HARMONISASI DAN PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN SYARIAH WAKAF KE DALAM HUKUM WAKAF NASIONAL

Khoiruddin Hamsin dan Sunarno
Keduanya Dosen Fakultas Hukum UMY

RINGKASAN

Seribu tahun lebih pada era masa keemasan Islam, peran wakaf pernah membentuk karakter tata kota dan beberapa kawasan benua tidaklah dikatakan bombastis. Sebagian besar fasilitas public dan sosial di kota-kota islam sesungguhnya hasil dari kontribusi wakaf. Inilah legasi islam membentuk peradaban dunia melalui syariah wakaf. Namun, perkembangan eksistensi wakaf mengalami kejatuhan akibat politik kebijakan colonial yang berefek domino ke kejatuhan ekonomi dan sosial islam sampai sekarang. Termasuk di Indonesia. Peneltian ini bertujuan merekontruksi karakter eksistensi kebijakan wakaf Indonesia melalui prinsip haromonisasi.

Target khusus yang ingin dicapai adalah: (1) mengevaluasi kebijakan perwakafan di Indonesia (2) menjelaskan fator –faktor kebutuhan harmonisasi syariah dan tuntutan kebutuhan hukum dalam pengembangan manajemen wakaf di Indonesia. Target khusus kesatu dan kedua merupakan produk yang diharapkan pada tahun pertama. Penelitian tahun pertama tersebut merupakan penelitian deskriptif yang akan dijadikan sebagai bahan untuk (3) merekonstruksi asas dan konsep harmonisasi syariah dan hukum dalam pengembangan kebijakan manajement perwakafan di Indonesia (4) membangun model barukelembagaan perwakafan yang beraparadigma good waqf goernance dan ini sekaligus menjadi target khusus tahun kedua.

Untuk mencapai target-target tersebut, penelitian ini pada dasarnya menggunakan pendekatan kualitatif dengan rancangan studi kasus, dan dalam batas-batas tertentu juga menggunakan pendekatan kuantitatif, khususnya dalam penentuan subyek penelitian (responden), dan penggunaan teknik pengumpul data, misalnya selain menggunakan teknik baku pendekatan kualitatif (wawancara mendalam dan observasi), juga menggunakan angket yang biasa digunakan dalam penelitian kuantitatif (survei), termasuk juga dalam teknis analisis data statistik.

Subyek penelitian ini meliputi, pejabat Pemerintahan Daerah (Law Maker) , Lembaga wakaf, Ketua Kelompok Pengguna Wakaf. Organisasi Masyarakat Islam.

Evolusi eksistensi wakaf di Indonesia mengalami pasang surut dalam dataran kebijakan maupun praktek. Untuk itu dicanangkan pelembagaan pengembangan dan pengelolaan wakaf. Alasan fundamental pelembagaan wakaf karena eksistensi wakaf belum berperan maksimal dan masih belum dikelola secara professional. Faktor kebijakan dan hukum yang belum memberdayakan, factor partisipasi masyarakat luas yang masih jauh dari harapan. Pelembagaan wakaf berbasis prinsip adil dan seimbang *(adl wal ihsan*) serta responsiveness (*ihtimam*) dalam kebijakan dan hukum serta implementasi pengelolaan dan pengembangannya dipercaya dapat mereitalisasi peran wakaf untuk pemberdayaan umat.

Kata Kunci: Harmonisasi, syariah, hukum, pengembangan, kebijakan wakaf

A. Latar Belakang

"The waqf grew to a staggering size, amounting to about one third of the Islamic Ottoman Empire which ever governed two third of the world and a substantial part of muslim lands elsewhere. Its contribution to the shapping of town and state spatial character was not deniable" (Siraj Sait & Lim: 147)

Illustrasi tersebut cukup menjadi bukti sejarah bahwa syariah wakaf telah berkontribusi strategis dalam mencapai puncak peradaban Islam (Siraj Said, 2008:4). Laporan Bank Dunia juga menempatkan lembaga wakaf islam sebagai lembaga keagaamaan yang paling terkenal dan paling kaya didunia. Ini telah diakui dan dikembangkan di bawah Syariah selama lebih dari seribu tahun (Nursi, 2010:30). Dalam wakaf, pemilik permanen memisahkan properti, hak pakai hasil atau pendapatan, untuk memberikan manfaat kepada penerima dengan tujuan tertentu(Qordhawi 2013: 102). Semangat wakaf dalam Islam sangat berkaitan dengan kaidah sedekah. Investasi Muslim dari waktu ke waktu terhadap lembaga wakaf semakin berkembang besar (IDB 2010: 12). Tidak terkecuali ratusan sultan dan penguasa, ribuan keluarga sejahtera dan jutaan warga biasa juga membuat kontribusi kecil dari apa pun yang mereka bisa lakukan untuk amalan wakaf ini. Walaupun pengembangan kelembagaan wakaf ada pasang surutnya (Potren Gontor: 2013: 4).

