

UPAYA KEMENTERIAN AGAMA DAN *NON GOVERNMENT ORGANIZATION* (NGO) DALAM MEMPERBAIKI MANAJEMEN MASJID DI KOTA MALANG

Niko Pahlevi Hentika

Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Sumartono

Dosen Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Endah Setyowati

Dosen Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis upaya Kementerian Agama Kota Malang dan NGO (Pengurus Daerah Dewan Masjid Indonesia dan Pengurus Masjid Jami') Kota Malang dalam memperbaiki manajemen masjid; serta menjelaskan dan menganalisis model hubungan keduanya dalam memperbaiki manajemen masjid di Kota Malang. Jenis penelitian adalah deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kementerian Agama Kota Malang dan NGO (Pengurus Daerah Dewan Masjid Indonesia dan Pengurus Masjid Jami') telah melakukan upaya perbaikan manajemen masjid melalui beberapa program/kegiatan yang dapat diklasifikasikan dalam tiga aspek manajemen masjid, yaitu aspek organisasi masjid (*idarah*), kemakmuran masjid (*imarah*), dan bangunan dan fasilitas fisik masjid (*ri'ayah*). Kementerian Agama Kota Malang dan NGO menjalin hubungan dengan model hubungan *autonomous*.

Kata kunci: *Manajemen Publik, Manajemen Masjid, Non Government Organization (NGO)*

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara yang menjamin warganya untuk memeluk agamanya masing-masing. Hal ini secara jelas termaktub dalam UUD 1945 pasal 29 ayat 2. Karena itu, negara dituntut untuk menciptakan kondisi agar setiap warga negaranya dapat menjalankan ibadah dengan tenang. Lebih dari itu pemerintah juga mempunyai tugas untuk memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar, dan tertib. Termasuk dalam hal ini adalah mengatur bagaimana rumah ibadah.

Rumah ibadah diharapkan menjadi ruang yang nyaman bagi setiap pemeluknya untuk beribadah di dalamnya; rumah ibadah juga diharapkan memberikan fasilitas dan pelayanan yang maksimal. Begitu pula dengan masjid yang merupakan tempat ibadah umat Islam. Masjid merupakan tempat ibadah yang paling banyak di Indonesia; terdapat kurang lebih 700.000

masjid tersebar dari Sabang sampai Merauke yang digunakan oleh 207.176.162 jiwa umat Islam atau 87,185% dari penduduk Indonesia (BPS, 2010).

Hal tersebut memberikan arti bahwa masjid harus dikelola secara maksimal agar umat dapat beribadah dengan sempurna. Jika umat tidak sempurna dalam beribadah, maka Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia tidak dapat terapkan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Sebagaimana sila Pertama yang berbunyi, “Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Berbicara lebih jauh tentang kebutuhan umat beragama terhadap rumah ibadah, maka rumah ibadah dapat dikatakan sebagai jantungnya umat beragama. Dalam Islam misalnya jika masjid sudah tidak dikelola dengan baik maka ia merupakan salah satu tanda rusaknya umat Islam. Sebagaimana hasil temuan dari Gazalba (1989:338) yang menyimpulkan bahwa, “Krisis masjid membawa pada krisis kehidupan umat Islam atau sebaliknya krisis kehidupan umat Islam membawa krisis masjid. Sebab yang satu berakibat pada yang lain dan sebaliknya. Di sisi lain rumah ibadah juga merupakan lambang eksistensi dan pengakuan bagi komunitas umat beragama.

Sekarang pemenuhan pemeluk agama terhadap rumah ibadah harus visioner. Dalam konteks masjid misalnya, ia harus dapat menampilkan manajemen yang modern tetapi tetap sesuai dengan koridor aturan Islam. Pembangunan fisik masjid yang baik perlu diimbangi dengan penyediaan layanan yang lain, misalnya penyediaan pusat informasi Islam yang dikelola didukung dengan jaringan internet, *website*, dan aplikasi-aplikasi *gadget*, penyediaan sarana pendidikan Al-Qur’an dengan *audio-visual* untuk anak-anak hingga dewasa, kegiatan kuliah ilmiah Islam dengan pembicara pakar-pakar dibidangnya, dan pelaporan dana umat dan program kerjanya yang akuntabel serta dapat diakses oleh masyarakat

Disamping tuntutan untuk menjadikan masjid lebih baik ternyata kondisi kekinian masjid masih mengalami berbagai permasalahan. Sucipto (2014:66) menyampaikan, bahwa terdapat dua kecenderungan penyimpangan dalam pengelolaan masjid. Pertama, pengelolaan masjid secara konvensional. Artinya, gerak dan lingkup masjid dibatasi pada dimensi-dimensi vertikal (hubungan manusia dengan Allah) saja, sedang dimensi-dimensi horizontal kemasyarakatan dijauhkan dari masjid. Kedua, pengelolaan masjid yang melewati batasan syariat Islam. Artinya, melakukan penyelenggaraan masjid pada ranah fungsi sosial namun kebablasan; dengan menyelenggarakan berbagai acara yang menyimpang di masjid. Masalah lain adalah masih banyak pengurus masjid melakukan pengelolaan secara tradisional, yang tanpa perencanaan yang jelas, tanpa pembagian tugas, tanpa laporan pertanggungjawaban keuangan dan sebagainya (Ayub, Muhsin, dan Mardjoned, 1996:33-34).

