

DINAMIKA PENGELOLAAN WAKAF UANG
(Studi Tentang Perilaku Pengelolaan Wakaf Uang
Pasca Pemberlakuan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf)



DISERTASI

Diajukan sebagai Salah Satu Persyaratan untuk Memperoleh
Gelar Doktor dalam Studi Islam

Oleh :

Hasbullah Hilmi

NIM: 085113010

PROGRAM DOKTOR
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
(IAIN) WALISONGO

2012

DINAMIKA PENGELOLAAN WAKAF UANG
(Studi Tentang Perilaku Pengelolaan Wakaf Uang
Pasca Pemberlakuan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf)

UJIAN TERBUKA

D I S E R T A S I

Diajukan sebagai Salah Satu Persyaratan untuk Memperoleh
Gelar Doktor dalam Studi Islam

Oleh :

Hasbullah Hilmi

NIM: 085113010

PROMOTOR:

Prof. Dr. H. ACHMAD GUNARYO, M.Soc.Sc.

Drs. H. AHMAD HAKIM, M.A., Ph.D.

PROGRAM DOKTOR
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
(IAIN) WALISONGO

2012

DEKLARASI

DENGAN PENUH KEJUJURAN DAN TANGGUNG JAWAB,
PENULIS MENYATAKAN BAHWA DISERTASI INI TIDAK BERISI
MATERI YANG TELAH PERNAH DITULIS OLEH ORANG LAIN
ATAU DITERBITKAN, KECUALI INFORMASI YANG TERDAPAT
DALAM REFERENSI YANG DIJADIKAN BAHAN RUJUKAN
DALAM PENELITIAN INI.

SEMARANG, 22 SEPTEMBER 2012

PENULIS,

HASBULLAH HILMI

NIM: 085113010

HALAMAN PERSEMBAHAN

Disertasi ini penulis dedikasikan untuk

- Orang Tua Kandung Ibunda Nurasyiah dan Ramanda Ajengan Ali Nurdin.
- Mertua Ibunda Hj. Suwaibah dan Ramanda Drs. H. Abd. Basyir (Alm.).
- Istri Lilik Fauziah, S.Ag.
- 3 Putri Penulis Helmina Qurrah Al-A'yun, Hilmia Nur Rahmaniah, dan Hasna Kamila.

ABSTRAK

Pengaturan pengelolaan wakaf uang dimuat dalam UU No. 41 Tahun 2004 tentang wakaf. Regulasi wakaf uang berupaya mengubah cara pandang masyarakat terhadap wakaf ke arah wakaf produktif dan aset liquid. Pelaksanaan wakaf dimungkinkan dalam nominal kecil dan temporer. Investasi wakaf dilakukan melalui mediasi lembaga keuangan syariah dan dalam sektor perekonomian modern baik langsung ataupun tidak langsung.

Realitas implementasi regulasi wakaf uang pasca UU Wakaf diteliti untuk menjawab permasalahan: 1) Bagaimana wakaf uang dipahami, diterima dan diterapkan oleh lembaga-lembaga pengelola wakaf uang? 2) Bagaimana perkembangan pengelolaan wakaf uang oleh lembaga-lembaga pengelola wakaf setelah enam tahun diundangkan di Indonesia?

Kajian sosio-legal dengan metode penelitian kualitatif fenomenologis dipilih penelitian ini. Regulasi wakaf uang sebagai materi *"law in Book"* dalam UU Wakaf dan regulasi pendukung lainnya diteliti pada tingkat penerapan dan penerimaan *stakeholder* pengelola wakaf uang sebagai *"law in society"*. Perspektif yang digunakan adalah teori perubahan hukum dan perubahan sosial, teori perilaku dan efektifitas hukum serta teori manajemen filantropi keadilan sosial dan bisnis sosial. Temuan penelitian ini adalah: 1) terdapat pemahaman dan tingkat penerimaan regulasi yang berbeda dalam pengelolaan wakaf uang oleh sembilan lembaga pengelola wakaf uang yang diteliti 2) kecenderungan perkembangan pengelolaan wakaf uang berbeda. Wakaf uang sesuai desain UU kurang mendapat sambutan dari masyarakat. Wakaf uang yang dipahami sebagai antara untuk diwujudkan menjadi aset wakaf sosial atau produktif berkembang di masyarakat dengan pesat.

