

INSTITUSI LEMBAGA PENGELOLA WAKAF PRODUKTIF YANG IDEAL

Ahmad Furqon, Lc, M.A¹

A. PENDAHULUAN

Wakaf merupakan instrumen pemberdayaan khas Islam yang memiliki kekuatan yang sangat besar untuk pembedayaan dan kemakmuran Umat Islam. Indonesia memiliki potensi wakaf yang sangat besar. Data Kementerian Agama menyebutkan bahwa tanah wakaf di Indonesia seluar 3 juta hektar. Jumlah tersebut, jumlah yang sangat besar dan menjanjikan untuk modal kemakmuran dan kesejahteraan umat Islam.

Akan tetapi saat ini, potensi wakaf yang demikian besar tersebut, belum dirasakan dampaknya bagi kesejahteraan dan kemakmuran umat Islam. Dalam penelitian yang dilakukan oleh UIN Syarif Hidayatullah bahwa pengelolaan wakaf di Indonesia masih banyak yang bersifat konsumtif daripada produktif. Nazhir yang mengelola wakaf melakukannya hanya paruh waktu tidak focus dalam mengelola. Nazhir banyak yang tidak profesional². Permasalahan terbesar dalam pengelolaan wakaf adalah pada lembaga pengelolannya, atau pada lembaga kenazhirannya, sebab walaupun lembaga nazhir bukan merupakan rukun wakaf, akan tetapi sangat menentukan dalam keberhasilan pengelolaan wakaf secara produktif.

Makalah ini berupaya mencari bentuk lembaga wakaf seperti apakah yang ideal, yang sukses dalam mengelola wakaf.

B. PEMBAHASAN

1. Sejarah Institusi Nazhir Wakaf

Dalam sejarah pengelolaan wakaf, pengelolaan wakaf mengalami beberapa bentuk institusi nazhir pengelola wakaf, yaitu:

a. Nazhir Perseorangan

¹ . Makalah disampaikan dalam Diskusi Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Walisongo Semarang, tanggal 28 Mei 2014.

² . <https://bwi.or.id/index.php/ar/publikasi/artikel/264-aset-wakaf-sangat-besar-tapi-belum-produktif.html>, diakses tanggal 15 April 2014.

Pengelolaan wakaf pada awalnya dilakukan oleh nazhir perseorangan, yaitu oleh wakif sendiri atau anak keturunannya yang ditunjuk oleh wakif, atau oleh orang lain di luar keluarga wakif, yang ditunjuk wakif untuk mengelola wakaf tersebut, secara cuma-cuma atau dengan dibayar, tanpa ada campur tangan pemerintah. Kecuali apabila wakif adalah pejabat pemerintahan atau pemimpinnya, maka pemerintah dapat ikut mengelola wakaf (al-Kabisi, 1977: 39). Bentuk nazhir perseorangan lainnya adalah pengelolaan yang dilakukan oleh penerima wakaf (*mauqu>f 'alaih*), seperti imam masjid (Rizq, 2006:37).

Hasan Muhammad al-Rifa'i (2009:15) menyatakan bahwa bentuk nazhir perseorangan merupakan bentuk nazhir yang diterapkan pada masa Rasulullah SAW. Ia menyebutnya sebagai pengelolaan yang tidak sentralistik. Ketika Umar bin Khattab berkonsultasi kepada Nabi Muhammad SAW tentang pengelolaan tanah miliknya di Khaibar, Nabi SAW menyarankannya untuk mewakafkan tanah tersebut dan mendistribusikan hasilnya.

b. Nazhir Hakim

Pada masa dinasti Muawiyah seiring dengan semakin banyaknya wakaf karena bertambahnya minat orang untuk berwakaf, dan semakin luasnya bidang wakaf, yang tidak hanya diperuntukkan bagi fakir miskin saja, akan tetapi untuk lembaga pendidikan dan membiayai orang yang bekerja di lembaga tersebut, masjid, tempat pengungsian, perpustakaan, maka terjadi perubahan bentuk institusi pengelola wakaf. Wakaf tidak dikelola secara perseorangan akan tetapi dalam bentuk lembaga, yang diawasi oleh hakim, mereka sendiri yang mengawasi para nazhir dan memberikan sanksi apabila mereka melakukan kelalaian atau pelanggaran. Diriwayatkan bahwa hakim Abu al-Za>hir Abd al-Muluk bin Muhammad al-Hazmy, melakukan inspeksi ke aset-aset wakaf tiap 3 (tiga) hari dalam satu bulan, apabila ia menemukan pelanggaran pengelolaan yang dilakukan nazhir, ia akan menghukumnya dengan 10 kali cambukan (al-Kindi, 1908: 383).

Pada masa dinasti Muawiyah, dengan semakin bertambahnya harta wakaf, pemerintah membentuk badan khusus mengurus wakaf, mencatat wakaf, melindungi para wakif dan kepentingan mereka. Di Mesir, pada masa Khalifah Hisya>m, dibentuk badan wakaf, pada saat itu wakaf masih dikelola oleh wakif perorangan atau ahli warisnya, kemudian hakim Taubah bin Namr mengambil alih pengelolanya, ia mengatakan: "Aku berpendapat bahwa peruntukan sedekah (wakaf) ini untuk fakir miskin, maka aku berinisiatif untuk mengelolanya, agar tidak menjadi harta warisan (al-Kindi, 1908: 346).

c. Nazhir Lembaga Independen

Wakaf terus bertambah pada masa dinasti Abbasiyah, badan wakaf memiliki ketua badan wakaf yang dinamakan "*S}adr al-Waqf*". Ia bertugas mengurus pengelolaan wakaf, menentukan pegawai pada badan wakaf tersebut, menentukan investasi yang sesuai dengan harta wakaf, dan mendistribusikan hasil wakaf (Bahr al-Ulu>m, 1996: 387).

