkan Pengadilan Negeri Semarang dan Pengadilan Tinggi Jawa Tengah.<sup>21</sup> Atas kejadian tersebut tokoh Islam dan masyarakat menuntut pengembalian wakaf yang diawali dengan rapat-rapat di masjid. Mereka prihatin apabila advokasi hanya melalui jalur hukum dikhawatirkan akan kandas.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>Ismawati, *Penyelesaian Sengketa Tanah Wakaf: Studi Terhadap Tanah Wakaf Masjid Agung Semarang*, (Semarang: Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro), 2007, h. 74, 79, 86-87.

<sup>22</sup>Wawancara dengan Abdul Wahid, 18 Maret 2011.

Kekalahan BKM dalam menggugat wakaf MAS melalui jalur hukum mendorong Majelis Ulama Indonesia (MUI) Jawa Tengah melakukan konsolidasi dengan berbagai pihak. Salah satu *moment* penting adalah rapat 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 menyepakati perlunya strategi lain dalam mengadvokasi wakaf MAS setelah upaya hukum gagal.<sup>23</sup>

Kasus hilangnya wakaf MAS diangkat sebagai *head line* di Suara Merdeka satu tahun penuh. Pemberitaan bertujuan *ngompori* masyarakat agar bertindak dan terbukti efektif. Masyarakat Kota Semarang terutama Kauman antusias berpartisipasi dalam demonstrasi-demonstrasi menuntut pengembalian wakaf MAS.

Tokoh masyarakat dalam mengadvokasi tanah wakaf MAS, melakukan berbagai upaya baik yang bersifat konsolidasi politis dengan supra struktur, maupun mobilisasi masyarakat untuk bersinergi dalam menghadapi Tjipto. Upaya-upaya tersebut dilakukan karena menurut KH. Achmad Darodji,<sup>24</sup> kasus hilangnya wakaf MAS sangat rumit. Kuncinya ada pada sosok Tjipto yang dinilai licin.

Tokoh pemuda terlibat langsung dalam pengembalian wakaf MAS. Mereka memobilisasi masyarakat dan terlibat dalam demonstrasi yang menuntut Tjipto mengembalikan wakaf MAS. Salah satu tokoh itu Muhaimin, pemuda Kauman yang aktif di Ikatan Remaja Masjid Kauman tahun 2000-an. Ia terpanggil untuk mengambil peran karena tidak rela tanah wakaf MAS hilang. Tokoh pemuda lain yang juga berperan misalnya Istajib, Karding dan Hamad Ma'sum.<sup>25</sup>

Demonstrasi ribuan orang diikuti beberapa ormas (Ikatan Remaja Masjid Kauman, Forum Masyarakat Peduli *Bandha* Masjid Agung, Banser, Pagar Nusa, dan lainnya). Situasinya mencekam hingga setelah ibu kandungnya

---

<sup>23</sup>Wawancara dengan Abdul Wahid, 18 Maret 2011 dan dengan KH. Ali Mufiz, 15 Mei 2012.

<sup>24</sup>Agus Fathuddin Yusuf, *Melacak Bondo Masjid yang Hilang* (Semarang: Aneka Ilmu, 2000), h. 37.

<sup>25</sup>Wawancara dengan Abdul Wahid, 18 Maret 2011.

menasihati, akhirnya Tjipto bersikap lunak. Demikianlah, aksi-aksi rakyat serta pemuda Kauman telah menjelma menjadi *people power* yang membuat Tjipto bersedia menyerahkan wakaf MAS di depan jamaah pada 24 Desember 1999.

Selain masyarakat, muncul pula figur-figur yang berperan dalam pengembalian wakaf MAS. Figur itu seperti KH. Ali Mufiz sebagai Ketua MUI Jawa Tengah. Perannya dalam Tim Terpadu sangat menentukan. Ia selalu mematahkan argumentasi Tjipto yang alot. Pengembalian wakaf merupakan momen kerjasama antar masyarakat dan Pemerintah. Koalisi antara umat, tokoh masyarakat, dan birokrasi tersebut ibarat pepatah Jawa *tumbu oleh tutup*.<sup>26</sup>

Adapun peran *stakeholder* dalam bentuk pengawasan pengelolaan wakaf *Bandha* MAS, juga dilakukan dalam bentuk pengawasan kepada nazhir. Partisipasi dijalankan tokoh masyarakat yang menaruh perhatian pada nasib wakaf MAS. Nama seperti KH. Haris Shodaqoh, KH. Ali Mufiz, dan KH. Chabib Toha adalah tokoh-tokoh kunci yang terlibat dalam pengawasan dalam bentuk penyampaian aspirasi dan kritik dalam forum-forum pertemuan BKM dan MAS.