Regulasi wakaf uang telah mendelegitimasi proses wakaf tunai yang berkembang di masyarakat yang berdampak melahirkan perilaku hukum penghindaran atau pengabaian hukum. Penghindaran regulasi wakaf uang dengan beralih ke model derma lain. Pengabaian regulasi dengan tetap bertahan pada konsep wakaf tunai yang telah dipahami.

Regulasi wakaf uang kurang mendukung terwujudnya wakaf uang sebagai alat pemberdayaan dan kesejajaran ekonomi di masyarakat. Skema pengelolaan wakaf uang perlu disempurnakan dengan menjadikan LKS sebagai nazhir dan menjadikan dana wakaf uang sebagai modal bisnis sosial integratif. Wakaf tunai untuk pembangunan sarana ekonomi produktif dan sosial yang berkembang di masyarakat perlu diakomodasi sebagai model wakaf dengan nazhir selain LKS.

Penelitian ini membuktikan ketidakberhasilan teori rekayasa sosial dalam perubahan hukum khususnya hukum administratif dan hukum yang berkaitan dengan paham dan keyakinan keagamaan di masyarakat. Perubahan hukum hanya menimbulkan pengabaian atau penghindaran dari masyarakat.

Kata Kunci: *Wakaf Uang, Perilaku dan efektivitas hukum, Teori Rekayasa sosial, Filantropi Keadilan sosial dan bisnis sosial.*

ABSTRACT

Cash waqf regulation changes the public perspective of the waqf from social to productive waqf, non liquid to liquid assets. The Cash waqf gives chance for giving in a small nominal and temporary waqf. It must be managed through the mediation of Islamic financial institutions. Waqf fund collected through cash waqf must be invested in a modern economy either directly or indirectly.

The reality of the implementation of cash waqf after regulation Act No. 41 in 2004 on Waqf studied to address the problem: 1) how cash waqf be understood accepted and implemented by the cash waqf institutions? 2) How cash waqf be managed by cash waqf institutions in Indonesia?

The study is a socio-legal study with phenomenological qualitative research methods. This study focus on understanding the cash waqf regulation as "law in the book" and how the implementation and acceptance of cash waqf as a "law in the society". Social and law change, behavior and effectiveness of law and social justice philanthropy theories are used as a research perspective

The findings of this study are as follows. 1) It is founded that understanding and acceptance levels of cash waqf regulations is various. The various is acceptance and using all of cash waqf regulation, using a part and totally avoidance and ignorant the regulation. 2) Cash waqf regulation delegitimize the cash waqf process has been developed by the community. It is impact to avoid or ignore the regulation by most of waqf board and foundations. Some foundations avoid the regulation and switch to the model of other charitable. The others ignore the regulation and keep up with the concept of cash waqf has been understood. The avoidance and ignorant foundations earn the trust (even likely to increase) of the people. The other side the development of cash waqf management as the regulation is less encouraging. It is show that waqf act especially on cash waqf regulation is less effective.

The cash waqf regulation is less support the role of cash waqf as a tool of empowerment and economic equality in society. This study recommend to enhanced cash waqf by changing LKS-PWU faction not just a custodian but as a nazhir. LKS-PWU can make an integrative business and empowering on waqf fund investment. Changing waqf fund to social or productive asset, as society perception on cash waqf, is accommodated as cash waqf model running by non LKS nazhir

This study proofs the failure of law as social engineering theory on administrative law, especially on the public understanding and religious belief. Changing the law in this area will only lead to ignore or even a backlash from the public.