Wakaf sudah ada sejak zaman Rasullullah SAW, ketika Saidina Umar ra. memperoleh tanah di Khaibar. Saidina bertemu Nabi Muhammad SAW untuk mengetahui apa yang harus ia lakukan dengan tanah yang didapatkan. Rasullullah SAW bersabda, Saidina Umar dapat menyumbangkan hasil dan tidak menjual atau memberikannya kepada orang lain. Wakaf juga milik umat Islam yang dimana diperuntukkan kepentingan kaum muslimin pada umumnya(Mubarakfury 2004: 202).

Umumnya, wakaf berasal dari tradisi sedekah (philanthropy ataupun charity) dalam Islam (Sayid Sabiq 2008, 202). Kemudian, selama dinasti Umayyah dan Abbasiyah, ketika wilayah-wilayah baru, terutama dari Kekaisaran Romawi, ditaklukkan oleh umat Islam, mereka bertemu dengan wakaf yang sudah ada lama bagi gereja-gereja, panti asuhan, biara-biara, dan poorhouses di tanah yang ditaklukkan. Terinspirasi oleh hal itu, Muslim mengembangkan lembaga wakaf untuk berbagai properti.

Eksistensi pengembangannya kebijakan, prinsip, kelembagaan wakaf, sangat dipengaruhi oleh kondisi politik, ekonomi dan sosial suatu negara. Oleh karenanya system politik dan ekonomi yang responsive akan melahirkan efektifitas kebijakan perwakafan. Sebaliknya system politik dan ekonomi yang represif, sebagaimana halnya system politik dan ekonomi kolonialialme akan mempengaruhi terpuruknya eksistensi perwakafan. Di era inilah system perwakafan mengalami stagnansi bahkan terpuruk hingga sekarang.

Namun, seiring perkembangan zaman yang modern seiring dengan beban kemanusiaan dunia yang semakin berat, maka kelembagaan wakaf mengalami perkembangan dengan kerangka peraturan yang lebih modern (Fauziah, 2010:403). Ada dukungan masyarakat Islam di tingkat lokal, nasional maupun internasional. UNHABITAT (United Nation for Human Setlement) sudah lama menyadari bahwa wakaf, zakat, sistem ekonomi islam dan lembaga filantropi islam lainya memiliki potensi untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan bagi kaum miskin. Sistem wakaf yang baru dapat membantu dalam redistribusi tanah, penguatan masyarakat sipil dan mendukung keuangan mikro perumahan yang efektif.

Bagaimana dengan Indonesia? Dalam konteks Indonesia, pengembangan kelembagaan wakaf dapat dicatat dengan mengambil permalasahan:

PERMASALAHAN

1. Bagaimana evolusi eksistensi kelembagaan wakaf Indonesia?
2. Pertimbangan apa saja untuk pengembangan kelembagaan wakaf Indonesia?
3. Prinsip-prinsip harmonisasi apa untuk pengembangan kelembagaan wakaf di Indonesia?
4. Model kebijakan dan kelembagaan wakaf seperti apa yang berbasis prnsip-prinsip harmonisasi syariah dan tuntutan dan kesadaran hukum Indonesia?

PEMBAHASAN

Negara, khususnya berpenduduk mayoritas muslim, sebagai lembaga modern dalam usaha ditingkat level yang berbeda-beda sedang mengembangkan kelembagaan wakaf melalui disamping partisipasi aktif dari aktor-aktor non-negara. Namun, masyarakat sipil di sebagian

besar dunia Islam baik sebagai organisasi yang berkedudukan secara nasional maupun internasional juga terbukti menjadi lembaga modern yang secara serius mengelola jaringan dana dan wakaf dari masyarakat islam sedunia. Aktivis Islam kontemporer tertarik untuk memproduksi alat-alat otentik untuk menegakkan prinsip-prinsip dan nilai-nilai Islam, termasuk kebangkitan dan penataan kelembagaan seperti wakaf. Gambaran kesadaran ini memunculkan kesalahpamahan dari sebagian kecil kelompok islamophobia yang dianggap kontra produktif dengan model Barat (Qordhawai 2010: 301).

