

MODEL INOVASI KEBIJAKAN BERBASIS WAKAF DI KOTA SUKABUMI

(Studi Kasus Program Dana Abadi Kota Sukabumi)

Sudar Fauzi, Thomas Bustomi, Yaya Mulyana A.A

Doktor Ilmu Sosial Bidang Kajian Ilmu Administrasi Publik
Pascasarjana Universitas Pasundan Bandung

Email: sudarfauzi@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to analyze waqf-based policy innovation through the Sukabumi City Endowment Fund Program, identify institutional barriers, and develop an ideal policy model for local government. Using a qualitative case study design (Yin, 2018), this research was conducted in Sukabumi City, West Java. Seventeen key informants were selected purposively from local government, the Indonesian Waqf Board (BWI), nazirs, Islamic organizations, and community members. Data were collected through in-depth interviews, observation, and documentation, then analyzed using Miles and Huberman's interactive model with theory-driven thematic analysis based on Scott's (2014) Institutional Theory. The findings reveal that the policy has not been optimal due to institutional misalignment: (1) the regulative pillar is weak (no local regulation on cash waqf, unavailable SOPs); (2) the normative pillar is fragile (conflict of interest between the Mayor and partner foundation, low public trust); and (3) the cognitive pillar is fragmented (at least seven conflicting cognitive schemas among actors). As a theoretical contribution, this study extends Institutional Theory by introducing the concept of Institutional Synergy and a Fourth Pillar (Collaborative Pillar) consisting of five components: Multistakeholder Forum, Early Engagement, Total Transparency, Anti-Conflict of Interest Mechanism, and Wakif Forum. Practically, it is recommended that local governments establish legal frameworks before program implementation, ensure multi-actor engagement from the planning stage, and implement total transparency to build public trust. This model can be replicated by other regions with similar socio-religious characteristics.

Keywords: *policy innovation, productive waqf, Institutional Theory, collaborative governance, Sukabumi City*

A. PENDAHULUAN

Otonomi daerah di Indonesia, yang berlandaskan pada Pasal 18 UUD 1945 dan diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri berdasarkan prinsip desentralisasi. Dalam perspektif tata kelola modern, otonomi daerah tidak hanya dipahami sebagai pelimpahan urusan administratif, tetapi juga sebagai mekanisme

untuk mendorong kreativitas, responsivitas, dan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan (Widodo, 2022). Pemerintah daerah dituntut untuk menghadirkan kebijakan yang adaptif, efisien, dan selaras dengan dinamika sosial-kultural masyarakat. Namun demikian, implementasi desentralisasi di Indonesia menunjukkan bahwa kewenangan yang luas tidak secara otomatis menghasilkan kebijakan yang inovatif. Banyak daerah masih mengandalkan pendekatan konvensional dalam penyusunan kebijakan, sehingga kreativitas dalam kebijakan publik seringkali berjalan lambat (Kuncoro, 2018; OECD, 2017). Pada saat yang sama, pemerintah pusat aktif mendorong inovasi daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah dan program Innovative Government Award (IGA), menegaskan bahwa inovasi telah menjadi kebutuhan, bukan sekadar pilihan, bagi pemerintahan daerah.

Dalam konteks tersebut, Kota Sukabumi muncul sebagai salah satu daerah dengan rekam jejak inovasi yang konsisten. Kota Sukabumi tercatat masuk dalam 10 Besar Kota Terinovatif pada IGA 2020 melalui pengembangan program “Kota Wakaf”, dan kembali memperoleh apresiasi serupa pada IGA 2021, 2022, dan 2023 (Kemendagri RI, 2020, 2021, 2022, 2023). Keberhasilan ini menunjukkan bahwa inovasi di Kota Sukabumi bukan sekadar inisiatif temporer, melainkan telah menjadi bagian integral dari strategi pembangunan daerah. Salah satu inovasi unggulan yang mendapat perhatian nasional adalah Program Dana Abadi Kota Sukabumi, yaitu skema penghimpunan wakaf uang dari masyarakat dan aparatur sipil negara (ASN) yang dikelola secara produktif melalui instrumen keuangan syariah, dengan hasilnya dimanfaatkan untuk mendukung program pembangunan sosial seperti pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Keunikan program ini terletak pada penempatannya sebagai instrumen kebijakan publik, bukan semata praktik ibadah individual, sehingga menjadikannya sebagai model inovasi kebijakan berbasis nilai yang mengintegrasikan dimensi religius, sosial, dan tata kelola pemerintahan modern.

