

PERAN PEMERINTAH DALAM REGULASI PERUNDANG-UNDANGAN WAKAF

Oleh: Abdurrahman Kasdi

Penulis adalah Dosen STAIN Kudus

email: rahman252@yahoo.co.id

Abstrak

Waqf development is largely determined by the legal and regulatory certainty Legislation endowments. Therefore, the relevance and contribution to the socio-political context to meet the objectives of legislation, and its relation to the various activities of the institution of waqf very noteworthy. Likewise, how the political configuration contribution to the establishment and improvement of the legal construction that can support the implementation of the endowment in order to improve the welfare of the people. The government's role in strengthening the existence of endowments by issuing the Law perwakafan has been done; including in Egypt, starting from the Act. Egypt No. 10 Year 1911 and Law. Egypt No. 103 1961. While in Indonesia, the existence of endowments increasingly getting nowhere with the issuance of Government Regulation No. 28 Year 1977 on Land Owned perwakafan, which contains elements of substance and technical perwakafan. Issuance of Government Regulation No. 28 In 1977 it created the updates are very important in the management of waqf property. These regulations provide for the legality of the exchange bolehnya waqf property after obtaining permission from the Ministry of Religion. Other rules that bring renewal in the management of waqf is a Presidential Instruction No. 1 of 1991 concerning Islamic Law Compilation (KHI). Law No. 41 of 2004 on Endowments and PP 42 of 2006 on the Implementation of Law No. 41 of 2004.

Keywords: government, regulation, law, Endowments

Pendahuluan

Berbagai macam wakaf muncul sejak terbentuknya tatanan kehidupan bermasyarakat di muka bumi. Setiap masyarakat menyediakan pelayanan umum yang dibutuhkan oleh manusia secara keseluruhan atau kebanyakan anggota masyarakat. Tempat peribadatan adalah salah satu contoh wakaf yang dikenal oleh manusia sejak dulu kala. Demikian juga mata air, jalan-jalan, dan tempat-tempat yang sering digunakan

Peran Pemerintah dalam Regulasi Perundang-Undangan Wakaf

masyarakat seperti tanah dan bangunan yang sering digunakan masyarakat, namun kepemilikannya bukan atas nama pribadi. Karena itu, tidak ada seorang pun yang mempunyai hak penuh untuk mengatur tempat itu, kecuali ia telah diberi mandat untuk pengelolaannya seperti para pemuka agama dan tokoh adat.

Perkembangan wakaf dimulai oleh para penguasa, para raja dan orang-orang kaya pada zamannya, dengan memberikan hartanya untuk kepentingan seperti yang diinginkan oleh pemberi wakaf dan menunjuk orang-orang yang dipercayainya untuk mengelola dan mengawasinya. Dalam hal ini kita temukan masalah kepemilikan tidak sedetil yang kita ketahui saat ini. Sebagian penguasa dan orang-orang kaya mengembalikan fungsi wakaf ini untuk kepentingan umum.

Peran Penguasa dalam Pengembangan Wakaf

Dalam sejarah Islam, wakaf dikenal sejak masa Rasulullah Saw., tepatnya pada tahun kedua Hijriyah yang dimulai pada masa kenabian beliau di Madinah dan ditandai dengan pembangunan Masjid Quba'. Masjid ini sejak pertama dibangun atas dasar takwa, agar menjadi wakaf pertama dalam Islam untuk kepentingan agama. Peristiwa ini terjadi setelah Nabi hijrah ke Madinah dan sebelum pindah ke rumah pamannya yang berasal dari Bani Najjar. Kemudian disusul dengan pembangunan Masjid Nabawi yang dibangun di atas tanah anak yatim dari Bani Najjar setelah dibeli oleh Rasulullah dengan harga delapan ratus dirham (Munzir Qahaf, 2006: 6). Dengan demikian, Rasulullah telah mewakafkan tanah untuk pembangunan masjid dan para sahabat juga telah membantu beliau dalam menyelesaikan pembangunan ini.

Pada tahun ketiga Hijriyah, Rasulullah Saw. juga mewakafkan tujuh kebun kurma beliau di wilayah Madinah; di antaranya ialah kebun Mukhairik, A'raf, Safiyah, Dalal, Barqah dan beberapa kebun lainnya. Perkebunan Mukhairik ini awalnya adalah milik Mukhairik yang beragama Yahudi dan terbunuh dalam perang Uhud sebagai hasil perjanjian yang disepakati oleh umat Yahudi dan kaum muslimin untuk bersama-sama mempertahankan kota Madinah. Mukhairik menyuruh umat Yahudi untuk menepati janji, namun ternyata mereka mengingkarinya. Maka ia mengeluarkan ultimatum,

bahwa jika dirinya terbunuh, perkebunannya yang berjumlah tujuh menjadi milik Nabi Muhammad dan dipergunakan sesuai kemau-lahatan kaum Muslimin. Nabi Muhammad mengambil perkebunan itu setelah perang usai dan terbunuhnya Mukhairik. Beliau kemudian mewakafkan perkebunan itu dan menyisihkan sebagian hasilnya untuk membeli kuda perang, senjata dan untuk kepentingan kaum muslimin.

