



**PEMBERDAYAAN MASJID DI INDONESIA
DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN LEMBAGA**

TESIS

Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister



oleh

RITA SUKMA DEWI

NIM. 176030100111040

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
KEKHUSUSAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

MALANG

2018

**IDENTITAS TIM PENGUJI TESIS****JUDUL TESIS:**

PEMBERDAYAAN MASJID DI INDONESIA

DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN LEMBAGA

Nama Mahasiswa : Rita Sukma Dewi

NIM : 176030100111040

Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik

Minat : Perencanaan Pembangunan Daerah

KOMISI PEMBIMBING

Ketua : Dr. Suryadi, MS

Anggota : Dr. Bambang Santoso Haryono, MS

TIM DOSEN PENGUJI

Dosen Penguji I : Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS

Dosen Penguji II : Dr. Moch. Rozikin, M.AP

Tanggal Ujian : 13 November 2018

SK Penguji : -



**LEMBAR PENGESAHAN
TESIS**

**PEMBERDAYAAN MASJID DI INDONESIA
DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN LEMBAGA**

Oleh :

**RITA SUKMA DEWI
NIM. 176030100111040**

Menyetujui

Komisipembimbing

Ketua

Anggota

Dr. Suryadi, MS

NIP. 19601103 198703 1 003

Dr. Bambang SantosoHaryono, MS

NIP. 19610204 198601 1 001

Mengetahui,

Ketua Program Magister IlmuAdministrasiPublik

Dr. Irwan Noor, MA

NIP. 19611024 198601 1 002



LEMBAR PENGESAHAN

JURNAL

**PEMBERDAYAAN MASJID DI INDONESIA
DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN LEMBAGA**

Oleh :

RITA SUKMA DEWI
NIM. 176030100111040

Menyetujui

Komisipembimbing,

Ketua,

Anggota,

Dr. Suryadi, MS

Dr. Bambang SantosoHaryono, MS

NIP. 19601103 198703 1 003

NIP. 19610204 198601 1 001

Mengetahui

Ketua Program Magister IlmuAdministrasiPublik,

Dr. Irwan Noor, MA

NIP. 19611024 198601 1 002

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya, bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah Tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia tesis ini digugurkan dan gelar akademik yang saya peroleh (Magister) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 13 November 2018

Mahasiswa,



Rita Sukma Dewi

NIM. 176030100111040

Magister Ilmu Administrasi Publik



RIWAYAT HIDUP

Rita Sukma Dewi, S.IP., lahir di Jakarta pada tanggal 27 Oktober 1984 (34 tahun) adalah Putri Pertama dari Bapak Sumaryanto dan Ibu Wahyuning Sukowati. Mengenyam pendidikan dasar di SD Harapan Bunda Jakarta, SLTP Negeri 172 Jakarta, SMA Islam Al-Azhar Jakarta, Rita melanjutkan pendidikan tinggi Strata I di Program Administrasi Negara Universitas Padjadjaran, Bandung dan Strata II pada aras yang sama yakni Administrasi Publik, di kampus yang berbeda yaitu di Universitas Brawijaya, Malang dalam Program Beasiswa *Tailor Made* Angkatan ke XIV dari Bappenas. Rita yang saat ini berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Agama, pengangkatan tahun 2009 juga menjalani peran sebagai Istri dari Raudatul Ulum dan Ibu dari dua putri cantik Gendis dan Kirana.



UCAPAN TERIMA KASIH

Penelitian menyadari sepenuhnya bahwa watesis ini tidak akan dapat terselesaikan padukungan dari berbagai pihak, oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sangat mendalam dan sebesar-besarnya kepada:

1. Yang terhormat Bapak Prof. Dr. Ir. Nuhfil Hanani, AR, MS Rektor Universitas Brawijaya dan Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS Dekan Fakultas Ilmu Administrasi yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada peneliti untuk menempuh pendidikan di kampus yang prestisius ini.
2. Yang terhormat Bapak Dr. Irwan Noor, MA, Ketua Program Magister Ilmu Administrasi Publik yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada Pusbindiklatren Bappenas dan peneliti untuk menempuh pendidikan pada program pendidikan ilmu administrasi tertua di Indonesia ini.
3. Yang terhormat Ibu Nur Hygiawati Rahayu selaku Kepala Pusbindiklatren Bappenas, Ibu Agustin, dan Bapak Reza Satya selaku PIC Pusbindiklatren untuk Universitas Brawijaya yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada peneliti untuk menempuh pendidikan perencanaan dengan kesempatan di Universitas Brawijaya.
4. Yang terhormat Bapak Dr. Suryadi, MS selaku Ketua Komisi Pembimbing dan Bapak Dr. Bambang Santoso Haryono, MS selaku Anggota Komisi Pembimbing, yang telah secara arif dan bijaksana membimbing dan mengarahkan peneliti sejak dalam penyusunan proposal, pelaksanaan penelitian hingga penulisan tesis ini.
5. Yang terhormat Bapak Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS dan Dr. Moch. Rozikin, MS selaku Komisi Penguji, yang telah memberikan sumbangsih pemikiran dan kritik membangun dalam penyusunan tesis ini, serta kepada segenap dosen pengajar pada Program Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya yang penuh kesabaran dan dedikasi yang tinggi mewartakan ilmu dan pengetahuan dalam bidang Perencanaan Pembangunan.
6. Yang terhormat pada Pejabat Kementerian Agama khususnya Ditjen Bimas Islam dan Balai Litbang Agama, yang telah membantu menyediakan data dan informasi yang dibutuhkan dalam penulisan tesis ini.
7. Rekan-rekan seangkatan *Tailor Made* XIV, yang telah menjadi keluarga baru sekaligus rekan diskusi yang luar biasa.
8. Ucapan sujud dan terima kasih peneliti persembahkan kepada keluarga, khususnya kedua orang tua, suami dan anak-anak tercinta.

Malang, 13 November 2018

Peneliti,



RINGKASAN

Rita Sukma Dewi, 2018. Pemberdayaan Masjid di Indonesia dalam Perspektif Pembangunan Lembaga. Pembimbing Utama: Dr. Suryadi, MS, Pembimbing Pendamping: Dr. Bambang Santoso Haryono, MS. Hal: 215+ xv

Pembangunan bidang agama diyakini sebagai sebuah alternatif solusi bagi pilihan-pilihan strategi pembangunan di Indonesia. Dengan asumsi bahwa agama selalu membawa ke arah kebaikan, maka alternatif strategi pembangunan berbasis nilai-nilai keagamaan selalu menarik untuk dijajaki.

Pemberdayaan masjid belakangan dibacasebagai “potensi” untuk membangun masyarakat ke arah peradaban masyarakat madani. Masjid dengan fungsi yang dibenamkan kepadanya yang bukan hanya digunakan untuk kepentingan ibadah namun juga melaksanakan fungsi-fungsi sosial lainnya seperti pendidikan, kebudayaan, sosial kemasyarakatan bahkan ekonomi diyakini sebagai modal sosial pembangunan masyarakat Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk pertama, mendeskripsikan kerangka pembangunan lembaga dalam pemberdayaan masjid di Indonesia; Kedua, mendeskripsikan proses pemberdayaan masjid yang dilakukan oleh pemerintah; dan Ketiga, merumuskan model pemberdayaan masjid di Indonesia.

Bentuk kelembagaan yang diharapkan atau keadaan akhir dari proses pembangunan lembaga yakni mencakup ke arah mana usaha-usaha harus bergerak (Esman, 1986). Masjid selamainidikelolasecaratradisional dan belum lembaga. Upaya pemberdayaan masjid yang dilakukan oleh pemerintah (Kemenag) juga belum menampakkan hasil yang memuaskan. Peneliti menduga bahwa pemberdayaan masjid dengan perspektif kelembagaan dapat menjadi strategi bagi model pemberdayaan masjid di Indonesia.

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian kualitatif. Penelitian ini difokuskan pada dua tema, yaitu: 1) kerangka pembangunan lembaga dalam pemberdayaan masjid di Indonesia yang dibangun dari unsur dan kaitan; dan 2) proses pemberdayaan masjid yang meliputi tahapan *enabling*, *enacting* dan *protecting*. Penelitian ini juga akan menghasilkan model yang direkomendasikan bagi program pemberdayaan masjid di Indonesia.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelembagaan masjid di Indonesia secara alamiah sudah terbangun dalam unsur-unsur sebagai berikut: Kepemimpinan, yang selamainidipimpinsecaratradisional oleh tokoh-tokoh yang ada di masyarakat; Doktrin bahwa masjid harus difungsikan seimbang antara fungsi ibadah dan fungsi sosialnya; Program yang selamainitelahdijalankan oleh tiap-tiap masjid; Sumber daya yang didapat dari kontribusi masyarakat dan Struktur internal yang dipahami sebagai DKM atau takmir.

Tahapan pemberdayaan juga telah dilakukan oleh Kemenag melalui tahapan berikut: Tahap *enabling*, meliputi tahapan: memetakan potensi masjid berdasarkan analisis terhadap fungsi-fungsi masjid, menghimpun input berupa ide, gagasan, saran dan



kebutuhan masyarakat tentang pengelolaan masjid. Tahap *enacting*, meliputi tahapan: pemberian bantuan, pembangunan sistem informasi, peningkatan kapasitas SDM pengelola masjid dan sosialisasi regulasi di bidang kemasjidan. Tahap *protecting*, meliputi tahapan: perumusan serangkaian kebijakan, norma, standar, regulasi, serta pengendalian terhadap konflik-konflik seputar masjid melalui metode mediasi, fasilitasi dan akomodasi.

Berdasarkan analisis pada kerangka kelembagaan dan tahapan pemberdayaan maka dihasilkan model rekomendasi pemberdayaan masjid di Indonesia sebagai berikut: Melakukan penguatan terhadap unsur-unsur kelembagaan masjid (kepemimpinan, doktrin, program, sumber daya, struktur internal); dan meningkatkan koordinasi kelembagaan masjid dengan membuat gugus tugas pelaksanaan program pemberdayaan masjid yang melibatkan semua elemen dalam kaitan.

Kata Kunci: Pembangunan Kelembagaan, Pemberdayaan Masjid, Perencanaan Strategis, Logic Model



SUMMARY

Rita Sukma Dewi, 2018. Indonesian Mosque Empowerment in Institutional Building Perspective. Supervising committee: Supervisor I: Dr. Suryadi, MS, Supervisor II: Dr. Bambang SantosoHaryono, MS. Page: 215+ xv

The development of the religious field is believed to be an alternative solution for the choices of development strategies in Indonesia. With the assumption that religion always leads to goodness, then alternative development strategies based on religious values are always interesting to explore.

Mosque empowerment later reads as "potential" to build society towards civil society civilization. A mosque with a function that is immersed in it that is not only used for the sake of worship but also carries out other social functions such as education, culture, social society and even the economy is believed to be the social capital of Indonesian society development. This study aims to first, describe the framework of institutional building in mosque empowerment in Indonesia; Second, describe the process of mosque empowerment carried out by the government; and Third, formulate a mosque empowerment model in Indonesia.

The expected institutional form or the final state of the institution building process includes the direction in which businesses must move (Esman, 1986). Mosques have been traditionally managed and not institutionalized. Mosque empowerment efforts carried out by the government (Ministry of Religion) have also not shown satisfactory results. Researchers suspect that mosque empowerment with an institutional perspective can be a strategy for the mosque empowerment model in Indonesia.

The type of research used is a type of qualitative research. This research focuses on two themes, namely: 1) the framework of institutional development in the empowerment of mosques in Indonesia which is built on elements and links; and 2) the process of mosque empowerment which includes the stages of enabling, enacting and protecting. This research will also provide a recommended model for mosque empowerment programs in Indonesia.

The results showed that the institution of the mosque in Indonesia naturally had been built in the following elements: Leadership, which had been traditionally led by figures in the community; The doctrine that the mosque must be balanced between its worship function and its social function; The program that has been carried out by each mosque so far; Resources obtained from community contributions and internal structures are understood as DKM or takmir.

The empowerment stages have also been carried out by the Ministry of Religion through the following stages: Enabling phase, including stages: mapping the potential of the mosque based on an analysis of mosque functions, gathering inputs in the form of ideas, ideas, suggestions and community needs regarding mosque management. The enacting phase includes the stages: providing assistance, building an information system, increasing the capacity of human resources for mosque managers and socializing regulations in the area of mosque. Stage protecting, includes the stages: formulation of a series of policies, norms, standards, regulations, and control of conflicts around the mosque through mediation, facilitation and accommodation methods.



Based on the analysis of the institutional framework and stages of empowerment, the recommendation model for mosque empowerment in Indonesia is produced as follows: Strengthening the institutional elements of the mosque (leadership, doctrine, programs, resources, internal structure); and improve the institutional coordination of the mosque by creating a task force to implement mosque empowerment programs that involve all elements in relation.

Keywords: Institutional Building, Mosque, Empowerment, Strategic Management, Logic Model



KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul “Pemberdayaan Masjid di Indonesia dalam Perspektif Pembangunan Lembaga”. Di dalam tulisan ini, disajikan analisis tentang masjid sebagai lembaga yang terdiri atas unsur-unsur pembentuk kelembagaan dan kaitan yang menyatukannya. Di samping itu pula terdapat bahasan tentang upaya pemberdayaan masjid yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama beserta analisis tahapan pemberdayaan dan model rekomendasi pemberdayaan masjid di Indonesia.

Sangat disadari bahwa dengan kekurangan dan keterbatasan yang dimiliki oleh peneliti, masih banyak kekurangan baik dari sisi teknis penyajian maupun dari substansi pemba hasan dalam penulisan karya ilmiah ini, oleh sebab itu peneliti mengharapkan koreksi dan saran bagai perbaikan dan penyempurnaan penulisan di masa yang akan datang. Tiada harapan lain semogatesis ini dapat memberikan manfaat bagikitasesua. Aamiin.

Malang, 13 November 2018

Peneliti,

Rita Sukma Dewi



DAFTAR ISI

Halaman

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan Tesis	ii
Halaman Pernyataan Orisinalitas	iii
Riwayat Hidup	iv
Ucapan Terimakasih	v
Ringkasan	vi
Summary	viii
Kata Pengantar	x
Daftar Isi	xi
Daftar Tabel	xiv
Daftar Gambar	xv
BAB I. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah Penelitian	19
1.3. Tujuan Penelitian	19
1.4. Manfaat Penelitian	20
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Hasil Penelitian Terdahulu	22
2.2. Administrasi Pembangunan dan Administrasi Publik	
2.2.1. Dinamika Perkembangan Ilmu Administrasi Publik	33
2.2.2. Alur Pemikiran Administrasi Publik Ke Arah	
Administrasi Pembangunan	36
2.2.3. Pembangunan Lembaga dalam Tinjauan	
Administrasi Pembangunan	37
2.3. Konsep Pembangunan Lembaga	
2.3.1. Definisi Pembangunan	38
2.3.2. Definisi Institusi, Lembaga dan Organisasi	41
2.3.3. Konsep Pembangunan Lembaga	45
2.3.4. Unsur-unsur Pembangunan Lembaga	48
2.4. Konsep Pemberdayaan Masjid	
2.4.1. Definisi Pemberdayaan	50
2.4.2. Tahapan Proses Pemberdayaan	53
2.4.3. Konsep Masjid	57
2.4.4. Konsep Pemberdayaan Masjid	59

**BAB III. ANALISIS LATAR SOSIAL PENELITIAN**

3.1 Sejarah Pembentukan Subdit Kemasjidan di Kementerian Agama	68
3.2 Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama	72
3.3 Program dan Kegiatan Pembinaan Kemasjidan	75
3.4 Kondisi Masjid di Indonesia	76
3.5 Kerangka Konsep Penelitian	81

BAB IV. METODE PENELITIAN

4.1 Jenis Penelitian	82
4.2 Fokus Penelitian	84
4.3 Sumber dan Jenis Data	85
4.4 Lokasi dan Situs Penelitian	88
4.5 Metode Pengumpulan Data	88
4.6 Metode Analisis Data	90
4.7 Keabsahan Data	92

BAB V. HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1 Hasil Penelitian	
5.1.1 Kerangka Pembangunan Lembaga dalam Pemberdayaan Masjid di Indonesia	
5.1.1.1 Kerangka Unsur	96
5.1.1.2 Kerangka Kaitan	127
5.1.2 Proses Pemberdayaan Masjid di Indonesia	
5.1.2.1 Tahap <i>Enabling</i>	140
5.1.2.2 Tahap <i>Enacting</i>	150
5.1.2.3 Tahap <i>Protecting</i>	161
5.2 Kondisi Pelaksanaan Program pemberdayaan masjid di Indonesia	173
5.3 Pembahasan	
5.3.1 Analisis Unsur dan Kaitan yang Membentuk Konsep Pembangunan Kelembagaan Masjid di Indonesia	
5.3.1.1 Analisis Unsur dalam Pembangunan Kelembagaan Masjid di Indonesia	178
5.3.1.2 Analisis Kaitan dalam Pembangunan Kelembagaan Masjid di Indonesia	194
5.3.2 Analisis Proses Pemberdayaan Masjid oleh Kementerian Agama	
5.3.2.1 Analisis Tahap <i>Enabling</i>	199
5.3.2.2 Analisis Tahap <i>Enacting</i>	201
5.3.2.3 Analisis Tahap <i>Protecting</i>	204



5.4 Pemberdayaan Masjid dalam Perspektif Pembangunan Lembaga	205
---	-----

BAB VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

6.1 Kesimpulan	210
6.2 Rekomendasi	212

DAFTAR PUSTAKA	215
-----------------------------	------------



DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1.1	Konsep Pembangunan Lembaga	18
Gambar 2.1	Diagram Konsep Pembangunan Lembaga	49
Gambar 2.2	Dimensi Pemberdayaan Masjid	60
Gambar 2.3	Kerangka Teori	67
Gambar 3.1	Struktur Organisasi Kementerian Agama	72
Gambar 3.2	Struktur Organisasi Ditjen Bimas Islam	74
Gambar 3.3	Struktur Organisasi Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah	74
Gambar 3.4	Kerangka Konseptual Penelitian	81
Gambar 5.1	Program Unggulan DMI Periode 2017-2022	107
Gambar 5.2	Struktur Pegawai di Subdit Kemasjidan	119
Gambar 5.3	Kaitan yang Memungkinkan	131
Gambar 5.4	Buku Tipologi Masjid Tahun 2008	145
Gambar 5.5	Dirjen Bimas Islam saat Membuka Rakor Urais Binsyar	147
Gambar 5.6	Instruksi Dirjen tentang Penerapan SIMAS	156
Gambar 5.7	Buku Panduan Sistem Informasi Masjid	157
Gambar 5.8	Surat Edaran Pembinaan Masjid Berbasis SIMAS	159
Gambar 5.9	Analisis SWOT Pemberdayaan Masjid di Indonesia	169
Gambar 5.10	Kuadran Strategi SWOT	172
Gambar 5.11	Diagram Analisis SWOT Rangkuti	172



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan nasional pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya dengan pancasila sebagai dasar, tujuan dan pedomannya (Kartasasmita, 1996). Konsep pembangunan itu sendiri meliputi dua dimensi, fisik dan non-fisik yang demikian telah diatur dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU Nomor 25/2004). Dimensi fisik berkaitan dengan strategi mewujudkan bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera serta dimensi non-fisik yaitu mewujudkan masyarakat Indonesia yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya dan beradab, keduanya tertuang sebagai sasaran pokok pembangunan nasional yang telah ditetapkan dalam UU Nomor 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Pemerintahan saat ini di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo telah dand sedang melaksanakan strategi pembangunan jangka menengah tahap ketiga Tahun 2015-2019 dengan menekankan pada upaya memantapkan pembangunan secara menyeluruh dengan penekanan pada pembangunan keunggulan kompetitif perekonomian yang berbasis Sumber Daya Alam yang tersedia, SDM yang berkualitas, serta kemampuan Iptek. Semua lini dalam struktur pemerintahan pada periode ini telah melaksanakan rencana tersebut dengan pencapaian-pencapaian tahunan masing-masing. Dalam laporan kinerja presiden dalam sidang tahunan MPR Tahun 2018 disebutkan bahwa pemerintah



telah membangun pondasi untuk menuju Indonesia yang lebih maju dan lebih kompetitif dengan percepatan pembangunan infrastruktur. Di samping pembangunan fisik, hal tak kalah penting adalah pembangunan manusia itu sendiri, Bangsa Indonesia sebagai bangsa yang besar secara geografis juga memiliki potensi demografi yang besar dengan jumlah penduduk 260 juta jiwa hal ini berarti masa depan pembangunan di Indonesia terletak pada upaya mempersiapkan pembangunan manusia Indonesia yang unggul dan berkualitas.

Saat ini Indeks Pembangunan Manusia meningkat dari 68,90 di tahun 2014 menjadi 70,81 di tahun 2017, dengan hasil tersebut Indonesia telah masuk ke kategori *High Human Development*.

Semua elemen dalam pemerintahan terus menyusun strategi-strategi pembangunan menurut peran dan fungsinya masing-masing, dengan tujuan yang sama yakni membuat perekonomian Indonesia menjadi lebih produktif dan kompetitif, meningkatkan taraf hidup, mencapai kesejahteraan bersama dan memberikan jaminan perlindungan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia. Banyak konsep-konsep pembangunan di negara berkembang menemui kegagalan, karena memisahkan pembangunan sosial dari pembangunan ekonomi. Sektor-sektor yang selama ini dikelompokkan dalam bidang sosial seperti pendidikan, kebudayaan, agama, kesehatan menjadi terabaikan dan terkalahkan oleh sektor-sektor dalam kelompok ekonomi seperti pembangunan infrastruktur (Kartasasmita, 1992:139). Padahal terbukti bahwa keberhasilan di negara-negara maju justru terjadi karena penekanan yang diberikan pada bidang sosial seperti pendidikan dan peningkatan kualitas SDM. Atas dasar itu berkembanglah konsep tentang manusia sebagai modal (*human capital*) (Becker, 1992 dalam Kartasasmita, 1992:140).



Terkait fungsi pembangunan bidang agama, Kementerian Agama bertanggungjawab atas mandat yang diberikan kepadanya melalui Perpres Nomor 83 Tahun 2015 yakni untuk melaksanakan tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama. Dalam keterkaitannya dengan fungsi pembangunan, Kemenag didaulat untuk mencapai 7 sasaran pembangunan sebagai berikut: (1) Peningkatan kualitas pemahaman dan pengamalan ajaran agama; (2) Peningkatan kualitas pelayanan kehidupan beragama; (3) Peningkatan pemanfaatan dan kualitas pengelolaan potensi ekonomi keagamaan; (4) Peningkatan kualitas kerukunan umat beragama; (5) Peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji dan umrah; (6) Peningkatan dan pemerataan akses dan mutu pendidikan agama dan pendidikan keagamaan; dan (7) Peningkatan kualitas tatakelola pembangunan bidang agama (KMA Nomor 39/2015 tentang Renstra Kemenag Tahun 2015-2019).

Ide dan inovasi tak pelak menjadi tuntutan masyarakat terhadap kinerja Kemenag untuk mencapai target-target pembangunan tersebut. Didukung oleh semangat keberagaman masyarakat Indonesia yang sejak lama sudah ada dan semakin menguat akhir-akhir ini seiring dengan meningkatnya pemahaman masyarakat akan pentingnya kembali dihidupkan norma-norma agama sebagai jalan keluar dari permasalahan yang kerap kali dihadapi oleh kehidupan masyarakat baik sebagai makhluk individu maupun sebagai makhluk sosial.

Masyarakat saat ini kembali tersadarkan bahwa semakin majunya peradaban manusia seringkali dibarengi dengan semakin mundurnya peradaban itu sendiri.

Semakin kompleksnya kebutuhan yang ingin dipenuhi, semakin manusia memiliki kecenderungan untuk mengabaikan nilai-nilai luhur agama. Bangsa Indonesia yang mendasarkan kehidupan bangsanya pada Pancasila semakin menjauh dari



falsafah tersebut. Pembangunan fisik seringkali lebih diutamakan daripada pembangunan karakter dan SDM bangsa. Ketuhanan yang maha esa yang belakangan kerap kali menjadi alat bagi sekelompok orang untuk memecah, belah persatuan bangsa. Derasnya arus pembangunan juga menyisakan eksekusi negatif yaitu ketidakmerataan, kesenjangan atau disparitas. Keadilan sosial menjadi slogan di tengah indeks gini ratio 0.39 pada semester II Tahun 2017 (Sumber: BPS, 2018), kesejahteraan sosial yang belum merata, kemanusiaan yang tersekat identitas (konflik horizontal) menjadi hambatan dalam konteks pembangunan bidang agama yang harus disikapi oleh Kemenag. Visi pembangunan nasional tahun 2015-2019 "Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkpribadian Berlandaskan Gotong Royong" cukuplah seharusnya menjadi *guidance* untuk Kemenag menempatkan program-programnya ke dalam kegiatan yang linier pada pencapaian visi.

Tahun 2017 muncul gagasan atau konsep pembangunan arus baru ekonomi syariah yang berasal dari Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI). Gagasan tersebut ditawarkan kepada pemerintah untuk menjadi sebuah formula yang dapat menjawab kebutuhan masyarakat atas hambatan pembangunan dalam bidang kesejahteraan masyarakat dalam sudut pandang ekonomi berbasis pemberdayaan umat. Dalam pidatonya di UIN Maliki-Malang pada bulan September Tahun 2017, Prof. Dr. (H.C) K.H. Ma'ruf Amin, Ketua MUI Periode 2015-2020, menyampaikan bahwa ekonomi yang sesuai dengan Pancasila itu adalah ekonomi yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, jangan sampai ekonomi itu hanya dikuasai oleh kelompok tertentu lantas kemudian masyarakat kita yang berada pada posisi pengguna (*user*), posisi lemah dan inferior. Oleh karena itu, mereka (rakyat Indonesia) harus kita



berdayakan harus kita angkat. Pondasi konsep ekonomi syariah sudah diletakkan dengan pendirian bank syariah pertama di Indonesia pada tahun 1991 diikuti satu tahun kemudian dengan penetapan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang memungkinkan integrasi sistem perbankan syariah pada jasa keuangan bank dan non-bank, BUMN maupun swasta. Inisiasi tersebut dilanjutkan dengan melakukan serangkaian pembenahan-pembenahan bukan hanya sektor keuangan syariah saja namun juga sektor bisnis bahkan belum lama ini pemerintah bersama MUI juga telah mencanangkan era baru ekonomi di Indonesia, dimana sebelumnya lebih banyak menggunakan pendekatan *top-down* digeser pendekatannya menjadi *bottom-up* dengan prinsip bahwa ekonomi nasional ke depan harus ditopang oleh ekonomi umat yang berkeadilan sosial bukan seperti sebelumnya hanya ditopang oleh segelintir konglomerat. Apabila komitmen ini dapat terus dilanjutkan dan dikawal, bukan mustahil 20 tahun ke depan Indonesia akan menjadi pasar dan pemain ekonomi syariah karena selain Indonesia potensial market karena jumlah penduduknya mayoritas muslim, juga karena ekonomi syariah memberikan manfaat ekonomi bukan hanya kepada umat muslim namun masyarakat Indonesia secara luas.

Tabel 1.1 Negara dengan Jumlah Penduduk Muslim Terbanyak di Dunia

Peringkat	Negara	Populasi Muslim dalam Negara	Prosentase Populasi Muslim dalam Negara	Prosentase Populasi Muslim untuk Dunia
1	Indonesia	202.867.000	88,2	12,9
2	Pakistan	174.082.000	96,3	11,1
3	India	160.945.000	13,4	10,3
4	Bangladesh	145.312.000	89,6	9,3
5	Mesir	78.513.000	94,6	5,0
6	Nigeria	78.056.000	50,4	5,0
7	Iran	73.777.000	99,4	4,7
8	Turki	73.619.000	0,98	4,7
9	Algeria	34.199.000	98,0	2,2
10	Maroko	31.993.000	0,99	0,2

Sumber: Pew Research Center, October 2009

Tabel 1.2 Jumlah Penduduk Muslim di Indonesia Tahun 1950 – 2020

Tahun	Populasi Penduduk	Penduduk Muslim %	Jumlah Penduduk Muslim	APGR*)	Referensi
1950	77.252.870	87,51	67.515.601		
1960	93.058.069	87,51	81.435.116	1,892	
1970	116.920.969	87,51	102.317.540	2,309	UN (1971)
1980	146.582.025	87,51	128.273.930	2,287	
1990	177.385.145	88,22	156.489.175	1,926	
2000	205.280.270	88,22	181.098.254	2,471	UN (2000)
2010	232.516.771	88,22	205.126.295	1,254	
2020	263.367.000	88,22	232.342.367		

Sumber: Kettani, H (2010). *)APGR: *Annual Population Growth Rate*

Upaya untuk mendorong gerakan pembangunan berbasis keumatan tersebut sedang dijalankan melalui berbagai koperasi, melalui berbagai jenis pemberdayaan pondok-pondok pesantren melalui bidang-bidang pertanian, bidang-bidang budidaya kelautan, bidang-bidang keuangan, bahkan juga bidang jasa. Untuk mendukung langkah itu perlu disusun kembali daftar re-distribusi asset, yaitu pendataan kembali asset-asset negara yang tersisa untuk dibawa kepada koperasi atau pesantren melalui program kemitraan dan pemberdayaan. Basis rumah ibadah dalam hal ini masjid belum disebutkan dalam kajian pembangunan berbasis keumatan sebagai asset yang perlu di redistribusi, namun demikian peneliti berkeyakinan bahwa masjid merupakan sebuah asset umat yang belum diberdayakan sesuai dengan porsinya. Padahal dengan potensi yang ada, jumlah umat muslim di Indonesia (Tabel 1.1 dan Tabel 1.2) berbanding dengan distribusi jumlah masjid di Indonesia (Tabel 1.3) bukan mustahil bahwa masjid dapat menjadi rujukan pengembangan ekonomi berbasis pemberdayaan umat. Masjid dalam menjadi solusi bagi pembangunan bangsa pada dimensi fisik maupun dimensi non-fisik.

Masjid, yang awalnya hanya sebuah kata serapan dari bahasa Arab “*sajada-yasjudu-masjidan*” yang artinya tempat sujudkemudian pengertian masjid menjadi begitu beragam tergantung dari siapa yang memberikan makna. Dari





tinjauan ilmu Sosiologi, rumah ibadah adalah sebuah pranata sosial yang menjalankan fungsi-fungsi keagamaan.

“Rumah ibadah menjelma sebagai pranata sosial (*social institution*) dan juga pranata budaya (*cultural institution*) yang bersifat otonom jika ditimbang dari perspektif (secara teknis) sterilnya. Namun lebih dari itu, bahkan berbagai rumah ibadah tersebut secara sosial kultural dalam batas tertentu mampu mengambil peran transformatif ketika secara sosiologis terutama secara antropologis terbukti bahwa berbagai pengalaman religius dapat menjadi dasar bagi terbinanya suatu tatanan sosial (*social order*) yang khas dalam suatu masyarakat yang dilatarbelakangi oleh spiritualitas keagamaan”. (Durkheim, 2011)

Masjid sebagai rumah ibadah adalah sebuah tempat dimana orang-orang dapat berkumpul saling berinteraksi dan mengelola sebuah kegiatan sosial bersama dengan ikatan perasaan keberagaman yang satu. Dari perspektif ilmu Antropologi, masjid memiliki pendekatannya sendiri. Masjid dimaknai sebagai sebuah entitas budaya. Dari masjid, terbentuklah artefak-artefak budaya yang bercerita tentang keadaan sosio kultural masyarakat pada waktu itu dan karakter masyarakat pada lokasi radius masjid berdiri saat itu. Definisi masjid mana yang paling tepat niscayanya relatif, tergantung dari siapa yang melihat, latar belakang dan pengalaman pengetahuan subjek yang melihat dan waktu saat melihat.

Tabel 1.3Perkembangan Jumlah Masjid di Indonesia Tahun 2009 – 2013

Tahun	2009	2010	2011	2012	2013
Masjid	163.759	279.516	283.859	288.951	289.951
Mushalla	245.639	419.274	425.789	432.176	527.657
Total	409.398	698.790	709.648	720.293	817.608

Sumber: Laporan Capaian Kinerja Ditjen Bimas Islam Tahun 2009-2014

Ribuan abad silam, dalam sejarahnya masjid pertama kali didirikan oleh Sayyidina Nabi Muhammad SAW yaitu Masjid Quba setelahnya didirikan lagi masjid Nabawi di Madinah. Pada saat itu, Masjid Quba dan Masjid Nabawi melaksanakan paling kurang sebelas fungsi: (1) Tempat pelaksanaan ibadah *mahdah*; (2) Pusat pemerintahan dan layanan publik; (3) Pusat pertemuan dan informasi; (4) Tempat berlatih beladiri dan peperangan; (5) Balai pengobatan; (6) Tempat mempelajari ilmu/sekolah dan perguruan tinggi; (7) Tempat untuk



mengadili perkara; (8) Aula dan tempat penerimaan tamu; (9) Tempat tawanan perang; (10) Serambi masjid digunakan untuk ruang menginap tamu dari luar kota; dan (11) Pusat kegiatan perekonomian, yang menyebabkan Masjid Quba dan Masjid Nabawi menjelma menjadi pusat aktivitas masyarakat pada masa itu. Hal ini dapat dipahami karena realitas masyarakat yang adasaat itu relatif homogen, belum terfragmentasi terspesialisasi dalam berbagai kegiatan, kepentingan, dan ruang aktivitas.

Melihat fungsi yang dibenamkan ke dalam masjid sedemikian besar maka gagasan untuk menjadikan masjid sebagai "asset" yang potensial dalam mewujudkan konsep pembangunan merupakan gagasan yang penting dijajaki.

Dari data di atas dapat diasumsikan apabila masjid di seluruh Indonesia yang berjumlah 817.608 tersebut berada pada fungsi optimalnya, maka dapat dipastikan bahwa masyarakat yang tinggal dalam radius masjid dalam posisi "berdaya". Tidak mungkin ada masyarakat miskin di sekitar masjid bila masjidnya berdaya (Saputra, 2018). Potensi masjid dalam memberdayakan masyarakat dalam radiusnya telah dibuktikan oleh kajian-kajian ilmiah dari penelitian para Sarjana di antaranya Ruslan (2012), Widodo (2012), Karimshah (2014), Jannah (2016). Hasil-hasil penelitian tersebut mengkonfirmasi peran penting masjid yang bukan hanya berfungsi sebagai institusi keagamaan, namun juga sebagai pusat kegiatan sosial, pusat interaksi komunitas dan jaringan sosial. Keberadan masjid dapat membawa *trickle effect* bagi masyarakat di sekitar masjid ke arah pemberdayaan, secara sosial, ekonomi maupun budaya (Segara, 2015).

Pendapat senada dikemukakan Sidi Gazalba (1976) dengan pernyataan dalam tesisnya, "masjid dan masyarakat radius sekitar masjid adalah seperti dua sisi pada mata uang koin". Pernyataan ini mengandung makna filosofi yang



9

dalam sebagai berikut, sebagai alat tukar, mata uang koin harus berada pada bentuknya yang baik, normal, utuh di kedua sisinya. Apabila terjadi kerusakan pada satu sisi koin, maka gagallah ia sebagai alat tukar, koin tersebut tidak dapat berfungsi lagi sebagai mata uang, disebut "rusak". Demikian juga relasi antara masjid dengan jamaahnya (lingkungan sekitar masjid kami sebut dengan radius masjid) selayaknya dua mata uang koin tadi, bila baik pelaksanaan fungsi di kedua sisinya, maka baiklah satu pasangan itu (masjid dan jamaahnya). Akan tetapi hal berbeda akan ditunjukkan ketika salah satu pihak gagal menjalankan fungsinya dengan baik, masjid yang berdiri di tengah masyarakat yang rusak maka rusak pula masjidnya (kosong, sepi), di sisi lain masyarakat yang terdapat di sekitar masjid yang fungsinya tidak berjalan sebagaimana mestinya (tidak ada aktivitas yang aktif) maka masyarakat di sekitarnya rusak juga, walau jenis kerusakannya kadangkala bersifat non-fisik seperti kerusakan akhlak, kekosongan rohani, kehampaan spiritualitas, yang termanifestasi dalam bentuk tidak nyaman, tidak aman, rawan kriminalitas, tidak peduli/permisif, acuh tak acuh dan sebagainya. Selanjutnya Gazalba, juga menawarkan upaya sebagai berikut "bila dirasa memperbaiki kondisi masyarakat terlebih dahulu dan menunggu dampaknya bagi perbaikan fungsi masjid dirasa lebih lama dan sulit, maka pilihan kedua dapat menjadi alternatif yaitu memperbaiki fungsi-fungsi masjid dalam upaya untuk memperbaiki kondisi masyarakat".

Konsep pemberdayaan masjid umumnya dimengerti sebagai proses menempatkan masjid pada fungsinya yang optimal dan upaya inisiatif tidak hanya dilakukan oleh Kemenag. Pemerintah Daerah (Pemda), Organisasi Masyarakat Islam (Ormas Islam), NGO/LSM di bidang sosial keagamaan Islam, komunitas-komunitas filantropi, asosiasi-asosiasi profesi yang bergerak dalam bidang



kemasjidn kesemuanya telah melakukan gerakan yang bertujuan pada upaya memberdayakan masjid, menempatkan masjid pada fungsi optimalnya. Masjid dikatakan telah mencapai fungsi optimal bila telah memenuhi kriteria-kriteria yang tersebut dalam PMA Nomor 802 Tahun 2014 tentang Standar Pembinaan Manajemen Masjid, dengan sistematika sebagai berikut:

Tabel 1.4 Tipologi Masjid dan Kategori Standar Pembinaan Manajemen Masjid

Tipologi Masjid	Kategori Standar Pembinaan Masjid		
	Idarah	Imarah	Riayah
Masjid Negara	Adalah standar yang meliputi perencanaan program dan kegiatan, organisasi, kepengurusan, administrasi, keuangan dan pengawasan.	Adalah standar yang meliputi kegiatan peribadatan, majelis taklim, remaja masjid, perpustakaan, kegiatan pendidikan berbasis masjid, TPQ, TK, Madrasah Diniyah, pembinaan ibadah sosial, peringatan HBI, pembinaan wanita, koperasi, kesehatan dan penggunaan pengeras suara.	Adalah standar yang meliputi arsitektur dan desain pemeliharaan peralatan dan fasilitas, pemeliharaan halaman dan lingkungan, dan penentuan arah kiblat
Masjid Nasional			
Masjid Raya			
Masjid Agung			
Masjid Besar			
Masjid Jami			
Masjid Bersejarah			
Masjid di Tempat Publik Mushalla			

Sumber: PMA Nomor 802 Tahun 2014

Kemenag sendiri, sebagai *leading sector* pemberdayaan masjid, telah juga melakukan upaya-upaya untuk membuat masjid-masjid di seluruh Indonesia berada pada posisi optimal dengan label "Masjid Paripurna". Sejak tahun 2010, bertujuan untuk meningkatkan peran dan kapasitas rumah ibadah, Kemenag melakukan serangkaian kegiatan diantaranya memberikan bantuan pembangunan dan rehabilitasi masjid dan mushalla, bantuan pembangunan masjid dan mushalla pasca bencana dan memberikan bantuan operasional masjid agung dan masjid desa (jami). Perkembangan rumah ibadah yang begitu pesat khususnya masjid/musholla dari segi jumlah, juga dipandang oleh Kemenag menjadi bagian yang perlu dilakukan pembinaan secara terus menerus kepada para pengurus masjid dalam mengelola program dan kegiatan masjid, sehingga potensi masjid yang begitu besar dapat digali dan dikembangkan untuk kemajuan masyarakat Islam di masa yang akan datang. Program yang dilaksanakan meliputi: Orientasi Manajemen pengelolaan Kemasjidn Modern;



Orientasi Pembinaan Remaja Masjid dalam Peningkatan Fungsi Masjid; Orientasi Pemberdayaan Kemakmuran Masjid dan Orientasi Kepustakaan Bagi Pengurus Masjid.

Akan tetapi upaya-upaya tersebut belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Masjid-masjid di Indonesia yang saat ini telah mencapai fungsi optimalnya sebagai contoh: Masjid Jogokariyan-Yogyakarta, Masjid Sabillillah-Malang, Masjid Salman ITB-Kota Bandung, Masjid Raya Pondok Indah-Jakarta, Masjid Raya Al-Azhar-Jakarta dan beberapa masjid lainnya di Indonesia berhasil memandirikan dirinya dan memberdayakan jamaahnya bukan dampak dari program pemberdayaan dari Kemenag, melainkan karena kapasitas dan kompetensi takmir dari masing-masing masjid itu sendiri. Dari sudut pandang lain, kondisi masjid saat ini juga semakin jauh dari fungsi horizontalnya, "...saat ini Masjid lebih banyak digunakan sebagai ajang pergumulan retorika dakwah yang kadang tidak membumi dan berjarak dari pesan-pesan yang dapat memberdayakan potensi umat" (Abd Rahman Mas'ud, 2012) dalam makalah seminar dengan judul Fungsi Masjid sebagai Pusat Pemberdayaan Umat.

Celah antara harapan dan realita tersebut di atas seperti mengulang cerita kegagalan proses pembangunan yang terjadi 68 tahun yang lalu pada proyek-proyek pertanian. Penelitian yang dilakukan oleh Edward Rice pada tahun 1970 yang mengambil sampel pada 12 negara yang mendapat bantuan dari Amerika Serikat kepada jasa-jasa penyuluhan di Amerika Selatan dan Tengah (Siifin dalam Eaton, 1986) Rice menyimpulkan bahwa usaha-usaha pemberdayaan dalam bentuk bantuan tersebut tidak menghasilkan lembaga-lembaga penyuluhan yang aktif, bahkan membuat lembaga tersebut berada dalam kondisi lebih buruk dari sebelumnya. Jasa tersebut tidak membangun



hubungan-hubungan kerja yang kuat dengan lembaga lain melainkan hanya antara petani dan penyuluh saja. Jasa tersebut juga tidak berhasil menciptakan kesalingtergantungan kerja (*working interdependencies*) melainkan hanya meningkatkan otonomi dari masing-masing organisasi (tidak melembaga).

Hal yang berbeda ditunjukkan pada keberhasilan penerapan pendekatan lembaga (masih) dalam bidang pertanian. Pada seminar yang diselenggarakan di Thailand dan India tahun 1970, dalam *Report on the Asian Agricultural College and University Seminar* yang dikeluarkan oleh *North Carolina State University*, para peserta seminar menyepakati bahwa perpektif pembangunan lembaga adalah satu hal yang terpenting dalam peningkatan kualitas program-program pertanian. Perspektif pembangunan lembaga telah membawa mereka pada pengertian baru tentang pentingnya kaitan-kaitan di antara lembaga-lembaga yang melayani pertanian, khususnya lembaga-lembaga yang menangani pengajaran, riset, dan penyuluhan pertanian dan telah memberikan suatu kesempatan untuk melihat pola-pola interaksi administratif yang berbeda untuk mendorong dan memperkuat kaitan-kaitan ini untuk mengintegrasikannya ke dalam pelayanan umum dari masyarakat pertanian secara luas. Pendekatan pembangunan lembaga juga pernah diaplikasikan pada penelitian Syahyuti (2012) yang menghasilkan kesimpulan, pertanian yang dikelola secara sendiri-sendiri dan tidak melembaga, hasilnya adalah tidak optimal.

Tinjauan ini bukan bermaksud untuk membandingkan antara pelembagaan masjid sebagai institusi agama dengan pelembagaan pada sektor pertanian, melainkan peneliti melihat kemiripan kendala antara yang dihadapi oleh pertanian pada saat itu dengan strategi untuk mengoptimalkan fungsi masjid di Indonesia. Seperti telah dikemukakan di atas, ada banyak pihak yang terlibat



dalam upaya memberdayakan masjid pada posisi optimalnya, sebut saja Pemerintah Daerah dengan bantuan-bantuan baik yang berupa bantuan fisik (bantuan modal, bantuan sarana prasarana ibadah, bantuan operasional) maupun bantuan non-fisik (pelatihan, penyuluhan, kaderisasi kepengurusan); kemudian Ormas Islam, Dewan Masjid Indonesia (DMI) misalnya mengadakan program pemberdayaan masjid juga, melalui pelatihan, diklat SDM Masjid, penguatan jaringan kerjasama baik masjid dengan masjid, maupun masjid dengan pemilik modal; kemudian lembaga-lembaga sosial masyarakat lainnya yang bergerak dalam kegiatan membantu pembangunan masjid secara fisik melalui donasi, zakat, infaq dan shadaqah. Namun gerakan-gerakan tunggal tersebut tidak secara efektif membuat masjid-masjid berada pada kondisi optimal (memenuhi standar pada tabel 1.4). Oleh karena itu, kami menduga bahwa gerakan yang belum terkoordinasi ini adalah akibat dari fungsional masjid yang tidak melembaga.

Secara sosiologis “lembaga” menunjuk kepada “pola-pola normatif” yang merumuskan cara-cara berperilaku atau hubungan sosial yang wajar, sah, atau yang diharapkan (direncanakan) (Landau dalam Esman, 1986:106). Dalam ilmu Administrasi dengan menambah unsur proses, lembaga diartikan sebagai “organisasi formal” yang mendorong dan atau mempertahankan perubahan. Masjid dalam pengertian Masjid A, Masjid B, Masjid C dan seterusnya sejumlah 817.608 harus dilihat sebagai organisasi-organisasi, sementara kesatuan dari organisasi-organisasi tersebut adalah kelembagaan masjid itu sendiri. Lembaga dalam Bahasa Inggris disebut *Institution*. Richard Scott (2008) dalam bukunya “*Institutions and Organizations*” sebagaimana dikutip dalam Syahyuti (2013) menyebutkan perbedaan antara lembaga (*institution*) dan organisasi,



"...institutions are composed of cultured-cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning of social life". Bila perilaku manusia sehari-hari diarahkan, dibentuk dan dipengaruhi oleh norma, regulasi dan kultural kognitif yang berasal dari seorang aktor yang bernama organisasi, maka lembaga adalah pedoman, *guide*, penjaga, pembatas dari apapun yang dilakukan baik manusia sebagai organisasi maupun manusia yang terstruktur dalam organisasi tersebut.

Masjid dari karakteristik lembaga versi Sugiyono (2002) sebagaimana dikutip oleh Haryono (2012:81) dilihat dari sudut nilainya dikategorikan sebagai *Basic Institutions*, yakni lembaga yang paling penting untuk memelihara dan mempertahankan tata tertib dalam masyarakat. Sebagai sebuah lembaga, kelembagaan masjid harus memenuhi setidaknya 3 elemen mendasar dalam sebuah konsep institusi (Gupta, 2003 dalam Haryono, 2012). Sebagai sebuah lembaga, Masjid sepatutnya memenuhi unsur-unsur: (1) terdapat idealisasi dan anjuran mengenai nilai atau norma dalam berperilaku; (2) terdapat ketaatan dan kelangsungan yang relatif berjangka panjang; (3) nilai atau norma dapat diterapkan dalam kelompok kecil dengan baik sebagaimana juga dalam seluruh masyarakat.

Dari pendapat tersebut, karakteristik utama institusi adalah terletak pada karakter normatif yang dicerminkan dalam nilai-nilainya dan peran dalam memberikan pengaruh pada bagian besar atau kecil dalam masyarakat. Masjid selain sebagai lembaga yang akan menjalankan fungsi-fungsi ibadah transendental (ibadah mahdah) juga akan menjalankan fungsi-fungsi ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, pariwisata dan sebagainya. Dan pada kenyataannya, masjid yang ramai (aktivitasnya banyak), mandiri (dapat memenuhi



kebutuhan operasionalnya sendiri), mampu memberdayakan masyarakat di sekitar masjid (mampu memberi penghidupan yang layak bagi masyarakat sekitar) adalah justru masjid-masjid yang aktif pada fungsi keduanya yaitu fungsi ghairu mahdhahnya. Hal demikian cukup menjelaskan sebuah kondisi riil masjid saat ini dapat disimpulkan sebagai kondisi belum berdaya dan ketidakberdayaan tersebut adalah akibat dari kondisi masjid-masjid di Indonesia yang belum melembaga (*institutionalized*).

Untuk memperbaiki kondisi tersebut, penelitian ini hadir sebagai masukan kepada pemerintah dalam hal ini Kemenag untuk membangun masjid sebagai institusi. Konsep *institutional capacity* atau lebih dikenal sebagai kapasitas kelembagaan sendiri sering dipertimbangkan sebagai konsep yang kabur atau samar (Willem, 2003 dalam Haryono, 2012:83). Konsep kapasitas kelembagaan telah berevolusi selama bertahun-tahun dari mulai fokus pada pengembangan dan penguatan individu, organisasi dan penyediaan teknik dan manajemen pelatihan guna mendukung perencanaan yang integral dan proses pembuatan keputusan antar institusi. Kemudian selanjutnya dalam perkembangan, konsep ini bergeser menjadi fokus yang lebih luas lagi menyangkut pemberdayaan (*empowerment*), modal sosial (*social capital*), perkembangan lingkungan sesuai dengan budaya, nilai dan relasi kekuasaan yang mempengaruhi. Dengan konsep ini, kapasitas kelembagaan dari masjid itu sendiri akan meluas pada kajian kelembagaan yang dipandang tidak hanya sebagai organisasi yang statis dan terputus-putus melainkan meliputi kaitan atau interrelasi antar pengembangan lingkungan yang lebih luas. Konsep ini diduga akan menjawab ketidaksinkronan program-program pemberdayaan masjid yang dilakukan baik oleh pemerintah (pusat dan daerah) maupun stakeholder masjid lainnya seperti Ormas Islam,



LSM, Lembaga Donor dan organisasi lain yang terikat pada kesamaan visi membangun peradaban umat melalui masjid.

Konsep kapasitas kelembagaan lahir dari pendekatan administrasi publik yang keenam, yaitu administrasi pembangunan. Administrasi pembangunan adalah administrasi publik yang dapat berperan sebagai *agent of change*.

Dengan ciri pokoknya yakni mendorong proses perubahan atau pembaharuan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik, administrasi pembangunan memiliki 4 kriteria dasar sebagai berikut: (1) pengembangan kapasitas; (2) transfer teknologi; (3) transfer nilai; (4) partisipasi termasuk pemerataan (Abdullah, 1985 dalam Haryono, 2012:33).

Perkembangan administrasi pembangunan juga didorong oleh berkembangnya bidang perencanaan pembangunan. Administrasi pembangunan diharapkan dapat mendukung perencanaan dan implementasi perencanaan termasuk sistem perencanaannya. Alur pemikiran administrasi pembangunan ini yang kemudian berkembang ke dalam 3 sub alur: *administrative reform*, *institutional building* dan *policies study*.

Ilmuwan yang membangun konsep pengembangan kapasitas adalah Grindle (1997), Grindle mengemukakan bahwa pembangunan kapasitas merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan berbagai macam strategi yang dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas dari kinerja pemerintah. Mengacu pada pendapat Grindle tersebut maka studi mengenai kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*) dan pembangunan kapasitas lembaga (*institutional building*) termasuk dalam ruang lingkup kajian administrasi pembangunan khususnya pada aras *administrative reform*.



Institutional Building atau Pembangunan Lembaga (PL), merupakan konsep yang dipelopori oleh Milton J. Esman (1970). Dalam Eaton (1986:26), Esman menjelaskan bahwa konsep PL dapat dimengerti sebagai usaha perencanaan, penataan dan pembinaan dari organisasi-organisasi baru atau organisasi lama yang disusun kembali. Pergeseran atau perubahan dan penyusunan kembali itu mencakup (a) perubahan dalam nilai, fungsi, teknologi fisik dan atau sosial; (b) menetapkan, merawat dan melindungi hubungan-hubungan normatif dan pola-pola tindakan; dan (c) memperoleh dukungan dan kelengkapan dalam lingkungan.

Tujuan ini tidak mudah. Terlepas dari minimnya sumber daya yang digunakan sebagai energi perubahan, pola-pola pengertian yang telah terbentuk dalam masyarakat sudah sangat melembaga, misalnya pengertian bahwa masjid itu sakral, kultus, suci dan sebagainya. Pola-pola normatif seperti itu merupakan sandi-sandi operasional dan dipertahankan sehingga memperoleh sifat masjid yang khusus (*sacred*). Aturan-aturan keputusan "adat" memang bersifat demikian, artinya norma-norma, hubungan, pola-pola perilaku, kebiasaan dan praktek-praktek demikian itu tidak dapat diutak-atik dengan mudah. Pelanggaran terhadap suatu norma mungkin sekali akan dianggap sebagai dosa karena mendekati sifat *bid'ah* (*heresy*). Jadi, dalam keadaan terbaikpun, kebiasaan-kebiasaan kritis dan cara-cara yang eksperimental dapat menjadi sesuatu yang "tabu" untuk dilakukan. Dalam keadaan seperti ini, lingkungannya telah disandi secara lengkap, atau dengan istilah lain seluruh sistem oleh anggotanya diperlakukan sebagai himpunan variabel yang tertutup.

Proses pembangunan adalah sebuah proses transformasi dari premis-premis keputusan suatu lingkungan kebudayaan tertentu menjadi keputusan-



keputusan teknis yang legal. Untuk selanjutnya apapun yang akan dirancang dalam penelitian ini yang berhubungan dengan pembangunan, modernisasi, pembangunan kelembagaan masjid dengan cara apapun harus bersandar pada asumsi ini dan untuk melakukan kegiatan tersebut maka sebelumnya harus dipahami terlebih dahulu bagaimana kedudukan kelembagaan masjid saat ini meliputi: Apa doktrin yang berlaku di masjid;Kepempimpinan yang diakui seperti apa (formal dan informal);Apa saja manifestasi doktrin dalam bentuk program yang telah dilakukan oleh semua organisasi yang terlibat;Bagaimana struktur intern dalam melaksanakan program tersebut; Sumberdaya apa saja yang tersedia di kelembagaan masjid; dan Bagaimana pemanfaatan sumber-sumber daya tersebut selama ini.



Gambar 1.1 Konsep Pembangunan Lembaga (Esman, 1986:24)

Penelitian ini akan diarahkan kepada pembangunan keberdayaan masjid atau reformasi administrasi kemasjid menggunakan kerangka pembangunan kelembagaan masjid. Kesenjangan yang terjadi antara masjid yang sudah berdaya dengan yang belum harus segera diambil tindakan oleh pemerintah melalui serangkaian kebijakan yang dalam konsep pembangunan dinamakan strategi pemberdayaan yang meliputi tidak hanya terhadap individu masyarakat melainkan pemberdayaan terhadap pranata-pranata sosialnya. Pemberdayaan dalam konteks masjid akan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:



Penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masjid untuk berkembang (*enabling*); Penguatan potensi atau daya yang dimiliki oleh masjid sebagai lembaga (*enacted*) meliputi langkah-langkah penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masjid semakin berdaya; dan Upaya proteksi atau perlindungan, pemihakan kepada kondisi ketidakberdayaan masjid.

1.2 Perumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti merumuskan tiga pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kerangka pembangunan lembaga dalam pemberdayaan masjid di Indonesia?
2. Bagaimana proses pemberdayaan masjid di Indonesia yang telah dilakukan oleh Kementerian Agama?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mendeskripsikan menganalisis kerangka pembangunan lembaga dalam pemberdayaan masjid di Indonesia.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis tentang proses pemberdayaan masjid di Indonesia yang selama ini telah dilakukan oleh Kementerian Agama.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis



Secara teoritis, harapan dari penelitian ini adalah untuk memberikan kontribusi pemikiran pada ilmu administrasi publik khususnya pengembangan paradigma administrasi publik menuju administrasi publik yang profesional, akuntabel, efektif dan efisien namun tidak meninggalkan posisi utama keberadaan organisasi publik yaitu pelayanan kepada masyarakat.

Penelitian ini juga memberikan sumbangan bagi *religious studies* tentang reposisi hubungan negara dan agama, agama dan masyarakat serta negara, agama dan masyarakat. Serta menegaskan kembali batasan-batasan kewenangan pemerintah dalam melakukan intervensi terhadap wilayah privat (agama).

2. Manfaat praktis

Secara empiris, harapan dari penelitian ini adalah untuk memberikan pemahaman dan pengetahuan baru kepada Kementerian Agama lebih khusus kepada Ditjen Bimas Islam dalam proses formulasi perencanaan baik kebijakan maupun program dan kegiatan agar produk rencana yang dihasilkan bersifat implementatif dan mengakomodasi berbagai keinginan dan kebutuhan dari para *stakeholder* dalam kelembagaan masjid.

Penelitian ini juga diharapkan memberi masukan yang membangun dalam rangka manajemen strategis untuk mendorong upaya pemerintah menjadikan semua lini dalam pemerintahan menghasilkan kinerja yang efektif, efisien dan akuntabel.

Secara praktis, karena tahun 2019 esok adalah tahun terakhir pelaksanaan Rencana Strategis Tahap III Kementerian Agama (2015-2019) maka penelitian ini dapat memberikan input yang bermanfaat dalam naskah akademik penyusunan



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hasil Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian digunakan oleh peneliti sebagai referensi pada penelitian ini. Tema penelitian yang dipilih antara lain berkaitan dengan tema pemberdayaan masjid, tema perencanaan strategis dalam organisasi publik dan tema penggunaan alat analisis domain dan taksonomi dalam penelitian kebijakan di sektor publik.

1. M. Malik, Marpuah dan Farida dalam Farida (2013), masing-masing meneliti *capacity building* Masjid Al-Musabbihin-Kota Medan, optimalisasi lembaga masjid untuk pemberdayaan umat di Masjid Baiturrahman-Kota Banda Aceh dan Integrasi Doktrin Islam dalam Kajian Sains dan Teknologi di Masjid Salman ITB-Kota Bandung. Dari hasil penelitian ketiganya menyimpulkan bahwa masjid dapat diberdayakan dalam bidang pengembangan ekonomi, pengembangan sumber daya manusia, pendidikan dan kebudayaan.
2. Kamal, Fachrudin dan Ishom dalam Nyoman (2015), meneliti tentang model pemberdayaan masjid di Kota Surabaya dan di kota Banjarmasin dalam upaya membangun jejaring (*network*) untuk memuliakan masjid bersejarah dan masjid sektoral. Dengan menggunakan dasar teori pemberdayaan, teori modal sosial dan teori tentang Total Quality Management, penelitian ini membangun pengetahuan tentang: (1) Model-model pengelolaan rumah ibadah dalam memberikan pelayanan di bidang keagamaan dan pemberdayaan umat beragama; (2) Mengetahui upaya rumah ibadat dalam



mengoptimalkan modal sosial berupa masjid; (3) Mengetahui mekanisme pengumpulan, pengelolaan, pendistribusian (pemanfaatan); (4) Mengetahui faktor-faktor penghambat dan pendukung pengelolaan rumah ibadah dalam pelayanan bidang keagamaan dan pemberdayaan umat.