Pada masa dinasti Fatimiyah, wakaf memiliki badan tersendiri yang terpisah akan tetapi tetap berada di bawah *bait al-ma>l*. Badan ini bertanggung jawab menarik pemasukan dan mendistribusikan hasil. Al-Qalqasyandy menceritakan adanya Badan Layanan (*Di>wa>n al-Khidmah*) di badan wakaf yang memiliki dua orang sekretaris, yang mencatat pemasukan dan pendistribusian hasil wakaf

Pada masa dinasti Ayyubiyyah dan al-Mama>li>k, model pengelolaannya tidak berubah, badan wakaf melakukan pengawasan atas wakaf langsung dan wakaf investasi. Dengan bertambahnya harta wakaf terjadi pembagian unit kerja pada badan wakaf tersebut menjadi tiga unit, yaitu: *Diwa>n al-Ahba>s li al-Masa>jid* (Kantor Wakaf Masjid-masjid), *Diwa>n al-Ahba>s li al-Haramain al-Syarifatain* (Kantor Wakaf Dua Masjidil Haram) dan *Diwa>n al-Ahba>s li al-Mas}a>rif al-Khairiyah al-Ukhra>* (Kantor bagi Tujua-tujuan Kebajikan yang Lain) (al-Umar, 2007:10-12).

Pola pengelolaan oleh lembaga independen juga terulang pada masa sekarang ini, di mana pemerintah membentuk lembaga wakaf yang independen. Di Mesir dibentuk badan wakaf *al-Haiat al-Auqa>f al-Mishriyyah*. Sudan membentuk *the Federal Corporation >of Awqaf* pada tahun 1987. Kuwait pada tahun 1993 mendirikan *the Awqaf Public Foundation*. Yordania membentuk *the Awqaf Properties Investment Corporation*. Malaysia pada tingkatan negara bagiannya, pada bulan Maret 2004 membentuk *Department for Awqaf, Zakat and Hajj* (JAWHAR), yang mengurus pengelolaan wakaf yang berada di bawah Majelis Ulama Malaysia. Pemerintah Qatar membentuk *Qatar Awqaf Authority* pada 2007, yang mengambil alih semua aktivitas pengelolaan wakaf dari Kementerian Wakaf dan urusan Agama. Iran membentuk *the Waqf and Charity Organisation* (WCO) pada tahun 1984 sebagai lembaga resmi pengelola wakaf yang berada di bawah Kementerian Budaya dan Islam. Investasi asset wakaf dilakukan oleh lembaga yang merupakan sayap di WCO, yaitu *Iran's Endowment Fund* (IEF) (Dafterdar,2008: 659). Di Indonesia, Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf mengamanatkan dibentuknya Badan Wakaf Indonesia (BWI) yang mengkoordinir pengelolaan wakaf di Indonesia.

d. Nazhir Pemerintah

Pada pertengahan abad ke-19, Negara Usmaniyah membentuk *Wizarat al-Auqaaf* (Kementerian Wakaf) , kemudian menerbitkan Undang-Undang yang mengatur tentang pengelolaan wakaf dilakukan oleh Kementerian Wakaf. Kebijakan tersebut menandai dimulainya peran negara dalam mengelola wakaf. Di beberapa negara Arab seperti Saudi Arabia, Mesir, Suriah, masih menggunakan kata *Wizarat al-Auqaaf*, yang menunjukkan adanya jejak Negara dalam pengelolaan wakaf, walaupun kewenangannya pada saat ini tidak lagi mengelola wakaf, tapi hanya sebagai pembuat kebijakan dan pengawasan wakaf.

e. Nazhir Perusahaan

Contoh nazhir perusahaan adalah Waqaf an-Nur Corporation (WANCorp) yang mengelola asset dan saham Johor Corporation (JCorp) yang menjadi asset wakaf. JCorp memberikan RM. 200 juta yang berasal dari saham perusahaan sebagai asset wakaf yang dikelola oleh WANCorp. Semua pemasukan yang dihasilkan oleh WANCorp dianggap sebagai deviden. Skema pembagian keuntungannya adalah 70% untuk JCorp yang akan digunakan untuk investasi dan pengembangan SDM, 25% untuk WANCorp yang akan disalurkan fi sabilillah dan 5% untuk Majelis Agama Islam Johor (*Islamic Religious Council of Johor*). Dengan dana tersebut WANCorp mendirikan Waqaf an-Nur Clinic dan Hospital Waqaf an-Nur, yang memberikan layanan kesehatan bagi kaum miskin dengan biaya murah, yaitu setiap layanan hanya dikenai biaya RM.5. WANCorp juga mengelola 7 masjid, 2 sekolah Islam dan membangunkan rumah yatim di atas tanah wakaf. WANCorp juga memberikan bantuan pembiayaan bagi usaha kecil, yang diberi nama *Waqaf Bussines Fund* dengan skema pembiayaan *qard}ul hasan*. Hingga akhir tahun 2011, WANCorp telah menyalurkan bantuan pinjaman sebesar RM.393.600,- kepada 250 pengusaha kecil (Saad, dkk, 2013).