Walaupun terjadi perbedaan pendapat di kalangan ulama tentang status wakaf perkebunan Mukhairik, namun mayoritas ulama fikih mengatakan bahwa peristiwa ini disebut wakaf. Sebab Abu Bakar ketika menjadi Khalifah tidak mewariskan perkebunan ini kepada keluarga Nabi dan sebagian keuntungannya tidak diberikan kepada mereka, melainkan digunakan untuk kepentingan umat Islam. Demikian juga ketika Umar bin al-Khattab menjadi Khalifah, ia mempercayakan pengelolaan perkebunan itu kepada al-Abbas dan Ali bin Abi Talib. Namun ketika keduanya berbeda pendapat, Umar tidak mau membagikan kepengurusan wakaf itu kepada keduanya, khawatir perkebunan itu menjadi harta warisan. Karena itu Umar segera meminta perkebunan itu dikembalikan ke Bait al-Mal kaum muslimin.

Wakaf lain yang terjadi pada masa Rasulullah adalah wakaf tanah Khaibar yang dilakukan oleh Umar bin al-Khattab. Tanah ini sangat disukai oleh Umar karena subur dan banyak hasilnya. Namun demikian, ia meminta nasehat kepada Rasulullah tentang apa yang seharusnya ia perbuat terhadap tanah itu. Maka Rasulullah menyuruh agar Umar menahan pokoknya dan menyedekahkan hasilnya kepada para fakir miskin, dan Umar pun melakukan hal itu. Peristiwa ini terjadi setelah pembebasan tanah Khaibar yang terjadi pada tahun ketujuh Hijriyah dan terekam dalam sebuah hadis riwayat al-Bukhari dan Muslim berikut:

Dari Ibn Umar ra., ia berkata, 'Bahwa sahabat Umar ra., memperoleh sebidang tanah di Khaibar, kemudian Umar, menghadap Rasulullah Saw. untuk meminta petunjuk, Umar berkata, 'Wahai Rasulullah, saya mendapat sebidang tanah di Khaibar, saya belum mendapat harta sebaik itu, maka apakah yang engkau perintahkan kepadaku?' Rasulullah bersabda, 'Bila engkau suka, engkau tahan pokoknya, dan engkau sedekahkan

hasilnya.' Kemudian Umar menyedekahkannya, harta itu tidak dijual, tidak dihibahkan dan tidak diwariskan. Ibn Umar berkata, 'Umar menyedekahkannya (hasil pengelolaan tanah) kepada orang-rang fakir, kaum kerabat, hamba sahaya, sabilillah, ibnu sabil dan tamu. Tidak dilarang bagi yang mengelola (nazhir) wakaf, makan dari hasilnya dengan cara yang baik (sepantasnya) atau memberi makan orang lain dengan tidak bermaksud menumpuk harta (HR. Bukhari, 1319 H: 2737 dan Muslim, 1929 M: 1632).

Umar menyedekahkan hasilnya dan membuat ketentuan bahwa tanah itu tidak dijual, tidak dihibahkan, dan tidak pula diwariskan kepada kerabat maupun fakir miskin. Bagi pengelolanya tidak diharamkan untuk mengambil manfaat darinya, selama dalam batas yang *ma'ruf*, atau untuk menolong karibnya tanpa bermaksud mencari keuntungan (Ahmad bin Hajar al-Asqalani : 259-260). Pada masa Umar bin Al-Khatib menjadi Khalifah, beliau mencatat wakafnya dalam akte wakaf dengan dipersaksikan kepada para saksi dan mengumumkannya. Sejak saat itu banyak keluarga Nabi dan para sahabat yang mewakafkan tanah dan perkebunannya.

Kondisi yang sama juga terjadi pada perkebunan Bairuha' yang diwakafkan oleh Abu Thalhah, padahal perkebunan itu adalah harta yang paling dicintainya. Maka turunlah ayat Allah yang berbunyi,

"Kalian sekali-kali tidak akan menggapai kebaikan (yang sempurna), sebelum kalian mau menginfakkan sebagian harta yang kalian cintai. Dan apa saja yang kalian nafkahkan, maka sesungguhnya Allah mengetahuinya" **(QS. Ali Imran: 92).**

Setelah turun dan dibacakannya ayat 92 Surat Ali Imran di atas, maka Abu Thalhah berdiri dan mengatakan, "Wahai Rasulullah, sesungguhnya harta yang paling aku cintai adalah Bairaha', ia kami sedekahkan kepada Allah, kami hanya mengharapkan kebaikan dan pahalanya di sisi Allah. Pergunakanlah kebun itu sesuai dengan petunjuk Allah." Maka Rasulullah pun menerima wakafnya dan memberikan petunjuk-petunjuk tentang penggunaan hartanya tersebut. Ayat ini yang membuat Abu Thalhah semangat menyedekahkan perkebunannya. Rasulullah telah menasehatinya agar ia

menjadikan perkebunannya itu sebagai wakaf untuk keluarga dan keturunannya. Maka Abu Talhah mengikuti perintah Rasulullah tersebut. Di antara keluarga yang mendapat wakaf dari Abu Talhah adalah Hassan bin Sabit dan Ubay bin Ka'ab.

Sahabat Usman bin Affan juga telah mewakafkan sumur Raumah yang airnya digunakan untuk memberi minum kaum muslimin. Sebelumnya, pemilik sumur ini mempersulit dalam masalah harga, maka Rasulullah menganjurkan dan menjadikan pembelian sumur Raumah sebagai sunnah bagi para sahabat. Dalam hadis riwayat an-Nasa'i beliau bersabda, "Barang siapa yang membeli sumur Raumah, Allah akan mengampuni dosa-dosanya" (HR. an-Nasa'i, 1929 M: 659).

Dalam hadis ini beliau menjanjikan bahwa yang membelinya akan mendapatkan pahala yang sangat besar kelak di surga, yakni akan diampuni dosa-dosanya. Karena itu, Usman membeli sumur itu dan mewakafkannya bagi kepentingan kaum muslimin.