Wakaf sebagai instrumen keuangan sosial Islam memiliki karakteristik keberlanjutan (*perpetual fund*), berbasis partisipasi masyarakat, serta legitimasi sosial yang kuat. Sejumlah negara telah berhasil mengelola wakaf sebagai bagian dari kebijakan publik, seperti Malaysia melalui wakaf produktif untuk pendidikan dan kesehatan (Ismail et al., 2020), Turki melalui pengelolaan aset wakaf oleh Vakiflar (Cizakça, 2014), serta Singapura melalui skema revitalisasi wakaf MUIS (Abdul Rahman, 2014). Di Indonesia, beberapa daerah juga telah mengembangkan program wakaf strategis: Aceh dengan institusionalisasi wakaf melalui Qanun dan Baitul Mal (Huda et al., 2017), Kabupaten Siak dengan gerakan ‘Siak Berwakaf’ (Bukhori et al., 2022), Kota Bogor dengan program wakaf uang ‘Bogor Berwakaf’ (Setiawan, 2020), NTB dengan wakaf untuk pendidikan dan pariwisata halal, serta Gontor dengan ekosistem wakaf mandiri (Suryana, 2021; BWI, 2021). Kelima

model ini menunjukkan bahwa pengembangan wakaf di Indonesia telah memasuki fase yang semakin matang, meskipun belum sepenuhnya terintegrasi dalam kebijakan publik daerah secara sistematis.

Namun demikian, kajian literatur yang ada masih menunjukkan kesenjangan (*gap*) yang signifikan. Sebagian besar penelitian tentang wakaf masih berfokus pada aspek fikih, legalitas, rukun dan syarat wakaf (Zuhairi, 2019), optimalisasi aset wakaf untuk kesejahteraan umat (Hasan, 2010; Ascarya & Yumanita, 2020), serta model penghimpunan dana wakaf produktif (Ismail et al., 2020). Penelitian yang menempatkan wakaf sebagai instrumen kebijakan publik masih sangat terbatas, khususnya pada tingkat pemerintah daerah. Padahal, dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah, wakaf memiliki potensi besar untuk diintegrasikan sebagai *policy instrument* dalam mendukung program layanan publik dan pembangunan sosial (Hassan et al., 2020). Lebih khusus lagi, sangat sedikit penelitian yang secara mendalam menganalisis bagaimana kebijakan wakaf dirumuskan, diimplementasikan, dan dilembagakan oleh pemerintah daerah dari perspektif studi kebijakan publik. Penelusuran awal pada basis data jurnal terindeks Scopus (2015-2025) dengan kata kunci kombinasi 'cash waqf' AND 'public policy' serta 'waqf' AND 'local government' menemukan kurang dari 15 artikel yang relevan, dan hanya 3 artikel yang secara spesifik membahas keterlibatan pemerintah daerah dalam pengelolaan wakaf produktif. Temuan ini mengonfirmasi bahwa kajian interdisipliner antara wakaf dan kebijakan publik daerah masih sangat terbatas.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada tiga hal. Pertama, penelitian ini mengisi kekosongan literatur dengan menganalisis inovasi kebijakan berbasis wakaf dari perspektif kebijakan publik, bukan semata dari perspektif fikih atau ekonomi Islam. Kedua, penelitian ini menggunakan Institutional Theory dari W. Richard Scott (2014) sebagai kerangka analisis utama, dengan memperkenalkan konsep institutional synergy dan usulan Pilar Keempat (*Collaborative Pillar*) yang berfungsi menyelaraskan pilar regulatif, normatif, dan kognitif dalam kebijakan wakaf daerah. Berdasarkan penelusuran penulis, belum ditemukan penelitian yang secara khusus menerapkan Institutional Theory Scott (2014) untuk menganalisis kebijakan wakaf produktif di tingkat pemerintah daerah di Indonesia. Ketiga, penelitian ini menawarkan model kebijakan wakaf yang spesifik dan kontekstual bagi Kota Sukabumi, yang dapat menjadi *best practice* bagi daerah lain dengan karakteristik sosial-keagamaan yang serupa.

Permasalahan penelitian ini berangkat dari adanya kesenjangan antara potensi besar wakaf dan realitas implementasinya di tingkat daerah. Data Badan Wakaf Indonesia (BWI, 2022) menunjukkan bahwa terdapat lebih dari 420.000 hektare tanah wakaf yang tersebar di seluruh provinsi, namun sebagian besar belum dikelola secara produktif. Potensi wakaf uang di Indonesia diperkirakan mencapai

Rp180 triliun per tahun, tetapi realisasi penghimpunannya masih jauh dari angka tersebut (BWI, 2021).

Di Kota Sukabumi, meskipun telah mencanangkan diri sebagai “Kota Wakaf” dan merumuskan Program Dana Abadi Wakaf sebagai inisiatif strategis, implementasi kebijakan masih menghadapi berbagai kendala: belum optimalnya koordinasi antar-aktor, keterbatasan kapasitas nadzir profesional, belum terintegrasinya regulasi turunan di tingkat daerah, serta rendahnya literasi wakaf uang di kalangan masyarakat. Dengan kata lain, meskipun program ini telah mendapatkan pengakuan nasional melalui IGA, belum diketahui secara pasti faktor-faktor kelembagaan apa yang menghambat atau mendorong efektivitasnya. Kesenjangan antara visi normatif Kota Sukabumi sebagai Kota Wakaf dan realitas operasional di lapangan menandakan adanya masalah struktural yang belum teridentifikasi secara sistematis. Penelitian ini perlu dilakukan untuk menjawab: (1) mengapa inovasi kebijakan berbasis wakaf belum berjalan optimal di Kota Sukabumi?; (2) apa saja faktor penghambat dalam implementasinya?; dan (3) bagaimana model inovasi kebijakan berbasis wakaf yang tepat untuk dikembangkan di Kota Sukabumi?