Di Singapura ada perusahaan WAREES Investment Pte Ltd. yang mengelola asset wakaf yang dikelola oleh MUIS (Majelis Ugama Islam Singapura). WAREES.pte.ltd, bergerak dibidang investasi real estate, atau pemugaran bangunan wakaf yang dikelola oleh MUIS menjadi bangunan yang produktif. WARESS Investment Pte Ltd telah berhasil mengurus dan membangun harta wakaf secara produktif. Keberhasilan itu antara lain membangun apartemen 12 lantai bernilai sekitar S\$62.62 juta. WARESS juga berhasil membangun proyek perumahan mewah yang diberi nama *The Chancery Residence* (Hasan, 2008: 12).

f. Nazhir Organisasi Non Profit Swasta

Bentuk institusi lainnya adalah pengelolaan wakaf oleh yayasan swasta atau oleh organisasi non profit (*non profit organization*). Organisasi ini muncul di komunitas muslim yang berada di negara-negara non muslim, dan saat sekarang di negara-negara muslim yang mengakui pengelolaan wakaf oleh non pemerintah, juga bermunculan NGO pengelola wakaf. Contohnya adalah lembaga kemanusiaan *Islamic Relief* yang berpusat di Inggris. Lembaga ini telah berhasil mengelola wakaf uang, dan telah mendistribusikan hasilnya ke berbagai negara-negara Islam di seluruh dunia. Pada Laporan Tahunan 2013 *Islamic Relief* menerima 310 saham wakaf senilai £300.000GBP, 17% dari pemasukan tersebut telah didistribusikan ke Sudan, Bangladesh, Suriah, Srilangka, dan Malawi, berbagai macam bentuk bantuan sesuai dengan kebutuhan negara-negara tersebut (*Islamic Relief*, 2013). Di Indonesia yang mengakui adanya pengelolaan wakaf oleh lembaga non pemerintah, juga berdiri lembaga wakaf non profit swasta seperti Tabung Wakaf Indonesia, Baitul Mal Hidayatullah, Yayasan Muslimin Kota Pekalongan, dan lain-lain.

2. Bentuk Institusi Kenazhiran Wakaf Produktif

Dari bentuk institusi kenazhiran wakaf di atas banyak pendapat yang dilontarkan oleh pakar mengenai bagaimana sebaiknya bentuk institusi kenazhiran wakaf produktif. Nazhir perseorangan, tidak direkomendasikan oleh para pakar, karena melemahnya sifat amanah pada saat sekarang. Banyak kelemahan yang muncul dalam pengelolaan nazhir perseorangan, mulai dari faktor *self interest*, tidak adanya transparansi, maupun pertanggung jawabannya, selain itu tidak ada *check and balance* dalam pengawasan pengelolaan wakaf, karena tidak mungkin nazhir mengawasi dirinya sendiri. Diambil alihnya pengelolaan wakaf oleh negara pada masa lampau diantaranya disebabkan oleh pengelolaan yang buruk yang dilakukan oleh nazhir perseorangan (al-Umar, 2007:175). Nazhir kolektif lebih menjamin terjadinya *check and balance* dan meminimalisir kemungkinan terjadinya penyimpangan, karena tidak mungkin semua orang bersepakat untuk melakukan hal-hal yang salah. Dengan nazhir kolektif akan memudahkan aktifitas pengelolaan wakaf karena dikerjakan secara bersama.

Walaupun dalam kitab-kitab fikih dalam pembahasan mengenai nazhir hanya menyebutkan syarat-syarat nazhir perseorangan, akan tetapi bukan berarti persoalan nazhir kolektif tidak disinggung. Misalnya saja, menurut Abu Zahrah (tt:347), Mazhab Hanbali berpendapat apabila wakif tidak menentukan wali atau nazhir wakaf, maka nazhirnya adalah orang-orang yang menerima wakaf.

Peraturan wakaf di Indonesia walaupun menyebutkan nazhir perseorangan, akan tetapi yang dimaksud adalah nazhir yang minimal berjumlah 3 (tiga) orang, sehingga sudah termasuk nazhir kolektif.

Dalam perdebatan para pakar seputar bentuk institusi nazhir, bukan pada nazhir perseorangan, akan tetapi pada bentuk nazhir kolektif, yaitu nazhir kolektif manakah yang lebih diprioritaskan dalam pengelolaan wakaf, apakah institusi nazhir pemerintah atau institusi nazhir swasta. Sebagian peneliti berpendapat bahwa negara tidak mampu dalam mengelola wakaf, sebagian lagi berpendapat bahwa swasta yang tidak mampu dalam mengelola wakaf, karena adanya penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh nazhir wakaf swasta.

Kahf (2003:310), Habib Ahmed (2004:126), Malihah (2006:57), mempermasalahkan pengelolaan wakaf oleh pemerintah, mereka mengusulkan pengelolaan wakaf harus dilakukan oleh swasta bukan oleh pemerintah, peran pemerintah hanya sebagai fasilitator dan pengawas nazhir wakaf. Al-Asyqar (2007:120) berdasarkan penelitiannya terkait dengan institusi wakaf di Barat, menyimpulkan bahwa pengelola wakaf hendaknya adalah lembaga independen yang bukan dari pemerintah maupun sektor khusus (*profit oriented*). Lembaga wakaf berasal dari masyarakat dengan memanfaatkan potensi lokal, dan untuk keluarga. Penelitiannya juga membahas peran negara dalam pengelolaan dana filantropi, dan menyimpulkan bahwa peranan negara dalam pengelolaan wakaf sebagai pembuat aturan, pengawas, dan pembina lembaga filantropi yang ada.