Syariat wakaf yang telah diajarkan dan dipraktikkan oleh Rasulullah dan beberapa sahabat tersebut selanjutnya diikuti oleh sahabat yang lainnya, seperti Abu Bakar yang mewakafkan sebidang tanah yang kemudian dibangun rumah di Mekah yang diperuntukkan kepada anak keturunannya yang datang ke Mekah. Ali bin Abi T{alib mewakafkan tanahnya yang subur, yakni wakaf Yanbu' dan Wadi al-Qura' yang masih ada sampai sekarang. Mu'az bin Jabal mewakafkan rumahnya, yang populer dengan sebutan "Dar al-Ansar". Kemudian pelaksanaan wakaf yang dilakukan oleh Anas bin Malik, Abdullah bin Umar, Aisyah istri Rasulullah, Sa'ad bin Abi Waqqas} mewakafkan rumahnya yang ada di Mesir, Amru bin As} menyedekahkan bangunan miliknya di Taif dan rumahnya di Mekah, Hakim bin Hazzam mewakafkan rumahnya di Mekah dan Madinah yang masih ada sampai sekarang, serta Zubair bin Awwam mewakafkan rumah yang ada di Mekah, rumahnya yang ada di Mesir dan hartanya yang ada di Madinah yang masih ada sampai sekarang.

Dengan demikian, maka wakaf untuk kepentingan sosial keagamaan sebagaimana yang diperintahkan oleh Nabi Muh} ammad kepada para sahabat beliau berasal dari wahyu kenabian dan tidak mencontoh pelaksanaan wakaf yang dipraktikkan oleh orang-orang Mesir kuno maupun orang-orang Yunani dan

Peran Pemerintah dalam Regulasi Perundang-Undangan Wakaf

Romawi. Sebab Rasulullah tidak pernah mengambil referensi dari mereka dan beliau hidup pada suatu zaman di mana kebutuhan masyarakat sangat kompleks, sedangkan sebelumnya tidak pernah ada percontohan wakaf sosial yang sukses.

Perkembangan wakaf menjasi sangat pesat pada masa Khilafah Bani Umayyah yang mengalami masa perkembangan luar biasa. Kaum Muslimin berduyun-duyun untuk melaksanakan wakaf dan penyalurannya tidak hanya terbatas kepada kalangan fakir miskin, akan tetapi telah merambah berbagai hal, tetapi wakaf menjadi modal untuk membangun lembaga pendidikan, membangun perpustakaan dan membayar gaji para stafnya, gaji para guru dan beasiswa untuk para siswa dan mahasiswa. Antusiasme masyarakat terhadap pelaksanaan wakaf telah menarik perhatian khalifah untuk mengatur pengelolaan wakaf sebagai sektor untuk membangun ekonomi dan kesejahteraan umat.

Pada masa ini, wakaf awalnya hanyalah keinginan seseorang yang berbuat baik dengan kekayaan yang dimilikinya dan dikelola secara individu tanpa ada aturan yang pasti. Namun setelah kaum Muslimin merasakan betapa besarnya manfaat lembaga wakaf, maka timbullah keinginan untuk mengatur perwakafan dengan baik. Kemudian dibentuk lembaga yang mengatur wakaf untuk mengelola, memelihara dan menggunakan harta wakaf, baik secara kelompok maupun secara umum.

Ketika Bani Umayyah berkuasa, yang menjadi hakim di Mesir adalah Taubah bin Namr bin Haumal al-Hadhrami pada masa khalifah Hisyam bin Abdul Malik. Ia sangat perhatian dan tertarik dengan pengembangan wakaf, sehingga terbentuk lembaga wakaf tersendiri sebagaimana lembaga lainnya di bawah pengawasan hakim. Lembaga wakaf inilah yang pertama kali dilakukan dalam administrasi wakaf di Mesir, bahkan di seluruh negara Islam. Pada saat itu juga, Hakim Taubah mendirikan lembaga wakaf di Basrah. Sejak itulah pengelolaan lembaga wakaf di bawah Departemen Kehakiman yang dikelola dengan baik dan hasilnya disalurkan kepada kaum Muslimin.

Sedangkan pada masa Khilafah Bani Abbasiyah terdapat lembaga wakaf yang disebut dengan "*Sadr al-Wuquf*" yang mengurus administrasi dan memilih staf pengelola lembaga

wakaf. Demikian perkembangan wakaf pada masa dinasti Umayyah dan Abbasiyah, wakaf telah memberikan pengaruh yang positif dalam kehidupan umat Islam. Pengaruh positif dari pengembangan wakaf era ini adalah makin meluasnya peranan wakaf dan antusiasme masyarakat kala itu, sehingga muncullah beberapa institusi pendukung: 1) didirikannya lembaga khusus bidang wakaf; 2) keterlibatan khalifah dan pemerintah dalam pengembangan; serta 3) monitoring dan pengawasan oleh para hakim dalam pelaksanaan wakaf.

Adapun pada masa Khilafah Bani Ayyubiyah di Mesir, perkembangan wakaf sangat pesat, hampir semua tanah-tanah pertanian menjadi harta wakaf dan semua dikelola oleh dan menjadi milik Bait al-Mal. Ketika S{alahuddin al-Ayyubi memerintah Mesir, ia bermaksud mewakafkan tanah-tanah milik negara yang diserahkan kepada yayasan keagamaan dan yayasan sosial sebagaimana yang dilakukan oleh dinasti Fatimiyah sebelumnya, meskipun secara fikih para ulama masih berbeda pendapat tentang hukum mewakafkan harta Bait al-Mal.