Melihat hajat warga negara terhadap rumah ibadah (masjid) yang demikian besar ditambah dengan manajemen masjid masih menemui berbagai hambatan, maka sangat mendesak bagi semua umat Islam dan seluruh *stakeholder* untuk menyelesaikan permasalahan masjid. Sehingga dicapai suatu kehidupan beragama yang lebih berkualitas yang mencerminkan pengamalan Pancasila.

Dari sisi pemerintah, maka peran dan upaya Kementerian Agama (Kemenag) Republik Indonesia dalam menyelenggarakan urusan di bidang kemasjidan menjadi penting. Baik dalam menyediakan regulasi, menegakkan regulasi, maupun secara langsung mengelola dan

menyediakan rumah ibadah yang baik. Lebih detail, Kemenag mulai dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, hingga KUA mempunyai tugas didalamnya.

Diantara upaya Kemenag untuk memperbaiki manajemen masjid adalah pendataan masjid; dan sejak 2013 telah menggunakan sistem informasi berbasis *web* atau disebut program Sistem Informasi Masjid (SIMAS), mengadakan pelatihan, dan bimbingan kepada pengurus-pengurus masjid, memberikan bantuan dana untuk pembangunan masjid, dan menjalin kerjasama dengan berbagai *Non Government Organization* (NGO).

Sedangkan upaya yang dilakukan masyarakat melalui NGO baik dari pengurus-pengurus masjid atau pun organisasi yang bergerak dibidang kemasjidan. Secara khusus diantara organisasi di bidang kemasjidan yang aktif dalam upaya perbaikan manajemen masjid adalah Dewan Masjid Indonesia (DMI) yang mempunyai program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) berbasis masjid, program Unit Mobil Pemelihara Masjid, dan pembinaan-pendampingan pengurus-pengurus masjid. Nahdlatul Ulama dengan Lembaga Takmir Masjid Nahdlatul Ulama (LTMNU) yang melakukan pendampingan dan mempunyai *platform* tersendiri bagi masjid-masjid NU, Muhammadiyah yang juga mempunyai pola pendampingan bagi masjid-masjid Muhammadiyah, dan Masjid Agung Kabupaten/Kota yang secara kultural merupakan induk bagi masjid-masjid yang ada di wilayah Kabupaten/Kota juga berupaya untuk melakukan pembimbingan.

Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa upaya *stakeholder* khususnya pemerintah dalam perbaikan manajemen masjid belum dapat dirasakan secara utuh. Adanya pembangunan atau renovasi masjid yang selama bertahun-tahun tidak terselesaikan, sengketa pengelolaan masjid, manajemen masjid yang tradisional dan buruk, belum adanya pola pembinaan yang rutin dan terukur untuk para pengurus masjid, serta belum adanya data secara lengkap dan *up-to date* tentang jumlah dan kondisi masjid-mushalla yang ada di Indonesia; adalah potret dari masalah yang dihadapi.

Beranjak dari hal diatas, penulis tertarik untuk melakukan kajian atas upaya yang dilakukan Kemenag dan NGO dalam memperbaiki manajemen masjid di Indonesia. Dan sebagai lokasi penelitian dipilihlah Kota Malang, dikarenakan kota ini merupakan salah satu kota yang potensial bagi perkembangan upaya perbaikan manajemen masjid. Dengan kondisinya sebagai kota terbesar kedua di Jawa Timur dengan penduduk 873.716 pada tahun 2015 (Dispendukcapil Kota Malang, 2015). Selain itu, Kota Malang juga dipengaruhi oleh kondisi Provinsi Jawa Timur yang merupakan salah satu provinsi yang menjadi pusat perkembangan Islam di Indonesia, dengan penduduk mayoritasnya memeluk Islam dan tersebar nya pesantren-pesantren tersohor sebagai pusat pendidikan Islam, diantaranya pesantren tebu ireng, sidogiri, lirboyo dan gontor, menjadi ladang yang subur bagi perkembangan kehidupan agama Islam. Harus diingat pula Jawa Timur merupakan pusat berkembangnya organisasi Islam terbesar (Nahdlatul Ulama).

Lebih lanjut, Kota Malang dianggap kondusif untuk upaya perbaikan manajemen masjid karena secara umum kondisi masyarakat yang aktif berpartisipasi dalam aktivitas keagamaan. Hal ini terbukti dari semakin banyaknya kegiatan yang bernilai keagamaan seperti, majelis shalawat yang dihadiri oleh ribuan masyarakat Kota Malang, *Islamic book fair* yang

telah diselenggarakan pada beberapa tahun terakhir, belum lagi acara seminar atau kajian Islam yang diadakan oleh pengurus-pengurus masjid yang juga semakin banyak.

Adapun rumusan masalah sebagai berikut: (1) Bagaimanakah Upaya Kementerian Agama Kota Malang dalam memperbaiki manajemen masjid di Kota Malang? (2) Bagaimanakah upaya *Non Government Organization* (Pengurus Daerah DMI dan Pengurus Masjid Jami') Kota Malang dalam memperbaiki manajemen masjid di Kota Malang? (3) Bagaimanakah Hubungan antara Kementerian Agama Kota Malang dan *Non Government Organization* (Pengurus Daerah DMI dan Pengurus Masjid Jami') dalam memperbaiki manajemen masjid di Kota Malang yang dilihat dari model hubungannya?