Berdasarkan permasalahan tersebut, tujuan penelitian ini adalah: (1) menganalisis kondisi kebijakan berbasis wakaf yang belum berjalan optimal di Kota Sukabumi, termasuk faktor struktural, regulatif, dan dinamika aktor kebijakan yang memengaruhinya; (2) mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor penghambat inovasi kebijakan berbasis wakaf di Kota Sukabumi, baik dari aspek kelembagaan, kapasitas aktor, regulasi, tata kelola, maupun dinamika sosial-politik daerah; serta (3) mengembangkan model inovasi kebijakan wakaf berbasis sinergi kelembagaan untuk mendukung kemandirian fiskal daerah secara berkelanjutan di Kota Sukabumi. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoritis berupa perluasan Institutional Theory melalui konsep institutional synergy, serta kontribusi praktis sebagai rujukan bagi pemerintah daerah dan Badan Wakaf Indonesia dalam merumuskan kebijakan wakaf yang lebih efektif dan berkelanjutan.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (*case study design*) (Yin, 2018). Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi secara mendalam fenomena inovasi kebijakan berbasis wakaf di Kota Sukabumi, khususnya Program Dana Abadi Kota Sukabumi, dalam konteks nyata yang kompleks dan melibatkan berbagai aktor serta dimensi kelembagaan. Studi kasus sesuai digunakan ketika batas antara fenomena dan konteksnya tidak tampak jelas, serta ketika peneliti bermaksud menangkap makna di balik keputusan dan tindakan kebijakan (Yin, 2018; Creswell & Poth, 2018).

Lokasi penelitian ditetapkan di Kota Sukabumi, Jawa Barat, dengan pertimbangan bahwa kota ini merupakan salah satu pemerintah daerah pelopor yang secara eksplisit mengintegrasikan instrumen wakaf ke dalam kebijakan publik daerah melalui Program Dana Abadi berbasis wakaf sebagai bagian dari visi “Kota Wakaf”. Objek penelitian ini adalah inovasi kebijakan berbasis wakaf yang mencakup tiga dimensi utama: (1) proses formulasi kebijakan, (2) proses implementasi kebijakan, dan (3) kelembagaan kebijakan yang melibatkan kolaborasi multiaktor antara pemerintah daerah, Badan Wakaf Indonesia (BWI), nazir, lembaga keuangan syariah, dan masyarakat sipil.

Sumber data penelitian diperoleh melalui kombinasi data primer dan sekunder. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) semi-terstruktur dengan informan kunci yang dipilih secara purposif, meliputi: Wali Kota Sukabumi (pencetus kebijakan), pejabat Bappeda dan Bagian Kesra, perwakilan BWI Kota Sukabumi, nazir wakaf lokal, Lembaga Keuangan Syariah Penerima Wakaf Uang (LKS-PWU), tokoh masyarakat dan organisasi kemasyarakatan (ormas), serta perwakilan masyarakat penerima manfaat. Total informan berjumlah 17 orang, purposive sampling digunakan dengan kriteria: (1) terlibat langsung dalam formulasi atau implementasi kebijakan; (2) memiliki pengetahuan mendalam tentang program; (3) mewakili heterogenitas aktor (pemerintah, regulator, nazhir, ormas, masyarakat).

Data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi terhadap peraturan daerah, Peraturan Wali Kota, naskah akademik, laporan BWI, RPJMD Kota Sukabumi, notulensi rapat, serta pemberitaan media lokal terkait Program Dana Abadi.

Teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulatif melalui tiga jalur. Pertama, wawancara mendalam dengan pedoman semi-terstruktur yang dikembangkan berdasarkan kerangka Institutional Theory dari Scott (2014), mencakup pilar regulatif (aturan formal, sanksi, pengawasan), pilar normatif (nilai, norma, etika, standar profesi), dan pilar kognitif (cara berpikir, asumsi dasar, skema interpretasi aktor). Kedua, observasi lapangan terhadap pelaksanaan program, termasuk proses koordinasi antaraktor dan aktivitas pengelolaan wakaf. Ketiga, studi dokumentasi untuk memverifikasi dan melengkapi data wawancara.

Analisis data menggunakan model analisis interaktif dari Miles, Huberman, & Saldaña (2014) yang terdiri atas tiga tahap: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data dilakukan melalui proses pengkodean (*coding*) dengan pendekatan *theory-driven thematic analysis*, yaitu mengelompokkan data ke dalam kategori-kategori yang telah ditentukan berdasarkan tiga pilar Institutional Theory Scott (regulatif, normatif, kognitif), sekaligus membuka ruang bagi kode-kode induktif yang muncul dari temuan empiris. Penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi deskriptif-analitis dan matriks tematik untuk memudahkan identifikasi pola hubungan antar pilar.