Orang yang pertama kali mewakafkan tanah milik Bait al-Mal untuk yayasan sosial adalah Raja Nuruddin asy-Syahid dengan ketegasan fatwa yang dikeluarkan oleh Ibn Asrun bahwa mewakafkan harta milik negara hukumnya boleh, dengan alasan memelihara dan menjaga kekayaan negara. S{alahuddin al-Ayyubi banyak mewakafkan lahan milik negara untuk kegiatan pendidikan, seperti mewakafkan beberapa desa (*qaryah*) untuk pengembangan madrasah Mazhab Hanafi, madrasah Mazhab Maliki, madrasah Mazhab Syafi'i, dan madrasah Mazhab H{ambali dengan dana yang diperoleh dari pengembangan wakaf kebun dan lahan pertanian.

Untuk menyejahterakan ulama dan kepentingan misi Mazhab Sunni, S{alahuddin al-Ayyubi pada tahun 572 H/1178 M menetapkan kebijakan mewajibkan bagi orang Kristen yang datang dari Iskandar berdagang agar membayar bea cukai. Hasilnya dikumpulkan dan diwakafkan kepada ulama dan para keturunannya. Wakaf telah menjadi sarana bagi dinasti al-Ayyubiyah untuk kepentingan politiknya dan misi Mazhab Sunni, serta mempertahankan kekuasaannya. Dengan kebijakan ini, Mazhab Sunni semakin berkembang di Mesir dan mengurus

Peran Pemerintah dalam Regulasi Perundang-Undangan Wakaf

Mazhab Syi'ah yang dibawa oleh dinasti sebelumnya, Bani Fatimiyah.

Selanjutnya, perkembangan wakaf pada masa Bani Mamluk sangat pesat dan beraneka ragam, sehingga apa pun yang dapat diambil manfaatnya boleh diwakafkan. Akan tetapi yang paling banyak diwakafkan pada masa itu adalah tanah pertanian dan bangunan, seperti gedung perkantoran, penginapan dan tempat belajar. Pada masa Bani Mamluk terdapat wakaf hamba sahaya, yang diwakafkan adalah budak untuk memelihara masjid dan madrasah. Hal ini dilakukan pertama kali oleh penguasa Turki Usmani, Sulaiman Basya ketika menaklukkan Mesir yang mewakafkan budaknya untuk merawat masjid dan madrasah di Mesir.

Pada masa Bani Mamluk, manfaat wakaf digunakan sebagaimana tujuan wakaf, seperti wakaf keluarga untuk kepentingan keluarga, wakaf umum untuk kepentingan sosial, membangun tempat untuk memandikan mayat dan untuk membantu orang-orang fakir dan miskin. Yang lebih membawa syiar Islam adalah wakaf untuk sarana Haramain, Masjidil Haram Mekkah dan Masjid Nabawi Madinah, seperti kain Ka'bah (*kiswah al-Ka'bah*) dan lain sebagainya. Sebagaimana yang dilakukan oleh Khalifah Salih bin an-Nasir yang membeli desa Bisus lalu diwakafkan untuk membiayai kiswah Ka'bah setiap tahunnya dan mengganti kain kuburan Nabi dan mimbarinya setiap lima tahun sekali, diganti dengan yang lebih baik (Departemen Agama, 2007 : 8-9).

Pada masa berikutnya, wakaf dirasakan manfaatnya telah menjadi tulang punggung dalam roda ekonomi pada masa Bani Mamluk, sehingga mendapat perhatian khusus pada masa itu meski tidak diketahui secara pasti awal mula disahkannya Undang-undang wakaf. Namun menurut berita dan berkas yang terhimpun bahwa Perundang-undangan wakaf pada Bani Mamluk dimulai sejak Khalifah az-Zahir Bibers al-Bandaq (1260-1277 M/658-676 H), di mana dengan Undang-undang tersebut Khalifah az-Zahir bisa memilih hakim dari empat Maz\hab Sunni; Mazhab Hanafi, Mazhab Maliki, Mazhab Syafi'i dan Mazhab Hambali.

Perwakafan pada masa ini dapat dibagi menjadi tiga kategori, yaitu: pendapatan negara hasil wakaf yang diberikan

oleh penguasa kepada orang-orang yang dianggap berjasa, wakaf untuk sarana peribadatan, dan wakaf untuk kepentingan umum. Sejak abad lima belas, Daulah Usmani dapat memperluas wilayah kekuasaannya, sehingga mereka dapat menguasai sebagian besar wilayah Arab. Kekuasaan politik yang diraih oleh Daulah Usmaniyah secara otomatis mempermudah untuk menerapkan Syari'at Islam, di antaranya ialah peraturan tentang perwakafan yang diterapkan di seluruh wilayah kekuasaannya.

Di antara Undang-undang yang dikeluarkan pada dinasti Usmani ialah peraturan tentang pembukuan pelaksanaan wakaf, yang dikeluarkan pada tanggal 19 Jumadil Akhir tahun 1280 Hijriyah. Undang-undang tersebut mengatur tentang pencatatan wakaf, sertifikasi wakaf, cara pengelolaan wakaf, upaya mencapai tujuan wakaf dan pelembagaan wakaf dalam upaya merealisasikan wakaf dari sisi administrasi dan Perundang-undangan yang berlaku.