KAJIAN TEORI

Manajemen Publik

Kata 'manajemen' berasal dari bahasa Italia '*managio*' yang berarti pengurusan. Dalam bahasa Inggris kemudian menjadi *management*, dan dalam bahasa Indonesia menjadi tata laksana, pengelolaan atau pengurusan (Sumarsono: 2003, 72). Secara istilah manajemen oleh Prajudi (dalam Syafiie, dkk, 1999:50-51) diartikan sebagai, "Pengendalian dan pemanfaatan dari semua faktor serta sumber daya yang menurut suatu perencanaan, diperlukan untuk mencapai atau menyelesaikan suatu prapta atau tujuan kerja tertentu." Makharita (dalam Handyaningrat, 1980:19) mendefinisikan manajemen sebagai, "Pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia atau yang potensial di dalam pencapaian tujuan." Selanjutnya dalam menggerakkan sumber daya manusia dan sumberdaya yang lain menurut Sumarsono (2003:73) manager melakukan lima pola perbuatan, yaitu perencanaan, pembuatan keputusan, pembimbingan, pengorganisasian, dan pengendalian.

Secara sederhana manajemen publik berarti manajemen instansi pemerintah (Pasolong, 2008:82). Tidak hanya itu Syafiie, dkk (1999:51) menambahkan bahwa, manajemen publik mempunyai warna pengabdian dan pelayanan masyarakat yang lebih menonjol.

Overman dalam (Pasolong, 2009:83) mengemukakan manajemen publik adalah, "Suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* di satu sisi; dengan SDM, keuangan, fisik, informasi, dan politik disisi lain." Dalam bahasan administrasi publik dapat diibaratkan bahwa kebijakan publik sebagai sistem otak dan manajemen publik sebagai jantung; dengan kata lain manajemen publik merupakan proses menggerakkan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya sesuai dengan perintah kebijakan publik (Ott, Hude, dan Shafritz dalam Pasolong, 2009:83).

Menurut Islamy (2003:55-56) manajemen publik berkaitan dengan fungsi dan proses manajemen yang berlaku baik pada sektor publik (pemerintah), maupun sektor non-pemerintah yang tidak bertujuan mencari untung. Manajemen publik memanfaatkan fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan sebagai sarana untuk mencapai

tujuan publik, maka ia memfokuskan diri pada alat-alat manajerial, teknik-teknik, pengetahuan-pengetahuan, dan keahlian-keahlian yang dipakai untuk mengubah kebijakan menjadi pelaksanaan program.

Manajemen Masjid

Ketika berbicara tentang manajemen masjid maka akan dihubungkan dengan manajemen publik yang menjadi bidang kajian yang lebih luas dari manajemen masjid. Sebagaimana yang disampaikan Islamy (2003:55-56) bahwa manajemen publik berkaitan dengan fungsi dan proses manajemen yang berlaku baik pada sektor publik (pemerintah), maupun sektor non-pemerintah yang tidak bertujuan mencari untung. Ketika 'manajemen' disandingkan dengan kata 'masjid' berarti manajemen diarahkan untuk mencapai tujuan masjid yang ideal. Jika boleh meminjam istilah Gazalba (1975:116) maka yang dimaksud masjid ideal adalah masjid yang berfungsi sebagai pusat ibadah dan peradaban umat Islam.

Yani (2009:145) mendefinisikan manajemen masjid sebagai, "Suatu proses atau usaha untuk mencapai kemakmuran masjid yang ideal, dilakukan oleh seorang pemimpin pengurus masjid bersama staf dan jama'ahnya melalui berbagai aktivitas yang positif." Dalam Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/802 Tahun 2014 tentang Standar Pembinaan Manajemen Masjid istilah manajemen disebut dengan *idarrah* (bahasa Arab) yang diartikan sebagai kegiatan mengembangkan dan mengatur kerjasama dari banyak orang guna mencapai suatu tujuan tertentu; tujuan yang dimaksud adalah agar masjid lebih mampu mengembangkan kegiatan, makin dicintai jamaah dan berhasil membina dakwah di lingkungan.

Menurut Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/802 Tahun 2014 tentang Standar Pembinaan Manajemen Masjid dinyatakan bahwa, manajemen masjid dibagi dalam tiga aspek, yaitu:

- a) *Idarah*; yaitu: kegiatan pengelolaan yang menyangkut perencanaan pengorganisasian, pengadministrasian, keuangan, pengawasan dan pelaporan.
- b) *Imarah*; yaitu: kegiatan memakmurkan masjid, seperti: penyelenggaraan kegiatan-kegiatan peribadatan, majlis taklim, pembinaan remaja masjid, pengadaan perpustakaan, pengadaan taman kanak-kanak, pengadaan madrasah diniyah, pembinaan ibadah sosial, peringatan hari besar Islam dan hari besar nasional, pembinaan wanita, koperasi, dan layanan kesehatan.
- c) *Ri'ayah*; yaitu: kegiatan pemeliharaan bangunan, peralatan, lingkungan, kebersihan, keindahan, dan keamanan masjid termasuk penentuan arah kiblat.

Model Hubungan Pemerintah dan NGO

Non Government Organization (NGO) diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi Organisasi Non Pemerintah (Ornop) atau sering pula disebut Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). NGO merupakan salah satu pilar penegak *civil society*. Sebagaimana yang diketahui, *civil society* sendiri merupakan salah satu dari tiga *stakeholder* dari berjalannya sebuah negara, bersama dengan pemerintah dan swasta. Tocqueville (dalam Hikam, 2000:118) mengatakan bahwa *civil society* merupakan kekuatan penyeimbang dari kekuatan negara, artinya posisi *civil*

society mempunyai kekuatan politis yang dapat mengekang atau mengontrol kekuatan intervensionis negara.