Penarikan kesimpulan dilakukan secara berulang (*siklikal*) dan diverifikasi melalui triangulasi sumber data serta member check kepada informan kunci untuk memastikan validitas dan kredibilitas temuan (Denzin & Lincoln, 2018). Penelitian ini tidak menggunakan hipotesis karena bersifat eksploratif-kualitatif, namun memiliki proposisi analitis yang diturunkan dari Institutional Theory sebagai panduan awal investigasi.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Program Dana Abadi Wakaf Kota Sukabumi

Program Dana Abadi Wakaf di Kota Sukabumi merupakan bagian dari inisiatif “Sukabumi Kota Wakaf” yang dicanangkan oleh Wali Kota sebagai jawaban kreatif terhadap tuntutan inovasi kebijakan publik yang lebih partisipatif dan relevan dengan karakter sosial-keagamaan masyarakat setempat. Program ini dirancang sebagai skema penghimpunan wakaf uang dari masyarakat dan ASN yang dikelola secara produktif melalui instrumen keuangan syariah, dengan hasilnya dimanfaatkan untuk mendukung program pembangunan sosial seperti pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi. Keunikan program ini terletak pada penempatannya sebagai instrumen kebijakan publik, bukan semata praktik ibadah individual.

Namun, dalam implementasinya, program ini menghadapi berbagai tantangan. Berdasarkan wawancara dengan informan kunci dan studi dokumentasi, ditemukan bahwa hingga saat ini belum ada regulasi daerah (Perda atau Perwal) yang secara spesifik mengatur wakaf uang di Kota Sukabumi. Program hanya tercantum dalam RPJMD sebagai program prioritas, tetapi tidak diikuti oleh payung hukum operasional. Lebih jauh, polemik konflik kepentingan muncul karena mitra pengelola wakaf (YPPDB) terafiliasi dengan Wali Kota sebagai pendiri yayasan. Kondisi ini menyebabkan BWI mengeluarkan rekomendasi penghentian sementara program, dan DPRD merekomendasikan pembatalan Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Pemkot dan YPPDB.

Analisis Pilar Regulatif: Kelemahan Fondasi Hukum

Pilar regulatif dalam Institutional Theory (Scott, 2014) berkaitan dengan aturan formal, hukum, sanksi, dan mekanisme pengawasan. Dalam kebijakan wakaf Sukabumi, pilar ini berada dalam kondisi lemah. Temuan paling signifikan adalah tidak adanya Perda atau Perwal yang mengatur wakaf uang. Bagian Hukum Pemkot mengakui hal ini dengan alasan kehati-hatian yuridis karena wakaf dianggap sebagai domain pemerintah pusat. Akibatnya, program berjalan tanpa payung hukum daerah yang memadai, menciptakan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). BWI menegaskan bahwa ketiadaan regulasi daerah menjadi celah

yang melemahkan tata kelola: “Idealnya memang ada regulasi turunan di daerah supaya implementasinya lebih tertib dan jelas” (INF-B1).

Ambiguitas kewenangan antara pusat dan daerah juga menjadi masalah. Kejaksaan Negeri Sukabumi mempertanyakan apakah pemerintah daerah diperbolehkan membuat MoU terkait wakaf mengingat wakaf merupakan urusan absolut pemerintah pusat. Ketidakjelasan ini berimplikasi pada risiko hukum bagi pejabat daerah. Selain itu, Standar Operasional Prosedur (SOP) tidak tersedia dan tidak dipublikasikan. Observasi mencatat bahwa SOP/prosedur tidak terpajang di kantor pengelola. BWI menekankan bahwa SOP yang jelas sejak awal sangat penting untuk mencegah masalah. Mekanisme pengawasan juga bersifat reaktif: BWI dan DPRD baru bertindak setelah polemik berkembang, bukan sebagai bentuk pengawasan preventif. Rekomendasi penghentian sementara dari BWI keluar setelah program berjalan, bukan sebagai pencegahan.

Analisis Pilar Normatif: Pelanggaran Etika Publik dan Rendahnya Kepercayaan

Pilar normatif berkaitan dengan nilai, norma, etika, dan standar profesi. Dalam kebijakan wakaf Sukabumi, pilar ini berada dalam kondisi rapuh dan terpolarisasi. Pertama, norma tradisional tentang wakaf masih dominan di masyarakat. Wakaf masih dipahami secara sempit sebagai wakaf tanah atau bangunan untuk masjid/makam, sementara pemahaman tentang wakaf uang dan wakaf produktif masih sangat terbatas. Seorang informan yang menolak berpartisipasi menyatakan: “Saya tahunya wakaf itu tanah atau bangunan untuk masjid. Wakaf uang masih asing” (INF-M4). Rendahnya literasi ini menjadi penghambat adopsi inovasi.