Menurut Kahf (2006:286) pemerintah adalah lembaga birokrasi yang melakukan pelayanan umum, tidak sesuai dengan esensi pengelolaan wakaf yang menuntut adanya pengambilan keputusan yang cepat, inovatif dan terkandung unsur investasi. Salah satu ciri pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah adalah pengelolaannya sangat sentralistik, hak untuk melakukan kebijakan terkait pengelolaan wakaf tergantung Kementerian Wakaf atau Badan Wakaf Pusat. Lembaga wakaf di daerah memiliki kewenangan yang sangat sedikit. Arah pengelolaan wakaf sangat tergantung pada kepentingan-kepentingan politik, ditambah lagi kurangnya pengawasan dan kurangnya pengukuran kinerja berdasarkan penilaian yang objektif menyebabkan lemahnya kemampuan untuk mengambil keputusan yang tepat yang sesuai dengan kondisi dan perubahan yang terjadi. Kebanyakan lembaga pemerintah mengalami kelambanan birokrasi, penumpukan pegawai dan praktek korupsi, yang biasa terjadi di lembaga pemerintah, khususnya di negara dunia ketiga.

Pada kesempatan yang lain Kahf (2006:311) menyatakan bahwa pemerintah minim kapabilitas dalam mengelola lembaga profit dan lemahnya program pelatihan dan kompetensi. Hal tersebut terbukti dengan banyaknya perusahaan-perusahaan pemerintah yang mengalami kerugian dan kebangkrutan. Pemerintah mengalami permasalahan mental atau moral, dan permasalahan pendataan atau informasi terkait aset wakaf yang dikelola. Menurut Kahf (2006:312), sejak dahulu Ibn Khaldun telah menolak pemerintah melakukan usaha perdagangan, karena menurutnya pemerintah adalah pedagang yang tidak kompeten.

Bukti bahwa pemerintah seharusnya tidak terlibat dalam pengelolaan wakaf adalah apa yang dilakukan oleh Khalifah Umar bin al-Khattab saat mengundurkan diri dari jabatan Khalifah, ia menulis dokumen tentang wakafnya yang terkenal, yang menjadi sumber utama fikih wakaf. Ia menunjuk dirinya sebagai manajer, setelah itu anggota keluarganya yang dipercaya, bukan menunjuk penggantinya sebagai Khalifah sebagai nazhir wakafnya. Begitu pula wakaf sumur *Rumah* dari Khalifah Usman bin Affan, wakaf tersebut dikelola oleh masyarakat, tidak oleh pemerintah (Kahf, 2010:16).

Menurut Ahmed (2004:126), pengalaman dan hasil kajian menunjukkan bahwa institusi yang paling baik untuk mengelola wakaf adalah institusi yang berbasis organisasi non profit, dengan pengawasan dari badan pengawas yang memberikan arahan, dan seorang nazhir yang amanah dan kompeten. Kerangka organisasi non profit juga tampaknya menjadi paling efektif untuk mengelola aset dan pertumbuhan lembaga wakaf. Seorang manajer profesional di bawah bimbingan dewan pengawas dapat membawa inisiatif untuk meningkatkan nilai dan pengembalian aset wakaf (Ahmed, 2004:125)

'Uwaidah juga mengusulkan usulan yang sama dengan Ahmed, yaitu pengelolaan wakaf seperti pengelolaan LSM atau NPO (*Non Profit Organization*). Karena lembaga wakaf merupakan lembaga yang bertujuan sosial, tidak bertujuan mencari keuntungan, mirip lembaga sosial masyarakat. Menurutnya, pada asalnya lembaga wakaf adalah dikelola oleh masyarakat (wakif dan orang yang ditunjuk wakif). M. Kabir Hassan (2010:275) juga mengusulkan organisasi yang ideal untuk mengelola wakaf adalah *Non Government Organization* (NGO) yang diikat dengan etika dan norma Islam dengan tujuan untuk mengentaskan kemiskinan.

Akan tetapi al-Umar (2007: 162) menilai bahwa institusi nazhir pemerintah dapat mengelola wakaf dan ada juga yang berhasil dalam mengelola wakaf. Yaitu dengan syarat melibatkan masyarakat dalam kepengurusannya untuk menjamin terjadinya proses *check and balance*, dan

bekerjasama dengan institusi profesional di bidang investasi wakaf yang akan dikembangkan. Ia mencontohkan lembaga wakaf pemerintah yang berhasil seperti *Amanah al-'Amanah li al-Auqa* Kuwait, *Haiat al-Auqa* di Sarjah, dan *Haia al-Auqa* di Qatar. Kahf (2006:295), mencontohkan *Haia al-Auqa al-Islamiyah* Sudan. Sedangkan apabila wakaf dikelola oleh swasta, al-Umar (2007:162) mengusulkan agar ada pengawasan dari pemerintah dan pengawas independen, serta diterapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan, dengan membuat laporan keuangan dan kegiatan secara periodik.

Al-Rifa'i (2009) mendukung pengelolaan wakaf yang tidak sentralistik, yang dalam bahasanya diungkapkan dengan *la markaziyah*, akan tetapi ia menolak system desentralisasi absolut (*la markaziyah mutlaqah*), tanpa pengawasan akan tetapi tetap menekankan peranan pemerintah dalam hal pengawasan.

Kahf (2006:313) yang pendapatnya cenderung untuk memberikan pengelolaan wakaf kepada non pemerintah, memberikan syarat-syarat institusi nazhir wakaf produktif, yaitu *dzurriyah, mahalliyah, al-muhaddadah bi fatrah zamaniyyah mu'ayyanah, takhda'u li riqabah idariyah wa maliyah hukumah wa sya'biyyah, tatamata' bi da'mi hukumah fi jawanib al-takhtit wa al-masyurah al-istismaryah wa al-tamwil*, yang akan dijelaskan masing-masing syarat tersebut sebagai berikut:

1. Per-aset wakaf (*al-dzurriyyah*)

Yang dimaksud dengan *dzurriyyah* adalah pengelolaan yang dilakukan per-aset wakaf, dilakukan secara tersendiri tanpa disatukan dengan harta wakaf yang lain dan tanpa adanya kepengurusan dengan sistem sentralisasi yang dalam pengambilan keputusannya berkenaan dengan pengembangan harta wakaf produktif tergantung kepada pusat. Apabila ada beberapa bentuk pengelolaan wakaf, seperti wakaf pertanian, wakaf gedung pertemuan, wakaf hotel, maka masing-masing wakaf tersebut memiliki nazhir yang hanya mencurahkan waktunya hanya pada bidang garapannya saja (Kahf, 2006:309), hingga terjadi spesialisasi dalam pengelolaan wakaf.