3. Tian Kuo, Cheng, 2013. "*State-Religion Relations in Taiwan: From Statism and Separatism to Check and Balances*", sebagaimana dikutip dari Jurnal *Issues and Studies* Vol.1: 1-38. Penulis adalah seorang Profesor dalam ilmu *Religious Study* di National Chengchi University-Taiwan. Tulisan ini mengkaji sejarah relasi antara agama dan negara. Di Taiwan, relasi tersebut terbagi menjadi 3 fase: Fase leninist, yang memberlakukan kontrol penuh terhadap agama; Fase menuju demokratis, mulai mengizinkan agama mengambil bagian dalam keputusan-keputusan politik; Fase negara demokratis mengembangkan konstruksi hubungan yang melibatkan *check and balances* dan mengakui kebebasan beragama, memusnahkan diskriminasi agama dan memperluas partisipasi demokrasi. Teori tentang relasi hubungan negara-agama dari W. Cole Durham (1925) membagi hubungan tersebut menjadi 3 tipologi: teokrasi, statism dan separationism. Selain tiga dikotomi tersebut ada "jalan tengah" yg dilakukan beberapa negara seperti Belgia, Jerman, Swedia, Finland, Denmark bernama *soft-separation model* atau lebih populer disebut *check and balances model*. Mereka memisahkan tapi ada hal-hal yang berkaitan dengan agama yang mereka atur (aborsi, perkawinan homoseksual dan relasinegara-agama melalui lobi dan voting).

4. Ghani, Abdullah Abdul, 2017. "*Leadership and Mosque Performance in Rural and Urban Areas of Peninsular Malaysia*". Melibatkan 250 random sampling masjid di Malaysia, kuesioner diisi oleh imam masjid. Penelitian ini mengukur



Mosque Performance yang diukur dari 3 indikator kehadiran: (*mosque attendance*), kas masjid (*the amount of fund raised*), dan asset masjid. Tesis yang membangun penelitian ini: *Mosque attendance has always been associated with the state of religiosity in many Muslims' communities; Attachment to the mosque has caused a positive effect to the well-being of individuals and community; mosque is considered as the most important socio-religious center for Muslims around the world.* Hasil penelitian ini secara umum penting untuk digunakan pihak berwenang dan lembaga terkait untuk mendesign model pengembangan yang cocok untuk imam dan performa masjid di Malaysia.

5. Dana, Karan, Matt Barreto, and Kassra Oskooii, (2011) dalam penelitian yang berjudul "*Mosques as American Institutions: Mosque Attendance, Religiosity and Integration into the Political System Among American Muslim*" menyumbangkan pemikiran bahwa sebagian besar *government-agent*, media, dan masyarakat Amerika maupun Eropa sepakat bahwa Islam dan Masjid sebagai simbol Islam adalah *underlies power* yang menyimpan potensi mengarahkan opini politik dan jalannya demokrasi di kedua benua tersebut. Peran masjid bukan hanya pada konteks agama dan kepercayaan tapi juga bisa menjadi penentu kebijakan politik pada skala tertentu.
6. Cohen, Melanie Paige (2006) dalam disertasinya di University of Maryland yang berjudul *Public Sector Strategic Planning: Is it really Planning or is it really strategy or is it neither or both?*. Disertasi ini berpusat pada perencanaan strategis di sektor publik dan berfokus pada lembaga-lembaga tingkat Departemen Kabinet pemerintah federal (hanya sipil). Kesimpulan dari disertasinya, Cohen mendukung teori sebelumnya bahwa perencanaan



strategis sektor publik adalah murni perencanaan. Adapun yang membedakan dengan perencanaan di manajemen organisasi privat adalah tentang strategi, pengembangan strategi pada organisasi sektor publik sangat bergantung pada perspektif politik saat ini, karena organisasi publik masih terikat dengan administrasi birokrasi.

7. Amig, Bahrul (2016) dalam judul Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Desa Menuju Kemandirian dalam Penyediaan Layanan Administratif dan Infrastruktur Komunitas Perkotaan. Penelitian ini membahas tentang kondisi pasca pemberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa. Dalam temuan penelitiannya, Amig menyatakan bahwa banyak desa yang belum siap mengakselerasi kebijakan baru itu. Tujuan mulia untuk pembangunan desa, terhambat karena pada pelaksanaannya, kapasitas kelembagaan desa itu sendiri belum memadai, sehingga perlu dilakukan upaya-upaya pengembangan kapasitas pemerintah desa. Penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis *Nine Step Process McNabb* ini menghasilkan preposisi “Jika pengembangan kapasitas pemerintah desa dapat ditingkatkan melalui peningkatan kapasitas struktur, kerangka regulasi, manajemen dan pelayanan publik serta aparatur pemerintah desa, maka akan tercapai kemandirian pemerintah desa”.

8. Siahaan, Maruli (2014) dalam judul Pengembangan Kapasitas Kepolisian dalam Penanggulangan Pencemaran Lingkungan di Kabupaten Mojokerto. Pembangunan kapasitas merupakan cara yang bisa digunakan untuk menghadapi perubahan sesuai dengan tuntutan zaman. Strategi dalam pengembangan kapasitas bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan responsivitas dari kinerja lembaga. Pembangunan kapasitas yang digunakan



dalam penelitian Siahaan menggunakan dimensi Grindle yaitu

Pengembangan SDM, Penguatan Organisasi dan Reformasi Kelembagaan.

Pengembangan SDM difokuskan pada ketersediaan tenaga profesional dan

teknis, dengan aktivitas rekrutmen dan pelatihan anggota penyidik kepolisian.

Penguatan organisasi difokuskan pada sistem manajemen, dengan aktivitas

pemanfaatan personil, aspek manajerial dan jaringan kerjasama (*networking*).

Reformasi kelembagaan difokuskan pada aktivitas pelembagaan visi, misi,

rezim kebijakan. Penelitian ini menghasilkan premis yaitu "Kasus-kasus

(dalam penelitian ini yaitu pencemaran lingkungan) dapat diatasi jika

organisasi kepolisian dipekuat dengan penambahan jumlah organisasi baru

Satreskrimsus"

9. Haryono, Bambang Santoso (2011) dalam disertasi berjudul "Pembangunan

Kapasitas Pemerintahan Daerah dalam Menyelenggarakan Urusan

Kesehatan di Kota Malang" mengemukakan bahwa pembangunan kapasitas

merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam

strategi meningkatkan *efficiency*, *effectiveness* dan *responsiveness* kinerja

organisasi. Penelitian ini menggunakan dimensi pembangunan kapasitas

Grindle, meliputi pengembangan SDM, penguatan organisasi dan reformasi

kelembagaan. Pengembangan SDM meliputi rekrutmen dan pelatihan,

penguatan organisasi meliputi aspek manajerial, pemanfaatan personil dan

jejaring kerjasama. Reformasi kelembagaan meliputi pelembagaan visi dan

misi serta perubahan kebijakan. Hasilnya, pembangunan kapasitas

pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan kesejatan didukung

oleh beberapa faktor antara lain: integritas para pegawai, kepemimpinan dan

partisipasi masyarakat. Sementara faktor penghambatnya adalah



inkonsistensi dalam kebijakan alokasi anggaran bidang kesehatan dan kurangnya SDM

10. Winoto, Suhartono (2015). Analisis Perencanaan Strategis Program

Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Kediri). Pemberdayaan dalam penelitian ini

dihubungkan pada konsep peningkatan kesejahteraan masyarakat, di Kota Kediri upaya ini diberi nama PRODAMAS, Program Pemberdayaan

Masyarakat. Penelitian ini menganalisa proses perencanaan strategis pada program tersebut dengan harapan apa yang menjadi cita-cita program dapat

terwujud. Arah penulisan ini lebih diarahkan pada perencanaan model *procedural* (Faludi, 1973) yaitu menekankan pada sisi proses atau tahapan

perencanaan. Proses perencanaan dimaksud difokuskan pada proses/tahapan dan peran stakeholder dalam proses perencanaan.

Sementara, kelembagaan digunakan sebagai analisis salah satu strategi untuk mendukung keberhasilan PRODAMAS.



Tabel 2.1 Tinjauan Penelitian Terdahulu

No.	Judul Penelitian>Nama Peneliti/Tahun	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian ini
1.	M. Malik, Marpuah, dan Farida (2013). "Transformasi Sosial Masjid dalam Pusaran".	Pemberdayaan yang berkembang dalam suatu masjid terkait dengan lingkungan jamaah dan pengelolanya. Penelitian ini melibatkan 8 model pemberdayaan dari 8 masjid di wilayah Indonesia Barat. Tulisan ini menemukan variasi fungsi masjid: Masjid Salman-Bandung, Masjid Raya Mujahidin-Bandung, Masjid Agung Tanjungpandan-Babel, Masjid Agung-Batam, Masjid Al-Musabbihin-Medan, Masjid Raya Baiturrahman-Aceh, Masjid Baitullah-Palembang, Masjid Taqwa-Bandar Lampung. Memiliki dimensi pemberdayaannya sendiri-sendiri, dan kembali pada tesis awal, pemberdayaan yang berkembang dalam satu masjid dipengaruhi oleh keterampilan pengelola, dan keaktifan jamaah.	Penelitian ini tidak berbicara tentang masjid sebagai individu atau pranata dalam sebuah komunitas. Penelitian ini ingin mengkaji pemberdayaan masjid dari sisi pemerintah dengan kewajiban memberikan pelayanan publik di bidang layanan rumah ibadah.
2.	Kamal, Fachrudin dan Ishom dalam Nyoman (2015). "Memberdayakan Rumah Ibadat Memberdayakan Umat"	Penelitian ini mengkaji pemberdayaan rumah ibadah secara lebih luas (selain masjid). Hasilnya, masing-masing jenis rumah ibadah memiliki potensi pemberdayaan, hanya saja potensi demikian dibatasi oleh syariat agama masing-masing. Rumah ibadah, apapun jenisnya, menyimpan modal sosial yang jika diberdayakan akan berdampak langsung untuk memenuhi dan meningkatkan kualitas hidup. Penelitian ini mengkaji pola-pola pemberdayaan masjid (Surabaya dan Banjarmasin), gereja (Medan, Yogyakarta, Papua), pura (Denpasar), vihara (Semarang).	Penelitian terdahulu "mendekati" fenomena dengan menggunakan teori modal sosial. Penelitian ini mengkaji dari sudut pandang administrasi publik. Penelitian terdahulu (masih) mengkaji rumah ibadah secara individual, belum merangkai kajian potensi pemberdayaan sebagai sebuah kekuatan (<i>unifying factor</i>).
3.	Tian Kuo, Cheng, 2013. "State-Religion Relations in Taiwan: From Statism and Separatism to Check and Balances"	Penelitian ini mengkaji tentang posisi negara dan agama. Hasilnya, Negara Taiwan, pernah mengalami fase pemisahan, keterlibatan, hingga saat ini sinergi. Mengingat pembatasan scope studi ini, teori negara dari perspektif politik dan ekonomi hanya digunakan sebagai kerangka untuk menjelaskan fenomena, tidak sampai kepada analisis apalagi <i>theory-testing</i> . Pada intinya penelitian ini ingin menyampaikan kepada kita bahwa di Taiwan, intervensi pemerintah kepada agama berada dalam kondisi <i>check and balance</i> , yaitu <i>perannya tidak kentara</i> , namun dapat menjadi "wasit" wasit atas diskriminasi agama, fanatisme, <i>overstep religious people to democratic values</i> , dan menjunjung pluralisme.	Penelitian terdahulu mengkaji sejarah ikatan negara dan agama. Di Indonesia, yang telah mendeklarasikan pengakuan terhadap agama oleh pemerintah maka penelitian ini mengkaji upaya selanjutnya bagaimana bentuk intervensi negara (pemerintah) dapat terhadap layanan keagamaan dalam bentuk kebijakan terhadap rumah ibadah. Bagaimana konsep pemberdayaan versi pemerintah. Pendapat dari para pakar kebijakan dan tokoh agama sangat dominan dalam penelitian ini,
4.	Ghani, Abdullah Abdul (2017). "Leadership and Mosque Performance in Rural and Urban Areas of Peninsular"	Fokus penelitian ini adalah masjid, yaitu tentang hubungan antara sikap imam (religiosity behavior), kepemimpinan imam, motivasi dalam memimpin dengan performa masjid. Penelitian ini melibatkan sampling 250 masjid di Malaysia. <i>Mosque performance</i> diukur dari 3 indikator kehadiran (<i>mosque attendance</i>), kas masjid (<i>the amount of fund raised</i>), dan asset masjid. <i>Imam</i>	Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah pada fokus kajian, penelitian terdahulu berfokus pada masjid secara individu, penelitian ini mengkaji masjid secara kelompok.



No.	Judul Penelitian/Nama Peneliti/Tahun	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian Terhadap dengan Penelitian ini
	<i>Malaysia</i>	<i>religiosity behavior</i> diukur dari 1 indikator saja yaitu rutinitas aktivitas religi dari Imam tersebut. Motivation to lead diukur dari 3 dimensi, afektif <i>identity, non-calculative, dan social normative</i> . Salah satu hasil penelitian adalah: <i>Imam's religious leadership behavior</i> mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap keseluruhan performa masjid.	
5	Dana, Karan, Matt Barreto, and Kassra Oskooii, (2011). <i>"Mosque as American Institutions: Mosque Attendance, Religiosity, and Integration into the Political System among American Muslims"</i> .	Dihitung sejak tragedi 9/11 dan kontroversi Masjid Park51, loyalitas dan patriotisme muslim amerika banyak diteliti. Muslim yang tinggal di amerika dicurigai mempunyai ikatan yang potensial dengan terorisme, termasuk peran masjid dan kegiatan-kegiatan islami/komunitas-komunitas. Trauma ini malam memicu radikalisme dan anti amerika. Namun, dugaan ini dibantah sendiri dengan aktivitas penelitian. Hasil survey Muslim American Public Opinion (MAPOS) dengan sampel 1410 muslim amerika menyatakan bahwa masjid memiliki peran yang penting sebagai indikator intergrasi sosial dan politik kaum muslim amerika. Penelitian ini juga menemukan bahwa muslim yang taat, adalah muslim yang mendukung demokrasi melalui partisipasi politik.	Nuansa politik sangat kental dalam perspektif yang digunakan dalam penelitian Dana. Penelitian ini menggunakan perspektif administrasi publik sebagai administrasi publik. Menyelenggarakan layanan publik dalam organisasi publik memang tidak dapat dipisahkan dari intensi politik. Dengan konstrain tersebut maka perlu adanya "strategi" untuk mensiasati pressure politik dalam pelaksanaan kebijakan publik dari tahap formulasi, implementasi, monev, dan re-formulasi.
6	Cohen, Melanie Paige (2006). <i>Public Sector Strategic Planning: is it really planning or is it really strategy or is it neither or both.</i>	Disertasi ini memfokuskan diri pada perencanaan strategis di sektor publik, khususnya di lembaga-lembaga tingkat departemen (hanya sipil). Cohen bermaksud meneliti perbedaan antara perencanaan dan strategi (khusus organisasi publik). Hasilnya strategi digambarkan sebagai perencanaan jangka panjang dan perencanaan sebagai jangka pendeknya. Perencanaan digambarkan sebagai proses yang berorientasi pada tindakan, kegiatan.	Penelitian Cohen, termasuk grounded research yang mencari teori baru tentang perencanaan dan strategi di sektor publik. Sementara penelitian ini adalah penelitian terapan yaitu menerapkan teori-teori perencanaan strategis dan manajemen strategis pada fokus penelitian yang telah ditetapkan yaitu sebuah program pemerintah di bidang penyelenggaraan layanan publik berupa rumah ibadah.
7	Amig, Bahrul M, (2016). "Pengembangan Kapasitas Pemerintah Desa Menuju Kemandirian dalam Penyediaan Layanan Administratif dan Infrastruktur Komunitas Perkotaan"	Strategi meningkatkan kapasitas struktur dan kapasitas regulasi yang ada di desa; mengisi semua formasi jabatan struktural yang ada pada kelembagaan pemerintahan desa, meningkatkan kapasitas individu aparat desa, standarisasi terhadap prosedur layanan serta memperbiki pola komunikasi administrasi dan komunikasi pembangunan merupakan usaha yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kapasitas struktur dan kapasitas regulasi yang ada di desa. Diharapkan setelah kapasitas struktur dapat ditingkatkan maka pelayanan kepada masyarakat dapat dilaksanakan dengan optimal.	Penelitian dahulu membahas permasalahan kelembagaan dalam scope pemerintahan Desa. Masalah terjadi saat pemerintahan Desa tidak "capable" dalam memberikan pelayanan bagi warga. Satu tema dengan penelitian ini yaitu Kemenag dianggap belum bisa memberikan pelayanan terbaik bagi masjid dan umat. Hal ini disebabkan oleh pengelolaan masjid yang belum melembaga.



No.	Judul Penelitian>Nama Peneliti/Tahun	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian ini
8	Siahaan, Maruli, 2014. "Pengembangan Kapasitas Kepolisian dalam Penanggulangan Pencemaran Lingkungan di Kab. Mojokerto"	Penelitian ini menghasilkan model rekomendasi pembangunan kapasitas kepolisian di Kab. Mojokerto untuk pengendalian pencemaran lingkungan dengan model sebagai berikut: harus ada peningkatan dari unit yang berada di bawah satreskrim ditingkatkan menjadi satreskrimsus diseluruh Polsek di seluruh Indonesia. Peningkatan status ini dilakukan agar penanganan pencemaran lingkungan menjadi tertangani (selama di unit, terlalu kecil, sumber daya terbatas).	Penelitian Maruli menganalisis pembangunan kapasitas kelembagaan dari 9 elemen indrajid, 2002: penentuan visi misi lembaga, pengembangan sistem kebijakan publik, perbaikan struktur organisasi, perbaikan kemampuan manajerial pemimpin, pengembangan SAKIP AKIP, perbaikan budaya organisasi, pengembangan SDM organisasi/lembaga. Pengembangan sistem jaringan-jaringan (<i>networking</i>).
9	Haryono, Bambang Santoso (2011) Pembangunan Kapasitas Pemerintahan Daerah dalam Menyelenggarakan Urusan Kesehatan di Kota Malang	Penelitian ini menghasilkan preposisi bahwa pembangunan kapasitas pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan kesehatan yang memperhatikan pengembangan SDM, penguatan organisasi, dan reformasi kelembagaan serta didukung oleh anggaran yang memadai, kepemimpinan, integritas dan partisipasi yang tinggi akan berdampak terhadap peningkatan kinerja pemerintah daerah	Penelitian Haryono memfokuskan pada pembangunan kapasitas kelembagaan dengan dimensi SDM, Penguatan organisasi pengembangan dan reformasi kelembagaan. Sementara penelitian ini memfokuskan pada pembangunan kelembagaan dengan menganalisis unsur-unsur dan kaitan dalam kelembagaan.
10	Winoto, Suhartono (2015)	Penelitian Winoto menghasilkan tesis sebagai berikut: 1. Pemikiran pemimpin daerah yang visioner dan mampu memahami kondisi internal dan eksternal organisasi akan efektif meningkatkan kualitas substansi program; 2. Terdapat dua strategi dalam melaksanakan program PRODAMAS, yaitu strategi pemberdayaan dan strategi kelembagaan.	Pola-pola kelembagaan dalam penelitian ini lebih kepada kerjasama dalam melaksanakan program, seperti: pola kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat, membuka kerjasama inter-SKPD dan meningkatkan peran/tusi dari SKPD. Penelitian ini tidak menganalisis kelembagaan sebagai unsur dan kaitan dalam program PRODAMAS nya.



2.2 Administrasi Pembangunan dan Administrasi Publik

2.2.1 Dinamika Perkembangan Ilmu Administrasi Publik

Sejak jaman dulu sebenarnya administrasi publik sudah berperan dan diterapkan dalam kehidupan manusia sehari-hari. Semua pekerjaan yang kompleks sifatnya apalagi melibatkan publik dalam suatu pembagian kerja secara horizontal dan vertikal dengan teknik dan metode tertentu pasti menggunakan sistem administrasi atau manajemen yang kompleks. Administrasi publik memiliki 6 dimensi: Kebijakan, Manajemen, Struktur Organisasi, Etika, Lingkungan, dan Kinerja (Keban, 2012). Oleh sebab itu, cukup beralasan kalau disiplin ilmu administrasi publik merupakan disiplin ilmu yang sangat tua, karena keenam dimensi tersebut sudah ada sejak manusia diciptakan.

Dalam perkembangannya, ilmu administrasi publik mengalami perkembangan paradigma. Perkembangan paradigma ini dipengaruhi oleh model pemikiran, peralatan analisis, arah perhatian dan metodologi tentu saja dengan tahapan-tahapan dan batasan yang jelas. Robert T. Golembiewski (1972) dalam Haryono (2012:27), menyatakan bahwa paradigma-paradigma administrasi publik dapat dipelajari melalui fokus lokusnya. Fokus mendiskusikan tentang "what the field" sementara lokus mendiskusikan tentang "where of the fields". Nicholas Henry (1995) dalam Haryono (2012:27) mengungkapkan adanya lima paradigma dalam administrasi publik sebagaimana berikut.

Pertama, paradigma dikotomi politik dan administrasi (1900-1926).

Paradigma ini membuat debarkasi yang tegas antara fungsi pokok pemerintahan yaitu politik berkaitan dengan pembuatan kebijakan atau melahirkan keinginan negara sementara administrasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Kedua, paradigma prinsip-prinsip administrasi (1926-1937). Paradigma ini



sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor.

Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi, terkenal dengan akronim POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing,*

Coordinating, Reporting dan Budgeting). **Ketiga**, paradigma administrasi publik sebagai ilmu politik (1980-1970). Paradigma ini melalui Morsten-Marx seorang

editor buku "*Elements of Public Administration*" menyanggah paradigma pertama bahwa tidak mungkin administrasi dipisahkan dari politik. Paradigma ini

menganggap administrasi publik adalah bagian dari ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan dan fokusnya adalah prinsip-prinsip administrasi

yang kadangkala fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip tersebut juga mengandung banyak kelemahan. **Keempat**, paradigma administrasi publik

sebagai ilmu administrasi (1956-1970). Dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer dikembangkan disini dan diasumsikan dapat

diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis saja melainkan dalam administrasi publik. Paradigma ini membuat lokus administrasi publik menjadi kabur. Karena

prinsip-prinsip manajemen yang populer tadi termasuk perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti analisa sistem

operation research, ekonometrik dan metode kuantitatif juga digunakan dalam lokus organisasi bisnis. **Kelima**, paradigma administrasi publik sebagai

administrasi publik seperti saat ini. Dimulai sejak 1970, paradigma ini terus mengarahkan para sarjana administrasi publik pada lokus dan fokus bahwa

administrasi publik adalah penerapan teori-teori administrasi publik meliputi teori organisasi teori manajemen, kebijakan publik yang diterapkan pada lokus

masalah-masalah dan kepentingan publik.



Berbagai paradigma di atas hanya mencapai batas waktu akhir tahun 1960 atau awal tahun 1970. Sepuluh tahun kemudian yaitu tahun 1983 terdapat paradigma baru disampaikan oleh Garson dan Overman, 1991 sebagaimana dikutip dalam Keban, (2014:35) disingkat dengan nama PAFHRIER (*Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information dan External Relation*) dan kemudian menjadi pusat perhatian manajemen publik.

Tabel 2.2 Perkembangan Paradigma Administrasi Modern

Tahun Tokoh	Paradigma	Konten dan Konteks	
Garson dan Overman, 1991	PAFHRIER	Menekankan Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information dan External Relation sebagai pusat perhatian manajemen sektor publik.	
Barzelay, 1992 dan Armajani, 1997	Post-Bureaucratic Paradigm	<p>Birokratik</p> <p>Menekankan pada kepentingan publik, efisiensi, administrasi dan kontrol.</p> <p>Mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur.</p> <p>Menilai biaya, menekankan tanggungjawab (<i>responsibility</i>)</p> <p>Mengutamakan pada ketaatan pada aturan dan prosedur.</p> <p>Mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi.</p>	<p>Post-Birokratik</p> <p>Menekankan pada hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, keterkaitan terhadap norma.</p> <p>Mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir (<i>outcome</i>).</p> <p>Menekankan pemberian nilai pada masyarakat membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja.</p> <p>Mengutamakan pada pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah serta proses perbaikan yang berkesinambungan.</p> <p>Menekankan justru pemisahan antara pelayanan dan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisa hasil dan memperkaya umpan balik.</p>
Osborne dan Gaebler, 1992	<i>Re-Inventing Government</i>	"Government is not the solution to our problems but government is our problem". Berangkat dari kegelisahan ini melahirkan prinsip-prinsip <i>re-inventing government</i> yaitu: (1) <i>catalytic</i> , (2) <i>community-owned</i> , (3) <i>competitive</i> , (4) <i>mission-driven</i> , (5) <i>result-oriented</i> , (6) <i>customer-driven</i> , (7) <i>enterprising</i> , (8) <i>anticipatory</i> , (9) <i>decentralized</i> , (10) <i>market-oriented</i> .	
Hood, dalam Vigoda, 2003	<i>New Public Management</i>	Paradigma <i>Re-Inventing Government</i> di atas, telah melahirkan 7 doktrin NPM yang berorientasi pada efisiensi dalam pengukuran kinerja; penyederhanaan struktur (<i>downsizing</i>) tapi memperkaya fungsi; dan pelayanan publik.	
Denhardt dan Denhardt, 2003	<i>New Public Service</i>	Sebagai kritik atas paradigma NPM yang dianggap kurang berorientasi pada pelayanan publik. Menurut Denhardt dan Denhardt, 2003 administrasi publik harus memenuhi prinsip-prinsip: 1. Melayani warga negara bukan pelanggan; 2. Mengutamakan kepentingan publik;	



		3. Lebih menghargai kewarganegaraan daripada kewirausahaan; 4. Berfikir strategis dan bertindak demokratis; 5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan perkara mudah/ sederhana; 6. Melayani harus lebih diutamakan daripada mengendalikan; 7. Menghargai orang sebagai orang bukan produktivitasnya semata
Shabbir Cheema (2007)	<i>Governance</i>	menggambarkan perkembangan paradigma negara menjadi 4 fase: Traditional public administration; Public management; Governance
UNDP, 2007	<i>Good Governance</i>	9 Karakteristik Good Governance: Participation, Rule of Law, Transparency, Responsiveness, Consensus Orientation, Equity, Effectiveness and Efficiency, Accountability, dan Strategic Vision.

Sumber: Keban, 2012:35-36

2.2.2 Alur Pemikiran Administrasi Publik ke Arah Administrasi Pembangunan

Ide dan usaha mengembangkan prinsip-prinsip administrasi pembangunan mulai muncul pasca perang dunia II (1960-an) didorong oleh dua faktor utama: Pertama, kebutuhan dari negara-negara yang menang perang untuk membantu membangun kembali kondisi negara akibat kelelahan dalam perang. Kedua, adanya pengalaman negara-negara maju (pemenang perang-Amerika Serikat dan sekutunya) melalui program bantuan luar negeri (*marshall-plan*) yang berhasil di negara maju terutama berhasil membantu pembangunan di Eropa tapi hal yang sama (bantuan) tidak berhasil di negara-negara lain khususnya di negara-negara berkembang (Mindarti, 2007:146). Kegagalan ini kemudian dipelajari faktor-faktor penyebab kegagalannya lalu dikembangkan konsep dan kerangka teori pengembangan administrasi publik sehingga muncul empat kecenderungan dasar: Pertama, perhatian administrasi publik terhadap masalah-masalah pelaksanaan dan pencapaian tujuan pembangunan, termasuk perumusan kebijakan, substansi program, instrumen pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan itu sendiri, serta keterkaitannya dengan faktor lingkungan. Kedua, pemanfaatan pendekatan perilaku (*behavioral approach*) untuk menelaah sikap dan perilaku birokrasi dan hubungan antar manusia. Ketiga, penerapan pendekatan manajemen dalam administrasi publik



(*operational research*, ekonometrik, analisa kuantitatif dan sebagainya).

Keempat, pengembangan studi komparatif yang memberi penekanan pada aspek ekologi sosial dan kultural (Dwijosusilo, 2003 dalam Mindarti, 2012:148).

Administrasi pembangunan sebagai sebuah bidang studi interdisipliner selanjutnya mempunyai dua fokus utama: Pertama, pembangunan atau pengembangan administrasi (*the development of administration*), yaitu mengembangkan kapasitas institusi organisasi dan penyempurnaan manajemen.

Kedua, pengadministrasian pembangunan (*the administration of development*), yaitu peningkatan kemampuan untuk membentuk dan mengimplementasikan kebijakan program-program pembangunan di semua sektor.

2.2.3 Pembangunan Lembaga dalam Tinjauan Administrasi Pembangunan

Alur pemikiran administrasi pembangunan kemudian berkembang ke dalam empat aras atau alur: Pertama, aras pembaharuan administratif (*administrative reform*) yang berpendapat bahwa pada dasarnya *administrative reform* adalah penggunaan prinsip-prinsip administrasi publik dengan memperhatikan berbagai konteks administrasi dan kondisi lingkungan yang dapat mempengaruhi kemampuan untuk melaksanakan pembangunan. Kedua, aras pembangunan institusi (*institutional building*) Esman (1972) sebagaimana dikutip dalam Haryono (2012:34) mengemukakan, "*institution building is a perspective on planned and guided changes. In norms, in behaviour pattern, in individual and group relationship, in new perspeception of goals as well as means*".

Jika kerangka sistem dalam administrasi pembangunan dipandang sebagai pendekatan makro maka pendekatan sistem dalam pembinaan institusi dapat dipandang sebagai pendekatan mikro dalam rangka mempelajari kegiatan



pembangunan. Ketiga, adalah aras studi kebijakan (*policy studies*) dengan tekanan pada analisa dan pembuatan kebijakan. Keempat, aras implementasi yang oleh Gabriel Iglesias (1976) "*the capacity of administrative systems to implement had been identified as a critical factor in the plan implementation process*".

Dengan demikian maka mengacu pada aras pemikiran administrasi pembangunan seperti telah dijelaskan di atas maka studi mengenai pembangunan kelembagaan (*institutional building*) termasuk dalam lingkup administrasi pembangunan, yaitu pada aras kedua.

2.3 Konsep Pembangunan Lembaga (Institutional Building)

1.3.1.1. Definisi Pembangunan

Salah satu konteks penting yang menentukan sosok administrasi pembangunan adalah tujuan pembangunan itu sendiri. Setiap tujuan pembangunan akan membutuhkan dukungan sistem administrasi publiknya tersendiri. Dengan demikian apabila tujuan pembangunan mengalami perubahan, maka akan mensyaratkan perlunya perubahan dalam sosok administrasi publik yang mendukungnya.

Pembangunan adalah sebuah konsep yang bersifat dinamis. Tujuan pembangunan juga selalu mengalami perubahan (pergeseran dari waktu ke waktu. Paling tidak hingga era sekarang telah terjadi tiga kali pergeseran yang fundamental dalam konsep pembangunan. Pertama, era sebelum 1970, tujuan pembangunan lebih berorientasi pada pembangunan ekonomi. Kedua, era tahun 1980-1990 tujuan pembangunan lebih banyak berorientasi pada pemenuhan kebutuhan pokok (*basic needs*) atau pemerataan (*equity*). Saat ini tujuan



pembangunan lebih banyak berorientasi pada sosok sistem administrasi publik yang dibutuhkan untuk mencapai masing-masing tujuan pembangunan tersebut (Sofjan Effendi, dalam Mindarti, 2012:151).

Pengertian pembangunan secara umum pada hakekatnya adalah proses perubahan yang terus menerus untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu. Para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam tentang pembangunan. Pembangunan dapat diartikan sebagai sebuah proses untuk melakukan perubahan (Riyadi dan Deddy Supriyadi, Bratakusumah, 2005). Pembangunan juga dapat dimengerti sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*) (Siagian, 1994).

Lebih sederhana, pembangunan diartikan sebagai suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana (Kartasasmita, 1994). pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan (Tikson, 2005).

Dapat disimpulkan bahwa proses pembangunan terjadi di semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro. Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (*progress*), pertumbuhan dan diversifikasi. Di antara gambaran positif tentang cita-cita pembangunan, pembangunan juga memiliki sisi kelam yang bentuknya bukan hanya kegagalan proses pembangunan itu sendiri mencapai tujuannya namun kesenjangan atau disparitas atau gap yang muncul akibat pembangunan terlalu berorientasi pada indikator ekonomi



bentuknya antara lain marginalisasi, eksploitasi, dan jurang kemiskinan. Untuk merespon adanya kesenjangan hasil pembangunan tersebut maka muncul paradigma pembangunan yang tidak sekedar bertumpu pada pertumbuhan namun juga pada pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya (*growth and equity*) dengan berorientasi pada pembangunan manusia (*human center development*).

Tujuan pembangunan yang berorientasi pada pengembangan kualitas manusia menekankan pada nilai-nilai pemberdayaan melalui *capacity building*, demokrasi, pengormatan terhadap HAM, peningkatan harga diri manusia, dan pelestarian lingkungan demi tercapainya keberlangsungan atau keberlanjutan (*sustainability*) dari pembangunan itu sendiri. Dan modal utama untuk mencapai hal tersebut adalah komitmen politik dan kreativitas dari seluruh pejabat politik dan birokrasi pemerintah. Peran utama birokrat lebih dituntut untuk mampu berfungsi sebagai fasilitator dan menciptakan kondisi yang semakin merangsang terjadinya proses pemberdayaan, partisipasi dan pendayagunaan aneka sumberdaya dan lingkungan. Konsep pemberdayaan masyarakat ini mencakup pengertian pembangunan masyarakat itu sendiri (*community development*) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community-based development*).

Tujuan pembangunan nasional pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan dan pedomannya (Kartasmita, 1996). Konsep pembangunan itu sendiri meliputi dua dimensi, fisik dan non-fisik yang demikian telah diatur dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU Nomor 25/2004). Dimensi fisik berkaitan dengan



strategi mewujudkan bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera serta dimensi non-fisik yaitu mewujudkan masyarakat Indonesia yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya dan beradab.

1.3.1.2. Definisi Institusi, Lembaga dan Organisasi

Secara sosiologis “lembaga” menunjuk kepada “pola-pola normatif” yang merumuskan cara-cara berperilaku atau hubungan sosial yang wajar, sah, atau yang diharapkan (direncanakan) (Landau dalam Esman, 1986:106). Dalam ilmu Administrasi dengan menambah unsur proses, lembaga diartikan sebagai “organisasi formal” yang mendorong dan atau mempertahankan perubahan.

Masjid dalam pengertian Masjid A, Masjid B, Masjid C dan seterusnya sejumlah 817.608 harus dilihat sebagai organisasi-organisasi, sementara kesatuan dari organisasi-organisasi tersebut adalah kelembagaan masjid itu sendiri. Lembaga dalam Bahasa Inggris disebut *Institution*. Richard Scott (2008) dalam bukunya “*Institutions and Organizations*” sebagaimana dikutip dalam Syahyuti (2013) menyebutkan perbedaan antara lembaga (*institution*) dan organisasi, “...*institutions are composed of cultured-cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning of social life*”. Bila perilaku manusia sehari-hari diarahkan, dibentuk dan dipengaruhi oleh norma, regulasi dan kultural kognitif yang berasal dari seorang aktor yang bernama organisasi, maka lembaga adalah pedoman, *guide*, penjaga, pembatas dari apapun yang dilakukan baik manusia sebagai organisasi maupun manusia yang terstruktur dalam organisasi tersebut.



Penterjemahan sebuah istilah atau kata dapat memunculkan bunyi yang berbeda tergantung dari sudut pandang mana tinjauannya. Peristilahan institusi, lembaga dan organisasi seringkali memungkinkan terjadinya perbedaan pengertian. Sebenarnya ada beberapa aspek perbedaan lembaga dan organisasi yang perlu diperhatikan agar terhindar dari kesalahpahaman. Beberapa di antaranya adalah sebagai berikut:

Tabel 2.3 Aspek Perbedaan Antara Organisasi dengan Lembaga

Aspek Pembeda	Organisasi	Lembaga
1 Fokus Utama Kajian	Fokus utama kajian yang dimiliki organisasi lebih bersifat struktural yang didukung dengan adanya pembagian peran serta kedudukan dan tanggung jawab masing-masing bagi setiap anggota organisasi. Pembagian peran tersebut dimaksudkan agar dapat mencapai tujuan organisasi bersama. Hal ini juga disebabkan karena organisasi pada dasarnya memang bersifat struktural, dimana biasanya juga terdapat hierarki kekuasaan.	lembaga memiliki fokus utama kajian yang lebih menitik beratkan pada perilaku atau pola perilaku masyarakat, yang didukung oleh adanya norma, nilai, dan berbagai macam aturan yang berkembang didalam masyarakat. Hal ini juga didukung dari terbentuknya suatu lembaga akibat dari adanya keharusan dalam memenuhi berbagai macam contoh peran sosial, dan membentuk atau mengatur pola perilaku individu yang dapat diterima oleh masyarakat. Kondisi tersebut juga dimaksudkan untuk dapat memelihara hubungan sosial antara masyarakat, agar tercapai suatu kehidupan masyarakat yang memiliki stabilitas keamanan serta tidak menimbulkan berbagai hambatan dalam berlangsungnya kehidupan bermasyarakat.
2 Recognition	Organisasi sendiri ada yang berdiri secara legal maupun ilegal, artinya ada yang telah diakui oleh berbagai pihak terkait maupun negara namun ada pula yang belum mendapatkan pengakuan. Bahkan untuk sebagian organisasi yang hadir dalam masyarakat hanya diakui sebatas satu pihak saja. Hal ini dapat disebabkan karena organisasi terbentuk oleh sekumpulan orang yang memiliki tujuan sama saja dan ingin mencapai tujuan tersebut bersama, oleh sebab itu pengakuannya di masyarakat tidak terlalu dipermasalahkan asalkan tujuan mereka dapat tercapai.	Lembaga dibentuk dan hadir di masyarakat biasanya lebih bersifat nasional dan diakui oleh negara atau bersifat legal. Hal ini didukung dengan adanya berbagai macam kaidah fundamental yang dimiliki oleh lembaga yang bersangkutan yang tidak dapat terpisahkan dari kehidupan masyarakat. Terlebih lagi banyak lembaga yang juga membentuk berbagai macam kegiatan dalam upaya membantu pembangunan bangsa dan negara.
3 Aturan dan Program yang	Organisasi memiliki aturan yang lebih tidak terlalu formal, ketat, atau bahkan mengikat, walaupun	lembaga yang memang pada dasarnya dibentuk dan bersifat legal atau diakui oleh negara maka pasti



	Berlaku	mungkin ada juga beberapa organisasi seperti organisasi yang lebih bersifat legal memberlakukan aturan-aturan yang ketat dan mengikat. Selain itu, program-program yang dibuat dan diberlakukan oleh suatu organisasi juga hanya untuk satu tempat atau satu lingkungan masyarakat saja.	memiliki aturan-aturan yang bersifat formal dan mengikat. Terlebih lagi, karena lembaga juga menyangkut atau berhubungan dengan pembentukan pola perilaku masyarakat yang berdasar pada nilai, keyakinan, dan norma yang ada. Selain itu, sebagian besar lembaga juga membentuk atau merencanakan program-program tertentu untuk membantu upaya membangun negara atau yang lebih kecil seperti membangun suatu daerah tertentu.
4	Proses Perubahan	Organisasi lebih bersifat statis dan visual, sehingga lebih menargetkan pada perubahan yang relatif lebih cepat. Perubahan yang terjadi di dalam organisasi juga lebih bersifat struktural, dimana juga akan berpengaruh terhadap perubahan peran dan tanggung jawab masing-masing anggota organisasi.	Lembaga memiliki sifat yang lebih abstrak dan dinamis, sehingga suatu lembaga akan membutuhkan proses perubahan yang relatif lebih lama dan bersifat kultural dibanding dengan organisasi yang lebih bersifat struktural. Namun demikian, suatu lembaga lebih bisa menyesuaikan diri dengan baik terhadap segala bentuk dorongan dan tekanan yang dihadapi.
5	Topik Kajian	Organisasi berada pada topik kajian struktur sosial	lembaga berada pada topik kajian proses sosial.

Sumber: Shamyuti (2011)

Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia (1997) kelembagaan didefinisikan sebagai suatu sistem badan sosial atau organisasi yang melakukan suatu usaha untuk mencapai tujuan tertentu. Pada umumnya Lembaga dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu lembaga formal dan lembaga non-formal.

Sugiyanto, 2002 dalam Haryono, 2012:80 membagi lembaga yang lahir di tengah masyarakat dalam proses perkembangannya menjadi beberapa tipe:

Tabel 2.4 Tipologi Lembaga dalam Masyarakat

Dilihat dari	Terbagi atas	Penjelasan
Sudut Perkembangannya	<i>Crescive institution</i> Lembaga primer	Tipe lembaga yang tumbuh dari adat istiadat. Misal: Lembaga perkawinan
	<i>Enacted institution</i>	Lembaga yang dibentuk dengan sengaja dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Misal: Lembaga pendidikan, lembaga perdagangan, semua ini berasal dari kebiasaan-kebiasaan yang diatur ke dalam lembaga-lembaga yang disahkan oleh pemerintah
Sudut nilai	<i>Basic institution</i>	Lembaga yang paling penting untuk memelihara dan mempertahankan tata tertib dalam masyarakat, seperti lembaga keluarga dan agama
	<i>Subsidiary institution</i>	Lembaga yang bersifat mendukung saja dan dianggap kurang penting
Sudut penerimaan masyarakat	<i>Approved institution</i>	Lembaga yang diterima masyarakat karena dirasa memberi manfaat dan keuntungan serta sangat dibutuhkan
	<i>Unapproved/ Unsanctioned</i>	Lembaga yang ditolak oleh masyarakat secara umum karena dianggap meresahkan dan merugikan masyarakat



	<i>institutions</i>	
Sudut penyebarannya	<i>General institutions</i>	Lembaga yang lahir atas dasar faktor penyebaran sehingga dikenal di seluruh dunia, seperti lembaga pemerintahan, lembaga perbankan
Fungsinya	<i>Restricted institutions</i>	Lembaga yang dikenal hanya terbatas pada suatu wilayah masyarakat atau negara tertentu. Misalnya: lembaga adat, lembaga keyakinan
	<i>Operative institutions</i>	Lembaga yang berfungsi untuk menghimpun pola-pola atau tatacara yang diperlukan untuk mencapai tujuan tertentu, misalnya: LSM, IMF
	<i>Regulative institutions</i>	Lembaga yang berfungsi mengawasi adat istiadat atau tata kelakuan yang tidak mutlak menjadi bagian dari lembaga tersebut

Sumber: Sugiyanto, 2002 dalam Haryono, 2012:80

Dalam banyak literatur teoritis, baik berbahasa Inggris maupun Indonesia, istilah “kelembagaan” (*social institution*) selalu disilangkan dengan “organisasi” (*social organization*). Kedua kata ini sering sekali menimbulkan perdebatan di antara para ahli. “*What constitutes an ‘institution’ is a subject of continuing debate among social scientist... The term institution and organization are commonly used interchangeably and this contributes to ambiguity and confusion*” (Norman Uphoff, 1986). Ada yang menterjemahkannya dengan istilah “pranata” namun ada pula yang menterjemahkan sebagai “bangunan sosial” (Soemardjan dan Soemardi, 1964 sebagaimana dikuti dalam Shamyuti, 2012).

Unsur kelembagaan yang dirangkum oleh Djogo dan Sirait (2000) adalah: institusi - yang merupakan landasan untuk membangun tingkah laku sosial masyarakat, norma – tingkah laku yang mengakar dalam masyarakat dan diterima secara luas untuk melayani tujuan bersama, peraturan atau penegakan hukum, aturan dalam masyarakat yang memfasilitasi koodinasi dan kerjasama dengan dukungan tingkah laku, hak dan kewajiban anggota, kode etik, kontrak, pasar, hak milik (*property rights* atau *tenureship*), organisasi, dan insentif untuk menghasilkan tingkah laku yang diinginkan.

Meskipun belum sepakat, namun dapat diyakini bahwa kelembagaan adalah *social form* ibarat organ-organ dalam tubuh manusia yang hidup dalam masyarakat. Kata “kelembagaan” (Koentjaraningrat, 1997) menunjuk kepada



sesuatu yang bersifat mantap (*established*) yang hidup (*constitued*) di dalam masyarakat. Suatu kelembagaan adalah suatu pemantapan perilaku (*ways*) yang hidup pada suatu kelompok orang. Ia merupakan sesuatu yang stabil, mantap, dan berpola; berfungsi untuk tujuan-tujuan tertentu dalam masyarakat; ditemukan dalam sistem sosial tradisional dan modern, atau bisa berbentuk tradisional dan modern; dan berfungsi untuk mengefisienkan kehidupan sosial.

Tiap kelembagaan memiliki tujuan tertentu, dan orang-orang yang terlibat di dalamnya memiliki pola perilaku tertentu serta nilai-nilai dan norma yang sudah disepakati yang sifatnya khas. Kelembagaan adalah kelompok-kelompok sosial yang menjalankan masyarakat. Tiap kelembagaan dibangun untuk satu fungsi tertentu. Karena itu kita mengenal kelembagaan pendidikan, kelembagaan-kelembagaan di bidang ekonomi, agama, dan lain-lain. Dunia selalu berisi kelembagaan-kelembagaan, dan semua manusia pasti masuk dalam satu atau lebih kelembagaan.

1.3.1.3. **Konsep Pembangunan Lembaga**

Pembangunan lembaga dapat dirumuskan sebagai perencanaan, penataan, dan bimbingan dari organisasi-organisasi baru atau yang disusun kembali yang: (a) mewujudkan perubahan-perubahan dalam nilai-nilai, fungsi, teknologi fisik dan atau sosial, (b) menetapkan, mengembangkan dan melindungi hubungan-hubungan normatif dan pola-pola tindakan yang baru, dan (c) memperoleh dukungan dan kelengkapan dalam lingkungan tersebut (Eaton, 1986:14).

Pembangunan lembaga merupakan perumusan teoritis tentang perencanaan perubahan melalui operasi-operasi organisatoris. Perubahan yang



dimaksud bisa bersifat mikro atau makro. Perubahan sistem mikro meliputi perencanaan, penataan dan pembinaan dari organisasi-organisasi baru ataupun yang disusun kembali yang menganjurkan dan mewujudkan perubahan-perubahan dalam nilai-nilai fungsi, teknologi-teknologi fisik dan atau sosial. Sementara itu, perubahan makro meliputi pendirian, perlindungan dan pemeliharaan dari hubungan-hubungan normatif dan pola tindakan dengan organisasi yang berkaitan (*linked-organization*) dalam sistem sosial yang lebih luas dan diperolnya penerimaan normatif dala lingkungannya (kelengkapan)

Dari tipe-tipe lembaga yang ada, lembaga yang terbentuk atau muncul di tengah-tengah masyarakat sangat tergantung pada masyarakat yang bersangkutan, baik menyangkut karakter masyarakat maupun pola interaksi dan kebutuhan masyarakat itu. Dalam hal lembaga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dari masyarakat sebagai konsekuensi pendiriannya, maka lembaga tersebut dapat dikatakan belum memenuhi kapasitasnya. Institutional capacity atau kapasitas lembaga sering dipertimbangkan sebagai konsep yang kabur, samar. Hal ini yang menimbulkan kesulitan untuk menentukan aspek-aspek yang paling penting dari kapasitas karena semua aspek tersebut terlihat sama pentingnya. Kondisi ini terjadi karena kapasitas lebih menunjukkan hubungan atau keterkaitan diantara aspek-aspek dari elemen yang terbagi-bagi. Aspek-aspek tersebut menggambarkan perbedaan tingkatan dari kapasitas yang saling bergantung dan perbedaan dari proses kebijakan yang saling berhubungan.

Konsep kapasitas kelembagaan telah berevolusi selama bertahun-tahun dan merupakan sasaran yang terus berubah dari fokus pada pengembangan dan penguatan individu, organisasi dan penyediaan teknik dan manajemen pelatihan guna mendukung perencanaan yang integral dan proses pembuatan keputusan



antar institusi. Fokus ini tengah berkembang lebih luas menyangkut juga pemberdayaan lingkungan sesuai dengan budaya, nilai dan relasi kekuasaan yang mempengaruhi. (Segnestam, dalam Willems sebagaimana dikutip oleh Haryono, 2012:83).

Dari uraian mengenai penguatan organisasi, dapat dikemukakan bahwa untuk memperkuat organisasi, sebuah organisasi seringkali melibatkan penyelesaian permasalahan yang berasal diluar organisasi itu sendiri. Beberapa pihak mungkin telah berpartisipasi dalam inisiatif membangun kapasitas tanpa merasa terkesan dengan tingkatan dimana organisasi melekat di dalam lingkungan mereka dan tingkatan dimana konteks yang lebih besar ini harus dipertimbangkan dalam menanggapi kapasitas mereka. Atas dasar ini, pembangunan kapasitas seringkali membutuhkan penyelesaian permasalahan reformasi institusi. Reformasi institusi berarti mengubah aturan permainan dimana organisasi dan individu berada, membuat keputusan dan melakukan aktivitas-aktivitas (North dalam Haryono, 2012).

Reformasi kelembagaan pada intinya menunjuk kepada pengembangan iklim dan budaya yang kondusif bagi penyelenggaraan program kapasitas personel dan kelembagaan menuju realisasi tujuan yang diinginkan. Reformasi kelembagaan menunjuk kepada dua aspek penting, yaitu aspek struktural dan aspek kultural. Keduanya harus dikelola sedemikian rupa dan menjadi aspek penting dan kondusif bagi program pembangunan kapasitas (penyelenggaraan peraturan atau kebijakan yang kondusif merupakan salah satu bagian penting dari reformasi kelembagaan ini).

Faktor-Faktor yang mempengaruhi pembangunan kapasitas ada lima menurut Soeprpto (2000) dalam Haryono (2012:88) yang pertama, komitmen



bersama dari seluruh aktor yang terlibat dalam sebuah organisasi. Kedua, Kepemimpinan, faktor kepemimpinan yang kondusif merupakan salah satu hal yang paling mendasar dalam mempengaruhi suksesti program pembangunan kelembagaan. Kepemimpinan dimaksud meliputi prinsip-prinsip keterbukaan, penerimaan terhadap ide-ide baru, kejujuran, perhatian, penghormatan terhadap harga diri (*dignity*). Ketiga, Partisipasi. Dalam kerangka implementasi konsep-konsep manajemen partisipatif, tuntutan akan partisipasi dari seluruh level manajemen merupakan hal yang harus dipenuhi. Partisipasi dari semua level akan menciptakan *sense of belonging* diantara para pegawai terhadap setiap program yang disusun oleh organisasi. Keempat, Inovasi. Inovasi yang berhasil merupakan kreasi dan implementasi dari proses, produk, layanan, dan metode pelayanan baru yang merupakan hasil pengembangan nyata dalam hal efisiensi, efektivitas, atau kualitas hasil. Inovasi menurut Mulgan dan Albury (2003) terbagi menjadi 3 jenis, inkremental, radikal dan transformatif. Inovasi terdiri dari dua bentuk inovasi terhadap produk dan inovasi terhadap proses.

1.3.1.4. Unsur-unsur Pembangunan Lembaga

Pembangunan lembaga mengusulkan penggunaan seperangkat konsep atau abstraksi logika, yang mengidentifikasi variabel-variabel organisatoris dalam suatu proses sosial yang kompleks, seperti kepemimpinan dan doktrin. Konsep-konsep tersebut merupakan kumpulan pengertian (nomenklatur) yang berfungsi bagi peneliti untuk menjelaskan pengamatan-pengamatannya. Seperangkat konsep PL memberikan peralatan yang praktis kepada perencana dengan tanggungjawab untuk membina perubahan melalui prosedur-prosedur



administratif. Termasuk ke dalam unsur pembangunan lembaga oleh Esman (1986) tergambar dalam diagram 2.1 berikut:



Gambar 2.1 Diagram Konsep Pembangunan Lembaga

Kelompok lembaga meliputi: (1) Kepemimpinan, menunjuk pada kelompok orang yang secara aktif berkecimpung dalam perumusan doktrin dan program dari lembaga tersebut dan yang mengarahkan operasi dan hubungan dengan lingkungan tersebut; (2) Doktrin, dirumuskan sebagai spesifikasi dari nilai, tujuan dan metode operasional yang mendasari tindakan sosial-sederetan tema yang memproyeksi, baik di dalam organisasi itu sendiri maupun dalam lingkungan eksterennya, seperangkat cita, citra dan harapan mengenai tujuan lembaga dan gaya tindakan; (3) Program, menunjuk pada tindakan tertentu yang berhubungan dengan pelaksanaan dari fungsi dan jasa yang merupakan keluaran dari lembaga tersebut. Program merupakan terjemahan dari doktrin ke dalam pola-pola tindakan nyata dan alokasi dari energi dan sumber-sumber daya lain dalam lembaga itu sendiri dan yang berhubungan dengan lingkungan eksternal; (4) Sumber-sumber daya, meliputi masukan keuangan, fisik, manusia, teknologi, dan penerangan dari lembaga tersebut. Maksud variabel ini adalah menjamin tersedianya sumber-sumber daya tersebut secara mantap dan andal; (5) Struktur intern, dirumuskan sebagai struktur dan proses yang diadakan untuk bekerjanya lembaga. Pembagian peranan dalam organisasi, pola-pola wewenang internal



dan sistem-sistem komunikasi, komitmen dari orang-orangnya pada doktrin dan program organisasi.

Kelompok kaitan meliputi: (1) Kaitan yang memungkinkan (*enabling*), yaitu kaitan dengan organisasi atau kelompok-kelompok sosial yang mengendalikan alokasi wewenang dan sumber-sumberdaya yang diperlukan oleh lembaga tersebut untuk berfungsi; (2) Kaitan fungsional, yaitu kaitan dengan organisasi yang menjalankan fungsi atau jasa yang merupakan pelengkap dalam arti produksi, yang menyediakan input dan menghasilkan output dari lembaga tersebut; (3) Kaitan normatif, yaitu kaitan dengan lembaga yang mencangkup norma dan nilai (positif maupun negatif) yang relevan bagi doktrin dan program dari lembaga tersebut; (4) Kaitan tersebar yaitu kaitan dengan unsur-unsur dalam masyarakat yang tidak dapat dengan jelas diidentifikasi oleh keanggotaan dalam organisasi formal.

2.4 Konsep Pemberdayaan

2.4.1 Definisi Pemberdayaan

Pemberdayaan menurut bahasa berasal dari kata daya yang berarti tenaga atau kekuatan. Pemberdayaan adalah upaya membangun sumber daya dengan mendorong, memotivasi dan meningkatkan kesadaran akan potensi yang dimiliki serta berupaya untuk mengembangkannya. (Mubyarto, 2000:263)

Istilah pemberdayaan adalah terjemahan dari istilah asing empowerment. Secara leksikal, pemberdayaan berarti penguatan. Secara teknis, istilah pemberdayaan dapat disamakan atau setidaknya diserupakan dengan istilah pengembangan. Bahkan dua istilah ini, dalam batas-batas tertentu bersifat interchangeable atau dapat dipertukarkan. Dalam pengertian lain, pemberdayaan



atau pengembangan adalah upaya memperluas horison pilihan bagi masyarakat.

(Machendrawati, 2001:30).

Menurut Gunawan Sumohadiningrat (1997:165), pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya yang dimiliki dengan mendorong, memberikan motivasi, dan meningkatkan kesadaran tentang potensi yang dimiliki mereka serta berupaya untuk mengembangkannya. Pemberdayaan adalah penyediaan sumber daya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan bagi masyarakat untuk meningkatkan kapasitas mereka sehingga mereka bisa menemukan masa depan mereka lebih baik.

Dengan memakai logika ini, dapat dikatakan bahwa masyarakat yang berdaya adalah yang dapat memilih dan mempunyai kesempatan untuk mengadakan pilihan-pilihan. Dengan paparan diatas, jelas bahwa proses pengembangan dan pemberdayaan pada akhirnya akan menyediakan sebuah ruang kepada masyarakat untuk mengadakan pilihan-pilihan. Sebab, manusia atau masyarakat yang dapat memajukan pilihan-pilihan dan dapat memilih dengan jelas adalah masyarakat yang punya kualitas.

Seperti telah dikemukakan dalam konsep pembangunan, upaya-upaya pembangunan selain menghasilkan suatu kondisi yang berubah juga menyisakan dampak kesejangan. Konsep pemberdayaan muncul untuk mengatasi dampak pembangunan tersebut. Konsep pemberdayaan ini mencakup pengertian pembangunan masyarakat itu sendiri (*community development*) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community-based development*).

Pertama-tama perlu diketahui dulu arti dan makna keberdayaan dan pemberdayaan masyarakat. Keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah



kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Suatu masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat secara fisik dan mental serta terdidik dan kuat serta inovatif tentu memiliki keberdayaan yang tinggi (Kartasasmita, 1997).

Namun selain nilai-nilai fisik di atas ada juga nilai-nilai intrinsik yang menjadi sumber keberdayaan, seperti nilai-nilai kekeluargaan, kegotongroyongan, kejuangan dan yang menjadi khas dalam masyarakat kita adalah nilai kebhinekaan. Keberdayaan masyarakat adalah unsur yang memungkinkan suatu masyarakat dapat bertahan (*survive*). Memberdayakan masyarakat adalah memampukan dan memandirikan masyarakat (Kartasasmita, 1997).

