



**TATA KELOLA WAKAF UNTUK MENINGKATKAN  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
DI KABUPATEN JEMBER**

**DISERTASI**

**Oleh**

**Abd. Syakur  
NIM 140930101003**

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2018**



**TATA KELOLA WAKAF UNTUK MENINGKATKAN  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
DI KABUPATEN JEMBER**

**DISERTASI**

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Doktor Ilmu Administrasi (S3)  
dan mencapai gelar Doktor

**Oleh**

**Abd. Syakur  
NIM 140930101003**

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2018**

**DISERTASI**

**TATA KELOLA WAKAF UNTUK MENINGKATKAN  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
DI KABUPATEN JEMBER**

**Oleh**

**Abd. Syakur  
NIM 140930101003**

**Pembimbing,**

Promotor : Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A.  
Co-Promotor 1 : Drs. Bagus Sigit Sunarko, M.Si., Ph.D  
Co-Promotor 2 : Dr. Edy Wahyudi, M.M.

## PERSEMBAHAN

Karya Disertasi ini kupersembahkan untuk istri dan anak-anakku, sebagai sumber inspirasi dan motivasi. Terimakasih atas dorongan semangat dan restunya, yang selalu memberi masukan dan solusi dalam setiap permasalahan. Sungguh mereka adalah teman diskusi terbaikku.

Kepada para pembimbingku Promotor: Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A.; Co-Promotor 1: Drs. Bagus Sigit Sunarko, M.Si., Ph.D.; dan Co-Promotor 2: Dr. Edy Wahyudi, M.M., yang telah dengan sabar dan keluangan waktunya membimbingku serta catatan-catatan pentingnya telah menjadi pondasi utama lahirnya karya ini.

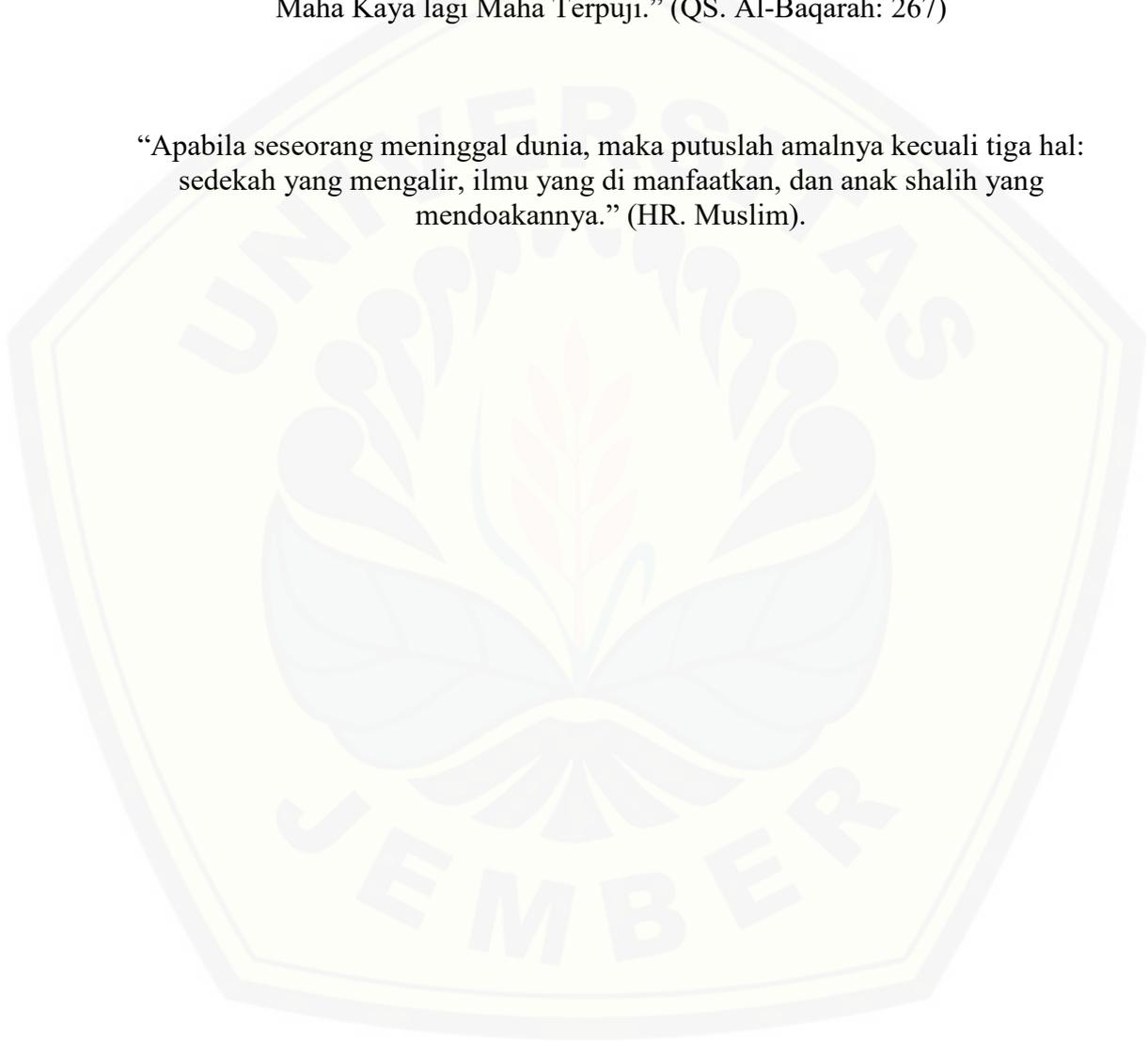
Kepada sahabat-sahabat seperjuangan, khususnya Mahasiswa Program Doktor Ilmu Administrasi Pascasarjana Universitas Jember, yang selalu melontarkan kritikan tajam pada setiap ungkapan-ungkapan yang termaktub dalam karyaku ini, sehingga dengan kritikan tersebut aku selalu berusaha mencari jawaban yang obyektif dan logis.

Kepada para pelaku, pemerhati dan pendukung pendidikan, kiranya karya sederhana ini dapat bermanfaat bagi pendidikan, bernilai ibadah, dan berbuah ridha dari-Nya, amin.

**MOTTO**

“Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji.” (QS. Al-Baqarah: 267)

“Apabila seseorang meninggal dunia, maka putuslah amalnya kecuali tiga hal: sedekah yang mengalir, ilmu yang di manfaatkan, dan anak shalih yang mendoakannya.” (HR. Muslim).



**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Abd. Syakur

NIM : 140930101003

menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa karya ilmiah dengan judul: “Tata Kelola Wakaf Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Jember” ini adalah hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan kepada institusi mana pun, dan bukan karya plagiasi. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya. Atas pernyataan ini, saya siap menanggung resiko atau sanksi yang dijatuhkan kepada saya apabila dikemudian hari ditemukan adanya pelanggaran atas etika keilmuan atau ada klaim terhadap keaslian dalam karya saya ini.

Jember, Desember 2018  
Penulis,

**Abd. Syakur**  
**NIM 140930101003**

**PENGESAHAN**

Disertasi yang berjudul “**Tata Kelola Wakaf Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Jember**” merupakan karya **Abd. Syakur** ini telah diuji dan disahkan pada:

hari, tanggal : Rabu, 19 Desember 2018

tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

**Tim Penguji:**

Pimpinan Sidang,

Penguji Tamu/Luar,

**Dr. Ardiyanto, M.Si.**

NIP. 19580810 198702 1 002

**Prof. H. M. Mas’ud Said, MM., Ph.D**

NIP. 19640803 1990011 1 001

Penguji Utama,

Penguji Anggota,

**Dr. Akhmad Toha, M.Si**

NIP. 19571227 198702 1 002

**Dr. Mahfudz Sidiq, MM**

NIP. 19611211 198802 1 001

Penguji Anggota,

Promotor,

**Rachmat Hidayat, S.Sos., M.Si., M.PA., Ph.D**

NIP. 19810322 200501 1 001

**Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A.**

NIP. 19520727 198103 1 003

Co-Promotor I,

Co-Promotor II,

**Drs. Bagus Sigit Sunarko, M.Si., Ph.D.**

NIP. 19680229 199803 1 001

**Dr. Edy Wahyudi, M.M**

NIP. 19750825 200212 1 002

Mengesahkan  
Dekan,

**Dr. Ardiyanto, M.Si.**  
NIP. 19580810 198702 1 002

## RINGKASAN

Abd. Syakur, 2018, *Tata Kelola Wakaf Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Jember*, (Promotor: Hary Yuswadi.; Co-Promotor 1: Bagus Sigit Sunarko; dan Co-Promotor 2: Edy Wahyudi)

Kebijakan publik menunjuk pada konsep untuk menjelaskan pilihan-pilihan tindakan tertentu yang sangat khas, misalnya: kebijakan sosial, yang sejatinya adalah kebijakan ekonomi. Wakaf memiliki kontribusi solutif untuk mengatasi persoalan sosial ekonomi masyarakat. Namun realitanya, potensi tanah wakaf di Kabupaten Jember yang mencapai 141,06 hektar yang tersebar di 1.495 lokasi masih dikelola secara tradisional dan belum optimal. Wakaf mempunyai kontribusi solutif terhadap persoalan-persoalan ekonomi kemasyarakatan, salah satunya harus dipelopori oleh para pejabat teknis yang ada di Kementerian Agama. Oleh karena itu, judul disertasi ini adalah “Tata Kelola Wakaf untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Jember.” Tujuan penelitian ini adalah: (1) mengkaji implementasi kebijakan tata kelola wakaf untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember; dan (2) mengkaji model implementasi kebijakan tata kelola wakaf untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Lokasi penelitian di Kabupaten Jember, yang difokuskan di Kecamatan Tempurejo, Gumukmas, dan Jombang. Teknik penentuan informan menggunakan *purposive*. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi, dan studi dokumenter. Analisis data yaitu: *data condensation*, *data display*, dan *conclusion drawing*. Teknik keabsahan data menggunakan teknik memperpanjang masa observasi, melakukan *peerdebriefing*, triangulasi, dan *member check*. Hasil penelitian ini yaitu: *Pertama*, meskipun berbagai regulasi tentang wakaf telah diterbitkan, namun pada tahap implementasi tata kelola wakaf belum terlaksana dengan maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan wakaf terdiri dari 6 variabel isi kebijakan, yaitu: (1) melibatkan kepentingan yang berbeda-beda diantara Kementerian Agama, KUA, BWI, BPN, nazhir, dan wakif; (2) tipe kemanfaatan kebijakan wakaf sudah cukup actual, namun muncul sikap acuh sasaran kebijakan terhadap aturan; (3) kebijakan wakaf terlalu menuntut adanya perubahan sikap dan perilaku yang signifikan, sehingga sulit sekali untuk diimplementasikan; (4) letak lokasi pengambil kebijakan dengan sasaran kebijakan yang terlalu jauh, maka kebijakan wakaf semakin sulit diimplementasikan; (5) banyaknya pihak yang terlibat, maka kebijakan wakaf semakin sulit untuk diimplementasikan, karena setiap instansi memiliki mekanisme yang berbeda-beda; (6) pendanaan yang kurang memadai untuk mengelola wakaf secara produktif. Dan 3 variabel lingkungan implementasi, yaitu: (1) lembaga penguasa dan strategi aktor yang terlibat seringkali terjadi miskomunikasi dan kurang sinergi; (2) adanya karakteristik hubungan antar lembaga wakaf yang terlalu sempit sebagai implementor kebijakan; (3) kepatuhan dan daya tanggap sasaran kebijakan yang rendah, karena implementasi kebijakan wakaf

produktif justru dianggap bermasalah dan pemahaman yang salah. Namun, Grindle tidak menyebutkan unsur tokoh lokal sebagai kearifan lokal dalam teorinya, padahal unsur tersebut sebagai faktor penentu keberhasilan tata kelola wakaf disebabkan adanya peran tokoh lokal yang masyarakat anggap dapat dipercaya dan dapat mendatangkan *barokah*. *Kedua*, terdapat dua model tata kelola wakaf, yaitu: model wakaf produktif dan model tradisional. Model wakaf berbasis pendidikan yang dikelola di Yayasan Baitul Hikmah Tempurejo, Yayasan Al-Ikhwaniyah Gumukmas, dan Masjid Darul Falah Jombang dapat dijadikan model percontohan. Meskipun sebagian dikelola secara produktif, tetapi hasil wakaf tersebut diperuntukkan untuk kepentingan pendidikan yang dinaungi oleh yayasan, baik pendidikan di madrasah (formal), masjid (non-formal), dan pesantren (in-formal). Model wakaf berbasis pendidikan tersebut secara tidak langsung dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam aspek internalisasi dan pembentukan karakter (*character building*) supaya tercipta masyarakat yang cerdas, dewasa, mandiri, produktif, serta enggan untuk mengemis. Kekhasannya yaitu produktivitas di sini tidak hanya berarti produktif yang dimaknai sebatas materialistik saja, tetapi produktif dalam arti mental spiritual.

***Kata Kunci:*** Kebijakan Publik, Tata Kelola Wakaf, Kesejahteraan Masyarakat

## PRAKATA

*Alhamdulillah*, penulis panjatkan kehadiran Allah Yang Maha Esa, yang telah melimpahkan taufiq dan hidayah-Nya. Dan shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad Saw. Pada saat penulis menyusun disertasi dengan judul: “*Tata Kelola Wakaf Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Jember*” ini banyak bantuan dari berbagai pihak yang secara langsung amat berjasa bagi penulis selama menempuh studi pada Program Pascasarjana (Doktoral) di Universitas Jember. Berkenaan dengan hal itu, secara tulus penulis sampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan, baik moril maupun materil dalam penyusunan disertasi ini.

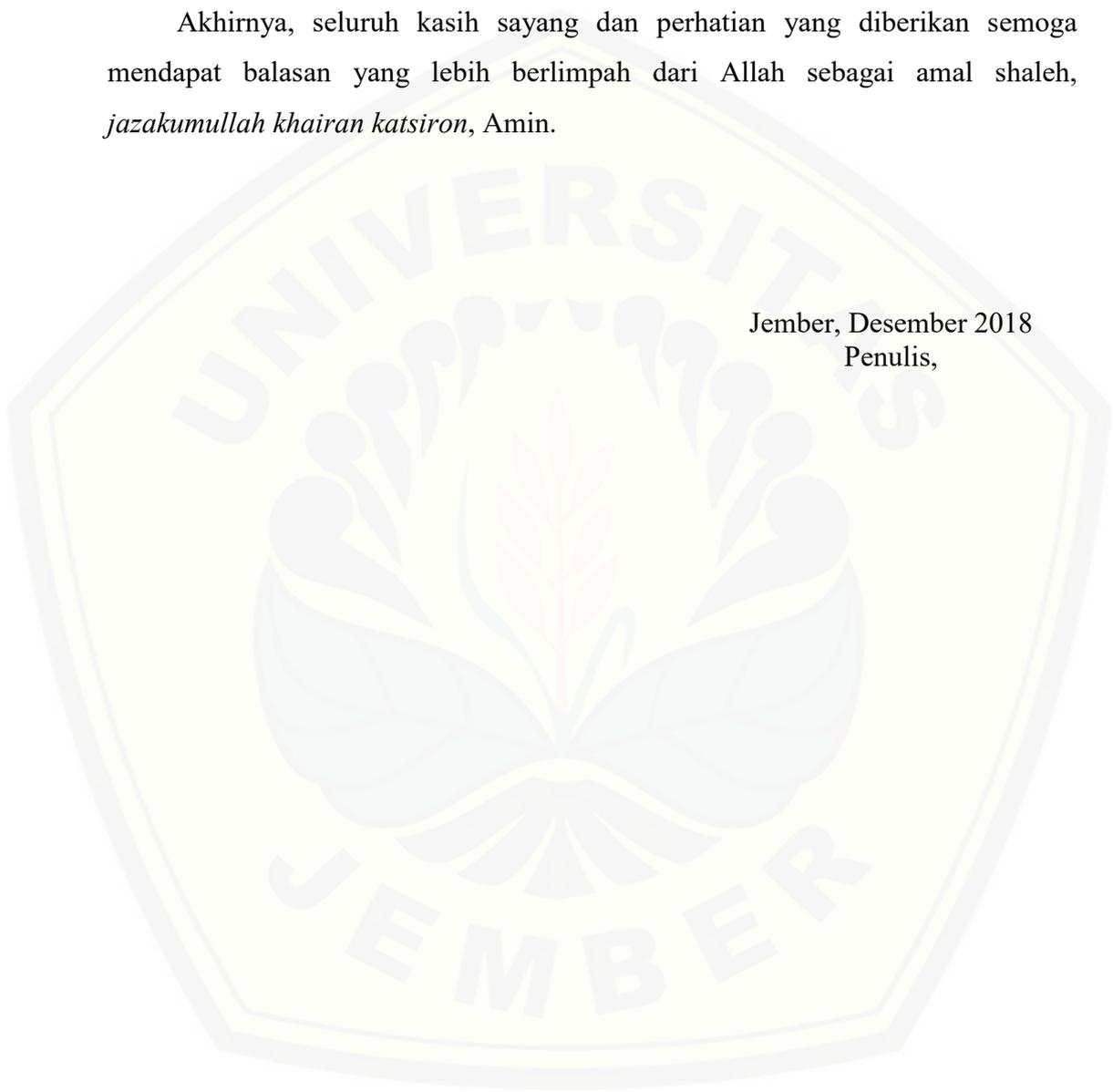
Saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada:

1. Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA., selaku Promotor yang telah bersedia dan meluangkan waktunya dalam proses pembimbingan.
2. Drs. Bagus Sigit Sunarko, M.Si., Ph.D., selaku Co-Promotor I yang telah bersedia berkerjasama dengan promotor dalam proses pembimbingan.
3. Dr. Edy Wahyudi, M.M., selaku Co-Promotor II yang telah bersedia berkerjasama dengan promotor dalam proses pembimbingan.
4. Para tim penguji *Reading Course*, Ujian Proposal, Seminar Hasil 1, dan Seminar Hasil 2, Ujian Kelayakan, dan Ujian Tertutup.
5. Rektor Universitas Jember, Dekan FISIP, Ketua Program Doktor Ilmu Administrasi, serta civitas akademika Universitas Jember.
6. Rektor IAIN Jember sebagai atasan saya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Doktor pada Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Jember.
7. Kepala Kantor Kementerian Agama Jember, Kepala Badan Wakaf Indonesia (BWI) Jember, Kepala Kantor Pertanahan Jember, para Kepala KUA, pengelola wakaf, wakif, dan tokoh masyarakat di Kecamatan Tempurejo, Gumukmas, dan Jombang Kabupaten Jember.

8. Sahabat Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Jember, sejawat di ruang kerja, dan semua pihak yang tidak dapat kami sebut satu per satu.
9. Terutama kepada keluarga dan saudara-saudara tercinta yang telah ikhlas dan memotivasi dalam penyelesaian studi ini.

Akhirnya, seluruh kasih sayang dan perhatian yang diberikan semoga mendapat balasan yang lebih berlimpah dari Allah sebagai amal shaleh, *jazakumullah khairan katsiron*, Amin.

Jember, Desember 2018  
Penulis,



**DAFTAR ISI**

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vi
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	vii
<b>RINGKASAN</b> .....	viii
<b>BAB 1. PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>1.1 Latar Belakang</b> .....	1
<b>1.2 Rumusan Masalah</b> .....	17
<b>1.3 Tujuan Penelitian</b> .....	17
<b>1.4 Manfaat Penelitian</b> .....	17
<b>BAB 2. KAJIAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI</b> .....	19
<b>2.1. Penelitian Terdahulu</b> .....	19
<b>2.2. Landasan Teori</b> .....	25
2.2.1 Paradigma Administrasi Publik.....	25
2.2.2 Implementasi Kebijakan Publik .....	37
2.2.3 Teori tentang Pengelolaan Wakaf .....	59
2.2.4 Teori Hak Kepemilikan.....	69
2.2.5 Teori Kesejahteraan.....	72
2.2.6 Kerangka Teoritik .....	78
<b>BAB 3. METODE PENELITIAN</b> .....	82
<b>3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian</b> .....	82
<b>3.2 Lokasi Penelitian</b> .....	85
<b>3.3 Penentuan Informan</b> .....	86
<b>3.4 Prosedur Pengumpulan Data</b> .....	88
3.4.1 Wawancara Mendalam .....	89
3.4.2 Observasi .....	90

3.4.3	Dokumenter .....	91
<b>3.5</b>	<b>Prosedur Analisis Data .....</b>	<b>92</b>
3.5.1	Kondensasi Data.....	92
3.5.2	Penyajian Data .....	93
3.5.3	Penarikan Kesimpulan .....	93
<b>3.6</b>	<b>Uji Keabsahan Data .....</b>	<b>94</b>
3.6.1	Memperpanjang Masa Observasi.....	94
3.6.2	Melakukan <i>Peerdebriefing</i> .....	95
3.6.3	Triangulasi.....	95
3.6.4	Mengadakan <i>Member Check</i> .....	96
3.6.5	Transferabilitas.....	96
<b>BAB 4.</b>	<b>DESKRIPSI OBJEK PENELITIAN .....</b>	<b>98</b>
<b>4.1</b>	<b>Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....</b>	<b>98</b>
4.1.1	Yayasan Baitul Hikmah Kecamatan Tempurejo.....	100
4.1.2	Yayasan Al-Ikhwaniyah Kecamatan Gumukmas .....	100
4.1.3	Masjid Darul Falah Kecamatan Jombang .....	101
<b>4.2</b>	<b>Gambaran Umum Kebijakan Tata Kelola Wakaf.....</b>	<b>102</b>
<b>BAB 5.</b>	<b>KEBIJAKAN DALAM TATA KELOLA WAKAF DI KABUPATEN JEMBER.....</b>	<b>106</b>
<b>5.1</b>	<b>Kebijakan Pemerintah dalam Tata Kelola Wakaf di Kabupaten Jember .....</b>	<b>106</b>
<b>5.2</b>	<b>Tata Kelola Wakaf di Yayasan Baitul Hikmah Tempurejo, Yayasan Al-Ikhwaniyah Gumukmas, dan masjid Darul Falah Jombang .....</b>	<b>118</b>
5.2.1	Perencanaan ( <i>Planning</i> ).....	118
5.2.2	Pengorganisasian ( <i>Organizing</i> ) .....	121
5.2.3	Penggerakan ( <i>Actuating</i> ) .....	124
5.2.4	Pengawasan ( <i>Controlling</i> ) .....	125
<b>5.3</b>	<b>Kerangka Implementasi Kebijakan tentang Tata Kelola Wakaf di Kabupaten Jember .....</b>	<b>133</b>
5.3.1	Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Tata Kelola Wakaf.....	134
5.3.2	Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Tata Kelola Wakaf .....	135

<b>BAB 6. MODEL TATA KELOLA WAKAF DALAM PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI KABUPATEN JEMBER.....</b>	<b>158</b>
<b>6.1 Model Tata Kelola Wakaf di Kabupaten Jember.....</b>	<b>158</b>
6.1.1 Model Tradisional ( <i>Mandatory</i> ).....	159
6.1.2 Model Produktif ( <i>Voluntary</i> ).....	160
<b>6.2 Peningkatan Kesejahteraan Melalui Model Wakaf Berbasis Pendidikan.....</b>	<b>172</b>
<b>6.3 <i>Recommended Model</i> dalam Tata Kelola Wakaf.....</b>	<b>190</b>
<b>BAB 7. PENUTUP.....</b>	<b>223</b>
<b>7.1 Kesimpulan.....</b>	<b>223</b>
<b>7.2 Implikasi Teoritik.....</b>	<b>225</b>
<b>7.3 Rekomendasi.....</b>	<b>231</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>237</b>

**DAFTAR TABEL**

Tabel 1.1. Jumlah Angkatan Kerja di Jawa Timur Tahun 2011-2015 .....	5
Tabel 1.2. Kemiskinan, Angkatan Kerja, dan Pengangguran di Kabupaten Jember Tahun 2011-2015 .....	5
Tabel 1.3. Model Tata Kelola Wakaf di Beberapa Negara .....	12
Tabel 2.1. Diferensiasi OPA, NPM dan NPS.....	32
Tabel 3.1. Perbedaan Metode Kuantitatif dan Kualitatif .....	82
Tabel 6.1. Kategorisasi Tata Kelola Wakaf di Kabupaten Jember .....	163
Tabel 6.2. Perbedaan Pengelolaan Wakaf, Zakat, Infaq, dan Shadaqah.....	175
Tabel 6.3. Peningkatan Jumlah Peserta Didik di Yayasan Baitul Hikmah Tempurejo dan Yayasan Al-Ikhwaniyah Gumukmas.....	178
Tabel 6.4. Jumlah Pendudukan Berdasarkan Jenjang Pendidikan di Kecamatan Tempurejo .....	179
Tabel 6.5. Jumlah Pendudukan Berdasarkan Jenjang Pendidikan di Kecamatan Gumukmas .....	179
Tabel 6.6. Jumlah Pendudukan Berdasarkan Jenjang Pendidikan di Kecamatan Jombang .....	180
Tabel 6.7. Matrik Proposisi Penelitian.....	189
Tabel 6.8. Perbedaan <i>Citizen's Charter</i> dengan Pelayanan Konvensional .....	208

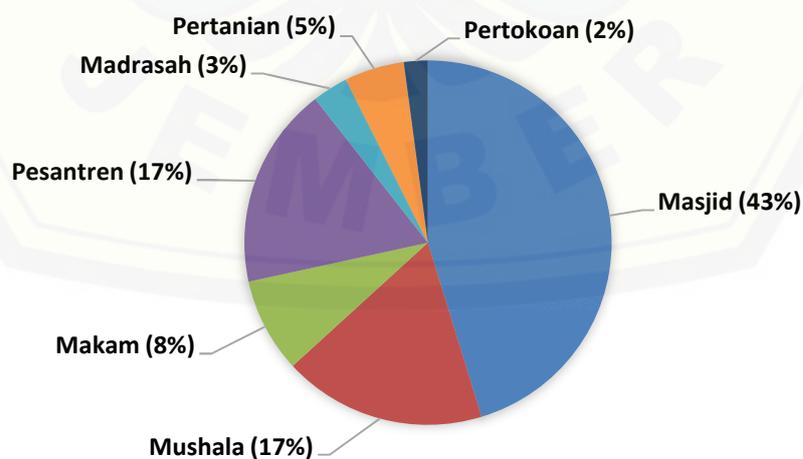
**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1.1. Prosentase Pemanfaatan Tanah Wakaf di Indonesia.....	1
Gambar 1.2. Prosentase Pemanfaatan Tanah Wakaf di Kabupaten Jember ....	2
Gambar 2.1. Tahapan Implementasi Kebijakan.....	43
Gambar 2.2. Model Implementasi Kebijakan Edward III.....	47
Gambar 2.3. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn .....	48
Gambar 2.4. Model Proses Politik dan Administrasi.....	51
Gambar 2.5. Pengelolaan Wakaf Sebelum Reformasi.....	66
Gambar 2.6. Pengelolaan Wakaf Masa Sekarang .....	67
Gambar 2.7. Kerangka Teoritik .....	78
Gambar 3.1. Alur Pengumpulan Data.....	88
Gambar 5.1. Skema Sinergitas Lembaga dalam Tata Kelola Wakaf.....	131
Gambar 5.2. Kritik Model Implementasi Kebijakan Grindle .....	152
Gambar 6.1. Contoh Wakaf Produktif di Kabupaten Jember .....	173
Gambar 6.2. Peningkatan Lulusan Pendidikan di Kecamatan Tempurejo.....	179
Gambar 6.3. Peningkatan Lulusan Pendidikan di Kecamatan Gumukmas.....	180
Gambar 6.4. Peningkatan Lulusan Pendidikan di Kecamatan Jombang.....	180
Gambar 6.5. Angkatan Kerja di Kabupaten Jember .....	181
Gambar 6.6. <i>Existing Model</i> Tata Kelola Wakaf.....	185
Gambar 6.7. <i>Recommeded Model</i> Tata Kelola Wakaf.....	190
Gambar 6.8. Elemen-Elemen <i>Citizen's Charter</i> .....	209
Gambar 6.9. Model <i>Citizen's Charter</i> dalam Tata Kelola Wakaf .....	210
Gambar 6.10. Rancangan Sistem Teknologi Informasi melalui <i>E-Wakaf</i> .....	215
Gambar 6.11. Rekomendasi Model Administrasi Wakaf dalam Sistem <i>E-Wakaf</i> .....	216

## BAB 1 PENDAHULUAN

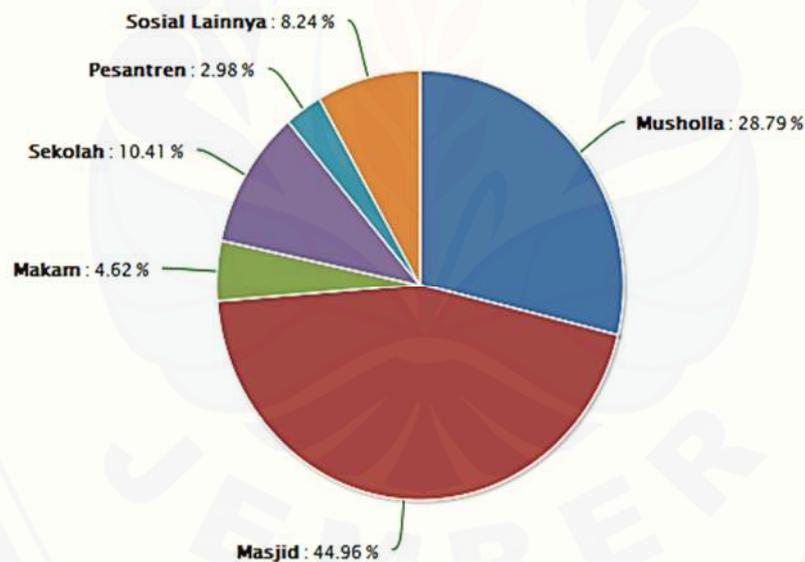
### 1.1 Latar Belakang Masalah

Penelitian ini memfokuskan pada tata kelola wakaf dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember. Secara umum, tata kelola wakaf di Kabupaten Jember selama ini masih mengalami hambatan, karena dengan luasnya asset tanah wakaf yang dimiliki kurang imbangi dengna pengelolaan yang profesional dan produktif, sehingga menyebabkan pemanfaatan hasil wakaf pun juga kurang optimal. Berdasarkan sistem aplikasi Kementerian Agama Tahun 2017, aset tanah wakaf di Kabupaten Jember keseluruhannya adalah 141,06 Ha yang tersebar di 1.495 lokasi dan sudah tersertifikasi seluas 24,12 Ha. Sementara itu 116,93 Ha belum tersertifikasi. Berdasarkan data di lapangan, wakaf tersebut kebanyakan pengelolaannya masih bersifat tradisional yaitu untuk keperluan peribadatan semata seperti: pembangunan masjid, mushala, panti asuhan, dan makam ([http://siwak.kemenag.go.id/tanah\\_wakaf\\_kab.=09](http://siwak.kemenag.go.id/tanah_wakaf_kab.=09), diakses pada 05/10/2017). Pengelolaan wakaf baik secara tradisional maupun produktif di Kabupaten Jember sudah mulai sejak tahun 1985 hingga sekarang dalam bentuk pemanfaatan yaitu 75% untuk masjid, mushalla, dan makam, serta 25% untuk pendidikan, pesantren, pertanian, dan pertokoan, seperti pada gambar berikut.



**Gambar 1.1. Prosentase Pemanfaatan Tanah Wakaf di Kabupaten Jember**  
(Sumber: Bidang Wakaf Kementerian Agama Kab. Jember, 02/09/2017)

Begitu pula asset wakaf secara nasional sebenarnya juga cukup banyak, sebagaimana studi yang dilakukan di Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta (2010) yang menemukan potensi harta wakaf di Indonesia mencapai 363.000 unit wakaf berbentuk lahan tanah yang tersebar di berbagai daerah, jika dikalkulasikan sekitar Rp 590 triliun. Menurut data yang dirilis Kementerian Agama RI Tahun 2017, jumlah lokasi tanah wakaf di Indonesia sebanyak 336.466 lokasi dengan luas tanah 49.608,72 Ha, meliputi 19.099,59 Ha sudah tersertifikat dan 30.509,13 Ha belum tersertifikat. Dari data yang dirilis tersebut, sebagian besar tanah wakaf masih dikelola secara tradisional sebagai masjid, mushalla, dan makam. Hanya sebagian kecil yang dikelola secara produktif sebagai sekolah, pesantren, dan usaha lainnya. Hal ini seperti tertuang pada gambar berikut.



**Gambar 1.2 Prosentase Pemanfaatan Tanah Wakaf di Indonesia**  
(Sumber: <http://siwak.kemenag.go.id/index.php>, 04/08/2017)

Berdasarkan asset tanah wakaf yang sangat luas tersebut, asumsinya dapat menjadi alternatif solusi untuk meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat di sekitarnya. Namun, jika tidak dikelola oleh pengelola wakaf yang profesional dan didukung kebijakan pemerintah dan kesadaran masyarakat, pemanfaatan hasil wakaf tersebut kurang maksimal untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat. Aset wakaf sebesar itu, seharusnya dapat dikelola dengan baik untuk memfasilitasi berbagai kegiatan sosial melalui pemberdayaan wakaf, baik untuk pemenuhan kebutuhan dasar, peningkatan kemandirian kehidupan masyarakat miskin, pemberdayaan masyarakat melalui program-program produktif dan inovatif, maupun perumusan kebijakan wakaf yang lebih berpihak pada masyarakat lemah.

Dari sekian banyak jumlah harta wakaf, pada umumnya berupa tanah dan lokasinya juga banyak yang strategis. Namun, banyak tanah wakaf yang belum bersertifikat sehingga berdampak pada ketidakjelasan posisinya sebagai tanah wakaf dan kendala dalam penggunaannya. Padahal, tanah merupakan elemen yang penting yang di atasnya dapat dibangun tempat tinggal, kegiatan usaha, perkantoran, lembaga pendidikan, lembaga kesehatan, tempat ibadah, dan sebagainya (Santoso, 2014:72). Apabila ahli waris wakif (orang yang wakaf) suatu saat meminta kembali harta yang diwakafkan, nazhir secara hukum tidak dapat mempertahankan harta benda wakaf tersebut karena tidak ada bukti otentik. Demikian juga dalam hal penggunaan, nazhir tidak memiliki legalitas untuk menggunakan dan mengembangkan wakaf sesuai peruntukan.

Penyerahan tanah wakaf dari barang privat menjadi barang publik harus sesuai dengan prosedur yang sebenarnya telah diatur oleh perundang-undangan agar dilindungi secara hukum. Prosedurnya adalah wakaf didaftarkan KUA agar memperoleh AIW dan sertifikasi. Namun, berdasarkan temuan awal ternyata tidak semua praktek wakaf dilakukan sesuai prosedur karena terkendala oleh beberapa faktor, di antaranya baik wakif maupun nazhir tidak mengetahui regulasi wakaf. Wakif dan nazhir menganggap wakaf sebatas penyerahan aset atas dasar motivasi agama. Kenyataan ini menunjukkan adanya *gap* antara peraturan perundang-undangan tentang wakaf dengan praktik di masyarakat.

Wakaf menjadi salah satu potensi perekonomian Islam yang sampai saat ini masih belum diberdayakan secara optimal. Wakaf sebenarnya menjadi sarana atau instrumen yang dapat berkontribusi secara fungsional dalam rangka untuk mengatasi permasalahan sosial dan ekonomi masyarakat. Wakaf dapat berfungsi dan berperan penting untuk merealisasikan pembangunan nasional. Dalam

lingkup yang lebih luas, eksistensi wakaf dapat pula dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di berbagai bidang.

Menurut penelitian Winajat (1996:32) bahwa wakaf sebagai salah satu bentuk dari sedekah, oleh karena itu, harta wakaf telah berpisah dari hak milik sang wakif (orang yang mewakafkan) sejak wakaf tersebut diikrarkan dan tidak dapat pula dipindah menjadi milik/hak milik orang atau lembaga lain. Oleh karena itu, harta wakaf merupakan amanat yang diberikan kepada nazhir (pengelola wakaf). Penelitian Lia Kurniawati (2012:98) juga menjelaskan bahwa Imam Syafii melarang wakif untuk meminta kembali harta yang telah diwakafkan, meskipun dipergunakan untuk kepentingan yang baik. Orang yang telah mewakafkan tidak diperbolehkan untuk merebut atau meminta kembali hartanya tersebut, karena status kepemilikannya telah berubah menjadi barang publik atau sudah bukan menjadi hak miliknya lagi.

Wakaf adalah ibadah mengorbankan sebagian harta milik pribadi untuk kemaslahatan yang lebih luas. Ciri utama wakaf yaitu ketika wakaf telah diikrarkan, maka terjadi peralihan hak milik pribadi menjadi hak milik umum dengan tujuan agar bermanfaat secara luas dan berkelanjutan. Jadi, wakaf merupakan instrumen ekonomi yang menggeser dari '*private benefit*' menjadi '*social benefit*' (Setiawan,2004:56).

Wakaf disebut sebagai instrumen unik yang didasarkan pada prinsip kebaikan (*ihsan*), kebajikan (*birr*), dan persaudaraan (*ukhuwah*), sehingga menunaikan wakaf memiliki dua motif, yaitu sebagai bentuk ibadah kepada Allah dan untuk membantu masyarakat yang lebih membutuhkan. Besarnya jumlah umat Islam di Indonesia, bermakna besar pula potensi wakaf yang ada. Jadi, wakaf dapat dijadikan alternatif yang mampu memberikan kontribusi besar terhadap kemajuan perekonomian di Indonesia.

Kemiskinan dan pengangguran merupakan problematika rumit yang menjadi tantangan pemerintah. Persoalan tersebut bersifat struktural dan masif yang cukup meluas pada tiap lapisan masyarakat. Kewajiban negara yang seharusnya mengemban tugas berat dan mulia ini untuk mengentaskan kemiskinan tersebut dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena negara

memiliki kekuatan dan pemegang kekuasaan dalam merumuskan sebuah kebijakan dan strategi. Dalam hal ini dibutuhkan peran serta masyarakat, terlebih juga peran serta agama Islam, salah satunya melalui optimalisasi harta wakaf. Tujuannya untuk mengurangi angka kemiskinan tersebut secara signifikan dan untuk mewujudkan kemandirian masyarakat (Henda, et.al. 2003:37).