2. Lokalisasi (*mahalliyah*)

Yang dimaksud dengan *mahalliyah* adalah memanfaatkan potensi lokal. Nazhir wakaf hendaknya penduduk lokal tempat harta wakaf dan pengelolaannya dilakukan oleh yang memiliki kepentingan dengan pengelolaan wakaf tersebut (Kahf, 2006:310). Hal tersebut sesuai dengan tujuan pengelolaan wakaf produktif untuk meminimalisir biaya operasional, selain itu dengan menjadikan pemangku kepentingan terlibat dalam pengelolaan wakaf, ia akan serius bekerja

karena memiliki komitmen dalam pengelolaan wakaf tersebut. Lokalisasi pengelolaan dapat menghilangkan sentralisasi pengelolaan yang terkadang menghambat efektifitas dan efisiensi pengelolaan.

Menurut Khidir Marhagad dan Kamal Manshury (2006: 8), lokalisasi pengelolaan memiliki banyak manfaat, yaitu:

1. Menambah peranserta masyarakat lokal dalam pengembangan dan pengawasan kerja wakaf.
 2. Meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya wakaf bagi masyarakat.
 3. Mewujudkan hubungan dan saling keterkaitan antara lembaga wakaf dan masyarakat, sehingga terjadi koordinasi dalam rangka meningkatkan kinerja lembaga wakaf dalam tugas pelayanannya.
3. **Memiliki pembatasan masa kerja atau masa tugas (*al-muhaddadah bi fatrah zamaniyyah mu'ayyanah*)**. Lembaga wakaf hendaknya memiliki pembatasan masa kerja (Kahf, 2006:312). Karena pembatasan masa kerja dapat menghindari munculnya kebosanan dalam bekerja, terutama apabila nazhir tidak sepenuhnya menyenangi dan menguasai bidang kerjanya, sehingga menjadikan pengelolaan wakaf tidak kreatif dan inovatif. Selain itu tidak adanya pembatasan masa kerja menjadikan nazhir merasa memiliki harta wakaf yang dikelola dapat membuka peluang terjadinya penguasaan secara sepihak atau penyelewengan terhadap harta wakaf.
4. **Tunduk pada pengawasan pemerintah dan masyarakat dalam hal pengelolaan dan keuangan (*takhd'u li riqabah ida'riyah wa ma'liyah huku'mah wa sya'biyyah*)**. Kahf menyatakan bahwa lembaga wakaf hendaknya memiliki pengawas terhadap kinerja nazhir pada bidang pengelolaan dan keuangan. Kahf menunjuk pemerintah sebagai institusi yang tepat dalam mengawasi pengelolaan wakaf dan juga unsur masyarakat. Pernyataan ini menunjukkan bahwa dalam pengelolaan wakaf, peran yang tepat untuk diambil pemerintah adalah sebagai pengawas (Kahf, 2006:313).

Banyak para pemikir wakaf yang menyarankan pemerintah berperan sebagai pengawas dan fasilitator dalam pengelolaan wakaf seperti yang disarankan oleh Kahf. Di antaranya pendapat Muhammad Sayyid Dasuqy (1427:230), yang menyatakan apabila kita menginginkan kejayaan wakaf maka kekuasaan negara hanya pada bidang pengawasan dan peradilan bukan berperan secara keseluruhan dalam pengelolaan wakaf. Hal ini bukan berarti menghilangkan peran

Kementerian Wakaf, akan tetapi Kementerian Wakaf tetap menjalankan fungsinya mengawasi masjid-masjid, meningkatkan kemampuan imam-imam masjid. Husein Syahatah (tt:5) menyebutkan 10 langkah agar pengelolaan wakaf dapat berjalan dengan lancar salah satunya adalah pengelolaan yang otonom atau dilakukan oleh masyarakat dengan pengawasan dari pemerintah.

UU Wakaf telah mengatur adanya unsur pengawasan oleh pemerintah dan masyarakat, sebagaimana dalam pasal 56 ayat 1-3, yang berbunyi:

- (1) Pengawasan terhadap perwakafan dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, baik aktif maupun pasif.
- (2) Pengawasan aktif dilakukan dengan melakukan pemeriksaan langsung terhadap nazhir atas pengelolaan wakaf, sekurang-kurangnya sekali dalam setahun.
- (3) Pengawasan pasif dilakukan dengan melakukan pengamatan atas berbagai laporan yang disampaikan nazhir berkaitan dengan pengelolaan wakaf.

5. Mendapatkan bantuan pemerintah dalam bentuk perencanaan, konsultasi investasi dan pembiayaan (*Tatamata' bi da'mi huku>mi> fi> jawa>nib al-takhti>t} wa al-masyu>rah al-istis/ma>riyah wa al-tamwi>l*). Pada poin ini, kahf menyebutkan bentuk lain dari peran pemerintah dalam pengelolaan wakaf, yaitu selain sebagai pengawas (sebagaimana poin di atas) juga sebagai fasilitator, akan tetapi tidak sebagai pengelola. Muhammad Abdul Halim Umar menyatakan bahwa dalam pengelolaan wakaf di Barat, pemerintah berperan sebagai berikut:

1. Mengeluarkan surat izin operasi lembaga sosial yang menerima wakaf
2. Melakukan pengawasan terhadap proyek-proyek wakaf lewat lembaga-lembaga khusus.
3. Memberikan penghapusan pajak dan memberikan pengurangan pajak terhadap penghasilan orang-orang yang berwakaf yang kena pajak.
4. Memberikan bantuan materi terhadap proyek-proyek wakaf.
5. Pemerintah juga ikut mendirikan proyek-proyek wakaf akan tetapi pengelolaannya diserahkan kepada lembaga professional (Umar, tt:3).