Pendekatan utama dalam konsep pemberdayaan adalah bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek pembangunan, tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunannya sendiri. Berdasarkan konsep tersebut maka pemberdayaan masyarakat harus mengikuti pendekatan sebagai berikut:

Pertama, upaya itu harus terarah (*targetted*). Ini yang secara populer disebut pemihakan atau ditujukan langsung kepada yang memerlukan, dengan program yang dirancang untuk mengatasi masalahnya dan sesuai dengan kebutuhannya. Kedua, program ini harus langsung mengikutsertakan atau bahkan dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi sasaran atau yang akan dibantu. Mengikutsertakan masyarakat yang akan dibantu bertujuan agar bantuan tersebut efektif karena sesuai dengan kehendak dan kemampuan serta kebutuhan mereka. Program ini harus juga dapat meningkatkan keberdayaan mereka dalam hal kemampuan merancang (*to plan*), melaksanakan (*to execute*),



mengelola (*to organized*), dan mempertanggungjawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya (*to be responsible*). Ketiga, harus menggunakan pendekatan kelompok. Menggunakan pendekatan kelompok menjadi penting.

2.4.2 Tahapan Proses Pemberdayaan

Sejarah dan proses pembangunan menunjukkan bahwa pembangunan bersifat multi dimensi dan tujuan pembangunan juga banyak. Upaya untuk mencapai suatu tujuan harus terkait satu dengan yang lainnya. Saat ini para ahli dan praktisi pembangunan memahami bahwa pertumbuhan saja tidak cukup tanpa upaya pemerataan. Sebaliknya pertumbuhan tetap diperlukan karena tanpa pertumbuhan akan terjadi kemandekan atau kemunduran. Upaya mencari cara pembangunan yang lebih baik yang bisa makin memenuhi berbagai tujuan dan sasarannya memang masih terus berlangsung baik di bidang ekonomi maupun administrasi.

Dalam upaya itu, strategi pembangunan harus diarahkan pada dua strategi yang Pertama, memberi peluang agar sektor dan masyarakat modern dapat tetap maju, karena kemajuannya di butuhkan untuk pembangunan bangsa secara keseluruhan. Disini termasuk peningkatan, efisiensi, produktivitas dan pengembangan serta penguasaan teknologi yang amat diperlukan untuk memperkuat daya saing. Kedua, adalah memberdayakan sektor ekonomi, intinya agar membantu rakyat agar lebih berdaya sehingga tidak hanya dapat meningkatkan kapasitas dan kemampuannya tetapi juga sekaligus meningkatkan kemampuan ekonomi bangsa (Kartasasmita, 1996:158). Gagasan kedua ini searah dengan gagasan pembangunan arus baru ekonomi berbasis umat yang ditawarkan oleh MUI kepada pemerintah.



Dalam kerangka pikiran itu, upaya memberdayakan masyarakat harus dilakukan melalui tiga proses: Pertama, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya karena, kalau demikian sudah pasti penuh. Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Penguatan ini meliputi langkah-langkah nyata dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya. Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan, serta akses kepada sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja dan pasar. Pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar baik fisik langsung maupun penyediaan lembaga-lembaga keuangan. Ketiga, memberdayakan mengandung pula arti melindungi (*protecting*). Pembangunan tidak harus menempuh cara-cara yang berbenturan, mengangkat yang lemah tidak harus melemahkan yang kuat (Amin, 2017). Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, karena kurang berdaya menghadapi yang kuat. Dalam rangka proteksi ini, aturan perundangan yang sangat jelas dan tegas melindungi golongan yang lemah sangat diperlukan. Dalam melakukan pemberdayaan, tetap harus mengikuti prinsip-prinsip manajemen pemberdayaan (Kartasasmita, 1996:160) yaitu perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian atau pengawasan.



Dalam konteks pekerjaan sosial, terdapat strategi pemberdayaan yang dapat dilakukan melalui tiga aras atau matra pemberdayaan (*empowerment setting*): mikro, mezzo, dan makro. 1. Aras Mikro. Pemberdayaan dilakukan terhadap klien secara individu melalui bimbingan, konseling, *stress management*, *crisis intervention*. Tujuan utamanya adalah membimbing atau melatih klien dalam menjalankan tugas - tugas kehidupannya. Model ini sering disebut sebagai Pendekatan yang Berpusat pada Tugas (*task centered approach*). 2. Aras Mezzo. Pemberdayaan dilakukan terhadap sekelompok klien. Pemberdayaan dilakukan dengan menggunakan kelompok sebagai media intervensi. Pendidikan dan pelatihan, dinamika kelompok, biasanya digunakan sebagai strategi dalam meningkatkan kesadaran, pengetahuan, ketrampilan dan sikap - sikap klien agar memiliki kemampuan memecahkan permasalahan yang dihadapinya. 3. Aras Makro. Pendekatan ini disebut juga sebagai Strategi Sistem Besar (*large-system strategy*), karena sasaran perubahan diarahkan pada sistem lingkungan yang lebih luas. Perumusan kebijakan, perencanaan sosial, kampanye, aksi sosial, *lobbying*, pengorganisasian masyarakat, manajemen konflik, adalah beberapa strategi dalam pendekatan ini. Strategi Sistem Besar memandang klien sebagai orang yang memiliki kompetensi untuk memahami situasi - situasi mereka sendiri, dan untuk memilih serta menentukan strategi yang tepat untuk bertindak (Suharto 2005).

Payne (1997) dalam Adi (2003), mengemukakan bahwa suatu proses pemberdayaan pada intinya ditujukan guna membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan ia lakukan yang terkait dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Hal ini dilakukan melalui peningkatan



kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang ia miliki, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya. Konsep pemberdayaan dalam wacana pembangunan masyarakat selalu dihubungkan dengan konsep mandiri, partisipasi, jaringan kerja, dan keadilan. Pada dasarnya, pemberdayaan dilakukan pada kekuatan tingkat individu dan sosial. Partisipasi merupakan komponen penting dalam pembangkitan kemandirian dan proses pemberdayaan. Sebaiknya, orang - orang harus terlibat dalam proses tersebut sehingga mereka dapat lebih memperhatikan hidupnya untuk memperoleh rasa percaya diri, memiliki harga diri dan pengetahuan untuk mengembangkan keahlian baru. Prosesnya dilakukan secara kumulatif sehingga semakin banyak keterampilan yang dimiliki seseorang, semakin baik kemampuan beradaptasinya.

Susiladiharti dalam Huraerah (2008:90) mengemukakan juga 5 tingkatan pemberdayaan sebagai berikut: (1) Tingkat pertama adalah terpenuhinya kebutuhan dasar (*basic needs*); (2) Tingkat kedua adalah penguasaan dan akses terhadap sistem dan sumber daya yang diperlukan; (3) Tingkat ketiga adalah dimilikinya kesadaran penuh akan berbagai potensi, kekuatan, dan kelemahan diri dan lingkungannya; (4) Tingkat keempat adalah kemampuan berpartisipasi secara aktif dalam berbagai kegiatan yang bermanfaat bagi lingkungan yang lebih luas; (5) Tingkat kelima adalah kemampuan untuk mengendalikan diri dan lingkungannya. Tingkat kelima dapat dilihat dari keikutsertaan dan dinamika masyarakat dalam mengevaluasi dan mengendalikan berbagai program dan kebijakan institusi dan pemerintahan.

Lima tingkatan pemberdayaan Sulistyani dilaksanakan melalui tiga tahapan: (1) Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas. Tahap



ini merupakan tahap persiapan dalam proses pemberdayaan masyarakat, dimana tercipta pra kondisi supaya dapat memfasilitasi berlangsungnya proses pemberdayaan yang efektif; (2) Tahap transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan, keterampilan wawasan terbuka dan memberikan ketrampilan dasar sehingga dapat mengambil peran dalam pembangunan. Pada tahap ini transformasi pengetahuan dan kecakapan ketrampilan berlangsung baik, penuh semangat, dan berjalan efektif jika tahap pertama telah terkondisi. Keterbukaan wawasan mulai nampak dan menguasai kecakapan ketrampilan dasar yang dibutuhkan. Tingkat partisipasi masyarakat masih rendah, yaitu sekedar pengikut atau objek pembangunan saja, belum mampu menjadi subjek dalam pembangunan; (3) Tahap peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan ketrampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk mengantarkan pada kemandirian. Kemandirian ini dapat berupa inovasi, kreasi oleh masyarakat. Dalam tahapan ini pemerintah hanya menjadi fasilitator karena masyarakat sudah dapat mandiri.

2.4.3 Konsep Masjid

Kata Masjid berasal dari kosakata bahasa Arab "sajada" akar katanya s-j-d yang berarti sujud atau menundukan kepala hingga dahi menyentuh tanah (Asep, 2010). Menurut Gazalba (1983:16), dari segi bahasa, kata "masjid" diambil dari akar kata "sajada-sujudan-yasjudan". Yang berarti patuh, taat dan tunduk dengan penuh hormat dan takzim. Selanjutnya, dia mengatakan, sajada artinya meletakkan dahi, kedua tangan, lutut, dan kaki ke bumi yang kemudian dinamai sujud menurut syariat, adalah bentuk lahiriah yang paling nyata dari



makna-makna di atas. Itulah sebabnya, bangunan yang dikhususkan untuk melaksanakan shalat dinamakan Masjid, yang artinya tempat bersujud.

Selanjutnya Mustafa (2007:28) mengatakan, bahwa masjid dalam pengertian sehari-hari adalah bangunan tempat shalat kaum muslimin, tetapi akar katanya mengandung makna tunduk dan patuh, maka hakikat masjid adalah tempat melakukan segala aktivitas yang mengandung kepatuhan kepada Allah semata. Dari definisi tersebut dalam duraikan bahwa Masjid bukan hanya sekedar tempat bersujud dan sarana penyucian serta bukan hanya bangunan tempat shalat saja, tetapi Masjid berarti tempat melaksanakan berbagai aktivitas manusia yang mencerminkan kepatuhan dan ketundukan kepada Allah, artinya Masjid merupakan tempat muslim bertolak sekaligus pelabuhan tempat bersuah.

Fungsi Masjid bila diklasifikasikan dapat dibagi menjadi fungsi primer dan fungsi sekunder. Fungsi primer adalah sebagai tempat pelaksanaan ibadah *mahdah* utamanya shalat lima waktu, shalat jumat, shalat hari raya (idul fitri dan idul adha). Sementara fungsi sekundernya adalah sebagai tempat pelaksanaan kegiatan yang bersifat muamalat, menyangkut interaksi sesama muslim di wilayah sekitar masjid khususnya (Rifa'i dan Fahrurrozi, 2005:46-50). Fungsi ekonomi, fungsi sosial, fungsi budaya merupakan bentuk-bentuk fungsi sekunder masjid. Fungsi Masjid demikian sangat fundamental dan strategis bagi kehidupan umat. Namun pada kenyataannya, belum semua pengelola Masjid melakukan optimalisasi fungsi-fungsi Masjid dengan baik fungsi primer maupun fungsi sekundernya. Hal tersebut tidak terlepas dari niat dan pemahaman para pengurus terhadap fungsi-fungsi yang disandang lembaga Masjid bagi perkembangan umat Islam.



“Rumah ibadah menjelma sebagai pranata sosial (*social institution*) dan juga pranata budaya (*cultural institution*) yang bersifat otonom jika ditimbang dari perspektif (secara teknis) sterilnya. Namun lebih dari itu, bahkan berbagai rumah ibadah tersebut secara sosial kultural dalam batas tertentu mampu mengambil peran transformatif ketika secara sosiologis terutama secara antropologis terbukti bahwa berbagai pengalaman religius dapat menjadi dasar bagi terbinanya suatu tatanan sosial (*social order*) yang khas dalam suatu masyarakat yang dilatarbelakangi oleh spiritualitas keagamaan”. (Durkheim, 2011)

Fungsi Masjid sebagaimana dikemukakan para ahli dapat ditarik pengertian yang mengandung makna sebagai lembaga yang memberi pelayanan terhadap semua yang menjadi kebutuhan umat. Multifungsi Masjid dapat diketahui dari berbagai aktivitas yang diprogram menjadi aktivitas kegiatan oleh para pengelolanya, seperti:

- a. Tempat kaum muslimin melaksanakan ibadah dan mendekatkan diri kepada Allah SWT;
- b. Tempat kaum muslimin melakukan pendekatan diri (*taqarrub*) kepada Allah melalui itikaf untuk menjaga keseimbangan jiwa dan raga daam mencapai keutamaan dan keutuhan pribadi (*taqwa*, *tawwakal*, dan *istiqamah*);
- c. Tempat bermusyawarah umat Islam menyelesaikan berbagai permasalahan yang timbul dalam masyarakat;
- d. Tempat berkonsultasi mengajukan kesulitan-kesulitan meminta bantuan dan pertolongan, tempat konsultasi kaum muslimin dalam mencari solusi masalah-masalah pribadi, keluarga, sosial, dan kehidupan;
- e. Tempat membina solidaritas sosial umat dalam meningkatkan kesejahteraan kehidupan, tempat membina keutuhan ikatan jamaah dan gotong royong untuk meningkatkan kesejahteraan bersama;
- f. Tempat pengajaran agama dan ilmu pengetahuan dalam rangka mencerdaskan umat, dengan majelis taklimnya, Masjid dapat berfungsi sebagai tempat belajar dan mengajar;
- g. Tempat membina dan mengembangkan kader-kader calon pemimpin umat;
- h. Tempat menghimpun dana, menyimpan dan membagikannya bagi pengembangan kesejahteraan hidup dan kehidupan umat; serta
- i. Tempat melaksanakan pengaturan sosial dan supervisi sosial. (Ayub, 1996 dan Syamsuri, 2002)

2.4.4 Konsep Pemberdayaan Masjid

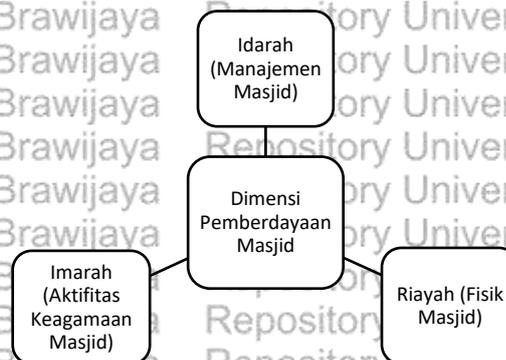
Istilah pemberdayaan masjid sebenarnya bukan istilah yang umum dipahami oleh masyarakat Indonesia yang lebih akrab dengan istilah



kemakmuran masjid sebagai nilai atau ukuran kemanfaatan masjid. Dalam kajian-kajian ilmiah tentang masjid juga terdapat banyak variasi untuk mengistilahkan masjid yang berdayaguna. Fatah (2010) dalam tulisan tentang manajemen pemberdayaan masjid menggunakan istilah “pemberdayaan”. Ayub, Muhsin dan Marjoned (1996) dalam pembahasan tentang manajemen masjid menggunakan istilah “kemakmuran”. Amiruddin (2001); Suherman (2012); Rukmana (2009) menggunakan istilah “optimalisasi” peran dan fungsi masjid.

Apapun istilah yang digunakan, ketiga pakar tersebut telah menjelaskan bahwa masjid adalah sebuah pranata sosial yang diakui di Indonesia yang memiliki potensi pemberdayaan masyarakat secara sosial, budaya dan ekonomi.

Bagi Kementerian Agama, Berdasarkan Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ. II/802 Tahun 2014 tentang Standar Pembinaan Manajemen Masjid, konsep pemberdayaan masjid meliputi tiga dimensi yaitu: Idarah, Imarah dan Riayah.



Gambar 2.2 Dimensi Pemberdayaan Masjid

Idarah, yaitu kegiatan pengelolaan yang menyangkut perencanaan, pengorganisasian, pengadministrasian, keuangan, pengawasan dan pelaporan; Imarah yaitu kegiatan memakmurkan Masjid seperti peribadatan, pendidikan, kegiatan sosial dan peringatan hari besar Islam; dan Ri'ayah yakni kegiatan



pemeliharaan bangunan, peralatan, lingkungan, kebersihan, keindahan dan keamanan Masjid termasuk penentuan arah kiblat.

Kemenag sendiri, sebagai *leading sector* pemberdayaan masjid, telah juga melakukan upaya-upaya untuk membuat masjid-masjid di seluruh Indonesia berada pada posisi optimal dengan label "Masjid Paripurna". Sejak tahun 2010, bertujuan untuk meningkatkan peran dan kapasitas rumah ibadah, Kemenag melakukan serangkaian kegiatan diantaranya memberikan bantuan pembangunan dan rehabilitasi masjid dan mushalla, bantuan pembangunan masjid dan mushalla pasca bencana dan memberikan bantuan operasional masjid agung dan masjid desa (jami). Perkembangan rumah ibadah yang begitu pesat khususnya masjid/musholla dari segi jumlah, juga dipandang oleh Kemenag menjadi bagian yang perlu dilakukan pembinaan secara terus menerus kepada para pengurus masjid dalam mengelola program dan kegiatan masjid, sehingga potensi masjid yang begitu besar dapat digali dan dikembangkan untuk kemajuan masyarakat Islam di masa yang akan datang. program yang dilaksanakan meliputi: Orientasi Manajemen pengelolaan Kemasjidan Modern; Orientasi Pembinaan Remaja Masjid dalam Peningkatan Fungsi Masjid; Orientasi Pemberdayaan Kemakmuran Masjid dan Orientasi Kepustakaan Bagi Pengurus Masjid.

2.5 Konsep Strategi

2.5.1 Definisi Strategi

Strategi adalah "rencana aksi" suatu perusahaan. Strategi mencerminkan kesadaran perusahaan mengenai bagaimana, kapan dan di mana ia harus bersaing menghadapi lawan dan dengan maksud dan tujuan untuk apa (Pearce



dan Robinson (1997: 20). Strategi menurut Morrisey (1995:45) adalah proses untuk menentukan arah yang harus dituju oleh perusahaan agar misinya tercapai dan sebagai daya dorong yang akan membantu perusahaan dalam menentukan produk, jasa, dan pasarnya di masa depan. Dalam menjalankan aktifitas operasional setiap hari di perusahaan, para pemimpin dan manajer puncak selalu merasa bingung dalam memilih dan menentukan strategi yang tepat karena keadaan yang terus menerus berubah.

2.5.2 Tipe Strategi

Untuk menetapkan strategi suatu sektor publik, pertama-tama kita perlu mengetahui apa saja model manajemen strategi yang ada, dan biasanya digunakan di sektor publik. Setidaknya ada sekitar 4 model strategi yang biasa dikenal, yaitu: (a) Model perencanaan klasik, (b) Model bisnis, (c) Model perencanaan strategi visioner, dan yang terakhir (d) Model manajemen strategi peramalan (Joyce, 1999).

Model perencanaan klasik menitik beratkan pada formalitas organisasi pemerintah untuk menyusun suatu rencana strategis yang akan diturunkan kepada unit-unit bisnis di bawahnya. Jenis model ini umumnya tidak berjalan dengan maksimal karena selain paradigma birokrat dan formalitas, unit organisasi dibawah belum tentu memiliki komitmen yang sama dengan unit induk.

Model bisnis menitik beratkan pada hubungan transaksi antara organisasi induk dan organisasi dibawahnya (purchase provider). Model lebih memberikan insentif bagi organisasi untuk melaksanakan strateginya dikarenakan adanya sifat transaksional yang biasanya berbentuk bonus.



Model perencanaan strategis visioner berorientasi pada pola pikir jangka panjang dimana manajer akan mencari aktivitas yang akan dilakukan dalam membawa organisasi dari kondisinya saat ini menuju masa depan yang diharapkan.

Model perencanaan strategi peramalan berfokus pada pengembangan area spesialisasi atau kapabilitas organisasi dan pengembangan relasi dan aliansi dengan organisasi lain dalam rangka memastikan pencapaian visi organisasi.

Bryson (2016:196) lebih suka menggunakan proses pengembangan strategi lima-bagian, dimana para perencana menjawab lima pertanyaan mengenai masing-masing isu strategis. Pendekatan ini sedikit diadaptasi dari pendekatan yang dikembangkan oleh *The Institute of Cultural Affairs*. Pertanyaan tersebut antara lain:

1. Alternatif praktis, "impian" atau "visi" apakah yang dapat kita usahakan untuk menyelesaikan isu strategis, mencapai sasaran, atau mewujudkan skenario ini?
2. Apa hambatan nya bagi perwujudan alternatif ini?
3. Usulan utama apa yang mungkin kita kejar untuk mencapai "impian" atau "visi" ini secara langsung, atau untuk mengatasi hambatan perwujudannya?
4. Dengan staf yang ada, tindakan utama apakah yang harus dilakukan dalam tahun berikutnya untuk mengimplementasikan usulan utama?
5. Langkah khusus apakah yang harus diambil dalam waktu enam bulan, untuk mengimplementasikan usulan utama dan siapa yang bertanggung jawab?

Model pembangunan di negara berkembang ditengarai oleh para ahli sangat lamban dalam mencapai tujuannya yakni memberantas kemiskinan



sebagaimana ditunjukkan model pembangunan “*community development*” dan model partisipasi rakyat (Korten, 1987). Hal ini karena model-model tersebut tidak diberi kesempatan kepada rakyat miskin untuk ikut dalam proses keputusan yang menyangkut pemilihan perencanaan dan kemudian program pembangunan. Dengan kata lain rakyat miskin atau kelompok rentan lainnya hanyalah objek pembangunan bukan subjek (Soetrisno, 1995).

Selanjutnya Schumacher sebagaimana dikutip Soetrisno (1995), menyatakan bahwa strategi yang paling tepat menolong kelompok tidak berdaya adalah “memberi kail ketimbang ikan” dengan demikian dapat mandiri. Schumacher sangat memberi tempat yang istimewa bagi kelompok organisasi publik non-profit (LSM/NGO) dalam proses pembangunan. Untuk melaksanakan strategi pemberdayaan masyarakat diperlukan suatu transformasi peranan pemerintah dari inisiator menjadi fasilitator. Perubahan paradigma baru ini ditetapkan dalam strategi pembangunan yang ditawarkan, antara lain:

1. Memperkuat, memperbaiki dan menciptakan kapasitas kelembagaan produksi, pendapatan dan pengeluaran;
2. Meningkatkan dan melibatkan peran masyarakat dalam perencanaan pembangunan;
3. Mendistribusikan hasil-hasil pembangunan dari, oleh, dan untuk masyarakat yang difasilitasi oleh pemerintah; dan
4. Meningkatkan pembangunan yang bertumpu pada kemampuan manusia (*capacity building*) yang ditumbuhkembangkan oleh masyarakat melalui strategi pemberdayaan.

Suryono (2010) menawarkan 4 strategi dalam pemberdayaan masyarakat:
a. memberdayakan masyarakat dengan mensosialisasikan peran masyarakat



sebagai subjek; b. mendayagunakan mekanisme penyelenggaraan pembangunan/pemberdayaan masyarakat secara lebih aspiratif, demokratis, efektif dan efisien; c. mobilisasi sumberdaya manusia sebagai tenaga, pikiran dan kemampuan sesuai dengan profesionalismenya; d. memaksimalkan peran pemerintah dalam memfasilitasi dan mengatur pelaksanaannya guna kelancaran penyelenggaraan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

2.5.3 Log Frame Analysis

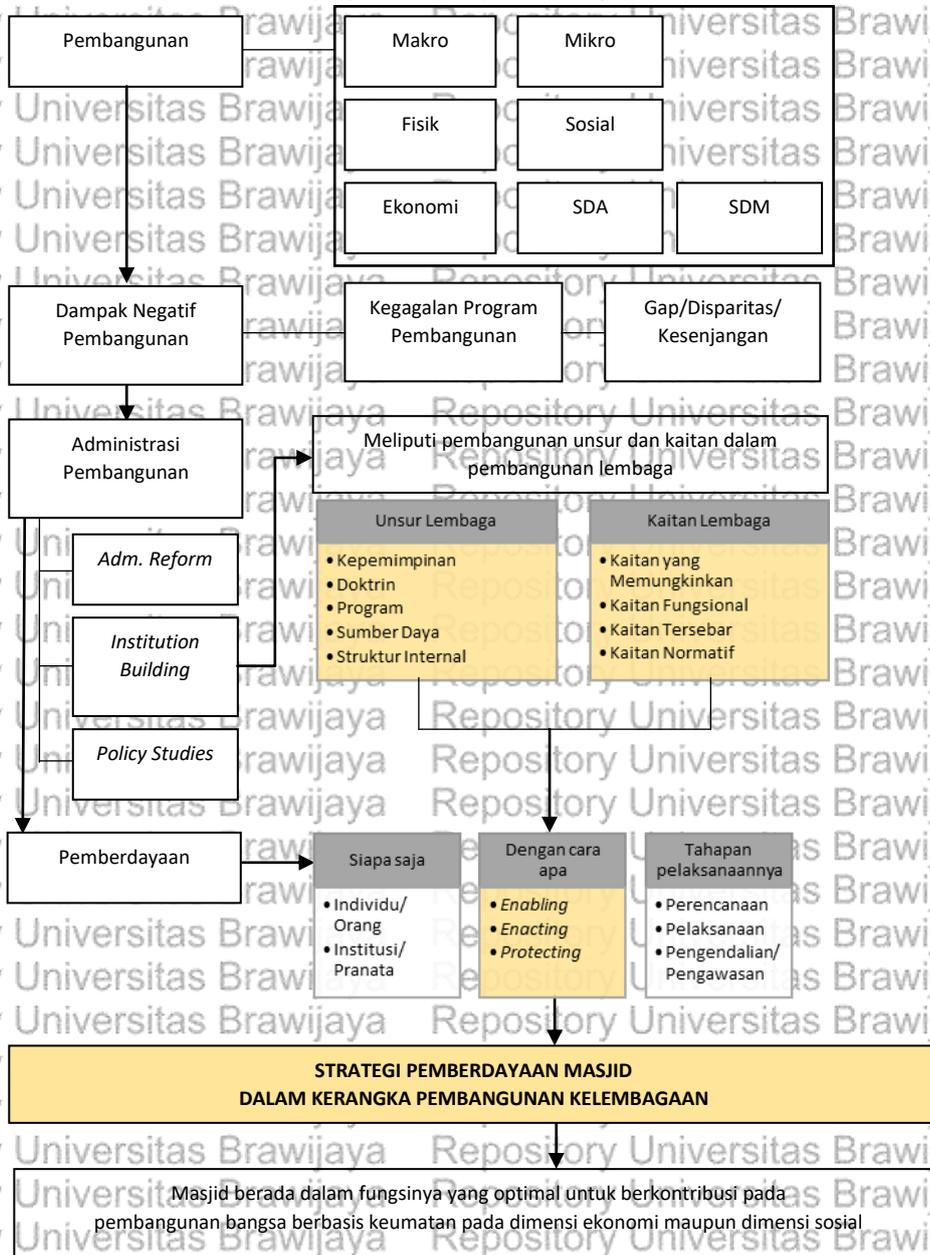
Model perencanaan strategis yang akan digunakan pada penelitian ini adalah *Logic Model*. *Logic Model* merupakan cara logis untuk membuat perencanaan yang mudah dievaluasi dan logis. *Logic Model* memberikan gambaran atas suatu program, yang berbentuk grafik dan tulisan yang menunjukkan hubungan antara berbagai aktivitas dalam suatu program dengan hasil dan outcome yang akan dicapai. *Logic Model* dapat didefinisikan sebagai alat atau kerangka konsep yang membantu mengidentifikasi suatu program melalui perencanaan dengan analisis atas sumber daya (*resources*), proses dan aktivitas yang akan dilakukan (*activities*), *Outputs* yang ingin dicapai, orang yang menjadi sasaran program (*customers*), dan *Outcomes*.

Tahap pertama dalam mengimplementasi *Logic Model* terhadap suatu program adalah analisis mengenai *How to do the Program*. Suatu program akan menggunakan sumber daya tertentu, untuk melakukan suatu proses, yang menghasilkan *output* tertentu, sehingga *customer* dapat melakukan perubahan sesuai *outcome* yang ingin dituju. Dengan demikian, hasil dari suatu program sesuai target. Pada bagian *Resources (Input)* harus dilakukan analisis terlebih dahulu mengenai sumber daya yang dimiliki sehingga dapat mendukung berjalannya suatu program. Pada bagian *Activities*, dilakukan analisis mengenai



berbagai proses yang dilakukan dalam suatu program. Kemudian, pada bagian *Output* merupakan hasil keluaran dari suatu program, yang dapat berupa jasa atau produk yang dihasilkan dimana mengilustrasikan implementasi target yang sesuai tujuan dalam perencanaan. Pada bagian *Customer*, dilakukan analisis mengenai sasaran dari suatu program, pengguna jasa atau produk dari suatu program, dan juga perlu dilakukan analisis untuk meraih audience sesuai target dari suatu program yang akan dilakukan. Tahap selanjutnya adalah analisis mengenai *Why We Do the Program*, yang berisi mengenai outcomes yang ingin dituju. Pada bagian *Outcomes*, hasil yang ingin dicapai dibagi menjadi 3 yaitu, *Short-term*, *Intermediates*, dan *Long-term*. Dalam *Short-term Outcomes*, dilakukan analisis mengenai perubahan pemahaman (*understanding*), kemampuan (*skill*), *attitude*, pengetahuan (*knowledge*) dari customer. Dalam *Intermediates Outcomes*, terjadi perubahan dalam perilaku praktek dan pengambilan keputusan pada customer. Kemudian, pada *long-term outcomes*, terjadi perubahan kondisi sesuai *outcomes* yang ditargetkan dari suatu program.

Terdapat banyak manfaat dari penggunaan *Logic Model*. Dengan dilakukannya *Logic Model* terlebih dahulu atas suatu program, maka ada gambaran atas teori logis mengenai bagaimana suatu program akan dilakukan. *Logic Model* juga membuat perencanaan program lebih fokus dengan hubungan utama antara aksi yang harus dilakukan dan hasil yang ingin dicapai. *Logic Model* membuat pemahaman seluruh stakeholders menjadi lebih jelas dan membantu pelaksana suatu program menginformasikan desain atas program tersebut kepada masyarakat. Kemudian, *Logic Model* juga dapat menemukan gap dari suatu program dan mengidentifikasi cara untuk menyelesaikannya secara lebih awal.



2.5.4 Kerangka Teoritis

Gambar 2.3 Model Konseptual Pemberdayaan Masjid dalam Perpektif Pembangunan Lembaga



BAB III

ANALISIS LATAR SOSIAL PENELITIAN**3.1 Sejarah Pembentukan Subdit Kemasjidan di Kementerian Agama**

Usulan pembentukan Kementerian Agama pertama kali disampaikan oleh Mr. Muhammad Yamin dalam Rapat Besar (Sidang) Badan Penyelidik Usaha–Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), tanggal 11 Juli 1945.

Dalam rapat tersebut Mr. Muhammad Yamin mengusulkan perlu diadakannya kementerian yang istimewa, yaitu yang berhubungan dengan agama.

Menurut Yamin, "Tidak cukuplah jaminan kepada agama Islam dengan Mahkamah Tinggi saja, melainkan harus kita wujudkan menurut kepentingan agama Islam sendiri. Pendek kata menurut kehendak rakyat, bahwa urusan agama Islam yang berhubungan dengan pendirian Islam, wakaf dan masjid dan penyiaran harus diurus oleh kementerian yang istimewa, yaitu yang kita namai Kementerian Agama".

Namun demikian, realitas politik menjelang dan masa awal kemerdekaan menunjukkan bahwa pembentukan Kementerian Agama memerlukan perjuangan tersendiri. Pada waktu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) melangsungkan sidang hari Ahad, 19 Agustus 1945 untuk membicarakan pembentukan kementerian/departemen, usulan tentang Kementerian Agama tidak disepakati oleh anggota PPKI. Salah satu anggota PPKI yang menolak pembentukan Kementerian Agama ialah Mr. Johannes Latuharhary.

Keputusan untuk tidak membentuk Kementerian Agama dalam kabinet Indonesia yang pertama, menurut B.J. Boland, telah meningkatkan kekecewaan orang-orang Islam yang sebelumnya telah dikecewakan oleh keputusan yang



berkenaan dengan dasar negara, yaitu Pancasila, dan bukannya Islam atau Piagam Jakarta.

Diungkapkan oleh K.H.A. Wahid Hasjim sebagaimana dimuat dalam buku Sedjarah Hidup K.H.A. Wahid Hasjim dan Karangan Tersiar (Kementerian Agama, 1957: 856), "Pada waktu itu orang berpegang pada teori bahwa agama harus dipisahkan dari negara. Pikiran orang pada waktu itu, di dalam susunan pemerintahan tidak usah diadakan kementerian tersendiri yang mengurus soal-soal agama. Begitu di dalam teorinya. Tetapi di dalam prakteknya berlainan."

Lebih lanjut Wahid Hasjim menulis, "Setelah berjalan dari Agustus hingga November tahun itu juga, terasa sekali bahwa soal-soal agama yang di dalam prakteknya bercampur dengan soal-soal lain di dalam beberapa tangan (departemen) tidak dapat dibiarkan begitu saja. Dan terasa perlu sekali berpusatnya soal-soal keagamaan itu di dalam satu tangan (departemen) agar soal-soal demikian itu dapat dipisahkan (dibedakan) dari soal-soal lainnya. Oleh karena itu, maka pada pembentukan Kabinet Parlemen yang pertama, diadakan Kementerian Agama. Model Kementerian Agama ini pada hakikatnya adalah jalan tengah antara teori memisahkan agama dari negara dan teori persatuan agama dan negara."

Usulan pembentukan Kementerian Agama kembali muncul pada sidang Pleno Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang diselenggarakan pada tanggal 25-27 November 1945. Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) merupakan Parlemen Indonesia periode 1945-1950, sidang pleno dihadiri 224 orang anggota, di antaranya 50 orang dari luar Jawa (utusan Komite Nasional Daerah). Sidang dipimpin oleh Ketua KNIP Sutan Sjahrir dengan agenda membicarakan laporan Badan Pekerja (BP) KNIP, pemilihan



keanggotaan/Ketua/Wakil Ketua BP KNIP yang baru dan tentang jalannya pemerintahan.

Dalam sidang pleno KNIP tersebut usulan pembentukan Kementerian Agama disampaikan oleh utusan Komite Nasional Indonesia Daerah Keresidenan Banyumas yaitu K.H. Abu Dardiri, K.H.M. Saleh Suaidy, dan M.

Sukoso Wirjosaputro. Mereka adalah anggota KNI dari partai politik Masyumi.

Melalui juru bicara K.H.M. Saleh Suaidy, utusan KNI Banyumas mengusulkan,

"Supaya dalam negeri Indonesia yang sudah merdeka ini janganlah hendaknya urusan agama hanya disambikan kepada Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan saja, tetapi hendaklah Kementerian Agama yang khusus dan tersendiri".

Usulan anggota KNI Banyumas mendapat dukungan dari anggota KNIP

khususnya dari partai Masyumi, di antaranya Mohammad Natsir, Dr. Muwardi,

Dr. Marzuki Mahdi, dan M. Kartosudarmo. Secara aklamasi sidang KNIP

menerima dan menyetujui usulan pembentukan Kementerian Agama. Presiden

Soekarno memberi isyarat kepada Wakil Presiden Mohammad Hatta akan hal itu.

Bung Hatta langsung berdiri dan mengatakan, "Adanya Kementerian Agama

tersendiri mendapat perhatian pemerintah." Pada mulanya terjadi diskusi apakah

kementerian itu dinamakan Kementerian Agama Islam ataukah Kementerian

Agama. Tetapi akhirnya diputuskan nama Kementerian Agama.

Pembentukan Kementerian Agama dalam Kabinet Sjahrir II ditetapkan

dengan Penetapan Pemerintah No 1/S.D. tanggal 3 Januari 1946 (29 Muharram

1365 H) yang berbunyi: Presiden Republik Indonesia, Mengingat: usul Perdana

Menteri dan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, memutuskan: Mengadakan

Kementerian Agama



Pembentukan Kementerian Agama pada waktu itu dipandang sebagai kompensasi atas sikap toleransi wakil-wakil pemimpin Islam, mencoret tujuh kata dalam Piagam Jakarta yaitu "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya."

Maksud dan tujuan membentuk Kementerian Agama, selain untuk memenuhi tuntutan sebagian besar rakyat beragama di tanah air, yang merasa urusan keagamaan di zaman penjajahan dahulu tidak mendapat layanan yang semestinya, juga agar soal-soal yang bertalian dengan urusan keagamaan diurus serta diselenggarakan oleh suatu instansi atau kementerian khusus, sehingga pertanggungjawaban, beleid, dan taktis berada di tangan seorang menteri.

Pembentukan Kementerian Agama, sebagaimana diungkapkan R. Moh. Kaffawi (mantan Sekretaris Jenderal Kementerian Agama), "... dihasilkan dari suatu kompromi antara teori sekuler dan Kristen tentang pemisahan gereja dengan negara, dan teori muslim tentang penyatuan antara keduanya. Jadi Kementerian Agama itu timbul dari formula Indonesia asli yang mengandung kompromi antara dua konsep yang berhadapan muka: sistem Islami dan sistem sekuler."

Sejak Haji Mohammad Rasjidi diangkat oleh Presiden Soekarno sebagai Menteri Agama RI Pertama. Urusan tentang kemasjid telah menjadi urusan dari Departemen Agama melalui Direktorat Jenderal Penerangan Masyarakat dengan pertimbangan saat itu masjid dianggap sebagai ujung tombak pelaksanaan penerangan tentang agama ke masyarakat. Kemudian sekitar tahun 1980 seiring dengan perkembangan tuntutan masyarakat kepada Departemen Agama untuk memberikan pelayanan kepada umat semua agama



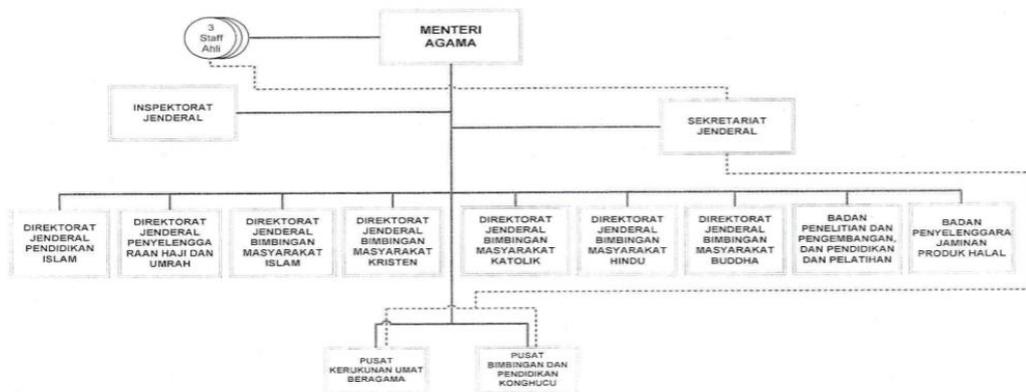
yang diakui di Indonesia, dibentuklah Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam (Ditjen Bimas Islam) dan saat itu, urusan Kemasjidan menjadi eselon III pada Ditjen Bimas Islam.

3.2 Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama

Kementerian Agama berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2015 diberikan mandat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama termasuk di dalamnya fungsi pembinaan umat beragama, pelayanan keagamaan, perumusan regulasi standar norma prosedur dan kriteria di bidang agama, dan pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi pelaksanaan urusan bidang agama.

LAMPIRAN
PERATURAN MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 42 TAHUN 2016
TENTANG
ORGANISASI DAN TATA KERJA KEMENTERIAN AGAMA

Struktur Organisasi Kementerian Agama



Gambar 3.1 Struktur Organisasi Kementerian Agama

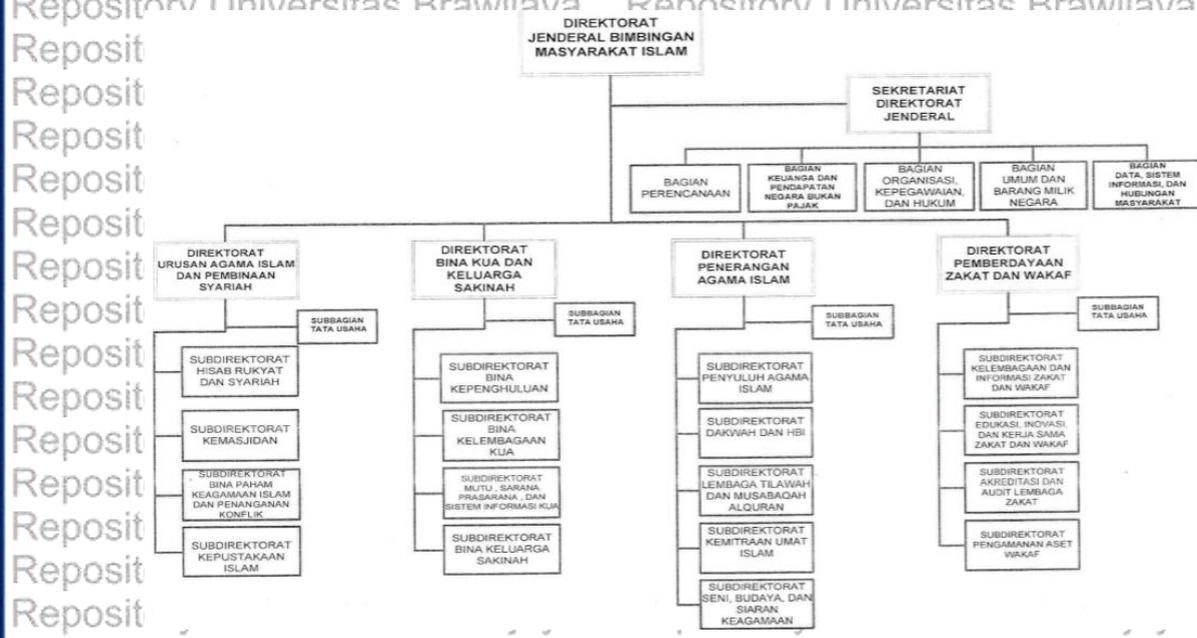
Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Kementerian Agama memiliki 5 (lima) Direktorat Urusan Agama bagi kelima Agama yang diakui di Indonesia (Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha); 2 (dua) Direktorat teknis yang khusus menangani Ibadah Haji dan Umrah; 1 (satu) Direktorat yang menangani



Pendidikan Agama Islam; 2 (dua) Badan pendukung pelaksanaan tugas kementerian (Badan Litbang, Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal, dan 2 (dua) UPT setingkat eselon III yaitu Lembaga Lajnah dan Tashih Qur'an dan Unit Percetakan Al-Qur'an). Berkenaan dengan urusan pelayanan terhadap penyelenggaraan rumah ibadah yang berkualitas, Kementerian Agama mendelegasikan kewenangannya kepada masing-masing Direktorat Jenderal Masjid dan mushalla sebagai rumah ibadah untuk umat Islam diserahkan kepada Ditjen Bimas Islam.

Dalam keterkaitannya dengan fungsi pembangunan, Kemenag didaulat untuk mencapai 7 sasaran pembangunan sebagai berikut: (1) Peningkatan kualitas pemahaman dan pengamalan ajaran agama; (2) Peningkatan kualitas pelayanan kehidupan beragama; (3) Peningkatan pemanfaatan dan kualitas pengelolaan potensi ekonomi keagamaan; (4) Peningkatan kualitas kerukunan umat beragama; (5) Peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji dan umrah; (6) Peningkatan dan pemerataan akses dan mutu pendidikan agama dan pendidikan keagamaan; dan (7) Peningkatan kualitas tatakelola pembangunan bidang agama (KMA Nomor 39/2015 tentang Renstra Kemenag Tahun 2015-2019)

Dalam PMA 42 Tahun 2016 tentang SOTK Kementerian Agama, pasal; 385 menyebutkan bahwa Ditjen Bimas Islam mempunyai tugas menyelenggarakan merumuskan dan pelaksanaan kebijakan di bidang bimbingan masyarakat Islam. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Ditjen Bimas Islam menyelenggarakan fungsi pelaksanaan program bimbingan masyarakat Islam dan pelayanan kepada umat Islam.



Gambar 3.2 Struktur Organisasi Ditjen Bimas Islam



Kewajiban negara (*state obligations*) dalam hubungannya dengan rumah ibadah juga diakui dunia melalui Komisi HAM Bosnia Herzegovina di dalam kasus hukum antara komunitas Islam di Bosnia Herzegovina Tahun 2002. Komisi HAM Bosnia menjelaskan kewajiban positif dari negara meliputi dimensi efektif (*effective*), layak (*reasonable*) dan tepat (*appropriate*) untuk melindungi rumah-rumah ibadah dan situs-situs keagamaan yang suci (Aminah, 2010).

Berbeda dengan Turki dan Malaysia, negara yang sama-sama mayoritas penduduknya beragama Islam, Turki (Izzet, 2008) tidak membuat satu kementerian tersendiri melainkan urusan agama Islam diselenggarakan oleh sebuah lembaga non pemerintah yang bertanggungjawab kepada presiden bernama *Presidency Religious Affairs* (PRA). Serupa dengan Turki, Malaysia (Ghani, 2017) juga tidak memiliki kementerian agama namun menugaskan seorang Senator Hal Ihwal Agama Islam untuk menyelenggarakan urusan Agama di Malaysia yang sejak 2013 hingga saat ini dijabat oleh Jamil Khir Baharom.

Kemenag sendiri, sebagai *leading sector* pemberdayaan masjid, telah juga melakukan upaya-upaya untuk membuat masjid-masjid di seluruh Indonesia berada pada posisi optimal dengan label "Masjid Paripurna". Sejak tahun 2010, bertujuan untuk meningkatkan peran dan kapasitas rumah ibadah, Kemenag melakukan serangkaian kegiatan diantaranya memberikan bantuan pembangunan dan rehabilitasi masjid dan mushalla, bantuan pembangunan masjid dan mushalla pasca bencana dan memberikan bantuan operasional masjid agung dan masjid desa (jami). Namun demikian karena banyaknya jumlah masjid yang ada, maka fasilitas, pelayanan dan bantuan yang diberikan pemerintah tidak dapat menjangkau seluruh masjid yang ada. Akibatnya banyak



masjid dan mushalla lebih banyak dikelola secara mandiri oleh masyarakat sehingga model pengelolaan rumah ibadat juga menjadi sangat beragam (Segara, 2015).

Perkembangan rumah ibadah yang begitu pesat khususnya masjid/musholla dari segi jumlah, juga dipandang oleh Kemenag menjadi bagian yang perlu dilakukan pembinaan secara terus menerus kepada para pengurus masjid dalam mengelola program dan kegiatan masjid, sehingga potensi masjid yang begitu besar dapat digali dan dikembangkan untuk kemajuan masyarakat Islam di masa yang akan datang. program yang dilaksanakan meliputi: Orientasi Manajemen pengelolaan Kemasjidan Modern; Orientasi Pembinaan Remaja Masjid dalam Peningkatan Fungsi Masjid; Orientasi Pemberdayaan Kemakmuran Masjid dan Orientasi Kepustakaan Bagi Pengurus Masjid.

3.4 Kondisi Masjid di Indonesia

Berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 2010, Islam merupakan agama yang paling banyak dianut oleh penduduk Indonesia. Sebanyak 87,18 persen atau sejumlah 207,2 juta jiwa penduduk Indonesia dalam catatan sipil tercatat beragama Islam. Islam termasuk dalam salah satu dari tiga agama di dunia yang diproyeksikan pertumbuhannya paling tinggi. Dengan tingkat pertumbuhan 2,13 persen diperkirakan jumlah pemeluk agama Islam akan menjadi 2,2 milyar jiwa pada tahun 2050 (Indiarto, 1993).

Seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk muslim Indonesia, jumlah rumah ibadah umat Islam, masjid, langgar, mushalla juga mengalami penambahan dari segi jumlah. Tercatat jumlah rumah ibadah agama Islam 709.648 bangunan meliputi Masjid, Mushalla/Langgar/Surau (BIDA, 2011).



Jumlah tersebut meningkat sebanyak 43,6 persen dari jumlah 5 tahun sebelumnya yaitu 309.814 bangunan (BIDA, 2007).

Di Indonesia, berdasarkan Kepdirjen Bimas Islam Nomor DJ. II/802 Tahun 2014 tentang Standar Pembinaan Manajemen Masjid, tipologi masjid dibagi menjadi 9 (sembilan) tipe, mulai dari masjid Negara sampai Mushalla dan pada setiap tipenya memiliki definisi dan standar pemberdayaan yang berbeda-beda.

Tabel 3.1 Jumlah Masjid di Indonesia Berdasarkan Tipologi

No	Tipologi	Definisi	Jumlah (per April, 2018)
1	Masjid Negara	Masjid yang berada di Ibu Kota Negara Indonesia, menjadi pusat kegiatan keagamaan tingkat kenegaraan	1
2	Masjid Nasional	Masjid di Ibu Kota Provinsi yang ditetapkan oleh Menteri Agama sebagai Masjid Nasional dan menjadi pusat kegiatan keagamaan tingkat Pemerintahan Provinsi	-
3	Masjid Raya	Masjid yang berada di Ibu Kota Provinsi, ditetapkan oleh Gubernur atas rekomendasi Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi sebagai Masjid Raya dan menjadi pusat kegiatan keagamaan tingkat Pemerintahan Provinsi	31
4	Masjid Agung	Masjid yang terletak di Ibu Kota Pemerintahan Kabupaten, Kota yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota atas rekomendasi Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, menjadi pusat kegiatan sosial keagamaan yang dihadiri oleh pejabat Pemerintah Kabupaten/Kota	378
5	Masjid Besar	Masjid yang berada di Kecamatan dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setingkat camat atas rekomendasi Kepala KUA Kecamatan sebagai Masjid Besar, menjadi pusat kegiatan sosial keagamaan yang dihadiri oleh camat, pejabat dan tokoh masyarakat tingkat kecamatan	4.090
6	Masjid Jami	Masjid yang terletak di pusat pemukiman di wilayah pedesaan/kelurahan	194.964
7	Masjid Bersejarah	Masjid yang berada di kawasan peninggalan kerajaan/Wali/penyebarnya Agama Islam/memiliki nilai besar dalam sejarah perjuangan bangsa. Dibangun oleh para Raja/Kesultanan/para Wali penyebar Agama Islam serta para pejuang kemerdekaan	792
8	Masjid di Tempat Publik	Masjid yang terletak di kawasan publik untuk memfasilitasi masyarakat dalam melaksanakan ibadah	35.405
9	Mushalla	Masjid kecil yang terletak di kawasan pemukiman maupun publik untuk memfasilitasi masyarakat melaksanakan ibadah	181.757

Sumber: SIMAS, diperbaharui 23/05/18

Dari sisi pertumbuhannya, Masjid di Indonesia sangat menggembirakan karena dari tahun ke tahun jumlahnya kian bertambah. Kendati demikian, secara jujur harus diakui bahwa pemanfaatannya belum optimal. Oleh karena itu perlu



diupayakan berbagai upaya untuk memakmurkannya, di samping memfungsikannya semaksimal mungkin secara terus menerus. Karenanya menjadi tanggungjawab umat Islam khususnya para pengelolanya untuk mengembalikan masjid sesuai fungsinya semula, sebagai Pusat Peradaban dan Aktivitas Umat.

Kajian tentang pemberdayaan rumah ibadah dalam hal ini masjid dari sisi substansi sudah banyak dikaji oleh para sarjana dari universitas dan perguruan tinggi bercorak agama terutama yang mengangkat tema-tema sejarah masjid, fiqih masjid dan pola-pola pemberdayaan masjid (secara sektoral). Malik Tuannaya (2013) pernah mengkaji tentang *capacity building* Masjid Al-Musabbihin-Kota Medan, Marpuah (2013) mengangkat tema optimalisasi lembaga masjid untuk pemberdayaan umat di Masjid Baiturrahman-Kota Banda Aceh, Anik Farida (2013) meneliti tentang Integrasi Doktrin Islam dalam Kajian Sains dan Teknologi di Masjid Salman ITB-Kota Bandung yang menyimpulkan bahwa Masjid juga bisa berpotensi sebagai pusat saintifikasi Islam dan pengembangan peradaban keilmuan. Dalam bentuk skripsi dan tesis, David (2013), Robiatul (2014), dan Prasetya (2014) juga pernah meneliti tentang fungsi pemberdayaan di masjid-masjid besar (Masjid Jogokariyan-Yogyakarta, Masjid Sabilillah-Malang, dan Masjid bersejarah di Jawa Tengah yang berfungsi juga sebagai Museum Perkembangan Islam Jawa Tengah). Untuk wilayah kalimantan diwakili oleh penelitian Fachrudin dan M. Isom (2015) tentang model pemberdayaan masjid di Banjarmasin-Kalimantan Selatan dalam upaya membangun jejaring (*network*) untuk memuliakan masjid bersejarah dan masjid sektoral.



Penelitian kali ini hadir untuk memberikan kontribusi bagi perkembangan Ilmu Administrasi Publik khususnya dalam dimensi kebijakan publik bahwa Kementerian Agama selain berperan sebagai penanggungjawab penyelenggaraan layanan ibadah dan keagamaan juga menjalankan perannya sebagai birokrat pemerintah yang berkewajiban melayani dan memberdayakan masyarakat serta bertanggungjawab atas rupiah yang keluar dari APBN sebagai alat pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik tersebut. Ide penelitian ini lahir dari saran dan rekomendasi penelitian-penelitian sebelumnya yang menekankan pada peran pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama untuk lebih menguatkan posisi dan mengoptimalkan kinerjanya dalam memberdayakan potensi masjid. Kementerian Agama diharapkan hadir sebagai “wasit” saat konflik khilafiyah tentang masjid (Segara, 2013), sebagai regulator tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, sebagai fasilitator tentang ketidakberdayaan masyarakat Kupang, NTT dalam menghadapi ancaman pembubaran masjid (Hasil penelitian BLAJ, 2013) dan sebagai fasilitator tentang ketiadaan masjid dalam sebuah desa di Wamena-Papua yang laporan pengaduannya dapat kita lihat melalui media sosial seperti kitabisa.com atau insanmandiri.com (2018).

Dari sudut pandang lain, kondisi masjid saat ini juga semakin jauh dari fungsi horizontalnya, “...saat ini Masjid lebih banyak digunakan sebagai ajang pergumulan retorika dakwah yang kadang tidak membumi dan berjarak dari pesan-pesan yang dapat memberdayakan potensi umat” (Abd Rahman Mas’ud, 2012) dalam makalah seminar dengan judul Fungsi Masjid sebagai Pusat Pemberdayaan Umat.

Luasnya jangkauan layanan dan banyaknya jumlah masjid di Indonesia merupakan tantangan bagi Kementerian Agama dalam mengemban amanah

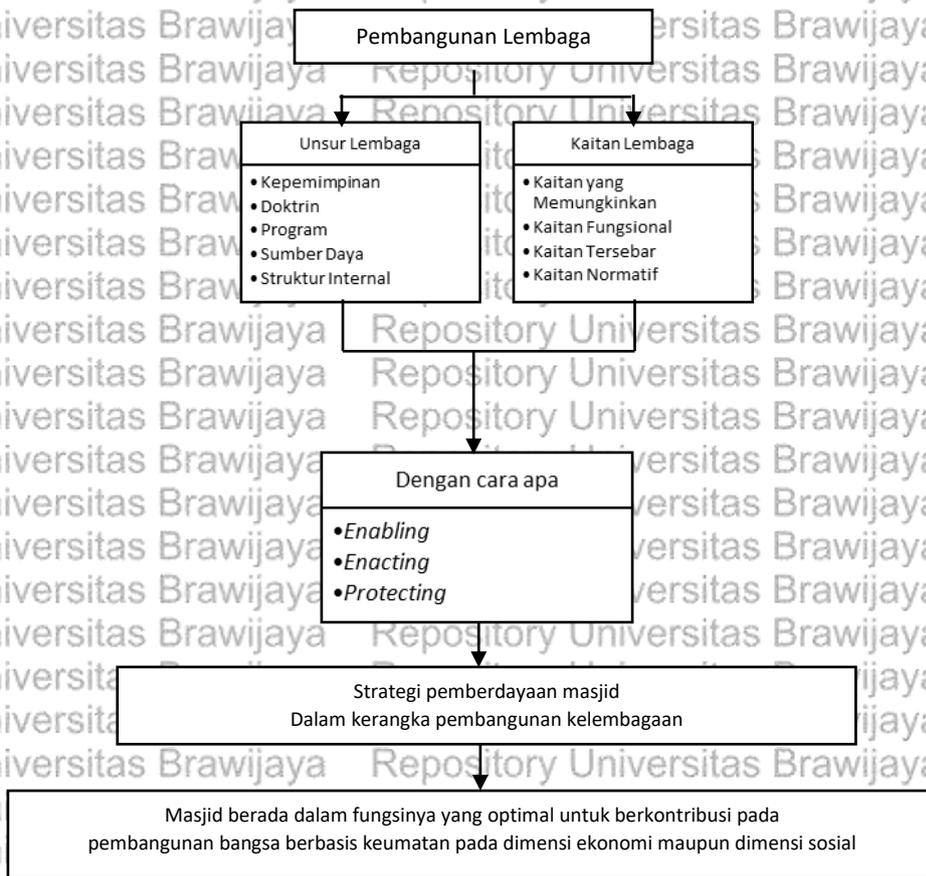


menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama yang termasuk di dalamnya fungsi pembinaan umat beragama, pelayanan keagamaan, perumusan regulasi standar norma prosedur dan kriteria di bidang agama, dan pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi pelaksanaan urusan bidang agama.