Pada tahun 1287 H dikeluarkan Undang-undang yang menjelaskan tentang kedudukan tanah-tanah kekuasaan Turki Usmani dan tanah-tanah produktif yang berstatus wakaf. Dari implementasi Undang-undang tersebut, di negara-negara Arab masih banyak tanah yang berstatus wakaf dan dipraktikkan sampai sekarang. Sejak masa Rasulullah, masa kekhilafahan dan masa dinasti-dinasti Islam sampai sekarang wakaf masih dilaksanakan dari waktu ke waktu di seluruh negeri muslim (www.bw-indonesia.net, diakses pada tanggal 15 September 2009).

Di negara Mesir, wakaf berkembang sangat pesat dan dirintis seorang *qadi* yang terkenal, yaitu Taubah bin Namr bin Haumal al-Hadrami, sebagaimana disebutkan di atas. Beliaulah orang pertama yang melakukan pencatatan dan pembukuan wakaf secara rinci. Perkataan beliau yang sangat penting, "Saya tidak mempunyai pandangan tentang wakaf ini, melainkan untuk diserahkan kepada golongan fakir miskin, dan seyogyanya tetap difokuskan kepada mereka, demi menjaganya dari kehancuran atau diwariskan secara turun-temurun."

Peraturan-peraturan dan perundang-undangan yang menjadi landasan perkembangan wakaf di Mesir adalah:

- a. Tahun 1925 saat Revolusi Mesir meletus ditemukan bukti dokumen bahwa wakaf keluarga (*wakaf ahli*)

Peran Pemerintah dalam Regulasi Perundang-Undangan Wakaf

masih menjadi perdebatan, maka pemerintah Mesir mengeluarkan Peraturan No. 180 tahun 1952 yang menghapuskan legalitas wakaf keluarga, sehingga wakaf kemudian berstatus bebas dan tidak terikat. Pemerintah juga melarang wakaf keluarga jenis baru, sehingga wakaf hanya terbatas pada wakaf umum (*wakaf khairi*) saja.

- b. Peraturan No. 547 tahun 1953, yang mengatur mengenai wakaf umum. Pihak yang berwenang mengurus wakaf ini adalah Kementerian Wakaf. Selama *wakif* tidak menyaratkan untuk dirinya, Kementerian Wakaf berhak menyalurkan wakaf umum kepada pihak mana pun yang tidak ditentukan oleh *wakif*.
- c. Peraturan No. 525 tahun 1954, yang mengatur pembagian hasil wakaf. Dalam peraturan ini juga dibahas tentang pengambilalihan wakaf dari tangan individu kepada yang lebih berhak.
- d. Ada yang dirasakan memberatkan karena jika ada pihak yang tidak mau menyerahkan, maka Kementerian Wakaf berpedoman pada Peraturan No. 18 tahun 1957, yang menetapkan pembagian harta wakaf kepada mustahik, dengan menyerahkan bagian-bagian wakaf tersebut kepada Kementerian Wakaf.

Di negara Irak, praktik wakaf lebih banyak memodifikasi apa yang telah dilakukan pada masa Daulah Usmaniyah. Kemajuan dalam bidang wakaf di Irak ditandai dengan adanya dua hal penting: *pertama*, dibentuknya Kementrian Wakaf yang bertugas untuk mengembangkan wakaf agar memiliki manfaat yang maksimal bagi kemaslah}atan umat. Lembaga ini juga berfungsi untuk pengawasan dalam hal-hal tertentu.

Kedua, terbitnya Undang-undang Wakaf, yang terkenal adalah Undang-undang No. 64 tahun 1966, yang isinya: 1) wakaf yang baik (*al-waqf as-salih*), yaitu mewakafkan barang yang dimilikinya kepada pihak yang menerima (*mauquf 'alaih*) tanpa dipersyaratkan apa pun; 2) wakaf yang tidak baik (*al-waqf gair as-salih*), yaitu wakaf yang hak pendistribusian dan penggarapan tanahnya dikhususkan kepada pihak tertentu saja; 3) wakaf yang dibatasi (*al-waqf al-madbut*), yang terdiri dari: wakaf *salih* yang tidak disyaratkan adanya *tauliyah* (hak penguasaan) kepada orang tertentu, atau yang terputus atau

habis hak penguasaannya; wakaf *gair as-salih*, wakaf yang pengelolaannya berakhir dalam 15 tahun, baik ditentukan oleh pihak Kementerian Wakaf, lembaga-lembaga wakaf, atau berdasarkan catatan wakaf; wakaf *haramain*, yaitu wakaf yang ditentukan adanya syarat-syarat tertentu; pihak atau lembaga sosial menerima wakaf sesuai Perundang-undangan yang berlaku. Ada lagi yang disebut wakaf *mulhaq*, yaitu wakaf yang dikelola oleh seseorang dan disyaratkan agar keuntungan (hasil) wakaf atau sebagiannya diserahkan kepada lembaga-lembaga agama atau lembaga sosial.

Di Syiria juga dilakukan hal yang serupa, pada tahun 1939 M pemerintah Syiria merevisi peraturan-peraturan mengenai wakaf keluarga, antara lain: *pertama*, tidak dibolehkan melanggengkan wakaf keluarga tanpa batas waktu dan tidak boleh pula diberikan kepada kelompok yang lebih dari dua tingkat keturunan (cucu). *Kedua*, dalam wakaf keluarga, *wakif* dibolehkan menarik kembali wakafnya, sebagaimana ia dibolehkan mengikat wakaf dengan syarat-syarat tertentu. *Ketiga*, untuk keabsahan wakaf ini, disyaratkan agar tertulis dalam catatan pertanahan, yang dikeluarkan oleh hakim agama. *Keempat*, jika terjadi kerusakan atau tidak memungkinkan lagi untuk dibangun, atau hak mustahjik tidak dapat terpenuhi, maka wakaf harus diperbaiki. *Kelima*, *mauquf 'alaih* (penerima wakaf) berhak menolak syarat *wakif* yang semena-mena dengan membatalkan syarat tersebut.