NGO sebagai salah satu pilar dari *civil society* akan berhubungan dengan pemerintah. Dalam konteks sejarah Indonesia hubungan antara pemerintah dan NGO mengalami pasang surut. Terkadang saling bertolak belakang dan terkadang dapat saling bermitra.

Solihin (dalam Ruhana, 2010:201) menyebutkan lima model hubungan antara CSO, (*civil society organization*) yang NGO berada di dalam lingkungannya, dengan pemerintah sebagai berikut:

- (1) *Autonomous/Benign Neglect*, yaitu model hubungan dimana pemerintah tidak menganggap CSO sebagai ancaman. Oleh karena itu, pemerintah membiarkan CSO bekerja secara independen dan mandiri.
- (2) *Facilitation/Promotion*; dalam model ini pemerintah menganggap kegiatan CSO sebagai sesuatu yang bersifat komplementer. Pemerintahlah yang menyiapkan suasana yang mendukung bagi CSO untuk beroperasi; tidak jarang pula pemerintah mendukung dengan menyediakan fasilitas dana, peraturan, dan pengakuan hukum serta hal-hal yang sifatnya administratif lainnya.
- (3) *Collaboration/Cooperation*; pemerintah menganggap bahwa bekerjasama dengan CSO merupakan suatu yang menguntungkan. Hal ini dikarenakan dengan bekerjasama semua potensi dapat disatukan guna mencapai tujuan bersama.
- (4) *Cooptation/Absorption*; pemerintah mencoba menjaring dan mengarahkan kegiatan CSO dengan mengatur segala aktivitas mereka. Kalangan CSO harus memenuhi ketentuan yang dikeluarkan pemerintah; tidak jarang pula pemerintah melakukan kontrol secara aktif.
- (5) *Containment/Sabotage/Dissolution*; pemerintah melihat CSO sebagai tantangan bahkan ancaman. Sehingga pemerintah menghambat kerja CSO, dan bahkan sampai tindakan.

Berbeda dengan Solihin, Eldrige (dalam Praja, 2009: 19-20) membagi model hubungan antara NGO dan pemerintah menjadi tiga yaitu:

- (1) *High Level Partnership: Grassroots Development*
Dalam hal ini NGO mempunyai kegiatan yang partisipatif yang mengutamakan pada hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan dari pada advokasi. NGO dalam hal ini tidak bersinggungan dengan proses politik, namun mereka mempunyai perhatian yang besar untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. NGO pada jenis ini umumnya tidak begitu besar dan hanya bersifat lokal.
- (2) *High Level Politics: Grassroot Mobilization*
NGO dalam kategori ini mempunyai kecenderungan untuk aktif dalam kegiatan politik dan menempatkan dirinya sebagai pembela masyarakat baik dalam upaya perlindungan ataupun terhadap isu-isu kebijakan yang menjadi perhatian. NGO dalam kategori ini bersifat advokatif, terutama dalam memobilisasi masyarakat guna mendapatkan tempat dalam kehidupan politik. Umumnya NGO kategori ini tidak begitu saja dapat bekerja sama dengan pemerintah.
- (3) *Empowerment at The Grassroot*
NGO kategori ini mempunyai pusat aktivitas pada usaha peningkatan kesadaran dan pemberdayaan masyarakat akar rumput akan hak-haknya. Mereka tidak berminat

mengadakan kontak dengan pejabat pemerintah, mereka berkeyakinan bahwa perubahan akan muncul sebagai akibat dari meningkatnya kapasitas masyarakat dan bukan sesuatu yang berasal dari pemerintah.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian, yaitu (1) upaya Kementerian Agama Kota Malang dalam memperbaiki manajemen masjid pada aspek *idarrah* (organisasi masjid), *imarah* (kemakmuran masjid), dan *ri'ayah* (bangunan dan fasilitas fisik masjid). (2) Upaya *Non Government Organization* (Pengurus Daerah DMI dan Pengurus Masjid Jami') Kota Malang dalam memperbaiki manajemen masjid pada aspek *idarrah* (organisasi masjid), *imarah* (kemakmuran masjid), dan *ri'ayah* (bangunan dan fasilitas fisik masjid). (3) Hubungan antara Kementerian Agama Kota Malang dan *Non Government Organization* (Pengurus Daerah DMI dan Pengurus Masjid Jami') dalam memperbaiki manajemen masjid di Kota Malang yang dilihat dari model hubungannya.

Situs penelitian yaitu Kantor Kementerian Agama Kota Malang, Kantor Pengurus Daerah Dewan Masjid Indoneisa (PD DMI) Kota Malang, dan Kantor Yayasan Masjid Agung Jami' Kota Malang. Teknik pengumpulan data dengan wawancara dan dokumentasi.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Upaya Kementerian Agama Kota Malang dalam Memperbaiki Manajemen di Kota Malang

Kemenag Kota Malang dalam kurun 2012-2015 telah melakukan sebelas program/kegiatan dalam memperbaiki manajemen masjid di Kota Malang. Program/kegiatan tersebut yaitu:

- (1) Pembinaan tentang fungsi dan manajemen masjid terhadap pengurus masjid. Pembinaan ini dilakukan dengan mengundang takmir masjid (sekitar 50 orang) sebagai perwakilan dari lima kecamatan di Malang. Pembinaan dilakukan di Kantor Kemenag dengan diberikan materi tentang fungsi dan manajemen kemasjidan. Pembinaan dilakukan selama sehari dari pagi sampai sore.
- (2) Pembinaan tentang pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah (zis). Pembinaan ini dilakukan dengan mengundang organisasi amil zakat dan unsur masjid/takmir masjid yang telah mempunyai lembaga zakat dengan peserta sekitar 40 orang. Pembinaan dilakukan di Kantor Kemenag dengan diberikan materi seputar pengelolaan zakat.
- (3) Pembinaan tentang pengelolaan tanah wakaf kepada *nadzir*. Bentuk kegiatan pembinaan dilakukan dengan mengundang *nadzir* sekitar 50 orang. Pembinaan dilakukan di Kantor Kemenag dengan diberikan materi seputar pengelolaan aset waqaf; terutama tanah waqaf yang diperuntukan untuk masjid dan mushalla.
- (4) Pembinaan tentang pengelolaan pendidikan Al-Qur'an. Pembinaan dilakukan dengan mengundang perwakilan Lembaga Pendidikan Al-Qur'an (LPQ). Peserta sebanyak 150 orang dari perwakilan penyelenggara pendidikan Al-Qur'an termasuk masjid yang

- mempunyai LPQ. Pembinaan dilakukan di luar Kantor Kemenag (biasanya di aula hotel yang telah ditentukan) dengan diberikan materi tentang penyelenggaraan LPQ.
- (5) Pembinaan tentang Pengelolaan Madrasah Diniyah. Pembinaan dilakukan dengan mengundang organisasi penyelenggara madrasah diniyah yang disana juga diundang dari unsur masjid yang mempunyai madrasah diniyah. Peserta sebanyak (50-60 orang). Pembinaan dilakukan di Kantor Kemenag dengan diberikan materi tentang penyelenggaraan madrasah diniyah.
 - (6) Pembinaan tentang arah kiblat terhadap pengurus masjid. Pembinaan dilakukan dengan mengundang perwakilan pengurus masjid yang ada di Kota Malang. Namun, tidak semua pengurus masjid se-Malang yang diundang hanya sekitar 25 orang. Kemudian diberikan pembinaan selama sehari oleh Kemenag. Pembinaan ini diarahkan agar pengurus masjid faham terkait dengan penentuan arah kiblat. Pembinaan ini terakhir dilakukan pada tahun 2012.
 - (7) Pelayanan pengukuran dan penetapan arah kiblat kepada masjid dan mushalla. Pengukuran arah kiblat dilakukan oleh Tim dari Kemenag atas permintaan dari takmir masjid. Setelah dilakukan pengukuran arah kiblat pada masjid dan dilakukan penyesuaian pada penanda shaf-shaf dalam shalat, selanjutnya masjid diberikat sertifikat "Pengukuran dan Penetapan Arah Kiblat".
 - (8) Bantuan dana untuk pembangunan atau rehab masjid. Program ini dilakukan dengan pemberian dana secara langsung bagi masjid yang dalam tahap pembangunan/rehab; yang didahului dengan pengajuan proposal bantuan dana oleh pengurus masjid kepada Kemenag Kota Malang. Program ini dilaksanakan pertama pada 2015.
 - (9) Pemberian rekomendasi bantuan dana pembangunan/rehab masjid oleh Kemenag Kota Malang. Pemberian rekomendasi bantuan pembangunan/rehab masjid dilakukan oleh Kemenag ketika pengurus masjid di Kota Malang mengajukan proposal permohonan bantuan kepada Kemenag RI atau Kemenag Provinsi Jawa Timur. Rekomendasi tersebut menjadi syarat sebelum dana diturunkan oleh Kemenag RI atau Kemenag Provinsi kepada masjid yang memohon bantuan.
 - (10) Pemberian tunjangan kepada imam Masjid Besar oleh Kemenag Kota Malang. Pemberian uang tunjangan kepada lima imam masjid besar di kecamatan. Tunjangan yang diberikan sebesar Rp 200.000 per bulan atau Rp 2.400.000 selama setahun. Program ini diharapkan akan dapat meningkatkan kinerja imam. Program ini pertama dilakukan pada 2015.
 - (11) Pemberian bantuan buku-buku ke-Islaman dan Al-Qur'an kepada pengurus masjid. Pemberian bantuan buku buku ke-Islaman dan Al-Qur'an. Bantuan tersebut tidak hanya diberikan kepada masjid namun juga ponpes dan madrasah. Buku dan Al-Qur'an didatangkan dari Kemenag RI yang diberikan dengan dua cara, yaitu secara langsung dan dengan pengajuan proposal dari takmir masjid ke Kemenag.

Tujuan utama dari perbaikan manajemen masjid adalah mengembalikan fungsi-fungsi masjid sebagaimana mestinya (Ayub dkk, 2005:35); karena masjid pada masa sekarang pada umumnya hanya dijadikan tempat ibadah mahdhah saja. Sedangkan fungsi masjid sebagai tempat pembinaan umat, pengumpulan dana dan penyalurannya, dan sosial kemasyarakatan sudah tidak banyak ditemukan.