Belum optimalnya layanan pemerintah terhadap rumah ibadah diidentifikasi dari: (1) Masih banyaknya masjid dan mushalla dengan kondisi pemberdayaan (idarrah, imarah, riayahnya) di bawah standar pembinaan dalam Kepdirjen Nomor DJ. II/802 Tahun 2014; (2) Kebijakan pemerintah berupa bantuan peningkatan kualitas rumah ibadah baik yang berupa bantuan sarana dan prasarana (2008) maupun bantuan pembangunan dan rehabilitasi (2016) belum dirasakan manfaatnya oleh masyarakat secara luas hal ini terbukti oleh banyaknya jumlah masjid dan mushalla yang dibangun atas dana swadaya masyarakat (walaupun ada masjid yang mendapat bantuan pemerintah, namun jumlahnya tidak signifikan manfaatnya bagi keseluruhan proses pembangunan dan operasional masjid), hanya masjid Negara (Masjid Istiqlal) yang seluruh dana baik pembangunan maupun operasionalnya berasal dari dana pemerintah; (3) Belum terciptanya rasa aman dan nyaman dalam beribadah di masjid, seperti ancaman pembubaran/penggusuran masjid (Kupang, NTT); jarak antara masjid satu dengan lainnya sangat jauh bahkan ada yang dalam satu desa tidak terdapat masjid (Wamena, Papua); (4) Pengelolaan masjid yang cenderung eksklusif (Djunaidi, dkk. 2016) – ada masjid yang ramai aktivitasnya, tapi ada yang sangat sepi baik aktivitas maupun jamaah, hal ini tidak terlepas dari gap kualitas antara takmir dan pemerintah seakan belum hadir untuk menjadi penengah bagi kesenjangan ini; (4) Strategi pemberdayaan masjid yang tidak sistematis dan terintegrasi.



3.5 Kerangka Konsep Penelitian



Gambar 3.4 Kerangka Konseptual Penelitian



BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1 Jenis Penelitian

Menurut jenis data dan analisisnya, penelitian ini berjenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya: perilaku, persepsi, motivasi, tindakan secara holistik dan dengan suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2016:15).

Data kualitatif adalah data yang berbentuk kata, kalimat, skema dan gambar (Sugiyono, 2005:14). Menurut tingkat eksplanasinya, penelitian ini berjenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel tertentu (independen-mandiri) tanpa membuat perbandingan atau pengaruh dengan variabel lain. Menurut tujuannya penelitian ini merupakan penelitian terapan yang dilakukan dengan tujuan menerapkan, menguji, dan mengevaluasi kemampuan suatu teori yang diterapkan dalam memecahkan masalah-masalah praktis. Menurut metodanya, penelitian ini mengelompok pada penelitian kebijakan yang berakhir pada rekomendasi berbentuk *policy-brief* sebagai input pembuatan rencana strategis Kemenag pada Program Peningkatan Kualitas Rumah Ibadah - Pemberdayaan Masjid.

Landasan penelitian kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori fenomenologi. Fenomenologi diartikan sebagai: 1. Pengalaman subjektif atau pengalaman fenomenologikal; 2. Suatu studi tentang kesadaran dari



perpektif pokok dari seseorang (Husserl). Istilah fenomenologi sering digunakan sebagai angapan untuk menunjuk pada pengalaman subjektif dari berbagai jenis dan tipe subjek yang ditemui (Moleong, 2016:15). Peneliti dalam pandangan fenomenologis berusaha memahami arti peristiwa dan kaitan-kaitannya terhadap orang-orang yang berada dalam situasi-situasi tertentu. Kaum fenomenologis menekankan pada aspek subjektif dari perilaku orang. Mereka berusaha untuk masuk ke dalam dunia konseptual para subjek yang ditelitinya sedemikian rupa sehingga mereka mengerti apa dan bagaimana suatu pengertian yang dikembangkan oleh mereka di sekitar peristiwa dalam kehidupannya sehari-hari.

4.2 Fokus Penelitian

Masalah dalam penelitian kualitatif bertumpu pada suatu fokus. Pada dasarnya penentuan masalah menurut Lincoln dan Guba (1985:226) bergantung pada paradigma apakah yang dianut peneliti, yaitu apakah ia sebagai peneliti, evaluator ataukah peneliti kebijakan. Masalah-untuk peneliti; *Evaluands*-untuk evaluator; Pilihan kebijakan-untuk peneliti kebijakan.

Masalah adalah lebih dari sekedar pertanyaan, dan jelas berbeda dengan tujuan. Masalah adalah satu keadaan yang bersumber dari hubungan antara dua faktor atau lebih yang menghasilkan situasi yang menimbulkan tanda-tanya dan dengan sendirinya memerlukan upaya untuk mencari sesuatu jawaban (Guba, 1978:44). Faktor yang berhubungan tersebut dalam hal ini mungkin berupa konsep, data empiris, pengalaman atau unsur lainnya. Jika kedua faktor tersebut diletakkan secara berpasangan akan menghasilkan sejumlah tanda-tanda, kesukaran yaitu sesuatu yang tidak dipahami atau tidak dapat dijelaskan pada waktu itu.



Fokus penelitian pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kerangka pembangunan lembaga dalam pemberdayaan masjid di Indonesia dibangun dari:
 - a) Kerangka Unsur, terdiri dari: Kepemimpinan, Doktrin, Program, Sumberdaya, Struktur Internal.
 - b) Kerangka Kaitan, terdiri dari: Kaitan yang Memungkinkan (*enabled*), Kaitan Fungsional, Kaitan Normatif, Kaitan Tersebar.
2. Proses pemberdayaan masjid di Indonesia, meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut:
 - 1) Penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masjid untuk berkembang (*enabling*);
 - 2) Penguatan potensi atau daya yang dimiliki oleh masjid sebagai lembaga (*enacting*) meliputi langkah-langkah penyediaan berbagai masukan (input) dan penyediaan berbagai peluang (opportunities);
 - 3) Penyusunan sistem perlindungan (*protecting*) sebagai upaya pemihakan kepada kondisi ketidakberdayaan.

Ada dua maksud peneliti melakukan penentuan fokus penelitian, yaitu:

- Pertama, penetapan fokus akan membatasi studi dan bidang inkuiri (Moleong, 2016:94); Kedua, penetapan fokus berfungsi untuk memenuhi kriteria inklusi-eksklusi. Inklusi adalah memasukkan data yang sesuai dengan fokus; Eksklusi adalah mengeliminasi data yang menarik namun tidak ada kaitannya dengan fokus penelitian.



4.3 Sumber dan Jenis Data

Sumber data penelitian ini adalah dalam bentuk tulisan maupun lisan, berbentuk catatan, dokumen, foto, audio maupun video sehingga diperlukan berbagai macam alat bantu untuk mencatat maupun merekam seluruh proses pencarian data.

Agar penelitiannya benar-benar berkualitas, data yang dikumpulkan harus lengkap yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data dalam bentuk verbal atau kata-kata yang diucapkan secara lisan, gerak-gerik atau perilaku yang dilakukan oleh subjek yang dapat dipercaya, dalam hal ini adalah subjek penelitian (informan) yang berkaitan dengan variabel yang diteliti. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen grafis (tabel, catatan, notulen rapat, sms, dan lain-lain), foto, film, rekaman audio, rekaman video, benda-benda lain yang dapat memperkaya data primer (Arikunto, 2015:22)

Sumber data penelitian kualitatif yang sudah disebutkan tersebut secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua, yaitu manusia atau orang dan yang bukan manusia (barang) yang dipilih sesuai dengan kepentingan penelitian.

Dalam memilih informan, peneliti harus berhati-hati. Informan harus subjek yang betul-betul paham tentang masalah yang dikehendaki dan dapat dipercaya oleh peneliti. Penentuan sampel/*key informan* dalam penelitian kualitatif bukan untuk generalisasi, tetapi sebagai tempat untuk menggali informasi yang diperlukan. Kejenuhan penentuan subjek ditandai dengan kelengkapan dan kedalaman data yang sudah terkumpul. Dengan demikian tidak ada ketetapan berapa banyak subjek yang akan ditentukan.



1. Informan. Penelitian ini menggunakan 9 orang informan kunci (*key informan*) yang dipilih secara sengaja (*purposive*), yaitu sebagai berikut:

Tabel 4.1 Pemilihan Informan Penelitian

No	Jabatan>Nama	Alasan Pemilihan	Data yang akan diperoleh dari informan
Internal Ditjen Bimas Islam			
1	Dirjen Bimas Islam/ Muhammadiyah Amin (i1)	Key informan: Pejabat incumbent, pemegang kuasa pengambilan keputusan rencana strategis di Ditjen Bimas Islam	Evaluasi program dan kegiatan, Rencana tindak lanjut, Program prioritas, Visi pemberdayaan masjid, Batasan posisi Kemenag/Ditjen Bimas Islam dalam mengurus masjid, Pembagian peran dengan lembaga lain, Kerjasama dengan lembaga lain.
2	Direktur Urais/ Juraidil2)	Pejabat incumbent, bertanggungjawab atas pelaksanaan program dan kegiatan direktorat urais	Evaluasi program dan kegiatan, Rencana tindak lanjut, Program prioritas, Visi pemberdayaan masjid, Batasan posisi Kemenag/Ditjen Bimas Islam dalam mengurus masjid, Pembagian peran dengan lembaga lain, Kerjasama dengan lembaga lain.
3	Kasubdit Kemasjidan/ Abdul Syukur (i3)	Pejabat incumbent, bertanggungjawab atas pelaksanaan program dan kegiatan Subdit Kemasjidan	data tentang rencana dan realisasi rencana program dan kegiatan subdit kemasjidan, laporan movev, laporan kegiatan pembinaan
4	Pengelola SIMAS/ Fakhry Affan (i4)	Menjadi staf di Subdit Kemasjidan dan mengelola data masjid di seluruh Indonesia selama lebih dari 5 tahun	Data tentang masjid (<i>update</i>), hambatan pelaksanaan tusi.
Eksternal Ditjen Bimas Islam			
6	Praktisi/ Siti Nur Azizah (e1)	Pernah menjabat Kasi di Subdit Kemasjidan selama lebih dari 5 Tahun	Pengalaman (<i>transfer knowledge</i>), sejarah keputusan-keputusan tentang program kemasjidan. Latar belakang keputusan, kondisi dan tekanan. Saran.
7	DMI/ Ahmad Yani (e2)	Penulis buku manajemen masjid, sekaligus pengurus DMI lebih dari 5 Tahun	Pembagian peran. Aspirasi organisasi/kelompok. Apa yang pernah dilakukan organisasi/kelompok. Koreksi dan saran perbaikan.
8	Imam Besar Masjid Istiqlal/ Nazaruddin Umar (e3)	Pendapat Tokoh/Ulama, Pernah menjabat Dirjen Bimas Islam selama lebih dari 5 tahun dan perwakilan masjid Raya	Apa yang sudah dilakukan kemenag untuk pembinaan masjid. Koreksi dan saran perbaikan.
9	MUI/ Arwani Faizal, Komisi Fatwa (e4)	Pendapat Tokoh/Ulama, dianggap mewakili aspirasi MUI.	Batasan fatwa tentang pemberdayaan masjid. Yang diharapkan dilakukan oleh kemenag tapi belum dilakukan.



2. Dokumen. Jenis dokumen yang akan digunakan pada penelitian ini adalah dokumen internal dan dokumen eksternal. Dokumen internal dapat berupa memo, pengumuman, instruksi, aturan suatu lembaga atau kelompok masyarakat tertentu yang digunakan dalam kalangan sendiri.

Dokumen eksternal dapat berupa bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial, misalnya majalah, buletin, pernyataan, dan berita yang disiarkan kepada media massa.

Dokumen internal digunakan untuk dapat menyajikan informasi tentang keadaan, aturan, disiplin dan dapat memberikan petunjuk tentang gaya kepemimpinan, sementara dokumen eksternal digunakan untuk menelaah konteks sosial, kepemimpinan dan lain-lain. (Moleong, 2016:216)

3. Fenomena yang ada kaitannya dengan tempat dan peristiwa yang ada di lokasi penelitian sehingga dipilih tempat yang berkaitan langsung dengan rancangan penelitian yang dipilih. Fenomena yang dimaksud antara lain peristiwa yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan penyusunan dokumen perencanaan tentang pemberdayaan masjid yang masih berada di lingkup penelitian baik berupa formal maupun non-formal seperti pertemuan-pertemuan, rakor, konsinyering, workshop, FGD.

4.4 Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat atau letak dimana sebenarnya peneliti mendapatkan data dan informasi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Lokasi penelitian ini adalah Kementerian Agama RI sebagai penerima mandat dalam urusan keagamaan di Indonesia. Situs penelitian ini adalah Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam atau selanjutnya disingkat Ditjen Bimas



Islam sebagai Unit Eselon I yang berada di bawah Kementerian Agama RI sebagai pelaksana teknis di bidang penyusunan kebijakan program pemberdayaan masjid. Pemilihan lokasi ini berdasarkan pertimbangan bahwa sumber dari semua kebijakan publik terkait pemberdayaan masjid di Indonesia berada pada instansi ini. Penyusun Renstra, RKP, RKT dan kegiatan tentang pemberdayaan masjid adalah Ditjen Bimas Islam c.q. Direktorat Urusan Agama Islam, Kasubdit Kemasjidan.

Situs penelitian adalah tempat peneliti mengkaji gejala atau fenomena yang terjadi. Pada penelitian ini, situs penelitian berada pada orang-orang/pakar yang diharapkan dapat memberikan keterangan berkenaan dengan tema penelitian.

4.5 Metode Pengumpulan Data

Moleong (2016:157) dalam membahas sumber dan jenis data, teknik pengambilan data, instrumen pengambilan data lebih memilih judul "teknik penelitian" hal ini untuk menghindari kerancuan dengan "metode penelitian".

Menurut Lofland dan Lofland (1984:47) sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen. Berdasarkan hal tersebut sumber dan jenis data dibagi dalam kateori sebagai berikut: Kata-kata dan tindakan; Sumber tertulis; Foto; dan Data statistik.

Untuk tehnik, Moleong (2016:157) membaginya dengan pengamatan; wawancara; catatan lapangan; dokumen. Pengamatan dapat diklasifikasikan atas pengamatan melalui cara berperanserta dan yang tidak berperanserta.

Pada pengamatan yang tidak berperanserta, pengamat hanya melakukan satu fungsi yaitu mengadakan pengamatan. Pada penelitian ini walaupun dilakukan



secara terbuka, peneliti menggunakan tehnik pengamatan tidak berperanserta hal tersebut dipilih karena peneliti bukan menjadi anggota resmi dari kelompok yang akan diamati (pasif).

Karena fokus penelitian telah ditetapkan sebelumnya maka pada tahap ini peneliti hanya mengarahkan pengamatannya pada seperangkat “tanda” yang membimbing kepekaan perasaannya untuk “hanya” mengamati peristiwa yang diperlukan bagi informasinya dan mencangkup suatu lingkup situasi dan latar secara lengkap.

Wawancara, adalah percakapan dengan maksud tertentu (186). Maksud mengadakan wawancara menurut Lincoln dan Guba (1985:266) antara lain: mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian, dan lain-lain. Merekonstruksi kebulatan masa lalu, memproyeksi kebulatan sebagai yang diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang, memverifikasi, mengubah/memperbaharui dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain (triangulasi) dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

Jenis wawancara yang digunakan pada penelitian ini adalah wawancara terstruktur yaitu wawancara yang pewawancaranya menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan (Moleong, 2016:190).

Wawancara jenis ini bertujuan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan penelitian. Sejumlah sampel yang representatif ditanyai dengan pertanyaan yang sama dan hal ini penting sekali. Semua aspek dipandang mempunyai kesempatan yang sama untuk menjawab pertanyaan yang diajukan. Format wawancara yang digunakan berupa protokol wawancara yang berbentuk terbuka



yang pertanyaan-pertanyaannya telah disusun sebelumnya dan didasarkan atas masalah dalam rancangan penelitian.

Dokumen yang digunakan pada penelitian ini adalah dokumen resmi, seperti laporan kegiatan, notulasi-notulasi rapat, peraturan perundang-undangan, dan prosiding dari lembaga eksternal yang ada hubungannya dengan tema penelitian.

4.6 Metode Analisis Data

Analisa data dilakukan sejak awal penelitian dan selama penelitian dilaksanakan. Data diperoleh, kemudian dikumpulkan untuk diolah secara sistematis. Dimulai dari observasi, wawancara, mendokumentasi, mengumpulkan data, mereduksi, selanjutnya aktivitas penyajian data serta menyimpulkan data.

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif Miles dan Hubberman (2013:7-9) yang terdiri dari beberapa alur kegiatan, yaitu:

1. Kondensasi Data. Kondensasi data merupakan suatu analisis data yang merujuk pada proses penelitian, fokus penelitian, menyederhanakan, abstrak dan mengubah data lengkap dari catatan yang diperoleh dari lapangan, serta wawancara yang dilakukan di Kemenag maupun di lapangan. Berbeda dengan reduksi data yang sifatnya lemah, kondensasi data merupakan analisis yang membuat data lebih kuat.

Kondensasi data ini dilakukan secara terus menerus, bahkan sebelum data diterima, peneliti merumuskan kerangka konseptual yang berisi kasus penelitian serta pendekatan pengumpulan data yang ditentukan oleh peneliti selanjutnya dilakukan pengumpulan data yang berupa ringkasan penelitian, coding, dan mengembangkan tema yang dilakukan setelah penelitian di



lapangan dilakukan sampai laporan akhir selesai, sehingga memperoleh kesimpulan-kesimpulan akurat yang akan diverifikasi.

2. **Penyajian Data.** Langkah kedua adalah penyajian data, penyajian data ini bertujuan supaya data yang sudah dikumpulkan agar terorganisasi dan disusun dalam pola hubungan terkait dengan pelaksanaan program pemberdayaan masjid di Indonesia sehingga mudah dipahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan.

Penyajian data dalam penelitian ini adalah dengan cara menggunakan berbagai jenis matrik, chart, bentuk teks naratif atau kumpulan kalimat. Semuanya dirancang untuk menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu, sehingga penulis dapat melihat apa yang terjadi dan menarik kesimpulan yang tepat.

3. **Menarik kesimpulan/Verifikasi.** Penarikan kesimpulan/verifikasi merupakan kegiatan dari konfigurasi yang utuh selama penelitian berlangsung. Sedangkan verifikasi merupakan kegiatan pemikiran kembali yang melintas dalam pemikiran penganalisis selama penulis mencatat, atau peninjauan ulang kembali serta tukar pikiran antara teman sejawat untuk mengembangkan kesempatan intersubjektif. Verifikasi data dalam penelitian kualitatif ini dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung.

4.7 Keabsahan Data

Keabsahan data merupakan konsep yang sangat penting untuk memperoleh derajat kepercayaan dalam penelitian dengan pendekatan kualitatif.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan empat kriteria yang dianjurkan dalam teknik memeriksa keabsahan data, yaitu: derajat kepercayaan (*credibility*),



keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependenability*), dan kepastian (*confirmability*) (Moleong, 2016:324). Dalam setiap penelitian kualitatif senantiasa diperlukan standar untuk melihat tingkat kepercayaan atau kebenaran hasil penelitian, sehingga data yang dikumpulkan dapat dipertanggungjawabkan. Untuk memeriksa keabsahan data hasil penelitian ini, akan dilakukan kegiatan sebagai berikut:

1. Derajat Kepercayaan (*Credibility*)

Dengan melakukan kegiatan pemeriksaan sebagai berikut: (a) melakukan *peer debriefing*. Hasil kajian telah didiskusikan dengan orang lain yang mempunyai pengetahuan tentang pokok penelitian dan metode yang diterapkan bertujuan untuk memperoleh kritik dan saran tentang tingkat kepercayaan dan keberhasilan penelitian; (b) triangulasi yaitu bertujuan untuk mengecek kebenaran data tertentu dan membandingkan dengan data yang diperoleh dari sumber lain, pada berbagai fase penelitian di lapangan, pada waktu yang berlainan. Tiga cara triangulasi yang telah dilakukan dalam penelitian ini yaitu melalui pemeriksaan data, sumber data dan teknik pengumpulan data; (c) mengadakan *members check*, yaitu dengan memeriksa ulang secara garis besar berdasarkan berbagai hal yang disampaikan oleh informasi yang berdasarkan catatan lapangan, dengan maksud agar informasi yang diperoleh dan digunakan pada penelitian ini sesuai dengan apa yang dimaksud oleh informan.

2. Keteralihan (*Transferability*)

Sebagai persoalan empiris yang melihat pada kesamaan antara konteks pengirim dan penerima. Untuk melihat keteralihan itu, maka peneliti telah berusaha mencari dan mengumpulkan data kejadian empiris dalam konteks



yang sama, keteralihan hasil penelitian telah peneliti lakukan berdasarkan pertanyaan, apakah hasil penelitian ini dapat dipublikasikan atau digunakan pada situasi-situasi lain? Pada penelitian yang beraliran ilmiah, suatu penelitian memiliki paradigma generalisasi atas dasar bebas waktu dan bebas konteks, sedangkan pada penelitian alamiah, hanya waktu dan konteks yang mengikat hipotesis kerja (Lincoln dan Guba, 1985:37). Menjawab pertanyaan di atas, menurut peneliti, penelitian ini sangat sulit digeneralisasi dan hanya dapat digunakan pada situasi lain jika terdapat kesamaan konteks dan waktu.

3. Kebergantungan (*Dependability*)

Untuk memeriksa apakah hasil penelitian ini benar atau salah mengenai konsep-konsep yang dihasilkan di lapangan, peneliti telah mendiskusikan dengan pembimbing tahap demi tahap. Setelah hasil penelitian ini dianggap benar maka diadakan seminar terbuka hasil penelitian dengan mengundang rekan sejawat, para akademisi dan pembimbing. Seminar ini bertujuan untuk memperoleh masukan untuk memperbaiki hasil penelitian di lapangan, sehingga pembimbing memastikan bahwa: (1) hasil penelitian ini benar-benar berasal dari data yang ada, (2) peneliti telah meneliti hasil penelitian dengan baik, (3) penarikan kesimpulan dilakukan secara logis dan bersumber dari data, dan (4) pembimbing telah menelaah bagaimana pemeriksaan keabsahan data yang dilakukan oleh peneliti apakah memadai atau tidak.

4. Kepastian (*Confirmability*)

Yang dimaksud dengan kepastian itu adalah objektivitas. Pendekatan ini menekankan dengan data yang diperoleh. Setelah melakukan pemeriksaan



ditemukan beberapa perbedaan data berupa informasi, dilakukan konfirmasi data dengan sumber data yang lebih memungkinkan pada fokus penelitian yang sedang dikaji. Untuk maksud tersebut, maka peneliti mengkonsultasikan data temuan di lapangan dengan pembimbing selama berlangsungnya konsultasi penelitian ini, guna mendapatkan arahan dan menjamin keabsahan dan objektivitas data. Terakhir, untuk melihat kepastian kebenaran hasil penelitian ini, dilakukan pengujian secara komprehensif oleh dosen-dosen dan para penguji ahli.



BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

5.1 Hasil Penelitian

Penelitian ini akan disajikan dalam sub-sub fokus penelitian yang terdiri dari tiga sub fokus antara lain: kerangka pembangunan lembaga dalam pemberdayaan masjid di Indonesia, proses pemberdayaan masjid yang dilakukan oleh Kementerian Agama, dan model pemberdayaan masjid di Indonesia dalam perspektif pembangunan kelembagaan yang cocok diterapkan oleh Kementerian Agama

5.1.1 Kerangka Pembangunan Lembaga dalam Pemberdayaan Masjid di Indonesia

Pembangunan kelembagaan masjid adalah sebuah konsep yang peneliti tawarkan sebagai alternatif dalam membaca fenomena tentang performa masjid-masjid yang ada di Indonesia. Masjid, dalam pengertian Masjid A, Masjid B, Masjid C dan seterusnya sebanyak 817.608 (BIDA Tahun 2013) dilihat oleh peneliti sebagai satuan organisasi. Berbicara tentang organisasi adalah berbicara tentang struktur, pembagian peran, pembagian tugas, kedudukan dan hierarki kekuasaan. Berbicara tentang organisasi dalam proses bisnisnya bicara tentang aturan-aturan yang berlaku hanya untuk satu tempat yaitu di organisasinya itu saja, contohnya AD/ART, SOTK, SOP yang mengikat hanya kepada internal organisasi.



Masjid dalam perspektif yang lebih luas menggambarkan masjid dan kaitan-kaitannya. Dalam melaksanakan fungsinya ternyata ditemukan bahwa masjid tidak berdiri sendiri. Sebagai organisasi, pengurus masjid (takmir) terikat dengan AD/ART masjid dimana ia membaktikan dirinya, namun secara fungsi, pengurus/takmir tersebut terikat pada norma dan nilai yang berada di luar organisasinya tapi mengikat juga bagi organisasinya.

Masjid secara lembaga terikat dengan norma dan nilai dan berbagai macam aturan di luar organisasi masjid itu sendiri. Untuk menggambarkan masjid sebagai lembaga, peneliti berusaha menjelaskan dengan kerangka unsur dan kaitan yang membangun lembaga dari Esman.

Titik tolak untuk model pembangunan lembaga dapat dirumuskan sebagai perencanaan, penataan, dan bimbingan dari organisasi-organisasi baru atau organisasi lama yang disusun kembali yang mewujudkan a) mewujudkan perubahan-perubahan dalam nilai, fungsi, teknologi (fisik maupun sosial); b) menetapkan, mengembangkan dan melindungi hubungan-hubungan normatif dan pola-pola tindakan yang baru, dan c) memperoleh dukungan dan kelengkapan dalam lingkungan tertentu. Kerangka pembangunan lembaga dalam pemberdayaan masjid di Indonesia akan dibahas melalui kerangka unsur dan kerangka kaitan.

5.1.1.1 Kerangka Unsur

Unsur dalam pembangunan kelembagaan masjid digunakan untuk mendeskripsikan tentang proses bagaimana masjid menjadi sebuah lembaga.

Proses institusionalisasi masjid bukanlah proses yang disengaja, kelembagaan masjid terbentuk secara alamiah walaupun tidak banyak orang yang membaca



pola-pola ini. Kelembagaan masjid tidak sama dengan membuat Badan Masjid

Indoensia seperti saat kemenag membuat BWI atau membuat BAZNAS.

Kelembagaan masjid masih berupa konsep yang abstrak yang dengan penelitian

ini akan dikonstruksi menjadi sebuah konsep yang layak dikaji secara akademis.

Lembaga dan institusi merupakan konsep yang sama, lembaga dalam

bahasa Indonesia dan dalam bahasa Inggris lembaga ditulis sebagai institutions

yang diserap kembali oleh bahasa Indonesia menjadi institusi. Sebuah

konsep/entitas/fenomena supaya disebut sebagai institusi atau lembaga harus

memenuhi unsur kelembagaan. Selanjutnya hasil penelitian ini akan melakukan

pemetaan terhadap unsur-unsur yang membangun konsep masjid sebagai

lembaga. Kerangka pembangunan lembaga dalam pemberdayaan masjid di

Indonesia dari kerangka unsur terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

A. Unsur Kepemimpinan

Unsur kepemimpinan menunjuk pada kelompok orang yang secara aktif

berkecimpung dalam perumusan doktrin dan program dari lembaga.

Kepemimpinan ini yang nantinya akan mengarahkan operasi-operasi dan

hubungan-hubungannya dengan lingkungan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan, diperoleh

keterangan yang mengarah pada kepemimpinan pemerintah dalam

pembangunan lembaga masjid. Pemerintah selayaknya menjadi motor

penggerak konsep kelembagaan ini, selain karena sumberdaya yang dimiliki,

pemerintah juga diberi mandat oleh negara untuk melakukannya.

Dalam PMA 42 Tahun 2016 tentang SOTK Kementerian Agama, pasal;

385 menyebutkan bahwa Ditjen Bimas Islam mempunyai tugas



menyelenggarakan merumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang bimbingan masyarakat Islam, salah satunya penyelenggaraan fungsi-fungsi dan program bidang kemasjidan merupakan kewenangan dan tugas fungsi yang diamanahkan negara kepada Kemenag dalam hal ini Bimas Islam, Subdit Kemasjidan untuk menjadi *leading sector*.

Kedudukan negara, yang diterjemahkan sebagai penyelenggara negara dalam konsep Islam yaitu berperan sebagai pemberi perlindungan (*ad-dhifa alghimaya*) dan pemberdayaan (*takbiyatul ummah*) mengotorisasi kewenangan Kemenag dalam memimpin kelembagaan masjid di Indonesia. Pemerintah diharapkan keberadaannya untuk sebagai regulator, sebagai fasilitator, sekaligus sebagai katalisator, seperti diungkapkan oleh informan berikut:

“Pemerintah itu harusnya berperan menyelesaikan sengketa rumah-rumah ibadah yang muncul termasuk masjid, menciptakan regulasi yang tentang rumah ibadah termasuk masjid, termasuk menghadirkan rumah ibadah bagi umat yang tidak sanggup untuk menghadirkan sendiri rumah ibadahnya. Karena itu kan konsekuensi UUD dan Pancasila” (e3)

Senada dengan pernyataan di atas, peran pemerintah dalam memberdayakan masjid diharapkan untuk menjadi motor sekaligus pemimpin untuk menciptakan kesatuan gerak dari masing-masing elemen unsur dalam kelembagaan masjid. Dengan menggunakan analogi kopi dalam segelas air, peran pemerintah diibaratkan sebagai pengaduk, untuk menjadikan komposisi segelas kopi manis upaya yang perlu dilakukan adalah mengaduk semua unsur dalam gelas menjadi satu larutan. Demikian halnya untuk menciptakan harmonisasi gerakan antara unsur-unsur dalam kelembagaan masjid, semua doktrin, program, sumber daya dan struktur internal perlu diarahkan oleh sesosok pemimpin/penggerak.

“Posisi pengurus itu betapa pentingnya. Ini gelas (sambil menunjuk kepada sebuah gelas di dekatnya) kalau diisi gula, diisi susu, diisi kopi, dikasih air



panas, dia kan tidak otomatis menjadi segelas kopi susu karena belum diaduk. Inilah fungsi pengurus itu, *ngaduk* ini, menggerakkan. Nah jadi pengurus itu fungsinya penggerak, tapi gimana *nah* sekarang yang terjadi pengurusnya sendiri yang harus digerakkan.

Menggerakkan itu juga *mesti* berkali-kali, *nah* ini menggerakkan cuma sekedarnya, akhirnya apa? Tidak rata. (sambil beliau memperagakan mengaduk gelas yang ada di hadapannya namun gerakan mengaduk dengan sendok adukannya tidak mencapai ke dasar gelas). Ketika diminum, *koknggak* manis. Nah gula nya *nggak* kena.

Masjidnya udah ada ini wadah (sambil kembali menunjuk ke gelas), masyarakatnya udah ada, potensinya udah ada (modal sosial) nya udah ada, duitnya ada, tapi penggeraknya itu *nggak* ada. Kalau dia menggerakkan itu tidak sepenuhnya. Nah, di kemenag ada subdit kemasjidan itulah yang mestinya mengerakkan. Subdit kemasjidan itu di bawah Urais” (e2)

Masjid di Indonesia memiliki karakter yang berbeda tentang kepemilikan dengan masjid di negara-negara mayoritas lainnya. Di Malaysia, masjid didirikan dan dikelola oleh pemerintah. Begitupula yang terjadi dalam negara-negara kawasan timur tengah, kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah sangat dominan terhadap masjid. Di Indonesia, kepemilikan terhadap masjid 90% dibangun dan dikelola oleh masyarakat, konsekuensi dari fakta tersebut, masyarakat memiliki otoritas untuk mengatur dan mengelola masjidnya masing-masing. Secara organisasi, kepemimpinan masjid berada di masyarakat, secara individu maupun kolektif seperti dinyatakan sebagai berikut:

“Kepemimpinan itu bisa datang dari atas (pemerintah); bisa datang dari samping masyarakat itu sendiri. Masyarakat itu sendiri kan punya masjid, ada masjid pribadi, misalnya saya bangun masjid di kampung, otoritas sepenuhnya itu saya membiayai listrik, air, menetapkan khatib, imam, termasuk program-program kemakmuran masjid itu jadi otoritas sepenuhnya ada pada saya” (e3)

Namun secara kelembagaan, Kepemimpinan terutama dipandang sebagai suatu proses kelompok dimana berbagai peranan seperti perwakilan, pengambilan keputusan dan pengendalian operasional dapat disebarakan dalam berbagai pola di antara kelompok kepemimpinan. Kelompok kepemimpinan disini



maksudnya kepemimpinan yang terdiri dari para pemegang kedudukan kepemimpinan yang secara formal telah ditunjuk, maupun mereka yang terus-menerus menjalankan pengaruhnya yang penting terhadap kegiatan-kegiatan lembaga. Negara bertanggungjawab atas perwakilan, pengambilan keputusan dan pengendalian operasional dari kelembagaan masjid. Peran ini telah disadari oleh Kemenag seperti dalam pernyataan berikut:

“Walaupun kondisi masjid di Indonesia 90% milik masyarakat, namun pemerintah tetap berkewajiban untuk melakukan pembinaan. Pembinaan pemerintah kepada masjid itu dilakukan dalam bentuk: 1. Mengawasi, supaya tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan masjid, misalnya masuknya paham radikal ke masjid; 2. Memberikan bimbingan/memberikan *guidance* dalam bentuk regulasi; 3. Memberikan bantuan.” (i2)

Dari hasil wawancara dengan beberapa informan terkait dengan pendapatnya tentang unsur kepemimpinan dalam kelembagaan masjid dapat diintisarikan bahwa semua elemen sepakat bahwa motor penggerak dari seluruh strategi program pemberdayaan masjid di Indonesia adalah pemerintah dalam hal ini, Kemenag. Amanah tersebut linier dengan tupoksi yang melekat pada Subdit Kemasjidan yaitu menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di Bidang Bimas Islam dan pelayanan umat.

B. Unsur Doktrin

Unsur doktrin dirumuskan sebagai “spesifikasi dari nilai-nilai, tujuan-tujuan dan metode-metode operasional yang mendasari tindakan sosial”. Doktrin dipandang sebagai sederetan tema yang memproyeksi, baik di dalam organisasi itu sendiri maupun dalam lingkungan eksternalnya, seperangkat citra dan harapan-harapan mengenai tujuan-tujuan lembaga dan gaya-gaya tindakan.



Dalam penelitian ini, unsur doktrin diterjemahkan sebagai ajaran, seperangkat nilai yang diajarkan dan diturunkan oleh Nabi Muhammad SAW kepada para pendiri agama Islam yang hingga hari ini tetap menjadi keyakinan dan nilai yang dianut oleh kaum muslimin di seluruh dunia.

Pengelolaan masjid tidak dapat dilepaskan dari unsur doktrin ini. Terlepas dari minimnya sumber daya yang digunakan sebagai energi perubahan, pola-pola pengertian yang telah terbentuk dalam masyarakat sudah sangat melembaga, misalnya pengertian bahwa masjid itu sakral, kultus, suci dan sebagainya. Pola-pola normatif seperti itu merupakan sandi-sandi operasional dan dipertahankan sehingga memperoleh sifat masjid yang khusus (*sacred*).

Aturan-aturan keputusan "adat" memang bersifat demikian, artinya norma-norma, hubungan, pola-pola perilaku, kebiasaan dan praktek-praktek demikian itu tidak dapat diutak-atik dengan mudah. Pelanggaran terhadap suatu norma mungkin sekali akan dianggap sebagai dosa karena mendekati sifat bid'ah (*heresy*). Jadi, dalam keadaan terbaikpun, kebiasaan-kebiasaan kritis dan cara-cara yang eksperimental dapat menjadi sesuatu yang "tabu" untuk dilakukan. Dalam keadaan seperti ini, lingkungannya telah disandi secara lengkap, atau dengan istilah lain seluruh sistem oleh anggotanya diperlakukan sebagai himpunan variabel yang tertutup.

Untuk memahami doktrin yang berlaku dalam kelembagaan masjid, perlu sebelumnya memahami sejarah pendirian masjid. Pada masa awal pendiriannya, masjid pertama kali didirikan oleh Nabi Muhammad SAW pada sekitar tahun 633 Masehi. Masjid Nabi pada saat itu tentu saja berfungsi sebagai rumah ibadah, namun dalam fungsinya sebagai rumah ibadah ini Nabi hanya memfungsikannya sebanyak 10%. Pada saat itu masjid berfungsi sebagai



perumahan sebagai tempat tinggal pengikut Nabi yang melakukan perjalanan (hijrah/safar), juga berfungsi sebagai rumah singgah bagi orang dari luar kota yang tidak ada sanak famili di tujuan. Masjid juga menjalankan fungsinya sebagai rumah pendidikan berbentuk madrasah, mulai dari pengajaran anak-anak, pelatihan baca tulis, juga melatih orang dewasa tentang ketrampilan (penyamak kulit, tata rias, bahasa, tukang kayu, tukang batu) dengan ketentuan tidak boleh lebih dari 20 orang untuk setiap kelasnya dan kelasnya ada kelas yang tergabung laki-laki dan perempuan ada kelas yang untuk khusus laki-laki maupun perempuan. Masjid berfungsi juga sebagai balai pertemuan, digunakan untuk umat Islam yang menyelenggarakan seremoni adat (pernikahan, aqiqah, sunat), masjid juga digunakan sebagai tempat pertunjukan kesenian, setiap tahun seniman diundang dari mancanegara untuk menghibur masyarakat - seniman *habasyah*, dilakukan di dalam masjid. Suasana saat itu sangat cair. Masjid berfungsi sebagai balai pertemuan lintas agama, agama apapun musyawarah lintas agama dilakukan di masjid. Bahkan ada dalam satu riwayat, Non-muslim melakukan kebaktiannya di masjid, karena nabi mengatakan disini tidak ada rumah ibadah lain selain masjid jadi lakukan kebaktian disini. Masjid berfungsi sebagai kantor pengadilan mulai dari pengadilan urusan pidana, perdata maupun urusan administrasi negara. Masjid juga difungsikan sebagai penjara, sebagai rumah tawanan perang Badar dikurung disana. Masjid juga berfungsi sebagai rumah sakit, untuk merawat korban-korban perang. Masjid digunakan untuk latihan perang dan bela diri. Masjid digunakan sebagai baitul mal (kantor perbendaharaan negara). Baitul mal juga digunakan sebagai gudang penyimpanan asset negara yang berupa harta rampasan perang. Bahkan dalam



konteks sosial kemasyarakatan, takmir masjid itu juga memiliki intervensi sampai ke kondisi dapur rumah di sekitar masjid itu berada.

Sedemikian vitalnya fungsi masjid pada zaman itu mengembalikan memori historis dari segolongan pemerhati masjid saat ini untuk memfungsikan kembali masjid sebagai pusat aktivitas umat muslim di Indonesia. Optimalisasi fungsi masjid diharapkan dapat menjadi solusi atas pelbagai permasalahan sosial yang terjadi di tengah masyarakat bahkan sampai ke lingkup kebutuhan domestik masyarakat seperti tentang keberlangsungan pangan di tengah masyarakat seperti nasihat berikut:

“Orang lapar itu tidak punya agama, Orang dengan agama apapun, bila lapar berikanlah bantuan. Yahudi, lansia, diberi makan dari baitul mal. Menara masjid, dari ketinggian itu bukan hanya digunakan Bilal untuk menyampaikan adzan tapi juga digunakan untuk melihat dari ketinggian tentang kondisi masyarakat di pemukiman sekitar masjid. Rumah-rumah mana yang berasap dapurnya, rumah-rumah mana yang tidak pernah berasap dapurnya. Turun sahabat. Mengunjungi kenapa yang tidak pernah berasap, karena memang tidak ada bahan yang mau dimasak sebaliknya turun ke rumah yang dapurnya mengepul tiga hari berturut-turut, kenapa, karena ada kabilah pulang dari luar negeri jadi ada yang bisa kita masak.”
(e3)

Unsur doktrin menjadi begitu penting sebagai unsur dalam pembangunan lembaga masjid karena unsur ini menjadi “nyawa” dari tindakan-tindakan sosial yang akan dilakukan oleh seperangkat elemen yang tergabung dalam kaitan kelembagaan. Poin dalam unsur ini adalah fakta bahwa masjid memiliki potensi pemberdayaan masyarakat dalam fungsi sosialnya sebagaimana ditegaskan oleh pernyataan berikut:

“Masjid kita menuju masjid paripurna cita-cita kita. Masjid paripurna artinya masjid yang sudah bisa mengakomodir semua kepentingan masyarakat, khususnya umat islam. Bukan hanya untuk ibadah *mahdlah* saja tapi juga untuk pemberdayaan ekonomi umat. Itu cita-cita kita. Pertama untuk melaksanakan ibadah *mahdlah* yaitu hubungan *hablumillah*, Yang kedua, karena kita berhubungan dengan masyarakat (linier) itu kita akan memperdayakan masjid dalam fungsi sosialnya sebagai pemberdayaan ekonomi umat.” (i3)



Namun, diantara doktrin-doktrin yang berlaku tersebut, dalam aliran lain dengan jumlah yang lebih kecil terdapat pula segolongan/sekelompok penganut nilai-nilai kesakralan dari masjid yang doktrinnya dapat menghambat upaya optimalisasi fungsi masjid. Hingga hari ini fakta bahwa masih ada sekelompok masyarakat yang memiliki persepsi yang berbeda dengan kelompok kebanyakan yang menginginkan masjid hanya difungsikan sebagai tempat ibadah ritual saja. Persepsi ini muncul karena kekhawatiran bila masjid digunakan untuk aktivitas ekonomi dan keduniaan yang lain maka dikhawatirkan akan mengganggu ketertiban dan kesakralan wujud masjid. Keterangan berikut didapatkan dari hasil wawancara dengan salah seorang informan berikut:

“Mulainya itu pertama dari kenapa masjid kita belum berdaya karena persepsi pengurus, persepsi umat, persepsi masyarakat tentang masjid belum utuh. Mau dibagaimanakan ini masjid itu belum utuh. Persepsinya ya. Misalnya ketika masjid mau mengembangkan ekonomi, lalu sebut saja misalnya masjid buka koperasi, buka warung, ada ustadz yang tidak membolehkan katanya di masjid tidak boleh dagang. Padahal itu kan di lingkungan masjid, bukan di dalam masjid. Nah itu juga yang masih ada perdebatan. Terlepas dari soal itu. Persoalan yang lebih mendasar adalah pengurus masjid ini juga belum punya persepsi mau dibagaimanakan itu masjid, efeknya masjid tidak dikelola secara serius, tidak dikelola secara profesional, kemudian, akibatnya tidak solid.” (e2)

Kenyataan ini walaupun arusnya pelan/sedikit namun perlu mendapat perhatian bagi para agen perubahan. Pembangunan kelembagaan masjid dengan cara apapun harus bersandar pada nilai-nilai ini. Kemudian untuk melakukan kegiatan tersebut maka sebelumnya harus dipahami terlebih dahulu bagaimana doktrin yang berlaku.

C. Unsur Program



Unsur program menunjuk pada "tindakan-tindakan tertentu yang berhubungan dengan pelaksanaan dari fungsi-fungsi dan jasa-jasa yang merupakan keluaran dari lembaga". Program dalam penelitian ini adalah merupakan terjemahan dari doktrin ke dalam pola-pola tindakan yang nyata.

Doktrin yang berwujud dalam nilai yang dimiliki oleh para pengurus masjid juga sangat berpengaruh pada manifestasi program-program kemasjidan.

Doktrin yang terlanjur menjadi persepsi bagi sekelompok/segolongan masyarakat sangat mempengaruhi perancangan dan pelaksanaan program-program pemberdayaan masjid. Tidak mungkin akan ada pemberdayaan dalam fungsi ekonomi, pendidikan, kesehatan dalam sebuah masjid yang pengurusnya memiliki persepsi bahwa masjid tidak boleh difungsikan selain fungsi ibadah ritual.

Dalam hal penggunaan kas masjid juga demikian, bagi sekelompok/segolongan masyarakat yang memiliki persepsi bahwa kas masjid hanya boleh digunakan untuk pembangunan masjid, maka bangunan masjid akan semakin megah. Standar pemberdayaan dalam dimensi riayah akan tercapai, namun tidak dengan standar pemberdayaan dalam dimensi imarah dan idarah.

"Kas masjid masih banyak digunakan untuk pembangunan fisik aja, padahal kebutuhan lain misalnya kaderisasi khatib, mengikutsertakan khatib dalam pelatihan bisa dilakukan, atau belanja modal misalnya membeli ambulance atau program lain yang membawa manfaat banyak. Ada lagi misalnya, masjid bikin pelatihan khatib masjid, dibiayai oleh masjid ini, tapi pesertanya dari masjid-masjid sekitar boleh kirim peserta secara gratis. Dikasih buku, dikasih makan, dikasih ilmu. Itu kan namanya membantu masjid lain. Cuma kan tidak banyak pengurus masjid yang kayak begini, yang punya persepsi yang kayak begini." (e2)

Dari fakta demikian dapat disimpulkan bahwa di antara para pengurus masjid, belum terdapat kesatuan persepsi tentang apa yang boleh dan apa yang



tidak boleh dilakukan terhadap pengelolaan masjid. Program mana yang harus jadi prioritas pertama, kedua dan seterusnya. Apakah pembangunan fisik (gedung, sarana, dan prasarana) masjid dulu yang diutamakan atau pembangunan SDM pengelola masjid (takmir, imam, khatib). Seberapa perlu masjid dikembangkan fungsinya selain fungsi ibadah. Apakah aspek idarah dulu yang diperbaiki baru imarah dan riayah atau sebaliknya.

Namun, tidak semua pengurus masjid memiliki persepsi yang kaku seperti dicontohkan di atas, banyak juga ditemui di Indonesia masjid-masjid dengan pengelolaan yang modern. Kebanyakan dari masjid-masjid ini berada pada situasi yang kondusif, dengan ciri lingkungan masyarakat yang *open-minded* dan pengurus/takmir yang kompeten.

“Masjid yang berangkat dari data yang saya tau adalah masjid Jogokariyan, Selebihnya kebanyakan berangkatnya dari kira-kira, perasaan, keberuntungan, insting. Melakukan sesuatu berangkatnya dari data. Misalnya: ada berapa banyak orang yang tidak bisa solat, dia ada datanya. Lalu dibikinlah program “menschalatkan orang hidup” maksudnya adalah banyak orang hidup ini yang belum bisa solat. Bahasa programnya aja kayak gitu biar ada hentakannya sedikit. Lalu, takmir berkeliling kampung, *door-to-door* tanyain satu-satu bimbing sampai bisa baca” (e2)

Hal-hal ini menyebabkan program-program pemberdayaan masjid belum mengarah pada gerakan yang sifatnya solid dan terintegrasi. Masing-masing pihak/pengelola melakukan programnya tanpa adanya koordinasi, tanpa adanya panduan yang mencantumkan cita-cita, target, maupun agenda-agenda prioritas.

“Kendala pelaksanaan program-program kemasjidan ada tiga: 1. Tidak ada instrumen kerja yang bisa kita gunakan sebagai alat ukur kerja kita. Harusnya kan ada sebuah instrumen kerja yang terukur. Dari *milestone-milestone* itu bisa kita ukur sejauh mana langkah kita dan apa yang belum; 2. Tidak ada *grand design* yang makro. Akibatnya siapa kerja apa, siapa melakukan apa, kapan saya bisa intervensi kapan bisa kamu yang intervensi, yang mana intervensinya pemerintah, yang mana intervensinya ormas, yang mana intervensinya masyarakat, begitu misalnya. Pada level masjid begini kondisinya siapa yang intervensi, kalau pada level lain kondisinya, maka siapa yang intervensi? tidak jelas, tumpang tindih; 3. Tidak punya komitmen kerja. Belum ada koordinasi gerakan. Akibatnya ya



seperti sekarang ini kita bekerja seperti sangat spontan. Sifatnya spontan. Tidak sistemik. Kayak pemadam kebakaran aja. Kalo butuh bikin. Kalo butuh bikin.” (e1)

Seperti diungkapkan sebelumnya pada sub unsur doktrin bahwa masjid selain menjalankan fungsinya selain fungsi peribadatan juga menjalankan fungsi-fungsi sosial. Program dijalankan bukan hanya oleh pemerintah, seperti dikemukakan oleh informan berikut, masyarakat dalam bentuk individu maupun kelompok juga memiliki dan melaksanakan program-program pemberdayaan masjidnya masing-masing.

Berikut beberapa data yang peneliti dapatkan dari sumber-sumber lain untuk memperkuat argumen bahwa telah banyak pihak menjalankan program-program berkaitan dengan masjid dalam tujuan memberdayakan masjid.



Gambar 5.1 Program Unggulan DMI Periode 2017-2022.

Sumber: DMI.or.id

DMI dalam fungsinya sebagai organisasi masyarakat yang bergerak di bidang pemberdayaan masjid. Banyak meluncurkan program-program pemberdayaan masjid di antaranya: Pembangunan masjid (fisik), pemberdayaan ekonomi masjid melalui pembangunan koperasi masjid, sosialisasi program



masjid ramah anak, pembangunan kerjasama pemberdayaan masjid dengan luar negeri.

“Masjid bisa dibuka/masjid bisa membuka klinik. DMI akan mengusahakan ke Kemenkes supaya di masjid itu ada klinik. Kan banyak di beberapa tempat kan sudah berjalan itu – masjid yang ada klinik kerjasama dengan kemenkesnya itu, di beberapa tempat sudah berjalan itu tapi kan anggarannya terbatas juga nggak bisa bikin banyak juga.” (e2)

Namun, karena sumberdaya DMI juga terbatas khususnya pembiayaan, maka dalam prakteknya, program-program DMI kebanyakan tergantung juga dengan permintaan sponsor, sebagaimana diungkapkan informan berikut:

“DMI ini kan nggak punya anggaran. Saya juga nggak tau duitnya darimana. Biasanya ya cari rekanan-rekanan begitu ya cari sponsor. Ya kalo sponsor kan programnya juga tergantung dari yang sponsorin. Misalnya begini: BNN kan punya program, programnya kan bagaimana orang waspada terhadap narkoba, digandenglah DMI, dimintai tolong DMI *ngumpul*in ustad-ustad, biar supaya bisa jadi juru bicara BNN dalam urusan narkoba, kan *gitu*. Nanti ada lagi misalnya, BKKBN, Perlindungan Anak, dan seterusnya *byrequest* gitu *lah*.” (e2)

Program-program ormas seperti DMI, yang terlihat hebat di pemberitaan itu bila diibaratkan perang, hanya seperti serangan udara, sifatnya “ramai” namun juga tidak efektif mencapai sasaran. Serangan udara tidak akan memenangkan perang tanpa diimbangi dengan serangan darat. Program-program yang dilakukan oleh ormas bisa terdengar kepada khalayak luas karena pemberitaan, namun program-program tersebut juga tidak memiliki grand design yang jelas tentang tujuan yang akan dicapai, *milestone* yang telah ditempuh dan indikator-indikator keberhasilan lainnya. Seperti yang dikemukakan oleh informan di atas, kadangkala program ya berlangsung begitu saja karena ada pihak yang membiayai, bukan karena rencana memang mau melakukan program tersebut karena akan mencapai target A, misalnya. Kadangkala juga program dilaksanakan karena “kedekatan” hubungan pimpinan ormas tersebut dengan sejumlah kolega bisnisnya, misalnya: pembangunan masjid secara fisik, dibantu



100% sampai jadi bangunan yang bagus dan lengkap. Namun, program tersebut juga kosong secara *value*. Pembangunan masjid di lokasi itu, tidak mencerminkan adanya kebutuhan masjid disana, mungkin hanya karena yang menyumbang tanah rumahnya di dekat lokasi itu. Maka kesimpulan dari topik ini bahwa sebaik apapun program yang dilakukan oleh ormas, tetap harus ada pemimpinnya, yaitu pemerintah.

Sama halnya dengan masalah yang dihadapi Kemenag tentang arah, LSM maupun Ormas juga belum punya kesamaan persepsi tentang bagaimana program pemberdayaan masjid itu dibentuk menjadi sinergi akan diarahkan kemana program pemberdayaan masjid ini. Termasuk pembagian kerja dan porsi kewenangan. Semua pihak masih menunggu instruksi terkait arahan/kesatuan gerak.

“Maka harus ada kesepakatan, mau *kayak* apa *sih* masjid ini tata kelolanya? Kan kita bikin tuh regulasi, nah regulasi yang dibangun kan harus diterjemahkan ke dalam grand design itu. Masjid ini ke depan mau diapain. Ya kan? Kita nggak punya *grand design* nasional tentang masjid itu. Harusnya kemenag yang punya. Harusnya distimulus, harus ada grand design. Kalau regulasi tentang masjid, OK sudah ada, tapi *grand design* bahwa masjid itu sebagai sebuah kekuatan sebagai pusat peradaban umat, kan harus ada grand design besar tentang masjid ini. Ketika tadi, sistemnya sudah dibangun, reguasinya sudah ada, stimulasi sudah ada, harusnya kan ini kemudian ditata lagi, ini kan sudah ada nih, harusnya ditata lagi dalam skala yang sangat besar.” (e1)

Kemudian tentang program yang memiliki kemiripan satu sama lain yang dilakukan oleh ormas-ormas tersebut misalnya: bantuan pembangunan, pelatihan SDM (khatib, takmir, imam), bantuan sarana/prasarana, penyelenggaraan sosialisasi-sosialisasi tentang pemberdayaan masjid dari sisi fungsi. Yang terjadi di lapangan adalah semua ormas memiliki dan melaksanakan program tersebut, tanpa adanya koordinasi dan parameter yang jelas tentang kontribusi program terhadap pencapaian tujuan bersama.



“Tumpang tindih yang terjadi tadi itu karena itu, nggak ada *grand design* itu tadi jadi nggak jelas siapa programnya apa. Kalau zakat kan udah masuk MDGs (ekonomi berbasis masjid belum) upaya untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui zakat, itu di MDGs udah masuk, tapi seperti halal, masjid itu kan belum. Harusnya KUA misalnya begitu ya yang ada di kita ini kemudian karena masjid ini sebagai pusat aktivitas umat, sebagai pusat peradaban umat, itu kan harus ada *grand design* besar. Masjid ini sebagai pusat peradaban umat, dia harus punya apa? Harus ngapain? Lalu kekuatan-kekuatan yang dimiliki itu “apa bekerja apa?”, begitu kan selama ini kan yang mengurus masjid kan hanya kemenag aja sama pemda, yang lain-lain yo sendiri-sendiri.” (e1)

Selain dari program-program yang berasal dari elemen di luar pemerintah, program-program pemberdayaan masjid juga telah banyak dilakukan oleh elemen internal pemerintah. Program-Program Kemasjidan inisiatif Pemerintah dijelaskan dalam Program Kemasjidan pada Renstra Kemenag. Sampai Tahun 2018 ini, Kemenag telah melaksanakan III tahap renstra: Tahap Renstra I Tahun 2005-2009, Tahap Renstra II Tahun 2010-2014, Tahap Renstra III Tahun 2015-2019, Tahap Renstra IV Tahun 2020-2024.

Berdasarkan Renstra Kemenag 2005-2009, KMA 32 Tahun 2005, program-program kemasjidan masuk ke program “Peningkatan Pelayanan Kehidupan Beragama”, sebagai berikut:

Tabel 5.1 Program Kemasjidan Tahun 2005-2009

No	Kegiatan	Indikator Keluaran	Satuan	Sasaran Tahunan					Target
				2005	2006	2007	2008	2009	
1	Pemberian Bantuan Rehabilitasi Tempat Peribadatan	Terlaksananya Rehabilitasi Tempat Peribadatan	Buah	1.748	8.432	8.562	8.641	9.246	36.629

Sumber: Renstra Kemenag 2005-2009, Lampiran PMA 32 Tahun 2005

Selanjutnya, program Kemasjidan pada Renstra Kemenag 2010-2014, KMA 2 Tahun 2010. Berdasarkan Renstra Kemenag 2010-2014, KMA 2 Tahun 2010,



program-program kemasjidan masuk ke program “Pengelolaan Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah”. Renstra periode ini menggunakan basis satker. Ditjen Bimas Islam sebagai Unit Organisasi (Eselon I) memiliki program, *output*, *outcome*, indikator dan targetnya sendiri dalam bentuk Indeks (indeks kualitas bimbingan, indeks kualitas pelayanan, indeks kualitas pemberdayaan, dan indeks kualitas pengembangan). Sementara Eselon II (Satuan Kerja) juga memiliki program, *output*, *outcome*, indikator dan targetnya sendiri dalam bentuk kegiatan-kegiatan atau output produk dari masing-masing Satker (Eselon II). Ketidaksinkronan ini menyebabkan sulitnya mengukur performa kinerja yang sesungguhnya dari Unit Eselon I.

Pada Renstra periode ini, program tentang kemasjidan masuk ke dalam Program/Kegiatan, Output/Outcome Satker (Unit Eselon II) dari Ditura Islam dan Binsyar sebagai berikut:

Tabel 5.2 Program Kemasjidan Tahun 2010-2014

Program/ Kegiatan	Outcome/ Output	Indikator	Target					
			2010	2011	2012	2013	2014	
Program Pengelolaan Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah	Meningkatnya Pembinaan dan Pemberdayaan Masjid	Bantuan Masjid	350 lokasi	450 lokasi	550 lokasi	650 lokasi	750 lokasi	2.750 lokasi
		Bantuan Mushalla	500 lokasi	550 lokasi	600 lokasi	650 lokasi	700 lokasi	3.000 lokasi
		Bantuan Pasca Bencana	450 lokasi	450 lokasi	450 lokasi	450 lokasi	450 lokasi	2.250 lokasi
		Buku Panduan Kemasjidan	1 paket	1 paket	1 paket	1 paket	1 paket	5 paket
		Pemberdayaan Masjid	1 paket	1 paket	1 paket	1 paket	1 paket	5 paket

Sumber: Renstra Kemenag 2010-2014, Lampiran KMA 2 Tahun 2010

Selanjutnya, program Kemasjidan pada Renstra Kemenag 2015-2019, KMA 39 Tahun 2015. Berdasarkan Renstra Kemenag 2015-2019, KMA 39 Tahun 2015 program-program kemasjidan masuk ke dalam “Pengelolaan Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah”.

Renstra periode ini masih menggunakan basis satker. Ditjen Bimas Islam sebagai Unit Organisasi (Eselon I) memiliki program, *output*, *outcome*, indikator



dan targetnya sendiri dalam bentuk sasaran strategis “Meningkatnya Kualitas Bimbingan Masyarakat Islam” dengan indikator 1) Persentase lembaga zakat wakaf yang memenuhi standar minimal lembaga; 2) Persentase KUA yang memenuhi standar pelayanan; 3) Jumlah penyuluh agama yang difasilitasi dalam pembinaan dan pengembangan. Sementara Eselon II (Satuan Kerja) juga memiliki sasaran program (*outcome*) dan sasaran kegiatan, indikator dan targetnya sendiri dalam bentuk kegiatan-kegiatan atau output produk dari masing-masing Satker (Eselon II). Ketidaksinkronan ini juga menyebabkan sulitnya mengukur performa kinerja yang sesungguhnya dari Unit Eselon I.