Keywords: ***Cash Waqf, Behavior and Effectiveness of the Law, Law as Social Engineering Theory, Social Justice Philanthropy***

الملخص

إن تنظيم إدارة وقف النقود وارد في قانون شؤون الوقف رقم 41 سنة 2004م. هذا التنظيم يقود المجتمع الإندونيسي إلى نظرة أكثر إنتاجية في شؤون الأوقاف. ذلك لأن الوقف في ضوء هذا التنظيم هو وقف إنتاجي ويمكن أن يكون منقولا ومؤقتا. كما أنه يمكن أن يكون في مبلغ صغير من المال تشارك في إدارته واستثماره مؤسسات مالية شرعية مثل البنوك الإسلامية بشكل مباشر أو غيرهِ. وعليه فلم يعد الوقف منحصرا على الأغنياء وإنما يفتح باب الاستثمار الوقفي لكل طبقات المجتمع.

يتناول هذا البحث تطبيق هذا التنظيم في ضوء الأسئلة: (1) كيف ينظر المؤسسات القائمة بإدارة الأموال إلى وقف النقود ويقبله ويطبقه؟ (2) كيف تطورات إدارة وقف النقود في مؤسسات إدارة وقف النقود بعد مرور 6 سنوات من تطبيق هذا التنظيم في إندونيسيا؟

هذا البحث من نوع البحث الاجتماعي والقانوني في إطار المدخل النوعي الفينومينولوجي. أما مراكز هذا البحث فهي تنظيم وقف النقود على مستوى النص أو "الحكم في النصوص" (law in book), وقبوله عند أصحاب المصلحة (stakeholder) وإدارته على مستوى المجتمع "الحكم في المجتمع" (law in society). أما النظريات التي يستند إليها هذا البحث فهي نظريات تغير الأحكام، ونظريات التغير الاجتماعي، ونظريات السلوك وفعالية الأحكام، ونظريات الإدارة الخيرية والعدالة الاجتماعية والتجارة الاجتماعية.

وقد توصل هذا البحث إلى هذه النتائج: (أ) وجود الاختلاف بين إدارات وقف النقود التسع التي أجريت فيها الدراسة في فهم تعظيم وقف النقود وقبوله. (ب) قد تطورت إدارة وقف النقود على ما يخالف ما ينصه القانون، مما يعني أن إدارة وقف النقود كما في القانون لم تجد قبولا حسنا لدى المجتمع. وفي المقابل إن إدارة وقف النقود بمفهومه الاجتماعي والإنتاجي قد وجد قبولا حسنا لديهم وسجل تطورا ملحوظا.

ويعني ما دلت عليه نتائج هذه الدراسة أن تنظيم وقف النقود قد وضع حدا قانونيا لما جرى في المجتمع من إدارة وقف النقود مما أدى إلى ظهور سلوك تجنب القانون وإهماله. وتمثل هذا التجنب في الاستغناء عن تنظيم الوقف النقود الوارد في القانون واللجوء إلى أشكال أخرى من الصدقة. أما الإهمال فتتمثل في التمسك بإدارة وقف النقود على ما ثبت فهمه وجرى عليه المجتمع.

ويعني إلى جانب ذلك أن تنظيم وقف النقود لم يدعم هذا النوع من الوقف ليكون وسيلة لتمكين المجتمع اقتصاديا. لذا فإن هذا التنظيم يحتاج إلى التغيير والتطوير ومنه أن يجعل الإدارات المالية الشرعية ناظرا في الإدارة وأن يجعل أموال وقف النقود رأس مالا في التجارة الاجتماعية. أما وقف النقود في بناء وسائل الاقتصاد الاجتماعي الإنتاجي الجار حاليا في المجتمع فيمكن اتخاذه شكلا من أشكال وفق النقود تحت إدارة الناظر خارج الإدارات المالية الشرعية.

وعلى ذلك أثبت هذا البحث عدم نجاح نظرية الهندسة الاجتماعية في تغيير الأحكام خاصة الأحكام الإدارية التي تتعلق بالمعتقدات الدينية في المجتمع. إن تغيير الأحكام لا يثير في المجتمع إلا تجنب القانون والاستغناء عنه.

الكلمات المفتاح : وقف النقود، السلوك وفاعلة القانون، نظرية الهندسة الاجتماعية، الخيرية والعدالة الاجتماعية والتجارة الاجتماعية.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah tanpa pertolongan Mu *ya Rabbi* mustahil disertasi ini dapat terselesaikan. Dunia kerja rutin yang dihadapi yang jauh berbeda secara disiplin akademik menjadikan penyelesaian disertasi ini sebuah tantangan sekaligus cobaan yang sangat sulit dihadapi.