Kedua, terjadi pelanggaran etika publik berupa konflik kepentingan (*conflict of interest*). Wali Kota mengakui adanya polemik terkait penunjukan YPPDB sebagai mitra utama yang terafiliasi dengan dirinya sebagai pendiri yayasan. DPRD menyoroti bahwa pendiri YPPDB adalah Wali Kota dan masih tercatat dalam kepengurusan. Kejaksaan juga mencatat afiliasi tersebut. Pelanggaran terhadap etika publik ini berdampak lebih serius daripada kelemahan regulatif karena menyangkut kepercayaan publik yang sulit dipulihkan. Masyarakat menunjukkan skema distrust yang kuat: “Saya kurang percaya kalau dikelola pemerintah. Takut ada kepentingan lain” (INF-M4).

Ketiga, standar profesionalitas nazhir belum terpenuhi. BWI menilai bahwa nazhir yang terlibat masih perlu ditingkatkan profesionalitasnya, terutama dalam hal manajemen wakaf produktif dan akuntabilitas. Nazhir sendiri mengakui bahwa sertifikasi profesional masih berproses dan pelaporan ke publik masih terbatas. Keempat, ormas Islam tidak dilibatkan sejak awal dalam perencanaan kebijakan. Pengurus NU mengakui: “Kalau dilibatkan sejak awal, saya kira belum sepenuhnya” (INF-O1). Keterlibatan baru terjadi pada tahap sosialisasi atau ketika

polemik sudah muncul, menyebabkan kebijakan kehilangan legitimasi sosial-keagamaan.

Analisis Pilar Kognitif: Fragmentasi Skema Berpikir sebagai Akar Masalah

Pilar kognitif berkaitan dengan cara berpikir, asumsi dasar, dan skema interpretasi aktor. Temuan paling original dari penelitian ini adalah fragmentasi kognitif (*cognitive misalignment*) yang ekstrem di antara para aktor kebijakan. Penelitian ini mengidentifikasi setidaknya tujuh skema berpikir yang berbeda dan saling bertentangan:

1. Wali Kota menunjukkan skema *progresif-instrumental*: wakaf dipandang sebagai instrumen kebijakan publik untuk mencapai kemandirian fiskal daerah, berorientasi pada hasil (*output*), dan mendorong percepatan implementasi.
2. BWI menunjukkan skema prosedural-regulatif: wakaf harus dijalankan sesuai aturan dan prinsip kehati-hatian, berorientasi pada proses (kepatuhan).
3. Bagian Hukum Pemkot menunjukkan skema *risk averse*: menghindari risiko hukum dengan tidak membuat regulasi daerah karena wakaf dianggap domain pusat.
4. Masyarakat menunjukkan skema ganda: tradisional-sakral (wakaf = tanah/masjid) dan distrust (tidak percaya pada program pemerintah).
5. DPRD menunjukkan skema *oversight*: memandang fungsi utama DPRD adalah mengawasi eksekutif secara kritis, yang tercermin dalam pembentukan Panja dan rekomendasi pembatalan PKS.
6. Ormas Islam menunjukkan skema partisipatif-kritis: menuntut dilibatkan sejak awal dan mengkritisi kebijakan yang tidak sesuai tata kelola yang baik.
7. AMKS (Aliansi Masyarakat Kota Sukabumi) menunjukkan skema advokasi publik: mewakili suara masyarakat terorganisasi untuk mengawal dan mengkritisi kebijakan, termasuk mengusulkan penghentian sementara program.

Fragmentasi ini menyebabkan *institutional misalignment* dalam tiga tingkatan: (1) antar pilar: pilar regulatif lemah, normatif dilanggar, kognitif terfragmentasi; (2) intra-pilar: dalam pilar normatif terjadi pertentangan antara norma tradisional dan norma progresif; dalam pilar kognitif terdapat 7 skema berbeda; (3) antar aktor: setiap aktor menarik kebijakan ke arah yang berbeda, menyebabkan stagnasi.

Dalam Institutional Theory, pilar kognitif yang kuat ditandai dengan adanya *shared mental model* (kesamaan cara berpikir). Kasus Sukabumi menunjukkan ketiadaan kesamaan tersebut, yang menjelaskan mengapa kebijakan mengalami stagnasi yang sulit diatasi.

Faktor-Faktor Penghambat Inovasi Kebijakan

Berdasarkan analisis ketiga pilar, faktor penghambat inovasi kebijakan berbasis wakaf di Kota Sukabumi dikelompokkan ke dalam empat kategori.