Pada Renstra periode ini, program tentang kemasjidan masuk ke dalam Program/Kegiatan, Pengelolaan Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah sebagai berikut:

Tabel 5.3 Program Kemasjidan Tahun 2015-2019

Kode	Program/ Kegiatan	Sasaran Program (Outcome)	Sasaran Kegiatan (Output)	Target					
				2015	2016	2017	2018	2019	
7.4	Pengelolaan Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah	Meningkatnya Pemberdayaan Masjid dan Mushola	Jumlah Masjid/Mushalla yang memperoleh bantuan :	466	834	1.100	1.200	1.400	5.000
			Jumlah Operasional Masjid Istiqlal	1	1	1	1	1	5
			Jumlah validasi data kemasjidan melalui SIMAS	200.000	200.000	200.000	100.000	100.000	800.000
			Jumlah Kualitas Standar Tipologi Masjid melalui Penilaian dan Penetapan Masjid Percontohan	34	34	34	34	34	170
			Jumlah Kualitas Sarana Penunjang Sistem Informasi Masjid	34	10	10	10	10	74
			Jumlah Identifikasi Masjid dan Musholla melalui ID Card Masjid dan musholla	90.000	200.000	200.000	200.000	210.000	900.000

Sumber: Renstra Kemenag Tahun 2015-2019, Lampiran KMA 39 Tahun 2015

Dari pelaksanaan Renstra pada tahap I, II dan III terdapat beberapa titik kritis yang peneliti temukan, di antaranya:



1. Data; sebagian besar data yang menjadi input renstra Kemenag yang diperoleh masih berdasarkan pengalaman pribadi pejabatnya (subjektif) dan berdasarkan data umum bukan data yang lebih spesifik. Sehingga ketika ditanya spesifikasi data tertentu, Kemenag belum dapat menyajikan. Seperti data potensi rawan dakwah, data pemetaan kebutuhan umat berdasarkan wilayah, data pemetaan potensi konflik keagamaan dan data-data keagamaan lainnya. Ide pelaksanaan survey nasional keagamaan yang diusulkan Menteri Agama Tahun 2015 pada masa awal jabatannya adalah ide yang bagus, namun para pejabat di bawahnya belum dapat mengartikulasi ide ini menjadi sebuah tindakan dalam bentuk program.

2. Sumber Daya Manusia; Hanya ada sebagian kecil dari tim renstra yang mampu memilikir kemampuan sebagai SDM yang dibutuhkan oleh penyusunan Renstra, selain itu selama ini penyusunan Renstra dilakukan secara tradisional melalui Rakor Penyusunan Renstra yang menjangir aspirasi lintas satker vertikal yang ada Kemenag. Penyusunan memang telah mengundang stakeholder eksternal, namun formulasi dari aspirasi yang terjaring masih dikelola oleh pegawai bagian perencanaan dengan cara membuat notulasi dan rekapitulasi kebutuhan, tanpa melalui proses identifikasi dan analisis. Memang kuantitas jumlah SDM bukan faktor utama rendahnya kualitas perencanaan di Kemenag, namun harus diakui kualitas yang ada saat ini pun belum cukup memadai. Pegawai di bagian perencanaan yang bertugas menyusun draft perencanaan hanya 3 orang, dan bukan berlatar belakang pendidikan manajemen atau administrasi publik dan faktor pimpinan yang enggan terlibat karena anggapan penyusunan renstra adalah pekerjaan teknis makin memperparah kualitas output penyusunan renstra.



3. Koordinasi; Permasalahannya ada pada praktek-praktek sebagai berikut: (1)

Para pejabat sering kurang menyadari bahwa tugas yang dilaksanakannya hanyalah merupakan sebagian saja dari keseluruhan tugas dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi tersebut. 2) Para pejabat sering memandang tugasnya sendiri sebagai tugas yang paling penting dibandingkan dengan tugas-tugas lain. 3) Adanya pembagian kerja atau spesialisasi yang berlebihan dalam organisasi. 4) Kurang jelasnya rumusan tugas atau fungsi, wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing pejabat atau satuan organisasi. 5) Adanya prosedur dan tata kerja yang kurang jelas dan berbelit-belit dan tidak diketahui oleh semua pihak yang bersangkutan dalam usaha kerjasama. 6) Kurangnya kemampuan dari pimpinan untuk menjalankan koordinasi yang disebabkan oleh kurangnya kecakapan, wewenang dan kewibawaan. 7) Tidak atau kurangnya forum komunikasi diantara para pejabat yang bersangkutan yang dapat dilakukan dengan saling tukar menukar informasi dan diciptakan adanya saling pengertian guna kelancaran pelaksanaan kerjasama.

Sama halnya dengan masalah yang terjadi dalam pelaksanaan program-program kemasjidan yang dilaksanakan oleh ormas/LSM/NGO, prorgam kemasjidan yang diselenggarakan oleh pemerintah menggunakan APBN juga mengalami kendala serupa. Kendala paling banyak ditemui adalah tentang tumpang tindih program, misalnya: kemenag punya program bantuan, pemda juga punya program bantuan, Kemenag punya program pelatihan, Pemda juga punya. Masalahnya satu dengan yang lain tidak ada koordinasi yang jelas tentang siapa sasarannya, apa materi pelatihannya, siapa pelatihnya. Hal ini



mengakibatkan ukuran pencapaian keberdayaan masjid sudah sampai dimana menjadi samar, tidak jelas.

Data-data di atas telah menguatkan asumsi bahwa masjid memiliki potensi sebagai sarana pemberdayaan masyarakat. Data-data tersebut sekaligus menjawab argumentasi dari kelompok yang memiliki keyakinan/nilai bahwa masjid tidak boleh digunakan untuk aktivitas di luar aktivitas ibadah.

D. Unsur Sumber Daya

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa menganalisis unsur pada kelembagaan masjid berarti mendalami masjid bukan hanya sebagai satu entitas organisasi yang kriteria keberhasilannya ada di fungsi manajerial organisasinya, sementara lembaga terikat dengan banyak organisasi di dalamnya yang disebut dengan sumberdaya juga bukan hanya sumber daya yang dimiliki oleh Kemenag, melainkan juga sumber-sumber daya yang ada di anggota kelembagaan yang lain.

MUI dengan strukturnya yang sampai wilayah Kab.Kota; DMI dengan strukturnya yang sampai wilayah kecamatan, ormas-ormas Islam yang kepengurusannya sampai ke wilayah kecamatan dapat menjadi sumberdaya bila sistem koordinasinya dapat ditemukan.

Program-program yang telah disebutkan dalam unsur program, yang dilaksanakan oleh organisasi-organisasi sebagaimana disebutkan di atas, menemui kendala dalam keberlangsungannya. Kendala yang dihadapi dapat



dikelompokkan menjadi kendala yang berkaitan dengan sumberdaya kelembagaan (struktur dan kewenangan) maupun kendala yang berkaitan dengan sumber daya keuangan. Kendala yang berkaitan dengan sumberdaya kelembagaan diungkapkan berikut:

“Coba aja tanya orang KUA di daerah? Mana ada yang kenal sama kita? Gimana mau koordinasi, kenal aja enggak. Ya ada sih daerah-daerah yang mungkin akrab, tapi kebanyakan sih enggak. Itu baru KUA, apalagi orang Kemenag, jarang banget ada koordinasi kita sama Kemenag, paling beberapa kali aja diundang acara.” (e2)

“Sebenarnya struktur kita sama KUA itu gimana? Kita kan bukan bawahan nya KUA, ya nggak mau lah kita di-diktein ikut programnya KUA” (e5)

Berdasarkan PMA 34 Tahun 2016, KUA merupakan instansi vertikal

Kemenag di bawah koordinasi Ditjen Bimas Islam dalam wilayah administratif kecamatan. Namun pelaksanaannya khususnya dalam program kemasjidan, tidak ada koordinasi antara KUA dengan pelaku kemasjidan di tingkat kecamatan. Baik DMI, maupun MUI, jarang sekali ditemukan adanya koordinasi dengan KUA Kecamatan berkaitan dengan program kemasjidan. Kendala pelaksanaan program-program pemberdayaan masjid ada juga yang berkaitan dengan sumber daya keuangan. Dikemukakan sebagai berikut:

“Kesra (dana kesra) itu kan di tingkat Kab. Kota (APBD) yang tidak bisa menjangkau semuanya paling dari kecamatan ada berapa. Misalnya masjid di satu kecamatan ada 15 nah dia paling sesuai dengan budget anggaran cuma bisa ngundang 4.” (e2)

Masalah sumberdaya keuangan sebagaimana dipaparkan dalam hasil wawancara tersebut kebanyakan dialami oleh Ormas dan LSM. Struktur ormas khususnya yang besar seperti (NU, Muhammadiyah, DMI, MUI) itu biasanya sampai ke Daerah, ada pengurus pusat, ada pengurus cabang di tingkat provinsi, ada pengurus ranting di tingkat kabupaten/kota. Di tiap-tiap lapisan struktur tersebut, ormas-ormas ini pasti membangun kerjasama dengan pemerintah



daerah setempat. Dalam hal operasional organisasi, ormas-ormas ini diberikan bantuan operasional yang sifatnya umum artinya, tidak hanya untuk program masjid dapat juga digunakan untuk program lain menurut keinginan/prioritas pimpinan organisasi dan arah organisasi. Dengan banyaknya keinginan/prioritas pimpinan organisasi sementara anggaran operasional terbatas maka, diungkapkan berdasarkan hasil wawancara, yang digunakan untuk program pemberdayaan masjid paling tinggal 10% nya saja itupun tidak selalu ada setiap tahun.

“Kalau di daerah ya ada juga anggarannya dari Pemda, MUI dapat 3 milyar setahun juga. Saya kan di KODI (Koordinasi Dakwah Indonesia) DKI. Itu kan organisasi di bawah pemda. Dapat anggaran 3 milyar juga dari DKI. Anggarannya berdasarkan program, misalnya kursus dakwah, pengkaderan muballigh, 1 angkatan 75 orang, mereka gratis. Mata kuliahnya macem-macem, mungkin MUI seperti itu juga, anggaran *by program*. Beda nya MUI itu kan sama dengan DMI ada sampai tingkat kecamatan.

Tapi masalahnya gini, saya tanya yang jadi pengurus DMI di kecamatan, antum di DMI kecamatan kegiatannya apa? Ya dia nggak banyak kegiatan yang bisa dilakukan terkait anggaran, tempo hari dapat 30 juta dari DMI pusat hasil dari pembagian 3 milyar itu ke daerah-daerah, nah dapat 30 juta deh, buat apa. Karena memang nggak ada kegiatan, nggak ada honorinya jadi pengurus.” (e3)

Di lain sisi, penilaian berbeda terjadi dalam operasional beberapa masjid, terutama di kawasan perkotaan, yang menyatakan bahwa masalah sumberdaya keuangan bukan masalah.

“Tanpa ada pembiayaan dari pemerintah sebenarnya kita sanggup sebenarnya. Kas masjid aja udah banyak bahkan lebih-lebih. Cuma maksudnya pemberdayaan itu ya kan buat jaringan, buarkan fasilitas, buat regulasi aturan main sebagai perlindungan bagi kita dan kepastian yang buat kita percaya. Kalau urusannya sama kas atau keuangan, memang kalau masjid-masjid kecil di daerah itu sulit tapi kalau di kota ya udah jalan sendiri harusnya.” (e2)

“Jadi kembali akhirnya kalau masjid itu pengurusnya bisa “baik”, kegiatan-kegiatan itu bisa dari dana masjid. Masjid itu duitnya ada, bahkan banyak. Cuma, dana-dana itu belum digunakan untuk penyiapan SDM. Kebanyakan ya buat membangun fisik aja.” (e2)



Tanpa adanya pemerintah, yang mengurus masjid, masyarakat Indonesia sudah mampu memakmurkan masjid yang ada di wilayahnya masing-masing, tentunya dengan standar kemakmurannya sendiri. Namun masyarakat pun mengetahui bahwa karena ada Kemenag seharusnya tugas membina dan melayani masjid adalah tanggungjawab pemerintah (Kemenag).

“Masyarakat itu hanya berperan membantu atas nama infak. Tapi negara lah yang punya kewajiban membantu seharusnya. Ini kritik ya buat pemerintah. Selama ini bantuan yang disalurkan buat Masjid, mushalla hanya sebatas subsidi, angkanya kecil banget gak sesuai dengan kebutuhan. Itupun hanya sedikit saya yang kebagian. Tapi masyarakat tidak mengeluh soal itu. Kita *ngerti* bahwa subsidi ke masjid itu minim berdasar anggaran di Kemenag. Ya walaupun masyarakat tidak semua berduit, tidak semuanya *aghniya* (kaya-kaya) tapi mereka sanggup membiayai masjid-mushalla yang ada di wilayahnya. Ini sebenarnya kontribusi besar dari masyarakat Indonesia untuk negaranya, soalnya kan dimana-mana kewajiban mendirikan rumah ibadah ya kewajiban pemerintah.” (e4)

Dari pernyataan di atas dapat diambil kesimpulan, kalau soal membangun menambah jumlah masjid, masyarakat Indonesia sudah tidak perlu lagi diperintahkan sudah jalan dengan sendirinya. Tapi tentang optimalisasi fungsi masjid, yaitu bahwa masjid harus menjadi pusat aktivitas umat, poin ini yang belum sanggup dilaksanakan oleh masyarakat dan membutuhkan intervensi dari pemerintah.

Kesimpulan dalam unsur sumberdaya adalah bahwa masing-masing elemen dalam lembaga masjid telah membawa “potensi” nya masing-masing termasuk sumberdaya yang dimiliki, masalahnya terdapat pada “penggerak” potensi dan sumberdaya tersebut. Sumberdaya yang kita miliki masih terserak dan belum diarahkan pada satu koordinasi gerak.

E. Unsur Struktur Internal

Unsur struktur internal dirumuskan sebagai “struktur dan proses-proses yang diadakan untuk bekerjanya lembaga tersebut dan bagi pemeliharannya”.

Struktur internal terdiri dari pembagian komposisi atas hal-hal berikut: Peranan-peranan di dalam organisasi tersebut; Pola-pola wewenang internnya; sistem-sistem komunikasi dan; komitmen dari orang-orangnya pada doktrin dan program dari organisasi tersebut. Komitmen ini penting karena komitmen ini akan mempengaruhi secara signifikan tentang kemampuan organisasi untuk melaksanakan komitmen-komitmen yang sudah diprogram.

Penyajian hasil analisis dari sub unsur struktur internal akan diawali dengan pembahasan tentang struktur internal Kemenag yang menangani urusan kemasjidan, sebagai berikut:



Gambar 5.2 Struktur Pegawai di Subdit Kemasjidan

Tabel 5.4 Uraian Tugas dan Syarat Jabatan Pejabat di Subdit Kemasjidan

1	Jabatan	Kasubdit Kemasjidan
	Ikhtisar Jabatan	Melaksanakan Melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, dan bimbingan teknis serta evaluasi di bidang pembinaan manajemen masjid, pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid serta pemberdayaan masjid.
	Butir Kegiatan	1. Melakukan koordinasi penyiapan dan pelaksanaan perumusan kebijakan di bidang pembinaan manajemen masjid, pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid serta pemberdayaan masjid. 2. Melakukan koordinasi penyiapan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan manajemen masjid, pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid serta



		<p>pemberdayaan masjid.</p> <ol style="list-style-type: none"> Melakukan koordinasi penyiapan dan pelaksanaan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pembinaan manajemen masjid, pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid serta pemberdayaan masjid. Melakukan koordinasi penyiapan dan pelaksanaan analisis/pengkajian, bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pembinaan manajemen masjid, pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid serta pemberdayaan masjid. Melakukan koordinasi perumusan dan pelaksanaan mekanisme pelayanan bantuan masjid. Memimpin pelaksanaan tugas di lingkungan Subdit Kemasjidan. Melakukan pembinaan SDM, evaluasi dan pemantauan terhadap pelaksanaan tugas bawahan di lingkungan Subdit Kemasjidan. Menyusun rencana dan sasaran kerja Subdit Kemasjidan.
	Syarat Jabatan	<p>Pangkat/Golongan: minimal Penata Tingkat I-III/d Pendidikan: S3 Syariah/Manajemen/Administrasi Publik Pernah menjabat Eselon IV selama lebih dari tiga tahun</p>
2	Jabatan	Kasi Pembinaan Manajemen Masjid
	Ikhtisar Jabatan	Melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria dan bimbingan teknis serta evaluasi pembinaan manajemen masjid.
	Butir Kegiatan	<ol style="list-style-type: none"> Menyiapkan rumusan kebijakan teknis, buku panduan/juklak, norma, standar, prosedur, kriteria dan bimbingan teknis serta evaluasi tentang pembinaan manajemen masjid. Membuat Rencana Anggaran Biaya (RAB) pengurusan pembinaan manajemen masjid. Mengurus administrasi pelaksanaan kegiatan Seksi Pembinaan Manajemen Masjid. Melaksanakan konsultasi dan koordinasi dengan pihak terkait sesuai dengan kebijakan pimpinan. Melaksanakan kegiatan penghimpunan data masjid Mengkaji aturan tentang manajemen masjid berdasarkan ketentuan yang berlaku sebagai upaya perbaikan untuk peningkatan mutu manajemen masjid. Merancang konsep manajemen masjid sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku sebagai standar pengelolaan masjid untuk peningkatan kualitas masjid. Memimpin pelaksanaan tugas Seksi Pembinaan Manajemen Masjid. Membagi tugas, menggerakkan, mengarahkan, membimbing dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas di lingkungan Seksi Pembinaan Manajemen Masjid. Melakukan evaluasi dan pemantauan terhadap pelaksanaan tugas bawahan sebagai bahan laporan kegiatan dan perbaikan pada tahun-tahun selanjutnya.
	Syarat Jabatan	<p>Pangkat/Golongan: minimal Penata Tingkat I-III/b Pendidikan: S2 Syariah/Manajemen/Administrasi Publik PNS lebih dar atau sama dengani lima tahun</p>
3	Jabatan	Kasi Pembinaan Kemakmuran dan Standardisasi Masjid
	Ikhtisar Jabatan	Melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria dan bimbingan teknis serta evaluasi pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid.
	Butir Kegiatan	<ol style="list-style-type: none"> Melaksanakan penyiapan bahan bagi perumusan kebijakan di bidang pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid. Melaksanakan penyiapan bahan bagi penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid. Membuat Rencana Anggaran Biaya (RAB) pengurusan pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid Mengkaji pelaksanaan kegiatan di bidang kemakmuran masjid sebagai acuan dalam menyusun konsep pedoman kemakmuran masjid untuk peningkatan kualitas kemakmuran masjid. Merancang konsep kemakmuran masjid sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku sebagai standar pengelolaan kemakmuran masjid untuk kemaslahatan umat. Mengurus administrasi pelaksanaan kegiatan Seksi Pembinaan Kemakmuran dan Standardisasi Masjid. Penyiapan bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid. Memimpin pelaksanaan tugas di lingkungan Seksi Pembinaan Kemakmuran dan Standardisasi Masjid. Melakukan pembinaan SDM, evaluasi dan pemantauan terhadap pelaksanaan tugas bawahan di lingkungan Seksi Pembinaan Kemakmuran dan Standardisasi Masjid.



		10. Menyusun rencana dan sasaran kerja Seksi Pembinaan Kemakmuran dan Standarisasi Masjid. 11. Mengevaluasi pelaksanaan tugas Seksi Manajemen Masjid Mengkoordinir pelaksanaan kegiatan keagamaan berbasis masjid sesuai dengan rencana operasional subdit kemasjidan sebagai upaya memakmurkan masjid untuk peningkatan ketaatan umat dalam beragama
	Syarat Jabatan	Pangkat/Golongan: minimal Penata Tingkat I-III/b Pendidikan: S2 Syariah/Manajemen/Administrasi Publik PNS lebih dar atau sama dengani lima tahun
4	Jabatan	Kasi Pemberdayaan Masjid
	Ikhtisar Jabatan	Melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria dan bimbingan teknis serta evaluasi pemberdayaan masjid.
	Butir Kegiatan	1. Melaksanakan penyiapan bahan bagi perumusan kebijakan di bidang pemberdayaan masjid. 2. Melaksanakan penyiapan bahan bagi penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang pemberdayaan masjid. 3. Membuat Rencana Anggaran Biaya (RAB) pengurusan pemberdayaan masjid. 4. Mengkaji pelaksanaan kegiatan di bidang pemberdayaan masjid sebagai acuan dalam menyusun konsep pedoman kemakmuran masjid untuk peningkatan kualitas kemakmuran masjid. 5. Merancang konsep pemberdayaan masjid sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku sebagai standar pengelolaan kemakmuran masjid untuk kemaslahatan umat. 6. Mengurus administrasi pelaksanaan kegiatan Seksi Pemberdayaan Masjid. 7. Penyiapan bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pembinaan kemakmuran dan standarisasi masjid. 8. Memimpin pelaksanaan tugas di lingkungan Seksi Pemberdayaan Masjid. 9. Melakukan pembinaan SDM, evaluasi dan pemantauan terhadap pelaksanaan tugas bawahan di lingkungan Seksi Pemberdayaan Masjid. 10. Menyusun rencana dan sasaran kerja Seksi Pemberdayaan Masjid.
	Syarat Jabatan	Pangkat/Golongan: minimal Penata Tingkat I-III/b Pendidikan: S2 Syariah/Manajemen/Administrasi Publik PNS lebih dar atau sama dengani lima tahun

Sumber: Standar Kompetensi Jabatan Ditura Islam dan Binsyar Tahun 2015 dan ABK Ditjen Bimas Islam Tahun 2017

Tabel 5.2 Uraian Tugas dan Syarat Jabatan Pegawai di Subdit Kemasjidan

1	Nama JFU	Penyusun Bahan Kebijakan
	Ikhtisar Jabatan	mengumpulkan bahan, merumuskan dan menyiapkan nakah tentang norma, standar, prosedur, kriteria tentang kemasjidan
	Butir Kegiatan	1. regulasi standar masjid (sarana/prasarana masjid, SDM, SIMAS, Standar pembinaan manajemen masjid yang sesuai dengan tipologi, standar sistem informasi masjid sesuai dengan tipologi) 2. regulasi tentang pengembangan direktori masjid dengan teknologi informasi berbasis WEB dan mobile (qiblat, waktu sholat - bekerjasama dengan subdit hisab rukyat dan pembinaan syariah) (aplikasi) 3. regulasi tentang kriteria (masjid negara, masjid nasional, masjid raya, masjid agung, masjid besar, masjid jami, masjid di tempat publik, masjid bersejarah) berbasis ID - QR Code 4. regulasi tentang norma/prosedur (struktur organisasi, tata kelola masjid, pengelolaan keuangan masjid) 5. regulasi tentang pengelolaan perpustakaan masjid 6. regulasi tentang peningkatan kapasitas khatib dan imam masjid 7. sertifikasi imam dan khatib masjid, mua'dzin, pemulasar jenazah 8. regulasi sertifikasi (bentuk sertifikat dan pelaksanaan) imam dan khatib 9. melaksanakan sertifikasi profesi, penilaian 10. regulasi tentang kewajiban masjid membentuk dewan kajian, dan melakukan kajian rutin, dan melaporkan hasil kajian ke bimas islam 11. regulasi tentang kegiatan yang dilarang dilakukan di masjid / mengantisipasi kegiatan penodaan agama 12. regulasi tentang materi pembinaan profesi masjid (imam dan khatib masjid, mua'dzin, pemulasar jenazah) 13. regulasi tentang masjid percontohan (raya, agung, jami) 14. melakukan monitoring/evaluasi ke lapangan untuk memverifikasi data masjid yang

		<p>dientry oleh kementerian agama setempat atau oleh operator melalui SIMAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. membuat instrumen data (entry/penjaringan) 16. membuat instrumen seleksi bantuan 17. membuat instrumen permohonan bantuan
	Syarat Jabatan	Pangkat/Gol. Ruang Penata Muda (III/a) Pendidikan Sarjana (S1), syariah/ hukum/ manajemen/ komunikasi menguasai komputer dan IT
2	Nama JFU	Pengevaluasi Program
	Ikhtisar Jabatan	melakukan evaluasi data tentang manajemen masjid melakukan klasifikasi data, evaluasi surat/data/proposal
	Butir Kegiatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. melakukan verifikasi terhadap data masjid yang masuk ke SIMAS, BIDA 2. menghimpun dokumen surat gugatan perdata aset masjid 3. dokumen surat tentang hibah luar negeri untuk masjid Indonesian Islamic Center (qabul), Maryland 4. menerima klarifikasi data masjid yang dilakukan oleh kanwil (data jumlah, data perkembangan kegiatan masjid (administrasinya surat, adminitrasi/pengelolaan, administrasi jamaah) 5. menerima laporan dari masjid tentang pengelolaan (administrasi persuratan; prosedur keuangan, administrasi jamaah) 6. pengembangan sistem informasi --> SIMAS: 7. mengelola layanan pengaduan masyarakat - interaktif (live-chat) 8. perkembangan masjid (grafik jumlah masjid, rekap data, data masjid real time, peta masjid) 9. mengelola profil masjid, yang terdiri dari, data imam/khatib, marbot, muadzlin, program masjid, status tanah (wakaf/sertifikat hak milik/hibah) 10. memverifikasi proposal bantuan 11. hasil verifikasi proposal akan masuk kriteria/klasifikasi bantuan sesuai dengan jenisnya, kriteria dan syarat bantuan (rehab, sanitasi) 12. seleksi persyaratan permohonan bantuan (surat permohonan, rekomendasi dari KEMENAG, foto, RAB, status tanah, pengurus, rekening atas nama masjid) 13. histori penerima bantuan : tahun berapa saja sebuah masjid pernah/belum pernah menerima bantuan, hal ini diperlukan untuk menghindari duplikasi tahun penerimaan bantuan 14. rekap data bantuan per propinsi dan nasional 15. perkembangan data bantuan (grafik dan rekap data masjid/tahun/nominal) dalam bentuk real-time dalam bentuk peta bantuan) 16. tata kelola jamaah - kita mengadministrasi, jamaah tetapnya seperti apa? Jumlahnya berapa? Pendidikannya apa? Pekerjaannya apa? Keterampilannya apa? (ini adalah bahan kebijakan untuk kasi pemberdayaan potensi masjid) 17. koordinasi dengan DMI (Dewan Masjid Indonesia) dalam bentuk kerjasama tim survey data untuk mengentry data masjid secara nasional
	Syarat Jabatan	Pangkat/Gol. Ruang Penata Muda (III/a) Pendidikan Sarjana (S1), syariah/ hukum/ manajemen/ komunikasi menguasai komputer dan IT
3	Nama JFU	Pengembang Manajemen Lembaga Keagamaan
	Ikhtisar Jabatan	mempersiapkan dan melaksanakan pembinaan2 orientasi/bimtek, serta telaah tentang pengembangan manajemen masjid
	Butir Kegiatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. menyusun bahan materi pembinaan manajemen masjid (bahan materi untuk SIMAS ada 3 kategori di kanwil, kandepag, pusat masing-masing operator tiap2 level organisasi berbeda panduan pelaksanaan entry data SIMAS) 2. membuat bahan pembinaan manajemen keuangan masjid dalam bentuk standar aplikasi keuangan masjid 3. membuat bahan pembinaan manajemen administrasi persuratan masjid dalam bentuk standar aplikasi persuratan masjid 4. membuat bahan pembinaan manajemen administrasi sarana/prasarana masjid dalam bentuk standar aplikasi sarana/prasarana masjid 5. membuat bahan pembinaan manajemen administrasi jamaah masjid dalam bentuk standar aplikasi administrasi jamaah masjid 6. menyusun bahan aplikasi manajemen keuangan masjid 7. pedoman pembinaan manajemen masjid (booklet) 8. menggandakan, mengupload, media KIE, soft copy, mengubah ke dalam bentuk digital media 9. mensosialisasikan bahan pembinaan dalam bentuk kegiatan atau bimtek-bimtek (aplikasi-aplikasi) 10. menginventarisir dumas/kasus penyimpangan dana masjid 11. menginventarisir dumas tentang penyimpangan kegiatan masjid/aktivitas berpotensi penodaan agama



	Syarat Jabatan	Pangkat/Gol. Ruang Penata Muda (III/a) Pendidikan Sarjana (S1), syariah/ hukum/ manajemen/ komunikasi menguasai komputer dan IT
4	Nama JFU Ikhtisar Jabatan	Penyusun Standardisasi Masjid Menerima, mengumpulkan dan mengklasifikasikan standardisasi masjid di Indonesia serta mengkaji, menyusun, mendiskusikan pengembangan potensi masjid
	Butir Kegiatan	1. membuat konsep regulasi kemakmuran masjid dari 3 aspek: manajemen = idaroh, manajemen perkatoran, peribadatan = imaroh, kajian, pemberdayaan = ri'ayah, maintenance/pembangunan/fasilitas 2. Menyusun regulasi norma standar pembinaan masjid 3. menyusun tipologi jenis masjid 4. menginventarisir data masjid berdasarkan tipologi dan lokasi
	Syarat Jabatan	Pangkat/Gol. Ruang Penata Muda (III/a) Pendidikan Sarjana (S1), syariah/ hukum/ manajemen/ komunikasi menguasai komputer dan IT
5	Nama JFU Ikhtisar Jabatan	Penyusun Bahan Kebijakan mengumpulkan bahan, merumuskan dan menyiapkan nakah tentang norma, standar, prosedur, kriteria, profesi SDM Masjid
	Butir Kegiatan	1. menginventarisir data SDM pengelola masjid 2. menyusun bahan regulasi tentang peningkatan kapasitas profesi marbot masjid, standar kelayakan profesi marbot masjid, kualifikasi profesi marbot masjid, peningkatan kapasitas profesi muadzin masjid, standar kelayakan profesi muadzin masjid, kualifikasi profesi muadzin masjid, peningkatan kapasitas profesi khatib/imam masjid, standar kelayakan profesi khatib/imam masjid, kualifikasi profesi khatib/imam masjid. 3. Membuat rancangan regulasi tentang peningkatan kapasitas profesi marbot masjid, standar kelayakan profesi marbot masjid, kualifikasi profesi marbot masjid, peningkatan kapasitas profesi muadzin masjid, standar kelayakan profesi muadzin masjid, kualifikasi profesi muadzin masjid, peningkatan kapasitas profesi khatib/imam masjid, standar kelayakan profesi khatib/imam masjid, kualifikasi profesi khatib/imam masjid 4. membuat rancangan tentang pengembangan profesi SDM Masjid 5. menyusun prosedur/kriteria/norma sertifikasi profesi SDM Masjid
	Syarat Jabatan	Pangkat/Gol. Ruang Penata Muda (III/a) Pendidikan Sarjana (S1), syariah/ hukum/ manajemen/ komunikasi menguasai komputer dan IT
6	Nama JFU Ikhtisar Jabatan	Pengelola Administrasi dan Dokumentasi Menerima, mencatat, menyimpan surat/bahan/dokumen lainnya sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku, agar pelaksanaan tugas berjalan lancar
	Butir Kegiatan	1. mengagendakan surat masuk/keluar di Subdit 2. mengagendakan nota dinas masuk/keluar di Subdit 3. mengagendakan disposisi pimpinan di Subdit 4. mencetak/menyimpan data foto kegiatan di Subdit 5. mengetik SK kegiatan di Subdit 6. dokumentasi kegiatan di Subdit 7. kp/kgp/satya/pensiun pegawai di di Subdit 8. mengarsipkan surat masuk/keluar di Subdit 9. mengarsipkan nota dinas masuk/keluar di Subdit 10. mengantar/menerima surat di Subdit 11. mengajukan dokumen pencairan/pengajuan di Subdit 12. menginventarisir berkas2 keuangan SPM/SP2D di Subdit 13. membuat rekap penyerapan anggaran di Subdit 14. menghimpun RAB di Subdit 15. menginput RAB Subdit ke aplikasi RKA-KL 16. menyiapkan administrasi perjalanan dinas di Subdit 17. menghimpun LPJ perjalanan dinas di Subdit 18. membuat laporan pelaksanaan program/kegiatan di Subdit 19. menginventarisir LPJ kegiatan di Subdit
	Syarat Jabatan	Pangkat/Gol. Ruang Penata Muda (III/a) Pendidikan Diploma (D3) menguasai komputer dan IT
7	Nama JFU Ikhtisar Jabatan	Pengembang Potensi Masjid Menerima, memeriksa, mengumpulkan bahan dan data program pengembangan potensi masjid serta mengkaji dan mengembangkan potensi masjid untuk mencapai tujuan





		pemberdayaan masjid
Butir Kegiatan		<ol style="list-style-type: none"> 1. Membantu menyusun program pengembangan potensi masjid dan mushalla 2. Menyiapkan bahan bimbingan teknis pemberdayaan masjid dan mushalla 3. Melakukan koordinasi dengan lembaga terkait (MUI, DMI, Kemendagri, Kanwil Kemenag) untuk kepentingan bidang pemberdayaan masjid 4. Menyiapkan bahan kerjasama dalam rangka pemberdayaan masjid (pengurus masjid) 5. Melaporkan proses dan hasil kerja pelaksanaan kepada pimpinan 6. menyiapkan bahan dan menyusun laporan pelaksanaan kegiatan Subdit Kemasjidan
Syarat Jabatan		Pangkat/Gol. Ruang Penata Muda (III/a) Pendidikan Sarjana (S1), syariah/ hukum/ manajemen/ komunikasi menguasai komputer dan IT
8	Nama JFU	Pengembang Sarana dan Prasarana Ibadah
Ikhtisar Jabatan		Menerima, memeriksa, mengumpulkan bahan dan data sarana dan prasarana ibadah untuk mencapai tujuan pemberdayaan masjid
Butir Kegiatan		<ol style="list-style-type: none"> 1. Membantu pelaksanaan tugas di bidang pengembangan sarana dan prasarana ibadah 2. Menyusun program dan kegiatan pengembangan sarana dan prasarana ibadah 3. Menyiapkan bahan konsep pemetaan sasaran pengembangan sarana dan prasarana ibadah 4. membantu menyiapkan bahan usulan pertimbangan tentang pengembangan sarana dan prasarana ibadah 5. Menyiapkan konsep petunjuk teknis pemberian bantuan pembangunan/rehab masjid dan mushalla 6. Menyiapkan konsep SOP persyaratan dan kriteria bantuan pembangunan masjid/mushalla 7. Menyiapkan konsep SK Tim Seleksi Pemberian Bantuan Pembangunan/rehab masjid/mushalla 8. membuat notulasi rapat Tim Seleksi Pemberian Bantuan Pembangunan/rehab masjid/mushalla 9. Menyusun konsep SK Pemberian bantuan pembangunan/rehab masjid dan mushalla 10. menyusun dan mendokumentasikan laporan realisasi pencairan bantuan pembangunan/rehab masjid dan mushalla
Syarat Jabatan		Pangkat/Gol. Ruang Penata Muda (III/a) Pendidikan Sarjana (S1), syariah/ hukum/ manajemen/ komunikasi menguasai komputer dan IT
9	Nama JFU	Pengevaluasi Program
Ikhtisar Jabatan		Menerima, memeriksa dan mengevaluasi hasil laporan pemberdayaan masjid sebagai bahan pengambilan keputusan
Butir Kegiatan		<ol style="list-style-type: none"> 1. Membantu pimpinan mengevaluasi pelaksanaan tugas di bidang Pembinaan Manajemen Masjid 2. Menerima, menghimpun dan mengevaluasi dokumen surat, data, dan dokumen bantuan masjid dan mushalla 3. Mengevaluasi bahan dan dokumen kegiatan pembinaan manajemen masjid 4. menyusun laporan hasil evaluasi bahan dan dokumen kegiatan pembinaan manajemen masjid 5. melaporkan hasil evaluasi dokumen, data informasi, dan data proposal masjid pada Kasi 6. Mengevaluasi data instrumen dan check list persyaratan bantuan masjid dan mushalla 7. melaporkan hasil evaluasi data instrumen dan check list persyaratan bantuan kepada Kasi
Syarat Jabatan		Pangkat/Gol. Ruang Penata Muda (III/a) Pendidikan Sarjana (S1), syariah/ hukum/ manajemen/ komunikasi menguasai komputer dan IT

Sumber: e-formasi Ditjen Bimas Islam, Tahun 2015

Tentang pelaksana Program Kemasjidan di Level Propinsi berdasarkan

PMA Nomor 13 Tahun 2012 tentang Struktur Organisasi Vertikal Kemenag,

didapatkan data bahwa: Pada beberapa provinsi, Kab/Kota dan kecamatan

dengan jumlah penduduk muslim dan jumlah masjid yang sedikit, struktur Urais



Binsyar digabung dengan urusan Bimas Islam yang lain seperti penerangan agama, pemberdayaan KUA, Halal, dan Zakat Wakaf. Hal demikian yang membuat pelaksanaan program-program kemasjidan di daerah belum menjadi prioritas program. Bahkan ada beberapa provinsi seperti NTB, NTT, Papua dan Papua Barat, pelaksanaan bidang kemasjidan tidak hanya melebur pada bidang Bimas Islam saja tapi juga bidang Penyelenggaraan Haji. Dengan telaahan ini mustahil untuk “menitipkan” target yang seragam bagi pencapaian program-program kebidmasislamatan tidak hanya program kemasjidan.

Tabel 5.6 Pelaksana Program Kemasjidan Level Provinsi

LEVEL	PROPINSI
PRIORITAS I	Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, DKI, Jawa Barat, Jawa Tengah, DIY, Jawa Timur, Banten, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara.
PRIORITAS II	Bangka Belitung, Kep. Riau, Bali, NTB, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku, Maluku Utara.
PRIORITAS III	NTT, Papua, Papua Barat.

Sumber: Olahan Peneliti, 2018

Provinsi yang masuk pada kategori Prioritas I memiliki struktur Bidang Urais Binsyar sehingga memungkinkan untuk “menitipkan” program kemasjidan dengan target yang tinggi. Provinsi yang masuk pada kategori Prioritas II memiliki struktur Bidang Bimas Islam, masih memungkinkan untuk “menitipkan” program kemasjidan dengan target yang lebih rendah dari level prioritas I dan provinsi dengan level prioritas III sebaiknya tidak mematok standar tinggi pada program kemasjidan, karena selain jumlah penduduk muslim dan jumlah masjid yang relatif sedikit, pada provinsi dengan kategori ini hanya memiliki bidang Bimas Islam yang digabung dengan Penyelenggaraan Haji.

Demikian halnya pelaksanaan program-program kemasjidan pada level kemenag, untuk Kota Bogor, Kota Bekasi dan Kota Kolaka (Sulawesi Tenggara) yang memiliki seksi Urais Binsyar dipersilakan untuk mengoptimalkan kerjasama



dengan 3 Kab/Kota ini (Prioritas I), sebaliknya pada 8 Kab/Kota di NTT, 3 Kab/Kota di Sumatera Utara, 1 Kab/Kota di Kalimantan Barat, 3 Kab/Kota di Sulawesi Utara, 14 Kab/Kota di Papua, 5 Kab/Kota di Papua Barat sebaiknya tidak menitipkan program kemasjidan dengan target yang tinggi.

Selanjutnya struktur internal yang juga akan dianalisis oleh peneliti pada penelitian ini bukan hanya struktur internal kemenag yang menangani urusan kemasjidan saja, namun juga peneliti merasa perlu untuk “membaca” data struktur internal elemen-elemen kelembagaan dari masjid itu sendiri.

MUI, dengan struktur sampai dengan tingkat kecamatan memiliki peran dalam hal pemberdayaan masjid dalam hal fatwa, urusan hukum/aturan-aturan yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan para ulama.

“Peran MUI pertama fatwa, misalnya, ada masjid berdekatan, sama-sama dipakai untuk solat jumat bagaimana hukumnya. Disinilah peran komisi fatwa. Ada masjid penuh, nggak muat, jamaahnya banyak, *nah* bagaimana kalau di sebelah itu, karena ini kawasan perkantoran, ada masjid boleh atau enggak. Di penjara, ada orang-orang tertentu ada masjid boleh enggak. Ada masjid ribut saat solat jumat, orang kan macem-macem kan, ada orang yang protes sama khatibnya, sehingga disendirikan. Boleh atau enggak. Urusan MUI terhadap masjid itu urusan hukum. Tapi kalau terkait dengan pembangunan, sampai ke pembinaan internal, nggak ada kaitan. Yang punya kaitan ya internal lembaga, misalnya masjid di perumahan, ya komite perumahan, misalnya di kantor ya pimpinan kantor.” (e4)

Peran MUI tidak sampai kepada regulasi yang bersifat formal. MUI tidak memiliki kewenangan untuk melakukan eksekusi atau memaksa suatu kelompok untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

“Misalnya: persoalan aliran keagamaan, MUI tidak punya kewenangan eksekusi. MUI kewenangannya adalah pembinaan, pengembangan islam, melalui fatwa. Tidak punya kewenangan mengeksekusi, melarang, tidak punya itu, *malah* Kemenag yang punya. Maka berhati-hati. Misalnya masjid Ahmadiyah, MUI hanya memberikan fatwa ini sesat atau enggak, kewenangan eksekusi nggak ada.” (e4)



Peran MUI juga tidak sampai pada peran memfasilitasi kegiatan pemberdayaan masjid: membangun, memberi pelatihan, dll. Fungsi kedua ini dilaksanakan oleh ormas yang lain DMI misalnya. Dengan struktur hingga ke kabupaten, DMI memiliki struktur yang memadai untuk melaksanakan programnya hingga ke tingkat kabupaten (kendala pelaksanaan kegiatan DMI ada di sumberdaya, bukan di struktur).

“DMI itu semacam ormas begitu, dan bukan badan negara. Kewenangannya juga terbatas, tidak bisa sampai ke urusan-urusan dalam manajemen masjid itu kan nazhir-nazhir (bila masjid nya masjid wakaf) ada pengurus lah istilahnya. Jadi urusan-urusan global misalnya terkait pengembangan ekonomi di masjid-masjid, dan DMI sosialisasi, filosofi pemimpin DMI ini wapres cerdas sekali, ini sangat strategis untuk membawa masjid ke level *bargaining* yang tinggi. Jaringan ini harusnya digunakan untuk memperkuat sinergi. Tapi DMI gak mungkin mengkorek sampai setiap masjid dana-dana yang masuk dan keluar untuk apa tidak mungkin. Selain tenaganya tidak ada kewenangannya tidak ada, kewenangan ini adanya di nazhir. Kewenangan DMI hanya ada di pengembangan masjid, jadi bukan terus seperti mengawasi anak perusahaan, bukan begitu karena kepengurusan masjid itu udah masing-masing jadi ke pengembangannya saja. Initanya DMI di pengembangan masjid.” (e4)

Identifikasi struktur internal sangat penting untuk dilakukan dalam pembangunan kelembagaan. Identifikasi dapat memberikan kontribusi pada penyusunan strategi pelaksanaan program. Dengan adanya identifikasi struktur internal kita bisa mengetahui siapa yang akan mengerjakan apa, siapa yang harusnya nanti mengintervensi apa, siapa punya kewenangan apa dan sebagainya.

5.1.1.2 Kerangka Kaitan

Selain memenuhi unsur kelembagaan, untuk menyebut masjid sebagai sebuah lembaga, perlu dilakukan pemetaan juga terhadap kaitan yang membangun konsep masjid sebagai lembaga. Kaitan menjadi penting untuk



membangun konsep masjid sebagai lembaga. Lembaga terbentuk, hadir dan diakui oleh masyarakat karena adanya berbagai macam kaitan yang dimiliki oleh lembaga tersebut. Selanjutnya kelembagaan terbentuk juga akibat dari adanya kaitan dengan inter-organisasi

Kerangka pembangunan lembaga dalam pemberdayaan masjid di Indonesia dari kerangka unsur terdiri dari kaitan-kaitan sebagai berikut:

A. Kaitan yang Memungkinkan (*enabled*)

Kaitan yang memungkinkan berisi kaitan dengan organisasi-organisasi dan kelompok-kelompok sosial yang mengendalikan alokasi wewenang dan sumber-sumberdaya yang diperlukan oleh lembaga untuk berfungsi.

Berdasarkan dugaan awal yang dilakukan oleh peneliti terhadap kaitan-kaitan yang memungkinkan terjadi di kelembagaan masjid, terdapat kurang lebih sembilan elemen yang tergabung dalam kaitan ini. Dugaan awal peneliti kemudian diperkuat oleh data hasil wawancara dalam topik kaitan yang memungkinkan dengan pernyataan sebagai berikut:

“Untuk mencapai cita-cita yang tadi itu, saya sudah beberapa kali koordinasi bukan cuma sama *stakeholder* kita yang ada di kanwil di kemenag sama di KUA, akan tetapi dengan DMI kita sudah berkoordinasi. DMI baik yang ada di Pusat, di Propinsi maupun yang ada di Kabupaten/Kota. Kita selalu berkoordinasi, itu.” (i3)

Dalam perkembangannya ditemukan pengertian yang “samar” tentang kaitan. Bahasa “kaitan” banyak dimengerti oleh para informan menjadi “kerjasama” sehingga tanggapan yang muncul adalah pertama, tentang dengan siapa kelembagaan masjid ini bekerjasama; kedua, dalam bentuk apa mereka bekerjasama yang dimengerti sebagai bentuk kerjasama yang diharapkan.



Sebelum membahas lebih lanjut tentang bentuk kaitan yang dilakukan maka, perlu diketahui data tentang visi-misi, atau tuisi pokok organisasi-organisasi/elemen-elemen/anggota-anggota dalam kaitan *enabled* ini dengan penyajian data sebagai berikut:

Tabel 5.7 Kaitan yang Memungkinkan (*enabled*)

Organisasi	Bergerak di bidang/ Fungsi/ Peranan
MUI	<p>Berdiri sejak 26 Juli 1975 di Jakarta, MUI berfungsi untuk: Memberikan bimbingan dan tuntunan kepada umat Islam Indonesia dalam mewujudkan kehidupan beragama dan bermasyarakat yang diridhai Allah; memberikan nasihat dan fatwa mengenai masalah keagamaan dan kemasyarakatan kepada Pemerintah dan masyarakat, meningkatkan kegiatan bagi terwujudnya hubungan keislaman dan kerukunan antar-umat beragama dalam memantapkan persatuan dan kesatuan bangsa; menjadi penghubung antara ulama dan pemerintah dan penerjemah timbal balik antara umat dan pemerintah guna menyukkseskan pembangunan nasional; meningkatkan hubungan serta kerjasama antar organisasi, lembaga Islam dan cendekiawan muslimin dalam memberikan bimbingan dan tuntunan kepada masyarakat khususnya umat Islam dengan mengadakan konsultasi dan informasi secara timbal balik.</p> <p>Pengabdian MUI tertuang dalam 7 tugas: sebagai pengawal bagi penganut agama Islam; sebagai pemberi edukasi dan pembimbing bagi penganut agama Islam; sebagai penjarang kader-kader yang lebih baik; sebagai pemberi solusi bagi masalah keagamaan di dunia internasional; sebagai perumus konsep pendidikan Islam; sebagai pengawal konten dalam media massa; sebagai organisasi yang menjalankan kerja sama dengan organisasi keagamaan.</p>
DMI	<p>Berdiri sejak 16 Juni 1970, di Jakarta, DMI memiliki tujuan untuk mewujudkan fungsi masjid sebagai pusat ibadah, pengembangan masyarakat dan persatuan umat. Pencapaian yang telah dibangun oleh DMI di antaranya: (periode 1975-1981) ikut ambil bagian pembentukan Majelis Ulama Indonesia (MUI); Kerjasama dengan Robitoh al-Alami al-Islam (O.I.I) di Makkah; Kerjasama dengan organisasi Islam Kualalumpur, Singapura dan lain-lain; (periode 1981-1984) DMI diterima sebagai anggota Dewan Masjid sedunia (al-Majlis al-A'la al-Alami lil masjid di Makkah); (periode 1984-1989) membuat struktur internal DMI yang terdiri dari bidang organisasi, bidang penggalan dan penggunaan dana, bidang pembangunan masjid, bidang publikasi, bidang pengkajian dan perpustakaan, bidang anak-remaja dan wanita masjid, bidang bina jamaah dan bidang kemurnian masjid, hingga saat ini.</p>
Ormas Islam	<p>Ketika berbicara mengenai Indonesia, maka di dalamnya akan menjumpai tiga kekuatan besar yang saling mempengaruhi satu sama lainnya, yaitu kekuatan ekonomi, agama, dan politik. Ketiga kekuatan tersebut mempunyai keunikan dalam membentuk dinamika pemerintahan di Indonesia. Persentuhan antara kekuatan ekonomi, agama dan politik ini dapat terlihat ketika dalam beberapa program pemerintah yang seringkali melibatkan organisasi-organisasi agama sebagai alat yang efektif untuk mengukkseskan program-program pemerintah walaupun tak jarang juga dijumpai organisasi agama tersebut berubah menjadi rival negara karena mereka dianggap sebagai ancaman kekuasaan oleh rezim tertentu.</p> <p>Telah banyak program dari ormas Islam yang membantu pemerintah melakukan pemberdayaan masjid. Sebagai dua ormas yang paling besar jumlah pengikutnya di Indonesia, NU dan Muhammadiyah tak luput dari sumbangan ini</p> <p>NU: berdiri pada tanggal 31 Januari 1926 oleh K.H. Hasyim Asy'ari, bersama struktur badan otonomnya (Muslimat NU, Fatayat NU, GP Ansor, IPNU dan IPPNU, PMI) kerap membantu pemerintah dalam melakukan sosialisasi tema-tema pemberdayaan masjid.</p> <p>Muhammadiyah: didirikan pada tanggal 18 November 1912 oleh K.H. Ahmad Dahlan, bersama struktur badan otonomnya (Aisyah, Nasyiyatul Aisyiyah, Pemuda Muhammadiyah, Hizbul Wathan, IPM dan IMM) juga aktif dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan pemberdayaan masjid dan majelis-majelis taklim)</p>
Asosiasi Profesi	<p>ATMI :Asosiasi Takmir Masjid Indonesia AMKI : Asosiasi Masjid Kampus Indonesia FSTM : Forum Silaturahmi Takmir Masjid BKPRMI : Badan Korrdinasi Pemuda Remaja Masjid Indonesia Asosiasi Imam Masjid Indonesia</p>

Sumber: Olahan Peneliti, 2018



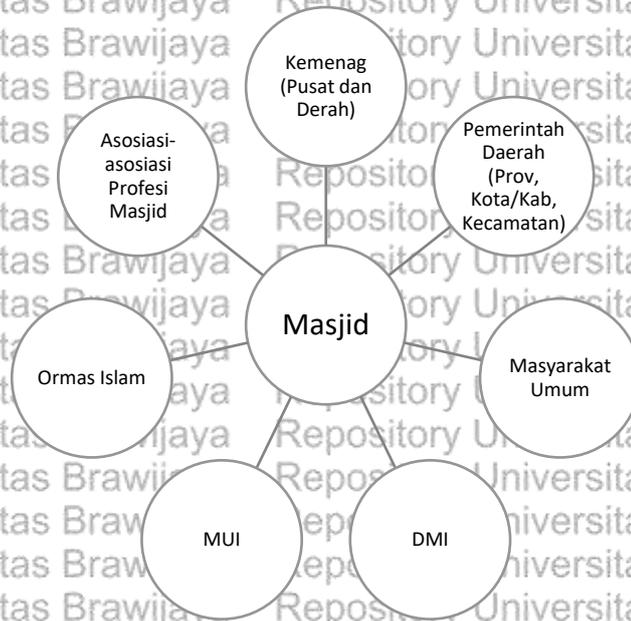
Namun, semua elemen dalam kaitan ini belum membentuk sebuah sinergi, bahkan kemenag sendiri belum menjajaki kemungkinan bekerjasama dengan asosiasi-asosiasi profesi yang bergerak di bidang masjid di Indonesia.

Komunikasi hanya dibangun dengan organisasi-organisasi besar (MUI, DMI, Ormas Islam) seperti dinyatakan oleh informan dari kemenag tentang pertanyaan bagaimana membangun koordinasi dengan asosiasi-asosiasi pelaku kemasjidan di Indonesia, sebagai berikut:

“Selama ini sih nggak ada, yang ada kan hanya organisasi katakanlah organisasi besar seperti DMI, atau ada juga yang lokal bentuknya kerjasama aja paling ngundang jadi pemateri atau apa. Kerjasama antara seperti forum komunikasi masjid, tingkat-tingkat daerah itu ada masjid tingkat kecamatan, itu belum ada yang resmi sih paling ada bentuknya ya kayak undangan-undangan subuh gabungan, subuh keliling. Ya tapi memang itu bagian dari isi pedoman kita sih yang begitu, buat membangun kerjasama dengan para stakeholder masjid.” (i2)

Kesimpulan dari hasil penelitian pada sub kaitan yang memungkinkan adalah terdapat pengertian yang samar dalam mengartikan kata: kaitan menjadi kerjasama; dan kata *enabled* atau yang memungkinkan samar dengan bentuk kerjasama. Padahal, “kaitan” artinya hubungan/sambungan; dan “yang memungkinkan” artinya sampai kepada alokasi wewenang dan sumber-sumberdaya yang diperlukan oleh lembaga masjid untuk berfungsi. Hal ini yang belum terjawab dalam penggalian data melalui wawancara.

Secara ringkas, kaitan yang memungkinkan (*enabled*) disajikan dalam diagram berikut:



Gambar 5.3. Kaitan yang Memungkinkan

Diagram radial menunjukkan kaitan yang bersifat setara atau horizontal, bukan kaitan dalam bentuk struktur atau subordinat. Kaitan yang terjadi antara 8 organisasi/elemen yang disajikan dalam diagram di atas menggambarkan bahwa hubungan yang terjadi antara masing-masing organisasi/elemen bersifat setara/selevel. Perbedaan terjadi hanya pada bidang tugas, fungsi maupun kewenangan, namun elemen satu dengan yang lainnya tidak diikat oleh garis instruksi, garis monitoring dan evaluasi, dan kewajiban penyampaian laporan kinerja. Hubungan yang diharapkan dalam elemen ini adalah hubungan koordinasi dengan pembagian tugas yang jelas tidak tumpang tindih satu dengan yang lain.

B. Kaitan Fungsional

Kaitan fungsional didefinisikan sebagai kaitan dengan organisasi-organisasi/elemen yang menjalankan fungsi-fungsi dan jasa-jasa yang merupakan pelengkap dalam arti produksi, yang menyediakan masukan-



masukan (input) dan sekaligus yang menggunakan output dari lembaga tersebut.

Dalam kelembagaan masjid, kaitan ini oleh peneliti diterjemahan sebagai organisasi-organisasi/elemen yang menyediakan sumber-sumberdaya bagi masjid. Kaitan fungsional pertama ditemukan pada kaitan dengan lembaga-lembaga amil zakat (LAZ).

“Yang bisa kita lakukan itu misalnya kepada lembaga-lembaga amil zakat. Itu kan mereka bisa mengelola zakatnya ketika sudah mendapat izin dari pemerintah. Nah itu tentu kita memberikan izin itu kepada LAZ-LAZ yang kompeten, termasuk dia juga berupaya melaksanakan pengelolaan zakat sesuai dengan kepentingan syariat, termasuk misalnya *asnaf fi sabilillah*nya. Nah termasuk *asnaf sabilillah*nya itu tadi bisa saja untuk masjid. Nah tapi itu berarti diserahkan ke kebijakan masing-masing LAZnya.” (i2)

Namun, kaitan dengan lembaga LAZ harus juga terkait dengan pengawasan dari BAZNAS, karena secara struktur, LAZ berada di bawah binaan BAZNAS. Seperti misalnya pada kasus-kasus penyalahgunaan dana LAZ untuk pembangunan masjid, hal ini tidak bisa dikatakan prestasi bahwa telah berhasil membangun masjid dari dana LAZ, seperti diungkapkan oleh pernyataan informan sebagai berikut:

“Mestinya lembaga-lembaga sosial juga ditertibkan oleh Kemenag. LAZ itu kan menyeluruh mulai dari yatim piatu, janda, *fuqara* masakin, biaya pendidikan, pembangunan masjid. Itu ada indikasi terdapat ketimpangan dalam penyalurannya. Maaf nih ya dulu itu rame dana zakat dibuat partai, yang mendistribusikan itu partai. Kegiatan sosialnya partai kayak gitu apa ada yang berani nanya dapat berapa/terkumpul berapa, dari mana, disalurkan kemana, untuk apa? Tidak ada keterbukaan. Ini masalah Kemenag, khususnya terkait masjid ya ini harus ditertibkan lembaga-lembaga sosial ini. Semacam lembaga-lembaga penyangga, indikasi penyelewengan tidak sedikit pengurusnya yang tiba-tiba punya mobil bagus rumah bagus, jadi menimbulkan praduga macem-macem. Ada juga masjid besar dibangun oleh dana BAZNAS. Saya dengar dari RDP dengan DPR waktu perumusan UU Zakat no 38/20014. Penyaluran zakat bangga sudah bangun masjid besar disana, saya ikut menyampaikan, mestinya lebih diutamakan masjid-masjid kecil yang sarana prasarana nya masih kekurangan. Ya kalau masjid di tengah kota, tidak dari zakat tapi dari masyarakat sekitar kompleks itu kan juga bisa, nah inilah salah satu contoh penyaluran yang tidak tepat. semua yang mudah dikerjakan, ibarat belanja



impulsif, akhirnya gak berwujud juga jadi apa – sekarang masjid udah dibangun, banyak, lalu jadi apa juga *nggak tau*” (e4)

Selanjutnya kaitan fungsional dengan koperasi-koperasi, BMT, donatur, kelompok-kelompok filantropi, CSR (tanpa ada timbal balik)

“Kemudian ada beberapa juga dengan swasta. Termasuk juga dengan apa namanya, dulu tuh namanya xxx. Koperasi apa *gitu*. Beberapa koperasi swasta. Di perusahaan swasta, dia mau ngajak kerjasama, dia minta data masjid. Dia mau ajak tentang koperasi masjid. Koperasi masjid itu jadi nanti kalau orang/pengurus masjidnya sudah jadi, kemudian udah mendirikan koperasi masjid nanti disiapkan aplikasinya sama satu perusahaan itu ya. Kalau dia butuh minyak tanah misalnya atau dia perlu gas misalnya tinggal di klik aja disitu nanti dia yang *supply* apa yang namanya itu saya lupa nama perusahaannya tapi yang jelas ada itu *sih*.” (i3)

Kemudian kaitan fungsional dengan bank-bank syariah, investor, sponsor dengan akad kompensasi.