Angka kemiskinan dan pengangguran, khususnya di Kabupaten Jember Provinsi Jawa Timur, masih terhitung fantastis. Adapun gambaran perkembangan angka kemiskinan, angkatan kerja, dan pengangguran di Kabupaten Jember dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 1.1. Kemiskinan, Angkatan Kerja, dan Pengangguran di Jawa Timur Tahun 2011-2015**

Aspek	2011	2012	2013	2014	2015
Kemiskinan (orang)	49.927.000	48.930.000	47.484.000	47.891.200	47.033.000
Angkatan Kerja	19.652.562	20.238.054	20.432.453	20.149.998	20.274.681
Pengangguran	5.16%	4.12%	4.30%	4.19%	4.47%

*Sumber: <https://jatim.bps.go.id/>, 2017*

**Tabel 1.2. Kemiskinan, Angkatan Kerja, dan Pengangguran di Kabupaten Jember Tahun 2011-2015**

Aspek	2011	2012	2013	2014	2015
Kemiskinan (KK)	292.100	272.000	278.500	270.400	269.540
Angkatan Kerja	1.162.067	1.208.660	1.128.504	1.150.396	1.162.067
Pengangguran	3,95%	3,91%	3,94%	4,64%	4,77%

*Sumber: BPS Kab. Jember, Jember dalam Angka 2017*

Pada tahun 2016, jumlah warga miskin di Kabupaten Jember sebanyak 265.100 jiwa, mengalami pada tahun 2017 yakni menjadi 266.900 jiwa. Sedangkan pada tahun 2018 ini, jumlah pengangguran di Jawa Timur berkisar 840.000 jiwa, dan di Kabupaten Jember sendiri jumlah orang yang tidak memiliki pekerjaan sekitar 56.000 orang (<http://databoks.katadata.co.id/jumlah-pengangguran-di-kabupaten-jember>, diakses 20/10/2018).

Problematika tersebut diantaranya karena gerak ekonomi berjalan lamban (*down turn*). Peningkatan akumulasi angka masyarakat miskin yang semakin besar, di antaranya disebabkan oleh investasi yang selama ini masih kurang bisa menyerap pertambahan jumlah tenaga kerja, sedangkan pengangguran yang ada

jumlahnya terus bertambah. Diperparah dengan adanya pola hidup mewah pada sebagian masyarakat yang kurang proporsional sehingga kondisi struktur perekonomian di Indonesia sangat timpang (terjadi kesenjangan), yang kaya semakin kaya, yang miskin semakin miskin. Hal ini karena adanya strategi ekonomi yang masih didominasi oleh sebagian kecil kalangan (feodalis dan kapitalis) yang cenderung berorientasi pada prinsip *ribawi* dan materialistik (Djunaidi dan Al-Asyhar, 2007: 6).

Sebenarnya, pembahasan tentang pemberdayaan wakaf secara profesional telah lama diwacanakan oleh para ahli di Indonesia. Namun, masih terbatasnya para praktisi dan akademisi, baik di Kabupaten Jember maupun di tingkat nasional, yang berhasil merumuskan model ideal dalam merealisasikan ide-ide tersebut dalam kehidupan masyarakat. Berbagai peraturan dan perundang-undangan pun telah dibuat dengan harapan untuk merealisasikan pemberdayaan wakaf, namun sulit sekali pada taraf implementasi di lapangan untuk mewujudkan manfaat wakaf secara optimal.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya secara regulasi telah dirumuskan Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan PP No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaannya. Namun, kebijakan-kebijakan tersebut masih belum diimplementasikan dengan maksimal, karena dibutuhkannya pedoman dan petunjuk teknis hingga di level paling bawah; ketersediaan SDM yang profesional untuk menjalankan tugas amanat undang-undang tersebut; didukung pula optimalisasi peran Badan Wakaf Indonesia (BWI) di setiap daerah. Hal ini didukung pula oleh hasil penelitian Irfan Abu Bakar dari *Center For Study of Religion and Culture* (CSRC) di UIN Syarif Hidayatullah (2007), yang mengatakan bahwa sistem manajemen wakaf di Indonesia selama ini masih belum efektif (<https://www.erasuslim.com/berita/nasional/pengelolaan-harta-wakaf-belum-efektif-entaskan-kemiskinan.htm>, diakses pada 04/08/2015). Akhirnya, karena kurang optimalnya pengelolaan harta wakaf tersebut, masyarakatlah yang dijadikan korban.

Hambatan politis dapat menjadi kendala bagi tata kelola tanah wakaf. Sesuai dengan kehendak politik yang tertuang dalam UU No. 41 Tahun 2004

tentang Wakaf dijelaskan, secara operasional pemerintah tidak mengelola wakaf secara langsung, melainkan berperan sebagai *regulator*, *fasilitator*, serta *motivator* bagi badan-badan bentukan pemerintah dan lembaga-lembaga bentukan masyarakat yang bertugas mengelola wakaf, yang diberi kewenangan melalui rekomendasi pemerintah. Namun, peran pemerintah tersebut hingga saat ini masih belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya terkait dengan pengalokasian anggaran untuk memfasilitasi pemberdayaan harta wakaf.

Secara teoritis, kebijakan publik merupakan rangkaian aktivitas yang dilakukan pemerintah dalam rangka mengatasi problematika di masyarakat, melalui berbagai variabel yang dapat mempengaruhinya. Implikasi penting terhadap tindakan pemerintah dalam penerapan kebijakan publik, yaitu: (1) adanya pilihan-pilihan keputusan atau kebijakan yang dirumuskan oleh birokrat, aparat pemerintah, atau lainnya dalam rangka memanfaatkan kekuatan publiknya untuk mempengaruhi masyarakat; (2) adanya hasil (*output*) kebijakan, bahwa pemerintah dituntut untuk menyusun penganggaran, pembentukan sumber daya manusia, pedoman teknis, dan berbagai regulasi lain dalam bentuk program yang dapat mempengaruhi kehidupan bermasyarakat; (3) adanya implikasi positif dan negatif sebagai efek dari pilihan kebijakan yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat (Tanguilisan, 2004:2).

Konsep kebijakan publik berkaitan dengan pilihan tindakan-tindakan tertentu secara khas dan spesifik, misalnya: tindakan khusus pada sektor infrastruktur, transportasi, pendidikan, kesehatan, perekonomian, atau kesejahteraan sosial. Dalam konteks ini, misalnya kebijakan sosial, pada dasarnya adalah sebagai salah satu produk dari kebijakan publik yang berkaitan erat dengan persoalan kesejahteraan. Dengan kata lain, kebijakan sosial ini senada maknanya dengan kebijakan kesejahteraan.

Konsep kesejahteraan menunjuk pada aktivitas untuk mencapai kondisi sejahtera atau proses mensejahterakan aspek kehidupan. Oleh karena itu, istilah 'kesejahteraan' di sini tidak memakai kata 'sosial' lagi, karena sudah jelas menunjuk pada bidang atau sektor pembangunan sosial. Sektor kesehatan dan pendidikan tidak pula menggunakan tambahan istilah manusia atau sosial.

Sebenarnya, kata sosial ini mempunyai beragam makna oleh karena itu seringkali disalahpahami. Istilah yang sering dipakai untuk merujuk bidang kesejahteraan sosial secara khusus yaitu *welfare* (kesejahteraan). Jadi, penggunaan istilah ‘peningkatan kesejahteraan sosial’ perlu hanya menyebut ‘peningkatan kesejahteraan’. Implikasinya yaitu meningkatkan kesejahteraan di bidang ekonomi, kesehatan, pendidikan, dan seterusnya. Jika suatu kebijakan telah dirumuskan dan disahkan untuk dipilih, maka untuk melihat keberhasilan kebijakan itu harus diimplementasikan dahulu. Rumusan kebijakan yang disepakati oleh pembuat kebijakan (*policy makers*) pun belum bisa dipastikan berhasil dalam level implementasinya. Kata ‘implementasi’ ini seringkali dipergunakan para pakar sebagai sinonim dari pelaksanaan. Namun demikian, hingga saat ini belum ada kesatuan pendapat mengenai makna implementasi karena implementasi itu merupakan tahapan yang kompleks dan rumit.

Dikemukakan oleh Albert dan Hahnel (2005:79) bahwa tingkat kesejahteraan seseorang sangat terkait dengan tingkat kepuasan dan kesenangan yang dapat diraih dalam hidupnya. Untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang diinginkan maka dibutuhkan suatu perilaku yang dapat memaksimalkan tingkat kepuasannya sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Dalam teori tersebut, kepuasan yang diperoleh lebih didominasi ke arah materialistik atau kekayaan semata. Namun, terdapatnya kekhasan tingkat kepuasan yang ditemukan dalam penelitian awal ini, tidak hanya diukur melalui aspek materialistik, tetapi juga kepuasan secara mental spiritual. Dengan adanya spiritualitas tersebut, setiap manusia akan mendapatkan kepuasan batin. Ketika seseorang merasa puas secara batin, kemungkinan ia dapat termotivasi untuk memiliki etos kerja yang produktif dalam tugas-tugas yang dihadapi. Jadi, kontribusi dari tata kelola wakaf disini tidak sekedar meningkatkan kesejahteraan secara materialistik (sosial-ekonomi) semata, melainkan juga kesejahteraan secara spiritual (kepuasan psikologis/batin).

Meskipun demikian, hasil temuan awal di lapangan bahwa masih banyak pemahaman nazhir dan wakif terhadap perwakafan sebatas sedekah jariyah (*charity*) semata, yaitu berupa pemberian dari seseorang yang pahalanya dapat diperoleh secara terus-menerus. Jika demikian, yang dilakukan hanyalah untuk

pembangunan fisik berupa sarana ibadah. Mereka belum memahami bahwa aktivitas wakaf mengandung unsur ekonomis yang dapat dikembangkan secara produktif dan profesional yang justru jika dikelola dengan *intent* sangat mendatangkan manfaat yang lebih besar untuk menyejahterakan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Adanya rentetan problematika pengelolaan lembaga wakaf, tentu saja perlu dipahami kembali mengenai hakikat berderma atau beramal (*charity*). Pada masyarakat di era sekarang yang sering mengalami problematika kemiskinan dan pengangguran, seharusnya praktik penyaluran harta wakaf tidak sekedar diniatkan untuk ibadah semata, tanpa adanya manajerial yang baik dan profesional. Menurut penulis, pengelolaan wakaf yang seperti ini sudah tidak relevan untuk dilaksanakan karena apabila hal ini tetap dipertahankan maka beragam problematika yang melibatkan nazhir, wakif, dan masyarakat pada umumnya menjadi sulit untuk dihindari. Oleh karena itu, para pengelola wakaf sebagai tonggak utama pemberdayaan wakaf menjadi sangat penting untuk mengelola amanahnya melalui beragam program secara kredibel, terencana, dan akuntabel.

Penelitian yang dilakukan oleh Bakar dan Bamualim (2006) yang melibatkan 1.500 keluarga muslim di berbagai wilayah di Indonesia, menunjukkan bahwa pentingnya peran serta masyarakat sipil dalam merealisasikan kesejahteraan sosial. Namun, realitanya motif mereka dalam menyalurkan wakaf, zakat, dan sadaqah lainnya dilatarbelakangi sebatas tuntutan agama semata, sehingga pengelolaannya pun kurang terorganisasi dengan baik, diperparah lagi mereka mempercayakan hartanya pada masjid dan majelis taklim tanpa adanya pertanggungjawaban. Ditemukan pula, manajerial di masjid dan majelis taklim tersebut masih belum optimal, belum adanya perencanaan jangka panjang, belum adanya standar atau pedoman teknis pengelolaan meskipun telah ada undang-undang yang mengaturnya.

Dalam mewujudkan lembaga wakaf yang profesional, diperlukan pengelolaan yang berbasis pada manajemen, terutama berkaitan dengan kesediaan lembaga dalam membuka data dan informasi tata kelola pemanfaatan wakaf, mulai dari proses *fundraising* hingga pendistribusian hasil wakaf. Prinsip

akuntabilitas dan transparansi menjadi elemen pokok dalam mewujudkan manajemen wakaf yang profesional. Tuntutan yang harus ditanggung oleh lembaga wakaf adalah melestarikan kredibilitasnya di hadapan masyarakat. Oleh karena itu, lembaga wakaf wajib memiliki akuntabilitas dan transparansi yang baik pula. Menurut *The Jakarta Consulting Group*, problem mendasar yang dihadapi lembaga nirlaba adalah merosotnya kepercayaan publik. Hal itu karena masih adanya penyelewengan pengelolaan hasil wakaf yang dilakukan oleh sejumlah yayasan. Tudingan miring diarahkan kepada beberapa yayasan sosial, terutama yang berkaitan dengan ‘kedok’ untuk mencari keuntungan (*profit*) (<http://jakartaconsulting.com/articles/corporate-culture/menggandeng-nirlaba>, diakses pada 04/08/2015).

Fenomena tata kelola wakaf sebagaimana dipaparkan di atas, memang masih jauh jika disetarakan dengan beberapa negara lain, seperti: Arab Saudi, Yordania, Mesir, Singapura, dan Malaysia, yang mempunyai kesadaran tata kelola wakaf lebih baik. Sebagaimana hasil penelitian Suwaidi (2011), yang membandingkan tata kelola wakaf di beberapa negara Islam, diantaranya wakaf di Arab Saudi yang telah diarahkan melalui berbagai usaha, seperti perhotelan, perumahan, pertokoan, perkebunan, dan pemberdayaan masjid serba guna. Tata kelola wakaf di Yordania dimanfaatkan untuk pembangunan perumahan warga miskin, mengembangkan pertanian, pengembangan tempat-tempat wisata, membangun pabrik percetakan mushaf al-Qur’an. Sedangkan, Wakaf di Mesir dikelola secara mandiri untuk membiayai seluruh aktivitas pemberdayaan di berbagai sektor, tanpa adanya bantuan dana dari pemerintah, misalnya untuk biaya operasional pendidikan di Universitas Al-Azhar Cairo, serta mencetak kitab-kitab dan membaginya secara gratis.

Penelitian Norma Md Saad, Salina Kassim, dan Zarinah Hamid (2013) menemukan bahwa tata kelola wakaf di Singapura dan Malaysia telah melibatkan perusahaan seperti Kumpulan Waqaf An-Nur Berhad Malaysia, IIUM Endowment Fund Malaysia, dan Warees Private Limited Singapura, Majlis Ugama Islam Singapura. Beberapa perusahaan ini telah mengadopsi pendekatan yang lebih terstruktur dalam membiayai pengembangan properti wakaf, dan

bereksperimen cara-cara baru dalam mengelola dan berinvestasi aset wakaf.

Senada dengan penelitian itu, Alaidin Koto dan Wali Saputra (2016) juga mengungkapkan bahwa wakaf di Singapura dikendalikan oleh Majelis Ugama Islam Singapura (MUIS). MUIS merupakan lembaga di bawah Kementerian Pembangunan Masyarakat, Pemuda dan Olahraga (MCYS). Setiap investasi, pembelian, kewajiban keuangan, atau implikasi wakaf yang melebihi jumlah \$5.000.000 akan membutuhkan persetujuan Menteri. Akuntabilitas dan transparansi tata kelola wakaf di MUIS Singapura yang baik telah membuat semua aset wakaf dapat diaudit dengan benar.

Penelitian lain dilakukan oleh R.D. McChesney (1991) tentang Kegiatan Wakaf di Asia Tengah selama lebih kurang 400 tahun, yang menyebutkan bahwa wakaf dalam rentang waktu yang cukup lama itu telah memberikan kontribusi paling penting dalam memberdayakan kehidupan umat Islam, membangun lembaga-lembaga keagamaan, kultural dan kesejahteraan. Bahkan penelitian ini menunjukkan betapa pentingnya peran lembaga wakaf dalam kehidupan masyarakat muslim dan ini berfluktuasi sejalan dengan sikap pemerintah. Prasetya dan Huda (2017) memberikan contoh di Turki, sejak zaman Turki Utsmani wakaf telah dikelola untuk membiayai berbagai pelayanan publik dan menopang berbagai sector kemasyarakatan. Wakaf berbentuk properti yang tidak bergerak dan wakaf tunai, telah dipraktekkan sejak awal abad ke-15M, bahkan pada tahun 1923, dua pertiga dari total tanah yang dijadikan pertanian di Turki merupakan tanah wakaf. Sekarang, Bank Waqf and Finance Corporation didirikan untuk memobilisasi sumber-sumber wakaf dan untuk membiayai bermacam-macam jenis proyek *Joint Venture*. Tiga lembaga wakaf terbesar Turki adalah *Turkiye Diyanet Vakfi*, *Mahmud Hudayi Vakfi*, dan *Hakyol Vakfi*. Dirjen Wakaf Turki juga melakukan kerjasama dalam tata kelola wakaf yang berwujud investasi di berbagai bisnis, seperti Ayvalik and Aydem Olive Oil Corporation, Tasdelen Healthy Water Corporation, Auqaf Guraba Hospital, Taksim Hotel (Sheraton), Turkish Is Bank, Aydir Textile Industry, Black Sea Copper Industry, Contruction and Export/Import Corporation, Turkish Auqaf Bank.

Tabel 1.3. Model Tata Kelola Wakaf di Beberapa Negara

Aspek	Mesir	Arab	Turki	Singapura	Malaysia
<i>Peran Pemerintah</i>	Ditangani oleh: <i>Wizaratul Auqaf Mashr</i> sebagai pusat perwakafan	Ditangani oleh <i>Wizaratul Auqaf Wal Hajji</i> , dibantu kementerian lain: Kementerian Kehakiman, Kementerian Keuangan dan Ekonomi, Direktur Kepurbakalaan.	Ditangani oleh Dirjen Wakaf Turki, dan mendirikan <i>Bank Waqf and Finance Corporation</i>	Ditangani oleh <i>Majelis Ugama Islam Singapura (MUIS)</i>	Ditangani oleh Jabatan Wakaf, Zakat dan Haji (JAWHAR) Malaysia
<i>Peran sektor privat</i>	Bank-bank swasta sebagai tempat investasi wakaf uang, kerjasama dgn perusahaan besi dan baja, serta membeli saham di berbagai perusahaan.	Kerjasama dgn <i>BAS Global Investments Company</i> , berbagai perusahaan layanan haji-umroh domestik dan internasional, serta perusahaan transportasi jamaah haji, dan lain-lain.	Kerjasama dgn <i>Ayyalik and Aydem Olive Oil Corporation, Tasdelen Healthy Water Corporation, Auqaf Guraba Hospital, Taksim Hotel, Turkish Is Bank, Aydir Textile Industry</i> , dan lain-lain.	Kerjasama dgn <i>Orchad Road, Marina Bay Sand</i> , dan lain-lain.	Kerjasama dgn <i>Pusat Latihan YADIM Hulu Langat, IIUM Endowment Fund Malaysia</i> , dan lain-lain.
<i>Nazhir Terbesar</i>	<i>Shadr al-Wuquuf</i>	<i>the International Islamic Relief Organization Saudi Arabia (IIROSA)</i>	<i>Turkiye Diyanet Vakfi, Mahmud Hudayi Vakfi, dan Hakyol Vakfi</i>	<i>Warees Private Limited Singapura</i>	<i>Kumpulan Waqaf An-Nur Berhad Malaysia; dan Yayasan Waqah Malaysia</i>
<i>Pemanfaatan</i>	Beasiswa dan operasional pendidikan di Universitas Al-Azhar, mencetak kitab-kitab dan membaginya secara gratis, membangun berbagai tempat ibadah dan lembaga pendidikan.	Pemberdayaan Masjidil Haram dan Nabawi dengan membangun berbagai sarana di sekitarnya: hotel, apartemen, rumah sakit, pusat pemerintahan, perumahan, pertokoan.	Dua pertiga tanah wakaf dijadikan pertanian, berbagai investasi, serta membangun berbagai sekolah, masjid megah, gedung kesenian dan kebudayaan, rumah sakit, perpustakaan, hotel, dan sebagainya	Merelokasi lahan wakaf yang kecil, kumuh, dan terpencil menjadi berbagai produktif seperti: masjid serba guna, apartemen, pertokoan, dan sebagainya.	Rumah sakit, sekolah, perhotelan, masjid serba guna, dan investasi dengan model <i>musyarakah, mudharabah, ijarah</i> , dan lain sebagainya.

Berdasarkan berbagai uraian tersebut, dapat dipahami bahwa wakaf sebagai alternatif solusi untuk mengatasi berbagai persoalan kemasyarakatan, karena wakaf mengandung potensi yang sangat besar. Dari sudut pandang

normatif, wakaf memang mengajarkan nilai-nilai dan perintah yang harus dilaksanakan oleh umat Islam, sementara dari sudut pandang sosial-ekonomis, wakaf dapat dijadikan alternatif konkret untuk menghadapi dan mengatasi problematika sosial ekonomi masyarakat. Dalam konsep ekonomi, perekonomian suatu negara dapat berkembang dengan baik apabila factor *human resources* dan *natural resources* dapat dikelola dengan baik. Dalam hal ini, para nazhir (pengelola wakaf) dapat disebut sebagai *human resources*, sedangkan tanah wakaf disebut sebagai *natural resources*.

Studi yang dilakukan oleh Abu Azam Al-Hadi (2009:95), memberikan rekomendasi hal-hal yang perlu dijadikan pertimbangan untuk mengoptimalkan tata kelola wakaf, yakni: *pertama*, pemerintah harus memperhatikan proses pemberdayaan wakaf selama ini belum optimal, misalnya: masjid, pesantren, dan lembaga pendidikan yang terlantar; *kedua*, perlu dijadikan prioritas pengembangan profesionalisme dan keahlian Sumber Daya Manusia (SDM) terkait persoalan manajemen wakaf; *ketiga*, merumuskan model dan pengembangan potensi wakaf melalui jalur investasi pada wakaf yang strategis, yang dilakukan secara sinergis antara pengelola wakaf dengan lembaga keuangan nasional dan internasional; *keempat*, lembaga wakaf perlu meningkatkan standar akuntabilitas dan transparansi untuk menciptakan kepercayaan publik (*public trust*); *kelima*, perumusan kebijakan-kebijakan tentang wakaf harus diarahkan untuk pengembangan dan pemberdayaan wakaf dengan tujuan realisasi dari keadilan sosial.

Bertolak dari pemikiran tersebut, wakaf pada dasarnya memiliki peran dan fungsi yang sama yaitu bisa dimanfaatkan sebagai sumber daya penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Maksudnya, pemanfaatan wakaf tersebut tidak terbatas untuk kepentingan peribadatan semata, tetapi dalam pengertian makro yaitu wakaf dapat dimanfaatkan untuk sarana pemberdayaan masyarakat yang lebih luas, baik melalui pendidikan maupun bidang lainnya. Status tanah wakaf memang harus tetap sebagai tanah wakaf, tetapi hasil dari pengelolaan tanah tersebut (dengan tidak mengurangi nilai asal) dapat dimanfaatkan untuk kepentingan jangka panjang. Jadi, optimalisasi pengelolaan

wakaf menjadi alternatif penting untuk mengatasi problematika kesejahteraan.

Dari seluruh lokasi wakaf di Kabupaten Jember, terdapat tiga lokasi yang mempunyai *asset* wakaf yang potensial, yaitu tanah wakaf yang dikelola oleh Yayasan Al-Ikhwaniyah Kecamatan Gumukmas, Yayasan Baitul Hikmah Kecamatan Tempurejo, dan nazhir Masjid Darul Falah Kecamatan Jombang. Sejauh ini, wakaf yang diterima dari para wakif yang telah memberi amanah kepada pengelola wakaf di tiga lokasi tersebut mayoritas adalah wakaf tanah yang pendayagunaannya untuk masjid, pesantren, madrasah, dan makam. Sementara, tanah wakaf yang menempati lokasi strategis di Kecamatan Gumukmas dan Tempurejo itu sebagian kecil yang dikelola dan dikembangkan secara produktif berupa pertokoan dan persawahan. Sementara itu, di Kecamatan Jombang masih dikelola secara tradisional berupa masjid.

Berdasarkan hasil penelitian awal, ditemukan bukti bahwa terdapat hubungan antara pengelolaan wakaf (baik produktif maupun tradisional) dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Misalnya, wakaf yang dikelola oleh Yayasan Al-Ikhwaniyah Kecamatan Gumukmas dan dipimpin oleh Kiai Sudar tidak hanya wakaf dalam bentuk bangunan seperti: masjid, mushala, madrasah dan pesantren, namun pengelolaan wakaf yang telah produktif berupa wakaf sawah. Pengelolaan sawah ini dengan sistem bagi hasil (*mudarabah*) kepada masyarakat di sekitarnya dan diutamakan yang pengangguran. Sistem *mudarabah* yang berjalan selama ini berupa kemitraan dengan masyarakat sekitar sebagai penggarap sawah dan pembagian hasilnya didasarkan pada kesepakatan kedua belah pihak. Seorang nazhir mengatakan,

“Misalnya, sawah yang digarap melalui perjanjian bagi hasil (*mudarabah*) dengan luas 15.400M<sup>2</sup> dalam sekali panennya dapat menghasilkan sekitar 9,3 ton padi atau bila diuangkan sekitar Rp. 23.262.000. Hasil tersebut kemudian *diparo* (dibagi) dengan prosentase 50% atau Rp.16.631.000 untuk petani penggarap dan 50% atau Rp.16.631.000 masuk ke nazhir yang akan didistribusikan sesuai kebutuhan, khususnya untuk keperluan pendidikan pesantren dan madrasah. Jadi, dengan adanya wakaf seperti ini memang dapat menyejahterakan masyarakat, langsung ataupun tidak langsung.” (KS, Wawancara, 02/02/2017).

Wakaf yang dikelola Yayasan Baitul Hikmah Kecamatan Tempurejo,

selain dimanfaatkan untuk pesantren dan madrasah, juga dikelola berbentuk pertokoan dan koperasi yang juga merupakan satu-satunya di Kabupaten Jember. Keuntungan dari usaha toko dan koperasi itu digunakan untuk biaya operasional pesantren dan madrasah di yayasan tersebut dan jika masih ada kelebihan saldo dimanfaatkan sebagai peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitarnya dalam bentuk santunan rutin yatim piatu. Hal ini seperti yang dikatakannya:

“Di dalam toko ini juga ada koperasi. Tanah wakaf itu berasal dari masyarakat, kemudian kami sertifikatkan, hingga akhirnya kami manfaatkan sebagai toko dan koperasi. Hasil dari usaha ini untuk kepentingan pendidikan yang dinaungi yayasan ini dan sebagian lain untuk membantu anak-anak yatim.” (YH, Wawancara, 26/01/2017).

Begitu juga wakaf yang dikelola oleh nazhir Masjid Darul Falah Kecamatan Jombang, meskipun dikelola secara tradisional namun tetap memperhatikan aspek pendidikan dan pemberdayaan masyarakat sekitar. Misalnya melalui pelatihan nonformal, majelis taklim, dan pengajian-pengajian. Seorang nazhir di Masjid Darul Falah Jombang mengatakan,

“Pendidikan non-formal yang dilaksanakan di masjid Darul Falah biasanya berupa majelis taklim, pengajian, bahkan ada juga pelatihan bagi masyarakat sekitar. Pelatihan itu ada beberapa tahap, seperti: tahap penyadaran kemandirian masyarakat, tahap transformasi pengetahuan, dan tahap penerapan *skill*. Semua itu dibiayai dari hasil wakaf yang kami kelola.” (SA, Wawancara, 09/02/2017).

Bila dilihat dari sebagian data tersebut, pengelolaan wakaf yang dikelola oleh Yayasan Al-Ikhwaniyah Kecamatan Gumukmas, Yayasan Baitul Hikmah Kecamatan Tempurejo, dan Masjid Darul Falah Kecamatan Jombang telah memberikan beberapa dampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya dari aspek pendidikan. Artinya walaupun wakaf dikelola secara produktif berupa sawah dan pertokoan namun hasilnya dapat dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pendidikan dan pemberdayaan.

Dengan demikian, adanya wakaf berbasis pendidikan ini secara tidak langsung dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam aspek internalisasi dan pembentukan karakter (*Character Building*) kepada para siswa supaya

menjadi orang yang berilmu, dewasa, mandiri, produktif, dan enggan untuk meminta-minta atau mengemis, sehingga ketika terjun di tengah masyarakat mereka dapat bekerja dengan sungguh-sungguh. Jadi, wakaf dapat digunakan sebesar mungkin untuk pemberdayaan masyarakat. Salah satu fungsi yang amat strategis dari hasil harta wakaf adalah untuk mengentaskan kemiskinan, pengangguran, dan ketahanan masyarakat melalui pendidikan dan pemberdayaan.

Hasil temuan awal, secara umum pemanfaatan tanah wakaf untuk kepentingan pendidikan dan pemberdayaan masyarakat selama ini memang kurang diperhatikan. Realita ini disebabkan oleh adanya anggapan masyarakat secara turun-temurun yang mengajarkan bahwa masjid sebagai pusat dakwah Islam dimaknai secara sempit dan pasif, yakni hanya berorientasi pada urusan peribadatan semata. Akibatnya, ketika tidak adanya sumber dana untuk pemberdayaan masjid dan pelayanan pendidikan yang ada di dalamnya, masjid tersebut akan terlantar. Oleh karena itu, masjid, pesantren, dan lembaga pendidikan berbasis wakaf harus dikelola secara profesional.

Wakaf sebagai alternatif solusi dan instrumen penting tidak bisa dipisahkan dari sistem perekonomian nasional dalam rangka untuk meningkatkan kemaslahatan melalui pemberdayaan masyarakat. Kompetensi seorang nazhir yang profesional merupakan hal penting yang harus dipertimbangkan dalam pengelolaan wakaf, yang seorang nazhir harus mampu mengelola dana wakaf agar memiliki nilai tambah sebagai modal untuk mengembangkan *asset* wakaf secara produktif. Pembinaan kepada masyarakat dapat dilakukan agar dapat memanfaatkan hasil pengelolaan wakaf tersebut, sehingga akan menciptakan masyarakat yang mandiri, berkarakter, dan bertanggung jawab atas amanah yang diembannya tersebut.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis bermaksud melakukan kajian terhadap pengelolaan aset wakaf dengan mengambil judul: **“Tata Kelola Wakaf Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Jember.”**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasar pada latar belakang masalah tersebut, penulis dapat merumuskan beberapa masalah pokok sebagai berikut.

1. bagaimanakah implementasi kebijakan tata kelola wakaf untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember?
2. bagaimanakah model implementasi kebijakan tata kelola wakaf untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini sebagai berikut:

1. menjelaskan implementasi kebijakan tata kelola wakaf untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember;
2. menjelaskan model implementasi kebijakan tata kelola wakaf untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis berupa prinsip atau dalil dalam bidang ilmu administrasi publik. Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut.

### 1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini telah memberikan berbagai kritik atau penyempurnaan terhadap teori NPM, Variabel Implementasi Kebijakan Grindle, Spirit Kapitalisme Weber, dan Barang Publik Pigou dan Lindahl. Serta dapat dijadikan sebagai temuan teori dan model tata kelola wakaf yang baik dalam perspektif Ilmu Administrasi, sehingga hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi ilmiah dalam kajian Ilmu Administrasi yang baik yang lebih maju dan terorganisasi.

### 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten Jember, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan bahan informasi atas problematika yang terjadi selama ini, sehingga dapat dijadikan rujukan dalam mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan tata kelola wakaf selama ini.
- b. Bagi pengelola wakaf, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan rekomendasi model tata kelola wakaf yang ideal, yang disesuaikan dengan tuntutan kebijakan dan tetap memperhatikan kondisi lingkungan serta kearifan lokal masyarakat di sekitar.
- c. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan atau langkah awal bagi para peneliti lain yang hendak meneliti tentang tema atau topik serupa, yakni tata kelola wakaf.
- d. Bagi Program Doktorat Ilmu Administrasi Publik di FISIP Universitas Jember, penelitian ini dapat digunakan oleh sivitas akademika sebagai pengembangan khazanah keilmuan Administrasi Publik, serta koleksi karya ilmiah sebagai referensi bagi para akademisi, baik dosen maupun mahasiswa.

Dengan demikian, dari pemaparan di atas maka dapat memberikan gambaran umum tentang topik atau fokus penelitian yang dikaji, alasan atau keunikan mengapa penulis memilih fokus tentang tata kelola wakaf di Kabupaten Jember, penjelasan rumusan masalah dan tujuannya, serta manfaat dari hasil penelitian ini baik bagi pemerintah, pengelola wakaf, peneliti lain, dan perguruan tinggi.

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

Bab ini akan membahas tentang penelitian terdahulu yang memberikan konsepsi dasar pada penelitian ini, sekaligus sebagai pembanding dan pendukung dalam melaksanakan penelitian. Fokus penelitian ini yakni tata kelola wakaf dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember. Penelitian sebelumnya telah mengkaji masalah atau tema yang sama dengan penelitian ini, yakni terkait dengan tata kelola wakaf. Oleh karena itu, supaya tidak terjadi tumpang tindih dan penelitian berulang dengan tema serta metode yang sama, maka penulis menelusuri dan membandingkan penelitian-penelitian yang pernah dilakukan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Selain itu, pada Bab ini juga dipaparkan tentang tinjauan pustaka dan landasan teori. Tinjauan pustaka adalah pemeriksaan terhadap hasil-hasil tulisan sebelumnya yang relevan atau sesuai dengan tema/objek kajian peneliti. Hasil-hasil kajian terdahulu yang berupa buku, artikel ilmiah, dan sebagainya. Sedangkan, landasan teori merupakan seperangkat konsep yang dianggap relevan dengan permasalahan kajian sehingga teori yang berisi sebuah konsep atau teori dijadikan landasan atau acuan dalam kerja penelitian. Teori sendiri dalam penelitian seringkali disebut sebagai pisau analisis.

Sehingga beberapa konsep dan teori yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya yaitu: Teori *NPM (New Public Management)* oleh Wilson, 1981; Hood, 1991; Denhardt dan Denhardt, 2003; Teori Implementasi Kebijakan oleh Model Grindle, 1980; Teori Wakaf oleh Kahf, 2000; Mubarok, 2008; Qahaaf, 2006; Teori Hak Kepemilikan oleh Bromley, 1989; Teori Kesejahteraan oleh Albert dan Hahnel, 2005; dan Teori Spiritual oleh Weber, 1987.

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Penulis telah menelusuri dan mengkaji beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan tema, fokus, metode, dan hasil yang ditemukan, sebagai pengetahuan untuk menjamin orisinalitas penelitian disertasi ini. Telah ditemukan beberapa karya ilmiah berupa penelitian dan jurnal ilmiah yang memiliki

kemiripan. Namun demikian, dalam penelitian ini terdapat perbedaan yang signifikan dari beberapa penelitian terdahulu tersebut sehingga penelitian ini belum pernah dilakukan sebelumnya oleh siapa pun.

*Pertama*, jurnal internasional yang ditulis oleh Luqman Haji Abdullah, Mohd Edil Abd. Sukor, Wan Marhaini Wan Ahmad, dan Noor Naemah Abdul Rahman, dengan judul “The Governance Of Wakaf Land In Malaysia And Indonesia: A Comparative Perspective”, dalam *International Journal of Management and Applied Science*, Vol. 3, No. 12, 2017. Penelitian ini mengungkap bahwa Malaysia dan Indonesia memiliki nilai lahan yang sangat besar yang didedikasikan untuk wakaf dan kedua negara memiliki cara mereka sendiri dalam mengatur wakaf tersebut karena sistem yang berbeda dari putusan yang diadopsi oleh kedua negara. Malaysia sebagai monarki konstitusional dan Indonesia sebagai republik yang mengadopsi sistem presidensial. Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada fokus dan pendekatan yang digunakan. Penelitian tersebut memfokuskan pada perbandingan antara kebijakan tentang wakaf yang diterapkan antara Malaysia dan Indonesia. Perbedaan tersebut dipengaruhi oleh sistem kenegaraan yang dianutnya. Sementara itu, penelitian ini lebih memfokuskan pada implementasi kebijakan tata kelola wakaf yang telah dirumuskan oleh pemerintah, serta model-model tata kelola wakaf yang diterapkan.

*Kedua*, jurnal internasional yang ditulis oleh Awan Kostrad Diharto, dengan judul, “Revitalization through Innovation Waqf Property Traditional Development” dalam *The International Journal Of Business & Management*, Vol 4, No. 9, 2016. Hasil penelitian ini mengungkap tiga masalah masyarakat adalah: (1) rendahnya kualitas pendidikan, (2) biaya kesehatan yang semakin mahal, dan (3) kurangnya kesejahteraan masyarakat, telah menjadi lingkaran ‘jahat’ yang saling terkait dan saling mempengaruhi satu masalah dengan yang lain. Karena itu, wakaf dapat menjadi salah satu solusi mengatasi masalah tersebut. Penelitian ini mengembangkan dan mengimplementasikan lima model pembiayaan wakaf properti rekonstruksi, yaitu: (1) pinjaman; (2) sewa dalam jangka panjang melalui pembayaran sekaligus di awal; (3) sewa dengan dua pembayaran; (4)

menambahkan penambahan properti wakaf baru dan properti penggantian; dan (5) penggantian wasiat. Perbedaannya adalah penelitian tersebut hanya mengkaji pedoman atau model wakaf yang dirumuskan dalam kitab-kitab Fikih klasik ke dalam realita masyarakat. Sementara itu, penelitian ini lebih memfokuskan pada model tata kelola wakaf yang telah dirumuskan dalam perundang-undangan dalam konteks kemasyarakatan dan dampaknya pada kesejahteraan.

*Ketiga*, jurnal internasional yang ditulis oleh Masoud Ahmad dengan judul, “Role of Waqf in Sustainable Economic Development and Poverty Alleviation: Bangladesh Perspective” dalam *Journal of Law, Policy and Globalization*, Vol. 42, No. 1, 2015. Tulisan ini mengeksplorasi status sektor wakaf di Bangladesh dari perspektif sosio-ekonomi dan menggarisbawahi daerah-daerah yang perlu potensial untuk dilakukan revitalisasi dan pemanfaatan wakaf yang tepat. Tulisan ini juga menilai peran wakaf dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan dan mengurangi kemiskinan dalam konteks Bangladesh. Hasil kajian ini mengungkap bahwa selama empat dekade terakhir, pengentasan kemiskinan telah menjadi prioritas kebijakan di Bangladesh. Meskipun pemerintah Bangladesh telah mengambil begitu banyak inisiatif seperti operasi kredit mikro, jaring pengaman sosial, transfer tunai, dan sebagainya tetapi sayangnya mereka masih kurang maksimal memasukkan instrumen zakat dan wakaf sebagai strategi pengurangan kemiskinan. Perbedaannya adalah tulisan tersebut hanya fokus pada peningkatkan kesejahteraan secara ekonomi saja, sedangkan kesejahteraan perspektif penelitian ini tidak sekedar pada aspek ekonomi semata, melainkan lebih pada mental spiritual yang akhirnya akan dapat meningkatkan produktivitas secara materialistik.