Tokoh-tokoh masyarakat menyampaikan teguran kepada BKM selaku nazhir. Partisipasi *stakeholder* dalam pengawasan juga dilakukan MAS yang mengajukan surat kepada BKM berupa pertanyaan pengelolaan aset wakaf, misalnya terkait pembebasan jalan di lokasi Jl. Soekarno Hatta menuju Masjid Agung Jawa Tengah (MAJT). Pengawasan terhadap BKM juga dilaksanakan menggunakan media massa. Penggunaan media publik dalam hal pengawasan wakaf MAS dirasakan efektif karena resonansinya di masyarakat.<sup>27</sup>

Partisipasi *stakeholder* juga dilakukan dalam proses pengalihan pengelolaan wakaf *Bandha* MAS dilakukan dalam bentuk "kudeta" atas ketakmiran MAS dan gugatan pengalihan pengelolaan wakaf. Pada tahap "Kudeta"<sup>28</sup>, pengelolaan MAS sebelum tahun 2000 yang dilakukan Yayasan Masjid Agung Semarang (YMAS) yang *nota bene* pegawai Departemen Agama berjalan tidak

---

<sup>26</sup>Wawancara dengan Muhaimin, 21 Maret 2012.

<sup>27</sup>Wawancara dengan Abdul Wahid, 18 Maret 2011.

<sup>28</sup>Istilah kudeta disampaikan Sekretaris BPMAS Muhaimin. Istilah dipakai karena dalam aksi itu terjadi perebutan MAS yang sebelumnya dipegang YMAS.

efektif. Ketakmiran dinilai hanya melakukan rutinitas dan tidak ada transparansi keuangan. Berawal dari kondisi itu muncul ide membentuk Badan Pengelola Masjid Agung Semarang (BPMAS) yang tujuannya memakmurkan MAS. Namun karena MAS masih dalam penguasaan Yayasan Masjid Agung Semarang (YMAS), maka untuk melakukan perombakan hanya bisa dilakukan dengan penggantian takmir. Aksi “kudeta” dilakukan tahun 2000 oleh masyarakat terhadap YMAS dengan menduduki MAS dan menguasai kotak amal. Posisi kotak amal menjadi penting karena akan mengungkap keterbukaan pengelolaan MAS. Setelah secara *de facto* MAS dikuasai masyarakat Kauman, mereka meminta legitimasi dari Walikota Semarang yang mengeluarkan SK tentang BPMAS.<sup>29</sup>

### ***Tahap Pengalihan Pengelolaan***

Pada tahap ini, para tokoh Muslim merasa prihatin hingga tahun 2010 (11 tahun) tanah wakaf MAS yang dikuasai BKM tidak dikelola secara baik, akibatnya MAS tidak pernah mendapat uang sepeserpun selain SPBU.<sup>30</sup> Ini merupakan ironi karena MAS tidak pernah mendapat hasil pengelolaan wakaf yang menjadi miliknya.

Pengalihan pengelolaan merupakan solusi dalam menyikapi permasalahan wakaf MAS. Menurut BPMAS akar persoalan berujung pada Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 92/1962. BPMAS dan tokoh masyarakat pernah menghadap Menteri Agama pada tiga periode; Said Aqil Munawwar, Maftuh Basyuni, dan Suryadharna Ali agar KMA yang menetapkan BKM sebagai nashir dicabut. Pada perkembangan berikutnya BPMAS tidak menuntut pencabutan KMA dan mempermasalahkan kenazhiran BKM, melainkan menuntut dilibatkan dalam pengelolaan wakaf.

Sebelum pengalihan ratusan Jamaah Peduli Tanah Wakaf *Bandha* MAS berdemonstrasi. Mereka terdiri dari Remaja MAS, Remaja MAJT, Remaja Masjid Kranggan, dan masyarakat sekitar Kauman. Demonstrasi menuntut wakaf yang dikuasai BKM dikembalikan dan pengelolaannya dialihkan ke

---

<sup>29</sup>*Suara Merdeka*, Sabtu, 19 April 2003.

<sup>30</sup>Wawancara dengan Muhaimin dikuatkan KH. Ali Mufiz, Wawancara, 15 Mei 2012.

BPMAS. Tuntutan tersebut membuat BKM menyerahkan pengelolaan wakaf kepada BPMAS.<sup>31</sup> Peran lain *stakeholder* adalah mengadvokasi penggunaan wakaf MAS untuk Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) milik mantan Walikota, sekaligus melakukan pembelian terhadap SPBU tersebut.

*Kedua, mawqūf 'alayh.* Partisipasi *mawqūf 'alayh* terlihat dalam usaha produktivitas wakaf meliputi: a) SPBU; Pengelolaan SPBU setiap bulan menghasilkan laba Rp 50 juta. Tahun 2007-2010 BPMAS menetapkan 40% untuk penambahan modal SPBU, 40% MAS, dan 20% mensubsidi masjid-masjid. Ketika BPMAS membeli Hotel Bojong dan tanah Rp 3.5 milyar, pembagian diubah 40% untuk SPBU, dan 60% melunasi pembelian hotel. Area direncanakan untuk Islamic Center mini, majelis taklim, dan toko. b) Pembangunan Pasar Induk Agro Mas; *Mawqūf 'alayh* ikut merencanakan pembangunan Pasar Induk Agro Mas yang dibangun di atas wakaf MAS.<sup>32</sup> Untuk membangun pasar tersebut Ketua BKM Pusat telah menyerahkan kewenangan kepada investor. Rencana pengelolaan Pasar Agro Mas merupakan pola pengelolaan wakaf dengan model kemitraan. c) Menyewakan area wakaf di dekat SPBU berupa pertokoan produktif.