Berdasarkan penjelasan Muhammad Abdul Halim Umar di atas terlihat bahwa pemerintah tidak berperan secara langsung dalam pengelolaan wakaf, akan tetapi pemerintah hanya melakukan fungsi fasilitator dan pengawasan. Apabila pemerintah terlibat dalam pengelolaan,

maka keterlibatannya tidak secara langsung, akan tetapi dengan menunjuk lembaga professional terkait bidang investasi wakaf yang dilakukan.

Sesungguhnya peran pemerintah yang membantu nazhir dalam pengelolaan wakaf dalam bentuk bantuan wakaf produktif, merupakan amanat UU Wakaf, sebagaimana yang tertera dalam pasal 53 (1-2).

- (1) Nazhir wakaf berhak memperoleh pembinaan dari Menteri dan BWI.
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. penyiapan sarana dan prasarana penunjang operasional Nazhir wakaf baik perseorangan, organisasi dan badan hukum;
 - b. penyusunan regulasi, pemberian motivasi, pemberian fasilitas, pengkoordinasian, pemberdayaan dan pengembangan terhadap harta benda wakaf;
 - c. penyediaan fasilitas proses sertifikasi Wakaf;
 - d. penyiapan dan pengadaan blanko-blanko AIW, baik wakaf benda tidak bergerak dan/atau benda bergerak;
 - e. penyiapan penyuluh penerangan di daerah untuk melakukan pembinaan dan pengembangan wakaf kepada Nazhir sesuai dengan lingkupnya; dan pemberian fasilitas masuknya dana-dana wakaf dari dalam dan luar negeri dalam pengembangan dan pemberdayaan wakaf.

Selain 5 (lima) hal yang disebutkan oleh Kahf di atas, Habib Ahmed (2004:120) mengutip teori *Strategic Triangle* dari Mark Moore (2003), yang menyebutkan 3 (tiga) hal strategis yang harus dimiliki oleh organisasi non profit agar sukses dalam mencapai tujuan sosialnya, yaitu *social mission* (misi sosial), *legitimacy and support* (legitimasi dan support), serta *organisational capabilities* (organisasi yang kapabel).

1. Misi Sosial (*Social Mission*)

Organisasi yang bergerak di bidang pemenuhan kebutuhan sosial harus memiliki misi sosial atau tujuan yang jelas. Karena dengan tujuan yang jelas, orang lain akan mengetahui ke arah mana organisasi ini bergerak dan menuju. Perbedaan organisasi profit dengan organisasi non profit adalah pada organisasi profit berorientasi pada nilai, sedangkan organisasi non profit pada misi.

Nilai-nilai yang mendasari organisasi profit (perusahaan dan industri) adalah falsafah yang berisi persaingan bebas antar organisasi bisnis sejenis melalui pendayagunaan sumber yang dimiliki untuk mencapai tujuan strategik.

Tujuan (organisasi profit) tersebut adalah untuk mempertahankan dan mengembangkan eksistensi untuk jangka waktu panjang, melalui kemampuan meraih laba kompetitif secara berkelanjutan. Sedang organisasi non profit didasari falsafah nilai-nilai pengabdian dan kemanusiaan. Tujuannya untuk mencapai kesejahteraan bersama dalam masyarakat (Nawawi, 2003:145).

Suatu misi bersifat umum hendaknya memiliki tujuan yang khusus yang lebih kongkrit dan spesifik. Hubungan antara tujuan yang lebih kongkrit atau khusus dengan misi yang umum, yang mendefinisikan keseluruhan tujuan organisasi adalah untuk membantu menyiapkan Standar Operasional Organisasi yang lebih spesifik dan menjadikannya lebih mungkin untuk dijalankan oleh organisasi yang ditunjuk untuk menjalankan misi tersebut. Ketika misi umum didefinisikan sebagai tujuan akhir dari sebuah organisasi, maka tujuan yang lebih spesifik atau khusus adalah sarana untuk mencapai misi tersebut.

Misalnya, misi umum dari organisasi adalah meningkatkan kesehatan anak, maka sarana yang paling penting untuk mencapai tujuan akhir tersebut, di antaranya: (1) memastikan kecukupan gizi dan kesehatan umum bagi ibu-ibu yang hamil; (2) Melakukan imunisasi yang efektif untuk mencegah penyakit bagi bayi; dan (3) melakukan pemeriksaan kesehatan balita (Moore, 2003:12).

2. Legitimasi dan dukungan (*Legitimacy and Support*)

Faktor kedua untuk organisasi agar sukses dalam melakukan kerja sosial adalah adanya legitimasi dan dukungan dari stakeholder terhadap kerja organisasi. Suchman (1995:574) dalam Brinkerhof (2005: 2) menyatakan legitimasi adalah persepsi dan asumsi umum bahwa tindakan yang dilakukan oleh organisasi adalah suatu yang diperlukan, baik dan tepat dengan beberapa sistem sosial yang dibangun, terkait norma, nilai, kepercayaan, dan pemahaman. Menurut Aldrich dan Fiol (1994) dalam Brinkerhof (2005:3), organisasi akan mendapat legitimasi apabila kerjanya bertemu dan sesuai dengan harapan masyarakat. Esensi dari legitimasi adalah hubungan antara organisasi dan konstituennya atau lingkungan sekitarnya. Organisasi yang mendapat legitimasi dari stakeholder atau masyarakat sekitarnya akan mampu bertahan dan berkelanjutan (Brinkerhof, 2005:13).