Negara –negara berkembang papan atas giat mengkaji dan mengimplementasikan sistem kelembagaan wakaf dan zakat ataupun sistem ekonomi islam lainnya dan berhasil ikon pengembangan kelembagaan-kelembagaan ekonomi islam seperti Malaysia, Turki, Singapura. Berita terakhir menunjukkan bahwa Turki memiliki lembaga wakaf terbesar dan menupang negara Turki dinobatkan sebagai negara yang paling dermawan di dunia. Bahkan negara-negara di kawasan Eropa dan Amerika tidak ingin ketinggalan mengembangkan lembaga-lembaga ekonomi islam ini melalui pebuatan lembaga pengkajian islam dan pilot projek (Syafei Antonio, 2008: 12). Tidak terkecuali Indonesia saat ini walaupun tidak terlalu progresif dalam artian implementasi mengembangkan kelembagaan melalui proses legislasi.

Berdasarkan uraian syariah, fiqih dan tradisi wakaf islam pada salafuh sholeh diatas terdapat prinsip pengaturan hukum wakaf yang bersifat univiersal dan fundamental:

1. Wakaf dipahami oleh generasi awal sebagai bagian penting dari ajaran islam yang bernilai strategis secara formal maupun subtansinya, begitu pula menyangkut jenis-jenis wakaf, yang kesemuanya untuk mengokohkan dan menjawab tantangan dalam hubungan manusia dengan manusia serta melanggengkan hubungan manusia dengan Allah (aspek *fiqriyah*) ;
2. Ajaran wakaf islam mempunyai tujuan dan fungsi yang luas menyangkut demensi kehidupan manusia baik bersifat ibadah mahdoh maupun ibadah ‘aam; (aspek ghoyah)
3. Kesadaran wakaf menggerakan untuk mewakafkan apapun yang bermanfaat tidak sekedar harta yang berupa tanah (memperluas obyek wakaf);

4. Kebutuhan fundamental wakaf telah menjadi kesadaran massif semua umat islam pada masa itu, sehingga hampir semua lapisan masyarakat umat islam pada masa rasulullah hampir semua terlibat(ektensifikasi subyek);
5. Pelaksanaan tata kelola wakaf dilakukan dalam rangka pengembangan kemanfaatan daya guna wakaf yang produktif dan berkelanjutan (penguatan dan pengembangan kelebagaan)

Sementara itu akibat dari factor kolonialisme dan berkembangnya paham ideologilasi makna *nation state* yang sempit menjadikan prinsip fundamental dan universalitas wakaf mengalami reduksi pada aras pemahaman, kebijakan, pengaturan, kelembagaan dan praktik perwakafan di Indonesia sehingga mengalami evolusi yang relative stagnan dan konservatif. Hal ini ditunjukkan dengan phenomena:

Obyek Harmonisasi

Kecenderungan Fenomena Wakaf	Prinsip Harmonisasi	Prinsip Syariah Wakaf
Pemahaman Sempit	?	Pemahaman Ideal
Kebijakan Terbatas	?	Kebijakan Holistik
Obyek Tetap/Tanah	?	Obyek Tak Terbatas
Subyek Terbatas	?	Partisipasi Luas
Kelembagaan Negara Centris	?	Tata Kelola Berbasis Public Engagement and Accountability

1. Pemahaman bahwa wakaf adalah hanya menyangkut aktivitas yang sempit. Sehingga wakaf lebih cenderung menjadi tuntutan ruang lingkup aktivitas yang terbatas. Eksistensi wakaf pada masa rasulullah tereduksi oleh pemahaman yang semakin jumud, konservatif. Tidak terpilahkan aspek yang bersifat pokok dan aspek yang bersifat dinamis..
2. Kebijakan mengenai tujuan dan fungsi wakaf kecenderungan diformulasikan dan dipraktekan dalam ruang lingkup ibadah maahdah. Phenomena masyarakat lebih tertarik wakaf untuk kebutuhan tempat-tempat sholat merupakan hal yang masih lekat.

3. Obyek wakaf dari sejak adanya peraturan yang ada di Indonesia kecenderungan masih berupa tanah. Masyarakat belum familiar berwakaf dalam bentuk harta-harta yang bersifat uang ataupun benda-benda bergerak dan tidak bergerak yang bersifat strategis dan modern.
4. Wakaf lebih banyak dilakukan oleh pihak-pihak yang secara formal keagamaan memang seharusnya melakukan wakaf, ulama, haji, santri. Padahal syarakat untuk berwakaf adalah muslim. Semua umat islam sudah semestinya tergerak untuk melakukan wakaf. Begitu pula perkembangan istilah subyek hukum dalam dunia modern belum secara familiar dierima dalam hukum perwakafan di Indonesia.
5. Tata kelola wakaf masih cenderung tradisional dan *government centris*. Prinsip-prinsip yang berbentuk keorganisasian, tata nilai dan prosedur modern tata tata kelola perwakafan (*good governance* maupun *good corporate governance*) masih jauh dari harapan.