*Keempat*, jurnal internasional yang ditulis oleh Norma Md Saad, Salina Kassim, dan Zarinah Hamid dengan judul, “Involvement of Corporate Entities in Waqaf Management: Experiences of Malaysia and Singapore” dalam *Asian Economic and Financial Review*, Vol. 3, No. 6, 2013. Tulisan tersebut mengkaji keterlibatan perusahaan dalam tata kelola wakaf di Malaysia dan Singapura. Koorporasi yang terlibat di dalamnya seperti: “Kumpulan Waqaf An-Nur Berhad”, “IIUM Endowment Fund” di Malaysia, dan “Warees Private Limited”,

“Majlis Ugama Islam” di Singapore. Kajian tersebut menyimpulkan bahwa ketiga korporat ini telah mengadopsi pendekatan yang lebih terstruktur dalam membiayai pengembangan properti waqaf mereka dan bereksperimen cara-cara baru dalam mengelola dan berinvestasi aset wakaf. Mereka telah menciptakan peluang untuk perbaikan lembaga-lembaga waqaf dan merevitalisasi potensi aset-aset waqaf ini untuk menghasilkan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat. Perbedaannya dengan penelitian ini terletak pada pemanfaatan aset wakaf, karena tidak hanya berorientasi profit seperti pada kajian tersebut, tetapi lebih pada non-profit melalui lembaga pendidikan baik formal, non-formal, maupun in-formal.

*Kelima*, Muhammad ‘Abid ‘Abdullah al-Kabisi, (2004), dalam disertasinya yang berjudul “*Ahkam al-Waqfi fi asy-Syari’ah al-Islamiyah*” (Hukum Wakaf dalam Syariah Islam). Penelitian ini mengkaji tentang hukum-hukum wakaf, tanggung jawab pengelola wakaf, pengalihan aset-aset wakaf, dan upaya-upaya penyelesaian sengketa wakaf. Perbedaan dengan penelitian yang sedang dilakukan ini terletak pada fokus penelitian dan metodenya. Fokus penelitian ini lebih pada perdebatan tentang hukum wakaf para ulama mazhab dan memfokuskan pengelolaan wakaf secara tradisional. Penelitian tersebut menggunakan metode *library research*. Sementara itu, penelitian yang dilakukan ini lebih terfokus pada implementasi kebijakan tata kelola wakaf, faktor yang mempengaruhinya, dan dikaji melalui sudut pandang administrasi publik. Selain itu, penulis menggunakan metode kualitatif berupa kajian lapang.

*Keenam*, Khalid ‘Abdullah as-Syu’aib (2006), dalam disertasinya yang berjudul “*An-Nazarah ‘ala al-Waqfi*” (Kenazhiran dalam Wakaf). Penelitian ini mengkaji tentang sistem nazhir (pengelola wakaf) secara komprehensif. Hasil penelitian ini berusaha mengungkap problematika yang dialami oleh para nazhir (pengelola wakaf) perspektif ulama mazhab. Hasil penelitian ini lebih menekankan pada status nazhir menurut pandangan ulama mazhab, juga mengkolaborasikan kajian *library research* dari kitab klasik dengan kajian lapangan kontemporer. Sementara itu, penelitian yang dilakukan ini lebih terfokus pada implementasi kebijakan tata kelola wakaf, faktor yang mempengaruhinya, dan dikaji melalui sudut pandang administrasi publik. Selain itu, di dalamnya juga

mengkaji tentang profesionalisme nazhir. Metode yang digunakan adalah kualitatif berupa kajian lapangan.

*Ketujuh*, Ibrahim Mahmud ‘Abd al-Baqi (2006), penelitian berjudul “*Daur al-Waqfi fi Tanmiyat al-Mujtama’ al-Madani: Numuzaj al-Amanah al-Ammah li al-Awqaf bi Daulat al-Kuwait*”. Penelitian al-Baqi ini menemukan kontribusi *al-Amanah al-Ammah li al-Awqaf* dalam mengelola harta wakaf dan implikasinya terhadap pemberdayaan masyarakat di Kuwait. Dalam penelitian ini lebih memfokuskan pada pengelolaan wakaf yang di lembaga *al-Amanah al-Ammah li al-Awqaf* Kuwait dari sudut pandang ekonomi, namun penelitian tersebut menggunakan pendekatan positivisme. Sementara itu, penelitian yang sedang dilakukan ini lebih mengkaji wakaf dari sudut pandang administrasi publik, serta faktor-faktor yang mempengaruhinya, yang dikaji dengan pendekatan fenomenologi.

*Kedelapan*, Rozalinda (2010), disertasi berjudul “*Pengelolaan Wakaf Uang: Studi Kasus pada Tabung Wakaf Indonesia (TWI) Dompot Dhuafa Republika*”. Penelitian ini memfokuskan pada bentuk-bentuk manajerial dalam pengelolaan wakaf uang yang meliputi: manajemen sumber daya manusia, manajemen pembiayaan, manajemen investasi, hingga manajemen pendistribusian hasil wakaf. Hasil penelitian ini menemukan bahwa manajemen wakaf yang diterapkan TWI dilakukan secara terpisah dengan manajemen zakat. Perbedaan dengan penelitian tersebut terletak pada objek penelitian. Objek kajian penelitian tersebut berbentuk wakaf uang, sedangkan objek kajian dalam penelitian yang dilakukan ini berupa wakaf tanah dan melibatkan sektor riil.

*Kesembilan*, Nurodin Usman (2013), disertasi berjudul “*Model Pengelolaan dan Pengembangan Bandha Wakaf Masjid Agung Semarang*”. Hasil penelitiannya yaitu harta wakaf di Masjid Agung Semarang dikelola melalui berbagai bentuk, misalnya: untuk kepentingan dakwah, ibadah, pendidikan, kesehatan, serta unit-unit usaha produktif. Pengelola wakaf di lokasi tersebut juga telah menetapkan standar pengembangan dengan harapan dapat meningkatkan kinerja para pengelola wakaf di dalamnya. Mayoritas aset wakaf dikembangkan secara optimal melalui usaha berupa SPBU. Dalam penelitian ini difokuskan pada

pengelolaan wakaf tradisional dan produktif, dan kendala dalam pengelolaan di Bandha Wakaf Masjid Agung Semarang, namun belum disertai alternatif solusi. Sementara itu, penelitian yang sedang dilakukan ini lebih memfokuskan pada wakaf produktif yang dikaji melalui sudut pandang administrasi publik, hambatan-hambatan dalam pengelolaannya, dan berusaha mengkaji serta menemukan alternatif solusi dalam mengatasi hambatan tersebut.

*Kesepuluh*, Bahrul Ma'ani (2014), penelitian berjudul "*Optimalisasi Pemanfaatan Tanah Wakaf di Kota Jambi*." Hasil penelitian Ma'ani bahwa pengelolaan wakaf di kota Jambi masih kurang optimal. Hal itu disebabkan oleh: (1) rendahnya kompetensi akademis dan kemampuan manajerial para pengelola wakaf, yang berdampak pada pemanfaatan wakaf kurang produktif; (2) pandangan tradisional atau salaf yang masih dipegang teguh oleh masyarakat, membuat mereka pasif dan statis dalam mengelola wakaf; (3) sistem kenazhiran yang kurang teorganisasi dan tidak adanya sistem upah atau imbalan, sehingga para nazhir malas atau kurang maksimal dalam mengelola harta wakaf; (4) kurangnya koordinasi antara nazhir dan pihak Kementerian Agama dalam pengelolaan tanah, serta ketika ada data wakaf yang mengalami masalah yang akut, kecenderungan pengelola wakaf sengaja menghilangkan datanya. Hal itu terbukti, pada tahun 2010 terdapat sekitar 46% data aset wakaf dihilangkan oleh *oknum* yang ada di Kementerian Agama Jambi, sehingga menimbulkan penyimpangan atau penyelewengan yang dilakukan oleh *oknum*. Penelitian tersebut lebih memfokuskan pada faktor penyebab tidak optimalnya pemanfaatan wakaf. Sementara itu, penelitian ini lebih memfokuskan tata kelola wakaf dalam sudut pandang administrasi publik.

Berdasarkan beberapa *review* penelitian terdahulu tersebut, terdapat aspek yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu terkait dengan ruang lingkup kajian, metodologis, dan perspektifnya. *Pertama*, dari aspek ruang lingkungannya, penelitian terdahulu berupa jurnal internasional masih terbatas pada urusan ekonomi, profit, dan materialistik semata sedangkan yang berupa disertasi masih terbatas pada masalah wakaf menurut para ulama klasik, fokus pengelolaan wakaf tradisional, dan faktor penyebab terhambatnya

pengelolaan wakaf. Berbeda dengan penelitian ini yang lebih mengkaji secara mendalam tentang implementasi kebijakan tata kelola wakaf di Kabupaten Jember dan kontribusinya terhadap kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini juga mengkaji faktor yang mendukung dan menghambat tata kelola wakaf di Kabupaten Jember perspektif Model Grindle, yang meliputi: faktor isi kebijakan, konteks kebijakan, dan lingkungan. Selain itu, mengkaji model-model tata kelola wakaf baik model produktif maupun tradisional berbasis pendidikan. *Kedua*, dari aspek metodologisnya, penelitian terdahulu menggunakan pendekatan positivisme, kuantitatif, dan metode *library research*, sedangkan penelitian ini menggunakan pendekatan fenomenologi dan metode kualitatif, sehingga dapat mengeksplorasi lebih detail terkait fokus penelitian. *Ketiga*, dari aspek perspektifnya, penelitian terdahulu menggunakan perspektif sosial-ekonomi dan hukum Islam saja, sedangkan penelitian ini menggunakan perspektif administrasi publik.

## 2.2 Landasan Teori

Landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini sebahai berikut.

### 2.2.1 Paradigma Administrasi Publik

Menurut Denhardt and Denhardt (2003), paradigma administrasi publik mengalami perjalanan panjang dan perdebatan diantara pendekatan satu dengan yang lain. Terdapat tiga pendekatan administrasi publik tersebut, yaitu: *Old Public Administration (OPA)*, *New Public Management (NPM)*, dan *New Public Service (NPS)*. Terjadi resistensi di antara ketiga pendekatan tersebut, karena satu pendekatan yang diterapkan di suatu negara bisa berhasil, belum tentu berhasil pula diterapkan di negara lain, begitu sebaliknya, sehingga pergelutan antar pendekatan tersebut terus berkembang dan saling mengkritisi disesuaikan dengan konteks lingkungan. Konteks lingkungan yang dimaksud yaitu situasi lingkungan sosial, ekonomi, budaya, politik, geografis, serta keamanan di suatu negara. Hal ini menandakan bahwa konteks lingkungan yang selalu dinamis tersebut juga mempengaruhi pendekatan administrasi publik mana yang lebih tepat untuk diterapkan.

Perdebatan tentang paradigma administrasi publik muncul sejak lahirnya ilmu administrasi publik itu sendiri, yang diawali oleh karya Woodrow Wilson “*The Study of Administration*” pada tahun 1887. Selanjutnya, ketiga paradigma tersebut digambarkan secara lebih detail oleh Denhardt and Denhardt (2003). Ia mengawali pembahasan dengan memaparkan sembilan pandangan pokok pendekatan *Old Public Administration* (OPA), yaitu:

“(1) The focus of government is on the direct of services through existing or through newly authorized agencies of government; (2) Public policy and administration is concerned with designing and implementing policies focused on single, politically defined objective; (3) Public administrators play a limited role in policy making and government; rather they are charged with the implementation of public policies; (4) The delivery of services should be carried out by administrators accountable to elected officials and given limited discretion in their work; (5) Administrators are responsible to democratically elected political leaders; (6) Public programs are best administered through hierarchical organizations, with managers largely exerting control from the top of organization; (7) The primary values of public organizations are efficiency and rationality; (8) Public organization operate most efficeintly as closed systems; thus citizen involvement is limited; (9) The role of the public administrator is largely defined as Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting.” (Denhardt and Denhardt, 2003)

Pada perkembangan selanjutnya, paradigma OPA tersebut dikritik oleh paradigma NPM. NPM berprinsip bahwa pendekatan, sistem dan mekanisme yang ada pada sektor privat seharusnya dapat diterapkan pula pada sektor publik atau organisasi pemerintah. Oleh karena itu, NPM menyarankan bahwa pemerintahan yang terlalu kaku, otoriter, dan sentralistik (produk OPA), perlu segera dirubah menjadi sistem pemerintahan mengedepankan jiwa ‘wirausaha’ (produk NPM). Kemudian, pendekatan NPM yang diterapkan di sektor publik ini memiliki beragam istilah atau sebutan, di antaranya: Pollit (1990) menyebutnya sebagai *Managerialism*; Hood (1991) menyebutnya *New Public Management*; Lan and Rosenbloom (1992) menyebutnya *Market-Based Public Administration*; serta Osborne and Gaebler (1992) menyebutnya *Enterpreneurial Government*.

Meskipun yang mengenalkan awal dengan istilah NPM adalah Christopher Hood pada tahun 1991. Namun secara substantif, pendekatan NPM pada sektor publik ini telah muncul di Eropa sekitar tahun 1980-an sebagai bentuk kritik pendekatan administrasi publik tradisional (OPA) yang masih menghadapi banyak persoalan. NPM saat itu menekankan pada penerapan desentralisasi, modernisasi, serta devolusi dalam pelayanan publik yang diselenggarakan (dalam Mahmudi, 2010).

Ott dan Shafritz (1991) menegaskan, pada prinsipnya pendekatan NPM lebih menekankan bahwa makna administrasi publik itu merupakan sebuah profesi, sedangkan para birokrat (*public managers*) adalah seorang praktisi yang berkerja pada profesi tersebut. Ott dan Shafritz memastikan, walaupun NPM ini sangat menekankan pada manajerialisme dalam sistem pemerintahan, namun NPM berbeda dengan konsep manajemen sektor privat.

Hood (1991) menyatakan bahwa prinsip pokok dalam konsep NPM ini di antaranya adalah: penilaian kinerja lebih penting ketimbang sekedar penerapan sebuah kebijakan dan lebih menitikberatkan pada kontrak pelayanan dengan pihak ketiga (swasta dan masyarakat) ketimbang sekedar melalui pelayanan birokratik, serta menjunjung tinggi kebebasan dalam melakukan pengelolaan sebagaimana di sektor privat. Hughes (1994) mengungkapkan bahwa pemerintah perlu mengadopsi praktik dan sistem manajerial yang telah berlaku dan berhasil di sektor privat ke dalam sektor publik, seperti sistem mekanisme pasar, kontrak pelanggan, dan sistem privatisasi, dan sebagainya.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, dapat penulis simpulkan bahwa paradigma NPM merupakan suatu model manajemen publik yang mengadopsi sistem kerja pada sektor privat kepada sektor publik, dalam rangka meralisasikan efektivitas dan kualitas pelayanan, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*welfare society*). Sebagaimana pendapat Hughes (1994:2) bahwa ajaran pokok NPM yaitu: memfokuskan pada sistem manajemen perusahaan, pentingnya penilaian kinerja; pertanggungjawaban berbasis hasil, pembagian birokrasi menjadi unit-unit kerja; pengadopsian mekanisme pasar, seperti adanya

kontrak layanan, efisiensi dan pemotongan biaya, insentif pegawai berbasis kinerja, serta pemberian kebebasan manajer dalam pengelolaan.

Hughes (1994) juga menyajikan enam alasan penting lahirnya paradigma NPM ini, sebagai berikut. *Pertama*, pendekatan OPA dianggap tidak berhasil dalam mencapai tujuannya, karena itu harus dilakukan perubahan menuju pendekatan yang berorientasi pada peningkatan kinerja, pencapaian hasil, serta dan akuntabilitas. *Kedua*, banyaknya kritikan dari para pakar untuk segera mengganti model birokrasi yang sentralistik, kaku, otoriter, menuju kepada kondisi birokrasi yang terukur dan lebih luwes. *Ketiga*, urgensinya untuk menyusun standar pelayanan secara jelas dan adanya alat ukur keberhasilan pelayanan melalui indikator yang ditetapkan. *Keempat*, perlunya adanya pejabat atau manajer senior yang memiliki komitmen dan kompetensi pada pemerintahan ketimbang bersikap non-partisan. *Kelima*, aktivitas manajerial yang diselenggarakan oleh pemerintah harusnya disesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan pasar (masyarakat). *Keenam*, perlunya untuk mengkonstruksi kembali tugas dan peran pemerintah melalui kontrak pelayanan dengan pihak lain.

NPM ini sebagai produk dari pendekatan yang mempelajari dan dikonstruksi oleh para peneliti dan akademisi dalam rangka memperbaiki birokrasi tradisional (OPA) yang dianggap telah gagal dan tidak bisa beradaptasi dengan konteks lingkungan yang ada. Dengan demikian, tampak bahwa orientasi utama NPM adalah perbaikan birokrasi bukan dari luar, melainkan dari dalam organisasi itu sendiri (*inside the organization*), melalui perubahan dan adopsi yang dibutuhkan (Hughes, 1994:2).

Osborne dan Gaebler (1992:13-22) juga menambahkan bahwa sebuah birokrasi pemerintahan harus menjadi birokrasi yang berjiwa wirausaha (*entrepreneur government*). *Entrepreneur government* tersebut memiliki karakteristik sebagai berikut: mengadopsi mekanisme pasar ketimbang mekanisme birokrasi; menekankan pada kompetisi antar pemberi jasa; menganggap masyarakat sebagai pelanggan dan menawarkan banyak pilihan; membuka aspirasi dari pelanggan; pengukuran kinerja berdasarkan hasil, bukan sekedar masukan dan proses; para birokrat dimotivasi oleh misi organisasi, bukan

sekedar tuntutan kebijakan; pencegahan masalah lebih penting ketimbang pemecahan masalah; berupaya untuk meningkatkan pendapatan bukan hanya membelanjakan; pembagian wewenang sesuai dengan keahlian masing-masing; serta tidak memfokuskan pada pengadaan perusahaan negara, tetapi mengintegrasikan sektor publik, privat, dan organisasi masyarakat menuju keberhasilan bersama.

Perspektif birokrasi peran perilaku birokrat sebagai pihak yang memiliki hak otonom dan monopoli terhadap pemberian layanan publik merupakan unsur dominan yang perlu diperhatikan sebagaimana diterangkan dalam teori Down (dalam Frederikckson, 1996) tentang instansi/lembaga pemerintah dari sudut pandang perilaku birokrat dalam mempertimbangkan secara rasional pilihan pribadinya terhadap kinerja layanan publik, yaitu: (1) mementingkan biaya dan benefit positif pada setiap program pemerintah; (2) adanya pemerataan pelayanan lembaga pemerintah dapat memenuhi kepuasan masyarakat, sedangkan pengiritan malah dapat mengurangi kepuasan; (3) pelayanan yang diberikan pemerintah harus untuk kepentingan masyarakat secara umum, bukan kepentingan tertentu semata; (4) mengutamakan efisiensi pada elite atau lembaga pemerintah tingkat atas; dan (5) mengutamakan skill, prestasi, dan kompetensi, serta mengabaikan ketidak-mampuan dan kegagalan. Secara substansial, Frederickson melihat kinerja layanan publik yang dilakukan oleh birokrat diukur dari nilai-nilai efisiensi, rasional dan objektif yaitu bagaimana mengunakan sumber daya secara efisiensi untuk pelayanan publik dan bagaimana mempertahankan tingkat pelayanan yang ada dengan sumber daya yang lebih efisien (dalam Ali Farazmand, 1990: 369).

Berdasarkan pendapat tersebut, penulis menyimpulkan bahwa pada paradigma NPM merupakan konsep relasi antara pemerintah dan masyarakat yang terjadi adalah sebagaimana yang terjadi pada relasi antara produsen dan konsumen/pelanggan di sektor privat. Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi diukur melalui kepuasan pelanggan sehingga dapat dikatakan bahwa partisipasi publik dalam kinerja kebijakan pelayanan publik masih belum terjadi.

Menurut pokok ajaran NPM, lembaga birokrasi dapat diibaratkan sebagai ‘sebuah kapal’. Menurut Osborne dan Gaebler, analogi ketika kapal tersebut berlayar di tengah lautan, maka yang berperan sebagai nahkoda kapal adalah pemerintah memiliki tugas untuk mengarahkan (*steer*) jalannya kapal, bukan mengayuh (*row*) sendiri, karena tugas mengayuh kapal dapat dilimpahkan kepada para anak buah kapal, atau unit lembaga di luar pemerintah (organisasi swasta dan organisasi masyarakat). Jadi, prinsip utama yang diajarkan NPM adalah pemerintah harus lebih bersifat mengarahkan (*steering*) ketimbang menjalankan sendiri (*rowing*) (Rosenblom, 2005:68).

Perkembangan selanjutnya, King and Stivers (1998:95) mengkritik NPM dan merekomendasikan supaya para birokrat harus melibatkan masyarakat dalam setiap tahap penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah seharusnya menganggap masyarakat itu bukan sebagai pelanggan, tetapi sebagai warga masyarakat. Menurut King and Stivers, pemerintah harus *responsive* terhadap setiap kepentingan dan kebutuhan masyarakat, tidak semata-mata demi efisiensi sebagaimana ajaran NPM.

Denhardt dan Denhardt (2003) juga mengkritik konsep *steering rather than rowing* ala NPM, menurutnya paradigma NPM kurang memahami hakikat sebenarnya siapa sang pemilik ‘kapal’ (*who owned the boat*). Menurutnya, pemerintah harus mengutamakan segera upaya untuk memberdayakan dan melayani warganya karena merekalah sang pemilik ‘kapal’. Uraian ini menegaskan bahwa konsep ‘partisipasi publik’ dalam ranah administrasi publik ditingkatkan keberadaannya oleh aliran pemikiran atau paradigma NPS ini.

Menurut Denhardt & Denhardt, (2003: 42-43), ada tujuh prinsip NPS yang berbeda dari OPA dan NPM, sebagaimana berikut ini:

“(1) *serve citizens, not customers* (melayani warga negara, bukan pelanggan); (2) *seek the public interest* (mengutamakan kepentingan umum); (3) *value citizenship over entrepreneurship* (nilai kewarganegaraan lebih utama dari pada nilai kewirausahaan); (4) *think strategically, act democratically* (berpikir strategis, bertindak demokratis); (5) *recognize that accountability is not simple* (mengakui kompleksitas akuntabilitas publik); (6) *serve rather than steer* (lebih bersifat melayani daripada mengarahkan); (7) *value people, not just productivity* (kepentingan masyarakat adalah

bernilai, tidak hanya produktivitas)." (Denhardt & Denhardt, 2003:42-43)

Artinya, menurut Denhardt & Denhardt terdapat perbedaan mendasar dalam mengelola kepentingan publik antara paradigma NPS dan NPM. Perbedaan tersebut terletak pada proses keterlibatan warga negara dalam semua aspek pengelolaan kepentingan publik perlu ditingkatkan. Dalam banyak kasus, yang dimaksud dengan peningkatan kapasitas keterlibatan warga negara dalam pengelolaan kepentingan publik menurut paradigma NPS diukur melalui kualitas dialog, musyawarah, atau wacana untuk lebih memenuhi prinsip-prinsip pemerintahan demokratis.

Sementara di sisi lain, menurut paradigma NPM, kepentingan publik diajukan dan dikelola oleh birokrasi yang bertindak sebagaimana manager suatu perusahaan, yaitu melayani pelanggan bukan warga negara. Sehingga dalam mengelola anggaran pembangunan setiap tahunnya, pemerintah/ birokrasi cenderung memiliki pola pemikiran bahwa anggaran dari masyarakat tersebut diasumsikan sebagai modal dan asset pemerintah untuk dieksploitasi guna memperoleh profit/keuntungan.

Untuk melayani kebutuhan warga negara yang sangat kompleks, administrator publik tidak hanya mengetahui dan mengelola sumber daya mereka sendiri, melainkan mereka juga harus secara sadar terhubung dengan sumber-sumber daya yang melibatkan warga dan masyarakat dalam rangkaian proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, dibutuhkan kolaborasi kepentingan organisasi publik dan jaringannya sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan bersama.

Denhardt dan Denhardt (2003) telah menguraikan perbandingan karakteristik antara OPA, NPM, dan NPS dari berbagai sudut pandang. Perbedaan karakteristik itu dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2.1. Diferensiasi OPA, NPM dan NPS

Aspek	<i>Old Public Administration (OPA)</i>	<i>New Public Management (NPM)</i>	<i>New Public Service (NPS)</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku Manusia	Rasionalitas <i>Synoptic (administrative man)</i>	Teknis dan rasionalitas ekonomi ( <i>economic man</i> )	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Clients dan constituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Pencapaian tujuan	Badan pemerintah	Organisasi privat dan non-profit	Koalisi antar organisasi publik, non profit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat entrepreneur	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2003)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana efektifitas tata kelola wakaf dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember, maka digunakan cara pandang atau tolok ukur yang berbasis pada nilai-nilai NPM (*New Public Management*) yang dikolaborasikan dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan kebijakan lain yang berlaku. Dua pendekatan utama untuk pelaksanaan dari NPM ini adalah *privatisasi* dan produksi bersama.

*Privatisasi* merupakan ciri dari NPM. Dengan demikian pemerintah bisa lebih efektif, efisiensi, ekuitas atau akuntabilitas.

Brudney dan England (1983:98), berpendapat bahwa *coproduction* yang terbaik untuk mengurangi biaya dan meningkatkan kinerja jika didasarkan pada kerjasama sukarela pihak warga, dan perilaku aktif bukan pasif. Dalam NPM, keterlibatan warga menyangkut perilaku produktif yang dapat meningkatkan tingkat dan kualitas layanan yang diberikan.

Jadi, dampak positif dari model NPM ini dapat meningkatkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas kinerja pemerintahan, sehingga tujuan akhirnya dapat terciptanya kualitas pelayanan sesuai harapan masyarakat. Sebagaimana pendapat Hood (1991) tentang salah satu ciri khas NPM, yakni meningkatkan kualitas layanan melalui persaingan di sektor publik. Jadi, masyarakat dapat diuntungkan karena pemerintahan selalu berusaha dan bersaing dalam memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Kenyataannya acapkali pemerintah salah paham bahkan keablasan dalam menafsirkan NPM. Misalnya, prinsip NPM '*enterprising government*' atau 'pemerintah wirausaha' yang seharusnya diartikan bahwa pemerintah dituntut untuk selalu berinovasi dalam menciptakan sumber-sumber pendapatan baru, tetapi malah dimaknai sekedar komersialisasi dan privatisasi yang keablasan. Banyak orang yang kurang paham tentang pokok-pokok ajaran NPM yang seharusnya diimplementasikan secara integratif, holistik, serta komprehensif, tidak dipilah-pilih, sehingga prinsip utama tentang 'pemerintah yang berorientasi pada publik' tidak diabaikan. Oleh karena itu, berbagai inovasi yang dipilih pemerintah untuk meningkatkan pendapatan dan sumber pendanaan yang lebih produktif harus tetap menjunjung tinggi prinsip pelayanan publik. Jadi, aspek penting yang perlu disadari adalah birokrasi dengan model NPM ini tidak sekedar bertujuan untuk efisiensi, melainkan tentang urgensi akuntabilitas dan transparansi yang diselenggarakan pemerintah terhadap rakyatnya, yakni masyarakat ingin agar pemerintahan harus bertanggungjawab atas pilihan tindakan yang diambil atau kegagalan dalam bertindak, masyarakat juga perlu diberikan hak-haknya secara utuh.

Penelitian ini tidak menggunakan perspektif NPS karena beberapa pertimbangan, diantaranya yaitu prinsip dan karakteristik NPS sebagaimana dipaparkan di atas, tidak menjamin berhasil untuk diterapkan pada situasi dan kondisi seperti di Indonesia, khususnya di Kabupaten Jember. Penerapan pendekatan administrasi publik ini sangat ditentukan dan dipengaruhi oleh konteks lingkungan di negara tersebut, sehingga satu pendekatan bisa dikatakan berhasil di satu tempat, belum tentu berhasil diaplikasikan di tempat yang lain. Hal itu, terjadi karena prinsip-prinsip NPS yang ada masih terlalu abstrak, serta kurang konkret dan operasional. Memang, beberapa prinsip NPS mungkin dapat diterima oleh pihak pemerintah, tetapi bagaimana prinsip ini bisa diterapkan sangat tergantung pada konteks lingkungan.

Ditambah lagi, pendekatan NPS terlalu menyederhanakan partisipasi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Sebenarnya, peran pemerintah ini sangat kompleks, tidak sekedar memberikan pelayanan publik saja, namun menyangkut berbagai inovasi yang dipilih untuk membangun dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tidak pula dapat disamakan dengan negara-negara maju seperti Amerika dan Inggris, karena mereka tidak lagi berfokus pada masalah peningkatan pertumbuhan ekonomi, percepatan pembangunan, pengurangan angka kemiskinan dan pengangguran, karena memang negara-negara tersebut relatif telah stabil, maka program pelayanan publik menjadi prioritas utama yang strategis. Namun, bagi negara berkembang, seperti Indonesia, pelayanan publik masih sulit untuk dijadikan prioritas, karena memang masih berupaya peningkatan pembangunan, kesejahteraan, serta mengurangi angka kemiskinan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat penulis nyatakan bahwa penelitian ini berbasis pada paradigma NPM. Karena penerapan NPM ini memberikan dampak positif dalam bidang politik dan ekonomi, misalnya pencapaian efisiensi, efektifitas, produktifitas kinerja pemerintah, serta peningkatan kualitas pelayanan publik, yang pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara luas.

Pemanfaatan wakaf sebagai salah satu instrumen pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) harus menjadi prioritas pemerintah, karena ketika masyarakat telah diberdayakan secara maksimal melalui pengembangan wakaf, maka mereka dapat menjadi lebih produktif sehingga hasilnya mereka dapat meningkatkan kesejahteraan secara mandiri. Jadi, apabila wakaf ini dikelola secara profesional, maka dapat mendukung dalam proses pembangunan sumber daya manusia serta pertumbuhan ekonomi Indonesia. Karena, pada dasarnya wakaf berkontribusi untuk memenuhi kebutuhan dasar dan fasilitasi pemberdayaan masyarakat.

Menurut Soetomo (2011:69), pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) ini merupakan upaya untuk memberikan atau meningkatkan kekuatan atau motivasi masyarakat yang merasa lemah atau merasa kurang beruntung, melalui reformasi dan konstruksi pola pikir sosial, supaya masyarakat dapat menguasai atau berkuasa atas kehidupannya sendiri, sehingga kondisi mereka bisa berubah menjadi lebih bermakna. Dengan kata lain, *community empowerment* adalah merubah posisi masyarakat yang awalnya tak berdaya menjadi lebih berdaya.

Peran pemerintah dalam pemberdayaan masyarakat melalui wakaf dapat direalisasikan dengan cara merumuskan kebijakan dan mendukung sepenuhnya yang bersifat mengarahkan (*steering*) kepada para nadzir (pengelola wakaf), misalnya melalui usaha-usaha pemberian fasilitas atau bantuan modal pada bidang ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Bidang ekonomi, misalnya pemberian bantuan modal usaha yang terjangkau dan memudahkan masyarakat untuk mencapai kemandirian. Bidang pendidikan, misalnya pemberian beasiswa kepada peserta didik yang kurang mampu dan berprestasi. Sementara bidang kesehatan, misalnya dengan pemberian bantuan pengobatan gratis kepada masyarakat kurang mampu.

Pemberdayaan dapat dilakukan oleh beberapa lembaga wakaf dan komunitas Islam lain sebagai salah satu indikator dari program pemberdayaan masyarakat, serta untuk mengubah cara pandang masyarakat dalam berderma yang masih bersifat *charity* (beramal semata), tujuannya adalah mengajarkan

kepada masyarakat untuk tetap gemar mendermakan hartanya kepada lembaga wakaf yang jelas telah memiliki kapabilitas. Karena, pengelolaan wakaf bukan semata dimanfaatkan secara langsung (*charity*) terhadap kebutuhan dasar kepada masyarakat.

Selama ini, aktivitas amal masyarakat masih bersifat *charity* yang direalisasikan berbentuk wakaf, zakat, bantuan sosial, pembagian sembako dan uang langsung, atau kegiatan lain, yang banyak digerakkan oleh masyarakat sendiri. Alasan yang lontarkan mayoritas masyarakat tersebut, melalui cara *charity* ini, mereka beranggapan bahwa harta yang diwakafkan dapat dimanfaatkan secara langsung oleh sang penerima wakaf, serta tidak perlu ribet dan bingung melalui rentetan birokrasi lembaga-lembaga terkait wakaf. Meski demikian, bukan berarti model *charity* ini salah. Karena itu, tetap perlu dilakukan monitoring dan evaluasi, agar pengelolaan yang dijalankan dapat terlaksana dengan optimal serta mencapai target yang maksimal (Makhrus,2014:31).

Oleh karenanya, peran pihak pemerintah dalam mengatur permasalahan pengembangan perwakafan menjadi keniscayaan atas prinsip kemaslahatan (*al-maslahah al-mursalah*), sebab berkaitan erat dengan kepentingan masyarakat luas. Jika tidak, maka akan menimbulkan ketidaktertiban. Tindakan dan kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemerintah harus senada dan sejalan dengan kepentingan masyarakat umum, bukan sebatas untuk golongan atau diri sendiri. Sebagaimana kaidah Islam yang populer dalam masalah ini adalah “*tasharruful imam alar raiyyah manuthan bil mashlaha*”, yang artinya: “pemerintah berkewajiban mengatur kepentingan masyarakat berdasarkan kemaslahatan.” (Mudjib, 2001:61).

Secara umum, peran pemerintah dalam pengembangan wakaf yaitu untuk memaksimalkan potensi perwakafan di Indonesia. Secara operasional, menurut Lubis (2010:181), Kementerian Agama dapat menjalankan peran dan fungsinya dalam tata kelola wakaf, antara lain:

- a. merumuskan kebijakan-kebijakan tentang wakaf;
- b. melaksanakan sosialisasi kebijakan dan inovasi baru perwakafan;
- c. melaksanakan inventarisasi, sertifikasi, serta advokasi asset wakaf;
- d. meningkatkan mutu lembaga wakaf dan para pengelola wakaf;
- e. memfasilitasi kerjasama tentang investasi harta wakaf produktif;
- f. memfasilitasi pemberdayaan Badan Wakaf Indonesia;
- g. memberikan bantuan untuk wakaf produktif.

Peran pemerintah sebenarnya sudah diatur dalam Undang-undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan undang-undang tersebut. Eksistensi wakaf dalam kemajuan sosial-ekonomi masyarakat memang sangat diharapkan, karena pengelola wakaf tidak hanya berperan sebagai '*shock breaker*' (untuk kebutuhan sesaat) saja, tetapi sebagai bagian dari sistem lembaga keuangan lainnya. Jadi, jika pengelolaan wakaf dapat dijalankan secara profesional, transparan, akuntabel, maka dapat dijadikan sumber pendapatan yang sangat potensial untuk pemberdayaan dan pembangunan negara.

### **2.2.2 Implementasi Kebijakan Publik**

#### **a. Konsep Implementasi Kebijakan Publik**

Kebijakan menjadi salah satu topik penting dalam ilmu administrasi publik dan ilmu politik. Kebijakan (*policy*) merupakan kumpulan keputusan yang telah diambil oleh pelaku politik, dalam rangka memilih strategi dan cara untuk mencapai sebuah tujuan. Jadi, pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan (Budiardjo, 2009: 10).

Laswell dan Kaplan (1987:21) menyebutkan kebijakan merupakan suatu proses pencapaian tujuan, praktek-praktek, serta nilai-nilai secara terarah. Sementara, Friedrich yang dikutip oleh Tanguilisan (2004:1) mengatakan kebijakan merupakan rangkaian pilihan program yang diusulkan oleh pemerintah tentang aspek kehidupan masyarakat melalui identifikasi berbagai peluang, hambatan, dan kesempatan terhadap penerapan usulan tindakan tersebut untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Sedangkan, Jenkins dalam Irfan Islami (2004:11) menegaskan bahwa kebijakan adalah rangkaian keputusan yang diputuskan oleh para aktor politik terkait dengan tindakan dan tujuan yang dipilih,

serta strategi untuk mencapainya, seluruh keputusan tersebut memiliki keterkaitan, serta berada dalam koridor kewenangan dari para birokrat tersebut.

Kebijakan menurut Graycar dalam Yeremias (2004:34) adalah sebagai suatu proses, suatu produk, serta suatu kerangka kerja. Dalam sudut pandang filosofis, kebijakan adalah rangkaian kondisi ideal yang diidam-idamkan, karena itu kebijakan juga merupakan serangkaian tawaran dan rekomendasi. Dalam merumuskan isu dan strategi dalam mengimplementasikan kebijakan butuh proses negosiasi dan tawar-menawar. Sedangkan, kebijakan perspektif Dye (1981:1), "*public policy is whatever governments choose to do or not to do*". Pengertian ini memiliki makna bahwa kebijakan meliputi suatu tindakan yang dipilih dan yang tidak pilih pemerintah, ketika menghadapi permasalahan publik. Pengertian yang diungkapkan Dye ini mengandung makna: (1) kebijakan ini dibuat oleh lembaga pemerintah, bukan oleh lembaga swasta; (2) kebijakan ini terkait dengan pilihan tindakan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan.

Menurut Anderson (1979:3), kebijakan publik adalah serangkaian aturan atau pilihan tindakan yang ditetapkan oleh aparat pemerintah. Meskipun, hal itu disadari dan dipengaruhi oleh aktor-aktor di dalam pemerintah dan faktor-faktor dari luar pemerintah. Menurut Easton yang dikutip Dye (1981:9), jika pemerintah merumuskan kebijakan, maka pemerintah harus mengalokasikan nilai, budaya, dan kondisi sosial yang ada di masyarakat, karena kebijakan sebagai gabungan seperangkat nilai.

Laswell dan Kaplan yang dikutip Dye (1981:10) mengungkapkan, kebijakan hendaknya meliputi: tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan tersebut memuat tentang nilai-nilai dan prinsip hidup masyarakat, maka ketika diimplementasikan kebijakan publik tersebut pasti mendapat resistensi atau perlawanan masyarakat. Namun, kebijakan publik tetap harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang berkembang dalam masyarakat. Jadi, kebijakan tidak boleh bertentangan dengan prinsip dan nilai yang berlaku dalam masyarakat.