Regulasi Perundang-undangan Wakaf

Persoalan yang perlu dikaji berkaitan dengan strategi pengembangan wakaf produktif adalah kepastian hukum dan Perundang-undangan wakaf. Sangat penting untuk melihat secara cermat relevansi dan kontribusi konteks sosial-politik untuk memenuhi tujuan-tujuan legislasi, dan kaitannya dengan berbagai kegiatan lembaga wakaf. Demikian juga, bagaimana kontribusi konfigurasi politik bagi pembentukan dan peningkatan konstruksi hukum yang dapat menopang pelaksanaan wakaf agar bisa meningkatkan kesejahteraan umat.

Kebijakan tentang regulasi wakaf di Mesir dimulai sejak pemberlakuan Undang-undang Wakaf Mesir (UUWM) No. 29 Tahun 1960. Sebelum diberlakukannya UUWM, praktek

Peran Pemerintah dalam Regulasi Perundang-Undangan Wakaf

wakaf lebih banyak mengacu pada Mazhab Hanafi, yang lebih menekankan pada wakaf benda tidak bergerak. Meskipun mereka memperbolehkan benda bergerak, namun dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi, yaitu: *pertama*, keadaan harta bergerak itu mengikuti benda tidak bergerak dan ini ada dua macam: 1) barang tersebut mempunyai hubungan dengan sifat diam di tempat dan tetap, misalnya bangunan dan pohon. Menurut ulama Hanafiah, bangunan dan pohon termasuk benda bergerak yang bergantung pada benda tidak bergerak, 2) benda bergerak yang digunakan untuk membantu benda tidak bergerak, seperti alat untuk membajak, kerbau yang digunakan untuk bekerja dan lain-lain.

Kedua, kebolehan wakaf benda bergerak itu berdasarkan *asar* yang membolehkan, seperti wakaf senjata dan binatang-binatang yang digunakan untuk perang. Dasar ketetapan ini adalah bahwa wakaf harus *mu'abbad* (berlaku selama-lamanya), dan benda yang bisa dimanfaatkan selama-lamanya adalah benda tidak bergerak. Namun demikian, boleh juga mewakafkan benda bergerak sebagai pengecualian dari prinsip tersebut karena adanya dalil khusus berupa nash atau adat-istiadat yang membolehkannya (Departemen Agama : 33).

Setelah UUWM diberlakukan, wakaf benda tidak bergerak dan wakaf benda bergerak diperbolehkan, bukan sebagai pengecualian. Ketentuan ini disebutkan pada ayat 8 yang berbunyi: "Boleh mewakafkan benda tidak bergerak dan benda bergerak." Ini berarti UUWM tidak mengikuti ketentuan Mazhab Hanafi tentang larangan mewakafkan benda bergerak yang tidak termasuk dalam benda tidak bergerak, atau tidak ada *asar* yang membolehkan, atau tidak menjadi kebiasaan masyarakat. Hal ini karena tidak ada lagi faktor yang menyebabkan tidak sahnya wakaf benda bergerak, yaitu *ta'bid* (selama-lamanya) yang ditetapkan sebagai salah satu syarat bagi benda yang diwakafkan, karena UUWM telah menganut asas boleh memberikan wakaf *khairi*, baik *mu'abbad* maupun *muaqqat*.

Kebijakan dalam UUWM tersebut sesuai dengan Mazhab Maliki yang membolehkan wakaf benda tidak bergerak dan benda bergerak, karena Mazhab ini tidak menyaratkan adanya *ta'bid* (selama-lamanya) pada wakaf, bahkan menurut Mazhab Maliki wakaf itu sah meskipun sementara. Dengan

ketentuan ini, maka UUWM melakukan dua hal, yaitu: *pertama*, memperluas sumber wakaf. Jika sebelumnya wakaf itu hanya boleh diberikan dalam bentuk benda tidak bergerak, maka dengan regulasi sumber wakaf menjadi semakin luas meliputi berbagai bentuk, baik berupa benda tidak bergerak maupun benda bergerak. Benda tidak bergerak seperti tanah, sedangkan benda bergerak seperti mobil, kapal, biji-bijian, mata uang, hewan dan lain-lain. *Kedua*, memperluas kesempatan berwakaf. Jika sebelumnya wakaf hanya dapat dilakukan oleh orang yang mempunyai harta tidak bergerak saja, maka dengan regulasi ini masyarakat yang ingin berwakaf dengan benda bergerak bisa melakukannya, tanpa harus menukar hartanya yang bergerak menjadi tidak bergerak terlebih dahulu.

Sedangkan kebijakan tentang regulasi wakaf di Indonesia dimulai sejak pemerintah kolonial Belanda, di mana antara tahun 1903 sampai 1935, Belanda mengeluarkan empat surat edaran Sekretaris (*Circulaires van de Gouvernements Secretaris*) kepada pemimpin Indonesia. Semua surat edaran tersebut meminta bupati untuk menangani pendaftaran bangunan keagamaan Muslim menyangkut asal-usulnya, statusnya sebagai tempat peribadatan, dan apakah ia berasal dari wakaf atau bukan. (Abdul Gafur Ansari, 2005: 40-43).