Menurut Patel (2005: 4), untuk berkembang dan survive dalam lingkungan masyarakat sekitarnya, sebuah organisasi tidak hanya membutuhkan sumber material dan informasi teknis saja, akan tetapi juga membutuhkan penerimaan masyarakat, kredibilitas, dan kompetensi.

3. Kapabilitas Organisasi (*Organizational Capabilities*)

Kapabilitas adalah kemampuan untuk bertindak secara cepat, efektif dan inovatif untuk perubahan lingkungan serta untuk kebutuhan konsumen (Staron & Watherley, 2010: 2). Sedangkan kapabilitas organisasi dapat digambarkan sebagai kemampuan organisasi untuk mengorganisir sumber-sumber yang dimiliki dan mengantarkan hasil bagi kepuasan pelanggan (Harris, 2010: 3).

Tidak ada standar baku atas kapabilitas yang harus dimiliki setiap organisasi, akan tetapi ada 7 (tujuh) elemen yang dapat menunjukkan kapabilitas organisasi, yaitu:

1. Memiliki talenta (*Talent*), yaitu kemampuan organisasi untuk menunjuk orang-orang yang memiliki kompetensi (orang yang tepat, pekerjaan yang tepat, dan pada waktu yang tepat), dan orang-orang yang memiliki komitmen terhadap organisasi. Adanya orang-orang yang kompeten memberikan keyakinan bahwa organisasi mengetahui bagaimana menyelesaikan masalah (*know how*).
2. Kecepatan (*speed*), yaitu kemampuan melakukan pelayanan lebih cepat dibandingkan kompetitor lainnya, mengurangi pemborosan waktu dalam sistem administrasi dan proses informasi.
3. Akuntabilitas (*accountability*), yaitu memiliki tingkat disiplin yang tinggi dalam mewujudkan kinerja organisasi, serta memegang tanggung jawab atas kegiatan yang dilakukan.
4. Kolaborasi (*collaboration*), secara bersama-sama mampu mewujudkan tugas organisasi. Selalu berupaya untuk menciptakan semangat kolaborasi dan koordinasi demi mencapai tujuan bersama. Kolaborasi tidak sulit, apabila trust dapat diwujudkan antar orang dalam organisasi.
5. Kepemimpinan (*leadership*), kemampuan yang baik dalam kepemimpinan yang mampu melekatkan dirinya dengan organisasi.
6. Inovasi (*innovation*), yaitu kemampuan menciptakan cara baru dalam mengerjakan sesuatu, menjadi yang pertama dalam bidang garapan, memiliki reputasi sebagai inovator.

7. Efisien (*Efficiency*), yaitu kemampuan yang baik untuk mengelola biaya (Ulrich dan Smallwood, 2003).

Misi sosial menunjukkan tujuan organisasi yang bernilai publik. Legitimasi dan support terkait hubungan dengan donor. Kapabilitas organisasi merefleksikan kemampuan organisasi untuk mendapatkan tujuan yang diharapkan lewat penggunaan sumber-sumber organisasi secara efisien, dengan mendapatkan sesuatu yang sama dengan yang didapatkan oleh lembaga lain yang telah sukses.

Manajemen pelaksana dan prosedur manajemen sangat penting karena menentukan peningkatan kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan. Hal ini mensyaratkan adanya sebuah dewan kenaz}iran yang efektif, selain itu perlu dipastikan bahwa sistem prosedur operasional telah tepat. Maka institusi wakaf perlu memberikan perhatian terkait dengan rencana strategis organisasi dan SDM organisasi. Manajemen yang bagus dapat direfleksikan dengan meningkatnya dana dan efektifitas dalam mencapai tujuan.

Legitimasi dan reputasi merupakan faktor penting yang menentukan masuknya dana dari donor. Hubungan dengan donor akan tergantung dengan luasnya dampak manfaat wakaf bagi penerima. Lembaga non profit harus menerapkan transparansi dalam operasional organisasi. Hal tersebut dapat dilakukan dengan menjaga integritas keuangan dan menerapkan mekanisme kontrol internal organisasi. Hal ini untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan dana, penipuan, pemborosan sumber-sumber organisasi. Audit tahunan dikelola oleh auditor independen, hasil dari audit tersebut dapat diketahui dan dapat diakses publik (Ahmed, 2004:155).

Sedangkan bentuk struktur organisasi pengelola wakaf produktif, Kahf (2006:313) mengusulkan pengelolaan di institusi wakaf menyerupai pengelolaan perusahaan bisnis yang mengikuti kehendak pasar, dengan perbedaan, pengawasan dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) diganti dengan pengawasan dari pemerintah dan publik.

Untuk mencapai kondisi ideal tersebut menurut Kahf, bentuk institusi wakaf investasi terdiri dari:

1. Dewan atau Majelis umum yang tugasnya adalah memilih dewan pelaksana, mengawasi dan menilainya. Lembaga ini didukung oleh pengawasan eksternal yang berasal dari pemerintah yang dilakukan oleh aparat yang profesional, sesuai dengan standar teknis kinerja yang dapat dipelajari. Juga didukung dengan keahlian teknis dan dukungan dana dari pemerintah seperti Kementerian Agama, untuk mengembangkan dan memajukan wakaf.