1. Faktor regulasi dan kelembagaan: tidak adanya Perda/Perwal wakaf uang, ambiguitas kewenangan pusat-daerah, tidak tersedianya SOP, lemahnya pengawasan (reaktif), dan tidak adanya sanksi tegas.
2. Faktor etika dan kepercayaan publik: konflik kepentingan antara Wali Kota dan YPPDB, rendahnya kepercayaan publik terhadap program pemerintah, lemahnya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan, serta standar profesionalitas nazhir yang belum terpenuhi.
3. Faktor sosial dan budaya: dominannya norma tradisional tentang wakaf (tanah/masjid), rendahnya literasi wakaf uang, serta keterlibatan ormas yang tidak optimal sejak awal.
4. Faktor kognitif dan koordinasi: fragmentasi skema berpikir antar aktor (7 skema berbeda), tidak adanya *shared mental model*, lemahnya koordinasi, dan skema *risk averse* aparaturnya yang menyebabkan kebuntuan regulasi.

Yang perlu ditekankan adalah bahwa faktor-faktor ini tidak berdiri sendiri, tetapi saling berinteraksi dalam lingkaran setan (*vicious circle*): kelemahan regulatif memperkuat fragmentasi kognitif, fragmentasi kognitif memperkuat kelemahan normatif, dan seterusnya. Intervensi pada satu faktor saja tidak cukup; diperlukan pendekatan sistemik.

Model Institutional Synergy dan Pilar Keempat (Collaborative Pillar)

Berdasarkan diagnosis bahwa masalah utama adalah *institutional misalignment*, penelitian ini merumuskan model ideal yang disebut Institutional Synergy, yaitu kondisi di mana pilar regulatif, normatif, dan kognitif selaras dan saling memperkuat. Untuk mencapai kondisi ini, diperlukan mekanisme aktif yang secara sadar menyelaraskan ketiga pilar. Mekanisme inilah yang disebut Pilar Keempat (*Collaborative Pillar*).

Pilar Keempat didefinisikan sebagai mekanisme kelembagaan yang berfungsi sebagai *binding mechanism* yang secara aktif menyelaraskan ketiga pilar Scott melalui keterlibatan multipihak, transparansi publik, dan pengawasan partisipatif. Pilar Keempat terdiri dari lima komponen:

Komponen 1: Forum Multipihak (*Multistakeholder Forum*). Wadah tetap yang mempertemukan semua aktor terkait (Pemkot, BWI, Kemenag, nazhir, LKS-PWU, ormas Islam, DPRD, akademisi, perwakilan masyarakat/wakif) secara rutin

(bulanan, triwulan, tahunan). Forum ini berfungsi untuk mengurangi fragmentasi dan membangun *shared mental model*.

Komponen 2: Keterlibatan Aktor Sejak Awal (*Early Engagement*). Semua aktor dilibatkan di tahap perencanaan (formulasi kebijakan), bukan hanya di tahap sosialisasi atau implementasi. Tahap perencanaan melibatkan seluruh aktor; formulasi kebijakan melibatkan DPRD, Pemkot, BWI, ormas; implementasi dilakukan oleh nazhir dan LKS-PWU dengan Pemkot sebagai fasilitator; sosialisasi melibatkan ormas dan tokoh agama; pengawasan dan evaluasi melibatkan BWI, DPRD, masyarakat, dan wakif.

Komponen 3: Transparansi Total (*Total Transparency*). Seluruh informasi tentang pengelolaan wakaf (Perda/Perwal, SOP, daftar nazhir tersertifikasi, laporan keuangan triwulanan, laporan audit tahunan, daftar penerima manfaat, hotline pengaduan) dapat diakses publik melalui website resmi, media massa, dan artefak fisik (papan nama, plang kampung wakaf). Hal ini untuk membangun kepercayaan publik dan memungkinkan pengawasan partisipatif.

Komponen 4: Mekanisme Anti Konflik Kepentingan (*Anti-Conflict of Interest*). Aturan yang mencegah afiliasi antara pejabat daerah dan nazhir, meliputi: (a) larangan afiliasi bagi pejabat daerah dan keluarganya dengan nazhir yang ditunjuk; (b) seleksi nazhir terbuka melalui proses yang diumumkan publik; (c) rotasi nazhir berkala (maksimal 2 periode); (d) konsorsium nazhir multipihak, bukan nazhir tunggal; (e) deklarasi kepentingan sebelum pengambilan keputusan; (f) sanksi tegas bagi pelanggar.

Komponen 5: Forum Wakif (*Wakif Forum*). Wadah bagi masyarakat yang telah berwakaf untuk mengawal dana mereka, memberikan masukan, dan menerima laporan pertanggungjawaban. Fungsi forum ini meliputi menerima laporan berkala dari nazhir, memberikan masukan prioritas penyaluran, mengawal dana dan meminta audit jika diperlukan, mengajukan pertanyaan, serta memilih perwakilan untuk duduk dalam Forum Multipihak. Struktur forum dibentuk mulai tingkat kelurahan, kecamatan, hingga kota.

Kelima komponen ini berfungsi secara terintegrasi. Forum Multipihak menjadi wadah kolaborasi. Keterlibatan sejak awal memastikan tidak ada aktor yang terpinggirkan. Transparansi total membangun kepercayaan publik. Mekanisme anti-KKI mencegah pengulangan konflik kepentingan. Forum Wakif memberikan ruang pengawasan partisipatif dari masyarakat.