Shalawat dan salam semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW., para sahabatnya, dan para pengikutnya yang selalu setia pada komitmen membela kalangan *mustad'afin*. Semangat pembelaan pada kaum *mustad'afin* menjadi inspirasi dan pendorong kuat bagi penyelesaian disertasi ini.

Penelitian disertasi ini berjudul “Dinamika pengelolaan wakaf uang: studi tentang perilaku pengelolaan wakaf uang pasca pemberlakuan UU no. 41 tahun 2004 tentang Wakaf”. Judul penelitian ini menunjukkan bahwa perilaku hukum pengelola wakaf uang menjadi fokus penelitian ini. Alasannya karena melihat ada indikasi perbedaan pemahaman dan pola implementasi wakaf uang antara tuntutan regulasi wakaf uang dengan realitas pengelolaan wakaf uang di masyarakat.

Studi ini melihat bagaimana wakaf uang di pahami dan dikelola oleh sembilan lembaga pengelola wakaf, oleh karena itu penelitian ini merupakan penelitian sosio-legal. Sebagai kajian sosio-legal dilakukan telaah kritis terhadap regulasi wakaf uang dan dilakukan penelitian hukum wakaf yang hidup dan dilaksanakan di masyarakat dengan menggunakan metode penelitian kualitatif fenomenologis. Paparan data kualitatif dianalisis dalam bingkai prespektif teori perubahan hukum dan sosial, perilaku dan efektifitas hukum serta manajemen filantropi keadilan sosial dan bisnis sosial.

Dalam penyelesaian studi dan penelitian ini penulis sangat berhutang budi pada segenap pihak yang tanpa bantuan dan uluran tangannya sangat mustahil studi ini terselesaikan. Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih sebanyak-banyaknya kepada sejumlah pihak yang telah membantu yakni:

1. Rektor IAIN Walisongo, Prof. Dr. H. Muhibbin, M.Ag., dan Direktur Pascasarjana IAIN Walisongo, Prof. Dr. H. Ibnu Hadjar, M.Ed., yang telah menyediakan fasilitas kuliah yang lengkap dan modern.
2. Rektor IAIN Sunan Ampel Surabaya yang telah memberikan izin kepada penulis untuk mengikuti program Doktor Hukum Islam di IAIN Walisongo Semarang.
3. Pejabat struktural terkait di birokrasi IAIN Sunan Ampel Surabaya yang memberikan bantuan untuk keluarnya izin studi S3 bagi seorang staf yang secara umumnya jarang terjadi.
4. Secara pribadi ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Prof. Dr H. Nursyam M.Si, dalam jabatannya selaku Pembantu Rektor II, kemudian menjadi Rektor IAIN Sunan Ampel Surabaya telah memberikan jalan memungkinkan sesuatu yang jarang terjadi seorang staf memperoleh izin mengikuti program pendidikan jenjang S3.
5. Penguji Prof. Dr. Eman Suparman, SH, MH, di tengah kesibukan beliau memimpin Komisi Yudisial masih bersedia meluangkan waktu untuk menguji dan memberikan saran perbaikan disertasi ini.
6. Promotor, Prof. Dr. H. Achmad Gunaryo, M.Soc.Sc., yang dengan pola bimbingannya merangsang penulis masuk ke dunia pemikiran hukum yang melewati batas-batas normatifitas pemahaman hukum yang selama ini penulis pahami.
7. Co-Promotor, Drs. H. Ahmad Hakim, M.A., Ph.D., yang sangat sabar dan telaten membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan disertasi ini. Terutama dalam pembenahan tata tulis yang penulis sadari sangat jauh dari kelayakan.
8. Kepada Kedua Orang Tua Penulis, Ajengan Ali Nurdin dan Nur'asyiah yang dengan curahan kasih sayang dan gaya pendidikannya menjadikan penulis untuk selalu tidak puas dengan perolehan ilmu yang didapat.
9. Kedua Orang Tua Mertua penulis, Drs. H. Abdul Basyir (alm) dan Hj Suwaibah yang selalu mendorong untuk sampai ke jenjang pendidikan tertinggi ini.