Heglo yang dikutip Tanguilisan (2004:3) mengatakan kebijakan sebagai "*a course of action intended to accomplish some end,*" atau suatu tindakan yang

dipilih untuk mencapai suatu tujuan. Jones mengembangkan definisi yang tawarkan Heglo ini, yang mengungkapkan isi kebijakan dapat dirinci meliputi: *Pertama*, tujuan tertentu yang direncanakan dan ingin dicapai (*the desired ends to be achieved*). Bukan sekedar tujuan yang diinginkan saja. Jika tujuan individu yang hanya diinginkan dalam keseharian kita bukanlah tujuan, melainkan sekedar keinginan saja. Dikatakan sebagai tujuan yang urgen jika di dalamnya terdapat usaha maksimal untuk mencapainya; *Kedua*, perencanaan strategis yang proporsional sebagai instrumen untuk mencapai tujuan yang ditetapkan; *Ketiga*, cara atau program tertentu yang disepakati dan disahkan bersama untuk dilaksanakan secara bersama pula; *Keempat*, keputusan-keputusan lain yang diambil untuk menentukan tujuan, menyesuaikan rencana, melaksanakan, mengevaluasi program, serta pelaporan hasil kepada masyarakat. Heglo dalam Tanguilisan (2004:4) berpendapat, kebijakan sebagai alat analisis ketimbang sebagai rumusan kata-kata. Menurutnya, pada dasarnya isi kebijakan tersebut lebih dipahami oleh akademisi atau analisis ketimbang oleh para perumus isi kebijakan itu sendiri. Sedangkan menurut Eyestone dalam Suharto (2008:21) kebijakan adalah suatu hubungan suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya.

Dari berbagai definisi yang disampaikan para pakar, jika dikaji memiliki makna yang sama, namun seringkali mengalami ketimpangan, masih ambigu, serta terlalu luas (Suharto, 2008: 27). Terkadang, kebijakan merujuk kepada pilihan tindakan khas dan spesifik, misalnya: kebijakan tentang pendidikan, tentang kesehatan, tentang kesejahteraan, dan sebagainya, merupakan contoh bidang-bidang dalam kebijakan publik.

Atas dasar berbagai pendapat di atas, Anderson yang dikutip Irfan Islami (1994:202) memberikan karakteristik yang pasti terkandung dalam sebuah kebijakan publik, yakni mencakup hal berikut.

- a. Kebijakan selalu berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat

- negative (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Kebijakan dapat pula dipandang sebagai sistem, yang mempunyai korelasi berbagai elemen yang membentuknya. Menurut Dye (1981:48) terdapat tiga elemen kebijakan yang membentuk sistem kebijakan, yaitu: isi kebijakan publik (*public policy*), aktor kebijakan (*policy stakeholders*), dan lingkungan kebijakan (*policy environment*). Ketiganya saling berkorelasi, berintegrasi, dan memiliki andil yang setara. Misalnya, para aktor kebijakan memiliki andil yang besar dalam implementasi kebijakan, tetapi mereka pun juga dipengaruhi oleh isi kebijakan. Begitu juga, lingkungan kebijakan yang juga mempengaruhi sekaligus dipengaruhi oleh aktor kebijakan dan isi kebijakan itu sendiri.

Pelaku kebijakan (*policy stakeholder*) adalah lembaga pemerintah dan lembaga non-pemerintah yang berpartisipasi dalam perumusan dan implementasi kebijakan. Lingkungan kebijakan (*policy environment*) yaitu kondisi dan situasi di sekitar sasaran kebijakan, bukan sekedar orang atau lembaga. Lingkungan dapat mempengaruhi pemerintah dalam menentukan suatu kebijakan tentang persoalan kehidupan masyarakat. Sementara itu, isi kebijakan publik (*public policy*) adalah rangkaian tindakan yang dipilih pemerintah dalam rangka mengatasi permasalahan dalam masyarakat.

Easton yang dikutip Irfan Islami (2004:90) mengungkapkan dengan mengoptimalkan proses perumusan kebijakanlah, berbagai komitmen dan aspirasi masyarakat yang seringkali bersifat abstrak dan kabur tentang nilai-nilai masyarakat dapat diinternalisasikan di dalamnya. Kemudian diterjemahkan dan ditafsirkan oleh para pelaksana kebijakan menjadi rangkaian program dan strategi yang lebih spesifik menjadi tindakan-tindakan yang konkrit dan operasional.

Dye (1981:54) menjelaskan bahwa proses perumusan kebijakan sebagai aktivitas yang meliputi: mengidentifikasi dan mendefinisikan suatu masalah, mendiagnosa penyebab masalah, memilih kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan politik, menyalutkan berbagai tuntutan tersebut yang meliputi: penyepakatan dan legitimasi tindakan apa saja yang dipilih, persetujuan

dan pengesahan, serta proses implementasi, monitoring, evaluasi, pelaporan, serta pemberian umpan balik.

Menurut Wilson (1998:79), pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda (*two distinct functions of government*), yakni: fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ini berkaitan dengan pembuatan kebijakan atau pilihan apa saja yang menjadi harapan negara. Sedangkan fungsi administrasi berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut. Kewenangan dalam merumuskan kebijakan berada pada posisi kekuasaan politik, sedangkan mengimplementasikan kebijakan pada posisi kekuasaan publik. Dalam implementasi kebijakan tersebut, perlu adanya kontrol dan evaluasi, sejauhmana kinerja para implementator dalam menerapkan peran, tugas, dan fungsinya masing-masing. Kontrol ini diperlukan supaya kebijakan yang dibuat ini terbukti dapat mengatasi permasalahan yang dihadapi di masyarakat sebagai esensi dari lahirnya sebuah kebijakan publik.

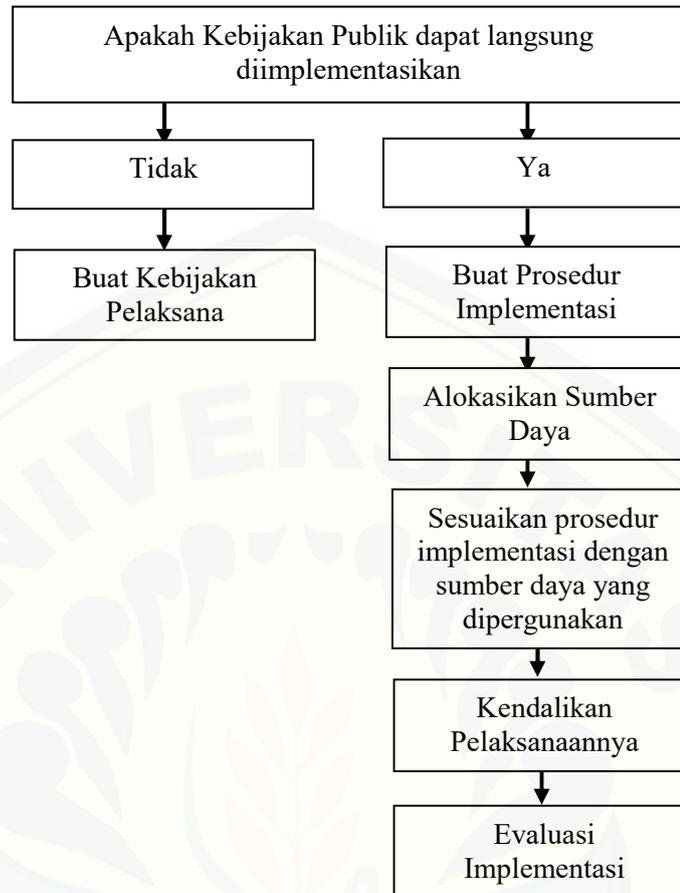
Dengan demikian, dapat penulis menarik kesimpulan bahwa kebijakan merupakan rangkaian keputusan atau pilihan tindakan yang mengatur serta mengatasi permasalahan kehidupan masyarakat, demi mencapai tujuan yang diharapkan dan kepentingan publik, yaitu kepentingan seluruh masyarakat atau warga negara. Kebijakan ini adalah produk dari sinergitas, kompromi, negosiasi, bahkan kompetisi para penentu kebijakan tentang teori, gagasan, ideologi, dan kepentingan yang mewakili sistem negara.

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat dilihat bahwa terdapat tiga unsur penting dalam proses perumusan kebijakan, yaitu: formulasi, implementasi, dan penilaian kinerja. Dari ketiga tahap tersebut, implementasi mendapat porsi terbesar sebagai penentu keberhasilan. Terkait dengan pentingnya tahap implementasi kebijakan ini, Nugroho (2008:501) mengatakan, kesuksesan kebijakan publik ditentukan 20% dari perencanaan, 60% dari implementasi, dan 20% dari sisanya pengendalian implementasi tersebut. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling berat, karena di sinilah permasalahan muncul di lapangan, yang bersifat tidak terduga, dan tidak pernah dijumpai dalam rumusan konsep. Tantangan dan ancaman ialah konsistensi dari implementasi tersebut.

Implementasi kebijakan adalah tahapan yang membutuhkan sumber daya (*resources*) terbesar, karena itu menjadi keniscayaan jika tugas implementasi mendapatkan perhatian yang lebih besar pula. Hindari anggapan bahwa implementasi kebijakan akan berjalan dengan sendirinya setelah tahap formulasi berhasil dilakukan. Nugroho (2008:484) menyebut pandangan atau anggapan seperti itu dengan istilah *implementation myopia*. Realita selama ini, seringkali sumber daya terbesar malah dihabiskan untuk perumusan kebijakan, padahal justru tahap implementasilah yang sebenarnya menguras sumber daya terbesar.

Douglas R. Bunker termasuk tokoh yang pertama kali menyajikan sebuah konsep tentang implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik (Edward III, 1984:1). Selanjutnya, banyak pakar yang membicarakan dan mengembangkan teori tersebut hingga dapat memberikan kontribusi akademis tentang implementasi kebijakan sebagai tahap yang penting. Wahab mengungkapkan para pakar memosisikan implementasi memang beragam, tetapi pada dasarnya setiap rumusan kebijakan pasti ditindaklanjuti melalui aktivitas implementasi (Wahab,1991:117). Jadi, implementasi ini merupakan aktivitas yang menentukan sukses tidaknya sebuah kebijakan (Tarigan, 2000:14). Senada pula dengan pendapat Edwards III (1984:1), sebuah kebijakan tidak akan berhasil, jika tahap implementasi tidak dilaksanakan dengan efektif. Implementasi kebijakan merupakan rangkaian aktivitas yang dilaksanakan setelah disahkan suatu kebijakan, di dalamnya meliputi unsur *input* yang menghasilkan *output* dan *outcomes* bagi masyarakat.

Adapun model tahapan proses implementasi kebijakan diberikan oleh Nugroho (2008:462) sebagaimana gambar berikut ini:



**Gambar 2.1. Tahapan Implementasi Kebijakan**  
(Sumber: Nugroho, 2008:462)

Pembuatan kebijakan mempunyai perbedaan dengan implementasi kebijakan. Pembuatan kebijakan merupakan suatu proses yang berorientasi logika *bottom-up*, yakni dimulai dari penyampaian keluhan, kebutuhan, aspirasi, permintaan, serta dukungan masyarakat terhadap pemerintah. Sementara, tahap implementasi kebijakan mempunyai logika *top-down*, maksudnya penjabaran dari isi kebijakan yang bersifat umum dan abstrak menjadi tindakan-tindakan yang spesifik dan konkrit (Wibawa, 1994: 2).

Dalam proses implementasi kebijakan ini Ripley dan Franklin (1986:11) menawarkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual”. Pendekatan kepatuhan ini memfokuskan perhatiannya pada taraf kepatuhan ‘bawahan’ terhadap ‘atasan’. Pendekatan kepatuhan ini merupakan analisis kualitas karakter dan perilaku individu dalam organisasi. Ripley menyatakan, ada dua kekurangan

pendekatan kepatuhan ini, yaitu: (1) Pilihan tindakan yang kurang didukung oleh desain program dan strategi yang baik; dan (2) kurang memperhatikan faktor-faktor non-birokrasi yang pengaruhnya lebih dominan. Sedangkan, pendekatan faktual beranggapan bahwa banyak variabel yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan sehingga menuntut para pelaksana kebijakan untuk lebih cerdas dalam melakukan penyesuaian. Kedua pendekatan ini saling berkorelasi dan saling melengkapi.

Dari penjelasan tentang kedua pendekatan tersebut, dapat penulis sampaikan, kesuksesan kebijakan tergantung pada tahap implementasi, dan keberhasilan implementasi tergantung pula pada kompetensi para implementornya. Logikanya adalah kepatuhan para implementor akan menaati segala yang diperintahkan oleh *top leader*-nya, dan kompetensi para implementor dalam mengerjakan segala yang diperintahkan sebagai bentuk kemampuan pribadi menghadapi faktor eksternal dan non-organisasional.

Implementasi kebijakan, menurut Grindle (1980:7), adalah aktivitas dari tindakan administratif yang dapat dikaji dalam program atau tindakan-tindakan konkrit dan spesifik. Meter dan Horn yang dikutip Wahab (1991:34) menjelaskan implementasi kebijakan merupakan rangkaian program atau tindakan yang dilakukan oleh individu (birokrat) atau kelompok (pemerintah) dan pihak swasta dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan dan termaktub dalam isi kebijakan. Mater dan Carl (1974:447) menambahkan bahwa tindakan yang dilaksanakan ini dalam rangka untuk mentransformasikan secara operasional dan proporsional untuk mencapai perubahan-perubahan yang diamanatkan dalam isi kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan berkaitan dengan relasi antara tujuan dan realisasi kebijakan dengan hasil yang dicapai. Sebagaimana pendapat Grindle (1980:6) yang menegaskan fungsi utama dari implementasi adalah untuk mengembangkan jaringan untuk merealisasikan tujuan dari kebijakan dengan cara optimalisasi peran pemerintah dengan melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Dari berbagai penyajian teori tersebut, dapat penulis ketengahkan bahwa implementasi kebijakan tersebut tidak sekedar melibatkan aktivitas dan peran lembaga pemerintah dalam melaksanakan strategi dan program yang telah dipilih, tetapi yang paling penting juga melibatkan jaringan pengaruh politik, sosial, ekonomi, dan budaya yang mempengaruhi perilaku pihak-pihak sasaran, serta menimbulkan pola ketaatan para kelompok sasaran tersebut, sehingga dapat mencapai harapan suatu program tersebut.

Kaitannya dengan tata kelola wakaf di Kabupaten Jember, bahwa kebijakan tentang wakaf telah diatur oleh Undang-undang Nomor 60 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria; Intruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Indonesia (KHI); Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf; serta Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Wakaf.

#### b. Model Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Peter deLeon dan Linda deLeon (2001), serta Rabin (2005), kajian tokoh pencetus model implementasi kebijakan dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi, yaitu: *Generasi pertama*, yaitu sekitar tahun 1970-an yang Pressman and Wildavsky melakukan studi tentang model keputusan otoritas tunggal dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Studi tersebut menghasilkan tentang pemberian pengakuan sifat atau hakikat implementasi yang kompleks. Selain itu, Graham T. Allison melalui studinya tentang kasus pada Misil Kuba pada tahun 1971 hingga 1979). Kajian yang dilakukan para tokoh pada generasi ini tentang sistem pengambilan keputusan.

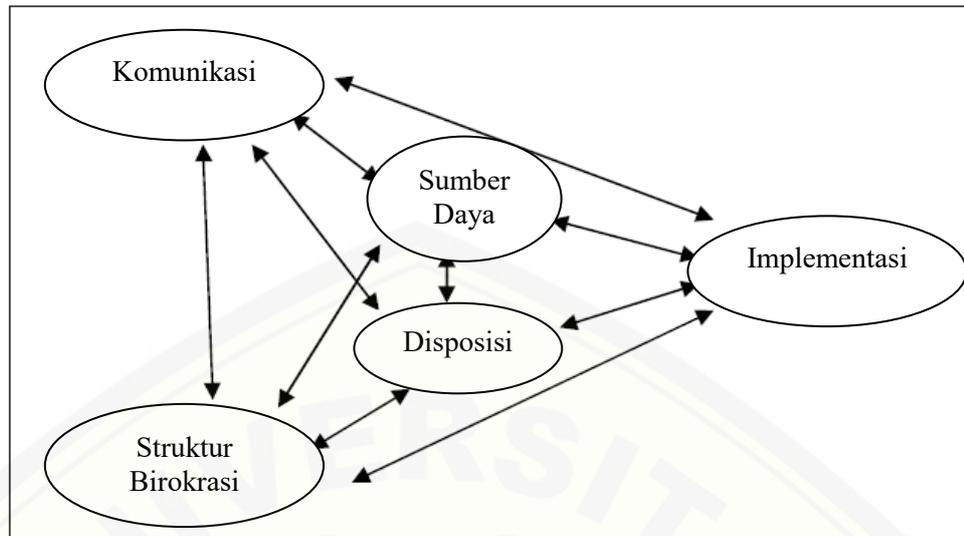
*Generasi kedua*, sekitar tahun 1980-an yang terfokus pada determinan keberhasilan implementasi kebijakan. Kajian tentang model implementasi diuji dan dikembangkan pada generasi ini terjadi di berbagai lokus berbeda. Dua model implementasi kebijakan yang mendominasi generasi ini, yakni: model *top-down* dan *bottom-up*. Masa ini ditandai oleh studi yang dilakukan oleh Carl Van Horn dan Donald Van Meter (1980), Paul Berman (1980), Grindle (1980), Lipsky (1971-1980), Hjern (1982-1983), Edward III (1984), serta Mazmanian dan Sabatier (1983).

*Generasi ketiga*, sekitar tahun 1990-an, fokus kajian pada generasi ini lebih kompleks dan dinamis, fokusnya lebih pada pengembangan model implementasi kebijakan yang ada pada berbagai lokus, yakni bersifat multilevel dan antar negara. Kajian model implementasi kebijakan pada generasi ini dilakukan oleh para ilmuwan sosial. Misalnya, Goggin (1990) yang menawarkan pandangannya yakni keberhasilan dari implementasi kebijakan lebih ditentukan oleh variabel perilaku para aktor kebijakan. Pada era yang sama pula, muncul pendekatan situasional (kontijensi), yang menawarkan bahwa kesuksesan implementasi kebijakan tergantung pada kemampuan pemerintah dalam menyesuaikan diri (*adaptabilitas*) dengan sasaran kebijakan yang dituju. Sebagai bentuk sintesis dari perdebatan kedua model tersebut, Sabatier (1993) menggabungkan kedua model *top-down* dan *bottom-up* atau disebut sebagai *Hybrid Teori* dengan menawarkan urgensinya advokasi kebijakan publik tidak hanya pada tahap formulasi saja, tetapi pada tahap implementasi dan evaluasi kebijakan juga. Dengan kata lain, kebijakan tersebut harus dikawal, didampingi, dan diawasi langsung oleh masyarakat mulai tahap formulasi hingga evaluasi serta tindak lanjutnya. Advokasi kebijakan publik ini bertujuan untuk mengkonstruksi sebuah kondisi yang dikehendaki publik melalui kepastian sang penentu kebijakan, sehingga aspirasi dan partisipasi masyarakat terakomodasi secara semaksimal.

Berikut ini penulis hanya memaparkan beberapa model implementasi kebijakan yang dianggap relevan dengan penelitian ini.

#### 1. Model Edward III

Menurut Edward III (1984), faktor atau variabel yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu: faktor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.



**Gambar 2.2. Model Implementasi Kebijakan Edward III**  
(Sumber: Edward III, 1984)

Menurut Edward III, faktor komunikasi berperan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan, karena masyarakat perlu untuk mengetahui dan memahami apa yang direncanakan dan dilakukan. Dimaksudkan untuk menyalurkan sebuah informasi penting mengenai isi kebijakan kepada kelompok sasaran secara jelas dan konsisten. Unsur penting pada variabel komunikasi ini, yaitu: transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

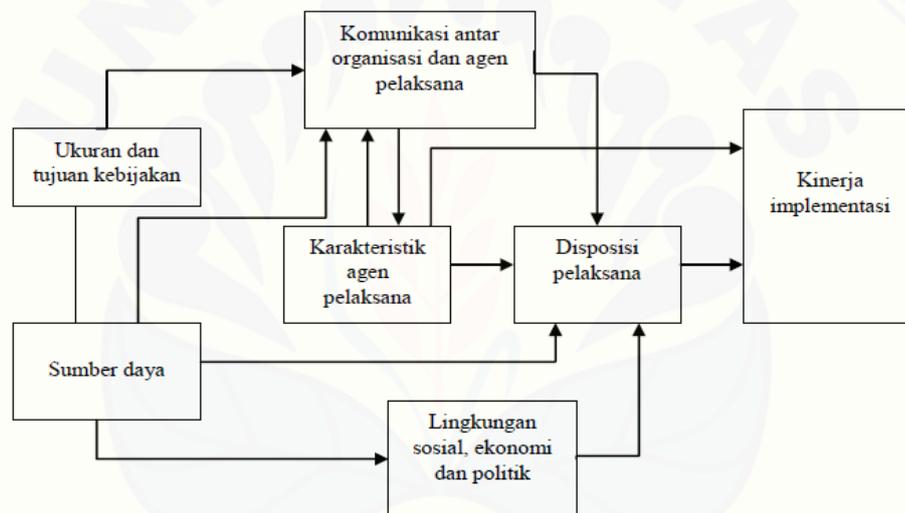
Sumber daya yang dimaksud Edward III meliputi: sumber daya manusia yang memadai (kuantitatif dan kualitatif), sumber daya informasi yang dibutuhkan, pembagian wewenang sesuai dengan tanggung jawab, sumber daya sarana prasarana dalam pelaksanaan. Efektivitas dan efisiensi implementasi kebijakan tergantung dari dukungan sumber daya yang dimiliki. Edward III menekankan pada pentingnya anggaran sebagai sumber daya penting lainnya. Implementasi kebijakan sulit terlaksana dengan baik, jika dukungan anggaran sangat minim.

Disposisi yang dimaksud adalah komitmen dan sikap dari para implementor dalam melaksanakan suatu kebijakan. Menurut Edward III dua unsur penting disposisi ini yaitu: sikap pelaksana, dan dukungan dari kelompok sasaran, sedangkan struktur birokrasi yang dimaksud Edward III mencakup aspek-aspek seperti: struktur birokrasi, pembagian tugas pokok, fungsi dan

kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya. Menurut Edward III salah satu dari aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur kerja ukuran dasarnya adalah *Standart Operating Procedures* (SOP).

## 2. Model Van Meter dan Van Horn

Model Meter and Horn menawarkan lima komponen atau variabel yang paling mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan, yaitu: (1) ukuran dan tujuan kebijakan; (2) sumber daya yang dimiliki; (3) komunikasi antar organisasi dan agen pelaksana; (4) karakteristik agen pelaksana; serta (5) kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan politik (Subarsono, 2005: 99).



**Gambar 2.3. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn**  
(Sumber: *Meter and Horn dalam Subarsono, 2005: 99*)

Komponen atau variabel model Meter and Horn tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan yang ditetapkan harus operasional, jelas, dan proporsional, sehingga dapat direalisasikan dengan baik. Apabila komponen ini kabur dan ambigu, maka akan terjadi multi tafsir serta dapat memicu munculnya konflik di antar aktor implementasi.
- b. Sumber daya yang dimiliki, baik sumber daya manusia (*human resources*) ataupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*).

- c. Komunikasi antar organisasi dan agen pelaksana, harus adanya kerjasama dan koordinasi yang baik antar instansi tentang suatu program atau tindakan yang diimplementasikan guru mencapai keberhasilan.
- d. Karakteristik para agen pelaksana, yang meliputi: pola-pola komunikasi yang digunakan di dalam birokrasi, nilai-nilai, dan norma-norma, yang dapat mempengaruhi proses implementasi kebijakan.
- e. Kondisi dan situasi lingkungan sosial, politik, dan ekonomi, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu sejauhmana kelompok sasaran dapat mendukung adanya implementasi kebijakan; bagaimana partisipasi mereka, setuju atau tidak setuju; bagaimana pendapat mereka tentang kebijakan yang dipilih; serta dukungan dari para elite politik terhadap implementasi kebijakan.
- f. Disposisi implementor, yang meliputi tiga unsur penting, yaitu: (1) sikap implementor terhadap kebijakan; (2) pemahaman mereka tentang kebijakan; serta (3) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor (Subarsono, 2005: 99).

Jika didialogkan dengan teori Edwards III, maka dapat penulis kemukakan bahwa variabel ke-1 model Meter and Horn yakni 'ukuran dan tujuan kebijakan' dapat dikategorikan pada variabel 'komunikasi' dalam model Edwards III. Hal ini terbukti disebabkan dengan adanya ukuran dan tujuan kebijakan yang jelas, sehingga dapat meminimalisir terjadinya multi tafsir atau konflik. Variabel ke-2, 'sumber daya' sama persis dengan variabel 'sumber daya' model Edwards III, yang meliputi unsur SDM dan Non-SDM. Variabel ke-3 'hubungan antar organisasi dan agen pelaksana', dapat penulis kategorikan pada variabel 'struktur organisasi' dalam model Edwards III. Variabel ke-4 'karakteristik agen pelaksana' dan variabel ke-6 'disposisi implementor', dapat penulis kategorikan dalam variabel 'disposisi' model Edwards III. Hal ini disebabkan karena variabel tersebut mengenai 'norma-norma' dan 'pola-pola hubungan' dalam birokrasi serta merujuk pada preferensi sikap para implementor dalam menanggapi nilai-nilai yang terkandung di dalam kebijakan.

Variabel yang membedakan antara model Model Meter dan Horn dengan model lain yaitu pada variabel ke-5 ‘kondisi lingkungan sosial, politik, dan ekonomi’, yang tidak disebutkan dalam model-model sebelumnya. Pada variabel ke-5 tampak model yang ditawarkan oleh Meter and Horn sebenarnya juga mengakui urgensi faktor eksternal dalam menentukan keberhasilan implementasi. Jika dikaitkan dengan teori kebijakan Dye, yang menyeimbangkan antara tiga elemen pokok yakni: faktor sosial, politik, dan ekonomi, dapat dimasukkan pada variabel *policy environment*.

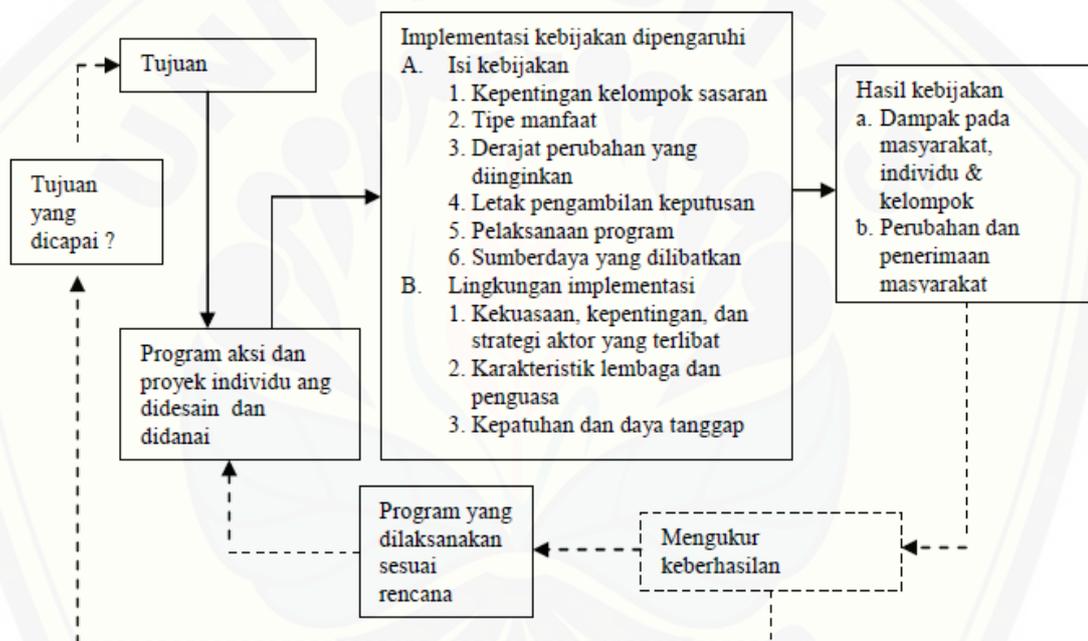
Menurut analisis yang telah dilakukan, penulis menemukan bahwa Edward III tidak memasukkan variabel lingkungan kebijakan dalam teorinya, karena ia lebih memfokuskan kajiannya pada para aktor kebijakan (*implementor kebijakan*) yang mengimplementasikan kebijakan, sehingga mungkin kurang memperhatikan pada variabel yang ada di luar implementor kebijakan.

Meskipun demikian, ciri khas pada model Meter and Horn, lebih menunjukkan bahwa implementasi kebijakan dapat meningkatkan ‘kinerja’, karena sebagian besar ahli seperti Anderson, Patton & Savicky, Easton, dan Dunn tidak menyebutkan secara eksplisit unsur ‘kinerja kebijakan’ dalam model implementasi kebijakannya. Nugroho (2008: 388) mengungkapkan, para ahli tidak menyebutkan aspek ‘kinerja kebijakan’, tetapi cukup langsung menyebutkan evaluasi kebijakan, karena menurut mereka ‘kinerja kebijakan’ itu merupakan bagian aktivitas yang ‘pasti terjadi’ dalam implementasi kebijakan, bahkan meskipun tanpa harus disebutkan.

### 3. Model Grindle

Model Grindle (1980:6) ini lebih dikenal dengan “Model Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi”. Model Grindle menawarkan sebuah proses penentuan keputusan, yang hasil akhirnya sebenarnya ditentukan melalui interaksi para aktor kebijakan dalam konteks Ilmu Administratif. Menurut Grindle (1980:6-10), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Setiap variabel itu dikembangkan oleh Grindle dalam bagian-bagian. Variabel isi kebijakan meliputi: (1) tingkat kepentingan masing-masing

kelompok sasaran; (2) manfaat atau kemaslahatan yang diperoleh kelompok sasaran; (3) tingkat perubahan yang diharapkan oleh isi kebijakan; (4) ketepatan dan letak suatu program diterapkan; (5) apakah telah menyebutkan dan menjelaskan para implementor secara detail; (6) tingkat dukungan sumber daya yang dimiliki. Sementara, variabel lingkungan kebijakan meliputi: (1) peran kepentingan, kekuasaan, dan strategi para aktor kebijakan dalam proses implementasi; (2) karakteristik dan latar belakang rezim dan institusi penguasa; serta (3) tingkat ketaatan, kepatuhan, atau responsivitas masyarakat terhadap pembuat kebijakan, seperti tertuang pada gambar berikut.



**Gambar 2.4. Model Proses Politik dan Administrasi**

(Sumber: Merilee S. Grindle, 1980: 11)

Penjelasan tentang variabel isi kebijakan dapat dirinci menjadi enam unsur, yakni sebagai berikut.

- a. Tingkat kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*). Menurut Lowi, isi kebijakan publik yang dirumuskan akan berdampak terhadap jenis-jenis program politiknya. Jika kebijakan dirumuskan dalam rangka membuat perubahan-perubahan pada kelompok sasaran, maka akan memunculkan resistensi atau perlawanan pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh isi kebijakan tersebut.

- b. Jenis kemaslahatan atau manfaat yang diperoleh (*type of benefits*). Jika tingkat kemanfaatan dalam isi kebijakan tersebut tinggi atau lebih banyak kemaslahatannya, maka akan semakin tinggi tingkat kepatuhan masyarakat serta semakin mudah untuk memperoleh dukungan.
- c. Tingkat perubahan yang diharapkan (*extent of change envisioned*). Isi kebijakan yang tidak menuntut perubahan secara langsung atau sesegera mungkin, akan semakin sulit untuk mengimplementasikannya.
- d. Ketepatan atau letak pengambil keputusan (*site of decision making*). Pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan akan semakin sulit, jika kedudukan atau lokasi unit pengambil kebijakan tersebar, baik secara geografis maupun organisatoris, karena satuan-satuan pengambil keputusan yang terlibat semakin banyak pula.
- e. Pelaksana-pelaksana program (*program implementors*). Tingkat kompetensi implementator sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Birokrat cerdas, aktif, berkualitas, berkeahlian, dan berkomitmen tinggi sangat menentukan tingkat keberhasilan implementasi kebijakan.
- f. Sumber daya yang dapat disediakan (*resources committed*). Sumber-sumber daya yang memadai dan sesuai sangat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan (Grindle, 1980).

Selain rincian variabel isi kebijakan, kesuksesan proses implementasi kebijakan juga tergantung variabel lingkungan kebijakan. Variabel ini dapat dibagi menjadi tiga unsur, yaitu sebagai berikut.

- a. Kekuasaan, minat dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat (*power, interest and strategies of actors involved*). Keberhasilan implementasi suatu program dipengaruhi oleh posisi kekuasaan, strategi, dan minat para implementor. Jika kekuasaan saat itu memiliki kepentingan dalam suatu kebijakan, maka para aktor tersebut akan berusaha menetapkan berbagai tindakan untuk memenangkan persaingan yang terjadi, sehingga hasil dari kebijakan tersebut akan dapat dicapai.

- b. Karakteristik rezim dan institusi (*institution and regime characteristics*). Implementasi suatu kebijakan kecenderungan akan memunculkan konflik yang terjadi pada masyarakat atau kelompok yang berkepentingan. Pemecahan konflik tersebut akan tergantung dari: ‘*who gets what?*’ atau ‘siapa mendapatkan apa’?
- c. Tingkat kesadaran dan sifat responsif (*compliance and responsiveness*). Implementasi kebijakan akan berhasil, jika para pelaksana kebijakan lebih peka terhadap nilai, budaya, kondisi, dan yang diharapkan kelompok sasaran. Jika kurang tanggap terhadap hal-hal tersebut, maka pelaksana kebijakan dapat kehilangan dukungan kelompok sasaran.

Jika dikaji lebih mendalam dari penjelasan tersebut, dapat dicermati bahwa model Grindle ini sebenarnya memiliki kemiripan dengan model Meter and Horn. Kesamaan di antara keduanya adalah mereka sama-sama menyebutkan variabel lingkungan kebijakan sebagai faktor urgen yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Meter and Horn menyebutnya sebagai ‘kondisi sosial, politik, dan ekonomi’ sedangkan Grindle menyebutnya dengan ‘konteks kebijakan’ atau ‘lingkungan implementasi’.

Mengomentari model Grindle tersebut, Smith mengatakan bahwa ketika isi kebijakan sudah disepakati dan disahkan, maka kebijakan itu harus segera diterapkan, serta hasilnya harus diukur dengan indikator sebagaimana tujuan yang diharapkan (Nakamura dan Smallwood, 1980:2). Pada Gambar 2.3. mengisyaratkan kebijakan harus mempunyai maksud dan tujuan secara jelas sebagai representasi dari nilai-nilai kebijakan. Maksud dan tujuan kebijakan tersebut harus dijabarkan melalui program, tindakan, atau aksi yang dirancang dan dibiayai.

Perhatian Grindle (1980:6-10) tentang kedua variabel besar tersebut perlu dikembangkan sebab melalui perumusan isi kebijakan dengan tepat guna dan tepat sasaran, maka masyarakat dapat mendukung dan berkontribusi untuk membantu pencapaian tujuan yang diharapkan. Sementara, lingkungan implementasi ditentukan oleh anggapan yang ada di masyarakat. Jika masyarakat beranggapan positif tentang isi kebijakan tersebut, maka akan melahirkan

dukungan positif pula, sehingga akan berdampak positif pula terhadap implementasi kebijakan. Namun sebaliknya, jika lingkungan beranggapan negatif, maka malah akan menjadi hambatan, serta resistensi masyarakat, sehingga implementasi kebijakan bisa terancam gagal.

Berdasarkan perbandingan dan dialog teori model-model implementasi kebijakan tersebut, maka penulis menggunakan model implementasi kebijakan Model Grindle untuk dijadikan landasan teori penelitian ini, karena variabel yang ditawarkan olehnya lebih lengkap ketimbang model-model yang lain serta sesuai dengan konteks penelitian di Kabupaten Jember, yaitu tidak sebatas terfokus pada unsur 'isi kebijakan' saja, melainkan juga memfokuskan pada unsur 'konteks kebijakan' atau 'lingkungan implementasi kebijakan' yang tidak ada dan berbeda dengan model Edward III dan Van Meter and Van Horn. Penelitian ini diarahkan untuk memahami implementasi kebijakan terkait dengan tata kelola wakaf di Kabupaten Jember.

Jika dilihat dari variabel besar model Grindle, untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tata kelola wakaf di Kabupaten Jember harus memperhatikan variabel isi kebijakan dan lingkungan implementasi.

*Pertama*, dari variabel isi kebijakan bahwa pengelolaan wakaf di Kabupaten Jember semakin berkembang setelah diterbitkannya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-undang tersebut, dan ditambah dengan pedoman-pedoman pengelolaan wakaf yang diterbitkan oleh Kementerian Agama. Dari kebijakan-kebijakan ini memberikan pijakan tentang wakaf secara kuat hukum, kepastian, kepercayaan, serta perlindungan terhadap *asset* wakaf.

*Kedua*, dari variabel lingkungan implementasi bahwa tata kelola di Kabupaten Jember yang dapat merealisasikan tujuan pengelolaan wakaf seharusnya pihak nazhir memiliki sistem kenazhiran mulai dari masa bhakti, sistem pengangkatan, hingga sistem pemberhentian; serta adanya pengawasan dari masyarakat dan pemerintah. Bentuk lembaga wakaf di Kabupaten Jember yaitu perorangan dan organisasi berupa yayasan. Lembaga wakaf mendapatkan rekomendasi, pembinaan, pengawasan, serta koordinasi dengan dan dari pihak

Kementerian Agama sesuai dengan standar kelayakan yang telah ditetapkan. Selain itu, akuntabilitas yang ada pada lembaga wakaf di Kabupaten Jember juga penting karena dapat berdampak pada meningkatnya pengakuan dan kepercayaan dari masyarakat. Pengakuan dan kepercayaan tersebut dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan wakaf.