“Pada dasarnya mereka siap untuk bekerjasama dengan Kemenag. Namun sebagai organisasi bisnis, tentunya ada aturan internal organisasi mereka yang perlu diselaraskan dengan doktrin yang kita miliki/ prinsip-prinsip yang ada pada kita.” (i3)

Bila kita berkaca dari pengalaman kerjasama yang dilakukan pemerintah dengan swasta dalam format PPP (*Public-Privat Partnership*). Posisi jaminan itu paling penting, posisi regulasi terutama dari pemerintah harus dibangun terlebih dahulu sebelum melangkah selanjutnya pada tahap pembangunan kerjasama. Regulasi dapat melindungi kerjasama keduanya.

Dalam kaitan fungsional tidak ada analisis pembagian tugas seperti halnya dalam kaitan yang memungkinkan hal ini disebabkan karena organisasi/elemen yang termasuk dalam kategori ini hanya memiliki satu jenis kontribusi dalam kelembagaan masjid, yaitu dalam hal penyediaan masukan-masukan (input) bagi kelembagaan masjid termasuk juga menggunakan output dari kelembagaan masjid.



Berdasarkan hasil wawancara diperoleh keterangan tentang kaitan fungsional dalam kelembagaan masjid. Kaitan fungsional menjalankan fungsi/jasa yang memberikan input bagi lembaga di saat yang sama juga merupakan pengguna output lembaga. Kaitan fungsional dalam kelembagaan masjid terdiri atas kaitan dengan lembaga-lembaga keuangan, lembaga donor, perbankan syariah, koperasi, dan mitra sponsor yang dimungkinkan menjalin mutual relation dengan organisasi masjid.

C. Kaitan Normatif

Kaitan normatif adalah hubungan-hubungan dengan organisasi-organisasi lainnya yang membagi suatu kepentingan yang tumpang tindih dalam tujuan-tujuan atau metode-metode dari lembaga yang baru. Mereka ini dapat bersifat mendukung atau bahkan bertentangan. Kaitan dapat juga dihubungkan dengan lembaga-lembaga yang mencangkup norma-norma dan nilai-nilai (positif atau negatif) yang relevan bagi doktrin dan program dari lembaga.

“Kemudian juga kita dengan Kemendagri, juga kita selalu koordinasi dengan wilayah pemekarannya. Kalau dia ada pengembangan/pemekaran wilayah kan kita harus koordinasi dengan kemendagri, mana SK nya untuk KUA ini, mana kandepagnya untuk pemekaran ini, kita selalu koordinasi dengan kemendagri.” (i3)

“Nah salah satunya kita coba untuk memperjuangkan honor-honor pengurus masjid (takmir nya), honor imam nya, honor marbotnya. Nah itu kita selalu menjajaki kerjasama dengan PMK, dengan Bappenas tentang ini.” (i3)

“Imam yang kemarin distandardisasi tahun 2017 itu, apakah akan ada honor nya? Kita akan perjuangkan itu mba. Setelah sudah ada standar imam. Tentu tidak semua imam itu kita percaya begitu aja. Di dalam sosialisasi tentang standar imam itu, kita ada uji kompetensi/assessment. Kita ada pakarnya 5 JPL. Dalam kegiatan sosialisasi itu kita satu persatu tesnya. Kalau dia merasa punya masjid Raya, dia harus hafal 20 juz dia harus tahfidz, harus tahsin, harus fasih. Kita juga minta masukkan dari masyarakat. Kita uji kompetensi itu tentu aja ama pakarnya ya yang nguji



itu. Kalau sudah ikut ujian itu, direkomendasikan oleh pakarnya dibuatkan SK oleh kemenag, bahwa imam ini layak sesuai dengan standarisasi imam untuk imam masjid raya atau masjid agung atau masjid besar. Dasar SK itu akan kita perjuangkan ke DJA melalui Bappenas untuk dihonorkan. Cuma sampai sekarang kita belum punya datanya untuk imam itu. Kita baru mensosialisasikan tentang standar imam itu. (i3)

“DPR Kalau dari komisi 8 itu kebanyakan yang amat sangat direspon itu tentang bantuan, karena dia *kan* ada kepentingannya dia untuk dapil. Tapi di luar dari itu lah yang jelas kita dari Kemenag ini banyak sekali permintaan masyarakat melalui komisi 8 untuk dapat penyaluran masjid.” (i3)

Dapat dilihat dari kaitan yang terjadi, ada kaitan yang yang mencangkup norma-norma dan nilai-nilai positif seperti yang terjadi pada koordinasi penguatan program atau regulasi tentang pemberdayaan masjid, namun ada juga kaitan yang mencangkup norma-norma dan nilai-nilai negatif seperti kecenderungan untuk mengutamakan kepentingan golongan/kelompok tertentu di atas kepentingan masyarakat yang lebih luas. Seperti dalam hal memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki untuk mengambil keuntungan bagi golongan/kelompoknya,

Kenyataan ini merupakan tantangan yang dihadapi oleh Kemenag sebagai input untuk menyusun strategi kerjasama dengan kaitan normatif seperti yang telah teridentifikasi dalam wawancara yaitu dengan elemen-elemen seperti sebagai berikut:

Tabel 5.8 Pola Kerjasama antar Elemen dalam Kaitan Normatif

Bentuk Koordinasi	K/L dan Instansi Terkait
Penyusunan regulasi di bidang kemasjidan sejak perumusan, konsultasi, asistensi, harmonisasi dan sinronisasi perundangan, <i>legal drafting</i> sampai penetapan	DPR, Kemenkumham
Sinkronisasi program-program kemasjidan dengan tujuan pembangunan nasional	Bappenas
Pembinaan SDM masjid, penghitungan rencana pembiayaan tunjangan bagi pelaku kemasjidan	Kemenko PMK, Bappenas, Kemenkeu-DJA
Penyusunan analisis kelayakan kerjasama yang berkaitan dengan permodalan: antara organisasi masjid dan lembaga-lembaga ekonomi (koperasi, BMT, Bank Syariah); dan kerjasama yang berkaitan dengan pengelolaan zakat yang	Kemenkop UKM, Baznas

diarahkan pada pembangunan masjid oleh LAZ.	
Koordinasi data tentang kebutuhan pendirian masjid dan potensi ekonomi berbasis masjid di Indonesia dan menajaki kerjasama pembangunan masjid dengan lembaga masjid di Luar Negeri	Kemendagri, Kemenlu
Kerjasama yang terkait dengan program-program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam bidang imarah dan riayah. Misalnya: pembangunan sarana/fasilitas pendidikan di masjid, pembangunan sarana/fasilitas kesehatan di masjid, pembangunan sarana/fasilitas perekonomian di masjid, koordinasi dan sinkronisasi data kebutuhan pengembangan masjid, koordinasi dan sinkronisasi data kebutuhan rehabilitasi masjid pasca bencana.	Kemensos
	Kemenkes
	Kemendik, Kemenbud
	BNPB
Pembangunan pusat-pusat <i>trauma healing</i> , <i>crisis-center</i> , pengaduan dan perlindungan saksi/korban (aliran keagamaan menyimpang, penyalahgunaan narkoba, dan penyakit masyarakat lainnya, perlindungan perempuan dan anak) penyediaan fasilitas-fasilitas dan media pemberdayaan perempuan dan anak.	BNN, BNPT, KemenPPA

Sumber: Olahan Peneliti, 2018

Kaitan normatif dalam penelitian ini diterjemahkan sebagai kaitan dengan kementerian dan lembaga negara lain yang diakui dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kaitan normatif berdasarkan hasil wawancara di atas sangat memungkinkan untuk dapat memberikan kontribusi dalam penguatan kelembagaan masjid di Indonesia. Ada kaitan yang yang mencangkup norma-norma dan nilai-nilai positif seperti yang terjadi pada koordinasi penguatan program atau regulasi tentang pemberdayaan masjid, namun ada juga kaitan yang mencangkup norma-norma dan nilai-nilai negatif seperti kecenderungan untuk mengutamakan kepentingan golongan/kelompok tertentu di atas kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Kaitan normatif ini sama halnya dengan kaitan yang memungkinkan dan kaitan fungsional hingga saat ini hanya dapat dipetakan potensinya, belum sampai pada tahap membuat sebuah sistem koordinasi untuk mengaitkan antara kaitan satu dengan kaitan lainnya.

D. Kaitan Tersebar

Kaitan-kaitan yang tersebar adalah hubungan-hubungan dengan orang-orang dan kelompok-kelompok yang tidak terkumpul dalam organisasi-organisasi



atau kolektivitas-kolektivitas formal tetapi mampu mempengaruhi kedudukan dari organisasi-organisasi inovatif dalam lingkungannya.

Kaitan tersebar dalam kaitan pembangunan lembaga masjid didefinisikan sebagai kaitan antara lembaga masjid dengan masyarakat secara umum. Kaitan tersebar menjadi penting karena masyarakat adalah pemilik dari 90% jumlah masjid di Indonesia. Kewenangan pemerintah pada kelembagaan masjid hanya sampai pada regulasi, sistem dan pembinaan dari organisasi masjid itu sendiri.

Pemerintah tidak dapat mengatur sampai ke aktivitas yang dilakukan masyarakat dengan masjid misalnya: tidak mungkin mengatur sampai ke kewajiban untuk hadir ke masjid, namun pemerintah bisa menginstruksikan kepada takmir untuk melakukan pendataan terhadap jamaah, baik jamaah aktif maupun kondisi warga muslim yang ada di sekitar masjid. Pemerintah tidak bisa mengatur tentang pagu infaq masyarakat kepada masjid, tapi pemerintah bisa mengatur takmir untuk melakukan transparansi terhadap keuangan masjid dari pengumpulan sampai penggunaan. Pemerintah tidak memiliki kewenangan untuk mendirikan masjid pada suatu wilayah. Otoritas pendirian masjid berada pada masyarakat dan sistem perijinan yang telah ditentukan dalam SKB pendirian rumah ibadah, namun pemerintah bisa mendorong sebuah daerah yang belum ada masjidnya padahal ada kebutuhan pendirian masjid disana melalui KUA dan tokoh masyarakat setempat untuk menumbuhkan inisiatif pembangunan.

Kaitan kelembagaan masjid dengan masyarakat harus terus dipelihara dengan harmonis. Masyarakat disini bukan hanya bagi pemeluk agama Islam tapi juga masyarakat umum. Harmonisasi relasi antara masyarakat sekitar masjid akan menciptakan rasa aman dan nyaman dalam beribadah dan pemerintah punya kepentingan untuk menciptakan kondisi tersebut.



Sejumlah potensi yang ada di tengah masyarakat Indonesia saat ini dapat mendukung upaya pembangunan bidang agama melalui aktivitas sosial keagamaan, antara lain:

1. Tersedianya kerangka regulasi sebagai landasan yuridis bagi optimalisasi pengelolaan potensi ekonomi keagamaan seperti Undang-Undang Nomor 38

Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang telah diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 41 Tahun

2004 tentang Wakaf, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, dan

Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pendaftaran Administrasi Wakaf Uang;

2. Berkembangnya lembaga-lembaga pengelola potensi ekonomi keagamaan.

Melalui UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, sebagaimana telah diperbarui melalui UU No. 23 Tahun 2011, pemerintah telah membentuk

Badan Amil Zakat (BAZ) sebagai lembaga pengelola zakat. Eksistensi BAZ diharapkan dapat membangun kemitraan yang kokoh dengan Lembaga Amil

Zakat (LAZ), bahkan diharapkan menjadi lembaga pengelola zakat yang profesional dan kompeten, sehingga menjadi model bagi lembaga pengelola

zakat lainnya. Demikian pula melalui UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, pemerintah telah membentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai lembaga

independen untuk mengembangkan perwakafan nasional. Keberadaan BWI ini diharapkan mampu membina pengelola wakaf (Nazhir) secara nasional

sehingga menjadi pusat pengembangan ekonomi umat berbasis wakaf, dan menjadi lembaga yang mendorong tumbuhnya profesionalisme pengelolaan,

pemberdayaan, dan pengembangan wakaf produktif;



3. Tingginya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi keagamaan yang berperan sebagai mitra strategis Pemerintah.

Namun terdapat pula sejumlah permasalahan yang ditengarai dapat menghambat upaya peningkatan pemanfaatan dana dan aset sosial keagamaan, antara lain:

1. Masih berkembang persepsi keliru bahwa fungsi dana dan aset sosial keagamaan itu hanya diperuntukkan bagi peningkatan kesejahteraan penganut agama bersangkutan. Sumber-sumber ekonomi keagamaan itu belum dapat dimanfaatkan bagi masyarakat secara lintas agama;

2. Masih ada kecurigaan di kalangan sebagian masyarakat terhadap usaha-usaha pemerintah dalam meningkatkan mutu pengelolaan sumber-sumber ekonomi keagamaan;

3. Dana dan aset sosial keagamaan umumnya masih dikelola secara tradisional. Diperlukan perhatian dan dukungan yang sungguh-sungguh dari semua pihak, terutama pemerintah, agar potensi ekonomi keagamaan dapat dikembangkan dan dikelola secara profesional.

5.1.2 Proses Pemberdayaan Masjid di Indonesia

Proses pemberdayaan masjid di Indonesia meliputi tahapan-tahapan: penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masjid untuk berkembang (*enabling*); penguatan potensi atau daya yang dimiliki oleh masjid sebagai lembaga (*enacting*) meliputi langkah-langkah penyediaan berbagai masukan (*input*) dan penyediaan berbagai peluang (*opportunities*); dan



penyusunan sistem perlindungan (*protecting*) sebagai upaya pemihakan kepada kondisi ketidakberdayaan.

Masjid memiliki potensi yang sangat besar dalam memberikan kontribusinya terhadap pembangunan khususnya pembangunan masyarakat Indonesia. Selain karena negara kita mayoritas penduduknya muslim, semangat muslim di Indonesia dalam mendirikan masjid juga tinggi, hal ini dapat dilihat dari angka penambahan jumlah masjid yang menggembirakan.

Tabel 5.9 Jumlah Masjid di Indonesia

Tahun	2009	2010	2011	2012	2013
Masjid	163.759	279.516	283.859	288.951	289.951
Mushalla	245.639	419.274	425.789	432.176	527.657
Total	409.398	698.790	709.648	720.293	817.608

Sumber: Laporan Capaian Kinerja Ditjen Bimas Islam Tahun 2009-2014

Namun angka tersebut belum memberikan cukup keterangan tentang kondisi pemberdayaan masjid itu sendiri. Membaca potensi masjid yang begitu besar, Kemenag melakukan upaya untuk memberdayakan masjid-masjid di Indonesia agar semua masjid yang ada dapat mencapai pada fungsi optimalnya. Pemberdayaan dimaksud dikategorikan menjadi 3 tahapan pemberdayaan yang akan dijelaskan dalam sub bab berikut:

5.1.2.1 Tahap *Enabling*

Tahap *enabling* akan membahas proses pemberdayaan masjid di Indonesia oleh Kemenag dengan langkah-langkah sebagai berikut: Membaca potensi pemberdayaan dengan perspektif optimalisasi fungsi-fungsi masjid; dan Menyerap sebanyak-banyaknya aspirasi dari pihak di luar Kemenag tentang arah pemberdayaan masjid dan startegi pencapaiannya.



Membaca potensi masjid dilakukan dengan cara: 1) Penguatan kembali fungsi-fungsi masjid di dalam masyarakat selain fungsi ibadah mahdlah (sosialisasi fungsi); dan 2) Mensosialisasikan standar pembinaan manajemen masjid. Sementara, menyerap sebanyak-banyaknya aspirasi dan harapan masyarakat tentang arah pemberdayaan masjid dan strategi pencapaiannya dilakukan melalui kegiatan: 3) rapat koordinasi kemasjidan; dan 4) jaring serap aspirasi kemasjidan.

Dalam upaya penguatan fungsi masjid, didapatkan keterangan bahwa masjid telah lama menjadi bagian dari dinamika kehidupan beragama masyarakat Indonesia. Sebagai bangsa yang mayoritas penduduknya adalah muslim, masjid menjadi salah satu instrumen lembaga keagamaan yang di dalamnya berlaku aktivitas/dinamika kehidupan keagamaan dan keberagamaan.

1) Penguatan Kembali Fungsi-Fungsi Masjid di Dalam Masyarakat

Masjid secara harfiah artinya tempat sujud. Secara terminologis atau peristilahan berarti tempat ibadah. Ibadah yang dimaksud disini adalah ibadah yang meliputi berbagai aspeknya, tidak hanya ibadah yang sifatnya ritual saja atau ibadah *madhlah* akan tetapi juga ibadah-ibadah yang sifatnya non-ritual atau yang disebut dengan ibadah *ghairu mahdlah*; termasuk disini pengajaran syariat Islam. Pernyataan ini diperkuat oleh informan i1 sebagai berikut:

“Di kita itu masjid itu kedudukannya adalah sebagai salah satu lembaga keagamaan yang fungsinya adalah untuk, tadi, untuk beribadah secara *madhlah* dan *ghairu mahdlah*, untuk kepentingan ibadah solat rawatib, yang berkaitan dengan ibadah rawatib, dan juga kegiatan-kegiatan sosial, ekonomi, politik dsb. Kita meletakkan dia ini sebagai lembaga keagamaan, yang tadi fungsinya, mahdhlah dan ghairu mahdlah. Itu pemerintah yang menempatkan” (e1)

Masjid menyimpan potensi yang besar untuk pemberdayaan masyarakat. Di dalam masyarakat berideologi Pancasila dengan Ketuhanan yang



Maha Esa sebagai Sila Pertama, satu-satunya sarana untuk mengaktualisasikan sila tersebut adalah dengan memfungsikan rumah ibadah secara optimal. Berbeda dengan rumah ibadah agama lain yang hanya memiliki satu fungsi yaitu fungsi peribadatan, masjid menyimpan potensi yang luar biasa karena selain juga untuk fungsi peribadatan juga dapat dimaksimalkan fungsinya sebagai sarana pemberdayaan umat. Demikian yang dijelaskan oleh informan e3 selaku ulama dan juga pakar dalam bidang kemasjidan. Pernyataan lengkapnya adalah sebagai berikut:

“Di dalam masyarakat kita ini, kan menganut sistem/ideologi kita kan Pancasila. Ketuhanan yang maha esa. Sarana untuk mengaktualkan ketuhanan yang maha esa itu tentu rumah ibadah. Rumah ibadah yang paling efektif dan yang paling potensial (umat Islam mayoritas mutlak) itu ya rumah ibadah masjid, mushalla, langgar, surau, *munassah*. Nah ini kalau bisa kita manfaatkan itu dahsyat. Jadi, *The power of ummah* itu tersimpan, tersembunyi di masjid. Sementara masjidnya sekarang masjidnya hanya dipakai mubadzir, shalat ruku, sujud itu aja, belum berfungsi untuk memberikan pelayanan-pelayanan: Pelayanan ekonomi, Pelayanan sosial. Pelayanan pendidikan, Pelayanan diplomasi, Pelayanan publik. Jadi kalau anda bisa mengungkapkan potensi masjid sesuai dengan kondisi objektif masyarakat kita, itu dahsyat, jadi bukan hanya bagaimana tampil sebagai tesis tapi juga akan tampil sebagai sesuatu yang akan bermanfaat bagi masyarakat.” (e3)

Selanjutnya, peran masjid apalagi belakangan ini malah makin dirasa “menjauh” dari pesan-pesan yang dapat memberdayakan potensi umat. Banyak kasus kehadiran masjid justru menjadi sumber perpecahan. Kasus-kasus seperti ini kerap terjadi karena pengurus masjid tersebut mengelola masjid dengan sikap dan kebijakan yang sektarian. Sementara peran pemerintah di dalam sangat kering, hampir tidak ada.

“Banyak yang bisa kita lakukan melalui masjid tapi ini kok kita kering dengan ide. Bahkan masjid kita itu dipakai untuk menghujat orang, menghujat pemerintah menghujat sesama umat Islam. Udah setengah mati kita suruh orang untuk datang ke masjid, yang datang ke masjid dimaki-maki lagi oleh penceramah, akhirnya bubar mereka. Yang perlu dimaki itu gak pernah ketemu. Sudah yang masuk itu sedikit, sampai dalam dimaki-maki, habislah itu isinya” (e3)



Peneliti memiliki pemahaman bahwa dalam konteks masyarakat yang semakin terfragmentasi, pemenuhan kebutuhan masyarakat difasilitasi oleh lembaga-lembaga dan institusi yang berbeda-beda pula. Kebutuhan tentang pendidikan telah difasilitasi oleh lembaga pendidikan (sekolah), kebutuhan tentang sandang telah difasilitasi oleh pasar, kebutuhan tentang pekerjaan yang layak telah difasilitasi oleh dinas-dinas tenaga kerja, pelaksanaan acara-acara kemasyarakatan telah difasilitasi oleh gedung-gedung pertemuan, kebutuhan hukum telah difasilitasi oleh kantor-kantor advokat.

Tantangan tersebut makin menjauhkan fungsi masjid seperti pada zaman sejarah awal-awal pendiriannya dahulu. Tapi bukan poin ini yang ingin disampaikan oleh peneliti. Bila berbicara konteks masyarakat di perkotaan, yang sudah modern memang realitanya demikian, namun wilayah Indonesia sangat luas bila untuk menjadikan fenomena tersebut sebagai generalisasi. Fakta berbicaramasih banyak di kampung-kampung di pelosok-pelosok Indonesia, kondisi masyarakat yang merasa kesulitan aksesnya kepada fasilitas-fasilitas layanan publik (kesehatan, pendidikan, ekonomi).

Bermunculannya masjid dengan inovasi dan manajemen pengelolaan yang lebih profesional adalah manifestasi keinginan dimaksud. Saat ini telah ada sejumlah masjid yang menjalankan proses pengelolaannya menggunakan manajemen modern layaknya organisasi bisnis. Sebagai contoh: Masjid Al-Azhar, Jakarta sebagai Pusat Pendidikan, Masjid Al-Ikhlash, Pekanbaru sebagai Komplek Pendidikan dan Pemberdayaan Umat, Masjid Baitullah Aceh dan Masjid Baitullah Palembang sebagai Pusat Wisata Religi dan Wadah Inovasi Kreativitas Umat, Masjid Ats-Tsaurah, Banten sebagai Sentra Bisnis Pemenuhan Kebutuhan Dasar Umat, Masjid Jogokaryan, Yogyakarta sebagai Pusat Pemberdayaan



Masyarakat dan masih banyak Masjid lain yang bergerak di bidang pemberdayaan masyarakat lokal.

Kondisi masjid di Indoensia saat ini, secara umum fakta di lapangan menunjukkan bahwa di satu sisi, kuantitas berdasarkan data mengalami kemajuan pesat sejak 2010. Namun, harus diakui secara kualitatif dari sisi pemberdayaan, fungsi masjid yang universal semakin hari akan semakin menyempit. Jika hal ini dibiarkan maka Masjid akan menjadi bangunan mati yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan persoalan-persoalan kemasyarakatan umat Islam. Prinsip integrasi ajaran Islam antara *habluminallah* dan *habluminannas* akan semakin terpecah. Masjid hanyalah sebagai tempat yang "sekali-sekali" dikunjungi, tidak diberdayakan, dikelola, dan diarahkan pada hal-hal yang bersifat keumatan.

"Banyak masjid dan mushalla tak terurus" demikian judul besar yang tertulis pada kolom Khazanah Harian Republika Senin, 1 Desember 2014. Dalam artikel tersebut saat ini fungsi masjid dan mushalla sangat minim. "Tidak ada organisasi yang membimbing dan membinanya, kepengurusan masjid sekarang ini seperti terminal, bebas keluar dan masuk, tidak teratur".

Dengan realitas sebagaimana telah dipaparkan, maka tahap pertama dari upaya pemberdayaan sangat tepat bila diarahkan pada upaya internalisasi kembali doktrin-doktrin yang berkaitan tentang fungsi masjid kepada masyarakat. Upaya tersebut berdasarkan data dalam pemetaan RKA-KL Tahun 2011 telah dilaksanakan oleh Kemenag dalam bentuk kegiatan Orientasi Pemberdayaan Koperasi Berbasis Masjid dan Temu Konsultasi Pemberdayaan Kemakmuran Masjid. Hingga Tahun 2013, kegiatan dengan tema internalisasi kembali doktrin-doktrin yang berkaitan tentang fungsi masjid kepada masyarakat



masih dilaksanakan. Kegiatan ini dihentikan sejak 2014, sejak diluncurkannya SIMAS, karena alokasi anggaran dialihkan ke pengelolaan manajemen berbasis SIMAS, argumen ini dikuatkan dengan keterangan sebagai berikut:

“ya, dulunya kegiatan sosialisasi-sosialisasi yang kayak begitu ada mba, tapi sejak 2013 udah enggak lagi karena kita mau persiapan fokus launching SIMAS dan sosialisasi-sosialisasinya” (i4)

2) Mensosialisasikan Standar Pembinaan Manajemen Masjid

Membaca potensi pemberdayaan dengan perspektif optimalisasi fungsi-fungsi masjid juga dilakukan dengan upaya mensosialisasikan standar pembinaan manajemen masjid. Standar pembinaan manajemen masjid adalah regulasi berbentuk PMA Nomor 802 Tahun 2014. Standar pembinaan manajemen masjid ditetapkan untuk meningkatkan kualitas pembinaan, peran dan fungsi masjid. tidak hanya sebagai tempat ibadah ritual (*mahdlah*) tetapi juga ibadah sosial yang lebih luas (*ghairu mahdlah*) di bidang ekonomi, pendidikan, sosial budaya dan lainnya, maka diperlukan penyempurnaan terhadap tolak ukur atau standar pembinaan manajemen/pengelolaan yang menyeluruh, rinci dan berlaku secara nasional didasarkan pada tipologi masjid dan pengembangannya. PMA tentang Standar Pembinaan Manajemen Masjid memuat standar idarah, imarah dan riayah dalam sembilan tipologi masjid sebagai berikut:

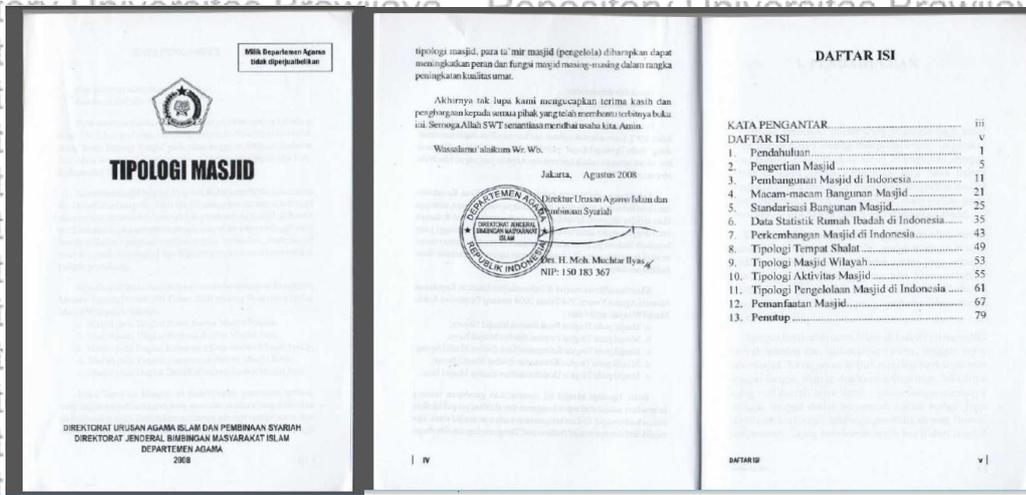
Tabel 5.10 Tipologi Masjid dan Kategori Standar Pembinaan Manajemen Masjid

Tipologi Masjid	Kategori Standar Pembinaan Masjid		
	Ijarah	Imarah	Riyah
Masjid Negara	Adalah standar yang meliputi perencanaan program dan kegiatan,	Adalah standar yang meliputi kegiatan peribadatan, majelis taklim, remaja masjid, perpustakaan, kegiatan pendidikan berbasis masjid,	Adalah standar yang meliputi arsitektur dan desain pemeliharaan peralatan dan fasilitas, pemeliharaan halaman
Masjid Nasional			
Masjid Raya			
Masjid Agung			
Masjid Besar			

Masjid Jami	organisasi, kepengurusan, administrasi, keuangan dan pengawasan.	TPQ, TK, Madrasah Diniyah, pembinaan ibadah sosial, peringatan HBI, pembinaan wanita, koperasi, kesehatan dan penggunaan pengeras suara.	dan lingkungan, dan penentuan arah kiblat
Masjid Bersejarah			
Masjid di Tempat Publik			
Mushalla			

Sumber: PMA Nomor 802 Tahun 2014

Era sebelum tahun 2014, standar pembinaan masjid diatur berdasarkan Buku Panduan Tipologi Masjid Tahun 2008 pada saat itu, pemberdayaan masjid diarahkan pada kegiatan memakmurkan masjid. Berdasarkan data dalam pemetaan RKA-KL Tahun 2011, standar pembinaan masjid dilaksanakan oleh Kemenag berdasarkan Buku Panduan Tipologi Masjid Tahun 2008 dalam bentuk kegiatan Orientasi Pemberdayaan Koperasi Berbasis Masjid, Temu Konsultasi Pemberdayaan Kemakmuran Masjid, Penggandaan dan penyebarluasan buku-buku kemasjidan (buku pedoman pemberdayaan masjid, buku petunjuk pengelolaan keuangan masjid, buku menuju sosok ideal, buku standar masjid).



Gambar 5.4 Buku Tipologi Masjid Tahun 2008

Namun upaya membaca potensi pemberdayaan dengan perspektif optimalisasi fungsi-fungsi masjid yang dilakukan Kemenag mendapat kritik terkait efektifitasnya. Upaya ini sepertinya belum membawa dampak yang jangka panjang bagi kesadaran masyarakat untuk memberdayakan masjid seperti diungkapkan informan berikut:



“Nah, di Kemenag ada Subdit Kemasjidan. Subdit Kemasjidan itu di bawah Urais. Saya juga pernah berinteraksi dengan mereka, masalahnya di sosialisasi. Apa yang dirumuskan oleh mereka pada dasarnya bagus. Akan tetapi sosialisasinya masih kurang. Misalnya: dulu saya dilibatkan merumuskan kriteria masjid sesuai dengan tipologinya. Masjid Raya itu mestinya begini, masjid Agung itu mestinya begini, masjid Besar itu begini, sampai masjid Jami. Saya sudah buat kriteria-kriterianya. Nah terus setelah dibuat itu trus dikemanain? Jadi apa? Kemudian, tahun lalu juga tentang standarisasi imam. Saya ikut juga merumuskan. Setelah itu sosialisasi, terus apa sekarang? jadi apa?” (e2)

3) Rapat Koordinasi Kemasjidan

Program prioritas bimbingan dan layanan umat dibahas dalam Rakor Urais dan Binsyar. Rakor terkini diselenggarakan di bulan Maret Tahun 2018.

Dengan mengundang Kepala Bidang Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah Kanwil Kemenag seluruh Indonesia, pejabat eselon III dan IV pada Direktorat Urais Binsyar dan staf di lingkungan Ditjen Bimas Islam Pusat, Rakor ini membahas tentang isu-isu terkini dalam bidang urusan Agama Islam dan penyelenggaraan syariah di Indonesia. Termasuk di dalamnya analisis tentang potensi kemasjidan di Indonesia.



Gambar 5.5 Dirjen Bimas Islam saat Membuka Rakor Urais Binsyar
Sumber: bimasislam.go.id, 18/03/18



Ada langkah-langkah optimalisasi fungsi dan potensi masjid yang dibahas dalam sidang komisi kemasjidan meliputi; identifikasi dan kenali kondisi objektif keberadaan masjid dan sinkronisasi dengan kondisi jumlah dan pengelolaannya, Pendekatan yang dapat dilakukan dalam rangka mengoptimalkan pengelolaan potensi masjid sebagai tempat pemberdayaan umat, antara lain adalah : Historis, kultur, fungsional dan struktural, Kunci peningkatan kualitas umat berbasis masjid adalah : pembinaan dan pengembangan sumber daya pengelola masjid (SDM), dan Mendorong terwujudnya profil bangunan masjid yang bisa mengapresiasi beragam kegiatan masjid multifungsi, ibadah pendidikan dan sosial ekonomi.

Sejumlah potensi dan kendala dipetakan dalam pertemuan ini diantaranya, menjadi kekuatan dalam bidang kemasjidan yaitu: Islam menjadi agama mayoritas di Indonesia (jumlah penganut agama Islam) menyebabkan pertumbuhan jumlah masjid yang pesat; SDM yang handal yang terdiri atas kalangan agama (kiai dan ustadz), akademi (dosen dan guru), pejabat pemerintah, dan tokoh masyarakat. Mereka semua merupakan aset yang sangat berharga jika semuanya dapat melakukan sinergi dan kerja sama; SDM internal Ditjen Bimas Islam minimal berlatar belakang S1, dan berada pada usia produktif menjadi aset yang potensial sebagai penggerak perubahan; TIK yang memadai (sarana dan prasarana); Hubungan Ditjen Bimas Islam dan instansi vertikal, selama ini berlangsung dengan baik; Akses dana memadai (APBN, APBD).

Sejumlah peluang dalam bidang kemasjidan dipetakan sebagai berikut: Kerjasama dengan kelompok-kelompok penggiat masjid di LN, Kerjasama dengan kaitan (enabled, fungsional, normatif dan tersebar), Dukungan yang baik dari swasta (Bank, lembaga donor, sponsor), Inisiatif kelompok masyarakat untuk



membangun masjid dan memakmurkan masjid yang tinggi (90% milik masyarakat), Semangat *philantrophy* masyarakat Indonesia yang tinggi (90% masjid masyarakat dibangun dan dikelola, dibiayai oleh masyarakat), Kesadaran masyarakat yang mulai tinggi terhadap pentingnya pendidikan agama, Kesadaran masyarakat yang mulai tinggi terhadap pentingnya pendidikan agama, Respon positif dari masyarakat terhadap *performance* ulama (imam, khatib) dan tokoh masyarakat.

Sejumlah kendala yang berhasil diidentifikasi berasal dari internal Kemenag antara lain: *Image* negatif tentang lembaga (korupsi), pelayanan buruk, tidak transparan, tidak tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dan lambat, *Image* negatif tentang fungsi saptas masjid: kotor, kumuh, gelap dan tentang fungsi layanan masjid: sarang radikalisme, sarana politik, gratifikasi dan *black-campaign*, SDM internal Ditjen Bimas Islam 50 berlatar belakang pendidikan agama (kurang memiliki keterampilan manajerial), Besarnya satker (4.448 satker), rentang koordinasi panjang, Kesenjangan antar wilayah, ada yang mampu mengelola secara mandiri – masjid dan mushallanya bagus, tapi ada juga yang minim (tidak merata), Lemah data (data masjid, data SDM atau pelaku masjid (takmir (DKM), imam, khatib, marbot, dll).

Sejumlah kendala yang berasal dari lingkungan eksternal antara lain: Ancaman radikalisme – ajaran purifikasi agama, Arus globalisasi dan modernisasi (negatif) membuat generasi muda lebih tertarik dengan musik dan olahraga dibanding agama, Apatisme masyarakat terhadap kemenag, Apatisme masyarakat terhadap pemberdayaan masjid, Minimnya pengetahuan masyarakat tentang apa yang bisa dilakukan dengan masjid, Persepsi para takmir yang belum sama, Heterogenitas masyarakat Indonesia dapat menjadi ancaman



terjadinya konflik. Temuan-temuan ini akan membawa peneliti pada pemilihan model strategi pada tahap *protecting* dengan metode SWOT.

2) Jaring serap aspirasi kemasjidan.

Upaya serap aspirasi kemasjidan berdasarkan data dalam pemetaan

RKA-KL Tahun 2011 telah dilaksanakan oleh Kemenag dalam bentuk kegiatan

Temu Koordinasi Kemasjidan se-Indonesia. Pada saat itu kegiatan dilaksanakan

di Gorontalo. Namun saat ini kegiatan serupa sudah tidak dilakukan lagi. Berikut

keterangan dari salah seorang informan tentang ketiadaan kegiatan serupa:

“iya, dulu ada tapi udah lama banget. Waktu itu iya kita ngumpulin pejabat-pejabat kemenag, pusat sama daerah bidang urais. Waktu itu ngundang juga imam-imam masjid besar se-indonesia. Ya kumpul-kumpul aja. Kalo nggak salah itu hasilnya ya rekomendasi bikin pedoman standar pembinaan manajemen masjid itu” (i4)

Pada tahap *enabling*, dapat disimpulkan sebagai berikut: Tahap *enabling* dalam upaya pemberdayaan masjid telah dilaksanakan oleh Kemenag

dengan langkah-langkah sebagai berikut: Pertama, tahap membaca potensi masjid dilakukan dengan cara: 1) Penguatan kembali fungsi-fungsi masjid di

dalam masyarakat selain fungsi ibadah mahdlah (sosialisasi fungsi); 2)

Mensosialisasikan standar pembinaan manajemen masjid; Kedua, tahap

menyerap sebanyak-banyaknya aspirasi dan harapan masyarakat tentang arah

pemberdayaan masjid dan strategi pencapaiannya dilakukan dengan metode: 3)

Rakor kemasjidan; 4) Jaring serap aspirasi kemasjidan.

5.1.2.2 Tahap *Enacting*

Kartasmita menjelaskan dalam konteks pemberdayaan masyarakat,

tahap *enacting* ini memiliki ciri-ciri khusus yakni pelaksanaan program-program



yang beroutput pada peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan, serta akses kepada sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja dan pasar. Tahap *enacting* juga meliputi pembangunan prasarana dan sarana dasar baik fisik langsung maupun penyediaan lembaga-lembaga keuangan.

Dengan mengacu pada definisi tersebut maka upaya pemberdayaan masjid yang dipakukan oleh Kemenag dalam konteks pemberdayaan dalam tahap *enacting* ini akan diarahkan pada: 1) *platform* bantuan masjid. Pemberian bantuan diharapkan akan mempercepat tercapainya standar pembinaan manajemen masjid oleh masjid-masjid di Indonesia. 2) *capacity building* pengelola kemasjidan. Orientasi, workshop, lokakarya, pelatihan, seminar, pengkaderan. 3) pembangunan sistem informasi kemasjidan.

1) *platform* bantuan masjid.

Dalam rangka penyediaan input berbentuk rumah ibadah yang memenuhi standar riayah atau standar fisik bangunan masjid, pemerintah memberikan bantuan tunai. Bantuan tunai seperti ini diberikan sejak tahun 2008 dalam bentuk pemberian bantuan sarana peribadatan berlangsung hingga saat ini dalam bentuk bantuan pembangunan dan rehabilitasi masjid.

Tabel 5.11 Dasar Hukum Pemberian Bantuan Pemerintah untuk Masjid

No.	Regulasi	Tentang
1	Kepdirjen Bimas Islam Nomor DJ.III/274 Tahun 2008	Pedoman Pelaksanaan Bantuan Sarana Peribadatan
2	PMK Nomor 81/PMK.05/2012	Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara dan Lembaga
3	PMA Nomor 67 Tahun 2015	Bantuan Pemerintah pada Kementerian Agama
4	PMK Nomor 168/PMK.05/2016	Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Bantuan Pemerintah Pada Kementerian Negara/Lembaga
5	PMK Nomor 173/PMK.05/2016	Perubahan Atas PMK Nomor 168/PMK.05/2015 Tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Bantuan Pemerintah Pada Kementerian Negara/Lembaga
6	Kepdirjen Bimas Islam Nomor DJ.III/402 Tahun 2016	Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Pembangunan/Rehab Masjid dan Mushalla
7	Kepdirjen Bimas Islam Nomor 214 Tahun 2017	Juknis Penyaluran Bantuan Pembangunan/Rehab Masjid dan Mushalla

Sumber: Data Olahan Peneliti, 2008



Bantuan pemerintah berbeda dengan bantuan sosial. UU Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN dan PMK 168/PMK.05/2015 menjelaskan tentang perbedaan ini. Bantuan Sosial adalah semua pengeluaran negara dalam bentuk transfer uang/barang yang diberikan kepada masyarakat melalui kementerian negara/lembaga dan/atau pemerintah daerah guna melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya berbagai risiko sosial. (Pasal 1), sementara Bantuan Pemerintah adalah bantuan yang tidak memenuhi kriteria bantuan sosial yang diberikan oleh Pemerintah kepada perseorangan, kelompok masyarakat atau lembaga pemerintah/non pemerintah. Bantuan Pemerintah diberikan dalam bentuk (1) Pemberian penghargaan; (2) Beasiswa; (3) Tunjangan profesi guru dan tunjangan lainnya; (4) Bantuan operasional; (5) Bantuan sarana/prasarana; (6) Bantuan rehabilitasi/pembangunan gedung/bangunan; dan (7) Bantuan lainnya yang memiliki karakteristik Bantuan Pemerintah yang ditetapkan oleh Pengguna Anggaran (PA). Bantuan pembangunan masjid dan mushalla dikategorikan dalam kategori bantuan pemerintah.

Tabel 5.12 Bantuan Sosial pada Kementerian/Lembaga Tahun 2013-2015

NO.	KL-SINGKAT	2013		2014		2015	
		Alokasi Bansos	Naik/Turun dari Tahun Sebelumnya	Alokasi Bansos	Naik/Turun dari Tahun Sebelumnya	Belanja Bansos Pagu Harian	Naik/Turun dari Tahun Sebelumnya
		(Miliar Rp)	(%)	(Miliar Rp)	(%)	(Miliar Rp)	(%)
1	010 KEMENDAGRI	8.506,5	↓ (4,8)	8.403,7	↓ (1,2)	-	↓ (100,0)
2	018 KEMENTAN	5.756,6	↓ (40,1)	4.371,4	↓ (24,1)	12.990,3	↑ 197,2
3	023 KEMENDIKBUD	32.589,6	↑ 0,2	33.354,8	↑ 2,3	38.156,9	↑ 14,4
4	024 KEMENKES	8.109,8	↑ 12,8	23.301,5	↑ 187,3	20.360,1	↓ (12,6)
5	025 KEMENAG	12.762,0	↑ 49,6	12.488,7	↓ (2,1)	2.036,4	↓ (83,7)

Sumber: Hasil Audit BPK RI, Tahun 2015

Disamping temuan tentang ketidaksesuaian akun belanja, berdasarkan laporan hasil review BPKP atas anggaran belanja bantuan sosial (bansos) TA



2014 pada 11 Kementerian/Lembaga (K/L) dapat diketahui antara lain bahwa dari alokasi bansos pada Kementerian Agama, dari alokasi bansos sebesar Rp1.487,19 miliar terdapat alokasi yang tidak tepat sasaran sebesar Rp973,11 miliar dan sebesar Rp1.487,18 miliar tidak transparan dan tidak akuntabel (Kajian DJA, 2015). Reviu BPKP tersebut juga menemukan dari nilai bansos Rp18,6 T pada 11 K/L adalah sebagai berikut: (1) 45,2persen tidak tepat sasaran; (2) 0,3persen tumpang tindih dan; (3) 8,6 persen tidak transparan-tidak akuntabel.

Persoalan bantuan masjid seringkali menjadi keluhan di masyarakat, setidaknya demikian yang dinyatakan oleh informan sebagai berikut:

“Sampai sekarang aja masjid masih ada yang gak ada MCK nya justru yang seperti itu mestinya mendapat perhatian dari Kemenag. Kemenag harusnya punya data masjid-masjid yang sapsras nya lengkap mana yang belum mana itu yang mesti diperhatikan tapi prakteknya, maaf-maaf ya bantuan malah bukan dipentingkan untuk yang sapsras nya masih minim, ya maaf-maaf ya bantuan diberikan kepada yang kenal aja” (e4)

Kondisi pemberian bantuan juga tidak luput dari pengamatan peneliti saat melakukan penelitian di lapangan. Berikut hasil pengamatan yang diperoleh:

- a. Tidak adanya rekap masjid/mushalla yang pernah menerima bantuan dan yang belum. Hal ini menyebabkan: (1) pemberian bantuan dapat dimungkinkan terjadi dua kali pemberian atau lebih kepada satu Lembaga atau masjid/mushalla, (2) dimungkinkan satu Lembaga mendapat bantuan dari tiga tingkat bantuan pada tahun yang sama maupun tahun yang berbeda.
- b. Tidak adanya arsip administrasi proses verifikasi oleh tim verifikasi (berita acara verifikasi dan seleksi berkas tidak diarsipkan). Hal ini menyebabkan tidak tersedianya cukup data sebagai sumber informasi untuk mengetahui jumlah proposal yang masuk, jumlah proposal yang disetujui dan jumlah proposal yang tidak disetujui.



c. Proses verifikasi dan seleksi berkas masih dilakukan tertutup dan tradisional.

Hal ini menyebabkan: (1) pemohon tidak dapat mengakses informasi sudah di meja mana berkas mereka berada, dan (2) pihak pemohon yang proposalnya belum dapat disetujui tidak dapat mengetahui mengapa proposalnya tidak layak; (3) situasi rawan tindak penyuapan, gratifikasi dan nepotisme.

Pemberdayaan sangat erat kaitannya dengan pemberian bantuan, akan tetapi pemberdayaan juga perlu dilakukan dengan proses-proses manajemen yang baik sejak perencanaan, pelaksanaan sampai monitoring dan evaluasi.

2) *capacity building* pengelola masjid.

Pengelola masjid yang didefinisikan dalam penelitian ini terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut: Pejabat dan Pegawai Kemenag (Pusat dan Daerah) yang terlibat dalam pengelolaan program masjid; PIC program masjid di Daerah, Imam Masjid, Khatib, Muadzin, Takmir, Marbot.

Upaya *capacity building* berdasarkan pemetaan RKA-KL tahun 2011 antara lain sebagai berikut: Orientasi Pemberdayaan Koperasi Berbasis Masjid, Pembinaan Remaja Masjid dlm Peningkatan Fungsi Masjid, Pelatihan Penyelenggaraan Jenazah, Orientasi Perpustakaan bagi Pengurus Masjid.

Seiring dengan perkembangan pengetahuan, informasi dan teknologi, tahun 2018 tidak ada lagi orientasi-orientasi semacam itu. Sejak tahun 2014, orientasi/pelatihan/workshop diarahkan pada kegiatan-kegiatan peningkatan kapasitas pengelola masjid dalam hal adaptasi terhadap perkembangan teknologi informasi khususnya kepada PIC masjid di daerah dan takmir.

Bagi imam dan khatib, program *capacity building* dilakukan dengan pelatihan-pelatihan, seminar, workshop, pembinaan dan pengkaderan/regenerasi imam dan khatib. Di zaman serba profesional sekarang, profesi imam dan khatib



tidak luput dari sorotan masyarakat tentang kapasitas mereka, setidaknya demikian keterangan yang didapatkan dari para informan berikut:

Pada tahap *enacting*, pemerintah juga melakukan intervensi kepada SDM-SDM masjid. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas dan kapasitas para pengelola masjid agar dapat melaksanakan pengabdianya (mengelola) masjid dengan profesional dan inovatif.

“Dalam melakukan pemberdayaan masjid, yang kedua, kita melakukan kegiatan pembinaan secara langsung. Jadi disamping tadi membuat regulasi, lalu melakukan kegiatan-kegiatan di tingkat provinsi, misalnya dengan mengundang imam-imam masjid, pengelola masjid/takmir” (i2)

Peningkatan kapasitas SDM masjid dilakukan melalui kegiatan-kegiatan Orientasi Manajemen pengelolaan Kemasjidan Modern; Orientasi Pembinaan Remaja Masjid dalam Peningkatan Fungsi Masjid; Orientasi Pemberdayaan Kemakmuran Masjid dan Orientasi Kepustakaan Bagi Pengurus Masjid.

“Setiap tahun kita ada 6-7 kegiatan untuk mensosialisasikan itu tadi. Standar tentang imam, manajemen, tipologi, kita sampaikan itu. Acaranya di kanwil, pesertanya kepada seluruh imam, seluruh takmir masjid di seluruh Indonesia. Se kabupaten itu. Dari jauh-jauh semua dari semua pengurus masjid. Saya sampaikan sekali lagi dari 741 ribu (masjid) itu belum semuanya kita sampaikan, belum semuanya dapat informasi itu. Baru sekitar ya 30-40% itu lah yang kita sudah sampaikan. Karena keterbatasan dana kita. Peserta kan lokakarya dalam setahun, kalikan 40-50 orang sekali kegiatan. Setahun kita cuma dapat 5-6 provinsi.” (i3)

Berbicara tentang peningkatan kapasitas tidak dapat dilepaskan dari harapan masyarakat tentang pembayaran honorarium sebagai penghargaan atas kompetensi yang dimiliki oleh para tenaga profesional tersebut. Berikut keterangan yang peneliti dapatkan terkait topik pembayaran honorarium untuk imam dan khatib masjid.

Kita akan perjuangkan itu mba. Setelah sudah ada standar imam. Tentu tidak semua imam itu kita percaya begitu aja. Di dalam sosialisasi tentang standar imam itu, kita ada uji kompetensi/assessment. Kita ada pakarnya 5 JPL. Dalam kegiatan sosialisasi itu kita satu persatu tesnya. Kalau dia merasa punya masjid Raya, dia harus hafal 20 juz dia harus tahfidz, harus



tahsin, harus fasih. Kita juga minta masukkan dari masyarakat. Kita uji kompetensi itu tentu aja ama pakarnya ya yang nguji itu. Kalau sudah ikut ujian itu, direkomendasikan oleh pakarnya dibuatkan SK oleh kemenag, bahwa imam ini layak sesuai dengan standardisasi imam untuk imam masjid raya atau masjid agung atau masjid besar. Dasar SK itu akan kita perjuangkan ke DJA melalui Bappenas untuk dihonorkan. Cuma sampai sekarang kita belum punya datanya untuk imam itu. Kita baru mensosialisasikan tentang standar imam itu. (i3)

“Selanjutnya kita juga coba untuk memperjuangkan honor-honor pengurus masjid (takmir nya), honor imam nya, honor marbotnya. Nah itu kita selalu menjajaki kerjasama dengan PMK, dengan Bappenas tentang ini.” (i3)

Kenyataan bahwa profesi khatib dan imam masih kurang mendapat penghargaan dari pemerintah dinyatakan oleh informasi berikut.

“Begini ya kondisi masjid di kampung-kampung ya. Saya pernah diundang acara-acara di masjid-masjid di kampung-kampung, di kabupaten. Saya iseng tanya khatibnya disini dikasih honor nggak? Enggak jawabnya (sambil tertawa) jawabnya *mantep* enggak dikasih. Di kota ada honor nya, di kabupaten gak ada. Saya ada famili di xxx palembang, beliau mengkoordinir khatib-khatib, saya tanya, disini khatib dikasih honor?? Ada. Berapa? 50 ribu.” (e2)

Akhirnya mustahil akan meningkatkan kualitas para pengelola kemajsidan sementara belum ada sistem/regulasi terkait penghargaan terhadap profesionalitas mereka. Sementara bila dibandingkan dengan guru SD saja dengan adanya sertifikasi maka kesejahteraan mereka ikut terangkat.

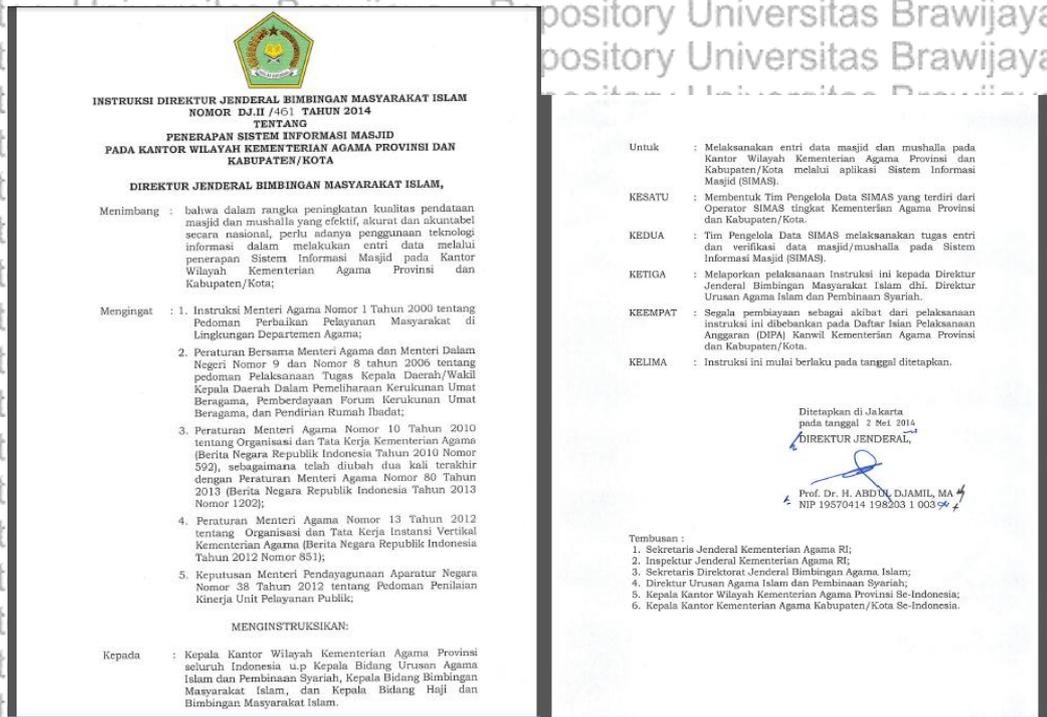
“Masa kita sama guru SD aja gak ada apa-apanya, kita padahal disini seharian solat dari subuh sampai isya, jam 3 pagi udah ada disini lagi. Kita juga yang mesti tanggungjawab semua yang ada disini. Tapi pemerintah nggak ada nengok-nengoknya sama sekali. Kalo mba nya mau nuntut-nuntut kualitas segala *macem* ya diperhatiin dulu *lah* soal insentifnya.” (e5)

Jawaban informan terakhir nampaknya lebih menguatkan lagi bahwa tahap penguatan lembaga harus juga memperhatikan kesejahteraan dari para pelaku kelembagaan tersebut. Hubungan yang dibangun antar elemen dalam satu struktur kelembagaan harus hubungan yang mutual. Hubungan yang saling memberdayakan satu dengan lainnya (*mutual beneficiary*).

3) pembangunan sistem informasi kemasjidan.



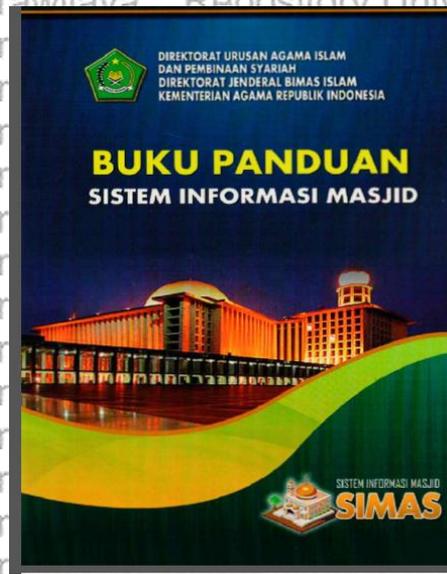
Tahap penguatan (*encted*) juga didukung oleh penguatan dari sisi sistem informasi. Sejak tahun 2014, berdasarkan Instruksi Dirjen Nomor 461 Tahun 2014, seluruh pejabat Bidang Bimas Islam di daerah diwajibkan untuk menggunakan SIMAS sebagai sarana koordinasi pendataan di bidang kemasjidan.



Gambar 5.6 Instruksi Dirjen tentang Penerapan SIMAS

Instruksi sebagaimana gambar 5.6 dilatarbelakangi oleh keterbatasan data yang dimiliki oleh bank data Kemenag tentang masjid. Dalam rangka peningkatan kualitas pendataan masjid termasuk mushalla yang efektif, akurat dan akuntabel, perlu adanya penggunaan teknologi informasi dalam melakukan entri data melalui penerapan SIMAS.

Instruksi sebagaimana tersebut di atas juga telah dilengkapi oleh user manual per tipologi operator sebagai berikut:



Gambar 5.7 Buku Panduan Sistem Informasi Masjid

Dengan adanya instruksi tersebut mempertegas bahwa bagi Kemenag, posisi data amatlah penting dalam kaitannya untuk pemberdayaan masjid. Namun pelaksanaannya hingga 4 tahun pasca instruksi, masih ditemukan “gap” antara jumlah entru dan jumlah pencatatan manual oleh BIDA.

Kondisi tentang pembangunan sistem informasi diketahui dari data sekunder berupa dokumen BIDA yang dibandingkan dengan *print-out* dokumen SIMAS. Dalam Dokumen BIDA Tahun 2017, diketahui jumlah keseluruhan masjid



dan mushalla di Indonesia sebanyak 827.108 buah sedangkan di SIMAS, jumlah masjid dari seluruh tipologi berjumlah 490.068 dengan uraian sebagai berikut:

Tabel 5.13 Jumlah Masjid Per Tipologi

No	Tipe Masjid	Jumlah	BIDA 2017
1	Masjid Negara/Masjid Nasional	1	
2	Masjid Raya	31	
3	Masjid Agung	378	
4	Masjid Besar	4.110	
5	Masjid Jamik	195.135	
6	Masjid Sejarah	793	
7	Masjid di Tempat Publik	35.477	
8	Mushalla	254.144	
	Total Jumlah	490.068	827.108

Sumber: SIMAS diperbaharui 14/10/18

Terdapat selisih jumlah sebesar 337.040. Setelah dilakukan konfirmasi penyebab selisih diperoleh keterangan selisih tersebut disebabkan karena banyak masjid yang belum memiliki ID Masjid, sehingga masjid tersebut belum terdata dalam SIMAS.