Sebelas program/kegiatan tersebut dapat digolongkan kedalam tiga aspek perbaikan manajemen masjid, yaitu aspek organisasi masjid (*idarah*), kemakmuran masjid (*imarah*), dan bangunan dan fasilitas fisik (*ri'ayah*). Program/kegiatan yang tergolong dalam perbaikan manajemen masjid pada aspek *idarah* mencakup , yaitu program pembinaan tentang fungsi dan manajemen masjid terhadap pengurus masjid dan pembinaan tentang pengelolaan tanah wakaf kepada *nadzir*.

Selanjutnya, program/kegiatan yang tergolong perbaikan manajemen masjid pada aspek *imarah*, yaitu pembinaan tentang fungsi dan manajemen masjid terhadap pengurus masjid, pembinaan tentang pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah (ZIS), pembinaan tentang pengelolaan pendidikan Al-Qur'an, pembinaan tentang pengelolaan madrasah diniyah, pemberian tunjangan kepada imam Masjid Besar oleh Kemenag Kota Malang. Perbaikan aspek *imarah* mempunyai tujuan utama perbaikan pada penyelenggaraan ibadah *mahdhah* dan *ghairu mahdhah* di dalam masjid.

Terakhir, program/kegiatan yang tergolong perbaikan manajemen masjid pada aspek *ri'ayah*, yaitu pembinaan tentang fungsi dan manajemen masjid terhadap pengurus masjid, pembinaan tentang arah kiblat terhadap pengurus masjid, pelayanan pengukuran dan penetapan arah kiblat kepada masjid dan mushalla, bantuan dana untuk pembangunan atau rehab masjid, dan pemberian rekomendasi bantuan pembangunan/rehab masjid. Program pembinaan tentang fungsi dan manajemen masjid terhadap pengurus masjid dapat tergolong kedalam tiga aspek perbaikan manajemen karena di dalam pembinaan tersebut disampaikan materi manajemen masjid aspek *idarah*, *imarah*, dan *ri'ayah*.

Upaya Non Government Organization (Pengurus Daerah DMI dan Pengurus Masjid Jami') Kota Malang dalam Memperbaiki Manajemen di Kota Malang

Terdapat total tujuh program/kegiatan yang dilakukan NGO sebagai upaya dalam memperbaiki manajemen masjid di Kota Malang; baik upaya yang dilakukan oleh PD DMI maupun Pengurus Masjid Jami' Kota Malang. Adapun program/kegiatan PD DMI Kota Malang yaitu:

- (1) Mengoperasikan unit mobil pemelihara masjid.
- (2) Pembinaan tentang manajemen masjid kepada pengurus-pengurus masjid.
- (3) Menjadikan Masjid Sabilillah sebagai contoh bagi masjid-masjid di Kota Malang.

Sedangkan program/kegiatan Pengurus Masjid Jami' Kota Malang dalam upaya memperbaiki masjid adalah:

- (1) Pembinaan tentang pengelolaan zakat fitrah dan hewan kurban kepada pengurus-pengurus masjid
- (2) Memberikan keterangan bagi pengurus masjid yang studi banding ke Masjid Jami'
- (3) Pemberian jadwal imsakiyah ramadhan kepada masjid dan mushalla di Kota Malang
- (4) Pemberian bantuan mushaf Al-Qur'an kepada masjid-masjid di Kota Malang.

Tujuh program/kegiatan yang dilakukan oleh PD DMI dan Pengurus Masjid Jami' tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam tiga aspek perbaikan manajemen masjid. Dalam klasifikasi tersebut memungkinkan satu program/kegiatan dapat tergolong kedalam beberapa

aspek perbaikan manajemen masjid. Hal ini dikarekan program tersebut tidak hanya bertujuan pada perbaikan satu aspek saja. Perbaikan manajemen masjid pada aspek *idarrah* mencakup program pembinaan tentang manajemen masjid kepada pengurus-pengurus masjid dan menjadikan Masjid Sabilillah sebagai contoh bagi masjid-masjid di Kota Malang yang dilakukan oleh PD DMI Kota Malang dan pemberian keterangan bagi pengurus masjid yang studi banding ke Masjid Jami.

Perbaikan manajemen masjid pada aspek *imarah* mencakup pembinaan tentang manajemen masjid kepada pengurus-pengurus masjid dan menjadikan Masjid Sabilillah sebagai contoh bagi masjid-masjid di Kota Malang oleh PD DMI Kota Malang. Sedangkan, Pengurus Masjid Jami' melakukan program/kegiatan, yaitu memberikan keterangan bagi pengurus masjid yang studi banding ke Masjid dan pemberian jadwal imsakiah ramadhan kepada masjid dan mushalla di Kota Malang.

Selanjutnya, manajemen masjid pada aspek *ri'ayah* mencakup pengoperasian unit mobil pemelihara masjid, pembinaan tentang manajemen masjid kepada pengurus-pengurus masjid, dan menjadikan Masjid Sabilillah sebagai contoh bagi masjid-masjid di Kota Malang yang dilakukan oleh PD DMI Kota Malang. Sedangkan, Pengurus Masjid Jami' melakukan program/kegiatan, yaitu memberikan keterangan bagi pengurus masjid yang studi banding ke Masjid dan memberikan bantuan mushaf Al-Qur'an kepada masjid-masjid di Kota Malang.