Selain itu, tata kelola wakaf di Kabupaten Jember yang dikembangkan mayoritas berupa tanah. Data tahun 2017 aset tanah wakaf di Kabupaten Jember keseluruhannya seluas 141,06 Ha yang tersebar di 1.495 lokasi, sudah tersertifikasi seluas 24,12 Ha, dan 116,93 Ha belum tersertifikasi. Namun, mayoritas masih dikelola secara tradisional. Idealnya, tanah wakaf bisa diberdayakan secara optimal sebagai sarana peningkatan kesejahteraan melalui pemberdayaan wakaf berbasis pendidikan, sehingga dapat menghasilkan manfaat bagi masyarakat, sehingga hasil wakaf tersebut dimaksimalkan untuk pemberdayaan pendidikan yang benar-benar mampu mewujudkan kesejahteraan umat secara tidak langsung.

Kelebihan model Grindle ini yaitu menyebutkan unsur lingkungan kebijakan sebagai variabel penting yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Jika model Grindle ini dikaitkan dengan paradigma *New Publik Manajemen* (NPM) yang dijadikan perspektif dalam penelitian ini, maka terdapat korelasi yaitu NPM muncul di tahun 1980-an, misalnya yang terjadi di Amerika, Inggris, New Zealand, dan negara maju lain akibat adanya krisis ekonomi kala itu. Pendekatan NPM kemudian meluas ke berbagai negara lain (Loffler and Bovaird, 2001; Oluwu, 2002). Begitu pula model implementasi kebijakan Grindle yaitu berkembang pada saat itu juga. Dengan demikian, paradigma NPM telah menaungi model Grindle tersebut.

Kelebihan NPM ini karena selalu memfokuskan pada organisasi internalnya (Oluwu, 2002: 3). Dengan kata lain, NPM berupaya untuk selalu menganalisis dan memperbaiki kinerja internal lembaga sektor publik melalui metode dan strategi yang diterapkan oleh sektor privat. Hal tersebut sejalan dengan teori tentang *Governance*, yang mengajarkan bahwa dalam model pemerintahan telah menghilangkan atau mengaburkan batas-batas antara sektor

publik dan sektor privat. Hal inilah yang akan berdampak pada pembangunan jaringan antara pihak pemerintah, pihak swasta, serta masyarakat menjadi sangat urgen bagi kelangsungan legitimasi kebijakan (Stoker, 2004:10).

Konsep *governance* ini selanjutnya terus mengalami perkembangan menjadi *Good Governance*, untuk membedakan hasil dari penerapannya antara yang “baik” (*Good*) dengan yang “buruk” (*Bad*). Plumptre and Graham (1999:12) mengatakan bahwa *good governance* ini adalah salah satu model *governance* yang memfokuskan pada peningkatan pembangunan ekonomi melalui berbagai sektor, sebagaimana dicari dan dibutuhkan publik. Stoker (1998:18) mengungkapkan lima proposisi penting tentang *Governance*,

- a. *Governance* fokus pada lembaga publik dan lembaga privat.
- b. *Governance* mengaburkan antara batas-batas dan tanggung-jawab untuk mengatasi isu-isu sosial dan ekonomi masyarakat.
- c. *Governance* mengajarkan relasi dan keseimbangan antar lembaga yang terlibat dalam melaksanakan tindakan kolektif.
- d. *Governance* tentang *self governing* yang otonom dari para aktor.
- e. *Governance* mengajarkan perbaikan kinerja tidak bergantung pada kekuatan dan kekuasaan pemerintah.

Tata kelola pemerintah yang baik (*Good Governance*) sebenarnya bagian positif dari konsep *Governance*. Konsepsi *governance* didefinisikan oleh Kooiman (1993:78) sebagai rangkaian pola komunikasi dan relasi antara pemerintah dengan masyarakat mengenai beragam permasalahan terkait dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan tersebut. UNDP (1997:125) juga menyebutkan, *governance* dapat didefinisikan sebagai penyelenggaraan kekuasaan di bidang administratif, ekonomi, dan politik dalam rangka pengelolaan urusan-urusan pemerintahan sesuai tingkatannya, untuk menciptakan dan meningkatkan keadilan, integritas, dan kesejahteraan bagi masyarakat.

Dengan demikian, dengan kalimat positif, *good governance* dapat penulis simpulkan sebagai tata kelola pemerintahan yang baik yang diselenggarakan dengan efektif dan efisien, yaitu berberikan pelayanan sesuai dengan harapan

masyarakat. Jika dikaitkan dengan pendekatan NPM, maka pengertian ini senada harapan NPM, yakni ingin menghilangkan dominasi dan monopoli pelayanan yang kurang efisien para pejabat pemerintah, kemudian mentransformasikan seperti mekanisme sektor privat yang mana relasi antara lembaga pemerintah dengan masyarakat dimaknai seperti relasi transaksi yang di sektor privat, yakni terdapat kontrak layanan.

Inti dari ajaran NPM adalah peningkatan produktivitas kinerja birokrasi yang didasari oleh jiwa kewirausahaan (*entrepenuership*). Menurut Thoha (2008:77), menjadikan birokrasi berjiwa *entrepenuership* ini tidak dimaknai sebagai anggapan bahwa para birokrat harus berdagang serta menghasilkan uang sebanyak-banyaknya seperti pengusaha. Tetapi mengajarkan perlunya usaha yang dilakukan oleh para birokrat serta semua lembaga pemerintah untuk selalu bekerja keras untuk memberdayakan sumber-sumber ekonomi potensial dari yang tidak produktif menjadi lebih produktif, dari yang produksinya rendah ditingkatkan ke produksi yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dari banyaknya permasalahan yang terjadi dalam tata kelola wakaf di Kabupaten Jember, NPM dianggap tepat dan dapat berbuat banyak untuk melakukan perbaikan untuk membangunkan lembaga publik yang sedang malas, serta siap melayani dengan maksimal seperti terobosan inovasi yang dilakukan oleh sektor privat, khususnya pelayanan perwakafan.

Untuk melihat optimalisasi pelayanan publik terkait dengan tata kelola wakaf ini dapat mengadopsi konsep *Citizen's Charter* (Kontrak Pelayanan). Pada dasarnya *Citizen's Charter* ini sebagai konsep yang masih baru yang berpandangan bahwa pengguna layanan merupakan unsur terpenting yang harus dilayani dengan baik. Karena itu, dengan adanya Kontrak Pelayanan ini maka 'budaya melayani' akan terealisasikan. Kepentingan dan kebutuhan masyarakat sebagai pengguna layanan dijadikan sebagai unsur penting dari keseluruhan proses pemberian layanan. Kontrak Pelayanan ini diterapkan sebagai pendorong penyedia layanan, pengguna layanan, dan *stakeholders* lainnya untuk membuat 'kesepakatan bersama' tentang jenis, prosedur, biaya, waktu, dan cara pelayanan.

Maksud adanya Kontrak Pelayanan ini adalah menjadikan pelayanan publik lebih responsif, transparan, dan akuntabel.

*Citizen's Charter* ini meliputi lima komponen utama yang harus dicantumkan di dalam kontrak tersebut.

- a. Visi dan misi pelayanan, yang berisi tentang sejauhmana lembaga publik telah berlandaskan pada prinsip kejelasan dan kepastian layanan. Visi dan misi pelayanan ini tidak sekedar dipahami sebagai slogan semata, namun harus dimanifestasikan ke dalam aksi atau program yang konkret.
- b. Standar pelayanan, yang berisi tentang apa, mengapa, dan bagaimana pemberian layanan serta perbaikan mutu layanan. Standar pelayanan ini harus memuat standar perlakuan terhadap pengguna, standar kualitas produk yang diperoleh masyarakat, serta standar informasi yang dapat diakses oleh pengguna layanan.
- c. Alur pelayanan, yang berisi tentang tahapan pengurusan melalui unit-unit layanan yang harus dilalui. Alur pelayanan ini menjabarkan tentang fungsi setiap unit tersebut, sehingga tidak akan terjadi mis-komunikasi antara pemberi layanan dan pengguna layanan.
- d. Unit atau bagian pengaduan masyarakat, yang berfungsi menerima dan menganggapi keluhan dan pengaduan dari pengguna layanan. Unit ini wajib untuk memberikan respons dengan baik setiap ada pengaduan. Manfaat penting adanya unit pengaduan masyarakat ini adalah sebagai bentuk riset dan pengembangan sistem pelayanan.
- e. Survei pengguna layanan, yang bertujuan mengetahui aspirasi, harapan, kebutuhan, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hasil survey digunakan untuk memperbaiki sistem penyelenggaraan pelayanan publik di masa mendatang sesuai harapan masyarakat. Tujuannya adalah adanya hubungan baik dan tingkat kepercayaan pengguna terhadap penyedia layanan (Kumorotomo, 2007:7-8)

Dalam hal ini, Kementerian Agama Kabupaten Jember dan pengelola wakaf di setiap kecamatan merupakan lembaga atau institusi yang berfungsi memberikan pelayanan kepada masyarakat terkait dengan perwakafan. Lembaga-

lembaga wakaf tersebut dituntut untuk mampu memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat sebagai pengguna layanan. Namun, logikanya semakin besar tuntutan untuk meningkatkan kualitas pelayanannya, semakin banyak pula problematika yang dihadapi, misalnya terkait dengan minimnya anggaran, adanya alur birokrasi yang terlalu panjang, dan sulitnya untuk mengukur kinerja. Oleh karena itu, melalui paradigma *New Public Management* (NPM), Kementerian Agama dan lembaga lain terkait dengan tata kelola wakaf diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme, transparansi, dan akuntabilitas dalam rangka memberikan pelayanan publik dengan baik.

### 2.2.3 Teori Tentang Pengelolaan Wakaf

#### a. Pengertian Wakaf

Menurut Qahaf (2006:55), kata wakaf atau “*waqf*” atau “*habs*” memiliki arti menahan sesuatu dari konsumsi dan melarang keuntungan dari selain pihak yang menjadi sasaran wakaf. Kata wakaf sebagai kata kerja, artinya tindakan mewakafkan, dan sebagai kata benda, artinya objek atau benda yang diwakafkan. Halim (2005:7-8) mengatakan, wakaf diartikan menyerahkan suatu hak milik yang tahan lama zatnya kepada nazhir dengan ketentuan bahwa manfaatnya dipergunakan sesuai dengan ajaran Islam. Benda yang diwakafkan tidak lagi menjadi hak milik yang mewakafkan, dan bukan pula milik nazhir tetapi menjadi milik Allah. Sabiq (2004:423) meringkasnya, wakaf adalah menahan asal harta dan mendermakan hasilnya serta memanfaatkannya pada jalan Allah. Sedangkan, Kahf (2000:58) mengatakan wakaf adalah pemindahan harta dari yang tradisional menjadi lebih produktif melalui bentuk produksi dan menghasilkan sesuatu yang dapat bermanfaat pada masa yang akan datang.

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 1 angka 1, wakaf didefinisikan sebagai “perbuatan hukum wakif untuk memisahkan atau menyerahkan sebagian harta miliknya untuk di manfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan ketentuannya guna keperluan ibadah dan kesejahteraan umum menurut syariah.” Perlu dicatat, dalam definisi tersebut

wakaf tidak selalu abadi, tetapi juga ada kemungkinan untuk selama waktu tertentu.

Dari segi penggunaannya, wakaf dapat dibedakan menjadi wakaf *mubasyir* (konsumtif) dan wakaf *istismari* (produktif). Wakaf *mubasyir* merupakan bentuk wakaf yang dapat digunakan secara langsung, seperti: masjid, makam, dan pesantren. Sedangkan wakaf *istismari* merupakan bentuk wakaf yang ditujukan untuk investasi melalui produksi barang dan jasa yang dibolehkan syariat Islam dalam bentuk apapun kemudian, hasilnya dimanfaatkan sesuai harapan sang wakif. Terpenting adalah pemanfaatan hasil wakaf produktif tidak diperoleh dari benda tetapnya secara langsung, melainkan dari hasil pengelolaannya.

Menurut Antonio yang dikutip Mubarak (2008:35), tiga ciri pokok wakaf produktif yaitu: adanya manajemen yang integratif, berlandaskan pada asas kesejahteraan nazhir, serta adanya transparansi dan akuntabel. Manajemen yang integratif maksudnya memberikan kesempatan bagi hasil wakaf untuk dialokasikan kepada program atau aktivitas pemberdayaan. Asas kesejahteraan nazhir artinya pekerjaan nazhir tidak sekedar dianggap sebagai pekerja sosial, tetapi sebagai profesional yang mendapat kelayakan dari profesi tersebut. Sedangkan transparansi dan akuntabel mengharuskan lembaga wakaf melaporkan proses pengelolaan wakaf kepada masyarakat.

#### b. Dasar Hukum Wakaf

Pada dasarnya, dasar-dasar hukum wakaf ini meliputi: al-Qur'an, Hadits, ijma', serta hukum Indonesia yang mengatur tentang wakaf, yaitu sebagai berikut:

##### 1) Al-Quran

Jika diteliti memang secara eksplisit tidak ada ayat al-Qur'an yang secara jelas menjelaskan disyari'atkannya wakaf. Namun, secara implisit terdapat ayat-ayat dapat dijadikan dasar sumber hukum perwakafan. Ayat-ayat al-Qur'an tersebut antara lain: QS. Ali Imran [3]: 92; dan QS. Al-Baqarah [2]: 267. Dalam ayat-ayat tersebut terdapat anjuran untuk melakukan infaq secara umum terhadap sebagian dari apa yang dimiliki seseorang, dan termasuk ke dalam

pengertian umum infaq menurut mayoritas ulama adalah melalui sarana wakaf (Anwar, 1996:78).

## 2) Hadis Nabi Muhammad SAW

Dari Ibnu Umar diriwayatkan bahwa, Umar Ibn al-Khattab memperoleh sebidang tanah di Khaibar, lalu beliau datang kepada Nabi Saw untuk minta instruksi beliau tentang tanah tersebut. Katanya: “Wahai Rasulullah, saya memperoleh sebidang tanah di Khaibar yang selama ini belum pernah saya peroleh harta yang lebih berharga dari saya dari padanya. Apa instruksimu mengenai harta itu?” Rasulullah bersabda: “Jika engkau mau, engkau dapat menahan pokoknya (melembagakan bendanya) dan menyedekahkan manfaatnya.” [Ibnu Umar lebih lanjut] meriwayatkan: Maka Umar menyedekahkan tanah itu dengan ketentuan tidak boleh dijual, dihibahkan atau diwariskan. Ibnu Umar berkata: “Umar menyedekahkannya kepada orang fakir, kaum kerabat, budak belian, sabilillah, ibn sabil dan tamu. Dan tidak dilarang bagi orang yang menguasai tanah wakaf itu (mengurus) untuk makan dari hasilnya dengan cara baik (sepantasnya) atau makan dengan tidak bermaksud menumpuk harta.” (HR. Bukhari).

Dari Abu Hurairah r.a. meriwayatkan bahwa Rasulullah Saw bersabda: “Apabila seseorang meninggal dunia, maka putuslah amalnya kecuali tiga hal: sedekah yang mengalir, ilmu yang di manfaatkan, dan anak shalih yang mendoakannya.” (HR. Muslim).

Sedekah yang dimaksudkan dalam hadits di atas adalah berupa wakaf, dimana pokok bendanya tetap sedangkan manfaat benda yang diwakafkan itu dapat mengalir terus (jariah: mengalir), sehingga wakif (orang yang mewakafkan) tetap mendapat pahala atas amalnya meskipun ia telah meninggal dunia.

## 3) Ijma' (kesepakatan para ulama)

Para ulama sepakat (ijma'), bahwa wakaf sebagai suatu amal jariyah yang telah disyari'atkan dalam Islam. Tidak ada orang yang

dapat menafikan dan menolak amalan wakaf dalam Islam karena telah menjadi amalan yang senantiasa dijalankan dan diamalkan oleh para sahabat Nabi Muhammad SAW dan kaum muslim sejak masa awal Islam hingga sekarang (Andri, 2010: 435-436).

4) Perundang-undangan RI

- a) Undang-undang Nomor 60 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria. Dalam Undang-Undang tersebut permasalahan wakaf dapat dilihat khususnya pada Pasal 5, Pasal 14 ayat 1, dan Pasal 49.
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Peraturan Pemerintah ini sebagai payung hukum pertama yang secara lebih detail telah menjelaskan tentang perwakafan tanah di Indonesia. Adanya Peraturan Pemerintah ini memberikan kepastian hukum secara jelas dalam pengelolaan wakaf tanah di Indonesia.
- c) Inpres RI Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Indonesia (KHI). Inpres merupakan perintah presiden kepada Menteri Agama RI untuk mensosialisasikan KHI. Hukum Perwakafan yang termaktub dalam KHI merupakan pengembangan perwakafan sesuai dengan hukum Islam, serta penyempurnaan dari regulasi sebelumnya, antara lain tentang: objek wakaf, sumpah nazhir, jumlah nazhir, perubahan benda wakaf, pengawasan nazhir, serta peranan Majelis Ulama dan camat.
- d) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Payung hukum tentang wakaf ini yang hingga kini dijadikan acuan utama, karena di dalamnya telah dijabarkan secara luas dan komprehensif. Adanya Undang-undang ini memuat peraturan yang integral dan secara lengkap tentang wakaf telah memberikan kepastian dan ketegasan dalam pelaksanaan perwakafan, bukan hanya wakaf benda tidak bergerak tetapi juga wakaf benda bergerak dan juga tentang pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf.

- e) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-undang Wakaf. Peraturan Pemerintah ini merupakan penjelasan dalam pelaksanaan dari ketentuan pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004, misalnya: Pasal 14 (tentang nazhir), Pasal 21 (akta ikrar wakaf), Pasal 31 (wakaf benda bergerak berupa uang), Pasal 39 (PPAIW, tata cara pendaftaran dan pengumuman harta benda wakaf), Pasal 41 (perubahan status harta benda wakaf), Pasal 46 (pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf), Pasal 66 (pembinaan dan pengawasan nazhir oleh Menteri dan Badan Wakaf Indonesia), dan Pasal 68 (sanksi administratif).

c. Rukun dan Syarat Wakaf

Kaidah sederhananya, wakaf dikatakan sah jika telah memenuhi semua rukun dan syarat-syaratnya. Rukun wakaf yakni: (1) adanya orang yang mewakafkan harta (*wakif*); (2) adanya harta yang diwakafkan (*mauquf bih*); (3) adanya pihak yang diberi wakaf (*mauquf 'alaih*); dan (4) adanya pernyataan atau ikrar wakaf (*shigat*). Dalam UU No. 41 tahun 2004 Pasal 6, ditambahkan juga sebagai rukun wakaf, yaitu: peruntukan harta benda wakaf dan jangka waktu wakaf.

Syarat wakif (orang yang mewakafkan) yaitu: (1) orang merdeka, (2) harta yang diwakafkan benar-benar hak milik wakif, (3) baligh dan berakal, (4) cerdas atau memahami hukum Islam (Aziz, tt: 1906). Syarat harta wakaf adalah segala benda baik yang bergerak atau tidak bergerak. Benda ini disyaratkan memiliki daya tahan, bernilai, dan bebas dari segala sengketa. Syarat ikrar wakaf harus dilakukan secara lisan dan/atau tulisan oleh wakif secara jelas dan tegas kepada nazhir dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) dengan disaksikan dua orang saksi. Sedangkan syarat nazhir dapat terdiri dari perorangan, organisasi, atau badan hukum.

Menurut Eri Sudewo (dalam Tim Depag, 2007: 42-43), persyaratan minimal nazhir dalam pandangan fiqih bisa dijabarkan sebagai berikut.

- 1) Syarat moral, antara lain: (1) memahami tentang hukum wakaf, baik dalam tinjauan syariah maupun perundang-undangan RI; (2) Jujur, amanah, adil dan ihsan sehingga dapat dipercaya dalam proses pengelolaan dan pentasharufan kepada sasaran wakaf; (3) Tahan godaan, terutama menyangkut perkembangan usaha; (4) Pilihan, sungguh-sungguh dan suka tantangan; dan (5) Punya kecerdasan, baik emosional maupun spiritual.
- 2) Syarat pengelolaan, antara lain: (1) memiliki kemampuan dan komitmen yang baik; (2) visioner; (3) memiliki kecerdasan yang baik; serta (4) profesional dan akuntabel dalam pengelolaan harta.
- 3) Syarat bisnis, antara lain: (1) memiliki keinginan berinovasi; (2) mempunyai pengalaman di bidang tersebut; dan (3) memiliki ketajaman melihat peluang-peluang layaknya *entrepreneur*.

#### d. Macam-macam Wakaf

Wakaf berdasarkan tujuannya, dibagi menjadi tiga, antara lain: (a) Wakaf sosial (*khairi*), yakni jenis wakaf yang pengelolaan dan hasilnya untuk kepentingan masyarakat luas; (b) Wakaf keluarga (*dzurri*), yaitu jenis wakaf yang pengelolaan dan hasilnya memberikan manfaat kepada wakif dan lingkup keluarganya; serta (c) Wakaf gabungan (*musytarak*), yakni jenis wakaf yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat luas dan keluarga sendiri secara bersamaan.

Dilihat dari aspek batasan waktunya, wakaf dibagi menjadi dua, yaitu: (a) Wakaf abadi, yakni wakaf yang berupa harta permanen yang bersifat abadi, seperti tanah dan bangunan maupun harta bergerak memang ditetapkan sebagai wakaf abadi; dan (b) Wakaf sementara, yaitu harta yang diwakafkan berupa barang yang mudah rusak.

Dilihat dari pemanfaatannya, wakaf dibagi menjadi dua, antara lain: (a) Wakaf konsumtif, yakni wakaf yang barang pokoknya dimanfaatkan secara langsung, misalnya: masjid untuk beribadah, sekolah untuk kegiatan pembelajaran, dan makam untuk penguburan; serta (b) Wakaf produktif, yakni

wakaf yang barang pokoknya dikelola secara produktif, dan hasilnya dimanfaatkan sesuai dengan tujuannya (Qahaaf, 2006: 161).

Dalam penelitian ini, penulis lebih memfokuskan pada wakaf produktif. Wakaf produktif yang dimaksud memiliki kemiripan dengan sebuah perusahaan (*economic corporation*) yang di dalamnya memiliki wujud abadi jika itu termasuk kategori wakaf abadi, atau memiliki wujud sementara jika itu termasuk wakaf sementara. Perusahaan merupakan sebuah organisasi privat yang berfungsi mengelola atau mengubah bahan mentah atau masukan (*input*) kemudian bahan jadi atau hasil (*output*) (Kahf, 2000:59). Proses pengelolaan dan perubahan dari *input* menjadi *output* ini dapat disebut sebagai kegiatan produksi.

#### e. Perkembangan Pengelolaan Wakaf

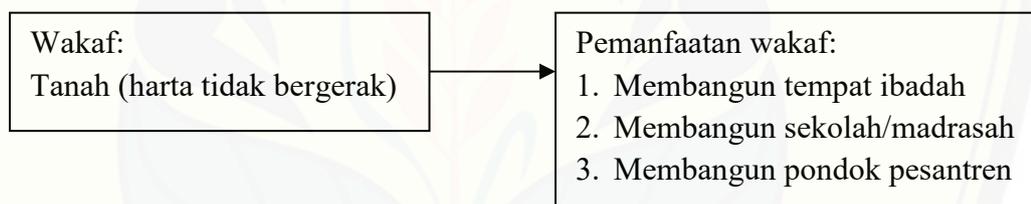
Pengelolaan Wakaf ini merujuk pada fungsi manajemen yang ditawarkan oleh GR. Terry (1984) bahwa manajemen merupakan suatu proses atau usaha konkret dalam mengelola yang dimulai dari aktivitas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian yang dilakukan dalam rangka untuk mencapai sebuah tujuan yang ditetapkan dengan cara memberdayakan orang dan sumber daya lainnya.

Uraian tersebut menegaskan bahwa pengelolaan atau manajemen adalah proses menjalankan aktivitas-aktivitas manajerial yang dilakukan oleh seorang manajer sebagai *top leader*, yang meliputi: merencanakan strategis (*planning*), mengorganisasikan para pekerja dengan tugas pokoknya (*organizing*), menggerakkan para pekerja yang ada di dalamnya (*actuating*), dan mengawasi dan mengontrol kinerja (*controlling*).

Sistem manajemen wakaf ini merupakan paradigma baru yang perlu untuk dikembangkan dan butuh terobosan-terobosan baru. Manajemen wakaf saat ini telah merubah dari paradigma lama yang menganggap bahwa harta wakaf ini harus dijaga keabadiannya dalam arti sekedar menggunakan harta pokoknya, perlu diubah kepada paradigma baru yang menekankan pada pengelolaan barang pokoknya tersebut supaya dapat menghasilkan kemanfaatan yang lebih besar pula. Dalam mengembangkan dan memberdayakan harta wakaf tersebut, tentu membutuhkan sistem manajemen yang lebih profesional dari berbagai aspek

pengelolaannya, misalnya: manajemen kelembagaannya, manajemen sumber daya manusianya, manajemen pengelolaannya, manajemen pemasarannya, hingga keuangannya (Depag RI, 2007:105).

Secara historis, pengelolaan wakaf pada era kolonial, era kemerdekaan, hingga era orde lama, masih sangat tradisional. Hal ini dibuktikan dengan anggapan bahwa pemanfaatan wakaf hanya digunakan secara langsung untuk pembangunan masjid, pesantren, dan makam saja. Kemandekan pengelolaan wakaf di Indonesia baru mengalami dinamisasi mulai tahun 2001-an, para akademisi dan praktisi di bidang ekonomi Islam mengkaji kembali dan mengembangkan sebuah paradigma dan model baru dalam pengelolaan wakaf demi untuk meningkatkan kesejahteraan umat (Hasan, 2009). Pada tahun 2002-an, MUI sepakat dan juga merekomendasikan paradigma baru ini dengan mengeluarkan fatwa tentang wakaf uang (*waqf alnuqud*), serta tidak melarang wakaf produktif, seperti teruang pada gambar berikut.



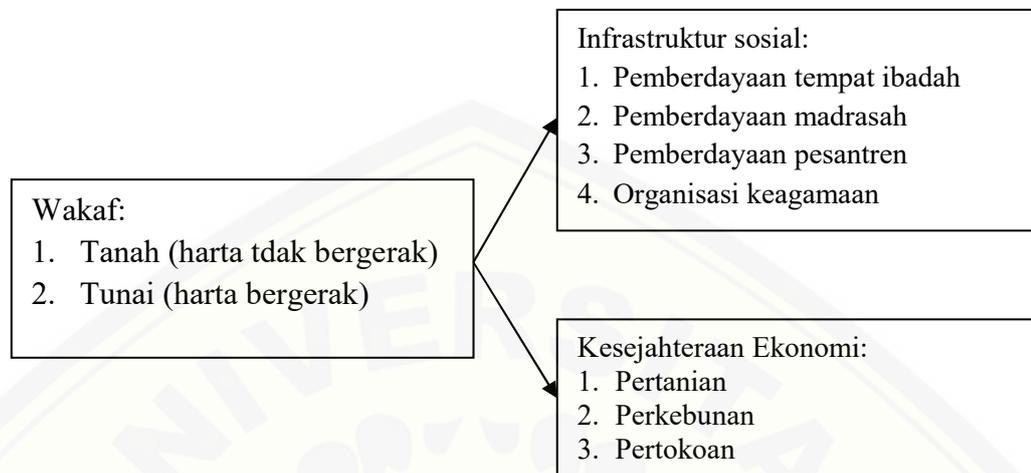
**Gambar 2.5 Pengelolaan Wakaf Sebelum Reformasi**

(Sumber: Kemenag RI, 2013: 19)

Dari gambar di atas dapat kita lihat, sebelum reformasi harta wakaf yang dikelola hanya terbatas dalam bentuk tanah, atau barang tidak bergerak, ditambah dengan adanya anggapan bahwa tidak diperbolehkan untuk mengelola tanah tersebut supaya lebih produktif, karena harta wakaf hanya ditujukan untuk urusan peribadatan.

Pada era reformasi, pengelolaan wakaf mendapat perhatian dari semua kalangan setelah adanya payung hukum yang kuat, yaitu disahkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang tersebut. Regulasilah yang dapat dijadikan pijakan atau pedoman tentang tata kelola wakaf secara lebih kuat dan pasti. Dalam Undang-undang tersebut sudah mulai menggeser wakaf

yang bersifat konsumtif dan pengelolaan secara tradisional, ke arah wakaf yang lebih produktif dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara luas.



**Gambar 2.6 Pengelolaan Wakaf Masa Sekarang**

(Sumber: Kemenag RI, 2013: 19)

Pengelola wakaf (nazhir) dalam mengelola tanah wakaf harus berdasarkan amanah dari pemberi wakaf (wakif). Faktor kepercayaan dan keikhlasan dibangun agar dapat memberikan kontribusi yang tidak sedikit terhadap lembaga pengelola wakaf tersebut, yang akuntabilitas (*accountability*) dan keterbukaan (*transparency*) sangat berpengaruh dalam menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pengelola wakaf, sebanding dengan besarnya potensi wakaf yang dimiliki.

Agar tujuan tersebut tercapai, pengetahuan dan pengalaman yang luas menjadi modal untuk meningkatkan kualitas kerja dalam mengelola wakaf tersebut. Untuk itu, perlu dilakukan pembinaan dan pemberdayaan nazhir secara profesional yang mengacu kepada tata kelola yang baik atau *Good Corporate Governance (GCG)*, meliputi: *Transparency, Accountability, Responsibility, Independency*, dan *Fairness (TARIF)*. Hal ini sejalan dengan teorinya Sherafat Ali Hashmi (1987:19), yang menyatakan bahwa pengelolaan wakaf yang ideal perlu mengadopsi dan menerapkan sistem manajemen (*Good Corporate Governance*). Yang penting kunci keberhasilan pengelolaan dan pengembangan wakaf terletak pada koordinasi dan kerjasama yang solid antar anggota nazhir,

nazhir dengan KUA dan Kemenag, nazhir dengan wakif, bahkan dengan pihak investor atau mitra demi mengoptimalkan supaya hasilnya sesuai harapan.

Menurut Zarkasyi (2008:98), tujuan dari *Good Corporate Governance* untuk mengatur relasi antara manajer, stakeholder, bahkan mitra kerjasama, untuk meminimalisir terjadinya kegagalan dalam penerapan strategi lembaga, serta untuk memberikan kepastian bahwa kegagalan yang terjadi tidak akan terulang kembali. Terdapat lima prinsip *GCG* yang perlu diadopsi dan diterapkan dalam tata kelola wakaf, sebagai berikut.

- a. *Transparency*, yakni objektivitas pada pengelolaan wakaf, nazhir harus menyediakan informasi yang jelas dan relevan, serta mudah diakses dan dipahami oleh masyarakat.
- b. *Accountability*, yakni nazhir harus bisa mempertanggungjawabkan seluruh kinerja dalam mengelola wakaf. Wakaf harus dikelola dengan profesional dan proporsional, sehingga dapat selaras dan seimbang antara kepentingan nazhir dan masyarakat.
- c. *Responsibility*, yakni lembaga pengelola wakaf harus tanggap dan responsif terhadap tuntutan kebijakan serta tuntutan masyarakat, untuk melestarikan keharmonisan relasi antara pemerintah, nazhir, korporasi, dan masyarakat luas.
- d. *Independency*, yakni lembaga pengelola wakaf harus dikelola secara *independent*, dalam artian harus adanya keseimbangan dan ketepatan wewenang di antara pihak yang berkepentingan. Jadi, jangan sampai terdapat nazhir tunggal yang lebih mendominasi, atau sebaliknya terlalu intervensi dari pihak-pihak lain.
- e. *Fairness*, yakni pengelola wakaf harus mempertimbangkan dan mengutamakan kepentingan wakif dan masyarakat secara *fair*.

Dalam penelitian ini, tujuan tata kelola wakaf yang dimaksud adalah kemampuan dalam mengembangkan dan memberdayakan aset wakaf yang dimiliki, sehingga dapat dijadikan sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui pendidikan. Pemanfaatan wakaf tersebut dapat dilakukan melalui model tradisional maupun

produktif, namun hasilnya difokuskan untuk pendidikan dan pemberdayaan, sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara tidak langsung.

#### 2.2.4 Teori Hak Kepemilikan

Secara etimologi, “kepemilikan” berasal dari Bahasa Arab “*malaka*” yang berarti “memiliki”. Sebagai kata kerja, memiliki dapat dimaknai menguasai, sebagai kata benda memiliki dimaknai mempunyai hak mengaturnya selama tidak dilarang. Dengan kata lain, orang yang tidak memiliki maka tidak berhak untuk memanfaatkan tanpa seijin dari pemiliknya. Dalam ajaran Islam, kepemilikan ini merupakan wujud dari ikatan antara seseorang dengan hartanya, sebagai syarat harus memiliki asal usul kepemilikan (*asbab al-milkiyyah*) (an-Nabahan, 2000: 42-43).

Menurut Bromley (1989), terhadap jenis hak kepemilikan dapat dibagi menjadi empat, antara lain: (1) hak milik negara (publik), (2) hak milik bersama (kolektif), (3) hak milik pribadi (privat), dan (4) bukan milik siapa-siapa. Sedangkan, menurut Ibnu Taimiyah yang dikutip Islahi (1997:31), hak milik terbagi menjadi tiga bagian, yaitu: (1) hak milik individual atau *privat property (al-milkiyyat al-fardiyyah)*, (2) kepemilikan umum atau *public property (al-milkiyyat al-'ammah)*, dan (3) kepemilikan negara atau *state property (al-milkiyyat al-daulah)*.

##### a. Kepemilikan Individu (*Private Property*)

Kepemilikan individu merupakan hak kepemilikan yang berlaku untuk dzat maupun manfaatnya, yang memungkinkan siapa saja bisa memperoleh dan memanfaatkannya, serta ia akan mendapatkan imbalan atau ganti rugi apabila barang tersebut diambil atau digunakan oleh orang lain, misalnya: dibeli ataupun disewa.

Jika dikaji secara mendalam tentang hukum Islam, maka tampak bahwa terdapat lima penyebab timbulnya kepemilikan, yakni: (1) melalui hasil dari pekerjaan; (2) warisan turun-temurun; (3) pemenuhan kebutuhan hidup; (4) harta yang diberikan oleh negara kepada masyarakat; serta (5) harta yang didapat tiba-

tiba dengan tanpa menyisihkan harta dan mengeluarkan tenaga apapun (An-Nabhaniy, 1990).

Ibnu Taimiyyah menjelaskan bahwa apabila seseorang tidak melaksanakan kewajiban sosial atas hak milik pribadinya, maka pihak pemerintah boleh mengintervensi atas hak milik pribadi tersebut (Islahi, 1997:139). Selain itu, pemerintah juga memiliki wewenang untuk memungut pajak di luar kewajiban zakat, denda, atau melakukan penyitaan harta milik individu disebabkan pertimbangan tertentu. Kewajiban lain yang harus ditunaikan oleh seseorang adalah keharusan memberikan pinjaman harta kepada orang lain yang membutuhkan, baik secara suka rela (*bi thariq al-tabarru`*) maupun dengan mengambil keuntungan (*bi thariq al-ta`widh*) (Islahi, 1997:140).

b. Kepemilikan Umum (*Public Property*)

Kepemilikan umum (*public property*) merupakan hak milik yang dapat dimanfaatkan dan dikembangkan untuk kepentingan publik. Apabila ada pihak seseorang atau lembaga yang berupaya ingin mengelola dan memberdayakan harta itu demi kemaslahatan yang lebih besar, maka ia akan mendapatkan kompensasi karena kerjasama itu. Apabila harta dimiliki oleh dua atau banyak orang, maka mereka dapat memanfaatkannya sesuai kesepakatan bersama.

Menurut at-Tariqi (2004:143), harta wakaf bisa dijadikan contoh kepemilikan umum atau kepemilikan publik ini. Maksudnya, ketika harta atau tanah yang telah disalurkan atau diwakafkan untuk tujuan tertentu atau kelompok tertentu, maka kepemilikan harta tersebut berubah dari hak milik individu (privat) menjadi hak milik umum (publik), serta hasil harta itu harus dimanfaatkan sesuai dengan maksud yang dituju. Ibnu Taimiyah menegaskan, pengelolaan harta wakaf boleh dipergunakan untuk maksud dan kepentingan lain asalkan dapat menimbulkan manfaat lebih besar.

Kepemilikan umum (kepemilikan publik) merupakan ketentuan syariat Islam yang telah mengizinkan kepada masyarakat untuk dapat mengelola dan mengembangkan harta tersebut, serta dapat mengambil manfaat bersama. Benda atau harta yang dapat dikategorikan pada hak milik umum (publik) seperti benda atau harta yang dibutuhkan komunitas masyarakat yang mana mereka dapat

saling ketergantungan atas barang tersebut. Ajaran Islam sangat melarang jika barang publik ini dikuasai oleh hanya seorang saja.

Harta yang dapat dikategorikan sebagai hak milik umum (publik) dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yakni: (1) barang atau benda yang terdapat dimana-mana, misalnya: air, rumput, api, udara, dan sebagainya; (2) barang tambang yang jumlahnya sangat besar (hampir tidak terbatas), yang tidak mungkin dihabiskan oleh individu; serta (3) barang atau benda yang menghalangi untuk dimiliki secara individu, misalnya: jalan raya, sungai, masjid, dan fasilitas umum lainnya.

#### c. Kepemilikan Negara (*State Property*)

Hak milik negara ini memang dibutuhkan oleh sebuah negara untuk menghasilkan pendapatan negara, yang hasilnya dapat digunakan untuk melaksanakan kewajibannya dan memberikan pelayanan kepada masyarakat, seperti: memberi beasiswa dan membantu fasilitas pendidikan, memberikan kesehatan gratis, perlindungan hukum, fasilitasi militer dan keamanan negara, pelayanan masyarakat lainnya. Sumber pendapat suatu negara bisa berasal dari: pajak, zakat, hadiah, denda, pinjaman, rampasan perang (*ghanimah*), serta barang temuan yang tidak ada pemiliknya (at-Tariqi, 2004:144).

Berdasarkan macam-macam hak milik tersebut, dapat disimpulkan bahwa timbulnya hak kepemilikan karena asal usulnya dan bersifat kondisional serta bisa berubah atau beralih hak milik. Syariat Islam mengajarkan bahwa walaupun setiap orang diberikan kebebasan memiliki kekayaan yang melimpah, tetapi tetap harus tunduk pada hukum syariah dan hukum negara. Konsep hak milik perspektif Islam memiliki perbedaan krusial dengan pandangan para kapitalis dan komunis, dimana Islam mengakui adanya hak milik individu sebagai sebuah *gharizah* atau *tabi`at* manusia itu sendiri (at-Tariqi, 2004:146).