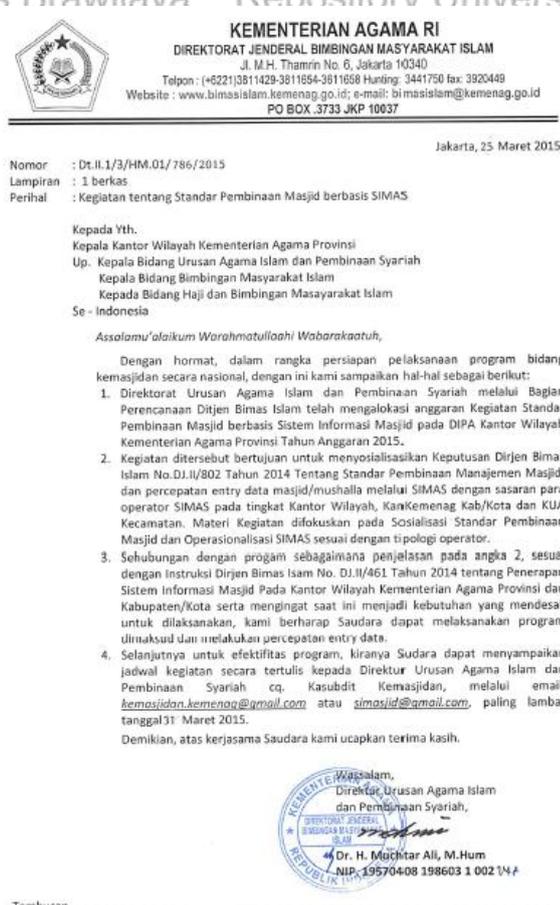
Fakta ini coba diklarifikasi oleh kemenag melalui wawancara dengan salah satu pejabat pengelola kemasjidan yang intinya bahwa SIMAS pada tahap awal (2014) memang belum sempurna, namun demikian kemenag terus memperbaharui aplikasinya setiap tahun, berikut petikan selengkapnya:

“Di sistem kita sudah punya SIMAS (Sistem Informasi dan Manajemen Masjid); sudah punya AMM (Aplikasi Manajemen Masjid); sudah punya Aplikasi Kendali Masjid. AMM yang kita punya sudah kita standarisasi secara minimal. Kita kembangkan juga perluasan informasi dan data masjid melalui android. Semua itu *by system* dalam konteks pengendalian. AMM itu sudah *running* skr, ada yang *online* dan ada yang *offline (hybrid)*. *Online* berguna untuk pemutakhiran data. Karena wilayah Indonesia sangat luas secara geografis, tidak mungkin melakukan pemutakhiran data masjid melalui cara konvensional, harus *online*” (e1)

Hal ini cukup menyita perhatian peneliti, apa kendala yang sebenarnya terjadi dalam proses *inputing* data masjid. Sementara pada tahun 2015, instruksi dirjen telah dikuatkan lagi dengan edaran Direktur Urais yang menyarankan kepada para operator SIMAS pada tingkat Kanwill, Kankemenag dan KUA



Kecamatan untuk mempercepat pelaksanaan entry data masjid di wilayah masing-masing ke dalam aplikasi SIMAS sebagai berikut:



Gambar 5.8 Surat Edaran Pembinaan Masjid Berbasis SIMAS

Permasalahan soal data tidak hanya terjadi pada selisih, juga terjadi pada pemilahan data. Dalam SIMAS, data yang tersedia hanya sampai pada identitas masjid (nama, alamat, pemilik, pengurus), status kepemilikan tanah masjid, dan kondisi pemberdayaan yang menyebutkan fasilitas-fasilitas yang ada di masjid tersebut secara umum, misalnya: ada toko, koperasi, rumahsakit/klinik, sekolah/kampus, dll. Pemilihan data ini belum sesuai dengan instruksi yang ada dalam PMA. 802 Tahun 2014 yang memilah data pemberdayaan berdasarkan 3 dimensi pemberdayaan: *idarah, imarah, riayah*.



Data display seperti ini (seperti yang ada dalam SIMAS) belum dapat menggambarkan kondisi faktual masjid di Indonesia sehingga strategi pemberdayaan akan sulit diterapkan karena tidak tau apa kebutuhan sesungguhnya dari masjid, tidak tau bagaimana kondisi masjid dalam tiap tipologi (dalam satu tipologi misalnya jami, pasti ada jami penilaian A, B, C dan seterusnya tergantung kondisi pemberdayaannya) tapi ini belum ada.

Sementara SIMAS belum juga 100% mencapai tujuannya, Bimas Islam melakukan pengembangan lagi dalam hal pelayanan kemasjid. Pembangunan aplikasi ini sebagai jawaban atas instruksi Menteri Agama yang menyerukan pelayanan lebih dekat dengan umat. Diterjemahkan sebagai pembangunan layanan kemasjid berbasis android seperti keterangan dalam wawancara sebagai berikut:

“Contoh: dulu datanya baru ada SIMAS profilnya aja isinya: Nama masjid, Alamat, Nomor sertifikatnya, Siapa pengurusnya. ke depannya kita sedang kembangkan AMM termasuk juga (sampai kepada) akuntansi. Nanti takmir masjid itu tidak perlu lagi buat buku besar, buku kecil yang pake manual itu. Cukup klik di aplikasi manajemen kita tinggal buka disitu. Keuangannya setiap bukan nanti dapatnya berapa, pengeluarannya berapa, saldo nya berapa tinggal bukan disitu, Itu dari karena pengembangan aplikasi.

Kemudian kita sedang kembangkan juga data masjid yang lebih akurat lagi. Yang lebih detil lagi, Contoh, dia imam nya siapa, khatibnya siapa tiap jumat, bahkan nama jamaah juga sudah kita coba masukkan disitu, jamaah tetapnya. Kemudian juga kegiatan pengajiannya, kita sudah masukkan ke dalam aplikasi tinggal dimasukkan aja nama pengurus masjidnya. Termasuk arah kiblat.

Ada aplikasi reminder juga, misalnya kita lagi jalan di Jl. xxx sini, pas sampai depan Mall xxx, dapat ada SMS gak? Bunyinya tunjukkan SMS ini dapat diskon sekian persen. Pada saat kita waktunya 11.15 atau 11.30 hari jumat, itu hp kita bunyi. Waktu anda jumat, sekarang di wilayah anda.

Kita lihat pake map nya pake titik koordinat. Kita semua indonesia semua wilayah indonesia kita pakai titik koordinat. Jadi dimanapun kita ada. Di Sulawesi, Di makasar itu ada waktunya. Waktu anda, sekarang pukul 11.30, kalau anda mau solat jumat, masjid terdekat disini. Sudah pakai GPS, langsung otomatis pakai GPS. Langsung menunjukkan titik koordinatnya. Tinggal kita pakai GPS kita, kita belok kiri, belok kanan kita bisa pilih kalau ini Imam nya ini kalau ini imamnya bukan sealiran ini sama saya ini imamnya muhammadiyah, oh saya ke kanan aja deh. Karena disitu



sudah terapkan bahwa ini imam nya ini, khatib nya ini, kita sudah bisa petakan sampai seperti itu. saya maunya yang netral-netral aja dah, nah itu tinggal kita pilih" (i3)

Demikian rincian data yang diperoleh dari tahap *enacting*.

Kesimpulannya, tahap *enacting* meliputi usaha-usaha sebagai berikut: 1)

platform bantuan masjid; 2) *capacity building* pengelola kemasjidan; 3)

pembangunan sistem informasi kemasjidan.

5.1.2.3 Tahap *Protecting*

Dalam pemberdayaan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah kelompok yang paling lemah karena kurang berdaya menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, dalam konsep pemberdayaan, perlindungan dan pemihakan kepada kelompok rentan amat mendasar sifatnya.

Namun, melindungi juga bukan berarti mengisolasi dari interaksi, justru yang harus dilakukan adalah membuka akses seluas-luasnya terhadap unsur dan kaitan, terhadap sumberdaya dan persaingan terbuka.

Tahap proteksi dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi usaha perlindungan dalam bentuk: 1) penguatan regulasi; 2) monitoring dan evaluasi; 3) penyelesaian konflik-konflik rumah ibadah; 4) konsep *sister-mosqued* dan terakhir ditutup dengan pemilihan strategi proteksi menggunakan SWOT.

1) Penguatan regulasi

Dari 817.608 jumlah masjid dan mushalla di Indonesia (Data BIDA, 2015) hanya 10% saja yang masjidnya milik pemerintah bukan berarti yang 90% tidak termasuk dalam domain pengaturan dari pemerintah. Pemerintah tetap berperan



untuk menetapkan norma, standar, prosedur, kriteria dalam bidang kemasjidan (PMA 46 Tahun 2015).

“Nah dalam konteks negara, masjid juga bagian dari tugas dan tanggungjawab negara dalam hal pembangunannya, pembinaannya, begitu. Pembangunannya selama ini masjid baru menadapat subsidi dari negara melalui Kemenag, itupun tidak semua masjid. Nah, pembinaannya ya oleh negara, artinya masjid ini supaya difungsikan sebaik mungkin. Artinya masjid harus berfungsi untuk pembinaan umat. Ya pembinaan umat mengenal ibadah dan mengenal syariat Islam itu. Nah, selama ini pembinaan masjid, negara hanya urusan legalitas aja. Masjid mushalla harus ada datanya di kementerian agama, *kan gitu. Mesti* didata. Pendataan yang sifatnya administratif. *Nah*, karena tugas negara adalah membina masjid. Kalau mungkin ada penyalahgunaan masjid/mushalla, *yamestinya* Kemenag ikut bertanggungjawab. Sehingga prosesnya – misalnya ada penceramah “ngawur” – itu tidak langsung ditangani oleh Polisi, tapi Kemenag bina dulu. Kalau di bawah (kecamatan) ya ditangani sama KUA. Disinilah peran negara terhadap masjid. Jadi, intinya negara tidak hanya mengurus urusan legalitas, administrasi, formalitas. Tapi juga negara juga memberikan penerangan atau istilah lainnya penyuluhan dalam rangka pembinaan” (e4)

Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk tetap bisa melakukan upaya-upaya tadi (pembinaan, pemberdayaan, pengendalian) yaitu dengan menyiapkan regulasi, sistem kendali, dan menstimulasi dan mensimulasi program-program masjid dengan tujuan dapat meningkatkan kesejahteraan jamaah dan masyarakat di wilayah masjid.

“Pemerintah itu (Kemenag) fungsinya untuk menata masjid itu dalam pengertian mengatur fisiknya masjid, mengatur strategi pemberdayaan masjid dan mengatur pemanfaatan masjid” (e3)

Selama ini, yang telah dilakukan oleh pemerintah seperti yang telah dikemukakan oleh narasumber e1 dalam hal pembinaan, pemberdayaan, pengendalian adalah dengan merancang sistemnya dalam bentuk menetapkan regulasi-regulasi. Sejak tahun 1969 berdasarkan catatan penelitian telah terbit beberapa regulasi terkait masjid sebagai berikut:

Tabel 5.14 Inventarisasi Regulasi Terkait Masjid (non-bantuan)

No.	Regulasi	Tentang
-----	----------	---------



No	Regulasi	Tentang
1	SKB Menag dan Mendagri Nomor 01/BER/mdn-mag/1969	Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya
2	Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Kep/D/101/1978	Tuntunan Penggunaan Pengeras Suara di Masjid dan Mushalla
3	UU Nomor 28 Tahun 2002	Bangunan Gedung
4	KMA Nomor 394 Tahun 2004	Penetapan Status Masjid Wilayah
5	PMA Nomor 54 Tahun 2006	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kesejahteraan Masjid
6	PP Nomor 36 Tahun 2005	Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung
7	PBM Menag dan Mendagri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006	Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan FKUB dan Pendirian Rumah Ibadat
8	Buku Panduan Tipologi Masjid 2008	Tipologi Masjid
9	Kepdirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/802 Tahun 2014	Standar Pembinaan Manajemen Masjid
10	Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/461 Tahun 2014	Penerapan Sistem Informasi Masjid pada Kanwil Kemenag Provinsi dan Kab./Kota
11	Edaran Direktur Urais DT.II/3/HM.01/786/2015	Kegiatan tentang Standar Pembinaan Masjid Berbasis SIMAS
12	Kepdirjen Bimas Islam Nomor DJ.III/384 Tahun 2016	Juknis Penilaian dan Penetapan Masjid Besar Percontohan Tingkat Nasional
13	Edaran Direktur Urais B.1852/Dt.III.1/3/HM.01/07/2016	Penilaian dan Penetapan Masjid Besar Percontohan Nasional Tahun 2016
14	Kepdirjen Bimas Islam Nomor 582 Tahun 2017	Penetapan Standar Imam Tetap Masjid
15	Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor B.829/DJ.III/HM.00/02/2018	Pengamanan Masjid dan Mushalla

Sumber: Data Olahan Peneliti, 2018

Respon kepada regulasi pemerintah tentang masjid juga beragam.

“Perdirjen (Standar Pembinaan Manajemen Masjid) itu terlalu ideal. Itu Perdirjen dibuat mesti ada ruang tamu, ada kamar mandi, ada ruang untuk konsultasi *ubudiyah* (ibadah) dan masalah syariat islam lainnya. Itu idealnya, tapi kalau kondisi masyarakatnya kebanyakan disitu *fugoro* (fakir) ya mampunya semisal masjid ya sebatas ada tepat wudhu gimana?” (e4)

Intervensi terhadap peran dan fungsi masjid oleh pemerintah berupa perancangan sistem dalam bentuk regulasi bukan tanpa tujuan. Regulasi dilakukan mengingat keunikan (khas) sifat masjid di Indonesia seperti telah dijelaskan di atas.

“Itu tadi, saya bilang bahwa 90% masjid yang ada di Indonesia itu adalah dibangun oleh masyarakat. Nah fungsi negara adalah untuk bisa “hadir” disana dengan dua hal. Masjid ini kan perannya itu sebagai lembaga keagamaan yang tempatnya untuk melaksanakan aktivitas ibadah-ibadah tadi, ibadah mahdlah dan *ghairu mahdlah*.

Nah, otomatis, hal yang bisa dilakukan oleh negara untuk bisa hadir melakukan intervensi terhadap peran atau fungsinya adalah melalui dua tadi melalui sistem dan regulasi. Nah, itu kenapa hadir? Tadi, tentang bagaimana standar manajemen masjid, bagaimana kemudian hadir



tuntutan tentang penggunaan pengeras suara. Itu sebagai bagian dari intervensi pemerintah di dalam memperkuat fungsi maupun peran dari masjid itu sendiri.

Kalau itu dibiarkan tentu setiap masjid punya perspektif yang berbeda di dalam mengelola. Ya kan? Karena itu kan dibangun mereka sendiri pakai uang-uang sendiri” (e1)

“Kita buat peraturan itu tujuannya untuk mengharmoniskan antara pengelola masjid, negara dan masyarakat” (i2)

Saat ditanya dengan pertanyaan mengapa regulasi seperti pembinaan standar manajemen tidak ditingkatkan statusnya menjadi kebijakan yang lebih imperatif. Respon beragam ditemui sebagai berikut:

“Yang kita intervensi itu tentang itu tadi kita membuat regulasi itu ya dalam rangka intervensi ya tetapi tidak berlaku memaksa atau mengikat. Hanya saran saja. Supaya dalam pengelolaan masjid harus tidak melupakan tiga hal, aspek idarah, imarah dan riayah. Bentuknyadiserahkan kepada masyarakat. Misalnya di bidang idarah (manajemennya), boleh saya namanya ketua, ada yang menamakan direktur, di masyarakat lain dan sebagainya. Tapi ya maksudnya dalam arti harus ada komponen ini (idarah, imarah, riayah nya) harus ada yang menangani masalah bangunannya, masalah keamanannya, masalah kebersihannya. Kalau tentang penjabaran dari itu silakan kepada masyarkaat berapa jumlah pengurus dan sebagainya itu tidak kita batasi. Paling sejauh itu intervensi kita” (i2)

“Jangankan sampai ada sanksi (memaksa) ya mba. Pada waktu kemaren itu kita mengeluarkan 200 muballigh, itu kita sudah dikecam abis-abisan. Apalagi ini kita mengeluarkan peraturan yang amat sangat memberatkan masyarakat misalnya di dalamnya ada sanksi itu. Kita nggak berani mba. Itu vonis sekali. Makanya kalau kita yang mau ada mengeluarkan peraturan yang berkaitan dengan ada sanksi, mungkin kita berkonsultasi dengan DMI atau dengan MUI yang mengeluarkan biar dia karena dia MUI. Nanti kan MUI yang memberikan penilaian/menjudge untuk peraturan itu, kalau kita kan hanya semacam himbauan, semacam instruksi, hanya semacam itu. Kita nggak berani mba untuk membuat suatu aturan yang imperatif. Kalau dia nggak di SK kan nanti misalnya dapat sanksi, wah bisa ribut itu mba.” (i3)

Ada pendapat yang tidak setuju regulasi tentang masjid dinaikan statusnya menjadi UU. Namun ada juga yang sangat setuju seperti berikut:

“Ya boleh sangat. Karena ya itu tadi dia sifatnya mengatur. Karena masjid ini kan bukan dibangun oleh negara kan, masjid ini kan dibangun oleh masyarakat. Yang kemudian itu (pertauran itu harusnya dibuat pertauran yang dapat mengatur masyarakat). Seharusnya itu tidak boleh di kepdirjen



karena sifatnya sangat individual (internal kali maksud ibu ya), kalau berkaitan dengan masyarakat ya gak cocok. Kalau di Ortala kan udah tau itu sifatnya kan sangat individual-final. Tapi kalau sifatnya mengatur itu kan seharusnya itu memang ada di PMA, minimal itu. Bahkan seharusnya ada itu UU tentang kemasjidan misalnya atau UU tentang pengelolaan masjid.” (e1)

2) Monitoring dan Evaluasi

Monitoring dan evaluasi yang dilakukan berupa Pemantauan dan evaluasi Bantuan Pembangunan/Rehab Masjid dan Mushalla, sementara monitoring dan evaluasi terkait pelaksanaan program kemasjidan lainnya di luar bantuan berdasarkan hasil wawancara, belum pernah dilakukan.

“Ya monev paling kita monev bantuan itu diterima atau ngga, tepat sasaran, tepat jumlah, tepat penggunaan. Itu aja. Ke depannya sedang dirancang, monev bantuan ini terintegrasi ke SIMAS, jadi kita gak perlu menggangu lagi monev-monev bantuan karena sudah *by system*” (i5)

Langkah evaluasi yang digunakan penulis pada penelitian ini menggunakan 8 indikator dari Theodore H. Poister – *Performance Measures* dalam *Handbook of Practical Program Evaluation* (2004:99-101), yaitu:

Tabel 5.15Evaluasi Bantuan Masjid Berdasarkan Indikator *Performance Evaluation*

Indikator	Definisi Indikator	Penilaian pada Bantuan Masjid
<i>Resources</i>	Sumberdaya adalah seluruh materi yang digunakan dalam terlaksananya program (SDM, Keuangan, Kelembagaan)	Dana bantuan masjid dan mushalla seluruhnya berasal dari APBN, dilaksanakan oleh Kemenag beserta instansi vertikal (Pusat, Provinsi, Kab/Kota, Kecamatan); Tim monev bantuan masjid dan mushalla terdiri dari 3 orang pegawai Pusat, 1 orang PIC dari kanwil dan 1 orang PIC dari masing-masing Kankemenag bekerjasama dengan KUA Kecamatan tentang informasi. Perlu adanya <i>capacity building</i> dan <i>upgrading</i> bagi para pelaksana pemberian bantuan (pejabat dan PIC) terutama tentang penerapan TIK dalam monev. Perlu adanya sistem reward kepada satker yang berhasil membina penerima bantuan sampai tahap SPJ tepat waktu dan tepat guna.
<i>Output</i>	Pengukuran terhadap output menjadi penting karena hasil pengukuran	Output yang tercantum dalam TOR bantuan masjid dan mushalla hanya sampai diterimanya bantuan sejumlah nominal yang ditetapkan dalam SK belum mencantumkan



Indikator	Definisi Indikator	Penilaian pada Bantuan Masjid
	dapat melihat seberapa penting program ini dilaksanakan atau tidak	seberapa besar kemanfaatan bagi fungsi substansi rumah ibadah.
<i>Productivity</i>	Membandingkan antara output produksi per unit dari sumberdaya yang digunakan per satuan waktu	Kalimat LPJ diserahkan selesai pekerjaan ATAU pada akhir tahun berjalan menyebabkan keterlambatan pelaporan kinerja bantuan baik kepada Dirjen maupun kepada instansi pemeriksa; Untuk bantuan dua tahap, klausul laporan kemajuan penyelesaian pekerjaan tidak dicantumkan detail ukuran selesai. Hal ini menyebabkan indikator selesai 50% bersifat subjektif
<i>Efficiency</i>	Membandingkan antara rasio sumberdaya yang dikeluarkan dengan output yang dihasilkan	Pagu bantuan tidak tertulis secara rinci dalam juknis pemberian bantuan. Penulisan dalam bentuk <i>range</i> atau kisaran dapat membuat situasi menjadi ambigu di tataran pemohon maupun tim penilai. Selain itu, nominal kisaran sering menjadi titik masuk mark-up dokumen baik pada saat penyusunan RAB maupun saat LPJ. Peraturan dimaksud diharapkan sampai kepada tipologi masjid dan mushalla yang akan dibantu dan pembagian kewenangan dan redefinisi tugas pokok/fungsi antar instansi vertikal Kemenag dan PIC.
<i>Service Quality</i>	Pengukuran atas kualitas pelaksanaan program	Pada saat pencairan dana bantuan dalam pasal "pencairan dana bantuan operasional dilaksanakan setelah perjanjian kerjasama antara PPK dengan penerima bantuan ditandatangani". Situasi ini memungkinkan terjadi "kick-back" yaitu perjanjian "potongan" saat bantuan cair. Perlu adanya peraturan turunan atau peraturan pelaksanaan dari PMK 168/2015 tentang pemberian bantuan masjid dan mushalla setingkat PMA. Karena jumlah/juknis yang ada saat ini hanya setingkat SE Dirjen dan kurang mempunyai kekuatan yang memaksa (imperatif).
<i>Outcomes</i>	Mengukur manfaat dari output	Jika diasumsikan total dana pembangunan masjid adalah senilai 250juta rupiah, sementara bantuan yang diberikan hanya 50juta rupiah maka dapat disimpulkan bantuan ini belum berperan sebagai kontribusi utama. Kedepannya diharapkan bantuan masjid tidak hanya menampung usulan berupa proposal (bottom-up) tapi juga harus ada kebijakan top-down berbasis data hasil penelitian pemetaan potensi masjid.
<i>Cost-Effectiveness</i>	Pengukuran terhadap ketepatan sasaran program	Tidak adanya rekap masjid/mushalla yang pernah menerima bantuan dan yang belum. Hal ini menyebabkan: (1) pemberian bantuan dapat dimungkinkan terjadi dua kali pemberian atau lebih kepada satu Lembaga atau masjid/mushalla, (2) dimungkinkan satu Lembaga mendapat bantuan dari tiga tingkat bantuan pada tahun yang sama maupun tahun yang

Indikator	Definisi Indikator	Penilaian pada Bantuan Masjid
		berbeda. Kemenag perlu melakukan pendataan berupa keterangan masjid dan mushalla yang pernah mendapat bantuan untuk menghindari terjadinya duplikasi.
<i>Customer Satisfaction</i>	Pengukuran atas tingkat kepuasan atau opini pengguna layanan dari program	Proses verifikasi dan seleksi berkas masih dilakukan tertutup dan tradisional. Hal ini menyebabkan: (1) pemohon tidak dapat mengakses informasi sudah di meja mana berkas mereka berada, dan (2) pihak pemohon yang proposalnya belum dapat disetujui tidak dapat mengetahui mengapa proposalnya tidak layak; (3) situasi rawan tindak penyuapan, gratifikasi dan nepotisme.

Sumber: Dewi, 2018.

3) Penyelesaian konflik-konflik rumah ibadah

Konflik dalam penyelenggaraan rumah ibadah meliputi misalnya konflik saat terjadi persekusi terhadap pembangunan rumah ibadah di wilayah minoritas, atau saat adanya pembubaran terhadap aktivitas-aktivitas keagamaan di masjid.

Yang dilakukan pemerintah adalah dengan menerbitkan SKB tentang pendirian rumah ibadah, seperti keterangan berikut:

“Misalnya saat ada pembubaran masjid Ahmadiyah tempo hari, kita kan juga sudah punya regulasi tentang paham Ahmadiyah ya kan, bahwa mereka tidak boleh menyebarkan paham itu. Nah mungkin karena ada pelanggaran, makanya terjadi konflik itu, misalnya mereka menyebarkan pamflet-pamflet tentang ajaran mereka. Di samping itu, saya melihat kesalahan masjid Ahmadiyah itu. Mestinya masjid itu kan public area kan, *public service*, semua orang boleh masuk boleh beribadah disana, tapi mereka menjadikan masjid itu kan jadi eksklusif. Kalau kita memahami masjid itu sebagai *Baitullah* ya rumah bagi semua umat islam. Orang muhammadiyah boleh gak solat di masjid NU, tentu boleh kan?? Nah kalau ada kelompok-kelompok yang menjadikan masjid sebagai tempat yang privat hanya boleh dimasuki oleh kelompok-kelompok tertentu maka itu yang nggak tepat, itu bertentangan dengan Islam yang *mainstream*. Ya kita memberikan pedoman ya itu aja. Tapi ya emang saya akui masih ada yang begitu. Misalnya sudah ada SKB tentang Ahmadiyah bahwa dia tidak boleh menyebarkan ajaran agamanya di luar kelompok dia, tapi tetep aja masih ada yang begitu-begitu terjadi pelanggaran” (i2)

4) Konsep *Sister Mosque*



Dalam rangka proteksi, dikembangkan juga konsep *sister-mosque*. Pada pasal-pasal terakhir dalam Kepdirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/802 Tahun 2014 tentang Standar Pembinaan Manajemen Masjid, disebutkan bahwa masjid pada setiap tipenya memiliki kewajiban pembinaan terhadap masjid-masjid yang ada di tipologi dengan *scope* lebih kecil. Namun sistem ini terkendala karena kurangnya sosialisasi tentang pasal ini.

“Idealnya memang seperti itu mba. Tapi kenyataannya enggak. Saya lihat beberapa kali di lapangan ada yang berpendapat udah deh masjid saya udah kayak gini ya udah.

Tapi ada juga sih masjid yang takmirnya punya niat pembinaan kayak masjid raya pondok indah itu sudah melakukan itu kok, adik-adiknya dibina. Dikasih lah minimal dibagi tentang perekonomian masjid itu, kalau di pondok indah saya lihat sudah ada lah seperti itu, termasuk juga misalnya ada kurban udah kebanyakan, nah dikasih lah ke mushalla-mushalla di bawahnya itu segera dipotong. Nah yang kayak gitu ada, tapi ya itu jarang sekali ada yang mau *kayakgitu*, biasanya *sih* masih ego masing-masing” (i3)

Konsep *sister-mosque* ini mengalami kendala dalam pelaksanaan, diantaranya karena sebab-sebab berikut:

“*Iha wong* sekarang ini aja posisinya banyak masjid raya yang belum sampai pada standar itu, kok ujug-ujug mau memberdayakan jamik atau masjid yang di bawahnya lagi, gimana?” (e1)

Selain karena standar kelayakan, kendala *sister-mosque* sebagai bentuk proteksi adalah banyaknya takmir-takmir bahkan pada masjid raya, besar dan agung, belum mengenal adanya maksud dari pasal ini di dalam Kepdirjen Nomor DJ.II/802 Tahun 2014.

“Masjid-masjid dalam kategori ini berkewajiban untuk memberikan dukungan baik yang berupa bantuan, sarana prasarana, program sharing, pelatihan kader kepada masjid-masjid yang berada di wilayahnya dengan tipologi yang lebih rendah.” (Kepdirjen 802/2014)

5) Pemilihan strategi proteksi menggunakan SWOT

Pemilihan strategi SWOT dilakukan karena strategi ini paling umum digunakan untuk pemilihan strategi. Model SWOT juga memudahkan pembaca untuk melakukan koreksi terhadap poin-poin yang ada dalam setiap kuadran.

Untuk mengetahui sejauhmana upaya proteksi yang harus dilakukan pemerintah dalam upaya memberdayakan masjid maka sebelum masuk proses itu perlu terlebih dahulu mengenal kondisi saat ini tentang kekuatan/potensi yang kita miliki serta kelemahan/keterbatasan kita dan peluang-peluang/kesempatan yang terbuka diimbangi dengan ancaman yang muncul dari luar (eksternal).

Analisis tersebut disajikan dalam bagan berikut:

Strengths	Weakness
<ol style="list-style-type: none"> 1. Islam menjadi agama mayoritas di Indonesia (jumlah penganut agama Islam) menyebabkan pertumbuhan jumlah masjid yang pesat; 2. SDM yang handal yang terdiri atas kalangan agama (kiai dan ustadz), akademi (dosen dan guru), pejabat pemerintah, dan tokoh masyarakat. Mereka semua merupakan aset yang sangat berharga jika semuanya dapat melakukan sinergi dan kerja sama; 3. SDM internal Ditjen Bimas Islam minimal bertatar belakang S1, dan berada pada usia produktif menjadi aset yang potensial sebagai penggerak perubahan; 4. TIK yang memadai (sarana dan prasarana); 5. Hubungan Ditjen Bimas Islam dan instansi vertikal, selama ini berlangsung dengan baik; 6. Akses dana memadai (APBN, APBD) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Image negatif tentang lembaga (korupsi), pelayanan buruk, tidak transparan, tidak tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dan lambat; 2. Image negatif tentang fungsi spt masjid: kotor, kumuh, gelap dan tentang fungsi layanan masjid: sarang radikalisme, sarana politik, gratifikasi dan <i>black-campaign</i>; 3. SDM internal Ditjen Bimas Islam 50 % IAIN, UIN (kurang memiliki kemampuan manajerial); 4. Besarnya satker (4.448 satker), rentang koordinasi panjang; 5. Kesenjangan antar wilayah, ada yang mampu mengelola secara mandiri – masjid dan mushallanya bagus, tapi ada juga yang minim (tidak merata); 6. Lemah data (data masjid, data SDM atau pelaku masjid (takmir (DKM), ulama, khatib, marbot, dll) 7. PIC Belum konsentrasi/tidak serius mengelola SIMAS
Opportunities	Threats
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kerjasama dengan penggiat masjid di LN; 2. Kerjasama dengan MUL, DKM, ormas-ormas islam, pondok pesantren, lembaga pendidikan, asosiasi profesional; 3. Dukungan yang baik dari swasta (Bank, lembaga donor, sponsor); 4. Inisiatif kelompok masyarakat untuk membangun masjid dan memakmurkan masjid; 5. Semangat philanthropy masyarakat Indonesia yang tinggi; 6. Kesadaran masyarakat yang mulai tinggi terhadap pentingnya pendidikan agama; 7. Respon positif dari masyarakat terhadap performance ulama dan tokoh masyarakat. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ancaman radikalisme – ajaran purifikasi agama; 2. Arus globalisasi dan modernisasi (negatif) membuat generasi muda lebih tertarik dengan musik dan olahraga dibanding agama; 3. Apatisme masyarakat terhadap kemaqam; 4. Apatisme masyarakat terhadap pemberdayaan masjid; 5. Minimnya pengetahuan masyarakat tentang apa yang bisa dilakukan dengan masjid; 6. Heterogenitas masyarakat Indonesia dapat menjadi ancaman terjadinya konflik.

Gambar 5.9 Analisis Kekuatan, Kelemahan, Peluang dan Ancaman Pemberdayaan Masjid



Untuk melakukan pembobotan atau skoring dalam rangka pengambilan keputusan atau strategi proteksi apa yang dapat diambil oleh pemerintah maka akan dijelaskan dalam analisa berikut:

Tabel 5.16 IFAS

Faktor-faktor Strategi Internal		Bobot	Rating	Bobot x Rating
Strength				
1	Islam menjadi agama mayoritas di Indonesia (jumlah penganut agama Islam) menyebabkan pertumbuhan jumlah masjid yang pesat	0,1	4	0,4
2	SDM yang handal yang terdiri atas kalangan agama (kiai dan ustadz), akademi (dosen dan guru), pejabat pemerintah, dan tokoh masyarakat. Mereka semua merupakan aset yang sangat berharga jika semuanya dapat melakukan sinergi dan kerja sama	0,04	1	0,04
3	SDM internal Ditjen Bimas Islam minimal berlatar belakang S1, dan berada pada usia produktif menjadi aset yang potensial sebagai penggerak perubahan	0,07	3	0,21
4	TIK yang memadai (sarana dan prasarana)	0,08	4	0,32
5	Hubungan Ditjen Bimas Islam dan instansi vertikal, selama ini berlangsung dengan baik	0,05	2	0,1
6	Akses dana memadai (APBN, SBSN, SUKUK Syariah)	0,12	4	0,48
Total Strength		0,46	18	1,55
Weakness				
1	Image negatif tentang lembaga (korupsi), pelayanan buruk, tidak transparan, tidak tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dan lambat	0,16	3	0,36
2	Image negatif tentang fungsi sapsras masjid: kotor, kumuh, gelap dan tentang fungsi layanan masjid: sarang radikalisme, sarana politik, gratifikasi dan black-campaign	0,07	1	0,08
3	SDM internal Ditjen Bimas Islam 50 % IAIN, UIN (kurang memiliki kemampuan manajerial)	0,12	2	0,14
4	Besarnya satker (4.448 satker), rentang koordinasi panjang	0,04	1	0,05
5	Kesenjangan antar wilayah, ada yang mampu mengelola secara mandiri – masjid dan mushallanya bagus, tapi ada juga yang minim (tidak	0,05	2	0,32
6	Lemah data (data masjid, data SDM atau pelaku masjid (takmir (DKM), ulama, khatib, marbot, dll)	0,08	2	0,08
7	PIC Belum konsentrasi/tidak serius mengelola SIMAS	0,02	1	0,05
Total Weakness		0,54	12	1,08

Sumber: Olahan Peneliti, 2018

Nilai rata-rata tertimbang kekuatan dikurangi rata-rata tertimbang kelemahan adalah 0,47. Jumlah nilai rata-rata tertimbang pada kekuatan ditambah nilai rata-rata tertimbang pada kelemahan adalah 2,63. Dari hasil IFE



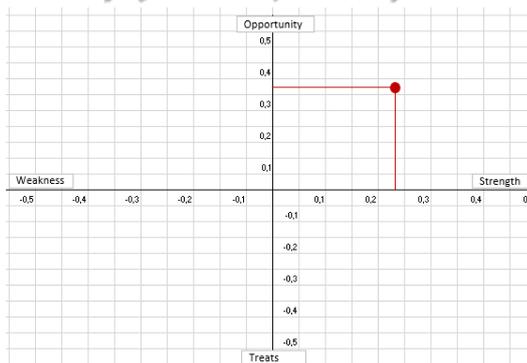
matriks di atas, diketahui besar nilai IFE matriks adalah sebesar +0,25 Hal ini dapat disimpulkan bahwa dalam proses bisnis internalnya, Masjid lebih didominasi oleh faktor-faktor yang menjadi kekuatan internal. Kemudian bila dilihat dari jumlah nilai rata-rata tertimbangnnya, diketahui nilai totalnya adalah sebesar 2,63 (dari skala 1,0 – 4,0). Hal ini menunjukkan bahwa pihak Masjid selalu memperhatikan faktor-faktor kekuatan maupun kelemahan yang dimiliki, dan dapat merespon dengan baik faktor-faktor internal tersebut sebagai modal untuk dapat tetap berkembang.

Tabel 5.17 EFAS

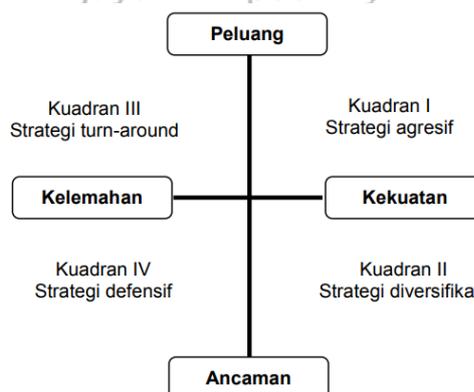
Faktor-faktor Strategi Eksternal		Bobot	Rating	Bobot x Rating
	Opportunity			
1	Kerjasama dengan ASEAN mosque community, dan ASIA	0,02	1	0,02
2	Kerjasama dengan MUI, DKM, ormas-ormas islam, pondok pesantren, lembaga pendidikan, asosiasi profesional	0,04	2	0,08
3	sponsor)	0,11	3	0,33
4	Inisiatif kelompok masyarakat untuk membangun masjid dan memakmurkan masjid	0,12	4	0,48
5	Semangat philantrophy masyarakat Indonesia yang tinggi	0,03	2	0,06
6	pendidikan agama	0,06	3	0,18
7	Respon positif dari masyarakat terhadap performance ulama dan tokoh masyarakat	0,08	3	0,24
	Total Opportunity	0,46	18	1,39
	Threats			
1	Ancaman radikalisme – ajaran purifikasi agama	0,08	2	0,16
2	Arus globalisasi dan modernisasi (negatif) membuat generasi muda lebih tertarik dengan musik dan olahraga dibanding agama	0,17	3	0,51
3	Apatisme masyarakat terhadap kemenag	0,12	1	0,12
4	Apatisme masyarakat terhadap pemberdayaan masjid	0,05	1	0,05
5	Minimnya pengetahuan masyarakat tentang apa yang bisa dilakukan dengan masjid	0,07	2	0,14
6	Heterogenitas masyarakat indonesia dapat menjadi ancaman terjadinya konflik	0,05	1	0,05
	Total Threat	0,54	10	1,03
	Total EFAS	1,00	28	2,42



Nilai rata-rata tertimbang peluang dikurangi rata-rata tertimbang ancaman adalah 0,36. Jumlah nilai rata-rata tertimbang pada peluang dan ancaman adalah 2,42. Dari hasil EFE matriks di atas, diketahui besar nilai EFE matriks adalah sebesar 0,36. Hal ini dapat disimpulkan bahwa perhatian dalam menghadapi kondisi eksternalnya, masjid didominasi oleh faktor-faktor yang dapat menjadi suatu peluang/kesempatan. Kemudian bila dilihat dari jumlah nilai rata-rata tertimbangya diketahui nilai totalnya adalah sebesar 2,42 dari skala (1,0-4,0). Hal ini menunjukkan bahwa Masjid selalu memperhatikan faktor-faktor yang dapat menjadikan sebuah peluang kesempatan untuk semakin berkembang dan selalu waspada terhadap faktor ancaman.



Gambar 5.10 Kuadran Strategi SWOT



Gambar 5.11 Diagram Analisis SWOT (Rangkuti, 2011)



Dengan pemilihan strategi sebagaimana diagram di atas, seharusnya alih-alih melonggarkan aturan Kemenag dapat menguatkan *positioning* regulasi masjid menjadi yang lebih imperatif.

5.3 Kondisi Pelaksanaan Program pemberdayaan masjid di Indonesia

Setelah memperhatikan hasil-hasil temuan di lapangan tentang proses pemberdayaan masjid di Indonesia yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama dan potensi pembangunan kelembagaan masjid dalam upaya pemberdayaan masjid yang dipetakan berdasarkan potensi kepemimpinan, doktrin, program, sumber daya dan struktur internal, maka peneliti merumuskan model pemberdayaan masjid yang berlangsung di Indonesia hingga penelitian ini diterbitkan:

Pertama, Masjid diakui sebagai sebuah institusi atau kelembagaan yang memiliki potensi besar. Masjid dengan segala fungsi yang dibenamkan ke dalamnya dapat menjadi sarana untuk melakukan pembangunan masyarakat baik pembangunan secara fisik maupun pembangunan mental.

Kedua, pemerintah melalui Kementerian Agama telah melakukan upaya pemberdayaan masjid dengan strategi 3M yaitu "Membina, Memberdayakan dan Mengendalikan". Tiga hal ini dilakukan dengan cita-cita yang sama yaitu menempatkan semua masjid yang ada di Indonesia pada fungsi optimalnya sesuai dengan kapasitas yang dimilikinya. Upaya pembinaan dilakukan dengan serangkaian kegiatan peningkatan kualitas SDM masjid; upaya pemberdayaan dilakukan dengan menyediakan fasilitas dengan basis teknologi informasi untuk menjadi jembatan komunikasi antara masjid, pemerintah dan masyarakat serta memberikan bantuan pembangunan fisik masjid atau rehabilitasi sesuai ketentuan



yang berlaku; dan upaya pengendalian dilakukan dengan menyusun dan menetapkan serangkaian regulasi terkait dengan aktivitas kemasjidan.

Ketiga, diketahui bahwa kategori masjid di Indonesia itu ada yang masjid pemerintah artinya sebagian besar dana pembangunan dan atau pengelolaannya berasal dari APBN/APBD di kategori lain ada masjid yang seluruh dana pembangunan dan pengelolaannya adalah berasal dari swadaya masyarakat.

Keempat, Masyarakat (*insight*) menyatakan persetujuannya bahwa masjid adalah sebuah institusi yang di dalamnya terkandung dan terjaga nilai-nilai positif, masjid merupakan modal sosial (*social-capital*) yang dimiliki oleh masyarakat untuk membangun anggotanya menjadi sebuah komunitas yang beradab (*civil-society*) dan berdaya (mandiri). Dengan latar belakang tersebut, masyarakat beserta elemennya berupa organisasi masyarakat, lembaga sosial keagamaan, lembaga sosial kemasyarakatan juga melakukan upaya-upaya yang bertema sama, pemberdayaan masjid. Hal ini dilakukan dengan motif bahwa bantuan dari pemerintah terbatas sementara kebutuhan masyarakat akan berfungsinya masjid pada fungsinya yang optimal memerlukan penanganan segera. Masyarakat saat ini memerlukan masjid untuk menjadi "solusi" atas berbagai masalah kemasyarakatan.

Kelima, fenomena yang muncul adalah masjid berdaya karena takmirnya. Bukan karena peran pemberdayaan yang telah dilakukan pemerintah. Opini ini muncul karena fakta masjid-masjid yang menjadi contoh berfungsinya masjid secara optimal adalah bukan berasal dari bantuan dan pembinaan pemerintah melainkan kerja serius dari takmirnya, walaupun takmir di masjid-masjid ini juga beberapa kali mengikuti kegiatan pembinaan dari pemerintah tapi poinnya bukan



itu, bahwa harus ada pengkategorisasian kebutuhan masjid. Artinya bahwa ada masjid sebagai organisasi yang sudah berdaya, mandiri, mampu memenuhi kebutuhannya sendiri bahkan memberikan manfaat ke masyarakat dan ada masjid yang belum berada dalam posisi itu.

Kondisi Pelaksanaan Program pemberdayaan masjid di Indonesiamenggambarkan kondisi upaya pemberdayaan yang dilakukan oleh Kemenag selama ini berdasarkan hasil pengumpulan data di lapangan.

1. Masjid di Indonesia berdasarkan PMA Nomor 802 Tahun 2014 dibagi menjadi 8 tipologi: Masjid Negara, Masjid Nasional, Masjid Raya, Masjid Agung, Masjid Besar, Masjid Jami, Masjid Bersejarah, Masjid di Tempat Publik.
2. Terdapat usaha-usaha melakukan pemberdayaan terhadap masjid-masjid yang ada. Pelaku usaha dibagi menjadi dua kategori, usaha pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah (Kemenag) dan usaha pemberdayaan yang dilakukan oleh masyarakat secara individu maupun berkelompok.
3. Jenis program sebagaimana dijelaskan pada gambar 5.12 antara yang dilakukan oleh pemerintah dengan yang dilakukan oleh masyarakat mempunyai banyak kemiripan.
4. Program-program pemberdayaan hanya fokus pada *harakah* (gerakan) dilakukan secara tradisional, tidak terstruktur dan tidak terkoordinasi, namun *tansyik harakah* nya (koordinasi gerak) tidak terwujud.



5.3 Pembahasan

5.3.1 Analisis Terhadap Kerangka Pembangunan Lembaga dalam Pemberdayaan Masjid di Indonesia

Unsur dan kaitan merupakan ciri-ciri yang khusus ada pada konsep lembaga. Jika hanya menjelaskan unsur tanpa kaitan, dalam organisasi juga memiliki ciri-ciri tersebut, organisasi memiliki unsur-unsur yang sama dengan lembaga, ada kepemimpinan disana, ada doktrin, ada program sebagai manifestasi doktrin dan terdapat pula struktur internal. Namun yang membuat pembahasan tentang konsep lembaga menjadi lebih luas dari konsep tentang organisasi adalah bahwa lembaga memiliki kaitan-kaitan yang tidak dimiliki oleh organisasi.

Dengan mengacu pada konsep Victor Nee (1998) dalam Sila pengembangan kelembagaan adalah upaya untuk menyelaraskan antara kelembagaan-kelembagaan tradisional yang bersifat mengikat secara informal dengan aturan-aturan formal yang bersifat memaksa melalui peraturan perundang-undangan dan adanya hirarki serta struktur kerja.

5.3.1.1 Analisis Kerangka Unsur

Kelembagaan umumnya banyak dibahas dalam sosiologi, antropologi, hukum dan politik, organisasi dan manajemen, psikologi maupun ilmu lingkungan yang kemudian berkembang ke dalam ilmu ekonomi karena kini mulai banyak ahli ekonomi yang berpendapat bahwa kegagalan pembangunan ekonomi umumnya karena kegagalan kelembagaan. Dalam bidang sosiologi dan antropologi kelembagaan banyak ditekankan pada norma, tingkah laku dan adat istiadat. Dalam bidang ilmu politik, kelembagaan banyak ditekankan pada aturan



main (*the rules*) dan kegiatan kolektif (*collective action*) untuk kepentingan bersama atau kepentingan umum (*public*). Ilmu psikologi melihat kelembagaan dari sudut tingkah laku manusia (*behaviour*). Ilmu hukum menegaskan pentingnya kelembagaan dari sudut hukum, aturan dan penegakan hukum serta instrumen dan proses litigasinya. Pendekatan ilmu biologi, ekologi atau lingkungan melihat institusi dari sudut analisis sistem lingkungan (*ecosystem*) atau sistem produksi dengan menekankan struktur dan fungsi sistem produksi atau sistem lingkungan kemudian dapat dianalisis keluaran serta kinerja dari sistem tersebut dalam beberapa karakteristik atau kinerja (*system performance* atau *system properties*) seperti produktivitas, stabilitas, sustainabilitas, pesebaran dan kemerataannya (Sirait, 2012).

Ilmu ekonomi yang berkembang dalam cabang barunya ilmu ekonomi institusi baru (*neo institutionalism*, 1990) melihat kelembagaan dari sudut biaya transaksi (*transaction cost*) dan tindakan kolektif (*collective action*). Ilmu ekonomi institusi baru ini sering pula disebut sebagai ilmu ekonomi biaya transaksi (*transaction cost economics*) Williamson, 1995 dalam Sirait, 2012. Sedangkan yang lain menyebutkannya sebagai paradigma informasi yang tidak sempurna (*imperfect information paradigm*) Stiglitz, 1986 dalam Sirait, 2012.

Analisis dan pengembangan kelembagaan memerlukan dukungan pendekatan analisis dari bidang tingkah laku organisasi, psikologi, sosiologi, antropologi, hukum, administrasi dan ekonomi. Perpaduan dari berbagai pendekatan ini dapat menghasilkan analisis kelembagaan yang komprehensif.

Sebagian pakar spesialis kelembagaan hanya memusatkan perhatian pada kode etik, aturan main, sedangkan sebagian lagi hanya melihat pada organisasi dengan struktur, fungsi dan manajemennya. Kebanyakan analisis kelembagaan



saat ini memadukan organisasi dan aturan main. Analisis mungkin akan menjadi lebih kompleks tetapi bisa dicari hal-hal pragmatis yang bisa diterjemahkan ke dalam strategi pengembangan. Logika analisis institusi bisa dipakai untuk menjelaskan kegagalan pemerintah dalam negara atau kegagalan pasar atau kegagalan berbagai model pembangunan.

Pendekatan pembangunan kelembagaan sebenarnya sudah lama dibicarakan terutama dari sudut pandangan antropologi, sosiologi dan politik.

Pendekatan analisis kelembagaan juga dipakai dalam ilmu tentang tingkah laku organisasi. Bersamaan dengan berkembangnya penelitian-penelitian dalam bidang ilmu ini dan adanya temuan dari kegagalan berbagai model pembangunan yang direkomendasikan oleh Bank Dunia sampai dengan akhir tahun 1990-an para donor, termasuk bank dunia pun melakukan reorientasi kebijakan mereka dalam memberikan dukungan pembangunan baik dalam bentuk pinjaman (*loan*) ataupun bantuan (*grant*) (Piccioto, 1998 dalam Sirait, 2012).

Berbicara tentang kelembagaan atau institusi, umumnya pandangan orang lebih diarahkan kepada organisasi, wadah atau pranata. Padahal organisasi hanyalah wadahnya saja sementara pengertian lembaga juga mencakup aturan main, etika, kode etik, sikap dan tingkah laku seseorang atau suatu organisasi atau suatu sistem. Kelembagaan (institusi) bisa berkembang baik jika ada infrastruktur kelembagaan (*institutional infrastructure*), ada penataan kelembagaan (*institutional arrangement*) dan mekanisme kelembagaan (*institutional mechanism*). Perpaduan antara berbagai unsur dan pendekatan bisa menghasilkan analisis kelembagaan (*institutional analysis*) yang memadai.



A. Analisis Unsur Kepemimpinan

Unsur paling penting dalam kelembagaan adalah kepemimpinan.

Bimbingan memerlukan kepemimpinan, dalam hal ini khususnya berlaku di mana persoalannya, bukanlah untuk mempertahankan *status quo* tetapi lebih banyak untuk mencapai perubahan-perubahan perilaku di dalam suatu organisasi dan dalam suatu lingkungan yang mungkin akan memasang rintangan-rintangan terhadap perubahan-perubahan yang diinginkan.

Suatu organisasi tanpa kepemimpinan mungkin akan menjadi tak terkendali dan terkecuali bila kepemimpinan adalah kompeten secara teknis dan secara politis, baik dalam kewajiban-kewajiban intern maupun eksteralnya, dan telah mengikatnya ke inovasi, maka usaha tersebut mungkin berada dalam bahaya – walaupun sebenarnya kesempatan-kesempatan yang ada menguntungkan bagi dirinya

Biasanya kepemimpinan dalam organisasi yang kompleks adalah suatu proses kolektif dalam mana berbagai peran seperti politik eksternal, manajemen internal, program pengembangan dibagi di antara anggota-anggota dari suatu kelompok kepemimpinan.

Gaya-gaya kepemimpinan alternatif mungkin akan secara berarti mempengaruhi bekerjanya suatu organisasi baru yang telah disusun kembali yang telah mengikatnya pada inovasi. Kepemimpinan bisa bersifat individual, bisa juga bersifat kolektif atau kepemimpinan kelompok (Esman, 1970:32).



B. Analisis Unsur Doktrin

Doktrin adalah satu dari lima unsur dalam kelembagaan yang sulit dipahami. Doktrin adalah pengungkapan dari apa yang diwakili oleh organisasi tersebut, apa yang diharapkan untuk dicapai dan gaya-gaya tindakan yang akan digunakannya. Pengungkapan-pengungkapan doktrin yang jelas, konsisten, meyakinkan dan yang sering diulangi dapat mengembangkan konsensus pada tujuan-tujuan bersama di antara anggota-anggota suatu organisasi, menetapkan premis-premis bagi komunikasi efektif, membangun suatu perasaan tujuan kolektif yang kuat dengan kepaduan yang karenanya menambah kepuasan anggota dan manfaat (daya-guna) dari organisasi tersebut dalam menghadapi lingkungan eksternalnya.

Doktrin juga bertindak terhadap lingkungan eksternal dengan memproyeksi suatu citra dari organisasi tersebut, nilai-nilai yang diwakilinya dan jasa-jasa atau manfaat yang dapat diharapkan akan disampaikan ke berbagai kaitan atau kliennya. Doktrin bukanlah suatu konsep tunggal tetapi lebih banyak merupakan sekelompok tema yang diproyeksi oleh kepemimpinan ke *audience* internal dan eksternalnya untuk memperoleh dan mempertahankan dukungan bagi organisasi tersebut dan maksud-maksudnya.

Dalam doktrin ada suatu tingkat fleksibilitas. Bagi klien-klien yang berbeda maka tema-tema dapat diberikan tekanan yang berbeda dan mereka dapat dimodifikasi pada saat-saat dimana organisasi tersebut menghadapi persoalan-persoalan baru dan belajar dari pengalaman. Dengan demikian maka doktrin memberi motivasi kepada anggota organisasi, menetapkan harapan-harapan tentang bekerjanya organisasi, menyediakan standar bagi pengambilan



keputusan dan penilaian hasil-hasil dan membantu untuk mempersiapkan dasarnya dan untuk merasionalisasi pergeseran-pergeseran dalam penekanan, kegiatan-kegiatan dan keluaran-keluaran organisasi.

Jadi, perluasan, pengungkapan dan manipulasi dari doktrin adalah tanggungjawab yang penting dari mereka yang membina kegiatan-kegiatan PL.

Hal ini adalah suatu tahap dari manajemen kelembagaan dimana waktu, pemikiran dan usaha harus ditanam namun hal tersebut sering diabaikan.

Kelalaian untuk menangani doktrin berarti bahwa organisasi tidak akan mempunyai kredibilitas dan mungkin akan terbawa secara oportunitas ke arah kegiatan-kegiatan yang mudah, karena pengertian tentang tujuannya tidak jelas.

Dengan demikian kepemimpinan akan gagal untuk menggunakan kekuatan dari gagasan-gagasan dan lambang-lambang untuk membina organisasi tersebut dalam pembangunan internalnya dan dalam interaksi dengan lingkungan eksternalnya.

C. Analisis Unsur Program

Program organisasi adalah seperangkat kegiatan-kegiatan yang dijalankan. Penterjemahan doktrin ke dalam tindakan. Hal ini menyangkut sekumpulan pilihan tentang bagaimana organisasi tersebut akan menerapkan sumber-sumberdayanya yang telah tersedia dan produk dan jasa-jasa apa yang akan disediakan. Melalui program-program tindakannya maka inovasi-inovasi teknologi dan sosial yang diwakili lembaga akan diubah menjadi produk-produk atau jasa-jasa spesifik.

Program-program tindakan cenderung dirumuskan sebagai tantangan terhadap mandat-mandat legal, tuntutan-tuntutan lingkungan, kesempatan-



kesempatan, atau prioritas-prioritas tersebut membantu inovasi-inovasi dengan mana kepemimpinan telah mengikat dirinya. Tetapi, program-program tidak dirumuskan dalam kekosongan. Mereka harus dirancang dan dikelola sedemikian rupa sehingga akan membangun dukungan bagi organisasi tersebut di antara calon "masyarakat" dan memindahkan oposisi. Dilemanya adalah bahwa beberapa program inovatif cenderung untuk menggerakkan oposisi di antara kelompok-kelompok penting dalam masyarakat yang hal tersebut kurang mendukung bagi inovasi.

Program-program yang efektif oleh klien-klien harus dipandang akan memberikan lebih banyak manfaat daripada ketidakpuasan agar dapat menarik dukungan mereka. Karenanya, mereka yang menyiapkan program-program organisasi harus dengan seksama menilai tentang apa yang bersedia diterima oleh calon-calon masyarakatnya dan membangun suatu "program mix" yang menggabungkan inovasi-inovasi dengan tanggapan-tanggapan terhadap kebutuhan yang dirasakan dan menanam beberapa dari energi organisasi dalam mempersiapkan lingkungan bagi inovasi-inovasi tambahan di masa depan, dan menyesuaikan keluaran-keluaran program ke umpan balik, ke apa yang telah dipelajari dari tanggapan klien-klien. Karenanya, pembuatan program, khususnya bagi suatu organisasi yang inovatif, adalah suatu proses yang dinamis; ia tidak dapat ditetapkan sekali saja dan untuk selamanya.

Namun, keputusan-keputusan awal tentang program-program atau keluaran-keluaran organisasi adalah kritis, karena mereka membantu untuk menetapkan jenis-jenis sumber-sumberdaya apa yang akan dikumpulkan organisasi dalam bentuk staf, fasilitas, peralatan dan informasi. Sebaliknya, mereka ini yang akan mengadakan perlawanan kepada pergeseran-pergeseran



yang cepat dalam program, karena sumber-sumberdaya tersebut hanya dapat diarahkan ke kegiatan-kegiatan operasi yang baru secara sebagian dan berangsur-angsur. Pengembangan program harus konsisten dengan sumber-sumberdaya yang tersedia bagi organisasi tersebut pada tiap saat, atau ia tak akan mampu menyediakan jasa-jasa. Pada saat yang sama, penyampaian yang efektif dari jasa-jasa membantu organisasi tersebut untuk memperoleh dukungan dalam lingkungannya dan karenanya untuk menuntut dan mengerahkan sumber-sumberdaya tambahan yang selanjutnya menyediakan apa yang diperlukan (*wherewithal*) bagi jasa-jasa yang lebih baik dan yang lebih diperluas lagi di masa depan.

Secara garis besar, rencana strategis Kementerian Agama berisi kondisi umum kehidupan keagamaan di Indonesia; potensi dan permasalahan; visi, misi, tujuan dan sasaran strategis Kementerian Agama; arah kebijakan dan strategi nasional dan Kementerian Agama; serta target kinerja dan kerangka pendanaan.

Secara formal, dokumen renstra memang sudah tersedia namun mengapa strategi yang telah ditetapkan dalam renstra tersebut belum mampu menjawab banyak permasalahan di masyarakat.