Pengaruh surat edaran ini setidaknya ada dua hal: *pertama*, pemerintah telah mengendalikan kegiatan wakaf melalui wajib daftar, maupun keharusan meminta izin para bupati untuk mendermakan kekayaan sebagai wakaf. *Kedua*, bupati diberi kewenangan untuk menangani kasus-kasus yang berkaitan dengan sengketa wakaf (Suparman Usman, 1999 : 50-51). Dalam kurun waktu tersebut, ketentuan-ketentuan hukum wakaf secara umum hanya mengatur wewenang, prosedur perizinan dan pendaftaran tanah wakaf serta hal-hal administratif lainnya.

Setelah Indonesia merdeka, regulasi wakaf semakin berkembang positif, dengan keluarnya Peraturan Departemen Agama pada 22 Desember 1953 tentang prosedur pemberian tanah wakaf, yang kemudian diatur kembali oleh Surat Edaran Departemen Agama No. 5/D/1956. Kemudian, diterbitkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dalam Undang-undang ini, aset wakaf mendapatkan dasar hukum yang tetap, di mana negara

Peran Pemerintah dalam Regulasi Perundang-Undangan Wakaf

secara resmi menyatakan perlindungan terhadap harta wakaf. Dalam Pasal 49 ayat 3 disebutkan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur menurut peraturan pemerintah. Perlindungan atas aset wakaf juga dipertegas kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini meningkatkan penertiban sertifikasi tanah atas tanah wakaf yang telah diikrarkan.

Setelah mendapatkan jaminan perlindungan dari pemerintah, eksistensi wakaf semakin mendapatkan tempat dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, yang memuat unsur-unsur substansi dan teknis perwakafan. Terbitnya Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 ini menciptakan pembaruan yang sangat penting dalam pengelolaan harta wakaf. Peraturan ini memberikan legalitas bagi bolehnya pertukaran harta wakaf setelah mendapatkan izin dari Menteri Agama. Secara substansial peraturan tersebut juga membolehkan pertukaran harta wakaf agar dapat diberdayakan secara optimal. Pembaruan lain yang terjadi setelah terbitnya peraturan ini juga mencakup aspek teknis dalam perwakafan. Sejak peraturan ini, beberapa pengelola wakaf mulai bersikap selektif terhadap harta wakaf yang diserahkan kepada mereka dengan memperhatikan asas manfaat dari wakaf yang akan diserahkan.

Aturan lain yang membawa pembaruan dalam pengelolaan wakaf adalah Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI). Pembaruan dalam KHI ini pada dasarnya merupakan elaborasi dari prinsip pembaruan yang terdapat pada PP No. 28 Tahun 1977. Baik Inpres No. 1 Tahun 1991 maupun PP No. 28 Tahun 1977 diarahkan untuk unifikasi Mazhab dan hukum Islam di Indonesia. Beberapa perluasan aturan perwakafan dalam KHI antara lain berkaitan dengan objek wakaf, *nazir* dan sebagainya. Terkait dengan objek wakaf misalnya, dalam KHI disebutkan bahwa objek wakaf telah mencakup harta benda yang bergerak, sedangkan dalam PP No. 28 Tahun 1977 ketentuan seperti itu belum ada. Demikian halnya dengan *nazir*, dalam KHI jumlah *nazir* perseorangan tidak lagi dibatasi hanya sebanyak tiga orang, melainkan disesuaikan dengan kebutuhan manajemen wakaf.

Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) disebutkan bahwa

wakaf adalah: perbuatan hukum seseorang, kelompok orang, atau badan hukum dengan memisahkan sebagian harta benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam. Definisi dalam KHI ini lebih luas dibandingkan definisi dalam PP Nomor 28 Tahun 1977. Hal ini karena *pertama*, dalam PP Nomor 28 Tahun 1977 pihak *wakif* hanya dua, yaitu perorangan dan badan hukum, sedangkan dalam KHI, pihak *wakif* bisa tiga, yaitu perorangan, kelompok orang, dan badan hukum. *Kedua*, dalam PP Nomor 28 Tahun 1977 ditetapkan bahwa wakaf yang diaturnya hanya tanah milik, karena PP ini diberlakukan atas dasar amanat Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria. Dalam pasal 49 ayat 3 ditetapkan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur oleh peraturan pemerintah.

Fenomena di atas menunjukkan bahwa sejak masa kolonial, aturan wakaf telah ada terkait dengan administrasi dan pencatatan wakaf. Aturan Perundang-undangan wakaf tersebut terus berkembang sejalan dengan dinamika perkembangan dan pengelolaan wakaf di masyarakat. Dari sisi jumlah dan aset, harta wakaf terus meningkat. Namun, peningkatan tersebut tidak disertai upaya peningkatan mutu pengelolaan wakaf, terutama peningkatan mutu SDM maupun manajemennya. Oleh karena itu tidak heran jika wakaf produktif pada masa itu perkembangannya sangat lambat.

Saat ini telah lahir Undang-undang No. 41 tahun 2004 tentang wakaf dengan tujuan pokok untuk mendorong kemajuan pengelolaan wakaf di Indonesia. Dengan Undang-undang ini, sektor wakaf diharapkan mampu berfungsi sedemikian rupa, sehingga mendukung kesejahteraan sosial-ekonomi umat Islam. Apalagi para ulama dan pemerhati masalah-masalah wakaf dari berbagai ormas Islam, baik Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, maupun ormas-ormas Islam lainnya mendukung proses legislasi wakaf ini dengan sungguh-sungguh. Konteks kelahiran dan motif terpenting regulasi wakaf tersebut adalah untuk peningkatan kesejahteraan ekonomi dan penguatan masyarakat sipil dengan memanfaatkan sumber-sumber alternatif yang potensial dalam wakaf (Tuti A. Najib dan Ridwan al-Makassary (ed.), 2006 : 88-89).