Kesamaan antara hak milik umum dan hak milik negara adalah sama-sama dapat dikelola oleh negara, tetapi perbedaan diantara keduanya yaitu harta hak milik umum (publik) tidak diperbolehkan negara memberikan kepada siapa pun, walaupun negara membolehkan untuk mengelola dan memanfaatkannya.

Sementara itu, hak milik negara itu, negara boleh memberikan harta itu kepada individu sesuai dengan kebijakan yang berlaku.

Kaidah asal mengatakan, semua harta benda boleh dimiliki, selama tidak ada kentuan yang melarangnya. Namun, secara khusus ada harta yang memang untuk memenuhi kebutuhan publik, misalnya: jalan raya, jembatan, sungai, laut, perpustakaan umum, dan sebagainya. Harta-harta ini tidak bisa dimiliki individu dan diprivatisasi, harta ini tetap menjadi barang publik yang dimanfaatkan secara bersama. Ada juga harta yang tidak dapat dimiliki kecuali dibenarkan dalam syariat Islam, misalnya: harta yang telah diwakafkan. Harta wakaf tidak diperbolehkan untuk dijual atau dihibahkan, kecuali telah rusak atau biaya perawatannya lebih mahal dari pada penghasilan yang didapatkan.

### **2.2.5 Teori Kesejahteraan**

#### **a. Konsep dan Indikator Kesejahteraan**

Sejahtera merujuk pada kondisi atau keadaan yang cukup, baik, makmur, sehat, dan damai. Perspektif ekonomi, sejahtera berkaitan dengan kekayaan, materialistik, serta keuntungan. Misalnya, di Amerika, sejahtera merujuk pada arti jumlah uang yang diberikan atau dibayarkan pemerintah kepada rakyat yang membutuhkan tapi tidak bisa bekerja, atau diberikan kepada yang penghasilannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar. Sedangkan, perspektif kebijakan sosial, kesejahteraan merujuk pada pemerataan dan keadilan pemberian pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, menyebutkan “kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.” Problematika tentang kesejahteraan pada saat ini dibuktikan dengan masih terdapat sebagian masyarakat yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara layak. Implikasinya, masih banyak masyarakat yang terhambat atau terkendala dalam pelaksanaan fungsi-fungsi sosialnya di tengah masyarakat.

Nasikun (1993) merumuskan konsep kesejahteraan sebagai persamaan makna dari konsep martabat manusia yang terdiri dari empat indikator, yakni: rasa aman, kesejahteraan, kebebasan, dan jati diri. Sedangkan indikator yang dapat digunakan sebagai alat ukur kesejahteraan sebagaimana rumusan Badan Pusat Statistik (2000) berikut: (1) tingkat penghasilan setiap keluarga; (2) perbandingan antara pengeluaran untuk pangan dan untuk non-pangan; (3) tingkat pendidikan setiap keluarga; (4) tingkat kesehatan setiap keluarga, dan; (5) kondisi tempat tinggal dan fasilitas yang dimilikinya.

Kesejahteraan merupakan representasi yang komprehensif, holistik, dan kompleks sebab multidimensi, memiliki korelasi dan ketergantungan diantara dimensi-dimensi tersebut. Meskipun sulit dilaksanakan, tetapi merumuskan indikator dan batasan-batasan antara substansi dan representasi kesejahteraan perlu dilakukan di setiap negara, sebab indikator kesejahteraan tersebut sangat dipengaruhi oleh ideologi dan dinamika sosial politik nasional maupun global. Dengan demikian, peningkatan kesejahteraan merupakan berbagai usaha yang dikembangkan dan dilakukan untuk meningkatkan taraf hidup manusia, baik melalui bidang fisik, mental, emosional, sosial, ekonomi dan spiritual.

Indikator kesejahteraan masyarakat dalam penelitian ini tidak semata diartikan secara materialistik, namun juga dimaknai sebagai secara luas yaitu kesejahteraan spiritual. Karena pada dasarnya, tata kelola wakaf bukan berorientasi *profit* materialistik yang sangat mengandalkan rasionalitas, namun juga diimbangi dengan unsur-unsur spiritual seperti keikhlasan dan kepercayaan yang tinggi.

Kesejahteraan secara spiritual ini akan dapat melahirkan etos kerja yang tinggi seperti sifat-sifat tanggungjawab langsung kepada Tuhan, jujur dalam perbuatan, kerja keras, sifat hemat, pembagian waktu secara metodik dalam kehidupan sehari-hari, dan kalkulasi kekayaan yang rasional. Sebagaimana juga diungkap oleh Weber (1992:37), seseorang dikatakan berhasil dalam kehidupan karena telah 'diberkati Tuhan'.

#### b. Teori-teori Kesejahteraan

Albert and Hahnel (2005:77) membagi teori-teori kesejahteraan menjadi tiga macam sesuai dengan perkembangan pendekatannya, yaitu: *Classical Utilitarian*, *Neoclassical Welfare Theory*, dan *New Contractarian Approach*. Teori *Classical Utilitarian* beranggapan bahwa tingkat kepuasan atau kesenangan dapat bertambah dan diukur. Kesejahteraan pada level individu adalah seberapa banyak peningkatan kepuasan dalam hidupnya, sedangkan kesejahteraan pada level komunitas seberapa banyak peningkatan tingkat kepuasan di kelompok tersebut.

*Neoclassical Welfare Theory* beranggapan bahwa kesejahteraan merupakan seberapa berfungsinya dari seluruh kepuasan individu. Teori ini mengenalkan prinsip “*pareto optimality*”, yaitu “*the community becomes better off if one individual becomes better off and non worse off.*” Prinsip ini merupakan *necessary condition* untuk mencapai kondisi kesejahteraan secara maksimum (Albert dan Hahnel, 2005: 78).

Teori kesejahteraan selanjutnya adalah *New Contractarian Approach*, yang menegaskan kesejahteraan adalah bentuk kebebasan maksimal dalam kehidupan seseorang. Teori ini mengatakan bahwa setiap individu akan berusaha memaksimalkan kebebasannya untuk menggapai apa yang mereka inginkan tanpa adanya campur tangan pihak lain. Menurut teori ini, seseorang yang rasional pasti setuju dengan adanya kebebasan maksimum dalam hidupnya (Albert dan Hahnel, 2005: 79).

Berdasarkan teori tersebut, dapat penulis simpulkan bahwa tingkat kesejahteraan individu maupun masyarakat berkaitan erat dengan kepuasan, kesenangan, dan kebebasan yang ingin diraih dalam hidupnya. Tingkat kepuasan yang dimaksud dalam penelitian ini tidak hanya diukur melalui aspek materialistik, tetapi juga kepuasan secara spiritual. Sebagaimana temuan Graham, et.al, (2001:46) yang menegaskan, “semakin tinggi tingkat spiritualitas seseorang, semakin besar pula kemampuannya dalam mengatasi masalah yang dihadapi.” Kesejahteraan ini bentuk manifestasi dan pencarian makna dari kehidupan ini, selalu berujung pada ketetapan Tuhan (*the higher power*), sehingga menimbulkan

kedamaian dan ketenangan dalam hidupnya dan merasa keimbangan antara relasinya dengan Tuhan dan alam.

Kesejahteraan spiritual dalam tata kelola wakaf ini mencakup sikap yang dinamis dan optimis yang berlandaskan bahwa kehidupan ini merupakan amanah Tuhan yang harus dimanfaatkan dengan sungguh-sungguh dengan indikator dikatakan baik jika hari ini lebih baik dari hari kemarin, dan hari esok lebih baik dari hari ini. Dengan demikian, seseorang yang memiliki spiritualitas tinggi selalu terdorong untuk berbuat secara profesional, efektif, dan produktif. Semakin tinggi spiritualitas, semakin maksimal pula produktivitas kerjanya, namun sebaliknya semakin rendah spiritualitas maka semakin minim pula produktivitas kerja. Dengan adanya spiritualitas tersebut, setiap manusia akan mendapatkan kepuasan batin. Ketika seseorang puas, maka kemungkinan ia dapat termotivasi untuk memiliki etos kerja yang produktif dalam tugas-tugas yang dihadapi.

#### c. Kontribusi Wakaf terhadap Kesejahteraan

Wakaf berbasis pendidikan mempunyai kontribusi solutif terhadap terhadap kesejahteraan masyarakat secara tidak langsung, namun berdampak positif dan signifikan. Secara normatif, wakaf memfokuskan mengenai bagaimana nilai-nilai yang diperintahkan syariat Islam dapat diwujudkan, maka secara sosial-ekonomis, wakaf berbasis pendidikan ini dapat dijadikan satu jawaban atau alternatif konkrit dalam realitas problematika kehidupan masyarakat. Perspektif sosial, tata kelola wakaf memiliki makna bahwa pemanfaatan hak milik tanah wakaf harus dapat memberikan kemaslahatan secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat luas. Dalam ajaran Islam, harta yang menjadi milik individu terdapat hak orang lain yang melekat di dalamnya.

Barang siapa yang memiliki harta kekayaan namun tidak menyertakan di dalamnya kemaslahatan untuk orang lain itu merupakan bentuk *egoisme* kehidupan yang salah. Seseorang yang cerdas spiritualnya berkeyakinan bahwa alam semesta ini sebagai satu-kesatuan yang tak terpisah, adanya yang terikat dengan adanya yang lain, kehadiran yang satu tergantung kehadiran yang lain, dan kepentingan yang satu juga terdapat kepentingan yang lain di dalamnya.

Islam sebenarnya juga telah mengajarkan untuk senantiasa menjunjung tinggi keseimbangan dan kebersamaan dalam bersosial, dan pola-pola hubungan antara manusia yang saling toleransi, menghormati, menjaga, melindungi, mengasihi, dan menyantuni, seperti yang terdapat dalam praktek perwakafan ini.

Di beberapa negara Islam telah menggunakan wakaf sebagai asset publik. Sebagai contoh, wakaf di Arab yang telah merambah dalam berbagai jenis usaha, misalnya: perhotelan, perumahan, pertokoan, perkebunan, dan pemberdayaan masjid serba guna. Arab juga membentuk “Majelis Tinggi Wakaf”, yang memiliki tugas dan fungsi dalam merumuskan langkah-langkah inovatif untuk pemberdayaan harta wakaf, memanfaatkan hasil dari pengembangan wakaf, serta pengawasi semua aktivitas perwakafan (Suwaidi, 2011:20).

Begitu pula tata kelola wakaf di Yordania, potensi wakaf disana dimanfaatkan untuk membangun dan merenovasi perumahan warga yang membutuhkan, mengembangkan pertanian warga, mengembangkan tempat-tempat wisata, membangun pabrik percetakan mushaf al-Qur’an, dan lain sebagainya. Tata kelola wakaf yang ada di Yordania dilimpahkan wewenangnya kepada Majelis Tinggi Wakaf di bawah Kementerian Wakaf dan Agama Islam di sana (Suwaidi, 2011:22).

Mesir dinilai juga telah berhasil dalam mengelola potensi wakaf yang dimilikinya untuk membantu pembangunan perekonomian secara nasional. Tata kelola wakaf di Mesir ini sangat menakjubkan, sebab benar-benar dikelola secara professional, bahkan para pengelola wakaf di sana dapat secara mandiri untuk membiayai seluruh aktivitas pemberdayaan di berbagai sektor, tanpa adanya bantuan dana dari pemerintah (Suwaidi, 2011:23). Misalnya, al-Azhar Cairo yang tidak menarik iuran dari siswa dan mahasiswanya, karena seluruh biaya operasional diambilkan dari hasil pengelolaan aset wakaf, mencetak kitab-kitab yang dibiayai dari hasil wakaf dan membaginya secara gratis ([www.wakafcenter.com](http://www.wakafcenter.com)). Bahkan, pemerintah Mesir pernah meminjam sebesar sepertiga anggaran negara dari dana wakaf Al-Azhar (Chairul Hadi, 2009:17).

Begitu pula di Malaysia dan Singapura. Tata kelola wakaf kedua negara itu dinilai cukup baik. Pengembangan harta wakaf di Malaysia mulai berkembang

sejak tahun 1800an yang dipioneri oleh para pedagang Malaysia. Malaysia mendirikan “Johor Corporation” yang diberi wewenang untuk mengelola dan memberdayakan aset wakaf yang dimiliki melalui investasi di berbagai sektor. Singapura pun juga membentuk “WAREES (*Waqaf Real Estate Singapore*)” yang mengelola semua aset wakaf untuk kepentingan pemberdayaan masyarakat (Suwaidi, 2011:26).

Oleh karena itu, Zarqa (1988) menyarankan supaya lembaga-lembaga keuangan Islam, seperti lembaga wakaf dan zakat, perlu menyalurkan redistribusi pendapatan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan membiayai aktivitas dalam mewujudkan kemandirian masyarakat. Elgari (2004) juga merekomendasikan membentuk pembiayaan non-profit, yakni membantu pinjaman modal tanpa bunga untuk usaha mikro kepada masyarakat. Modal usaha diambil dari dana wakaf uang di bank mikro tersebut. Kahf (2004) mengusulkan untuk membentuk lembaga pembiayaan usaha mikro berbasis wakaf, zakat, dan sedekah.

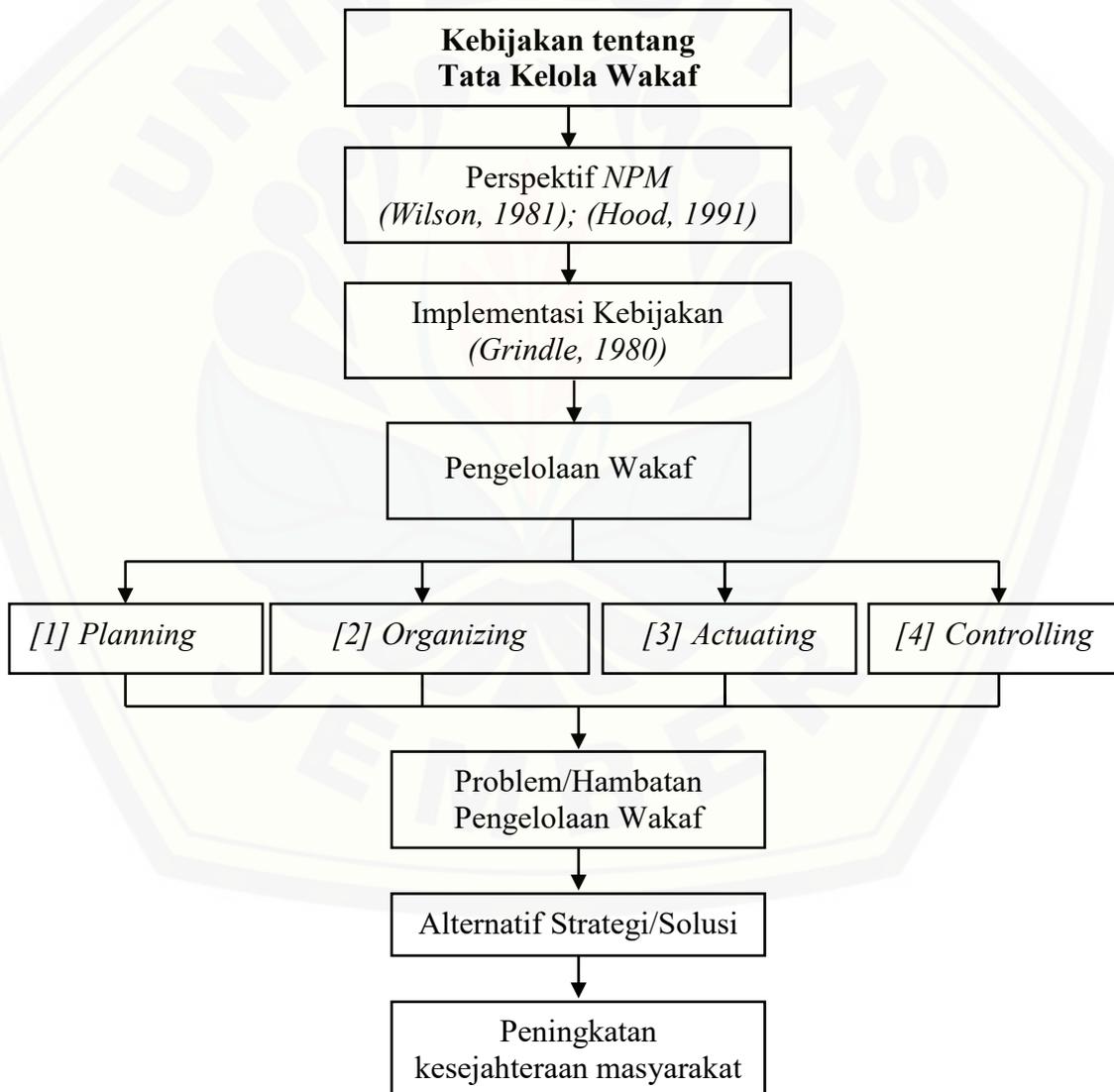
Kontribusi wakaf berbasis pendidikan dalam penelitian ini yang dikelola dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara tidak langsung dan jangka panjang. Tidak langsung artinya bukan memberikan bantuan langsung berupa materiil atau uang semata kepada penerima wakaf, melainkan berupa pembentukan karakter yang mandiri dan pemberdayaan *skill* kepada peserta didik melalui pendidikan. Jangka panjang artinya hasil dari pendidikan tersebut dapat dirasakan atau diaplikasikan nanti ketika mereka terjun di tengah masyarakat, sehingga dapat menjadi insan yang mandiri, tidak ketergantungan, pantang meminta-minta, bahkan dapat membuka lapangan kerja sendiri.

Dengan demikian, adanya wakaf berbasis pendidikan ini secara tidak langsung dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam aspek internalisasi dan pembentukan karakter (*Character Building*) kepada para siswa supaya menjadi orang yang berilmu, dewasa, mandiri, produktif, serta enggan untuk meminta-minta atau mengemis. Sehingga, ketika terjun di tengah masyarakat mereka dapat bekerja dengan sungguh-sungguh. Jadi, wakaf dapat digunakan sebesar mungkin untuk pemberdayaan masyarakat. Salah satu fungsi yang amat

strategis dari hasil harta wakaf adalah untuk mengentaskan kemiskinan, pengangguran, dan ketahanan masyarakat melalui pendidikan dan pemberdayaan.

### 2.2.6 Kerangka Teoritik

Berdasarkan teori-teori yang telah dipaparkan, maka uraian tentang kerangka teoritik disusun dengan menguraikan teori dan konsep yang dipilih berbasis pada fenomena empiris yang ditemukan peneliti. Fenomena hasil pengamatan tersebut selanjutnya diabstraksikan ke dalam konsep-konsep. Dari seluruh kajian teori yang telah dipaparkan, maka penulis menyusunnya dalam bentuk kerangka teoritik, sebagaimana pada gambar berikut ini.



**Gambar 2.7 Kerangka Teoritik**  
Sumber: Teori dan Konsep Diolah

Berdasarkan kerangka teoritik tersebut, dapat dijelaskan bahwa dalam rangka mewujudkan tertib administrasi tata kelola wakaf demi melindungi dan mengembangkan harta wakaf, maka pemerintah telah membuat regulasi tentang wakaf, misalnya: Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-undang tersebut, serta pedoman-pedoman lain terkait dengan pengelolaan wakaf.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana efektifitas tata kelola wakaf dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember. Oleh karena itu, untuk mengkaji partisipasi yang dilakukan pemerintah dalam implementasi kebijakan tersebut, penulis menggunakan pendekatan *NPM (New Public Management)* oleh Wilson, 1981; Hood, 1991; Denhardt dan Denhardt, 2003, karena memiliki karakteristik yang diharapkan dari tata kelola wakaf tersebut, yakni adanya *privatisasi* dan produksi bersama. *Privatisasi* merupakan ciri utama dari NPM. Dengan demikian pemerintah bisa lebih efektif, efisiensi, ekuitas, atau akuntabilitas. Selain itu, penerapan NPM ini memberikan dampak positif dalam bidang politik sekaligus ekonomi, misalnya pencapaian efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah, serta peningkatan kualitas pelayanan publik, yang akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mengkaji variabel yang mempengaruhi dan mengukur keberhasilan dari implementasi kebijakan tata kelola wakaf tersebut, penulis menggunakan Kerangka Implementasi Kebijakan Grindle (1980), karena variabel yang ditawarkan olehnya lebih lengkap ketimbang model-model yang lain serta sesuai dengan konteks penelitian, yaitu tidak sebatas terfokus pada unsur 'isi kebijakan' saja, melainkan juga memfokuskan pada unsur 'konteks kebijakan' atau 'lingkungan implementasi kebijakan' yang tidak ada dan berbeda dengan model lainnya. Untuk melihat keberhasilan implementasi tata kelola wakaf, menurut Grindle dapat diukur melalui dua variabel yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of policy*). Variabel isi kebijakan mencakup: (1) tingkat kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; (3) perubahan yang diinginkan dari suatu kebijakan; (4) jauh tidaknya letak kelompok sasaran

dari pembuat kebijakan; (5) jelas atau tidaknya pembagian tugas para aktor; dan (6) tingkat dukungan sumber daya. Variabel lingkungan implementasi kebijakan mencakup: (1) kekuasaan, kepentingan, strategi yang dimiliki para aktor yang terlibat; (2) rezim yang sedang berkuasa; dan (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas sasaran.

Untuk mengkaji terkait teori tentang wakaf, penulis mengacu pada pendapat-pendapat para pakar wakaf, seperti: Kahf, 2000; Mubarak, 2008; dan Qahaaf, 2006. Sedangkan untuk mengkaji tata kelola wakaf ini penulis melihat dari aspek *manajerial* yang telah dilaksanakan oleh para pengelola wakaf, sehingga perlu ditambah pula teori tentang fungsi-fungsi Manajemen GR. Terry (1984), yang mengungkapkan manajemen merupakan suatu usaha konkret dalam mengelola yang dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian, yang dilakukan dalam rangka untuk mencapai sebuah tujuan yang ditetapkan dengan cara memberdayakan orang dan sumber daya lainnya.

Perencanaan ini terkait dengan pemilihan tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan, prosedur-prosedur, serta program-program dari berbagai alternatif yang ada. Perencanaan merupakan proses pembuatan suatu target yang akan dicapai atau diraih di masa depan. Pengorganisasian berhubungan dengan proses pembagian tugas, tanggung jawab, dan fungsi kepada orang-orang yang tepat, serta deskripsi kerja yang hendak dilaksanakan, serta menyediakan sarana dan prasarana untuk memfasilitasi tugas-tugasnya tersebut. Penggerakan berhubungan dengan bagaimana seorang pimpinan bisa mengarahkan kinerja bawahannya sehingga hasil kerja dari bawahannya bisa efektif dan efisien. Sedangkan, pengawasan atau pengendalian berhubungan dengan fungsi penilaian dan mengadakan koreksi sehingga apa yang sedang dilakukan dapat diarahkan ke jalan yang benar dengan maksud tercapai tujuan yang sudah digariskan. Komponen terpenting dalam fungsi ini yaitu transparansi dan akuntabilitas. Agar tujuan tersebut tercapai, penulis juga merujuk pada indikator *Good Corporate Governance (GCG)*, meliputi: *Transparency, Accountability, Responsibility, Independency*, dan *Fairness (TARIF)*.

Hasil yang diharapkan dari tata kelola wakaf adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Untuk mengkaji tingkat kesejahteraan tersebut, penulis menggunakan Teori Kesejahteraan Albert and Hahnel (2005), yang mengungkapkan bahwa tingkat kesejahteraan itu sangat terkait dengan tingkat kepuasan dan kesenangan yang dapat diraih dalam hidupnya. Untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang diinginkan maka dibutuhkan suatu perilaku yang dapat memaksimalkan tingkat kepuasannya sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Dalam teori tersebut, kepuasan yang diperoleh lebih didominasi ke arah materialistik atau kekayaan semata. Namun, terdapatnya kekhasan tingkat kepuasan yang ditemukan dalam penelitian awal ini, tidak hanya diukur melalui aspek materialistik, tetapi juga kepuasan secara mental spiritual.

Untuk melihat kesejahteraan spiritual ini penulis menggunakan teori Spiritual Weber (1992), yang mengungkapkan bahwa kesejahteraan secara spiritual ini akan dapat melahirkan etos kerja yang tinggi seperti sifat-sifat tanggungjawab langsung kepada Tuhan, jujur dalam perbuatan, kerja keras, sifat hemat, pembagian waktu secara metodik dalam kehidupan sehari-hari, dan kalkulasi kekayaan yang rasional. Teori Weber ini disebut dengan konsep *Calling* dan *Asketisme*, bahwa seseorang yang dikatakan berhasil atau sukses dalam kehidupannya karena telah ‘diberkati Tuhan’.

Kerangka teori tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan penelitian, supaya data yang digali lebih fokus sesuai dengan kerangka yang disusun serta tidak kabur dan tidak bias. Karena itu, secara operasional metode atau prosedur penelitian ini akan dibahas pada Bab 3 berikutnya.

### BAB 3

#### METODE PENELITIAN

Sebagaimana telah dijelaskan pada Bab sebelumnya, maka Bab 3 ini mendeskripsikan tentang metode penelitian yang diterapkan. Fungsi penelitian ini adalah untuk mencari penjelasan dan jawaban terhadap permasalahan yang ada, yakni tentang tata kelola wakaf di Kabupaten Jember. Oleh karena itu diperlukan metode penelitian, yakni seperangkat langkah-langkah sistematis dan logis tentang pencarian data yang berkenan dengan masalah tertentu untuk diolah. Dianalisis, diambil kesimpulan dan selanjutnya dicarikan pemecahnya. Dengan adanya kerangka teori yang telah disusun, maka untuk menjawab rumusan masalah tentang implementasi kebijakan tata kelola wakaf serta model implementasi kebijakan tata kelola wakaf untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember, peneliti menggunakan metode kualitatif deskriptif.

#### 3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dalam pemilihan jenis metode penelitian ini penulis mempertimbangkan paradigma yang digunakan dan substansi yang diteliti. Paradigma tersebut meliputi ontologis, epistemologis, dan metodologis, sedangkan substansi yang diteliti meliputi topik yang dipilih, latar yang dikaji, cara perolehan data, serta kajian pustaka yang digunakan. Adapun perbedaan jenis metode kuantitatif dan kualitatif dari aspek paradigma yang digunakan dapat dilihat dalam tabel berikut,

**Tabel 3.1. Perbedaan Metode Kuantitatif dan Kualitatif**

Paradigma/Asumsi	Metode Kuantitatif	Metode Kualitatif
Asumsi Ontologis: Apa sifat kenyataan/ fakta?	Kenyataan yang diteliti bersifat obyektif dan tunggal; terpisah dari peneliti.	Kenyataan bersifat subyektif dan ganda dilihat oleh (beragam) partisipan dalam suatu studi
Asumsi Epistemologis: Apa hubungan antara peneliti dengan obyek penelitiannya?	Peneliti bersifat independen (terdapat jarak yang jauh) dari obyek penelitiannya.	Peneliti berinteraksi secara langsung dengan obyek penelitiannya (informan).
Asumsi Metodologis: Proses penelitiannya?	Mengikuti proses deduktif, melihat sebab-akibat.	Mengikuti proses induktif: menemukan faktor-faktor yang mempengaruhi.

Sedangkan, dari aspek substansi penelitian yang dilakukan ini memiliki latar alamiah, holistik, dan mendalam tentang tema Tata Kelola Wakaf untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat. *Pertama, alamiah* yang dimaksud artinya kegiatan pemerolehan data dilakukan dalam konteks kehidupan nyata (*real life events*), tidak perlu ada perlakuan-perlakuan tertentu baik terhadap subjek penelitian maupun konteks di mana penelitian dilakukan. Peneliti membiarkan semuanya berlangsung secara alamiah. *Kedua, holistik* artinya peneliti memperoleh data dari subjek penelitian secara komprehensif sehingga tidak meninggalkan informasi yang tersisa, dari data-data itu akan diperoleh fakta dan realita. Supaya memperoleh informasi yang komprehensif, peneliti tidak saja menggali informasi dari informan utama melalui wawancara mendalam, tetapi juga orang-orang di sekitar subjek penelitian, catatan-catatan harian mengenai kegiatan subjek, atau rekam jejak subjek. Objek yang diteliti dalam penelitian kualitatif hanya mencitrakan secara mendalam/detail/lengkap untuk memperoleh gambaran yang utuh dari objek dalam artian bahwa data yang dikumpulkan dalam studi dipelajari sebagai suatu keseluruhan, utuh yang terintegrasi. Itu sebabnya penelitian kualitatif bersifat eksploratif. Sifat objek kajian yang sangat khusus menjadi bahan pertimbangan utama peneliti untuk mengelaborasinya dengan cara mengeksplorasi secara mendalam. Peneliti tidak hanya memahami kasus dari luarnya saja, tetapi juga dari dalam sebagai entitas yang utuh dan detail. Itu sebabnya salah satu teknik pengumpulan datanya melalui wawancara mendalam. Untuk memahami lebih jauh tentang subjek, peneliti juga dapat memperoleh data melalui riwayat hidupnya. *Ketiga, mendalam* artinya peneliti tidak saja menangkap makna dari sesuatu yang tersurat, tetapi juga yang tersirat. Dengan kata lain, penelitian kualitatif ini dapat mengungkap hal-hal mendalam yang tidak dapat diungkap oleh orang biasa. Di sini peneliti memang dituntut untuk memiliki kepekaan teoretik mengenai topik atau tema yang diteliti. Misalnya, ketika peneliti menggali terkait kepatuhan para nazhir dalam melaksanakan kebijakan pemerintah tentang wakaf. Melalui wawancara mendalam, peneliti tidak begitu saja menerima informasi dari pengurus nazhir sebagai subjek penelitian,

tetapi juga memaknai ucapan-ucapannya. Peneliti juga berusaha menangkap hal-hal yang tersirat dari setiap ujaran yang tersurat.

Berdasarkan paradigma yang digunakan dan substansi penelitian yang diteliti tersebut, maka penelitian ini lebih tepat menggunakan metode kualitatif. Penelitian kualitatif dimaksudkan untuk mendeskripsikan, menganalisis, dan mengkaji sebuah fenomena. Fenomena tersebut berupa peristiwa, perilaku, tindakan, persepsi atau pandangan, motivasi, dan sebagainya. Penelitian kualitatif berusaha mengeksploratif secara alamiah dan ilmiah mengenai fenomena dengan konteks yang khusus. Oleh sebab itu, penelitian kualitatif cenderung menerapkan analisis dengan paradigma induktif serta mengedepankan makna dalam perspektif subyek penelitian (Moleong, 2007:8). Penelitian ini termasuk penelitian lapangan dengan setting alamiah, memahami makna di balik fenomena, serta lebih menekankan pada proses dari pada produk.

Teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini dijadikan sebagai landasan dan kerangka berpikir untuk membantu penulis dalam menyusun instrumen penelitian serta sebagai pisau analisis sehingga dapat fenomena yang dikaji dapat dipahami secara komprehensif dan integral. Perbedaan dengan metode kuantitatif yaitu fokus permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian kuantitatif disusun secara spesifik, jelas, dan operasional, namun pada penelitian kualitatif masih bersifat umum, tentatif, dan akan berkembang setelah terjun di lapangan. Batasan masalah pun juga sama, yaitu penelitian kuantitatif membatasi penelitiannya dengan mengkaitkan satu variabel atau lebih untuk membuktikan hipotesis atau dugaan teoritis dalam penelitian yang akan dilaksanakan, sedangkan kualitatif berisi pokok-pokok masalah yang bersifat umum dan mengembangkan suatu teori (Sugiyono 2008:213).

Penelitian ini menggunakan jenis kualitatif deskriptif, yakni merupakan jenis metode penelitian yang bermaksud untuk mendeskripsikan suatu peristiwa atau fenomena yang ada secara sistematis, faktual dan akurat. Penerapan jenis metode ini berasal dari data-data yang berupa deskripsi kata-kata tertulis atau lisan dari obyek dan peristiwa yang diteliti. Data tersebut dituangkan dalam bentuk deskriptif berupa kata-kata, bukan angka-angka, diperoleh melalui gabungan

wawancara, observasi, dokumentasi, maupun melalui cara lain melalui tahapan pencatatan, penyuntingan, atau alih tulis, kemudian dirangkai ke dalam teks yang diperluas (Miles, 1992:15-16).

Oleh karena itu, penulis terjun dan berkomunikasi langsung secara mendalam dengan para informan penelitian bahkan melakukan dialog dan diskusi dengan mereka tentang fokus dan data yang digali, supaya semua pertanyaan penelitian dapat dieksplorasi dengan komprehensif. Fokus penelitian yang akan digali tersebut mengenai tata kelola wakaf dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember.

### 3.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ditentukan di Kabupaten Jember, yang difokuskan pada lembaga wakaf yang dikelola oleh Yayasan Baitul Hikmah di Kecamatan Tempurejo, Yayasan Al-Ikhwaniyah di Kecamatan Gumukmas, dan Masjid Darul Falah di Kecamatan Jombang. Lokasi penelitian ini dipilih karena beberapa alasan, sebagai berikut.

1. Dari aspek luasnya tanah, ketiga lokasi tersebut mempunyai potensi tanah wakaf yang terbesar di antara daerah lain di Kabupaten Jember. Menurut data dari Sistem Informasi Manajemen Bimas Islam Kementerian Agama, luas tanah wakaf di Kecamatan Jombang seluas 23,30 hektar, Kecamatan Gumukmas seluas 11,58 hektar, dan Kecamatan Tempurejo seluas 12,15 hektar ([http://siwak.kemenag.go.id/tanah\\_wakaf\\_kab.=09](http://siwak.kemenag.go.id/tanah_wakaf_kab.=09)).
2. Dari aspek manajemen dan pemanfaatannya. Wakaf yang dikelola di tiga lokasi tersebut berbasis pendidikan. Wakaf di Yayasan Al-Ikhwaniyah dimanfaatkan berupa pesantren, masjid, madrasah, dan persawahan sekitar 11 hektar dengan sistem bagi hasil dan sewa, Yayasan Baitul Hikmah berupa pesantren, masjid, madrasah, dan pertokoan/swalayan, sedangkan nazhir masjid Darul Falah Kecamatan Jombang berupa masjid dan persawahan dengan menerapkan model sewa, semua hasil yang diperoleh dari pengelolaan itu digunakan untuk pemberdayaan masjid dan kepentingan pendidikan, baik formal dan informal.

3. Dari aspek sumber daya manusianya, ketiga lembaga wakaf memiliki kepemimpinan yang khas, kreatif, dan dapat dipercaya oleh masyarakat sebagai potensi peningkatan dan pemberdayaan aset wakaf, disebabkan para pemberi wakaf mau mewakafkan tanahnya karena masih memandang seorang pemimpin/tokoh lokal yang mereka anggap dapat dipercaya, dapat mendatangkan *barokah* dan keselamatan. Selain itu, karena kreativitas pemimpin tersebut, potensi tanah wakaf bisa dikembangkan secara produktif melalui ikrar atau akad yang bersifat umum, tidak spesifik untuk kepentingan tertentu saja, serta hasilnya digunakan untuk kepentingan yayasan dan kesejahteraan masyarakat sekitar.

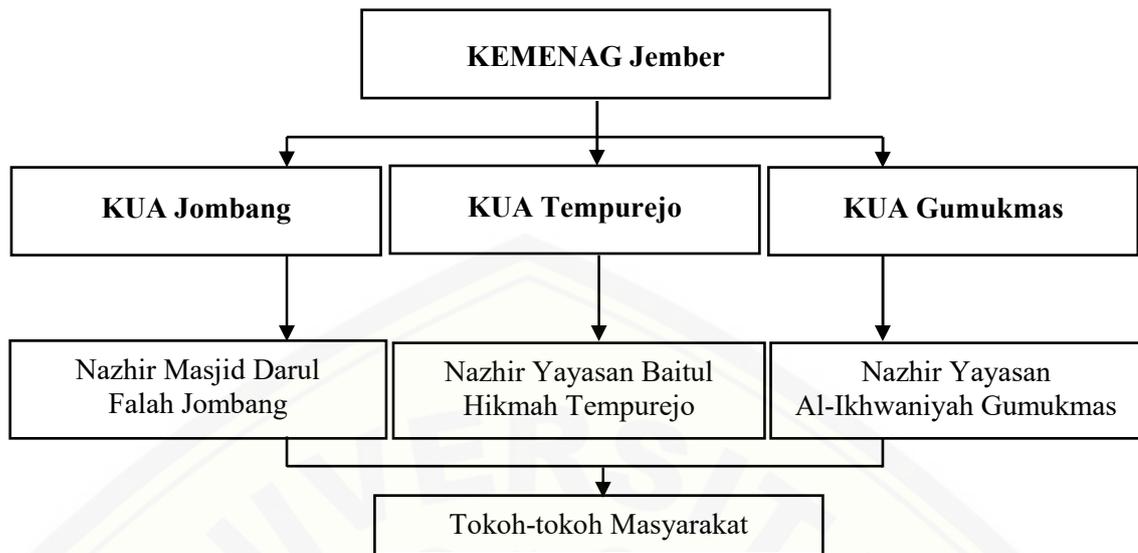
### 3.3 Penentuan Informan

Dalam penentuan informan digunakan teknik *purposive*. Teknik *purposive* merupakan sebuah cara untuk menentukan informan yang dipilih berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2008:218). Pertimbangan tersebut didasarkan atas karakteristik yang dimiliki oleh populasi yang ingin diteliti dan telah diketahui sebelumnya. Jadi, informan perlu disesuaikan dengan pertimbangan dan karakteristik tertentu berdasarkan fokus penelitian (Margono, 2004:128). Penerapan teknik *purposive* yakni penentuan cara-cara dalam memilih objek berupa seseorang, sekelompok orang, atau lembaga terlebih dahulu yang didasarkan pada pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan. Secara umum, pertimbangan yang ditentukan yaitu informan yang memahami dan terlibat langsung dalam tata kelola wakaf di Kabupaten Jember. Pertimbangan tersebut bertujuan untuk mendapatkan para informan yang berkompeten dan memahami tentang fokus penelitian ini, sehingga akan diperoleh data yang tepat dan akurat.

Secara khusus, kriteria atau ciri *purposive* dalam pemilihan informan yaitu sebagai berikut:

1. Kepala Bidang Penerangan Agama Islam, Zakat, dan Wakaf di Kementerian Agama Jember, sebagai informan kunci dan yang memiliki informasi awal atau data tentang tata kelola wakaf di Kabupaten Jember secara umum.