Surat Menpan RB Nomor B.602/M.AA.05/2017 tanggal 16 Februari 2017 perihal Hasil Evaluasi atas Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2016 Kementerian Agama dipilih peneliti untuk menjadi dasar indikasi bahwa terdapat sejumlah masalah yang menyebabkan Renstra Kemenag belum menjadi "solusi" atas kebutuhan masyarakat. Surat dimaksud menyebutkan kelemahan dari program kerja Kementerian Agama antara lain: (1) dokumen renstra Kementerian Agama adalah dokumen yang belum selesai; (2) sistem Informasi Performa Kementerian Agama (SIPKA) belum membandingkan realisasi dengan target



triwulan dan realisasi kinerja anggaran; (3) dokumen perjanjian kinerja pejabat eselon I, II, III dan IV di lingkungan kementerian agama belum selaras, belum terlihat penjabaran kinerja secara berjenjang; (4) laporan kinerja Kementerian Agama memang sudah menyajikan informasi kinerja yang cukup baik, namun analisis tidak tercapainya target belum memadai, belum menyajikan analisis dan perbandingan data kinerja.

Berdasarkan pengamatan peneliti pada saat menjadi anggota Tim Penyusunan Renstra 2015-2019, ada beberapa masalah dalam proses penyusunan renstra yang menurut Hasil penelitian George S. Steiner (1981:31) dikemukakan dapat menjadi sebab tidak tercapainya tujuan organisasi antara lain: (1) Anggaran manajemen puncak bahwa fungsi perencanaan dapat didelegasikan kepada seorang perencana, sehingga penyusunan renstra diserahkan kepada pegawai di bagian perencanaan penyusunan program dan anggaran; (2) Ada top manajer yang menduduki jabatannya saat ini karena penghargaan organisasi terhadap kecakapannya dalam menyelesaikan masalah-masalah teknis/sehari-hari di unit kerja lamanya, sehingga saat menjadi top manajer tetap menjalankan pola lama yang dianggap benar. Di lain sisi ada pula top manajer yang fokus pada perencanaan jangka panjang dan gagal melakukan transformasi rencana tersebut ke dalam rencana jangka pendek pada manajer level menengah dan manajer teknis (tidak ada proses *transfer knowledge*); (3) Kemenag terutama Ditjen Bimas Islam gagal membuat sasaran dan indikator yang konkret, sebagai contoh: pada program bimbingan masyarakat Islam, sasaran program dinyatakan sebagai berikut: Persentase lembaga zakat, wakaf yang difasilitasi dalam memenuhi standar minimal lembaga keagamaan; Persentase KUA yang memenuhi standar pelayanan; Jumlah penyuluh agama



yang difasilitasi dalam pembinaan dan pengembangan. (Lampiran Renstra Kemenag 2015-2019). Hingga tahun 2016, LAKIP kementerian Agama masih mendapat catatan kurang baik dari Kemenpan RB yaitu bahwa sasaran program Kementerian Agama belum didukung oleh indikator yang *measurable*; (4) Berkenaan dengan variabel waktu, berikut adalah timeline perencanaan yang dilakukan selama ini di Ditjen Bimas Islam mengikuti Buku Pedoman Proses Perencanaan, Penganggaran dan Pelaksanaan APBN (Bappenas, 2010).

Waktu yang sangat rigid dan tidak diimbangi dengan pembagian tugas yang konsisten (hanya dikerjakan oleh satu orang pegawai yang "dipercaya") serta tidak didukung oleh data yang valid menyebabkan proses penyusunan baik Renstra dan RKA Tahunan berjalan terburu-buru; (5) Proses kelima menyebabkan sasaran yang menjadi outcome program dan kegiatan yang ditetapkan menjadi output sasaran menjadi "copy-paste" tahun-tahun sebelumnya; (6) Pelibatan stakeholder adalah hal utama dalam penyusunan Renstra (Bryson, 2010) namun, keterlibatan disini masih berupa formalitas. Bentuk pelibatan stakeholder berupa rapat, seminar, konsinyering; (7) Jika prosedur perencanaan menjadi sangat formal, maka ada kecenderungan bahwa prosesnya menjadi rutin, sekedar memenuhi prosedur saja. Tekanan beralih dari usaha untuk mengembangkan rencana yang imajinatif ke pengisian angka-angka dalam formulir yang disediakan. Inilah rutin yang mematikan kreativitas (Steiner, 1981).

Berdasarkan analisis di atas, peneliti mengajukan usul strategi pelaksanaan program pemberdayaan masjid berdasarkan 4 tahap pelaksanaan renstra yang disusun sebagai berikut:

Tabel 5.18 *Grand Design* Pemberdayaan Masjid di Indonesia (20 Tahun)



Tahap	Periode Tahun	Tema Strategi	Aksi/Indikator
I	2020 – 2024	Penguatan Data dan Pembangunan Sistem Input	Penetapan PJ dan PIC inputing data kemasjid; Tersedia data kemasjid dengan rangka data sesuai dengan standar pembinaan manajemen masjid; Melaksanakan survey nasional potensi masjid yang menghasilkan data, DIM, dan rekomendasi kebijakan kemasjid; Finalisasi SIMAS, AMM, dan Aplikasi Masjid berbasis android; Moratorium bantuan masjid kecuali bencana; pembangunan DUMAS tentang kemasjid.
II	2025 – 2029	Penguatan Regulasi dan Infrastruktur	Evaluasi regulasi di bidang kemasjid; Harmonisasi peraturan perundangan di bidang kemasjid; Penetapan regulasi berdasarkan DIM pada Tahap I sekaligus uji petik, sosialisasi dan test-case; Penyaluran bantuan pembangunan/rehab masjid pada kategori Tahap I dengan tipologi paling rendah.
III	2030 – 2034	Implementasi dan Monitoring Evaluasi	Pelaksanaan regulasi Tahap II, monitoring, evaluasi; Pembaruan data pada survey Tahap I; Penyelesaian pengaduan-pengaduan masyarakat pada tahap I dan II; Penyaluran bantuan operasional dan pelaksanaan pemberian insentif bagi SDM masjid; Integrasi program kemasjid.
IV	2035 – 2039	Lepas Landas	Kaderisasi PJ dan PIC; Maintenance dan Upgrading sistem TI; Optimalisasi dumas; Pembangunan jaringan pemberdayaan masjid dengan K/L lain, pihak ketiga dan kerjasama luar negeri. Pada tahap ini diharapkan sudah tidak ada lagi masjid yang berada pada tipe D kecuali masjid yang baru dibangun, sehingga bantuan akan fokus hanya meningkatkan kualitas masjid baru.

Sumber: Olahan Peneliti, 2018

D. Analisis Unsur Sumber Daya

Besarnya dan mutu dari sumber-sumberdaya yang tersedia bagi kepemimpinan adalah determinan-determinan yang penting dari efektifnya suatu organisasi. Sumber-sumberdaya dapat dipandang sebagai masukan-masukan yang oleh organisasi diubah menjadi produk-produk atau jasa-jasa yang digunakan untuk menambah kemampuannya-kemampuannya sendiri.

Sumber-sumberdaya dapat diklasifikasi sebagai wewenang legal dan politik, kepegawaian, dana-dana, peralatan, fasilitas, dan informasi. Persoalan yang dihadapi pembangun lembaga adalah pengerahan, yaitu untuk menarik sumber-sumberdaya tersebut ke organisasi dan untuk melancarkan program-program tindakan ini yang konsisten dengan kemampuan-kemampuan dari sumber-sumberdaya tersebut pada tiap saat. Program-program tindakan ini hendaknya menghasilkan manfaat-manfaat dan kepuasan-kepuasan bagi perorangan dan kelompok-kelompok dalam masyarakat yang mempertahankan



dan menaikkan pencapaian yang terus menerus oleh organisasi ke sumber-sumberdaya tersebut.

Karena langka dan karena mempunyai pemakaian-pemakaian alternatif, sumber-sumberdaya hanya akan tersedia bagi organisasi dalam kurun waktu dengan suatu pengorbanan. Umumnya, pengorbanan adalah kemampuan dari organisasi untuk menghasilkan jasa-jasa yang bernilai bagi masyarakat yang mengendalikan atau mempengaruhi aliran sumber-sumberdaya. Karenanya organisasi harus berjuang dalam dunia ini, walaupun ia mungkin dalam tahap yang dini dalam hidupnya berkepentingan dengan pencapaian ke sumber-sumberdaya dikarenakan harapan-harapan di masa depan lebih diperhitungkan daripada persyaratan bagi hasil kerja yang langsung. Jadi, baginya masih tersedia waktu untuk membuktikan dirinya sendiri sebelum hasilnya dinilai dalam pengertian pencapaian ke sumber-sumberdaya di masa depan.

Sumber-sumberdaya tidaklah lamban sifatnya. Mereka harus dikembangkan, digabung dan disebarakan sebelum dapat menghasilkan keluaran-keluaran yang berguna. Mungkin sumberdaya yang paling penting bagi organisasi adalah staf/pegawainya/SDM nya. Pengembangan SDM adalah fungsi yang terus menerus dari para pembangun lembaga, karena SDM dengan keterampilan-keterampilan, pengetahuan dan komitmen-komitmen yang diprogram bagi hasil kerja yang efektif yang diperlukan dalam suatu organisasi yang inovatif jarang tersedia dalam pasar tenaga kerja. Pengembangan dari keterampilan-keterampilan yang tepat mungkin akan memerlukan penanaman jangka panjang selama mana SDM yang kurang terampil hanya dapat bekerja pada tingkat yang rendah atau dengan jangkauan kegiatan yang terbatas kendati harapan-harapan yang tinggi dari beberapa masyarakat yang penting. Organisasi



tersebut harus bersedia mengorbankan keluaran sekarang karena ia telah mengadakan penanaman dalam latihan yang lebih maju dari pegawainya. Lagipula dalam banyak masyarakat kemampuan untuk berfungsi secara efektif dalam organisasi-organisasi formal sangat dibatasi oleh suatu individualisme yang merembes serta tidak adanya kepercayaan antar-pribadi, yang hanya dapat dikompensasi dengan latihan intensif dan pencarian pola-pola yang efektif dari hubungan-hubungan antar pribadi yang akan merupakan inovasi dalam masyarakat tersebut.

Pengembangan dan pemahaman dari suatu komitmen nilai dari dalam diri pegawai adalah suatu fungsi yang terus menerus dari kepemimpinan melalui penyebaran doktrin. Komitmen para SDM pada nilai-nilai inovatif dari organisasi tersebut harus didukung oleh bahan, status, dan imbalan psikis lainnya bagi anggota-anggota SDM yang memperkuat komitmen-komitmen nilai mereka dan karenanya mempertinggi daya guna organisasi. Komitmen-komitmen ini dapat ditandakan sebagai masukan-sertaan (*within inputs*) dari organisasi tersebut.

Demikian pula informasi. Informasi merupakan sumberdaya. Informasi tentang lingkungan eksternalnya dan tentang teknologi-teknologi baru harus dikumpulkan, dianalisis, diproses, disimpan, diambil kembali dan disebarakan bila perlu, karena organisasi yang bekerja dalam kekosongan informasi tidak dapat membuat keputusan-keputusan rasional. Organisasi juga perlu secara terus menerus mengamati lingkungan eksternalnya bagi pertanda perubahan-perubahan yang mewakili bahaya-bahaya yang potensial atau kesempatan-kesempatan yang baru terhadap mana ia dapat menyesuaikan program-programnya sebelum dikonfrontir dengan krisis-krisis. Jadi kepemimpinan harus menanam tenaga dalam menetapkan suatu sistem informasi dan



mempertahankan sumber-sumberdaya informasinya pada suatu tingkat efisiensi yang tinggi.

Walaupun bukan satu-satunya sumberdaya yang diperlukan dalam organisasi, namun dana-dana sangat diperlukan untuk membiayai fasilitas dan peralatan maupun operasi-operasi yang sedang berlangsung. Sumber-sumber apapun yang menyediakan dana – penjualan produk-produk, anggaran-anggaran baik tingkat nasional maupun tingkat daerah, sumbangan-sumbangan sukarela, atau bantuan luar negeri – kepemimpinan harus bekerja untuk memenuhi harapan-harapan dan melayani permintaan-permintaan yang menjamin aliran dana yang dapat diandalkan dan harus melakukan demikian tanpa mengorbankan tujuan-tujuan inovatif yang kritis dari organisasi tersebut. Salah satu pengujian penting tentang keberhasilan bantuan teknis dan kedalaman dari pembangunan lembaga adalah kemampuan dari organisasi yang inovatif untuk menarik dan meneruskan pengerahan dana-dana dari sumber-sumber nasional bila bantuan teknis ditarik kembali.

Peluang kerjasama pemerintah dengan swasta terjadi pada dimensi imarah, dewan kemakmuran masjid berkesempatan untuk menghidupkan fungsi masjid dalam hal pemanfaatan untuk kebutuhan sosial masyarakatan seperti pembangunan fasilitas pendidikan, fasilitas ekonomi, perdagangan, fasilitas kesehatan dan fasilitas sosial lainnya sepanjang tidak dilarang secara syariah.

E. Analisis Unsur Struktur Internal

Tiap organisasi termasuk organisasi yang sedang menjadi lembaga, harus mencapai kompetensi teknis dalam semua komponennya dan kepaduan yang efektif di antara komponen-komponen (kepemimpinan, doktrin, program,



sumberdaya dan struktur internal) tersebut. Kebutuhan untuk menjamin keterpaduan demikian dimasukkan dalam suatu kelompok variabel-variabel yang disebut struktur internal.

Struktur internal mencangkup pola-pola wewenang formal dan informal, pembagian kerja diantara komponen-komponen, saluran-saluran komunikasi di antara mereka, dan metode-metode penengahan dan pemecahan dari perselisihan-perselisihan yang pasti akan timbul mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan, prioritas-prioritas, alokasi-alokasi sumberdaya dan bahkan mengenai kepribadian-kepribadian dalam tiap struktur sosial yang kompleks.

Bagi pembangunan lembaga, organisasi adalah sumberdaya yang paling berharga, karena ia adalah wahana melalui mana pembangun lembaga itu memperluas pengaruh inovatifnya ke dalam masyarakat. Pembentukan struktur intern mungkin akan memerlukan taktik-taktik yang berbeda dalam organisasi-organisasi yang baru dan yang disusun kembali. Banyak dari pengetahuan dalam teori organisasi modern dan praktek-praktek administratif manajemen yang memusatkan diri pada persoalan-persoalan internal dari usaha tersebut dapat diterapkan pada keadaan-keadaan yang ditemui para pembangun lembaga dalam pengembangan dan penahanan struktur-struktur intern yang dapat melangsungkan hidupnya.

Hambatan pada struktur internal Kemenag dalam program kemasjidan berdasarkan hasil peneitian berada pada panduan pelaksanaan pekerjaan yang belum menggambarkan kinerja Subdit secara keseluruhan. Dokumen anjab disusun terlalu normatif dan pada pelaksanaannya tidak secara konsisten menjadi ukuran output kinerja dari pejabat yang bersangkutan.



Demikian halnya yang terjadi pada dokumen prosedur kerja dari para pelaksana (JFU) terdapat keketidaksesuaian antara nomenklatur jabatan dengan pekerjaan yang sehari-hari dilaksanakan oleh staf yang bersangkutan, orang bekerja hanya berdasarkan daftar pekerjaan yang ada di RKA-KL. Target kinerja bukanlah dokumen output yang dicantumkan dalam anjab melainkan terlaksananya seluruh kegiatan yang ada di RKA-KL pada tahun berjalan.

Hambatan pelaksanaan program-program kemasjidan juga berada pada struktur internal vertikal Kemenag. Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, urusan agama adalah urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang tidak didesentralisasikan ke daerah. Pelaksanaan urusan agama di daerah berada pada kantor-kantor Kemenag di tingkat provinsi (Kanwil), tingkat Kab/Kota (Kankemenag) dan pelaksana tingkat Kecamatan (KUA). Dalam melaksanakan urusannya, hubungan Kemenag dengan pemerintah daerah adalah hubungan koordinasi semenra hubungan instruksional berada pada instruksi pemerintah pusat.

Mengaitkan dengan struktur internal pada pelaksanaan sebuah program kementerian, struktur pelaksana daerah memegang peranan penting bagi suksesnya implementasi program. Berdasarkan PMA 13 Tahun 2014 tentang Struktur Instansi Vertikal Kementerian Agama, pelaksana fungsi-fungsi kemasjidan di daerah dilaksanakan pada tingkat provinsi oleh Bidang Urais Binsyar, pada tingkat Kab. Kota dilaksanakan oleh Seksi Urais Binsyar dan pada tingkat kecamatan oleh pelaksana urusan Bimas Islam di KUA. Namun pembagian ini tidak berlaku bagi seluruh provinsi, Kab/Kota dan kecamatan di Indonesia.

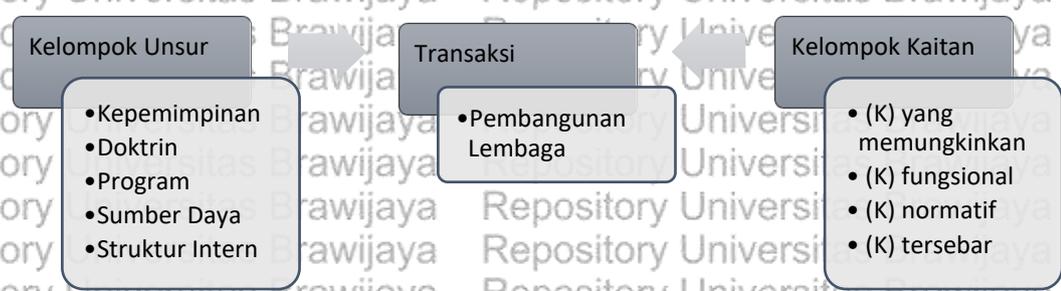


Pada beberapa provinsi, Kab/Kota dan kecamatan dengan jumlah penduduk muslim dan jumlah masjid yang sedikit, struktur Urais Binsyar digabung dengan urusan Bimas Islam yang lain seperti penerangan agama, pemberdayaan KUA, Halal, dan Zakat Wakaf. Hal demikian yang membuat pelaksanaan program-program kemasjidan di daerah belum menjadi prioritas program. Bahkan ada beberapa provinsi seperti NTB, NTT, Papua dan Papua Barat, pelaksanaan bidang kemasjidan tidak hanya melebur pada bidang Bimas Islam saja tapi juga bidang Penyelenggaraan Haji. Dengan telaahan ini mustahil untuk "menitipkan" target yang seragam bagi pencapaian program-program kebimasislamatan tidak hanya program kemasjidan.

5.3.1.2 Analisis Kerangka Kaitan

Beberapa pemimpin lebih tertarik dan lebih efektif dalam manajemen intern organisasi-organisasinya daripada dalam membina hubungan-hubungan eksternalnya. Namun, kepemimpinan lembaga yang efektif memerlukan perhatian yang sekaligus untuk membangun organisasi tersebut dan untuk mengelola hubungan-hubungan lingkungannya. Tiap organisasi ikut serta dalam jaringan interaksi dengan organisasi-organisasi yang lainnya, sekurang-kurangnya untuk mempertukarkan barang-barang dan jasa-jasa. Terlepas dari transaksi-transaksi yang bersifat bisnis ini, organisasi yang inovatif mempersoalkan dirinya untuk memperoleh dukungan dan mengatasi perlawanan dan untuk menghasilkan perubahan-perubahan dalam organisasi-organisasi lainnya dengan mana ia mengadakan interaksi. Jaringan hubungan-hubungan inter-organisatoris ini dinyatakan sebagai kaitan.

Kaitan dan hubungan eksternal adalah dua konsep yang berbeda. Dalam pembahasan tentang organisasi, hubungan eksternal menggambarkan relasi antara organisasi dengan lingkungan eksternalnya. Lingkungan eksternal dalam organisasi dimungkinkan memberi pengaruh terhadap organisasi namun organisasi memiliki pilihan untuk menerima ataupun menolak pilihan tersebut. Sedangkan dalam pembahasan tentang kelembagaan, kaitan dipahami sebagai lingkungan lembaga itu sendiri. Masjid ternyata bukan entitas tunggal, ada kaitan-kaitan yang membangun dan mengikat kelembagaan masjid. Kaitan dalam pembangunan kelembagaan tidak dapat disamakan dengan lingkungan eksternal, karena kaitan itu sendiri adalah bagian dari kelembagaan, kaitan adalah komponen dari lembaga. Seperti digambarkan dalam konsep pembangunan kelembagaan berikut, bahwa unsur dan kaitan dalam lembaga merupakan satu kesatuan atau bangunan dari konsep kelembagaan itu sendiri.



Gambar 5.13 Konsep Pembangunan Lembaga (Esman, 1986:24)

Pembahasan tentang pembangunan lembaga tidak cukup hanya mendeskripsikan unsur-unsur yang membangun lembaga tanpa menyebutkan bagaimana unsur-unsur tersebut saling terkait. Kaitan adalah sebuah unsur dalam konsep pembangunan lembaga dari Esman (1970) yang dipahami sebagai kesalingtergantungan (*interdependency*) yang ada di antara suatu lembaga dan bagian-bagian yang relevan lainnya.



Organisasi yang dilembagakan tidak berada dalam isolasi; ia harus menetapkan dan memelihara suatu jaringan dari kelengkapan-kelengkapan dalam lingkungannya untuk tetap hidup dan berfungsi. Di pihak lain, lingkungan tersebut tidak dipandang sebagai suatu massa yang umum, tetapi lebih sebagai seperangkat struktur tersendiri dengan mana lembaga yang bersangkutan harus bergaul.

Lembaga harus memelihara suatu jaringan hubungan-hubungan pertukaran dengan sejumlah organisasi yang terbatas dan melibatkan diri dalam transaksi-transaksi (gerakan) dengan maksud untuk memperoleh dukungan, mengatasi perlawanan, pertukaran sumber-sumberdaya, penataan lingkungan tersebut, dan memindahkan norma-norma dan nilai-nilai.

Strategi-strategi dan taktik-taktik dengan mana kepemimpinan lembaga berusaha untuk memanipulasi atau menyesuaikan diri dengan hubungan-hubungan antar kaitan-kaitan yang dibedakan menjadi 4 jenis kaitan sebagai berikut:

A. Analisis Kaitan yang Memungkinkan (enabled)

Kaitan yang memungkinkan berdasarkan keterangan para informan dinyatakan sebagai pihak-pihak baik individu maupun kelompok sosial yang mengendalikan alokasi (asset maupun kewenangan) yang diperlukan untuk berfungsinya kelembagaan masjid. Kaitan yang memungkinkan ini menyediakan wewenang untuk bekerja dan mencapai sumber-sumberdaya yang esensial.

Kaitan-kaitan yang memungkinkan ini juga dapat digunakan untuk melindungi organisasi tersebut terhadap serangan dan untuk menjamin pencapaiannya ke sumber-sumberdaya selama masa yang kritis sementara ia



membangun kemampuan-kemampuannya, tetapi belum cukup kuat untuk menghadapi lingkungan eksternalnya atas dasar keinginannya sendiri.

Para pihak yang dikategorikan ke dalam kaitan yang memungkinkan memiliki karakteristik dan perannya masing-masing dalam kelembagaan masjid. Kemenag (Pusat dan Daerah) memiliki peran sebagai pemimpin dan regulator; Pemerintah Daerah memiliki peran pembinaan dan memberikan dukungan materil bagi operasional masjid-masjid yang ada di wilayah administratifnya; Masyarakat umum disini diartikan sebagai masyarakat muslim yang ada di sekitar masjid, masyarakat ini berkontribusi sangat besar pada pembangunan dan aktivitas masjid di wilayahnya; DMI (Pusat dan Daerah) memiliki peran pembangunan kapasitas SDM masjid, DMI aktif melakukan pembibitan kader-kader masjid di Indonesia, DMI juga berperan dalam membangun jaringan dengan kaitan fungsional dalam kelembagaan masjid. Kemampuan yang dimiliki oleh DMI dalam membangun jaringan kerjasama disebabkan karena DMI adalah ormas pertama yang lahir di Indonesia yang bergerak di bidang pemberdayaan masjid. Belakangan muncul organisasi-organisasi masyarakat lain, namun karena baru maka jaringannya belum kuat. Selanjutnya MUI, kontribusi MUI dalam kelembagaan masjid adalah seperti *steering comitee*. MUI memberikan batasan-batasan tentang pelaksanaan kelembagaan masjid dari unsur doktrin dan program. Saat terjadi konflik-konflik dalam pendirian maupun konflik khilafiyah yang berkaitan dengan masjid, MUI hadir sebagai pembina. MUI tidak memiliki kewenangan eksekusi, tidak memiliki kewenangan untuk melarang atau memperbolehkan, tidak memiliki kewenangan untuk mengatur, kewenangannya MUI ada di kegiatan-kegiatan pembinaan, pengembangan islam, melalui fatwa. Ormas Islam (NU, Muhammadiyah) dan asosiasi-asosiasi profesi masjid (ATMI,



Asosiasi Takmir Masjid Kampus, Asosiasi Imam Masjid Indonesia, dsb) juga aktif melakukan aktivitas pemberdayaan masjid, namun dengan kapasitas yang lebih kecil karena, sumberdaya yang mereka miliki tidak sebanyak organisasi setingkat DMI dan MUI, akan tetapi karena posisinya yang sangat dekat dengan masyarakat jaringan ini dapat digunakan sebagai sarana penyampaian informasi (sosialisasi) kepada masyarakat tentang program-program kemasjid.

B. Analisis Kaitan Fungsional

Berdasarkan hasil wawancara diperoleh keterangan tentang kaitan fungsional dalam kelembagaan masjid. Kaitan fungsional menjalankan fungsi/jasa yang memberikan input bagi lembaga di saat yang sam juga merupakan pengguna output lembaga. Kaitan fungsional dalam kelembagaan masjid terdiri atas kaitan antara kelembagaan masjid dengan lembaga-lembaga keuangan, lembaga donor, perbankan syariah, koperasi, dan mitra sponsor yang dimungkinkan menjalin *mutual relation* dengan organisasi masjid.

Pada dasarnya mereka siap untuk bekerjasama dengan Kemenag seperti dinyatakan dari hasil wawancara. Namun sebagai organisasi bisnis, tentunya ada aturan internal organisasi mereka yang perlu diselaraskan dengan doktrin yang kita miliki/ prinsip-prinsip yang ada pada kita. Berinvestasi dalam kelembagaan masjid sangat dimungkinkan. Dalam hukum Islam, istilah investasi disebut *mudharabah* yaitu menyerahkan modal uang kepada orang yang berniaga sehingga ia mendapatkan prosentase keuntungan. Investasi sendiri melibatkan dua orang, pertama pihak yang memiliki modal tetapi tidak pandai dalam melakukan usaha / bisnis, kedua pihak yang tidak mempunyai modal tetapi pandai dalam melakukan usaha / bisnis. Kontrak investasi dalam Islam



dikategorikan sebagai kontrak amanah, yaitu kedua pihak dihukumkan sebagai rekan bisnis yang saling membantu (pembagian untung dan rugi) berdasarkan modal dari keduanya atau kita kenal dengan *musyarakah*. Artinya, tidak ada pihak yang menjadi penjamin atas pihak yang lainnya.

Dalam relasi antara pemerintah dan sektor privat (swasta) dikenal konsep yang disebut *Public Privat Partnership* (PPP). Di Indonesia, PPP telah dilaksanakan sejak tahun 2008, umumnya kerjasama dalam bentuk PPP dilakukan pada sektor pembangunan infrastruktur. Namun kemungkinan kerjasama dalam bentuk PPP perlu penajakan lebih lanjut, pasalnya konsep-konsep ini lebih dekat pada konsep ekonomi daripada konsep administrasi publik.

C. Analisis Kaitan Normatif

Dapat dilihat dari kaitan yang terjadi, ada kaitan yang yang mencangkup norma-norma dan nilai-nilai positif seperti yang terjadi pada koordinasi penguatan program atau regulasi tentang pemberdayaan masjid, namun ada juga kaitan yang mencangkup norma-norma dan nilai-nilai negatif seperti kecenderungan untuk mengutamakan kepentingan golongan/kelompok tertentu di atas kepentingan masyarakat yang lebih luas.

D. Analisis Kaitan Tersebar

Analisis pada kaitan tersebar diidentifikasi sebagai hubungan dengan orang-orang dan kelompok-kelompok yang tidak terkumpul dalam organisasi-organisasi atau kolektivitas-kolektivitas formal tetapi mampu mempengaruhi kedudukan dari organisasi-organisasi inovatif dalam lingkungannya.



5.3.2 Analisis Proses Pemberdayaan Masjid di Indonesia

5.3.2.1 Analisis pada Tahap *Enabling*

Secara sosiologis berbagai fungsi Masjid dalam konteks sejarah, juga terkait dengan realitas masyarakat yang pada masa itu relatif homogen, tidak terfragmentasi dan tidak terspesialisasi dalam berbagai kegiatan, kepentingan, dan ruang aktivitas. Bagaimanapun sebagai sebuah institusi atau lembaga sosial, Masjid sangat dipengaruhi oleh karakteristik masyarakat penggunanya.

Karena itu, fungsi Masjid akan banyak dipengaruhi oleh proses perubahan dan evolusi sosiologis komunal. Artinya fungsi Masjid akan semakin spesifik seiring dengan semakin terdiferensiasinya kepentingan dan ruang aktivitas masyarakat yang menggunakannya. Wajar jika kemudian Masjid dalam masyarakat modern seperti sekarang tidak lagi menjadi pusat aktivitas masyarakat yang dapat mengakomodir fungsi yang beraneka ragam bahkan saat ini muncul kenyataan bahwa fungsi dan peran Masjid tidak lagi signifikan dalam mengakses permasalahan umat Islam (hasil penelitian Balai Litbang Agama Jakarta, 2013).

Saat ini Masjid lebih banyak digunakan sebagai ajang pergumulan retorika dakwah yang kadang tidak membumi dan berjarak dari pesan-pesan yang dapat memberdayakan potensi umat. Abd Rahman Mas'ud (2012) dalam makalah seminarnya tentang "Fungsi Masjid sebagai Pusat Pemberdayaan Umat" pernah menyatakan kekhawatirannya tentang kondisi tempat ibadah, terutama yang terjadi pada beberapa kota di Eropa, bahwa banyak kasus kehadiran Masjid justru menjadi sumber perpecahan, seperti pada kasus masyarakat Muslim di Eropa yang tadinya bersatu kemudian terpecah setelah mendirikan Masjid. Kasus ini terjadi karena pengurus Masjid tersebut mengelola



Masjid dengan sikap dan kebijakan yang sekterian. Dalam konteks ini Mas'ud menyampaikan perlunya revitalisasi fungsi Masjid seperti contoh Masjid pada jaman Rasulullah SAW sebagaimana dikemukakan di atas.

Cara kedua dalam tahap *enabling* adalah mensosialisasikan standar pembinaan manajemen masjid, namun upaya tersebut belum cukup, perlu adanya mekanisme pengaduan masyarakat terhadap layanan masjid, dumas ini yang ke depan diharapkan dapat menjadi input bagi penyusunan kebijakan Kemenag selanjutnya tentang pemberdayaan masjid. Namun kendalanya bentuk sosialisasi masih tradisional, dengan cara mengundang orang, datang di hotel, diberikan pemaparan dari narasumber. Belum lagi jika yang diundang tersebut bukan orang yang benar-benar memiliki relasi dengan masjid di lapangan. Maka rantai informasi dapat terputus.

Cara ketiga penghimpunan input tentang program pemberdayaan masjid juga dilakukan dalam bentuk 1) Rakor kemasjidan; 2) Jaring serap aspirasi kemasjidan. Namun pada pelaksanaannya hasil rakor dimaksud tidak dirancang selanjutnya dalam bentuk *policy brief*.

5.3.2.2 Analsis pada Tahap *Enacting*

Tahap *enacting* memfokuskan pada upaya memperkuat potensi atau daya yang dimiliki. Setelah dikenali, kemudian di kuatkan. Dalam tahap ini diperlukan langkah-langkah lebih positif selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana seperti di langkah pertama.

Langkah menguatkan adalah step kedua setelah menciptakan. Langkah penguatan memfokuskan pada penguatan potensi atau daya yang dimiliki oleh masjid sebagai lembaga (*empowering*) ini meliputi langkah-langkah nyata



menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masjid makin berdaya.

Tahap *enacting* dalam upaya pemberdayaan masjid oleh Kemenag di artikulasikan menjadi tiga jenis kegiatan: 1) pemberian bantuan; 2) pembangunan sistem informasi; 3) peningkatan SDM kemasjid.

Pemberian bantuan masjid seperti data yang disajikan pada hasil penelitian ditujukan untuk membantu masjid yang belum mencapai standar pembinaan – artinya belum berdaya – menjadi mencapai standar pembinaan.

Akan tetapi biasanya pemberian bantuan ini hanya menyasar pada satu saja dari tiga aspek pemberdayaan masjid yaitu aspek riayah sementara bantuan tidak memiliki efek apapun terhadap aspek pemberdayaan yang lain (idarah dan imarah).

Setelah diberi bantuan pun, tidak serta merta bangunan masjid yang dibantu telah mencapai standar riayah yang ditargetkan pada pedoman, karena tidak sebanding antara pagu bantuan dengan target standar riayah, misalnya: untuk mencapai standar riayah pada masjid jami yaitu harus memiliki ruang sekretariat, ruang imam/muadzin, ruang belajar/ruang kelas, memiliki halaman parkir, memiliki tempat penitipan alas kaki yang cukup untuk 100 pasang, memiliki mobil ambulance dan memiliki sarana olahraga total anggaran yang dibutuhkan untuk melengkapi semua standar ini 500 juta, sementara bantuan yang diberikan hanya 1/10 nya yaitu 50 juta. Dengan kenyataan ini bantuan yang diberikan tidak akan memberikan dampak yang signifikan bagi pencapaian sebuah masjid pada standar pembinaan yang ditetapkan.



Tidak ingin menyalahkan juga tentang sebagian orang yang mengatakan pemberdayaan sama dengan pemberian bantuan, pengembangan kapasitas sama dengan memberi uang. Krisnamurthi (2002) dalam Sila, pernah menyatakan bahwa pengembangan kelembagaan terkait juga dengan pengembangan kapasitas. Pengembangan kapasitas Krisnamurthi mencakup: (1) kelembagaan; (2) pendanaan; (3) pelayanan. Artinya pemberdayaan yang disamakan dengan pembangunan kelembagaan dengan bentuk pemberian bantuan memang bukan salah karena memang salah satu bentuknya bantuan, akan tetapi bantuan bukan satu-satunya bentuk pengembangan kapasitas. Bahkan dalam studi lain Kartasasmita (1997) tentang bias-bias pembangunan malah menyatakan bantuan hanya akan membuat malas, maka walaupun memberikan bantuan harus disertai dengan pendampingan dan asistensi pengelolaan dana bantuan bukan dilepas begitu saja. Begitu juga yang terjadi dalam kegiatan pembangunan sistem informasi, baik berupa SIMAS, AMM maupun aplikasi kemasjid berbasis android. Beberapa hal yang menjadi pengamatan peneliti dalam penelitian dalam sub tema pemberian bantuan masjid dan mushalla kali ini antara lain:

1. Perlunya penelitian tentang pemetaan potensi pemberdayaan masjid dan mushalla. Pemetaan tersebut berisi pengkategorian masjid berdasarkan kondisi imarah, idarah, riayah setiap masjid dan mushalla di Indonesia. Penelitian tentang pemetaan juga berfungsi mendata nama masjid yang pernah mendapat bantuan baik dari pagu Kemenag Pusat maupun pagu Kemenag provinsi. Hal ini dimaksudkan agar penyampaian bantuan dapat tepat sasaran dan tidak tumpang tindih.



2. Dalam SIMAS perlu ditambahkan fitur money bagi masjid/mushalla yang nomor identitasnya tercatat sedang menerima bantuan pada TA berjalan Hal ini dimaksudkan agar penyampaian SPJ dapat tepat waktu serta laporan kemajuan penggunaan anggaran dapat dimonitor secara real-time.
3. Untuk menunjang pelaksanaan poin 2 perlu dilakukan *capacity building* bagi para PIC dan Pejabat di lingkungan Kemenag khususnya dalam penggunaan TIK.
4. Kemenag perlu mengadakan fasilitas pengaduan masyarakat dalam aplikasi SIMAS, atau fasilitas tersebut bergabung bersama fasilitas "Lapor!" yang ada pada website Itjen (hanya menambahkan link). Hal ini untuk membuka akses pengaduan masyarakat yang menemukan adanya penyimpangan dalam penggunaan anggaran bantuan pemerintah.
5. Perlu juga ditambahkan fitur informasi tentang data proposal yang masuk untuk pengajuan bantuan (baik level pusat maupun Kanwil), kemajuan tahapannya (progress-report) proposal diterima/ditolak beserta alasannya, serta SK penetapan masjid dan mushalla yang dibantu. Hal ini memungkinkan terjadinya interaksi yang positif antara Kemenag dengan umat yang dilayani (prinsip transparansi).

5.3.2.3 Analisis pada Tahap *Protecting*

Peran pemerintah yang paling besar dalam upaya pemberdayaan masjid berada pada tahapan ini. Namun seperti telah dipaparkan pada bab hasil, pemerintah mengalami kendala dalam hal melakukan fungsi regulasi. Kendala tersebut dapat dikategorikan menjadi kendala teknis dan kendala ideologis. Kendala teknis berada pada minimnya SDM analisis peraturan perundang-



undangan, atau perancang peraturan perundang-undangan. Yang ada di dalam internal Kemenag seperti telah disebutkan pada sub bab sumber daya.

Kemudian kendala ideologis dihadapi dalam bentuk resistensi masyarakat terhadap peran pemerintah dalam hal mengatur dengan menerbitkan regulasi. Sedianya regulasi dibuat untuk menjaga harmonisasi kehidupan sosial masyarakat, dalam langkah ini malah dapat membuat masyarakat merasa terganggu. Hal ini terjadi karena faktor karakteristik masjid di Indonesia yang 90% milik masyarakat. Dengan kepemilikan sedemikian rupa maka pemerintah harus dapat bertindak lebih cermat dalam menentukan apa yang wajib diatur apa yang dapat diserahkan kepada masing-masing individu organisasi masjid.

5.4 Pemberdayaan Masjid dalam Perspektif Pembangunan Lembaga

Potensi utama dalam yang dapat mendorong program pemberdayaan Masjid di Indonesia terutama adalah semangat keberagaman masyarakat Indonesia yang kian tinggi. Hal tersebut dapat dipahami dengan membludaknya pengajian, forum kajian keagamaan dipenuhi oleh peserta. Kebutuhan spiritualitas sebagai arus balik dari materialisme tidak memberi jawaban atas kehidupan. Masjid juga mengalami lonjakan kemajuan penggunaan, semakin tinggi orang berdiam diri, beraktifitas di dalamnya. Dukungan masyarakat yang tinggi akan menyiptakan kejutan yang penting bagi program. Tentu saja, implementasi program harus berkesinambungan, dukungan yang tinggi dan antusiasme penerima program dapat mewujudkan kesinambungan. Kondisi manajerial Masjid tidak sama di seluruh Indonesia, tentu saja pemetaan membutuhkan proses yang panjang. Disparitas antar Masjid tampak di permukaan, begitu juga dengan sistem manajemen yang berjalan di dalamnya.



Dengan mengkombinasi teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn dan analisis yang berdasar pada pengalaman penulis saat melaksanakan penyusunan renstra bidang pemberdayaan Masjid, faktor-faktor sebagai berikut dapat mendukung implementasi kebijakan pemberdayaan Masjid:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan; Renstra Kementerian Agama dalam program bimbingan masyarakat Islam belum dapat menjelaskan secara detil tentang sasaran yang hendak dituju. Sasaran seperti "Peningkatan akses masyarakat terhadap kitab suci dan rumah ibadah" dan "Meningkatnya ketaatan beribadah umat Islam" tidak cukup bila hanya dicapai dengan kegiatan "Pemberian bantuan pembangunan rumah ibadah dan pembinaan takmir/pengurus rumah ibadah" perlu ukuran yang lebih detil tentang sasaran yang hendak dituju.
2. Sumber-sumber kebijakan; "Pemberian bantuan pembangunan rumah ibadah dan pembinaan takmir/pengurus rumah ibadah" merupakan dana atau perangsang (*incentive*) yang memperlancar implementasi, tapi bukan tujuan implementasi.
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan sebagai berikut: Jumlah Masjid/Mushalla yang memperoleh bantuan, Jumlah Operasional Masjid Istiqlal, Jumlah validasi data kemasjidan melalui SIMAS, Jumlah Kualitas Standar Tipologi Masjid melalui Penilaian dan Penetapan Masjid Percontohan, Jumlah Kualitas Sarana Penunjang Sistem Informasi Masjid, Jumlah Identifikasi Masjid dan Musholla melalui ID Card Masjid dan musholla perlu ditunjang dengan komunikasi antar organisasi dan stakeholder yang terlibat. Stakeholder dimaksud antara lain; masyarakat (pengguna masjid/pengunjung), pengurus, pemerintah, swasta/penyumbang dana, dll).



4. Karakteristik badan-badan pelaksana. Karakteristik badan-badan pelaksana tidak hanya fokus pada birokrasi, namun lebih luas dengan pendekatan *stakeholder*. Pembagian peran dan fungsi juga harus dicantumkan secara eksplisit ke dalam aturan.

5. Kondisi ekonomi, sosial, politik terbukti dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan. Hal ini yang menyebabkan sebaiknya analisis kebutuhan pemberdayaan masjid juga mencakup analisis terhadap faktor-faktor sosio-ekonomi masyarakat seperti ini.

6. Kecenderungan para pelaksana (*implementers*). Kecenderungan dalam hal ini berbentuk kepemimpinan, kebijakan, pengambilan keputusan, keteladanan, konsistensi yang bersifat *top-down*.

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan. (Budi Winarno, 2002: 110). Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada dilingkungannya.

Telah diperoleh kesepakatan bahwa pemberdayaan Masjid dapat menjadi konsep yang linier dengan pemberdayaan masyarakat di sekitar Masjid, namun dibutuhkan formulasi yang tepat untuk menjembatani hubungan antar dua variabel tersebut. Bagaimana merumuskan kebijakan pemberdayaan Masjid yang efektif dan efisien masih menjadi "pekerjaan rumah" bagi Kementerian Agama dalam hal ini Ditjen Bimas Islam.

Mengubah *mind-set* sebagian besar masyarakat Indonesia bahwa Masjid bukan hanya tempat untuk bersujud, beribadah dengan ibadah mahdah (ritualistik/transenden) tetapi dapat pula dioptimalkan fungsinya sebagai wahana



ibadah sosial juga merupakan tantangan yang harus dijawab oleh Kementerian Agama untuk mendorong partisipasi dari sektor publik terhadap konsep pemberdayaan Masjid yang ditawarkan oleh Kementerian Agama.

Berdasarkan faktor pendukung dan penghambat yang telah diuraikan tersebut dan untuk menjawab tantangan pada pelaksanaan/implementasi program pemberdayaan Masjid di Indonesia maka peneliti berupaya untuk mengkonstruksi beberapa saran sebagai solusi dari faktor penghambat dan tantangan dimaksud yaitu sebagai berikut:

1. Fakta di lapangan bahwa ada masjid yang dibangun dan dikelola oleh masyarakat dan ada masjid yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah menggunakan anggaran negara (APBN/APBD), kedua jenis masjid tersebut membutuhkan penanganan (*treatment*) yang berbeda.
2. Pemberdayaan masjid dilakukan dengan cara: 1) Membaca peta potensi dan permasalahan masjid (*enable*); 2) Melakukan upaya-upaya penguatan bagi masjid yang ada dalam kategori "*below standard*", dan melakukan pembinaan dengan pemberian insentif bagi masjid-masjid yang telah memenuhi standar; 3) memastikan keberlanjutan program-program pemberdayaan masjid dengan regulasi-regulasi yang diperlukan.
3. Pemberdayaan dengan bentuk pemberian insentif sebagaimana poin 2 hanya diberikan pada masjid dengan kondisi berdaya, sementara pada masjid dengan kondisi belum berdaya strategi pemberdayaan dilakukan dalam model yang berbeda.
4. Masjid dengan kategori masjid pemerintah yaitu: Masjid Negara, Masjid Nasional, Masjid Agung, Masjid Bersejarah dengan kondisi belum berdaya diberikan program pemberdayaan dengan strategi: pendataan, pemberian



bantuan (hanya operasional dan rehabilitasi pasca bencana tidak diberikan bantuan pembangunan dan rehabilitasi non bencana), pembinaan SDM, intervensi pada program dan aktivitas dan monitoring dan evaluasi pada program dan aktivitasnya.

5. Masjid dengan kategori masjid masyarakat yaitu: Masjid Besar, Masjid Jamik, Masjid di Tempat Publik, dan Mushalla dengan kondisi belum berdaya diberikan program pemberdayaan dengan strategi pendataan, pemberian bantuan (bantuan pembangunan, rehabilitasi, operasional, sarana/prasarana dan rehabilitasi pasca bencana), pembinaan SDM, fasilitas jaringan dan komunikasi dan fasilitasi teknologi informasi. Pada masjid dengan kategori masjid masyarakat, pengendalian hanya diberikan dalam bentuk monitoring pelaksanaan bantuan tidak dilakukan intervensi pada program dan aktivitas. Pengendalian dilakukan melalui fasilitasi dan jaringan komunikasi dan TI. Masyarakat juga memiliki sarana untuk memberikan input (baik yang berupa saran, ide, usul maupun yang berupa pengaduan, laporan berkenaan dengan aktivitas masjid pada kategori ini) dengan sistem Dumas masjid.

Pemberdayaan masjid merupakan proses, program dan gerakan.

Karena itu, pemberdayaan Masjid dapat diartikan sebagai pengembangan Masjid, baik dari segi fisik maupun aktivitas dalam masjid itu sendiri sesuai dengan fungsi dan peran Masjid dengan program-program yang dirancang melalui proses yang kontinu (*istiqamah*).



BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**5.1 Kesimpulan**

Setelah memperhatikan hasil-hasil temuan di lapangan dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya tentang potensi pembangunan kelembagaan masjid dalam upaya pemberdayaan masjid yang dipetakan berdasarkan potensi kepemimpinan, doktrin, program, sumber daya dan struktur internal; dan proses pemberdayaan masjid di Indonesia yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama maka peneliti dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kelembagaan masjid dibangun dari unsur-unsur sebagai berikut:
 - a. Kepemimpinan, yaitu bahwa Kementerian Agama adalah *leading sector* dalam upaya pemberdayaan masjid dalam perspektif lembaga di Indonesia;
 - b. Doktrin, yaitu bahwa sejak kehadiran pertamanya dalam sejarah, masjid telah membawa doktrin yang meliputi seperangkat aturan, nilai, norma yang “*bundling*” di dalam keberadaan masjid di seluruh mukabumi yaitu bahwa masjid harus difungsikan secara paripurna. Fungsi ibadah yang dilakukan di masjid tidak boleh dipisahkan antara fungsi ibadah ritual dengan ibadah sosialnya.
 - c. Program, yaitu bahwa selama ini telah banyak program-program pemberdayaan masjid yang dilaksanakan oleh banyak organisasi. Bahkan



program satudengan yang lainnya tak jarang memiliki kesamaan dan tak jarang juga tumpang tindih.

d. Sumber daya, yaitu anggaran, SDM, dan potensi investasi telah tersedia, yang belum tersedia adalah sistem distribusi dan jaminan keandalan dari pemerintah atas sumber-sumber daya tersebut.

e. Struktur internal, yaitu ketersediaan struktur internal Kemenag baik pusat maupun instansi vertikal Kemenag tingkat Provinsi, Kab/Kota dan Kecamatan yang diberitugas, wewenang dan tanggung jawab mengarahkan dan melaksanakan program-program kemasjidan pada wilayah kerjanya masing-masing.

Kaitan pada pembangunan kelembagaan masjid terbentuk dalam pola-pola kaitan sebagai berikut:

a. Kaitan yang Memungkinkan (*enabled*) yaitu kaitan yang diperlukan untuk berfungsinya lembaga. Elemen dalam kaitan ini terdiri atas:

Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Majelis Ulama Indonesia, Dewan Masjid Indonesia, Asosiasi/ kelompok/ organisasi profesi yang bergerak di bidang kemasjidan.

b. Kaitan fungsional yaitu organisasi-organisasi yang menjalankan fungsi sebagai pelengkap produksi, penghasil input sekaligus pengguna output kelembagaan.

Elemen dalam kaitan ini terdiri atas: Lembaga-lembaga donor, perbankan syariah, koperasi, BMT, LAZ, Lembaga-lembaga wakaf produktif, investor, LSM.

c. Kaitan normatif, yaitu organisasi-organisasi yang memiliki pengaruh terhadap program. Para organisasi yang



masuk dalam kaitan ini memiliki variasi bidang pekerjaan yang berbedasat dengan yang lain tapi dimungkinkan memberikan kontribusi terhadap program-program kemasjidan.

d. Kaitan tersebar, yaitu kaitan dengan unsur-unsur masyarakat luas. kaitan ini tidak dapat diformalkan, tidak dapat juga diidentifikasi dengan jelas mengenai status keanggotaan formalnya, preferensi dan kontribusinya dengan kelembagaan masjid tapi kelompok kaitan ini menjadi bagian dari wilayah yang mendapat perhatian dari masjid. Kaitan ini berupa individu dan kelompok masyarakat di wilayah sekitar masjid.

2. Upaya pemberdayaan yang sejak Tahun 1946 telah dilaksanakan oleh pemerintah melalui Depag pada saat itu dan

Kemendagri kini di kelompokan menjadi tiga tahap pemberdayaan:

a. Tahap Enabling, meliputi tahapan: Memetakan potensi masjid berdasarkan analisis terhadap fungsi-fungsi masjid, Menghimpun input berupa ide, gagasan, saran dan kebutuhan masyarakat tentang pengelolaan masjid.

b. Tahap Enacting, meliputi tahapan: Pemberian bantuan, Penjaringan data dan pembangunan sistem informasi, Capacity Building SDM pengelola masjid (Takmir dan Imam), Sosialisasi regulasi.

c. Tahap Protecting, meliputi tahapan: Penetapan regulasi-regulasi di bidang kemasjidan, Pengendalian terhadap konflik-



konflik rumah ibadah sebagai contoh dalam kasus-kasus perizinan dan

konflik hilafiyah dengan metode mediasi, fasilitasi dan akomodasi.

5.2 Rekomendasi

Bentuk kelembagaan yang diharapkan atau keadaan akhirdari proses

pembangunan lembaga yakni mencakup kearah mana usaha-

usaha harus bergerak. Model pemberdayaan masjid agar memilikidayadorong

yang lebih kuat terhadap pencapaian tujuannya yaitu: 1)

untuk mencapai fungsi optimalnya; 2) untuk menjawab tantangan pembangunan; 3)

untuk menjadikan solusi dari permasalahan dan problematika yang dihadapi oleh

jama'ahnya

dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan pembangunan kelembagaan.

Strategi pemberdayaan masjid di Indonesia yang

dianalisis menggunakan pendekatan *institutional*

building dalam penelitian ini menghasilkan rekomendasi sebagai berikut:

1. Kelembagaan masjid dapat diperkuat dengan langkah-

langkah sebagai berikut: Penguatan fungsi kepemimpinan dari pemerintah dalam

hal ini Kemenag sebagai *leading sector* pemberdayaan masjid di Indonesia; Re-

internalisasi dan sosialisasidoktrin-doktrin optimalisasi fungsi masjid

kepada masyarakat Indonesia; Re-strukturisasi program-program

pemberdayaan masjid di Indonesia;

Meningkatkan keandalan sumber daya dalam bentuk jaminan pendistribusian su-

mberdaya secara adil (tepat sasaran dan kebutuhan); Menguatkan struktur

internal kemenag di daerah dalam bidang kemasjidan.



2. Kelembagaan masjid juga

dapat diperkuat dengan cara mengoptimalkan kaitan-kaitan dalam lembaga masjid antara lain: kaitan dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Majelis Ulama Indonesia, Dewan Masjid Indonesia, Asosiasi/ kelompok/ organisasi profesi yang bergerak di bidang kemasjidan (kaitan *enabled*); dengan Lembaga-lembaga donor, perbankan syariah, koperasi, BMT, LAZ, Lembaga-lembaga wakaf produktif, investor, LSM (kaitan *fungsi*); dengan Kementerian/Lembaga negara terkait (kaitan *normatif*); dan dengan masyarakat umum (kaitan *tersebar*).

3. Internal kemenag disarankan untuk melakukan reformasi program

dalam bidang kemasjidan dengan melakukan hal-hal sebagai berikut: dalam tahap *enabling*, yaitu Pada tahun 2020-2024 peneliti merekomendasikan kepada Kemenag untuk menyelenggarakan: 1) survey nasional tentang kebutuhan dan potensi masjid di Indonesia bekerjasama dengan anggaran di Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI; 2) melakukan pembaharuan dan sinkronisasi data antara SIMAS dengan BIDA; 3) menunjuk PIC program kemasjidan di KUA Kecamatan; pada tahap *enacting*, yaitu melakukan evaluasi terhadap kegiatan pelaksanaan pemberian bantuan masjid dan kegiatan *capacity building* SDM pengelola masjid dengan 8 strategi evaluasi Poister; pada tahap *protecting*, yaitu menguatkan kembali kehadiran negara di tengah masyarakat dengan indikator indeks pelayanan keagamaan di bidang rumah ibadah.

4. Menyarankan Kemenag untuk membuat Grand Design

Nasional Pemberdayaan Masjid 2020-2019 dalam bentuk PMA



DAFTAR PUSTAKA

- Amig, Bahrul M., 2016. *Pengembangan Kapasitas Pemerintah Desa Menuju Kemandirian dalam Penyediaan Layanan Administrasi dan Infrastruktur Komunitas Perkotaan*. Disertasi Program Doktor. Universitas Brawijaya. Malang.
- Amin, Ma'ruf, 2017. "Solusi Hukum Islam (Makharij Fiqhiyyah) sebagai Pendorong Arus Baru Ekonomi Syariah di Indonesia". Makalah dipaparkan tanggal 24 Mei 2017 di UIN Maliki. Malang.
- Azizah, Rina Nur, 2010. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mengurangi Angka Pengangguran di Kab. Sampang*. Tesis Magister Ilmu Administrasi Publik. Universitas Brawijaya. Malang.
- Cohen, Melanie Paige, 2006. *Public Sector Strategic Planning: Is it Really Planning or is it Really Strategy or is it Neither or Both*. Doctoral of Management Dissertation. University of Maryland. USA.
- Dana, Karan, Matt Barreto, and Kassra Oskooii, 2011. "Mosques as American Institutions: Mosque Attendance, Religiosity and Integration into the Political System Among American Muslim". In Religions Vol.2:504-524.
- Djogo, Tony, Sirait, Martua, 2017. "Kelembagaan dan Kebijakan dalam Pengembangan Agroforestri". Bahan Ajar. Bogor: IPB.
- Eaton, Joseph, 1986. *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional: Dari Konsep ke Aplikasi*. Jakarta: UI Press.
- Farida, Anik, dkk., 2013. "Transformasi Sosial Masjid Dalam Pusaran Peradaban: Sebuah Hasil Penelitian". Jakarta: BLAJ.
- 2015. *Konflik dan Penyelesaian Pendirian Rumah Ibadat: Sebuah Hasil Penelitian*. Jakarta: Tim Penerbit BLAJ.
- Gazalba, Sidi, 1983. *Mesjid Pusat Ibadat dan Kebudayaan Islam*. Cetakan IV. Jakarta: Pusaka Antara.
- Ghani, Abdullah Abdul, 2017. "Leadership and Mosque Performance in Rural and Urban Areas of Peninsular Malaysia". In International Journal of Arts & Science, Vol. 9: 451-472.
- Haryono, Bambang Santoso, 2012. *Capacity Building*. Malang: UB Press.
- Jannah, Nurul, 2016. "Revitalisasi Peranan Masjid di Era Modern (Studi Kasus di Kota Medan)". Tesis Program Ekonomi Islam, UIN Sumut Medan.



Karimshah, Ameera et. al., 2014. "The Mosque and Social Networks: The Case of Muslim Youth in Brisbane". In *Social Inclusion* Vol. 2, Issue 2: 38-46.

Kartasasmita, Ginanjar, 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta: CIDES.

Keban, T. Yermias, 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*. Konsep, Teori dan Isu. Gava Media. Yogyakarta

Kettani, H., 2010. "World Muslim Population: 1950-2020". In *International Journal of Environmental Science and Development (IJESD)*. Vol. 1, No.2.

Mindarti, Lely Indah, 2007. *Revolusi Administrasi Publik, Aneka Pendekatan dan Teori Dasar*. Malang: Bayumedia.

Moleong, Lexy, 2016. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Pew Research Center, 2009. *Mapping The Global Muslim Population: A Report on the Size and Distribution of the World's Muslim Population*. The Pew Forum on Religion & Public Life. October 2009.

Rukmana, Nana, 2009. *Manajemen Masjid Panduan Praktis Membangun Dan Memakmurkan Masjid*. Bandung: MQS Publishing.

Ruslan, Ismail, 2012. "Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Berbasis Masjid di Pontianak". Dalam *Jurnal Khatulistiwa-Journal of Islamic Studies*. Vol.2 Nomor 1 Maret 2012: 16-25.

Saputra, Rendy, 2018. "800.000 Titik Cahaya". Artikel

Segara, I Nyoman Yoga. (ed.), 2015. *Memberdayakan Rumah Ibadat, Memakmurkan Umat*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan.

Siahaan, Maruli, 2014. *Pengembangan Kapasitas Kepolisian dalam Penanggulangan Pencemaran Lingkungan di Kab. Mojokerto*. Disertasi Program Doktor. Universitas Brawijaya. Malang.

Sila, Muhammad Adlin, 2009. *Institusionalisasi Syariah pada Lembaga Keuangan Mikro (LKM); Studi Sosiologis BMT di Cipulir dan BQ di Banda Aceh*. Disertasi Program Doktor Bidang Sosiologi. Universitas Indonesia. Jakarta.

Sugiyono, 2005. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: CV. Alfabeta.

Shahyuti, 2011. *Gampang Gampang Susah Mengorganisasikan Petani*. Bogor: IPB Press