Kebaruan (Novelty) Penelitian

Penelitian ini menghasilkan tiga kebaruan utama. **Pertama**, penelitian ini memperluas Institutional Theory (Scott, 2014) yang selama ini hanya berfokus pada tiga pilar kelembagaan (regulatif, normatif, kognitif). Scott tidak secara eksplisit menjelaskan mekanisme untuk menyelaraskan (*align*) ketiga pilar ketika terjadi

institutional misalignment. Penelitian ini mengisi kekosongan tersebut dengan memperkenalkan konsep Institutional Synergy (kondisi ideal keselarasan ketiga pilar) dan Pilar Keempat (*Collaborative Pillar*) sebagai mekanisme aktif untuk mencapainya.

Kedua, penelitian ini merupakan studi pertama yang menerapkan Institutional Theory untuk menganalisis kebijakan wakaf produktif di tingkat pemerintah daerah di Indonesia. Sebagian besar penelitian wakaf sebelumnya menggunakan pendekatan fikih, ekonomi Islam, atau manajemen aset, bukan pendekatan kebijakan publik dan teori kelembagaan.

Ketiga, penelitian ini mengidentifikasi dan memetakan 7 skema berpikir aktor dalam kebijakan wakaf daerah: progresif-instrumental (Wali Kota), prosedural-regulatif (BWI), *risk averse* (Bagian Hukum), *tradisional-distrust* (masyarakat), *oversight* (DPRD), partisipatif-kritis (ormas), dan advokasi publik (AMKS). Tipologi ini memperkaya pemahaman tentang pilar kognitif dalam Institutional Theory yang selama ini cenderung diperlakukan sebagai monolitik.

D. SIMPULAN

Penelitian ini menganalisis inovasi kebijakan berbasis wakaf melalui Program Dana Abadi Kota Sukabumi menggunakan Institutional Theory (Scott, 2014). Tiga kesimpulan utama dapat ditarik.

1. Inovasi kebijakan berbasis wakaf di Kota Sukabumi belum berjalan optimal akibat *institutional misalignment* (ketidaksiharasan) antara pilar regulatif, normatif, dan kognitif. Pilar regulatif lemah: tidak ada Perda/Perwal wakaf uang, SOP tidak tersedia, pengawasan bersifat reaktif. Pilar normatif rapuh: terjadi konflik kepentingan antara Wali Kota dan mitra yayasan, rendahnya kepercayaan publik, standar profesionalitas nazhir belum terpenuhi. Pilar kognitif terfragmentasi: terdapat setidaknya tujuh skema berpikir berbeda antar aktor yang saling bertentangan.
2. Faktor penghambat implementasi meliputi empat kategori: (a) regulasi dan kelembagaan (ketiadaan Perda, ambiguitas kewenangan, tidak ada SOP), (b) etika dan kepercayaan publik (konflik kepentingan, rendahnya public trust, lemahnya akuntabilitas), (c) sosial dan budaya (norma tradisional wakaf, rendahnya literasi), dan (d) kognitif dan koordinasi (fragmentasi skema berpikir, tidak ada *shared mental model*). Faktor-faktor ini saling memperkuat dalam lingkaran setan kelemahan institusional.
3. Model ideal yang ditawarkan adalah Institutional Synergy yang dicapai melalui Pilar Keempat (*Collaborative Pillar*) yang terdiri dari lima komponen: Forum Multipihak, Keterlibatan Aktor Sejak Awal, Transparansi Total, Mekanisme Anti Konflik Kepentingan, dan Forum Wakif. Model ini

merupakan perluasan dari Institutional Theory Scott dan menawarkan jalan keluar dari kebuntuan kebijakan wakaf daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches (4th ed.)*. Sage Publications.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2018). *The SAGE handbook of qualitative research (5th ed.)*. Sage Publications.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook (3rd ed.)*. Sage Publications.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice (4th ed.)*. Sage Publications.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities (4th ed.)*. Sage Publications.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods (6th ed.)*. Sage Publications.

Artikel Jurnal (Wakaf & Kebijakan Publik)

- Abdul Rahman, A. R. (2014). Waqf management in Singapore. In S. A. Shah (Ed.), *Waqf: perpetuity and management* (pp. 87-102). ISRA.
- Ascarya, & Yumanita, D. (2020). Waqf-based Islamic social finance: Solutions for poverty alleviation and sustainable development. *Journal of Islamic Monetary Economics and Finance*, 6(1), 139-162. <https://doi.org/10.21098/jimf.v6i1.1082>
- Bukhori, M., Mukhlis, M., & Mahfudz, A. A. (2022). Optimization of productive waqf in increasing economic independence of Islamic boarding schools in Siak Regency. *Journal of Islamic Economics and Finance*, 10(2), 145-160.
- Cizakça, M. (2014). Cash waqf: A new historical concept. *Journal of Islamic Economics, Banking and Finance*, 10(1), 13-42.
- Hasan, Z. (2010). Waqf fund management in Malaysia: Issues and challenges. *Journal of King Abdulaziz University: Islamic Economics*, 23(2), 173-189. <https://doi.org/10.4197/Islec.23-2.6>