*Ketiga, Pemerintah.* Terdapat kerancuan kedudukan unsur Pemerintah dalam pembinaan dan pengawasan wakaf MAS, yang mengakibatkan pengelolaan wakaf tidak optimal. Dalam hal ini apakah BKM Kota Semarang bertindak sebagai nazhir atukah representasi Pemerintah. Di sini muncul *vested interest* karena satu lembaga memiliki dua jabatan sekaligus sebagai eksekutor sekaligus pengawas.

Menurut BKM Kota Semarang lembaga ini melakukan pengelolaan wakaf berupa; menjaga wakaf bersama penegak hukum. BKM juga memberdayakan wakaf melalui; 1) Merintis kerjasama dengan Wisata Bahari Lamongan (WBL) untuk pemberdayaan wakaf di Semarang di dekat pantai, 2) Menyewakan wakaf

---

<sup>31</sup>*Suara Merdeka*, Rabu, 25 Mei 2011.

<sup>32</sup>Pasar Agro Mas adalah proyek pemberdayaan wakaf MAS di atas wakaf seluas 3 Ha. Proyek ini tidak didesain sebagai pasar tradisional, tetapi dijadikan grosir buah, sayuran dan hasil pertanian skala besar yang menampung 700 pedagang. Sebagaimana hasil wawancara dengan KH. Ali Mufiz, 15 Mei 2012.

sawah di Demak, dan 3) Merencanakan Pasar Agro Mas. Di samping itu BKM menyampaikan ide *istبدال al-waqf* tanah tidak produktif untuk pendirian Ruko.

BKM juga berperan dalam pengalihan pengelolaan wakaf MAS. Menurut BKM,<sup>33</sup> pengalihan kepada BPMAS merupakan komitmen BKM dalam memberikan ruang partisipasi *stakeholder*. Partisipasi Pemerintah dalam wakaf MAS juga dilakukan lembaga lain saat advokasi pengembalian wakaf MAS. Lembaga Pemerintah seperti Kodam, Polda, Kemenag terlibat upaya pengembalian wakaf MAS.

## **Analisis Bentuk Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan**

### **Bentuk Partisipasi**

Bentuk partisipasi apabila dikonfirmasi pendapat Cohen dan Uphoff dikelompokkan dalam:<sup>34</sup> pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengambilan manfaat, dan pengawasan.

*Pertama*, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Di MAS *mawqūf 'alayh*, Pemerintah, dan masyarakat, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan pengembalian wakaf, pengalihan pengelolaan, pengembangan, pengelolaan SPBU, dan pembangunan Pasar Induk Agromas. Di RS Roemani *wāqif* melakukan partisipasi material dan non material. Partisipasi non material berupa penyampaian usul pengembangan rumah sakit. Sedang partisipasi material dalam pemberian subsidi pengelolaan rumah sakit.

*Kedua*, partisipasi pelaksanaan program; Partisipasi pelaksanaan program dilakukan BPMAS secara langsung setelah pengalihan meliputi; pengelolaan SPBU, pengembangan wakaf berupa pembelian Hotel Bojong, perintisan Pasar Induk Agro Mas, dan lain-lain. Partisipasi *stakeholder* tidak tergambar di YBWSA. Sementara itu di RS Roemani *wāqif* berpartisipasi dalam pelaksanaan program.

*Ketiga*, partisipasi pengambilan manfaat. Partisipasi pengambilan manfaat adalah yang paling tinggi yang dilakukan *mawqūf 'alayh* dan masyarakat.

---

<sup>33</sup>Wawancara dengan Taufik Rahman, Kepala Kantor Kemenag Kota Semarang *ex officio* Ketua Umum BKM Kota Semarang, 26 Maret 2012.

<sup>34</sup>John Cohen dan Norman Uphoff, "Participation's Place..." h. 8.



Partisipasi pengambilan manfaat dilakukan di semua lembaga wakaf dalam bentuk: a) PAY berpartisipasi dalam pemanfaatan hasil pengelolaan rumah sakit, b) *Stakeholder* memanfaatkan fasilitas pendidikan dan kesehatan di YBWSA, c) *Stakeholder* MAS bukan hanya memanfaatkan hasil, tetapi juga berperan dalam pendistribusian hasil pengelolaan wakaf seperti SPBU.

**Tabel 1.**  
**Bentuk Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan**

Lembaga Wakaf	<i>Stakeholder</i>	Partisipasi					
		Pengambilan Keputusan	Pelaksanaan Program	Pengawasan	Policy Lembaga	Langsung/ Tidak	Pengambilan Manfaat
RS Roemani	<i>Wāqif</i>	√	√	√	√	L	×
	<i>Mawqūf 'alayh</i>	×	×	√	×	TL	√
	Pemerintah	×	×	×	×	×	×
	Masyarakat	×	×	×	×	×	×
YBWSA	<i>Wāqif</i>	×	×	×	×	×	×
	<i>Mawqūf 'alayh</i>	×	×	√	×	L	√
	Pemerintah	×	×	√	√	L	×
	Masyarakat	×	×	√	×	L	×
MAS	<i>Wāqif</i>	×	×	×	×	×	×
	<i>Mawqūf 'alayh</i>	√	√	√	×	L	√
	Pemerintah	√	×	√	×	L	×
	Masyarakat	√	×	√	×	L/TL	×

*Keempat*, partisipasi dalam pengawasan. Partisipasi pengawasan bertujuan mengetahui kesesuaian program dengan rencana yang ditetapkan. Bentuk partisipasi pengawasan di lembaga wakaf: a) *Wāqif* memastikan peruntukan benda wakaf. Tindakan *wāqif* ini merupakan bentuk pengawasan (*controlling*) terhadap nazhir dalam memastikan apa yang ia dermakan sudah sesuai dengan maksud atau tujuan dia berwakaf atau tidak; b) Penyampaian pertanyaan kepada nazhir. Pengajuan pertanyaan merupakan partisipasi aktif *stakeholder* kepada nazhir tentang pengelolaan wakaf yang tidak efektif.