2. Kepala KUA dan Kabid. Wakaf di KUA Kecamatan Jombang, Tempurejo, dan Gumukmas, sebagai unit pelaksana perwakafan di tingkat kecamatan serta Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) yang dianggap telah memahami tentang berbagai regulasi, inventarisasi, serta pengelolaan wakaf di wilayahnya masing-masing.
3. Kepala Kantor Pertanahan (BPN) Kabupaten Jember, dipilih karena sebagai mitra KUA (PPAIW) dalam pembuatan sertifikat tanah wakaf. Dan Kepala Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kabupaten Jember, dipilih sebagai konfirmasi data saja karena insitusi ini baru didirikan setelah penelitian ini dilaksanakan setengah jalan.
4. Para nazhir (pengelola wakaf) di Yayasan Baitul Hikmah Tempurejo, Yayasan Al-Ikhwaniyah Gumukmas, dan Masjid Darul Falah Kecamatan Jombang, dipilih karena selain memiliki aset wakaf terbesar di Kabupaten Jember, juga dianggap memiliki kekhasan dan keunikan dibanding dengan nazhir yang lain diantaranya penyelenggaraan wakaf berbasis pendidikan, yakni hasil pengelolaan wakaf baik yang secara tradisional maupun produktif, difokuskan untuk pemberdayaan lembaga pendidikan yang dinaunginya baik pendidikan formal, in-formal, dan non-formal.
5. Beberapa tokoh lokal, yakni KH. Yusfi Hadi (Yayasan Baitul Hikmah Tempurejo), KH Sudar (Yayasan Al-Ikhwaniyah Gumukmas), dan H. Abdul Haris (tokoh lokal di Kecamatan Jombang), dipilih sebagai informan karena dianggap sebagai aktor lokal yang berkontribusi dalam keberhasilan tata kelola wakaf di ketiga lokasi tersebut. Dengan kemampuan, gaya komunikasi, dan kharismanya, mereka sangat dipercaya dan dapat mempengaruhi pola pikir masyarakatnya, khususnya terkait dengan implementasi kebijakan tata kelola wakaf.



**Gambar 3.1 Alur Pengumpulan Data**

Gambar di atas menunjukkan alur pengumpulan data yang disusun sebagaimana prosedur tata kelola yang dipaparkan dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 42 Tahun 2006, khususnya Pasal 4-7, bahwa nazhir (pengelola wakaf) baik perseorangan, organisasi, maupun badan hukum ditunjuk oleh wakif (yang mewakafkan). Setiap nazhir tersebut harus terdaftar pada Kementerian Agama melalui KUA setempat, serta direkomendasi oleh BWI. Jadi, KUA telah diberi wewenang untuk mengawasi tugas dan tanggung jawab nazhir. Selain itu, Kepala Kementerian Agama menunjuk Kepala KUA di kecamatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), yang memiliki peran dan fungsi: (1) mengkaji harapan para wakif; (2) mengkaji dan menetapkan para nazhir dan para anggota nazhir; (3) mengkaji para saksi yang terlibat dalam ikrar wakaf; (4) memimpin penerapan ikrar wakaf; (5) membuat dan memberikan Akta Ikrar Wakaf (AIW); (6) mengurus pendaftaran perwakafan; hingga (7) menguruskan pendaftaran tanah wakaf ke Kantor Badan Pertanahan kabupaten untuk memperoleh sertifikat tanah tanah.

### 3.4 Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara, observasi, dan studi dokumenter dan ketiganya dilaksanakan secara bersamaan dan saling keterkaitan.

### 3.4.1 Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam adalah teknik mengumpulkan informasi melalui tanya jawab, dialog, dan diskusi dengan para informan yang didasarkan pada fokus dan tujuan penelitian, yaitu tentang tata kelola wakaf untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember. Jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu jenis wawancara campuran (semi struktur), yakni peneliti mengawali wawancara dengan rangkaian pertanyaan yang telah dirumuskan (terstruktur), selanjutnya peneliti memperdalam setiap pertanyaan tersebut dengan mengkaji informasi atau keterangan tambahan (tidak terstruktur).

Wawancara yang dilakukan peneliti melalui beberapa tahap, diantaranya: (1) menyiapkan bahan dan teks wawancara, berupa daftar pertanyaan yang hendak ditanyakan kepada informan yang disesuaikan dengan kapasitas dan kewenangannya; (2) melaksanakan wawancara kepada para informan berdasarkan rancangan yang telah disusun; (3) merekam, mencatat, dan merangkum hasil wawancara tersebut; (4) menyajikan, mengaitkan dan mendialogkan antara hasil wawancara.

Secara rinci, pada tahap wawancara ini mula-mula peneliti menemui *key informan* (informan kunci) yaitu kepala bidang Wakaf di Kementerian Agama Kabupaten Jember yang menanyakan secara umum kondisi tata kelola wakaf, kemudian setelah menentukan lokasi yang dianggap representatif akhirnya peneliti turun langsung ke lapangan yaitu menemui kepala KUA di Kecamatan Gumukmas, Tempurejo, dan Jombang. Setelah mendapatkan data tentang tanah wakaf dan data tentang para nazhir di masing-masing wilayah tersebut, peneliti menggali data kepada para nazhir dan mengkonfirmasi data yang diperoleh kepada nazhir lain, para wakif, dan masyarakat di sekitarnya.

Peneliti menyampaikan beberapa pertanyaan awal sebagai gambaran umum tentang fokus apa yang hendak digaji, selain itu supaya para informan menjadi akrab dengan peneliti. Selanjutnya, secara bertahap peneliti memfokuskan perhatian dan pertanyaan tentang fokus penelitian. Di saat kegiatan wawancara ini berlangsung, sesekali peneliti menyisipkan topik-topik santai atau gurauan yang membuat suasana menjadi hangat. Pada kondisi seperti itu

seringkali peneliti menggunakan bahasa daerah setempat dari subjek juga sangat membantu.

Pada pelaksanaan wawancara, peneliti berusaha untuk selalu menanggapi setiap keterangan yang disampaikan informan serta menghindari sikap terburu-buru atau menyela jawaban yang sedang disampaikan, karena terkadang informan butuh waktu untuk berpikir atau pikiran *blank*, yang dapat menyebabkan penggalan informasi menjadi terhambat. Ketika menghadapi kondisi seperti itu, maka peneliti berusaha menenangkannya atau mengalihkan pada tema dialog lain untuk beberapa saat. Jadi, pada tahap wawancara ini peneliti berusaha untuk bisa memahami kondisi para informan.

Adapun pertanyaan umum yang peneliti susun untuk mengambil data melalui teknik wawancara ini, sebagai berikut.

- a. Bagaimana implementasi kebijakan tata kelola wakaf dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember?

Dalam fokus penelitian pertama ini, peneliti menanyakan tentang: (1) peran pemerintah dalam tata kelola wakaf; (2) peran nazhir dalam tata kelola wakaf; (3) status dan pemanfaatan tanah wakaf; (4) dampak tata kelola wakaf terhadap kesejahteraan masyarakat; (5) problematika tata kelola wakaf selama ini; serta (6) faktor pendukung dan penghambat dalam tata kelola wakaf di Kabupaten Jember.

- b. Bagaimana model implementasi kebijakan tata kelola wakaf dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jember?

Dalam fokus penelitian ketiga ini, peneliti menanyakan tentang: (1) penerapan model tata kelola wakaf secara tradisional; (2) penerapan model tata kelola wakaf secara produktif; (3) mencari model yang ideal dalam tata kelola wakaf di Kabupaten Jember.

### 3.4.2 Observasi

Teknik observasi adalah proses pengamatan yang dilakukan secara terencana dan sistematis terhadap fenomena atau peristiwa yang terdapat pada lokasi penelitian (Sugiyono, 2008:145). Observasi ini merupakan teknik yang dapat mendukung data-data yang diperoleh melalui wawancara. Misalnya, apa

yang disampaikan oleh para informan dapat dikonfirmasi menggunakan teknik observasi, selama fakta dan data tersebut bersifat konkret dan dapat diamati.

Tahapan observasi terdiri dari: pengamatan deskriptif, pengamatan terfokus, dan pengamatan terseleksi (Basrowi dan Suwandi, 2008:98). Pengamatan deskriptif ini dilakukan merupakan proses mengamati dan mengkaji berbagai peristiwa atau kondisi sosial secara general, sehingga akan mendapat gambaran obyek secara umum. Pengamatan terfokus sebagai pengembangan dari tahap pengamatan deskripsi, yakni proses mengamati terhadap fokus-fokus penelitian secara lebih spesifik dan rinci. Sedangkan, pengamatan terseleksi biasa dilakukan untuk melengkapi dan mengkonfirmasi data-data khusus dan data-data tambahan yang benar-benar dibutuhkan.

Observasi ini dilakukan dengan menyiapkan rancangan observasi secara terencana, serta disesuaikan dengan fokus dan tujuan penelitian. Semua hasil observasi dicatat dan dikategorikan sesuai kelompok tema, waktu, dan obyek yang diteliti, sehingga peneliti dapat memperoleh data yang valid dan reliabel. Adapun langkah-langkah secara operasional yang peneliti lakukan yaitu:

- a. melakukan observasi sebagai seorang partisipan;
- b. melakukan observasi sebagai seorang pengamat;
- c. menghabiskan lebih banyak waktu sebagai seorang partisipan daripada sebagai pengamat;
- d. menghabiskan lebih banyak waktu sebagai seorang pengamat daripada sebagai partisipan;
- e. pertama-tama mengamati sebagai 'orang luar', setelah itu berpartisipasi dalam setting dan mengamati sebagai 'orang dalam'.

### 3.4.3 Dokumenter

Teknik dokumenter ini merupakan proses mengumpulkan data melalui pengumpulan dokumen serta berusaha memahami dari substansi dokumen-dokumen tersebut (Usman, 2006:73). Dokumenter ini dapat digunakan sebagai pendukung dari teknik wawancara dan observasi. Artinya, apa yang diperoleh melalui wawancara dan observasi, juga didukung oleh bukti-bukti dokumen. Dalam penelitian ini dokumen tentang tata kelola wakaf di Kabupaten Jember.

Jika dari pelaksanaan teknik dokumenter ini ditemukan pertentangan atau perbedaan yang tampak antara hasil wawancara dan observasi dengan substansi dokumen, maka peneliti akan mengkonfirmasi dengan cara melaksanakan wawancara kembali kepada informan terdahulu atau observasi terhadap obyek khusus yang ingin digali.

Jenis-jenis dokumen yang dapat dijadikan sumber data bisa berupa: dokumen surat-menyurat; profil lembaga yang berisi visi, misi, sejarah, serta inventaris; data-data perkembangan aset wakaf; data tentang kegiatan manajerial; laporan pertanggung-jawaban; foto-foto kegiatan; regulasi dan buku-buku pendukung; dan dokumen lain yang terkait dengan fokus penelitian ini yang diperoleh di lokasi penelitian.

Adapun langkah-langkah secara operasional dalam pelaksanaan dokumenter ini yaitu:

- a. membuat jurnal (catatan harian) selama proses penelitian;
- b. mengumpulkan surat-surat penting dari informan;
- c. mengumpulkan dan menganalisis dokumen-dokumen publik terkait dengan tata kelola wakaf (misalnya: data tanah wakaf, rencana strategis, data para nazhir, laporan keuangan, dan sebagainya);
- d. memeriksa portofolio atau contoh produk yang tidak terlalu formal;
- e. mengumpulkan data-data elektronik terkait dengan tata kelola wakaf.

### **3.5 Prosedur Analisis Data**

Prosedur analisis data yang digunakan dalam penelitian meliputi tiga tahap yang dapat dilaksanakan secara bersamaan, yaitu: kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

#### **3.5.1 Kondensasi Data**

Kondensasi data (*data condensation*) adalah tahap setelah data terkumpul semua. Kondensasi data ini merupakan suatu proses pemilihan, pengkodean, penyerderhanaan, dan pengabstrakkan data yang diperoleh melalui tahap wawancara, observasi, dan dokumenter, serta mentransformasikan menjadi bentuk

narasi, tabel, grafik, gambar, dan sebagainya (Miles, Huberman and Saldana, 2014:31).

Pada tahapan ini, secara operasional dilakukan pencatatan, yaitu mencatat segala informasi yang didapat di lokasi penelitian, baik yang bersumber dari rekaman wawancara, catatan observasi, maupun studi dokumenter menjadi narasi deskriptif, selanjutnya dirangkum, diseleksi, dan dipilah-pilah seluruh data untuk diarahkan pada fokus penelitian yang telah ditentukan sejak awal.

Data yang berkaitan dengan wakaf dikonfirmasi dengan konsep atau teori yang ada, dibandingkan pengalaman beberapa informan yang berbeda, difokuskan pada aspek yang lebih spesifik. Selanjutnya, peneliti berusaha menarik abstraksi dari beberapa aspek spesifik yang berhubungan dengan wawasan teoretik, sampai akhirnya diperoleh narasi yang dianggap benar (lihat Yuswadi, 2017:51).

### **3.5.2 Penyajian Data**

Penyajian data (*data display*) merupakan proses atau kegiatan mengkaitkan, mengorganisasikan, dan mendialogkan data yang dilakukan dengan cara menyatukan segala informasi yang diarahkan pada upaya menghasilkan kesimpulan (Miles, Huberman, and Saldana, 2014:32). Penyajian data ini dilakukan dalam rangka untuk memahami kaitan seluruh fakta yang terjadi di lokasi penelitian, termasuk untuk menganalisis secara lebih mendalam terhadap fakta maupun masalah penelitian. Dalam tahap ini, setelah melakukan kondensasi data, peneliti melakukan penyajian data secara deskriptif dengan mengorganisasikan, mengkait-kaitkan serta menghubungkan antar data yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dan studi dokumenter. Kemudian diedit dan didialogkan dengan teori-teori yang digunakan.

### **3.5.3 Penarikan Kesimpulan**

Penarikan kesimpulan (*conclusions drawing*) atau disebut juga atau verifikasi data. Penarikan kesimpulan ini dilakukan oleh peneliti sejak awal penelitian, saat melaksanakan penelitian, hingga setelah penelitian. Kesimpulan yang dimaksud ini bukanlah kesimpulan final, melainkan kesimpulan sementara yang selalu berubah tergantung kondisi dan fakta yang ditemukan di lapangan.

Kesimpulan final tidak dapat ditarik hingga seluruh tahap penelitian berakhir (Miles, Huberman and Saldana, 2014:33).

Dalam penelitian ini, penarikan kesimpulan mulai dari yang sederhana hingga yang kompleks dilakukan secara simultan selama peneliti melaksanakan penelitian ini. Penarikan kesimpulan ini dimulai sejak peneliti mulai terjun di lapangan, selama proses pengumpulan data, peneliti berupaya mengkaji sedetail mungkin data, memaknai pola-pola, tema-tema, korelasinya, fakta yang sering muncul, hipotesis-hipotesis dan sebagainya untuk memperoleh kesimpulan sementara yang bersifat *tentative* hingga pada akhirnya dengan bertambahnya data dan verifikasi dapat ditarik sebuah kesimpulan final yang bersifat *grounded*. Jadi, peneliti dalam menarik sebuah kesimpulan selama penelitian, harus dilakukan konfirmasi dan verifikasi terlebih dahulu. Dalam penelitian ini, berdasarkan data-data yang telah dikaitkan dan diorganisasikan, maka peneliti melakukan penarikan kesimpulan pada setiap sub fokus penelitian.

### **3.6 Uji Keabsahan Data**

Uji keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan beberapa kriteria untuk memeriksa keabsahan data hasil penelitian yang diperoleh. Kriteria tersebut di antaranya: (1) memperpanjang masa penelitian; (2) melakukan *peerdebriefing*; (2) melaksanakan triangulasi sumber, metode, dan teori; (3) mengadakan *member check*.

#### **3.6.1 Memperpanjang Masa Penilitin**

Memperpanjang masa penilitin yang dimaksud adalah menambah waktu mengumpulkan data untuk melengkapi dan mengkonfirmasi keabsahan data-data yang diperoleh. Melalui teknik ini, peneliti memiliki waktu yang cukup untuk lebih mengenal, memahami, dan menjalin relasi dengan para informan dan kondisi lingkungan di lokasi penelitian sehingga peneliti lebih mudah dalam melakukan pengecekan keabsahan data kepada para informan sampai dirasa cukup dan valid.

Tahapan uji keabsahan data melalui teknik ini yaitu dengan melaksanakan kembali melalui teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi, dalam rangka

untuk mengkonfirmasi apakah data yang disampaikan selama ini merupakan data yang telah valid atau tidak. Jika data yang didapat melalui wawancara sebelumnya ternyata tidak valid, maka peneliti melakukan observasi secara lebih mendalam, sehingga data yang diperoleh benar-benar valid dan kredibel (Sugiyono, 2008:302).

Secara operasional, peneliti melakukan perpanjangan masa observasi karena beberapa alasan, yaitu:

- a. jika data yang diperoleh belum lengkap atau belum kredibel;
- b. jika terjadi perubahan data di lokasi penelitian;
- c. jika terjadi ketimpangan atau perdebatan kebenaran data;
- d. jika terjadi revisi yang diberikan oleh promotor, co-promotor 1, co-promotor 2, dan para penguji.

### **3.6.2 Melakukan *Peerdebriefing***

*Peerdebriefing* yang dimaksud adalah dari temuan penelitian dan pembahasan yang dilakukan peneliti kemudian didialogkan dengan para pakar yang memiliki kompetensi di bidangnya, baik mengenai fokus penelitiannya maupun metode penelitiannya (Sugiyono, 2008:303). Dialog dan diskusi ini penting untuk dilakukan dalam rangka mendapatkan berbagai masukan, kritikan, dan saran yang bersifat membangun demi tercapainya kebenaran dan kelayakan hasil penelitian disertasi ini. Orang-orang yang diajak diskusi tentang hasil penelitian ini yaitu: promotor, co-promotor I, co-promotor II, serta teman sejawat yang ahli dalam bidang Ilmu Administrasi Publik dan pengelolaan wakaf.

### **3.6.3 Triangulasi**

Triangulasi yang dimaksud ini uji keabsahan data dengan cara membandingkan data-data, antara sumber satu dengan sumber lainnya (triangulasi sumber), serta antara teknik wawancara dengan observasi atau dokumentasi dan sebaliknya (triangulasi teknik).

#### **1) Triangulasi sumber**

Dalam penerapan triangulasi sumber ini yang dilakukan oleh peneliti dengan menerapkan langkah-langkah berikut:

- a) membandingkan informasi tentang topik, fokus, atau pertanyaan yang sama pada sumber yang berbeda;
- b) membandingkan antara keterangan yang disampaikan informan ketika di depan umum dengan ketika sendirian secara pribadi;
- c) membandingkan antara informasi yang disampaikan informan pada saat penelitian dengan yang disampaikan sepanjang waktu;
- d) membandingkan informasi atau pendapat pribadi informan dengan berbagai perspektif dan pendapat orang lain di berbagai bidang, misalnya: akademisi, praktisi, birokrat, maupun orang biasa.

## 2) Triangulasi metode

Dalam penerapan triangulasi metode ini yang dilakukan oleh peneliti dengan menggunakan cara-cara berikut:

- a) membandingkan data yang diperoleh melalui metode wawancara dengan metode observasi atau dokumenter; dan
- b) membandingkan antara data pengelolaan wakaf di lembaga A dengan lembaga B melalui metode observasi.

### 3.6.4 Mengadakan *Member Check*

*Member check* yang dimaksud adalah peneliti mengecek ulang garis besar tentang informasi yang diperoleh dari para informan. Pengecekan ini dilaksanakan setiap akhir wawancara dan observasi, dengan tujuan supaya data yang diperoleh dan dimasukkan dalam laporan disertasi ini benar-benar sesuai dengan yang dimaksud oleh informan. Proses ini dilakukan oleh peneliti dengan cara melakukan konfirmasi ulang tentang kesimpulan penelitian kepada para informan yang telah berhasil diwawancarai.

### 3.6.5 Transferabilitas

Keteralihan hasil penelitian merupakan upaya untuk menerapkan hasil penelitian pada situasi dan wilayah yang berbeda. Oleh karena itu, deskripsi hasil pengumpulan data dan proses kondensasi data merupakan salah satu upaya untuk memastikan bahwa hasil penelitian ini dapat diaplikasikan pada wilayah lain (Yuswadi, 2017:69).

Berdasarkan proses pengumpulan data di lapangan bahwa penelitian ini dilakukan pada wilayah masyarakat multikultural yaitu Kabupaten Jember yang merupakan perpaduan antara masyarakat Jawa dan Madura. Perpaduan tersebut sebagai bentuk percampuran antara budaya atau tradisi Jawa dan Madura (lihat Yuswadi, 2008:54-56). Oleh karena itu, hasil penelitian ini dapat diterapkan juga pada wilayah lain yang memiliki karakteristik yang sama dengan konteks penelitian ini. Kesamaan karakter ini akan berpengaruh pada kualitas dan jenis data yang berkaitan dengan budaya patronase. Sebagaimana karakter masyarakat yang menjunjung tinggi patronase, biasanya memiliki tingkat kepatuhan pada figur kiai dan elit lokal lainnya. Pada situasi data seperti inilah penelitian tentang tata kelola wakaf ini dilakukan, sehingga implikasi metodologi yang berkaitan dengan transferabilitas perlu diperhatikan.

Pada Bab berikutnya penulis memaparkan tentang Deskripsi Objek Penelitian, yang meliputi: (1) Gambaran Umum Lokasi Penelitian, yang berisi tentang gambaran dan keunikan tata kelola wakaf di tiga lokasi yang peneliti pilih, yakni di Yayasan Baitul Hikmah Kecamatan Tempurejo, Yayasan Al-Ikhwaniah Kecamatan Gumukmas, dan Masjid Darul Falah Kecamatan Jombang; (2) Gambaran Umum Kebijakan Tata Kelola Wakaf, yang berisi tentang perkembangan kebijakan tentang wakaf sejak tahun 1960 hingga sekarang.



## BAB 7

### PENUTUP

Pada Bab 7 ini, penulis memaparkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, meliputi: (1) Kesimpulan, sebagai jawaban dua rumusan masalah yang telah disusun pada Bab 1, kemudian digali data dan disajikan pada Bab 4-6, serta didialogkan dengan teori-teori sebagaimana dipaparkan pada Bab 2, sehingga menghasilkan kesimpulan yang valid dan akuntabel; (2) Implikasi Teoritik, berisi tentang sumbangan atau kritik terhadap teori-teori yang digunakan setelah penulis dialogkan dengan temuan substantif yang ditemukan di lokasi penelitian; dan (3) Rekomendasi, berisi saran-saran secara operasional yang dapat diadopsi dan dijadikan pedoman atau acuan bagi pemerintah, pengelola wakaf, dan peneliti lain, terkait dengan tata kelola wakaf.

#### 7.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, kesimpulan pada penelitian ini sebagai berikut.

Meskipun berbagai regulasi tentang wakaf telah diterbitkan, namun pada tahap implementasi tata kelola wakaf belum terlaksana dengan maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Problematika yang terjadi yaitu: rendahnya peran Kementerian Agama dalam tata kelola wakaf; adanya ketidaksinkronan peraturan sertifikasi tanah wakaf antara di Kementerian Agama dan di BPN; terjadinya konflik atau sengketa wakaf yang belum ada mediasi dari BWI; dan nazhir yang kurang maksimal dalam mengelola tanah-tanah wakaf.

Faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan wakaf di Kabupaten Jember dapat dilihat dari dua variabel. *Pertama*, variabel isi kebijakan, yaitu: (1) melibatkan kepentingan yang berbeda-beda diantara Kementerian Agama, KUA, nazhir, wakif, dan masyarakat; (2) tipe kemanfaatan kebijakan wakaf sudah cukup aktual, namun muncul sikap acuh sasaran kebijakan terhadap aturan; (3) kebijakan wakaf yang terlalu menuntut perubahan secara signifikan, juga malah sulit untuk diimplementasikan; (4) letak lokasi pengambil kebijakan dengan

sasaran kebijakan yang terlalu jauh, maka kebijakan wakaf semakin sulit diimplementasikan, karena setiap instansi memiliki mekanisme yang berbeda-beda; (5) banyaknya impementor atau pihak yang terlibat sehingga menimbulkan ego sektoral masing-masing instansi serta ditambah masih kurangnya sosialisasi; (6) minimnya sumber daya yaitu belum optimalnya peran BWI, serta pendanaan yang kurang memadai. *Kedua*, variabel lingkungan implementasi, yaitu: (1) diantara lembaga pemerintah dan antar aktor yang terlibat sering terjadi miskomunikasi dan kurang sinergi; (2) adanya karakteristik hubungan antar lembaga wakaf yang terlalu sempit sebagai implementor kebijakan; (3) kepatuhan dan daya tanggap sasaran kebijakan yang rendah, karena implementasi kebijakan wakaf produktif justru dianggap bermasalah dan pemahaman yang salah.

Namun, Grindle (1980) tidak menyebutkan unsur tokoh lokal sebagai kearifan lokal dalam teorinya, padahal unsur tersebut yang paling mempengaruhi tata kelola wakaf. Padahal keunikan dan keberhasilan para pengelola wakaf di Kabupaten Jember disebabkan karena faktor tokoh lokal yang dianggap dapat dipercaya dan dapat mendatangkan *barokah* (keselamatan). Pada aspek peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengelolaan wakaf dapat meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, seperti: memenuhi operasional peribadatan, pendidikan, serta pemberdayaan perekonomian masyarakat karena adanya faktor kepemimpinan yang dapat dipercaya, kreatif, dan profesional.

Terdapat dua model tata kelola wakaf di Kabupaten Jember, yaitu: model wakaf produktif dan model tradisional. Wakaf yang dikelola di Yayasan Baitul Hikmah Tempurejo, Yayasan Al-Ikhwaniyah Gumukmas, dan Masjid Darul Falah Jombang yaitu wakaf berbasis pendidikan. Wakaf di Yayasan Al-Ikhwaniyah dimanfaatkan berupa pesantren, masjid, madrasah, dan persawahan, di Yayasan Baitul Hikmah berupa pesantren, masjid, madrasah, dan pertokoan/swalayan, sedangkan nazhir di Masjid Darul Falah Kecamatan Jombang berupa masjid dan persawahan. Meskipun sebagian dikelola secara produktif, tetapi hasil wakaf tersebut diperuntukkan untuk kepentingan pendidikan yang dinaungi oleh yayasan, baik pendidikan di madrasah (formal), masjid (non-formal), dan pesantren (in-

formal). Wakaf berbasis pendidikan di ketiga lembaga tersebut secara tidak langsung dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam aspek internalisasi dan pembentukan karakter (*Character Building*) kepada para peserta didik supaya menjadi orang yang berilmu, dewasa, mandiri, produktif, serta enggan untuk meminta-minta atau mengemis.

Namun yang khas, produktivitas di Yayasan Baitul Hikmah, Yayasan Al-Ikhwaniyah dan di Masjid Darul Falah bukan berarti produktif yang dimaknai sebatas materialistik saja, tetapi produktif dalam arti mental spiritual. Produktif spiritual ini dapat mendorong munculnya kerja yang efektif dan produktif. Semakin tinggi spiritualitas maka semakin tinggi pula produktivitas kerja, sebaliknya semakin rendah spiritualitas maka semakin rendah pula produktivitas kerja. Pemaknaan produktif dalam arti spiritual ini senada dengan konsep spiritual menurut Weber (1987) tentang *Calling*, yang melihat kerja sebagai ‘panggilan Tuhan.’ Bekerja tidak sekedar pemenuhan keperluan tetapi tugas suci. Penyucian kerja berarti mengingkari sikap hidup keagamaan yang melarikan diri dari dunia.

## 7.2 Implikasi Teoritik

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada Bab-bab sebelumnya, maka dapat dirumuskan beberapa implikasi teoritik berikut.

*Pertama*, teori implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) yang telah dijelaskan masih memiliki kelemahan, yaitu tidak menyebutkan secara eksplisit unsur kearifan lokal berupa peran tokoh lokal pada variabel lingkungan. Oleh karena itu, penulis memberikan kritik dan penyempurnaan teori Grindle tersebut dengan memasukkan kearifan lokal (tokoh lokal) sebagai unsur penting dalam variabel lingkungan yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tata kelola wakaf.

Berdasarkan penelitian ini, ditemukan unsur penting yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan tentang tata kelola wakaf di Kabupaten Jember, yakni adanya peran tokoh lokal atau tokoh agama yang dapat dipercaya. Penulis menemukan bahwa masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut lebih mematuhi perintah sang tokoh lokal yang mereka anggap dapat dipercaya tersebut,

ketimbang instruksi dari pemerintah. Dengan demikian, jika kontribusi tokoh lokal ini tidak dikendalikan atau dipertimbangkan dengan baik, maka malah menjadi penghambat dalam implementasi kebijakan tersebut, karena bisa jadi perintah yang disampaikan oleh tokoh lokal ini bertentangan dengan amanah kebijakan yang dimaksudkan.

Tokoh lokal ini biasanya adalah seorang kiai (pengasuh pesantren), tokoh agama, sesepuh, atau pemimpin non-formal yang sangat dipercaya, serta selalu dijadikan rujukan oleh warganya, dan dianggap sebagai perintis dan berjasa di daerah tersebut, serta memang dipercaya oleh masyarakat. Sehingga tokoh lokal ini dapat dijadikan sebagai mediator atau penerus pesan kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah kepada masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah perlu mempertimbangkan unsur kearifan lokal ini, serta memberikan ruang tumbuh kembangnya yang dapat digunakan sebagai bagian dari implementasi kebijakan tata kelola wakaf di Kabupaten Jember.

Penelitian ini menemukan terhambatnya tata kelola wakaf di Kabupaten Jember karena kurangnya kepatuhan nazhir dan masyarakat terhadap kebijakan dan ketentuan pemerintah tentang wakaf. Proses implementasi kebijakan wakaf sebagaimana dalam Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006, khususnya tentang pengelolaan wakaf produktif, mendapat pertentangan dari sebagian masyarakat karena masih adanya pengelola wakaf dan masyarakat yang mempunyai pemahaman yang salah kaprah, yang menganggap bahwa wakaf hanya berkaitan dengan urusan peribadatan saja, dan wakaf produktif bertentangan dengan hukum syari'ah salaf atau tradisional. Padahal tanah wakaf dapat dikelola secara produktif jika ikrar atau akad yang diucapkan wakif bersifat umum dan *implisit*, misalnya: "saya wakafkan tanah saya untuk kepentingan masyarakat" atau sejenisnya. Jika tidak memahami hal tersebut, maka yang muncul justru ketidak-patuhan dan daya tanggap yang kurang dari sasaran kebijakan serta malah menciptakan terjadinya konflik. Di antara faktor yang mempengaruhi ketidak-patuhan tersebut yaitu karena kurangnya sosialisasi, rendahnya pemahaman masyarakat untuk memberdayakan harta wakaf,

serta masyarakat lebih mematuhi kebijakan figure atau tokoh lokal ketimbang kebijakan pemerintah.

Untuk implementasi kebijakan dalam tata kelola wakaf nampaknya perlu adanya konsep atau teori yang mempertimbangkannya yaitu nilai-nilai kearifan lokal yang secara langsung atau tidak mempengaruhi *mindset* dan perilakunya. Perlunya nilai budaya ini, karena tidak secara tegas disinggung dalam teori Grindle, padahal dia menyebut konsep yang disebut *context of policy*. Banyak teori implementasi kebijakan gagal secara praktis di lapangan karena tidak memperhatikan nilai-nilai kearifan lokal ini.

Dengan demikian, sebagaimana dipaparkan pada Gambar 5.2. tentang Kritik Model Implementasi Kebijakan Grindle, untuk memfasilitasi supaya kontribusi tokoh lokal ini agar dapat diberdayakan dengan maksimal, maka penulis merekomendasikan adanya sistem *Citizen's Charter* (Kontrak Pelayanan) dapat dimasukkan ke dalam kerangka teori Grindle sebagai elemen penting yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan serta dapat dijadikan terobosan bagi penciptaan mekanisme pelayanan publik yang lebih berkualitas bagi tata kelola wakaf di Kabupaten Jember. *Citizen's Charter* jelas sangat sesuai dengan gagasan tata pemerintahan yang baik sebab prinsip dari *governance* adalah keterlibatan tiga pihak dalam proses pelayanan, yaitu unsur pemerintah daerah, unsur-unsur privat, dan unsur-unsur masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan. Mekanisme *Citizen's Charter* dalam tata kelola wakaf berupa kesepakatan bersama antara pihak pemerintah (Kementerian Agama, KUA, dan BPN) dengan nazhir dan masyarakat penerima layanan, sebagai instrumen publik untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan perwakafan, dan juga sebagai sarana untuk mengatur hak dan kewajiban dari pengguna maupun penyedia pelayanan secara seimbang dan adil.

*Citizen's Charter* yang dimaksud di sini yakni bersumber dari paradigma *New Public Management* (NPM). Karena meskipun *New Public Service* (NPS) dianggap sebagai paradigma paling mutakhir, namun masih menyisakan banyak kelemahan dan kegagalan ketika diterapkan pada konteks Indonesia dan terutama di Kabupaten Jember, karena prinsip-prinsip NPS belum tentu bisa diaplikasikan

pada semua tempat, situasi, dan kondisi. Administrasi publik sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan yang melingkupinya, sehingga suatu paradigma yang sukses di suatu tempat belum tentu berhasil diterapkan pada tempat lain. Prinsip-prinsip NPS masih terlalu abstrak, karena itu bagaimana prinsip ini bisa diimplementasikan sangat tergantung pada aspek lingkungan.

Lagi pula, NPS terlalu mengesampingkan peran pemerintah pada aspek pelayanan publik. Padahal urusan pemerintah tidak hanya berkaitan dengan bagaimana menyelenggarakan pelayanan publik, tetapi juga menyangkut bagaimana melakukan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, diantara doktrin NPS bahwa setiap warga negara berhak terlibat secara langsung dalam setiap proses pemerintahan, termasuk dalam proses pengambilan keputusan, sehingga hal itu membutuhkan waktu yang sangat lama, sehingga malah dapat menghambat tahapan-tahapan selanjutnya serta pelayanan publik menjadi kurang efektif dan efisien.

Konsep *Citizen's Charter* dalam tata kelola wakaf yang bersumber dari paradigma *New Public Management* (NPM) ini dapat bersinergi dengan Kementerian Agama dan Badan Wakaf Indonesia (BWI) yang besar kemungkinan dapat berjalan dengan baik dalam layanan publik. Melalui model ini pemerintah dan birokrasi bertindak mengarahkan masyarakat serta tidak sekedar mengurus bidang kemasyarakatan tetapi melakukan pemberdayaan masyarakat dan tidak hanya melayani masyarakat, membuka kompetisi dalam sebuah proses pemberian pelayanan yang terbaik dan bukan memonopoli usaha, bekerja digerakkan oleh misi dan bukan pada aturan-aturan yang dibuat oleh para birokrat, pemerintahan yang menghasilkan pendanaan dan tidak hanya menunggu anggaran dari negara untuk membiayai pekerjaan-pekerjaan yang ada, bekerja dikendalikan oleh masyarakat dan bukan pada aturan sepihak birokrat, pemerintahan yang berorientasi pada hasil dan bukan pada masukan, pemerintahan yang antisipatif menjalankan prinsip lebih baik mencegah daripada mengobati permasalahan, melibatkan pengawasan bersama dan bukan hanya pengawasan atasan, serta lebih memperhatikan keinginan publik ketimbang keinginan pribadi dan organisasi.

*Kedua*, berkaitan dengan teori Etika Protestan Weber (1987) tentang *asketisme* yang berkembang di dunia modern Barat tidak dapat dipungkiri telah menggiring pencapaian dalam penguasaan materialistik yang dalam persepsi mereka bahwa Tuhan mencintai orang-orang borjuis. Berbeda dengan *asketisme* yang ditemukan dalam penelitian ini, yakni tidak hanya bersifat materialistik, tetapi lebih pada aspek *barokah*, kejujuran, keikhlasan, atau kepuasan psikologis. Realitas yang ditemukan bahwa sebagian besar umat Islam termotivasi untuk mengeluarkan harta wakaf bukan karena persoalan *profit* (materialistik), tetapi lebih menyangkut persoalan *non-profit* (spiritualitas).

Indikator kesejahteraan dalam teori Weber didasarkan pada *spirit of capitalism* (semangat kapitalisme) yang bersifat materialistik. Menurutnya, konsep ini dapat membantu membangkitkan motivasi manusia untuk menumbuhkan spirit kerja keras, serta memperhatikan apa yang dapat dijadikan usaha sebagai celah manifestasi asketik dengan menginvestasikan kembali demi *profit* (keuntungan). Menurut Weber, indikator kesuksesan seseorang dalam beragama tergantung dari keberhasilan di dunia secara materi. Berbeda sekali dengan indikator kesejahteraan dalam temuan penelitian ini yakni lebih bersifat kepuasan spiritual demi kebahagiaan di akhirat yang berorientasi *non-profit*, sehingga tidak berorientasi materialistik. Dalam temuan ini, orang yang telah mewakafkan hartanya malah merasa puas dan bahagia. Padahal secara logika, mereka telah kehilangan hartanya. Karena kepuasan spiritual ini hakikatnya adalah harta kekayaan itu bukan seberapa banyak yang diperoleh, tetapi seberapa banyak yang telah dibagikan.

Keunikan kesejahteraan ini adalah tingkat kepuasan yang ditemukan tidak hanya diukur melalui aspek materialistik, tetapi juga kepuasan spiritual berupa *barokah*, keikhlasan, dan kejujuran. Dengan adanya spiritualitas tersebut, setiap manusia akan mendapatkan kepuasan batin. Ketika seseorang merasa puas secara batin, maka ia dapat termotivasi untuk memiliki etos kerja yang lebih produktif dalam tugas-tugas yang dihadapi. Kesejahteraan spiritual dalam tata kelola wakaf ini mencakup sikap yang dinamis dan optimis yang berlandaskan bahwa kehidupan ini merupakan amanah Tuhan yang harus dimanfaatkan dengan

sungguh-sungguh dengan indikator dikatakan baik jika hari ini lebih baik dari hari kemarin, dan hari esok lebih baik dari hari ini. Dengan demikian, semakin tinggi spiritualitas, semakin maksimal pula produktivitas kerjanya, namun sebaliknya semakin rendah spiritualitas maka semakin minim pula produktivitas kerja.