Peran Pemerintah dalam Regulasi Perundang-Undangan Wakaf

Dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, ditetapkan bahwa wakaf adalah: perbuatan hukum *wakif* untuk memisahkan atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau jangka waktu tertentu sesuai dengan ketentuannya guna keperluan ibadah atau kesejahteraan umum menurut syari'ah.

Terhadap kelahiran Undang-undang ini, sebagian besar *nazir* memandang positif bahwa Undang-undang ini dapat memberikan kepastian hukum dan memperkuat lembaga wakaf. Di samping itu, Undang-undang ini juga bisa mendorong masyarakat untuk berwakaf. Selain memiliki persepsi positif dengan hadirnya Undang-undang wakaf tersebut, sebagian besar juga mendukung keberadaan Badan Wakaf Indonesia (BWI) yang telah eksis di masyarakat. Badan ini diharapkan mampu menjamin terciptanya kemajuan pengelolaan wakaf untuk kegiatan produktif di satu sisi dan peningkatan fungsi pelayanan sosial keagamaan di sisi lain.

Pentingnya regulasi Perundang-undangan wakaf ini bisa kita analisis dari beberapa pasal dalam Undang-undang No. 41 tahun 2004. Dalam pasal 4 dan pasal 5 dinyatakan bahwa wakaf bertujuan memanfaatkan harta benda wakaf sesuai dengan fungsinya; wakaf berfungsi mewujudkan potensi dan manfaat ekonomis harta benda wakaf untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Juga dalam pasal 12 mengenai peruntukan harta benda wakaf disebutkan bahwa dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf, harta benda wakaf hanya dapat diperuntukkan bagi: 1) sarana dan kegiatan ibadah; 2) sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan; 3) bantuan kepada fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, beasiswa; 4) kemajuan dan peningkatan ekonomi umat; dan 5) kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syariat dan peraturan Undang-undang yang berlaku.

Orientasi dan arah kebijakan wakaf sebagaimana tercermin dalam pasal-pasal di atas menunjukkan realita bahwa pemerintah sudah mengakui aset organisasi wakaf sebagai modal yang bernilai sosial dan ekonomis sekaligus, yang dapat dimanfaatkan sebagai salah satu sumber alternatif bagi penguatan dan pemberdayaan sosial ekonomi umat Islam di masa yang akan datang. Berbagai perubahan yang didorong

oleh kepentingan bersama pemerintah dan umat Islam ini pada gilirannya ikut mempengaruhi corak perkembangan perwakafan di tanah air. Tanda-tanda menuju pembaruan itu mulai tampak dengan munculnya berbagai kreativitas baru dalam pengelolaan wakaf, seperti meluasnya cakupan harta wakaf produktif dan inovasi kelembagaan wakaf.¹ (Tuti A. Najib dan Ridwan al-Makassary (ed.), 2006 : 89).

Penutup

Fenomena di atas menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia menaruh perhatian serius terhadap lembaga wakaf dan mengindikasikan kesungguhan pemerintah untuk memperkokoh lembaga hukum Islam menjadi hukum nasional dalam bentuk transformasi hukum. Namun Undang-undang Wakaf tersebut belum bisa dilaksanakan secara optimal, karena secara organik masih memerlukan beberapa peraturan pelaksanaan yang diperintahkan oleh Undang-undang ini. Di samping itu juga perlu dipersiapkan SDM dalam rangka menjalankan tugas terkait dengan Undang-undang ini antara lain Badan Wakaf Indonesia dan para *nazhir* yang profesional.

¹ *Ibid.*, hlm. 89.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Asqalani, Ahmad bin Hajar, *Fath al-Bari Syarh Sahih al-Bukhari*, Cairo: Penerbit al-Khairiyyah, 1319 H
- Amin, Ahmad, 1979, *Zu'amâ' al-Ishlâh fi al-'Ashr al-hadits (Para Pemimpin Reformis di Zaman Modern)*, Cet. IV, Kairo: Maktabah an-Nahdhah al-Mishriyyah.
- Ansari, Abdul Gafur, *Hukum dan Praktik Perwakafan di Indonesia: Undang-undang Wakaf Nomor. 41 Tahun 2004*, Pilar Media, Yogyakarta, 2005.
- Asy-Syu'aib, Khalid Abdullah, 2006, *an-Nazarah 'ala al-Waqf*, Kuwait: Kementerian Wakaf Kuwait.
- Azim, S | | ana Abdul Azim Abdul Azis Abdul, 2006, *al-Waqf 'ala al-A'mal al-Khairiyyah fi Misr fi 'Asr Salatin al-Ayyubiyyin*, Tesis di Universitas al-Azhar.
- Departemen Agama, *Fiqih Wakaf*, Jakarta: Direktorat Wakaf, 2007.
- Najib, Tuti A., Ridwan al-Makassary (ed.), 2006, *Wakaf, Tuhan, dan Agenda Kemanusiaan: Studi tentang Wakaf dalam Perspektif Keadilan Sosial di Indonesia*, Jakarta: kerjasama The Ford Foundation dan CSRC.
- Qahaf, Munzir, 2006, *al-Waqf al-Islami; Tatawuruhu, Idaratuhu, Tanmiyyatuhu*, Syiria: Dar al-Fikr Damaskus, cet. II.
- Usman, Suparman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, Jakarta: Dar al-Ulum Press, 1999.