Partisipasi ini dilakukan *mawqūf ‘alayh* kepada BKM. Hal sama dilakukan MKKM yang mengajukan pertanyaan distribusi hasil wakaf. c) Penyampaian protes kepada nazhir. *Mawqūf ‘alayh* dan masyarakat mengajukan protes atau tuntutan pengelolaan wakaf dalam aksi-aksi demonstrasi. Partisipasi dalam bentuk protes dan demonstrasi dikategorikan Dusseldorp seperti dikutip Georg E. Frerks,<sup>35</sup> sebagai partisipasi dalam bentuk aksi social; d) Pemberian saran dan kritik, seperti dilakukan pasien atau keluarganya terhadap pengelolaan RS di YBWSA untuk mendapatkan layanan secara baik; e) Permintaan laporan pengelolaan, seperti dilakukan BWI kepada YBWSA. Permintaan laporan dilakukan secara berkala setiap tahun.

### **Inisiatif Partisipasi**

Partisipasi *stakeholder* yang inisiatifnya lebih didominasi *stakeholder* membuktikan tata kelola organisasi wakaf belum sepenuhnya baik. Terlebih karena nazhir tidak memberi ruang partisipasi dalam pengelolaan wakaf. Meski begitu ada juga lembaga wakaf yang menyadari pentingnya partisipasi *stakeholder*, misalnya YBWSA menetapkan sistem organisasi yang membuka ruang partisipasi. YBWSA secara eksplisit menegaskan perlu adanya keterlibatan *stakeholder* wakaf dalam bentuk: a) Memberikan peluang dan kooperatif terhadap pengawasan BWI; b) Menetapkan pelibatan *stakeholder* dan konsep wali amanat pengelolaan wakaf uang; c) Ada kesadaran bahwa keterlibatan *stakeholder* merupakan perwujudan GCG, dan wakaf merupakan amanat sehingga publik perlu diberi akses.

### **Sifat Partisipasi Langsung dan Tidak Langsung**

Sifat partisipasi *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Partisipasi jenis pertama dilakukan *stakeholder* secara langsung dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Partisipasi langsung lebih banyak dilakukan daripada partisipasi tidak langsung. Partisipasi langsung meliputi: a) Pengambilan keputusan, sebagaimana dilaku-

---

<sup>35</sup>Georg E. Frerks, *Participation in Development Activities at the Local Level: Case Studies From a Sri Lankan Village* (Islamabad, Pakistan: Barqsons (Pvt) ltd), 1991, h. 180-185.

kan *wāqif* di RS Roemani; b) Pelaksanaan pengelolaan wakaf sebagaimana dilakukan *mawqūf 'alayh* di MAS; c) Pengambilan manfaat oleh *mawqūf 'alayh* di tiga lembaga wakaf; d) Pengawasan pengelolaan oleh BWI terhadap nazhir YBWSA, dan *mawqūf 'alayh* (BPMAS) terhadap BKM Kota Semarang.

Partisipasi tidak langsung dilakukan melalui perantara pihak lain atas nama *stakeholder* bersangkutan. Partisipasi ini dilakukan MKKM yang membawahi *mawqūf 'alayh* (PAY) dengan mengajukan usulan tentang kontribusi hasil wakaf. Berkaitan dengan partisipasi tidak langsung muncul kritikan dari Hamdi dan Goethert,<sup>36</sup> bahwa partisipasi *stakeholder* dalam pengambilan keputusan dan penyerahan tanggung-jawab yang dilakukan secara tidak langsung (*indirect*) sama dengan tidak ada partisipasi.

### **Identifikasi *Stakeholder***

Partisipasi di tiga lembaga wakaf dapat dianalisis dari perspektif kepentingan, kekuatan, dan koalisi *stakeholder*.

*Pertama*, kepentingan *stakeholder*. Kepentingan tiap *stakeholder* merupakan karakteristik yang khas, menjadi pusat perhatian, dan yang mereka inginkan dalam hubungan dengan organisasi.<sup>37</sup> Di antaranya: a) dilihat dari perspektif *wāqif*. Partisipasi yang dilakukan *wāqif* terutama di RS Roemani tampak adanya kepentingan *wāqif* yang memastikan tujuan wakaf dapat terealisasi; b) dilihat dari *mawqūf 'alayh*. Partisipasi paling aktif dan menyeluruh dari *stakeholder* dilakukan *mawqūf 'alayh*. Partisipasi membuktikan bahwa mereka memiliki kepentingan besar, yakni memperoleh hasil wakaf, memastikan wakaf dikelola dengan benar, mengupayakan wakaf terjaga eksistensinya, dan melakukan pengawasan; c) Pemerintah; kepentingan Pemerintah dapat diketahui dari motif utama regulasi wakaf, yaitu meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan penguatan masyarakat sipil dengan memanfaatkan sumber alternatif potensial dari masyarakat.<sup>38</sup> Kepentingan Pemerintah atas opsi kesejahteraan sosial mem-

---

<sup>36</sup>N. Hamdi dan Goethert R., *Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice*, (Chichester, England: John Wiley & Sons, Ltd), 1997, h. 66.