10. Khusus untuk isteri penulis, Lilik Fauziah S.Ag., dan ketiga permata hati penumbuh harapan, anak penulis, Helmina Qurrah al-A'yun, Hilmia Nur Rahmadiyah dan Hasna Kamila yang selalau menjadi inspirasi dan motivasi penulis untuk bisa selesai studi ini.
11. Kepada seluruh kawan-kawan program doktor Hukum Islam Pascasarjana IAIN Walisongo, karyawan dan petugas perpustakaan Pascasarjana IAIN Walisongo, Kolega penulis di STAI Dalwa, kolega Penulis di Perpustakaan IAIN Sunan Ampel, Kolega penulis di Sekretariat dan Subdit Bantuan dan Beasiswa Direktorat Perguruan Tinggi Islam, Kolega Penulis di Jaringan Perpustakaan Perguruan Tinggi Islam, Kolega penulis sesama alumni MAPK Darussalam Ciamis, Alumni Mahsyar 92, Alumni JIP UI Depok, Alumni Jl, Sumatra 36 A, dan segenap kolega dan handai tolan penulis yang tak terhingga jumlahnya.
12. Para Informan dari BMH, BMM, BMN, PPPA-Daqu, PKPU, TWI, Water dan YWBNB yang telah meluangkan waktu dan tenaga dalam rangka pengumpulan data.

Akhirnya, masukan dan saran konstruktif penulis harapkan untuk kesempurnaan disertasi ini. Semoga karya ini dapat memberikan manfaat bagi ummat dan bangsa. Amin.

Semarang, 22 September 2012

Penulis,

Hasbullah Hilmi

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB- INDONESIA

Transliterasi yang dipakai dalam disertasi ini adalah pedoman Transliterasi Arab-Indonesia berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama RI dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor: 158/1987 dan 0543 b/U/1987, tanggal 22 Januari 1988, yang dijadikan pedoman transliterasi di Program Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang.

Arab	Latin	Arab	Latin	Arab	Latin
ا	`	ز	z	ق	q
ب	b	س	s	ك	k
ت	T	ش	sy	ل	l
ث	ṡ	ص	ṣ	م	m
ج	J	ض	ḍ	ن	n
ح	ḥ	ط	ṭ	و	w
خ	kh	ظ	ẓ	ه	h
د	d	ع	‘	ء	‘
ذ	ẓ	غ	g	ي	y
ر	R	ف	f		-

Catatan:

1. Konsonan yang bersyaddah ditulis dengan rangkap misalnya ; ربنا
ditulis *rabbanâ*.
2. Vokal panjang (*mad*) ; *Fathah* (baris di atas) di tulis â, *kasrah* (baris di bawah) di tulis î, serta *dammah* (baris di depan) ditulis dengan û.
Misalnya; القارعة ditulis *al-qâri‘ah*, المساكين ditulis *al-masâkîn*,

المفلحون ditulis *al-muflihûn*

3. Kata sandang *alif* + *lam* (ال) Bila diikuti oleh huruf qamariyah ditulis *al*, misalnya ; الكافرون ditulis *al-kâfirûn*. Sedangkan, bila diikuti oleh huruf syamsiyah, huruf *lam* diganti dengan huruf yang mengikutinya, misalnya ; الرجال ditulis *ar-rijâl*.
4. Ta' *marbûthah* (ة). Bila terletak diakhir kalimat, ditulis h, misalnya; البقرة ditulis *al-baqarah*. Bila ditengah kalimat ditulis t, misalnya; زكاة المال ditulis *zakât al-mâl*, atau سورة النساء ditulis *sûrat al-Nisâ`*.
5. Penulisan kata dalam kalimat dilakukan menurut tulisannya, Misalnya; وهو خير رازقين ditulis *wa huwa khair ar-Râziqîn*.
6. Kata bahasa Arab yang sudah diserap dalam bahasa Indonesia akan ditulis menurut hasil serapan dengan pedoman penulisan berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) versi daring (<http://pusatbahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/>)