2. Dewan Pelaksana, yang berbentuk seorang nazhir atau sebuah organisasi pelaksana wakaf investasi, yang hanya mengurus satu proyek wakaf tanpa digabung dengan yang lainnya.

Apabila merujuk pada Undang-Undang No.38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, maka pada pasal 6 (5) disebutkan:

Organisasi badan amil zakat terdiri atas unsur pertimbangan, unsur pengawas dan unsur pelaksana.

Undang-Undang No. 41 tahun 2004 tentang Wakaf tidak memuat unsur-unsur yang ada dalam organisasi pengelola wakaf seperti dalam organisasi pengelola zakat. Karenanya, ketentuan dalam pengelolaan zakat ini bisa diadopsi untuk pengelolaan wakaf, yaitu dengan menetapkan struktur lembaga wakaf minimal memiliki 3 (tiga) unsur, yaitu dewan pelaksana, dewan pertimbangan dan dewan pengawas.

Mustafa Edwin Nasution (2009) membagi 2 (dua) tipe nazhir dalam wakaf investasi/produktif, yaitu (1) nazhir sebagai *Professional manager* yang memiliki keahlian dan pengalaman dalam pengelolaan dan investasi aset; (2) nazhir sebagai *play maker* yaitu dengan menunjuk institusi lain atau pakar untuk diminta bantuan dalam menentukan peluang bisnis dan jaringannya.

C. KESIMPULAN

Dari pembahasan di atas, bentuk institusi lembaga wakaf yang ideal adalah sebagai berikut:

1. Bukan lembaga pemerintah akan tetapi merupakan lembaga NGO (Non Government Organization) yang bersifat non profit.
2. Memiliki pembagian kerja yang jelas
3. Memiliki kompetensi keilmuan, pengalaman dan kepribadian yang baik.
4. Memiliki dewan syari'ah dan dewan pengawas, baik internal maupun eksternal.
5. Mendapat bantuan dari pemerintah baik moril maupun materi

DAFTAR PUSTAKA

Ahmed, Habib, 2004, *Role of zakah and Wakaf in Poverty Alleviation*, Jeddah: IDB IRTI.

Bahr al-Ulu>m, Muhammad, 1996, *al-Waqf fi al-Ira>q Ta>rikhiyya>n wa Ida>riyan*, London: Muasasah A>l al-Bait wa Muassasah al-Khu'i.

- Dafterdar, Hisam, 2008, *The Role Of Islamic Institution in Developing Awqaf*, makalah dipresentasikan dalam International Seminar of Awqaf 2008 di Johor Malaysia, 11-12 Agustus 2008.
- Hasan, Z. and M.N. Abdullah, 2008. *The Investment of waqf land as an instrument of muslims economic development in malaysia*.
- Kabisi, Muhammad Abid Abdullah, 2004, *Ahkam al-Waqf fi al-Syari'ah al-Islamiyah*, Terj, Ahrul Sani Fathurrahman, Hukum Wakaf, Jakarta: IIMaN & Dompot Du'afa.
- Kahf, Monzer, 2006, *al-Waqf al-Islamy, Tathwuruh, Idāratuh, Tanmiyyatuh*, Suriah: Dār al-Fikr.
- Al-Kindy, Abu Umar bin Yusuf, 1908, *Kitaab al-Wulla wa Kitaab al-Qad'a*, Bairut: Matba'ah al-'Aba.
- Rizq, Malihah Muhammad, 2006, *al-Tat}awur al-Muassasy li Qit}a'i al-Awqa}f fi al-Mujtama'a}t al-Isla}miyah (Dira}sah Ha}lah Jumhuriyyah Misr al-Arabiyyah)*, Kuwait: al-Ama}nah al-/A}m li al-Awqa}f.
- Al-Umar, Fuad Abdullah, 2007, *Istis}ma}r al-Amwa}l al-Mauqu}fah (al-Syuru}t} al-Iqtis}a}diyah wa al-Mustalzama}t al-Tanmiyah)*, Kuwait: al-Ama}nah al-'A}mah li al-Awqa}f.
- Moore, Mark.H, 2003, *The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non Profit Organizations" by Robert Kaplan*, <http://ssrn.com/abstarct=402880>.
- Brinkerhoff, Derick W., 2005, *Organizational Legitimacy, Capacity, and Capacity Development*, Paper presented at Public Management Research Association 8th Research Conference University of Southern California, School of Policy, Planning, and Development, Los Angeles, California, September 29-October 1, 2005.
- Nawawi, Hadari, 2003, *Manajemen Strategik Organisasi Non Profit Bidang Pemerintahan dengan Ilustrasi di Bidang Pendidikan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Patel, Amisha M. and Xavier, Robina J. and Broom, Glen (2005) Toward a model of organizational legitimacy in public relations theory and practice. In *Proceedings International Communication Association Conference*, pages pp. 1-22, New York, USA. Copyright.
- Staron, M., & Weatherley R. Capability development – a model for supporting workforce change and innovation. TAFE NSW Workforce Development Unit February 2009 Newsletter ,

diakses tanggal 27 Februari 2014, from

<http://proventivesolutions.com.au/Capability%20and%20Organizational%20Health%20v1%20pdf.pdf>

Harris, R. Unravelling the notion of organisational capability: What do writers say it is and VET providers think it is? Diakses tanggal 24 Februari 2014 dari

<http://proventivesolutions.com.au/Capability%20and%20Organizational%20Health%20v1%20pdf.pdf>.

Nasution, Edwin Mustafa, 2009, *Technique and Modalities of Investment in Waqaf Institutions*, Makalah di presentasikan pada Workshop on “Developing Managerial Skills of Waqaf Cadres” Pretoria, South Africa, 4-6 Desember 2009.