<sup>37</sup>Sony Warsono, et.al., *Corporate Governance Concept and Model: Preserving True Organization Welfare* (Yogyakarta: CGCG UGM, 2009), h. 39.

<sup>38</sup>Tuti A. Najib dan Ridwan al-Makassary, *Wakaf, Tuhan, dan Agenda Kemanusiaan* (Jakarta: CSRC UIN Syahid, 2006), h. 89.

pengaruhi kebijakan bidang perwakafan. Pengawasan BWI bertujuan memastikan wakaf dikelola secara optimal, dengan menekankan profesionalisme, transparan, dan akuntabel; d) Masyarakat; pada wakaf yang spesifik, masyarakat tidak memiliki kepentingan langsung, sedang yang peruntukannya umum, masyarakat sebagai *mawqūf'alayh*.

*Kedua, kekuatan stakeholder.* Partisipasi perwakafan menunjukkan eksistensi *stakeholder* sebagai entitas yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi lembaga wakaf dalam mengambil keputusan. Di antaranya: a) dilihat dari perspektif Pemerintah (BWI); Pemerintah memiliki *political power* sehingga dapat mengarahkan pengelolaan dan mempengaruhi lembaga wakaf, seperti Kodam Diponegoro yang mendukung pengembalian wakaf MAS. Demikian dengan Walikota Semarang yang memberi legitimasi BPMAS. Kekuatan Pemerintah dilakukan dengan menggunakan kekuatan politik melalui legislasi, regulasi, dan tuntutan hukum;<sup>39</sup> b) Masyarakat; Masyarakat memiliki kekuatan politik dengan mendorong Pemerintah menggunakan kekuatannya melalui penetapan regulasi. Kekuatan masyarakat juga diwujudkan melalui demonstrasi yang mendesak Pemerintah mengambil sikap atas wakaf MAS. Masyarakat mendesak Walikota memberi legitimasi BPMAS; c) *Mawqūf'alayh*. Pihak ini bersama masyarakat mendesak Pemerintah melakukan pengembalian wakaf MAS. Demikian juga *mawqūf'alayh* mendesak Pemerintah dan nazhir untuk melakukan pengalihan pengelolaan.

*Ketiga, koalisi stakeholder.* Partisipasi ada yang bentuknya tunggal dan bersinergi/koalisi. Partisipasi tunggal efektivitasnya lebih rendah daripada koalisi, karena partisipasi tunggal kurang memberi tekanan politis. Namun, ada pula partisipasi *stakeholder* yang meski tunggal tetapi memiliki efektivitas tinggi, seperti pengawasan BWI terhadap YBWSA. Partisipasi *stakeholder* bersinergi disebut *partnership* diantara *stakeholder*. Adanya *partnership* antar *stakeholder* mendukung terbangunnya *good governance* lembaga.<sup>40</sup>

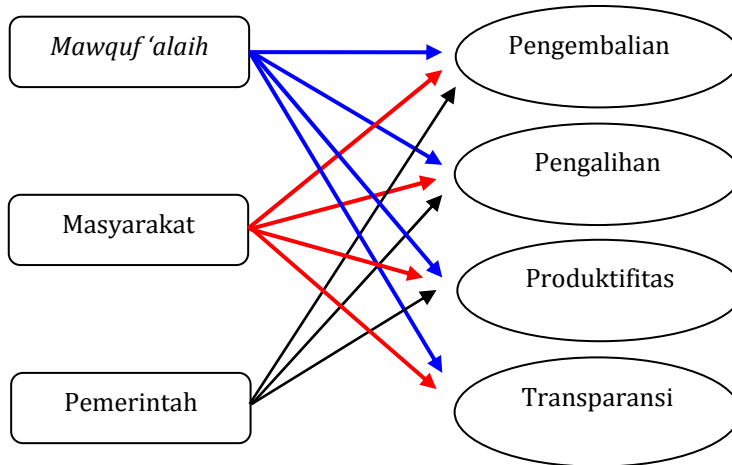
Koalisi *stakeholder* perwakafan tidak terjadi di seluruh lembaga atau proses pengelolaan, melainkan hanya pada sebagian *stakeholder* dan kasuistik

---

<sup>39</sup>Sony Warsono, et.al., *Corporate Governance Concept and Model...* h. 40.