Gap yang terkategorikan dalam pemahaman, kebijakan, ruang lingkup subyek, ruang lungkup obyek, dan kelembagaan sangat perlu diharmoniskan dan disinergikan. Sehingga muncul kebijakan, kelembagaan dan praktek wakaf yang syar'I dan modern.

Dalam evolusi kehidupan kenegaraan Indonesia pertamakali , perwakafan mengalami perkembangan yang relative lambat dan konservatif. Prinsip, pengaturan , dan kelembagaan perwakafan diwariskan dalam system politik, sosial dan ekonomi colonial. System colonial di Indonesia berurat berakar hingga 350 tahun yang sudah menjadi budaya kolonialisme. Disamping perakafan didasarkan pada hukum adat, pemerintah hindia belanda juga mengeluarkan peraturan perwakafan sbagai berikut;

- Bijblad Nomor. 6169 tahun 1930
- Bijblad Nornor 12573 tahun 1931,
- No. 13390 tahun 1934 dan
- No. 13480 tahun 1935

Secara umum spirit dan prinsip kebijakan perwakafan tersebut bermaksud untuk memberikan restriksi atau pembatasan dan supervisi atau monitoring terhadap peran wakaf secara agar tidak membayakan kepentingan penjajah. Karena status tanah wakaf ketika itu secara umum tidak tertulis maka eksistensi diperparah lagi dengan system Domein Verklaring yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak dapat ditunjukkan dengan bukti tertulis maka tanah tersebut

dikuasai oleh negara. Karakter pengaturan wakaf yang lain pada era ini adalah paham dan kelembagaan wakaf dibatasi tidak berkembang. Hal ini karena wakaf dapat secara potensial member kekuatan perlawanan bangsa Indonesia terhadap penjajah colonial belanda. vFase ini merupakan fase abad kegelapan untuk eksistensi wakaf secara kebijakan formal. Walau secara factual justru wakaflah yang membiayai system perlawanan terhadap belenda untuk meraih kemerdekaan.

Fase berikutnya adalah era kemerdekaan sampai tahun 1991. Secara umum , fase ini masih mewarisi pemerintahan colonial belanda. Walaupun setelah tahun 1960 pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan:

- UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pasal 49 memerintahkan untuk dibuat Peraturan Pemerintah. Semangat Land Reform ikut mewarnai lahirnya pasal perwakafan.
- PP No 28 Tahun 1977 tentang Pelaksanaan wakaf tanah

Secara sektoral, wakaf tanah ini sudah mengalami kemajuan karena pemeriintah disamping akan melakukan pendaftaran tanah untuk tercapainya tertib administrasi dan kepastian hukum tanah wakaf, juga dengan tegas pemerintah juga menfasilitasi tanah-tanah negara negara untuk dijadi tanah wakaf.

Kebijakan wakaf secara umum tetap saja mempunyai karakter kebijakan wakaf yang terbatas dan pendaftaran tanah lebih banyak berfungsi untuk melakukan supervisi pengelolaan wakaf. Diera ini masjid dan organisasi islam diawasi secara ketat dan terdapat rivalitas tinggi dengan kelompok-kelompok sekuler. Kondisi inilah pemicu banyaknya pemberontakan oleh kelompok-kelompok islam melawan kesewenang-wenangan penguasa.

Fase 1991 sampai sekarang, ditandai kebangkitan kelompok mengengah islam yang dekat dengan kekuasaan yang mempengaruhi kebijakan pemerintah diakhir pemerintahan Orde Baru, kemudian diganti era orde reformasi dan kebebasan dengan penguatan demokratisasi dan desentralisasi. Beberapa peraturan perundang-undngan muncuk di era ini yaitu:

- Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991
- Peraturan Mahkamah Agung No 2 Tahun 2008
- Undang-Undang No 41 Tahun 2004
- Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006

Evolusi kebjakan perwakafan pada fase ini sudah boleh dikatakan era reformasi pola piker perwakafan, worldview wakaf sudah luas walaupun masih diwadahi dalam kebijakan hukum yang jauh dari imperative yaitu berbentuk instruksi presiden. Peraturan hukum yang bersifat teknis administrative. Pada tahun 2004, dilakukanlah reformasi perwakafan jilid kedua, dengan ditandai kuatnya political will pemerintah dengan membuat Undang-Undang Pengelolaan Wakaf. Sayangnya karakter worldview wakaf yang sudah luas tidak diikuti system implementasi yang kuat. Kontrol dan supervise pemerintah masih kuat sehingga menafikan dan tidak konsisten dengan komitkan membuat kelembagaan wakaf yang independen. Manajement lemah. Pemberdayaan dan kesadaran masyarakat yang masih lemah