- Hassan, M. K., Muneeza, A., & Saiti, B. (2020). Waqf as a social entrepreneurship model in Islam. *International Journal of Ethics and Systems*, 36(4), 553-571. <https://doi.org/10.1108/IJOES-04-2020-0051>
- Hoque, N., Khan, M. A., & Mamun, A. (2022). Integrating Islamic social finance into public policy: A systematic literature review. *Journal of Public Affairs*, 22(3), e2589. <https://doi.org/10.1002/pa.2589>
- Huda, N., Rini, N., Mardoni, Y., & Putra, P. (2017). The development of waqf management in Aceh Province: Problems and solutions. *Al-Iqtishad: Jurnal Ilmu Ekonomi Syariah*, 9(1), 1-20. <https://doi.org/10.15408/aiq.v9i1.3196>
- Ismail, A. G., Zakaria, N., & Zainol, Z. (2020). Developing productive waqf in Malaysia: Challenges and strategies. *ISRA International Journal of Islamic Finance*, 12(2), 245-262. <https://doi.org/10.1108/IJIF-10-2018-0110>
- Kuncoro, M. (2018). Inovasi daerah dan tantangan implementasinya di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 9(1), 1-15.
- Setiawan, R. (2020). Program wakaf uang "Bogor Berwakaf": Strategi pengembangan ekonomi lokal berbasis filantropi Islam. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, 6(2), 345-358. <https://doi.org/10.29040/jiei.v6i2.1053>
- Suryana, Y. (2021). Wakaf produktif dalam pengembangan ekonomi pesantren: Studi kasus Pondok Modern Gontor. *Jurnal Bimas Islam*, 14(1), 89-112.
- Widodo, J. (2022). Otonomi daerah dan inovasi kebijakan publik di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 18(2), 123-140.
- Zuhairi, M. (2019). Reinterpretasi hukum wakaf tunai dalam perspektif mazhab Syafi'i. *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 13(1), 77-92. <https://doi.org/10.24090/mnh.v13i1.1860>

Lembaga & Organisasi (Laporan Resmi)

- Badan Wakaf Indonesia (BWI). (2021). *Roadmap pengembangan wakaf Indonesia 2021-2025*. Badan Wakaf Indonesia.
- Badan Wakaf Indonesia (BWI). (2022). *Statistik perwakafan Indonesia 2022*. Badan Wakaf Indonesia.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri RI). (2020). *Innovative Government Award (IGA) 2020: 10 besar kota terinovatif*. Kementerian Dalam Negeri.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri RI). (2021). *Innovative Government Award (IGA) 2021: Daerah terinovatif*. Kementerian Dalam Negeri.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri RI). (2022). *Innovative Government Award (IGA) 2022: Apresiasi inovasi daerah*. Kementerian Dalam Negeri.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri RI). (2023). Innovative Government Award (IGA) 2023: Kota Sukabumi peringkat kota terinovatif. Kementerian Dalam Negeri.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). OECD territorial reviews: Indonesia 2017. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264271748-en>

Pemerintah Kota Sukabumi. (2025). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Sukabumi 2025-2030*. Pemerintah Kota Sukabumi.

Dokumen Internal & Hasil Penelitian Lapangan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Sukabumi. (2025). Laporan Panitia Kerja (Panja) DPRD Kota Sukabumi tentang Pengelolaan Wakaf Uang. DPRD Kota Sukabumi.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Sukabumi. (2025). Konferensi Pers DPRD Kota Sukabumi tentang Rekomendasi Wakaf Uang (Dokumentasi internal). DPRD Kota Sukabumi.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Sukabumi. (2025). Notulensi hearing Panja DPRD dengan Aliansi Masyarakat Kota Sukabumi (AMKS) (Dokumentasi internal). DPRD Kota Sukabumi.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Sukabumi. (2025). Notulensi hearing Panja DPRD dengan Forum Komunikasi Doa Bangsa (FKDB) (Dokumentasi internal). DPRD Kota Sukabumi.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Sukabumi. (2025). Surat Pengantar Rekomendasi DPRD Kota Sukabumi tentang Program Wakaf Tunai (Dokumentasi internal). DPRD Kota Sukabumi.

Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) Kota Sukabumi. (2025). Rekomendasi ICMI Kota Sukabumi tentang Tata Kelola Wakaf Produktif (Dokumentasi internal). ICMI Kota Sukabumi.

PD Persis Kota Sukabumi. (2025). Rekomendasi PD Persis Kota Sukabumi tentang Kriteria Nazhir Ideal dalam Pengelolaan Wakaf (Dokumentasi internal). PD Persis Kota Sukabumi.

Peraturan Perundang-undangan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 223, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6133).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).