<sup>40</sup>Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance...*, h. 25.

yaitu; pada tuntutan pengembalian dan pengalihan wakaf MAS dan melibatkan *mawqūf 'alayh*, Pemerintah, dan masyarakat. Koalisi terjadi karena kepentingan *stakeholder* selaras: a) wakaf MAS dapat kembali, b) wakaf MAS produktif, dan c) nazhir transparan. Kepentingan bersama sebagai dasar koalisi *stakeholder* dapat digambarkan:



### Tingkat Partisipasi

Partisipasi *stakeholder* perwakafan di tiga lembaga wakaf merentang pada tingkatan *Degree of Tokenism* (tingkatan penghargaan) hingga *Degree of Citizen Power* (tingkatan kekuatan masyarakat). Tingkat partisipasi *Stakeholder* di RS Roemani, YBWSA, dan MAS dapat dilihat dalam gambar halaman 22.

Partisipasi *stakeholder* di tiga lembaga wakaf memperlihatkan adanya kepedulian dalam pengelolaan wakaf. Namun eksistensi partisipasi tidak hanya diukur dari keterlibatan masyarakat dalam proses penetapan atau pelaksanaan kebijakan oleh pemegang kekuasaan, tetapi ditunjukkan oleh hasil akhir yang dicapai berupa kuasa masyarakat untuk mengelola kebijakan publik.

Gambar 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, tetapi partisipasi belum ada jaminan untuk dilaksanakan, karena keputusan tetap berada di tangan lembaga wakaf atau nazhir sebagai pemegang otoritas. Dengan demikian partisipasi *stakeholder* dalam derajat ini masih bersifat semu, karena partisipasi yang mereka lakukan belum berimplikasi pada adanya kuasa *stakeholder* untuk mengarahkan kebijakan pengelolaan wakaf.

Degrees of Citizen (Stakeholder) Power	Citizen/ stakeholder control	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Mawqūf 'alayh</i> (BPMAS) secara politik dan administratif mengarahkan kebijakan pengelolaan wakaf.</li> <li>- <i>Wāqif</i> RS Roemani berwenang mengarahkan pengelolaan wakaf</li> <li>- BWI mengawasi wakaf YBWSA</li> </ul>
	delegated power	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Mawqūf 'alayh</i> (BPMAS) diberi kewenangan mengelola wakaf MAS.</li> <li>- <i>Wāqif</i> RS Roemani diberi kewenangan mengelola wakaf.</li> </ul>
	partnership	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Mawqūf 'alayh</i> (BPMAS) sebagai mitra nazhir (BKM) mengelola wakaf MAS</li> <li>- <i>Wāqif</i> RS Roemani berperan sebagai mitra dalam mengelola wakaf.</li> </ul>
Degrees of Tokenism	placation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manajemen RS Roemani mengakomodasi aspirasi <i>Mawqūf 'alayh</i>. Penentu kebijakan di tangan PDM.</li> <li>- YBWSA mendapat masukan <i>Mawqūf 'alayh</i> pentingnya peningkatan layanan.</li> </ul>
	consultation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PDM dan manajemen RS Roemani melakukan rapat-rapat dengan <i>Mawqūf 'alayh</i> tentang pengelolaan RS.</li> </ul>
	informing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RS Roemani dan YBWSA menginformasikan laporan audit yang dibuat auditor internal dan eksternal.</li> </ul>

Pada derajat berikutnya *Degree of Citizen (Stakeholder) Power* partisipasi terjadi di semua lembaga wakaf secara variatif, di mana pada tangga *Partnership* dan *Delegated Power* partisipasi terjadi di RS Roemani dan MAS. Kemudian di tangga *Citizen (Stakeholder) Control* partisipasi terjadi di ketiga lembaga wakaf.

Kemungkinan mengapa partisipasi di RS Roemani dan YBWSA dapat terjadi pada tangga *Partnership* dan *Delegated Power* dikarenakan: Pertama, pada wakaf RS Roemani *wāqif* adalah pihak yang memiliki peran dominan, karena itu wajar apabila pihak PDM memberi *privilege* kepada *wāqif* terlibat dalam perencanaan dan mengarahkan kebijakan realisasi pembangunan RS Roemani. Kedua, BPMAS dalam pengelolaan wakaf MAS sebagai representasi *mawqūf ‘alayh* selain mendapat legitimasi Pemerintah Kota Semarang juga memperoleh dukungan tokoh Islam dan masyarakat. Kedudukan BPMAS yang kuat akhirnya ‘memaksa’ BKM menyerahkan hak pengelolaan sebagian wakaf MAS.

*Stakeholder* dalam derajat ini memiliki kedudukan sejajar sebagai mitra dalam mengelola wakaf seperti dilakukan BPMAS dan *wāqif* RS Roemani. Di YBWSA sendiri tidak terlihat ada partisipasi *stakeholder* dalam tangga *Partnership* dan *Delegated Power*. Tidak adanya partisipasi tersebut disebabkan 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 dalam pengelolaan wakaf.

Pada tangga *Citizen (Stakeholder) Control* partisipasi *stakeholder* terjadi di tiga lembaga wakaf. 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 MAS, *mawqūf ‘alayh* (BPMAS) memiliki kewenangan mengarahkan kebijakan pengelolaan wakaf agar lebih produktif seperti dilakukan terhadap SPBU dan pertokoan produktif. Sementara H Roemani mengarahkan pengelolaan wakaf agar keberadaan rumah sakit segera terealisasi, sehingga maksud *wāqif* bisa direalisasikan. Sedangkan peran *stakeholder control* pada tangga ini di YBWSA diperlihatkan dengan pembinaan, pengarahan, bahkan instruksi oleh BWI.