Teori *asketisme* Weber tersebut meski memiliki kontribusi bagi transformasi kapitalisme pada institusi *profit* di negara-negara Barat, namun menurut penulis teori itu tidak cocok jika diadopsi atau diaplikasikan di Indonesia, khususnya pada masyarakat *Pendhalungan* seperti di Kabupaten Jember yang *notabene* merupakan bentuk akulturasi budaya, sangat kental akan nilai-nilai kearifan lokal, serta memegang teguh spiritualitas, yang tidak dimiliki oleh negara yang berfaham *kapitalisme* dan *materialisme*. Dengan demikian, adanya sentuhan spiritualitas dalam tata kelola wakaf sangat penting, seperti adanya unsur keikhlasan, kejujuran, dan moralitas sebagai penopang bagi kinerja yang baik.

Oleh karena itu, dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan, pemerintah perlu memperhatikan sistem spiritualitas dan religiusitas masyarakat di Kabupaten Jember. Ketika kebijakan yang dirumuskan tersebut selaras dengan situasi dan kondisi lokal masyarakat, maka kebijakan tersebut akan lebih mudah diimplementasikan. Hasil penelitian ini menemukan bahwa selama ini masyarakat lebih mematuhi perintah tokoh lokalnya ketimbang instruksi pemerintah. Mengapa? Karena tokoh lokal tersebut adalah orang yang memiliki spiritualitas yang tinggi bahkan dianggap bisa mendatangkan *barokah*. Dengan demikian, untuk memaksimalkan proses pemerintahan pada kondisi yang spiritualis, maka hendaknya birokrasi juga menjunjung tinggi spiritualitas tersebut. Untuk menciptakan spiritualitas yang sarat akan nilai-nilai keikhlasan, kejujuran, dan moralitas di tubuh birokrasi, maka perlu adanya spiritualisasi birokrasi.

Beberapa pendekatan untuk menerapkan spiritualisasi birokrasi tersebut diantaranya: (1) melalui pendekatan *teologis*, yang dilakukan dengan cara melakukan elaborasi ajaran agama secara operasional dan proporsional sehingga benar-benar dapat diterapkan dalam menjalankan tugasnya dan praktis pada kehidupan sehari-hari. Dalam konteks ini, perlu menyusun dan merancang pengembangan model sistem ajaran yang selaras dengan permasalahan aktual dan

konkret yang sedang dihadapi; (2) melalui pendekatan *psiko-politik*, yang dilakukan dengan cara membangun keteladanan nasional. Pengembangan spiritualitas, seperti nilai: keikhlasan, kejujuran, keadilan, kepedulian, cinta-kasih, dan sebagainya yang bersumber dari ajaran agama yang juga merupakan prinsip-prinsip dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan diwujudkan melalui program keteladanan nasional cenderung lebih efektif ketimbang bentuk retorika apa pun; dan (3) melalui pendekatan *sosio-kultural*, dengan cara membangun komunitas religius yang sebenarnya. Dalam rangka ini, pendidikan keagamaan perlu diwujudkan dalam bentuk sosialisasi dan pelatihan praktis yang menekankan pada pengembangan moralitas dan akhlaqul karimah. Dari ketiga pendekatan spiritualisasi tersebut akan menciptakan personal dan birokrasi yang berjiwa spiritualis. Semakin baik spiritualitas seseorang tentu kemampuan mengendalikan diri akan semakin baik pula, sehingga akan menjadi personal yang jujur dan amanah dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

### 7.3 Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian, pembahasan, serta kesimpulan yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, maka penulis menyampaikan beberapa rekomendasi sebagai berikut.

#### 1. Bagi Pemerintah

Berdasarkan temuan penelitian tampak sekali bahwa tata kelola wakaf yang kurang maksimal, serta seringnya terjadi konflik dan sengketa tanah wakaf, disebabkan karena acuan utama pengelolaan wakaf yakni Undang-Undang (UU) No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 42 Tahun 2006 masih bersifat ambigu dan multi-tafsir pada tahap implementasi. Oleh karena itu, penulis mengusulkan untuk melakukan revisi UU dan PP tersebut sesegera mungkin, supaya tata kelola wakaf dapat terlaksana dengan maksimal untuk kemaslahatan masyarakat. Misalnya, pada pasal 9-10 tidak terdapat pengakuan tentang lembaga wakaf berupa yayasan. Karena yayasan dan wakaf itu berbeda walau terdapat kesamaan dari segi adanya harta kekayaan yang harus dipisahkan, namun berbeda dalam pengaturan mengenai keorganisasian atau

organ-organ dan hal-hal lainnya. Sehingga meskipun yayasan bukan lembaga nirlaba namun realita di lapangan, si pengurus atau pemilik secara langsung atau tidak langsung mendapat keuntungan atau laba, fakta menunjukkan antara pengurus yayasan dengan pengurus nazhir wakaf berebut kekuasaan, memang ini masalah moral oknum organ-organ yayasan tersebut, setidaknya ini menjadi potensi kerugian harta benda wakaf bila diurus pada yayasan yang sedang bersengketa.

Pada pasal 32-34 kurang menjelaskan posisi penting Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai salah satu aktor penting dalam perwakafan, khususnya terkait sertifikasi tanah wakaf. Sehingga seringkali terjadi ketidak-konsistenan antara prosedur yang ada di Kementerian Agama (KUA) dan BPN. Hal ini yang menyebabkan para nazhir yang mengurus pengajuan sertifikat tanah wakaf mengalami kebingungan bahkan ada yang merasa putus asa, sehingga tanah wakaf dibiarkan terbengkalai tanpa sertifikat. Seharusnya, kebijakan terkait dengan sertifikasi tanah wakaf dan posisi BPN dalam UU tersebut dipertegas lagi.

Pada pasal 41, menyebutkan jika objek wakaf diperlukan untuk kepentingan umum sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan UU tidaklah bertentangan dengan syariah. Hanya saja, prosedur pengurusannya kemudian diatur dalam PP No. 42 tahun 2006. Dalam PP ini alasan izin diperbolehkannya tukar-menukar dan pengalih-fungsian diperluas, selain karena RUTR, juga karena harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai Akta Ikrar Wakaf (AIW); dan/atau pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.

Hal lain yang ditemukan adalah adanya perbedaan pandangan di kalangan para ulama dalam fikih wakaf. Wakaf dalam Islam termasuk bagian dari perbuatan baik yang dikategorikan sebagai amal/jariyah. Wakaf mengandung unsur keabadian dan pemanfaatannya sesuai dengan peruntukan ikrar wakaf. Pada intinya semaksimal mungkin barang wakaf harus dijaga kelestariannya dan keberadaannya, tukar-menukar dan pengalihan fungsi hanya boleh dilakukan apabila ada alasan darurat atau untuk mempertahankan manfaat; penukaran maupun pengalihan fungsi harus dilakukan oleh pemerintah (*qadhi*) dan hasil wakaf harus diwujudkan menjadi barang wakaf pengganti.

Point penting yang diusulkan yakni regulasi wakaf yang ideal harus mencakup tiga hal, yakni: (1) harus ada keselarasan antara UU dan penjelasan PP; (2) perlunya pemberdayaan nazhir yang mengelola harta wakaf agar bermanfaat; (3) memberikan peran dan wewenang yang lebih luas kepada BWI dalam melakukan pengawasan; (4) pengurusan harta benda wakaf perlu kehati-hatian dan efisien dengan cukup pengurusannya sampai pada tingkat provinsi.

Oleh karena itu, beberapa pasal yang perlu direvisi diantaranya pasal 9, 10, 32, 33, 34, 39, 41, 48, 49, 50 dan 51 UU No. 41 Tahun 2004, serta PP No. 42 tahun 2016 khususnya terkait dengan pemisahan harta yayasan dan harta wakaf, rumitnya prosedur sertifikasi tanah wakaf, kejelasan kedudukan dan fungsi BPN dalam perwakafan, alasan tukar-menukar dan alih fungsi tanah wakaf, serta fungsi dan peran Badan Wakaf Indonesia (BWI) di tingkat wilayah dan daerah.

Rekomendasi selanjutnya, bahwa kendala dan kekurangan yang harus dihindari yang selama ini terjadi ialah rendahnya sinergitas dan pola komunikasi antar pihak terkait dengan praktek tata kelola wakaf, baik Kementerian Agama (KUA), BPN, dan BWI. Jika pemerintah mampu menjembatani untuk mengatasi terjadinya *gap* atau kesenjangan, maka praktek tata kelola wakaf akan dapat berjalan dengan maksimal. Oleh karena itu, untuk menciptakan sinergitas tersebut, pemerintah perlu mengadopsi *Citizen's Charter* (Kontrak Pelayanan). *Citizen's Charter* ini sangat sesuai dengan gagasan *good governance*, sebab prinsip dari *governance* adalah keterlibatan tiga pihak, yaitu: unsur pemerintah daerah, unsur-unsur privat, dan unsur-unsur masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan. *Citizen's Charter* dalam tata kelola wakaf yang merupakan bentuk rumusan dari kesepakatan bersama antara pihak pemerintah dengan nazhir dan masyarakat penerima layanan, yang bersifat terbuka sebagai instrumen publik untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan perwakafan, dan juga sebagai sarana untuk mengatur hak dan kewajiban dari pengguna maupun penyedia pelayanan secara seimbang dan adil.

Beberapa alternatif solusi yang paling urgen dan harus segera dilaksanakan oleh pemerintah adalah membuat dan mengembangkan pelayanan publik secara Prima melalui “E-Wakaf berbasis Internet dan Android”, perlu

mempertimbangkan unsur kearifan lokal berupa melibatkan tokoh lokal dalam implementasi kebijakan tata kelola wakaf di Kabupaten Jember, mengoptimalkan fungsi Badan Wakaf Indonesia (BWI) di Kabupaten Jember, serta memaksimalkan sosialisasi kebijakan dan inovasi-inovasi baru dalam tata wakaf, sehingga eksistensi dan tugas-tugas yang dilaksanakan lembaga-lembaga wakaf yang ada dapat dipertanggung-jawabkan secara transparan dan akuntabel.

Selain itu, bagi Kementerian Agama supaya menempatkan pejabat Eselon III di tingkat Kanwil Jawa Timur dan Eselon IV di tingkat Kabupaten Jember sebagai Kepala Seksi Pemberdayaan Wakaf yang menangani khusus tentang wakaf. Hal ini dilakukan mengingat bidang perwakafan ini menjadi urusan yang sangat penting sama dengan dengan bidang yang lain seperti pendidikan, haji, dan bimbingan masyarakat. Jadi, tugas pengelolaan wakaf tidak menjadi tanggung jawab Kantor Urusan Agama (KUA) semata, karena melihat banyaknya aset wakaf yang belum tertangani dengan maksimal.

Dalam rangka pendataan nazir wakaf dan sinkronisasi data tanah wakaf yang ada di Kabupaten Jember, hendaknya Seksi Pemberdayaan Wakaf di Kanwil Kemenag Jawa Timur tersebut dapat melaksanakan kunjungan langsung ke Kantor Kementerian Agama Kabupaten Jember, karena pengelolaan wakaf akan optimal jika pendataan dilakukan secara akurat serta bisa memanfaatkan sistem E-Wakaf sehingga pendataan lebih mudah dicari ketika sewaktu-waktu dibutuhkan sebagai lumbung arsip. Di samping itu, perlu adanya MoU antara Kemenag Jember bersama BPN Jember tentang percepatan sertifikasi tanah wakaf.

## **2. Bagi Pengelola Wakaf**

Bagi para pengelola wakaf, hendaknya lebih mengoptimalkan Wakaf Berbasis Pendidikan. Meskipun wakaf yang dikelola baik secara *Mandatory* dan *Voluntary*, tetapi hasil wakaf tersebut perlu difokuskan untuk kepentingan pendidikan, baik pendidikan di madrasah (formal), masjid (non-formal), dan pesantren (in-formal). Secara operasional, pengelola wakaf perlu menyalurkan hasil wakafnya untuk pemberian beasiswa bagi siswa yang kurang mampu, pengembangan masjid dan pemberdayaan *life skill* masyarakat, serta fasilitasi pesantren sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Wakaf berbasis pendidikan

tersebut secara tidak langsung dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam aspek internalisasi dan pembentukan karakter (*character building*) kepada peserta didik supaya menjadi orang yang berilmu, dewasa, mandiri, dan produktif.

Berdasarkan temuan pemberdayaan tanah wakaf selama ini dapat diambil hikmah bahwa kesuksesan tata kelola wakaf tidak sekedar ditentukan dengan besarnya atau luasnya aset wakaf. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa aset wakaf yang begitu besar, jika tidak dikelola secara profesional maka tidak dapat menghasilkan manfaat yang besar untuk kepentingan masyarakat. Di samping itu, para pengelola wakaf perlu menerapkan mekanisme pasar dan sistem pelayanan yang baik, maksudnya di dalamnya menjunjung tinggi kompetisi positif, adanya *Citizen's Charter*, dan adanya kemitraan, supaya dapat memberikan kemanfaatan hasil yang maksimal. Para nazhir jangan sampai mudah merasa puas dengan hasil didapat sekarang, sebab wakaf tersebut tidak dikelola untuk kepentingannya lembaganya sendiri, tetapi untuk kepentingan umum yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian, tata kelola wakaf adalah proses yang dinamis, tidak pernah berhenti, dan selalu mengalami inovasi-inovasi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan. Untuk mengoptimalkan tata kelola wakaf mulai dari penghimpunan, pengelolaan, hingga pelaporan hasil wakaf dapat memanfaatkan “E-Wakaf berbasis Internet dan Android” sehingga pihak-pihak lain dapat mengetahui secara transparan atas pengelolaan yang dilaksanakan tersebut. Namun meski demikian, pengelola wakaf harus tetap memperhatikan budaya dan kearifan lokal, serta menjunjung tinggi kejujuran dan keikhlasan.

### **3. Bagi Peneliti Selanjutnya**

Hasil penelitian ini bisa dijadikan sebagai bahan referensi dan acuan awal bagi peneliti selanjutnya, khususnya para peneliti di bidang Ilmu Administrasi sebagai kajian terdahulu. Hasil dari pengembangan dan penyempurnaan teori-teori dalam penelitian ini, khususnya tentang teori *New Public Management* (NPM) Denhardt and Denhardt, Model Implementasi Kebijakan Grindle, Teori Kesejahteraan Albert dan Hahnel, dan Teori Spiritual Weber, dapat dijadikan sebagai alat untuk menganalisis fokus penelitian yang dikembangkan.

Selain itu, peneliti selanjutnya perlu mengembangkan beberapa aspek yang belum eksplorasi secara optimal dalam penelitian ini atau objek-objek yang akan atau baru dibentuk, seperti: pemberdayaan Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kabupaten Jember, inventarisasi tanah wakaf produktif, pengembangan *Citizen's Charter* dan *E-Wakaf*, serta optimalisasi Wakaf berbasis Pendidikan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Agustianto, (2011), *Urgensi Masalah dalam Ijtihad Ekonomi Islam*, dikutip dari <http://www.agustiantocentre.com>, 16/01/2018.
- Al-Alabij, Adijani, (2002), *Perwakafan Tanah di Indonesia; Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Al-Barry, M. Dahlan. Y, dan Yacub, L.Lya Sofyan, (2003), *Kamus Induk Istilah Ilmiah*, Surabaya: Penerbit Target Press
- Albert, M. & Hahnel, R. (2005). *Traditional Welfare Theory*, dalam <http://www.zmag.org/books/1/html>, (diakses: 11-06-2015)
- Al-Hadi, Abu Azam, (2009), “Upaya Pemberdayaan Tanah Wakaf Produktif Bagi Kesejahteraan Ummat” dalam jurnal *ISLAMICA*, Vol. 4 No. 1, September 2009, Surabaya: IAIN Sunan Ampel.
- Alma, Buchari, dan Donni Juni Priansa, (2009), *Manajemen Bisnis Syariah*, Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Al-Mawardi, Abu al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib, (1989), *Al-Ahkam as-Sulthaniyah wa al-Wilayat al-Diniyyah*, Kairo: Dar al Wafa.
- Al-Munawa, Said Agil Husin, (2005), *Aktualisasi Nilai-Nilai Qur’ani*, Jakarta: Ciputat Press, 2005.
- Anderson, James E. (1998). *Public Policy Making*. New York: Holt Rinehart and Wiston.
- Andri, Soemitra, (2010). *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah*, Jakarta: Kencana.
- An-Nabahan, M. Faruq, (2000), *Sistem Ekonomi Islam: Pilihan Setelah Kegagalan Sistem Kapitalis dan Sosialis*, (terj) Muhadi Zainuddin, Yogyakarta: UII Press.
- Anto, Hendrie. (2003). *Pengantar Ekonomika Mikro Islami*. Yogyakarta: Ekonisia.
- Anwar, (1996), *Wakaf dalam Syari'at Islam*, Jakarta: Depag RI.
- At-Tariqi, Abdullah Abdul Husain, 2004. *Ekonomi Islam: Prinsip, Dasar dan Tujuan*, Yogyakarta: Magistra Insania Press.

- Badan Pusat Statistik, (2017), *Kecamatan Gumukmas dalam Angka*, Jember: BPS Kabupaten Jember.
- Badan Pusat Statistik, (2017), *Kecamatan Jombang dalam Angka*, Jember: BPS Kabupaten Jember.
- Badan Pusat Statistik, (2017), *Kecamatan Tempurejo dalam Angka*, Jember: BPS Kabupaten Jember.
- Bakar, Irfan Abu., Bamualim, Chaider S., (2006), *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial Studi tentang Potensi, Tradisi dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia*, Jakarta: Ford Foundation dan CSRC.
- Bamualim, Chaidar S & Irfan Abubakar (ed.), (2005), *Revitalisasi Filantropi Islam*, Jakarta: PBB-UIN Syarif Hidayatullah.
- Barnard, C., (1938), *The Functions of the Executive*, Cambridge: Harvard University Press.
- Baron, Robert & Donn Byrne, (2005), *Psikologi Sosial*, Jakarta: Erlangga.
- Baron, Robert (1969), *Creative Person and Creative Process*. New York: Rinehart.
- Basa, Muhammad Qadr, (2006), *Qanûn al-Adl wa al-Inshaf fi al-Qadha' ala Musykilât al-Auqâf*, Kairo: Dâr asSalâm.
- Behesti. (1992). *Kepemilikan Dalam Islam*. Jakarta: Pustaka Hidayah.
- Bintarto, (1989), *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Boston, J. Martin, J. Pallot, dan P. Walsh, (1996). *Manajemen Publik: Selandia Baru Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Bovaird, Tony and Elkc Loffler. (2003). *Public Management and Government*. New York: Routledge.
- Box, Ricard C. (1999). *Citizens Governance: Leading American Communities Into the 21st Century*. California: Sage Publications.
- Budiardjo, Miriam. (2009). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka.
- Budiman, Achmad Arief, (2016), "Partisipasi Stakeholder Dalam Perwakafan: Studi Kasus di Rumah Sakit Roemani, Yayasan Badan Wakaf Sultan

- Agung dan Masjid Agung Semarang”, *Jurnal Al-Ahkam*, Vol. 26, No. 1, April 2016.
- Chandler, A.D., 1962, *Strategy and Structure*, Cambridge: MIT Press.
- Chapra, M. Umar, (1985). *Islam and The Economic Challenge*, (terj) Ikhwan Abidin Basri, (2002), *Islam dan Tantangan Ekonomi*, Jakarta: Gema Insani.
- Cheema, G. Shabbir (ed.) (1999). *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, London: Sage Publication.
- Crosby, P.B., (1979), *Quality Is Free: The Art of Making Quality Certain*, New York: McGraw-Hill.
- Dahlan, Abdul Aziz, (2003), *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta: PT Intermedia.
- Dahlan, Rahmat, “Analisis Kelembagaan Badan Wakaf Indonesia”, *Esensi: Jurnal Bisnis dan Manajemen*, Vol. 6, No. 1, (April 2016).
- Deming, W.E., 1982, *Out of Crisis*, MIT Center for Advanced Engineering Study, Cambridge: MIT Press.
- Denhardt & Denhardt. (2003). *The New Publik Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Djalaluddin, Ahmad, (2007), *Manajemen Qur’ani Menerjemahkan Idarah Ilahiyah dalam Kehidupan*, Malang: UIN Press.
- Djamil, Fathurrahman, (2011), *Standarisasi dan Profesionalisme Nazhir di Indonesia*, dalam Online: <http://bwi.or.id/>, diakses 16/01/2018.
- Djunaidi, Achmad dkk, (2005), *Paradigma Baru Wakaf di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Wakaf.
- Dye, Thomas. (1981). *Understanding Public Policy*. New York: McHill.
- Ekawaty, Marlina dan Anggi Wahyu Muda, (2015), “Wakaf Uang: Tingkat Pemahaman Masyarakat & Faktor Penentunya (Studi Masyarakat Muslim Kota Surabaya, Indonesia)”, dalam *Jurnal Iqtishoduna* Vol. 11, No. 2, Edisi Juli 2015.
- Evers, Hans Dieter, (1973), *Modernization in South East Asia*, London: Oxford University Press.

- Farazmand, Ali. (1990). *Hanbook of Comparative and Development Administration*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Fathurrohman, Tata, (2014), *Wakaf dan Kemiskinan Perspektif Hukum Islam Dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*, diakses melalui laman: <http://lsi.unisba.ac.id>, 16/01/2018.
- Frederikckson, H. G. (1996). "Comparing The Reinventing Government Movement with The New Public Administration." Dalam *Jurnal Public Administrasi Review*, Vol. 56 No. 3 Tahun 1996, 263-270.
- Gilbreth, F.B. dan Gilbreth, L.M., (1917), *Applied Motion Study, Sturgis and Walton*, New York, USA.
- Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princeton University Press.
- Guritno, Mangkoesobroto, (1993), *Ekonomi Publik*, Yogyakarta: BPFE UGM.
- Hadi, A. Chairul, (2009), "Peluang Wakaf Produktif untuk Pembiayaan Pendidikan Islam", dalam *Jurnal Turats*, Vol. 5, No. 1, Juni 2009.
- Hadi, Solikhul, (2014), "Regulasi UU Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf", *Jurnal Penelitian*, Vol. 8, No. 2, Agustus 2014, 334.
- Hafidhuddin dan Hendri Tanjung, (2003), *Manajemen Syari'ah dalam Praktek*, Jakarta: Gema Insani Press.
- Hakim, Abdul, 2014, "Kearifan Lokal dalam Ekonomi Islam (Studi Atas Aplikasi *al-Urf* Sebagai Dasar Adopsi)", dalam *Jurnal AKADEMIKA*, Volume 8, Nomor 1, Juni 2014.
- Halim, Abdul, (2005), *Hukum Perwakafan di Indonesia*, Ciputat: Ciputat Press.
- Hammad, Nazih, (1995), *Mu'jam al-Mustalahat al-Iqtisadiyyah fi Lugati al-Fuqaha*, Virginia: al-Ma'had al-Alami li al-Fikri al-Islami.
- Handoko, T. Hani, (2003), *Manajemen*, Yogyakarta: BPFE.
- Haque, M.S. (2007). "Revisiting New Public Management." Dalam *Public Administration Review*, 67(1): 179 – 182.
- Harrow, J. (2000). "New Public Manajement and Social Justice: Just Efficiency Or Equity As Well?" dalam McLaughlin, K., Osborne, S.P & Ferlie, E. *New Public Management*, 67-95. London: Routledge.

- Hasan, Thalhah, (2011), *Pengelolaan Wakaf Produktif di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Wakaf.
- Hasanah, Uswatun, (1997), *Peranan Wakaf dalam Mewujudkan Kesejahteraan Sosial (Studi Kasus Pengelolaan Wakaf di Jakarta Selatan)*, Disertasi tidak diterbitkan, IAIN Syarif Hidayatullah.
- Hashmi, S.A., (1987), "Management of Waqf: Past and Present," dalam *Management and Development of Awqaf Properties: Proceeding of the Seminar*, Jeddah, Islamic Research and Training Institute, Islamic Development Bank.
- Hasibuan. (1994). *Managemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Haji Masagung.
- Herzberg, F., (1966), *Work and the Nature of Man*, Cleveland: World Press.
- Huda, Miftahul, "Kemandirian Berbasis Wakaf di Masjid Besar Imam Ulomo Sampung Ponorogo", dalam *Al-Ihkam*, Vol. 12, No. 2, (Desember 2017).
- Hughes, O. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. Basingstoke: Macmillan.
- Inpres RI No. 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Indonesia (KHI).
- Islahi, A. A. 1997. *Konsep Ekonomi Ibnu Taimiyah*, (terj) H. Anshari Thayib, Surabaya: Bina Ilmu.
- Islami, Irfan. (2004). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jamâl, Ahmad Muhammad Abd al-Azhim, (2007), *al-Waqf al-Islâmi fi at-Tanmiyah al-Iqtishâdiyyah alMu'ashirah*, Kairo: Dâr as-Salâm.
- Juran, J.M., (1988), *Juran on Planning for Quality*, New York: The Free Press.
- Kahf, Mohzer, (2000), *Ekonomi Islam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kamensky, J. (1996). "The Role Of Reinventing Government Movement In Federal Management Reform." Dalam *Public Administration Review*, 56 (3): 247-256.
- Karim, Helmi, (2002), *Fiqh Muamalah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kasdi, Abdurrahman, (2015), "Peran Wakaf Produktif dalam Pengembangan Pendidikan", dalam *Quality: Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. 3, No. 2, Desember 2015, 443-445.

- Kasdi, Abdurrahman, (2016), "Peran Nadzir dalam Pengembangan Wakaf", *Jurnal Zakat dan Wakaf*, Online: [journal.stainkudus.ac.id/](http://journal.stainkudus.ac.id/), 17/01/2018.
- Kementerian Agama RI, (2003), *Fiqh Wakaf*, Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, Kementerian Agama RI.
- Kementerian Agama RI, (2004), *Pola Pembinaan Lembaga Pengelola Wakaf (Nazhir)*, Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf .
- Kementerian Agama RI, (2005), *Proses Lahirnya Undang-Undang No.41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*, Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, Kementerian Agama RI.
- Kementerian Agama RI, (2007), *Panduan Pemberdayaan Tanah Wakaf Produktif Strategis di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam.
- Kementerian Agama RI, (2007), *Paradigma Baru wakaf di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam.
- Kementerian Agama RI, (2007), *Strategi Pengembangan Wakaf Tunai di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf.
- Kementerian Agama RI, (2013), *Pedoman Pengelolaan dan Pengembangan Wakaf*, Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, Kementerian Agama RI.
- Kementerian Agama, (2008), *Model Pengembangan Wakaf Produktif*, Jakarta: Direktorat Wakaf.
- Kholis, Nur, (2012), "Wakaf dan Upaya Pemberdayaan Potensinya Secara Produktif di Indonesia", dalam *Pribumisasi Hukum Islam*, Yogyakarta: PPs-FIAI UII.
- Kholis, Nur, (2012), "Wakaf dan Upaya Pemberdayaan Potensinya Secara Produktif di Indonesia", dalam *Pribumisasi Hukum Islam*, Yogyakarta: PPs-FIAI UII.
- King, Cheryl Simrell and Camilla Stivers. (1998). *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. California: Sage Publications.
- Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG), (2006), *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*. Jakarta: KNKG.

- Kooiman, Jan (ed), (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage Publications.
- Koontz, Harold & Heinz Weilrich. (1984). *Management*. Singapore: Irwin Mc Grow Hill International Edition.
- Koontz, Harold, and Cyrill O'Donnell, (1976), *Principles Of Management: An Analysis Of Managerial Functions*, terj. Ridwan, M. Anwar. Jakarta: Bharata.
- Koto, Alaidin dan Wali Saputra (2016), *Wakaf Produktif Di Negara Sekuler: Kasus Singapura Dan Thailand*, dalam *Sosial Budaya* (e-ISSN 2407-1684 | p-ISSN 1979-2603), Vol. 13, No. 2, Desember 2016
- Kotter, J. P., (1997), *The Leadership Factor* (Terj. Hari Suminto), Jakarta: PT Premlindo.
- Krislov, Samuel. (1974). *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Kumorotomo, Wahyudi, (2005), *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa pada Masa Transisi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kuncoro, Mudrajat. (1997). *Ekonomi Pembangunan Teori, Masalah dan Kebijakan*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Kusnadi. (2001), "Masyarakat 'Tapal Kuda', Konstruksi Kebudayaan dan Kekerasan Politik", dalam *Jurnal Ilmu-ilmu Humaniora*, Vol. II/No.2/2001, Fakultas Sastra Universitas Jember, 3-4.
- Kusnoto, H., (2001), *The Best Manajement Practice*, Jakarta: PT Gramedia.
- Little, John H. (1996). "Thinking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administrasi." Dalam Garry L. Wamsley and James F. Wolf (ed.). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. California: Sage Publications.
- Lubis, Suhrawardi K., (2010), *Wakaf dan Pembedayaan Umat*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Maani, Karjuni Dt., (2010), *Citizen Charter: Terobosan Baru dalam Penyelenggaraan Layanan Publik*, dalam *Jurnal TINGKAP* Vol. 6 No. 2 2010
- Mahsun, (2006), *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta: BPFE UGM.

- Makhrus, (2014), “Aktivisme Pemberdayaan Masyarakat Dan Institusionalisasi Filantropi Islam Di Indonesia”, dalam *Jurnal Islamadina*, Vol. XIII, No. 2, Juli 2014.
- Manna, (2001), *Sertifikat Tunai (Sebuah Inovasi Instrumen Keuangan Islam)*, terj. Tjasamayanto, Jakarta: Ciber bekerja sama dengan PKTTI-UI.
- Manzur, Ibn, (t.th.), *Lisan al-Arab*, Mesir: Dar al-Ma’arif.
- Mardian, S, (2011), “Studi Eksplorasi Pengungkapan Penerapan Prinsip Syariah (Sharia Compliance) di Bank Syariah”, *SEBI Islamic Economics & Finance Journal* Vol 4 Issue (1), 2011.
- Margono. (2004). *Metodologi Penelitian Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- McGregor, D., (1960), *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill.
- Miles, Matthew B, A. Michael Huberman and Johnny Saldana. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*, Sage Publications, Inc.
- Mintzberg, H., (1979), *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Mosher, Frederick C. (1968). *Democracy and The Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Mubarok, Jaih, (2008), *Wakaf Produktif*, Bandung: Simbiosis Rekatama Media.
- Mudjahid. (2003). *Manajemen Madrasah Mandiri*. Jakarta: Puslitbang.
- Mudjib, Abdul, (2001), *Kaidah-kaidah Ilmu Fiqh*. Surabaya: Kalam Mulia.
- Mujieb, M. Abdul, (2009), *Ensiklopedi Tasawuf Imam Al-Ghazali*, Jakarta: Hikmah Mizan Publika.
- Nasikun, (1993), *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: Radja Grafindo Persada.
- Nugroho, Riant. (2004). *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: Gramedia.
- Oliver, Dawn dan Drewry, (1996), *Public Service Reform: Issue of Accountability and Public Law*. London: A Cassel Imprint Publisher
- Oluwu, Dele, (2002), “Introduction New Public Management: An African Reform Paradigm?”, dalam *Africa Development*, Vol. XXVII, No. 3 & 4, Available Online: <http://www.codesria.org/>, [6 Oktober 2016].

- Osborne, David & Ted Gaebler, (1992), *The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Harvard University Press.
- Ott, Hyde and Shafritz. (1991). *Public Management: The Essential Reading*. Chicago: Nilson Hill.
- Ouchi, W.G., (1981), *Theory Z*, New York: Addison-Wesley.
- Owens, G. Roberts. (1987), *Organizational Behavior in Education*. New Jersey: Prentice Hall.
- Parsons, Wayne. (2008). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, (terj.) Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.
- Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
- Pindur, Wolfgang., Rogers, Sandra. dan Pan Suk Kim, (1995), “The History of Management: a Global Perspective”, dalam *Journal of Management History*, USA: MCB University Press.
- Plumptre, Tim and John Graham, (1999), “Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives”, Institute on Governance, Online: <http://www.iog.ca/>, [6 Oktober 2016].
- Pollard, H.R., (1974), *Developments in Management Thought*, London: William Heinemann.
- Porter, M.E., (1980), *Competitive Strategy*, New York: Free Press.
- Prasisko, Yongky Gigih. (2015). *Blandongan: Perebutan Kuasa Budaya Masyarakat Jawa dan Madura*. Yogyakarta: LPRIS.
- Prasetia, Yusi Septa, dan Miftahul Huda, “Relevansi Tatakelola Wakaf Turki Terhadap Pengembangan Wakaf Produktif di Indonesia”, dalam *Justicia Islamica*, Vol. 14 No. 2, 2017
- Qahaaf, Mundzir, (2006), *Manajemen Wakaf Produktif*, Jakarta: Khalifa.
- Qahaf, Mundzir, (2003), *Manajemen Wakaf Produktif*, Jakarta: Khalifa.

- Rhodes, RAW, (1996), *The New Governance: Governing without Government*, Political Studies, XLIV,652-667.
- Robbins, P. Stephen. (2001). *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*. Jakarta: Arcan.
- Rodhes, Richard. (1994). *The Hollowing Out, of The State: The Changing Nature of The Public Service in Britain*. USA: Political Quarterly.
- Rosenbloom, D.H. & Kravchuk, R.S. (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics And Law In The Public Sector*. Singapore: McGraw Hill.
- Sabatier, Paul. (1986). "Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research" *Journal of Public Policy* 6, (Jan), hlm. 21-48.
- Sabiq, Sayyid, (2004). *Fiqhus Sunnah*, (terj.) Nor Hasannuddin, *Fiqih Sunah*, PT. Pena Pundi Aksara.
- Sabiq, al-Sayyid, (1997), *Fiqh al-Sunnah, Juz XIV*, Kuwait: Dar al-Bayan.
- Sagala, S. (2011). *Manajemen Strategik Dalam Peningkatan Mutu Pendidikan*. Bandung: Alfabeta.
- Sanusi, Muhammad, (2009), *The Power of Sedekah*, Yogyakarta: Pustaka Insan Madani.
- Sari, Elsi Kartika, *Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf*, Jakarta: PT Grasindo.
- Sayyed, Hossein Nasr, (2003), *Antara Tuhan, Manusia dalam Alam; Jembatan Filosofis dan Religius Menuju Puncak Spritual*, Terj. Ali Noer Zaman, Yogyakarta : IRCisoD.
- Sholahuddin, Muhammad, (2007), *Asas-asas Ekonomi Islam*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Siagian, Sondang. (1992). *Fungsi-fungsi Manajerial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Siddiqi, Muhammad Nejatullah, (1987). *Insurance in an Islamic Economy*, (terj.) Ta'lim Musafir, (2004). *Asuransi di Dalam Islam*, Bandung: Pustaka.
- Soetomo, (2011), *Pemberdayaan Masyarakat: Mungkinkah Muncul Antitesisnya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Stoker, Gerry, (2004), "New Localism, Participation and Networked Community Governance", Online: <http://www.ipeg.org.uk/>, [6 Oktober 2016].

- Stoker, Gerry. (1998). *Governance as Theory: Five Propositions*. Unesco: Blackwell.
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah, (2003), *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori dan Pengembangan Dalam Konteks Organisasi Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Suryosubroto, (2006), *Manajemen Pendidikan di Sekolah*. Jakarta: Renika Cipta.
- Suwaidi, Ahmad, (2011), “Wakaf dan Penerapannya di Negara Islam”, dalam *Economic: Jurnal Ekonomi dan Hukum Islam* (ISSN: 2088-6365), Vol. 1 No. 2 Tahun 2011.
- Swastha, Basu dan Ibnu Sukotjo, (2002), *Pengantar Bisnis Modern*, Yogyakarta: Liberty.
- Tanguilisan, Hessel Nogi S. (2004). *Teori dan Konsep Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Teddle, C., and Yu Fen, (2007), *Mixed Methods Sampling: A Typology With Examples*. *Journal of Mixed Methods Research*, Volume 1 Number 1, <http://mmr.sagepub.com>.
- Terry, George R. (2001), *Dasar-dasar Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Terry, GR. (1984). *The Principles of Management*. Homewood Illinois: Richard Irwin.
- Thoha, Miftah, (2008), *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Jakarta: Kencana.
- Thoha, Miftah. (2007). *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tim Dirjen Bimas Islam, (2007), *Pedoman Pengelolaan Wakaf Tunai*. Jakarta: Penerbit Direktorat Pemberdayaan Wakaf.
- Todaro, Michael P., (2003), *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jakarta, Gramedia.
- Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
- Undang-undang No. 60 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).
- UNDP, (1997), *Governance for Sustainable Development-A Policy Document*, New York: UNDP.

- Usman, Suparman, (1999), *Hukum Perwakafan di Indonesia*, Jakarta: Darul Ulum Press.
- Wahab, Solichin Abdul. (2004). *Analisis Kebijakan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: BumiAksara.
- Weber, Max, (1992), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, (terj.), Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Von Neumann, J. dan Morgenstern, O., (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton: Princeton University Press.
- Wibawa, Samodra. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Wren, Daniel dan Bedeian, Arthur, (2009), *The Evolution of Management Thought*, USA: John Wiley & Sons.
- Yulinartati, Ahmad Roziq, dan Lely Ana Ferawati Ekaningsih, (2013), “Three Circles Model Revitalisasi Lembaga Pengelola Zakat Di Kabupaten Jember”, *Conference Proceedings, AICIS ke-12* .
- Yusanto, Muhammad Ismail, (2002), *Pengantar Manajemen Syariah*, Jakarta: Khairul Bayan.
- Yuswadi, Harry. (2008). “Budaya Pandhalungan: Multikulturalitas dan Hibridisasi Budaya Antaretnik”, dalam Ayu Sutarto, dkk (ed.), *Pemetaan Kebudayaan di Provinsi Jawa Timur: Sebuah Upaya Pencarian Nilai-nilai Positif*. Pemerintah Jawa Timur dan Kompyawisda Jatim, Jember.
- Yuswadi, Harry. (2017). *Metode Penelitian Sosial: Perbandingan Pendekatan Kuantitatif dan Kualitatif*, Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, Jawa Timur
- Zarkasyi, W. (2008). *Good Corporate Governance Pada Badan Usaha Manufaktur, Perbankan, dan Jasa Keuangan Lainnya*. Bandung: Alfabeta.
- Zarqa', Muhammad Anas, (1988). “Some Modern Means for the Financing and Invesment of Awqaf Projects,” dalam *Management and Developmen of Awqaf Properties: Proceeding of the Seminar*. Jeddah: Islamic Research and Training Institute, Islamic Developmen Bank.