Hubungan antara Kementerian Agama Kota Malang dan Non Government Organization (Pengurus Daerah DMI dan Pengurus Masjid Jami') dalam Memperbaiki Manajemen Masjid di Kota Malang yang Dilihat dari Model Hubungannya

Melihat kondisi dilapangan hubungan antara Kemenag dengan PD DMI Kota Malang belum mengarah kepada kemitraan-kemitraan secara formal yang diwujudkan dalam program kerja. Namun, komunikasi diantara keduanya masih terjalin dengan baik. Pada saat PD DMI membutuhkan bantuan data-data terkait masjid dan tempat rapat, maka Kemenag membantu. Pada kasus lain Kemenag dan PD DMI juga terlibat saling membantu dalam hal sertifikasi tanah-tanah masjid dan mushalla.

Kondisi hubungan yang hampir sama juga terjadi antara Kemenag Kota Malang dengan Pengurus Masjid Jami'. Dimana hubungan keduanya belum terbentuk kemitraan. Namun, untuk komunikasi yang terjadi selama ini, tidak ada masalah.

Pertanyaan yang muncul selanjutnya mengapa hubungan Kemenag Kota Malang dan NGO belum terjalin hubungan Kemitraan? Sebagaimana dikatakan oleh Al-Jauhari (2006:4) bahwa kondisi pada era reformasi yang semakin mendukung bagi bagi perkembangan NGO Namun, sebagaimana dikatakan oleh Suharko (2005:275-279) terdapat tantangan yang dihadapi oleh NGO. Pertama, tantangan internal NGO sendiri yaitu, masalah inefisiensi manajemen, pertikaian antara aktivis (pengurus), kurangnya transparansi, dan sebagainya. Kedua, sumber keuangan. Pada umumnya NGO menghadapi masalah ketiadaan sumber dana yang mandiri Ketiga, akuntabilitas NGO yang masih lemah dan problematis Keempat, masalah keterputusan hubungan antara NGO dengan masyarakat atau komunitas.

Melihat apa yang disampaikan Al-Jauhari dan apa yang terjadi di lapangan, maka salah satu jawaban mengapa Kemenag dan NGO belum dapat menjalin kemitraan adalah karena kondisi internal NGO yang masih bermasalah. Saat ini PD DMI Kota Malang menghadapi dua permasalahan utama. Pertama, masalah sedikitnya anggota PD DMI yang dapat berkontribusi aktif dalam organisasi. Hal ini menyebabkan program kerja dan kegiatan yang terlaksana juga masih sedikit. Kedua, masalah keterbatasan dana untuk operasional organisasi dan untuk menjalankan program kerja. PD DMI masih sangat tergantung pada sumbangan pihak pemerintah Kota Malang.

Kondisi yang sedikit berbeda terjadi pada Pengurus Masjid Jami'. Dalam kasus Masjid Jami' memang aktivitas upaya perbaikan pada masjid-masjid di Kota Malang bukan menjadi kerja utama. Prioritas kerja Pengurus Masjid Jami' adalah mengelola Masjid Jami' sendiri.

Pada sisi yang lain tentu saja ketika suatu organisasi ingin menjalin kemitraan dengan organisasi lain, maka harus memastikan efisiensi, kinerja, dan kesehatan organisasi calon mitra. Hal itulah yang dijadikan pertimbangan oleh Kemenag Kota Malang untuk menjalin kemitraan dengan NGO. NGO perlu dilihat kinerja, kontribusi terhadap bidang kerja, dan kesungguhan untuk benar-benar menjalin kemitraan dengan pemerintah (Kemenag).

Selanjutnya apabila menilik kondisi dilapangan yang dihadapkan dengan lima macam model hubungan pemerintah dan NGO yang disampaikan oleh Solihin (dalam Ruhana, 2010:201), maka model hubungan Kemenag Kota Malang dan NGO (PD DMI dan Pengurus Masjid Jami') tentu saja bukan *collaboration/cooperation* dimana diantara aktor-aktornya melakukan kolaborasi atau kemitraan dengan adanya kontrak perjanjian bersama untuk melakukan suatu program yang ditanggung bersama.

Kedua, model hubungan *cooptation/absorption* tidak mungkin terjadi karena Kemenag Kota Malang tidak melakukan hal tersebut. Apalagi kondisi pemerintah Indonesia secara umum telah membuka ruang bagi berkembangnya NGO-NGO. Sebagaimana disampaikan oleh Suwondo (dalam Hadiwijoyo, 2012:94-95) bahwa dalam era reformasi sekarang pemerintah telah membuka ruang bagi perkembangan *civil society* termasuk NGO. Ketiga, model hubungan yang lebih *represif*, yaitu *containment/ sabotage/dissolution* antara Kemenag dan NGO akhirnya juga tidak terjadi.

Oleh karena itu, hanya terdapat dua kemungkinan model hubungan yang masih mungkin terjadi, yaitu *autonomous/benign neglect* atau *facilitation/promotion*. Model hubungan *facilitation/promotion* diartikan bahwa terdapat upaya aktif yang dilakukan pemerintah untuk mendukung bagi NGO untuk beroperasi. Upaya aktif tersebut dilakukan dengan dukungan dana, peraturan, pengakuan hukum dan hal lainnya. Dalam kasus hubungan Kemenag dan NGO dalam memperbaiki manajemen masjid di Kota Malang tampaknya tidak ada upaya aktif yang dilakukan oleh Kemenag untuk mendukung NGO. Walaupun secara komunikasi lancar dan pada beberapa kesempatan melakukan kerja sama tetapi komunikasi dan kerja sama yang dilakukan tidak dalam konteks menyiapkan suasana yang mendukung bagi NGO untuk beroperasi, selain itu komunikasi yang terjalin masih terbatas pada aktivitas teknis yang tidak berdampak berkelanjutan. Jadi, model hubungan *facilitation/promotion* tidak terjadi antara Kemenag dan NGO.