Tingkat partisipasi *stakeholder* di RS Roemani, YBWSA, dan MAS terjadi dalam dua derajat yaitu *Degree of Tokenism* hingga *Degree of Citizen Power*. Namun dengan mempertimbangkan faktor lain yang mempengaruhi dapat dikongklusikan bahwa partisipasi masih bersifat semu, dan walaupun terdapat bukti partisipasi berada dalam derajat kuasa *stakeholder*, hal itu lebih ditentukan oleh faktor determinan di luar lembaga wakaf seperti kekuatan politik, *pressure group*, dan peran dominan.

Partisipasi di tiga lembaga wakaf juga bersifat parsial dan sporadis. Kenyataan tersebut merupakan tantangan yang sering muncul dalam menggalakkan partisipasi, di mana sangat sulit ditemukan praktek partisipasi yang konsisten dan lengkap dalam semua tahap partisipasi sebagaimana disinyalir John Cohen dan Norman Uphoff.<sup>41</sup> Lembaga wakaf masih belum merasa penting untuk membangun sistem manajemen yang melibatkan partisipasi *stakeholder* sebagai bagian integral penataan organisasinya. Untuk mengatasi hal ini perlu ada sistem dan regulasi yang dapat mendorong adanya pelibatan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf.

### **Kontribusi Partisipasi *Stakeholder* dalam Perwakafan**

Kontribusi partisipasi *stakeholder* dapat dilihat dari dua hal, yakni penguatan kelembagaan wakaf dan penjagaan dan produktivitas aset wakaf.

*Pertama*, penguatan kelembagaan wakaf; Partisipasi *stakeholder* berkontribusi signifikan terhadap pembangunan kredibilitas lembaga. Misalnya YBWSA memiliki komitmen pengelolaan wakaf yang memperhatikan aspirasi *stakeholder*. Hal itu dimanifestasikan dengan penetapan mekanisme yang menegaskan perlunya berkoordinasi dengan *stakeholder*, dan mempertimbangkan *independent opinion* terutama *stakeholder*.<sup>42</sup> Dalam desain pengelolaan wakaf uang, YBWSA mengadopsi konsep pengelolaan obligasi. Rancangan ini mencerminkan efektivitas, transparan, dan partisipatif.

Kontribusi partisipasi *stakeholder* juga dapat memperkuat akuntabilitas lembaga wakaf lewat pengawasan. Sebab, dalam mengelola wakaf nazhir dapat

---

<sup>41</sup>John Cohen dan Norman Uphoff, "Participation's Place...", h. 8.

<sup>42</sup>Wawancara dengan Didiek Ahmad Supadie, 11 Juni 2012.



melakukan pelanggaran atau tidak menunaikan tanggung-jawabnya. Menurut Robert Klitgaard,<sup>43</sup> penguatan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan kepada Pemerintah serta penguatan akuntabilitas publik, dapat dijadikan penyusunan strategi anti korupsi.

*Kedua*, Penjagaan dan produktivitas aset wakaf; partisipasi berkontribusi pada penjagaan aset wakaf yang berimplikasi pada peningkatan produktivitas aset wakaf. Hal ini dapat dilihat dari: a) Partisipasi *stakeholder* dalam perwakafan memiliki dampak terhadap penjagaan aset wakaf. Hal ini terlihat dalam partisipasi *mawqūf ‘alayh*, Pemerintah, dan masyarakat ketika mengadvokasi pengembalian wakaf MAS. Partisipasi dilakukan melalui pengawasan dan gugatan terhadap nazhir dan pemegang ijin tukar guling wakaf; b) Partisipasi berdampak pada produktivitas wakaf. Misalnya *mawqūf ‘alayh* mengelola sebagian wakaf MAS sehingga dapat diproduksi. Implikasi partisipasi *stakeholder* juga tampak dalam peran *wāqif* di RS Roemani yang mampu mengakselerasi produktivitas rumah sakit.<sup>44</sup> Selain itu partisipasi pemanfaatan mendorong pengelola meningkatkan produktivitas wakaf dan memicu kesadaran nazhir tentang pentingnya amanat yang harus ditunaikan;<sup>45</sup> c) Terbangunnya kesadaran partisipasi *stakeholder* dimotivasi oleh: (1) keinginan melangsungkan produktivitas wakaf, dan (2) agar ada peningkatan pelayanan pemanfaatan wakaf. Sedang faktor eksternal karena: (1) nazhir tidak profesional, (2) pengelolaan wakaf tidak produktif, dan (3) aset wakaf hilang.

## Kesimpulan

Dasar partisipasi *stakeholder* berasal dari nilai-nilai positif ajaran agama, tanggung-jawab profesi, dan keterpanggilan sosial yang sudah terinternalisasi dalam diri mereka. Partisipasi juga didasarkan regulasi dan sistem organisasi lembaga wakaf.

---

<sup>43</sup>Robert Klitgaard, "International Cooperation Against Corruption", dalam *Finance & Development*, Vol. 35, No. 1, 1998, h. 4-5.

<sup>44</sup>Sa'di Zen Noor, ed., et al., *Sejarah dan Perkembangan Rumah Sakit Roemani Muhammadiyah Kota Semarang* (Semarang: PDM Kota Semarang, 2005), h. 16.