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut juga tergambar bahwa aspek penerapan fiqih dan manajemen perwakafan adalah hal penting. Fiqih menyangkut keabsahan perwakafan. Manajemen adalah hal lain yang sangat dibutuhkan untuk operasionalisasi pesan fiqih aspek wakaf. Bahkan dalam dunia bisnis , manajemen akan menentukan apakah itu akan datang dengan keuntungan atau penipuan. Sayangnya leglislasi perwakafan hanya melihat menajement sebagai sekedar sebuah rangkain prosedur yang bersifat mekanis tidak memberi ruang intrepetasi prositif dan keterlibatan semua pihak termasuk peran strategis negara dalam proses pemberdayaan kelembagaan dan produktifitas perwakafan (lihat Munawir Sadzali, 1998, 200).

Tidak dipungkiri obyek wakaf tanah di Indonesia terbesar di dunia namun tidak dipungkiri pula bahwa kelembagaan wakaf positif dari peraturan perundangan, institusi, cara pandang pengelolaan wakaf, dan implementasi wakaf di Indonesia adalah yang paling ketinggalan jaman di dunia. Paradigma dalam pengembangan prinsip konsep dan pemikiran wakaf masih diwarnai pilihan mazab tertentu yang bersifat sangat jumud. Sisi lain, modernsisi kelembagaan wakaf di Indonesia juga paling tidak produktif dan tidak accountable sehingga perwkafan di Indonesia tidak memberi andil maksimal untuk mengatasi krisis ekonomi umat islam.

Sangat ironis, akumulasi tanah wakaf sejumlah ratusan ribu hektar, masjid dan mushola berdiri megah berjumlah jutaan dan SDM umat islam mayoritas namun masih menghadapi kemiskinan, pengangguran dan derajad pendidikan umat islam yang masih rendah (Lihat laporan

Depag , 2013 dan bandingkan dengan Laporan Bank Dunia 2012, tentang Posisi Indonesia dalam tingkat kesejahteraan, bandingkan pula dengan Kriteria Milliminium D&G).

Pengembangan perwakafan harus bertitik tolak pada keotentikan ajaran islam mengenai wakaf dengan lebih mempertimbangkan unsure maqoshid syariah perwakafan sehingga member paradigm yang luas mengenai wakaf. Faktor kebijakan berkarakter populis yang harus menjadi factor utama daripada sekedar kebijakan yang bersifat diskripti. Kebijakan yang populis juga menunjukkan kuatnya keperpihakan pemerintah kepada eksistensi wakaf. Faaktor berikutnya adalah kelembagaan yang professional dan independent, serta pemberyaan masyarakat dalam kerangka good governance dan good corporate governance, sehingga eksistensi wakaf dari perencanan sampai operasionalisasinya melibatkan jejarang semua pihak baik nasional maupun international. Kinerja perwakafan mampun mewujudkan pelayanan sosial berbasis prinsip kemandirian yang kokoh dan produktif.

Dengan berpinsip pada poin-poin harmonisasi antara kecenderungan realitas system wakaf nasional dan prinsip-prinsip maupun sasaran kualitas system wakaf secara syariah terdapat prinsip-prinsip yang menjembatani yaitu: pemahaman strategis, kebijakan responsive, intensikasi dan ekstensifikasi obyek maupun subyek, kelembagaan yang independen dan professional.

KESIMPULAN

1. Evolusi eksistensi wakaf di Indonesia mengalami pasang surut dalam dataran kebijakan maupun praktek. Untuk itu dicanangkan pelembagaan pengembangan dan pengelolaan wakaf. Alasan fundamental pelembagaan wakaf karena eksistensi wakaf belum berperan maksimal dan masih belum dikelola secara professional.
2. Faktor kebijakan dan hukum, factor professional dan independensi, factor jejaring, kesadaran masyarakat, merupakan kunci pokok pengembangan eksistensi wakaf.
3. Pelembagaan wakaf berbasis prinsip adil dan seimbang *(adl wal ihsan*) serta responsiveness (*ihtimam*) dalam kebijakan dan hukum serta implementasi pengelolaan dan pengembangannya dipercaya dapat merevitalisasi peran wakaf untuk pemberdayaan umat
4. Perlu dikembangkan model system perwakafan yang berbasis pemahaman strategis, kebijakan responsive, intensikasi dan ekstensifikasi obyek maupun subyek, kelembagaan yang independen dan professional.