Maka, model hubungan Kemenag Kota Malang dengan NGO dibidang kemasjidan dalam hal ini PD DMI dan Pengurus Masjid Jami' Kota Malang adalah *autonomous/benign neglect* dimana pemerintah tidak menganggap NGO sebagai ancaman. Oleh karena itu, pemerintah membiarkan NGO bekerja secara independen dan mandiri.

Kedepan perlu kirannya Kemenag dan NGO (PD DMI dan Pengurus Masjid Jami') Kota Malang menjalin model hubungan yang lebih erat dari pada model hubungan *autonomous*. Model *autonomous* yang selama ini telah berjalan dan tidak terbukti hasilnya hendaknya dicoba dirubah dengan model hubungan yang baru, yaitu model *collaboration/ cooperation*. Inilah model yang paling efisien karena dapat menghemat sumber daya diantara dua aktor tersebut dan juga dapat memaksimalkan sumber daya yang dimiliki oleh keduanya. Keterbatasan pemerintah dapat ditutupi oleh NGO pun demikian sebaliknya (Enns, 2006:35).

PENUTUP

Kementerian Agama Kota Malang dan NGO (Pengurus Daerah Dewan Masjid Indonesia dan Pengurus Masjid Jami') telah melakukan upaya perbaikan manajemen masjid pada tiga aspek manajemen masjid, yaitu aspek organisasi masjid (*idarrah*), kemakmuran masjid (*imarah*), dan bangunan dan fasilitas fisik masjid (*ri'ayah*). Model hubungan Kementerian Agama Kota Malang dan *Non Government Organization* (PD DMI dan Pengurus Masjid Jami') Kota Malang dalam memperbaiki manajemen masjid di Kota Malang adalah *autonomous/benign neglect*, yaitu dimana pemerintah tidak menganggap NGO sebagai ancaman. Oleh karena itu, pemerintah membiarkan NGO bekerja secara independen dan mandiri.

Terdapat beberapa kendala Kemanag dalam upaya memperbaiki manajemen masjid, yaitu keterbatasan anggaran. Hal ini terutama terjadi dalam penyelenggaraan program yang berupa pembinaan-pembinaan. Sehingga menyebabkan tidak semua sasaran pembinaan tidak dapat diundang secara keseluruhan. Kendala yang dihadapi PD DMI Kota Malang adalah tidak semua anggota PD DMI dapat berkontribusi aktif dan keterbatasan dana. Sedangkan untuk Pengurus Masjid Jami' Kota Malang relatif tidak menemui hambatan yang berarti, hanya saja memang Pengurus Masjid Jami' tidak fokus kepada program perbaikan manajemen masjid bagi masjid-masjid lainnya, namun lebih berfokus pada bagaimana mengelola dan mengisi Masjid Jami' sendiri.

Dari masalah tersebut dapat disarankan kepada Kemenag dan NGO (PD DMI dan Pengurus Masjid Jami') Kota Malang agar melakukan model hubungan *collaboration/cooperation* yang mengharuskan adanya kerjasama diantara mereka. Selain itu, Kemenag perlu tampil sebagai pemimpin dan perekat dalam kerjasama tersebut karena Kemenag yang mempunyai sumber daya dan otoritas dari negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Jauhari, Abas. 2006. Refleksi tentang Hubungan NGO dengan Pemerintah <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/Mixed/Refleksi%20Hubungan%20NGPemerintah.pdf> (Diakses pada 13 November 2015)
- Ayub, Moh.E, Muhsin dan Mardjoned, Ramlan. 2005. *Manajemen Masjid*. Gema Insani Press. Jakarta
- Enns, Christopher. 2006. *The Dynamic of NGO-Local Government Collaboration for Rural Development, with cases from Bangladesh*. Thesis. The Faculty of Graduate Studies of The University of Guelph
- Gazalba, Sidi. 1975. *Mesjid: Pusat Ibadah dan Kebudayaan Islam*. Pustaka Antara. Jakarta
- Hadiwijoyo. 2012. *Negara, Demokrasi dan Civil Society*. Graha Ilmu. Yogyakarta
- Handayaningrat, Soewarno. 1980. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Gunung Agung. Jakarta
- Hikam, Muhammad.A.S. 2000. *Islam, Demokrasi, dan Pemberdayaan Civil Society*. Erlangga. Jakarta
- Islamy, Irfan, 2003. *Dasar-dasar Administrasi Publik dan Manajemen Publik*. Universitas Brawijaya. Malang
- Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/802 Tahun 2014 tentang Standar Pembinaan Manajemen Masjid
- Ruhana, Akmal Salim. 2010. Peran dan Hubungan LSM dan Pemerintah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat beragama di Indonesia. *Harmoni [Internet]*, Volume IX, Nomor 34, April-Juni 2010
- Suharko. 2005. *Merajut Demokrasi Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001)*. Tiara Wacana. Yogyakarta
- Sumarsono, Sonny. 2003. *Manajemen Koperasi: Teori dan Praktek*. Graha Ilmu. Yogyakarta
- Syafiie, Inu Kencana, Tandjung, Djamaludin dan Modeong, Supardan. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. PT. Rineka Cipta. Jakarta
- Yani, Ahmad. 2009. *Panduan Memakmurkan Masjid*. Al Qalam. Jakarta