<sup>45</sup>Wawancara dengan Azhar Zainuri, 23 Juli 2012.

Bentuk partisipasi berupa; pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengawasan. Namun partisipasi masih sporadis dan parsial, dalam arti partisipasi baru dilakukan sebagian *stakeholder* dan pada aktivitas tertentu. Pola partisipasi meliputi: 1) Berdasar inisiatifnya partisipasi di RS Roemani dan MAS berasal dari *stakeholder*, sedang di YBWSA selain dari *stakeholder* juga dari lembaga wakaf. 2) Berdasar cara partisipasinya di tiga lembaga wakaf *stakeholder* melakukan partisipasi langsung, kecuali *mawqūf ‘alayh* di RS Roemani secara tidak langsung. 3) Berdasarkan identifikasinya partisipasi di RS Roemani dan YBWSA dilakukan secara tunggal, sementara di MAS dilakukan secara berkoalisi.

Partisipasi *stakeholder* memberi dampak positif penguatan lembaga wakaf terutama terwujudnya *Good Corporate Governance*, penjagaan dan produktivitas aset wakaf. Di samping itu partisipasi menumbuhkan kesadaran *stakeholder* untuk mengambil peran dalam pengelolaan wakaf. Namun partisipasi *stakeholder* di tiga lembaga wakaf masih bersifat semu, dan walaupun partisipasi berada dalam derajat kuasa *stakeholder* (*stakeholder power*) karena faktor determinan eksternal. Lembaga wakaf belum sepenuhnya membangun sistem partisipatoris, sehingga perlu ada sistem dan regulasi yang mendorong pelibatan *stakeholder* dalam pengelolaan wakaf.[a]

## DAFTAR PUSTAKA

- Cohen, John dan Norman Uphoff, "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity", 1980. diunduh Kamis, 7 Januari 2016 dari <https://www.researchgate.net/>.
- Direktorat Pemberdayaan Wakaf Depag, *Model Pengembangan Wakaf Produktif*, Jakarta: Depag, 2008.
- Fathuddin, Agus, *Melacak Bondo Masjid yang Hilang*, Semarang: Aneka Ilmu, 2000.
- \_\_\_\_\_, Wartawan Suara Merdeka, Wawancara Sabtu, 25 Pebruari 2012.
- Frerks, Georg E., *Participation in Development Activities at the Local Level: Case Studies From a Sri Lankan Village*, Barqsons (Pvt) ltd, Islamabad, Pakistan, 1991. diunduh 23 Juni 2014 dari <http://edepot.wur.nl>

- Hamdi, N. dan Goethert R., *Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice*, Chichester: John Wiley & Sons, Ltd, England, 1997. Diunduh 24 April 2011 dari <http://www.infra.kth.se/>.
- Ismawati, "Penyelesaian Sengketa Tanah Wakaf: Studi Terhadap Tanah Wakaf Masjid Agung Semarang", Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, 2007.
- Klitgaard, Robert, "International Cooperation Against Corruption", *Finance & Development*, Volume 35, No. 1, 1998.
- Najib, Tuti A. dan Ridwan al-Makassary, *Wakaf, Tuhan, dan Agenda Kemanusiaan*, Jakarta: CSRC UIN Syahid, 2006.
- Noor, Sa'di Zen, ed., et. al., 2005, *Sejarah dan Perkembangan Rumah Sakit Roemani Muhammadiyah Kota Semarang*, Semarang: PDM Kota Semarang.
- Rosalinda, "Manajemen Resiko Investasi Wakaf Uang" dalam *Jurnal Islamica*, Vol. 6, No. 2, 2012.
- Soekanto, Soerjono, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- Sumarto, Hetifah Sj., *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- UU Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal
- Warsono, Sony, et.al., *Corporate Governance Concept and Model: Preserving True Organization Welfare*, Yogyakarta: CGCG UGM, 2009.

### **Surat Kabar:**

*Suara Merdeka*, Sabtu, 19 April 2003, Rabu, 25 Mei 2011.

### **Hasil Wawancara:**

- Wawancara dengan Abdul Wahid, Sekretaris Takmir MAS, 18 Maret 2011.
- Wawancara dengan Wartono, Ketua Majelis Pelayanan Sosial PDM Kota Semarang. 14 April 2012 dan 1 Nopember 2012.
- Wawancara dengan Azhar Zainuri, Wakil Direktur II RSISA, 23 Juni 2012.

Achmad Arief Budiman

Wawancara dengan Masyhudi, Direktur Utama RSISA, 23 Juli 2012.

Wawancara dengan Ali Mufiz, Ketua Yayasan Masjid Agung Jawa Tengah, Mantan Ketua MUI Jateng, Mantan Gubernur Jateng, 15 Mei 2012.

Wawancara dengan Muhaimin, Wakil Sekretaris BPMAS, 21 Maret 2012.

Wawancara dengan Taufik Rahman, Kepala Kantor Kemenag Kota Semarang ex officio Ketua Umum BKM Kota Semarang, 26 Maret 2012.

Wawancara dengan Didiek Ahmad Supadie, Sekretaris YBWSA, 11 Juni 2012.

Wawancara dengan Bejo Paiman, Kepala TU PDM Kota Semarang, 25 Mei 2012.