

BAB III

PERUBAHAN HARTA BENDA WAKAF MENURUT KOMPILASI HUKUM ISLAM PASAL 225

A. PERWAKAFAN DI INDONESIA

1. Paradigma Masyarakat Terhadap Wakaf

Hasanah menyatakan bahwa sebenarnya wakaf di Indonesia memang telah ada sejak masuknya Islam di tanah air. Walaupun demikian, wakaf tak berkembang secara optimal, karena wakaf yang ada pada umumnya adalah wakaf benda tak bergerak, sehingga menimbulkan kesan sulit dan berat sekali, hanya orang kaya atau orang yang punya tanah luas yang bisa melakukan wakaf, sementara orang yang berpenghasilan rendah seolah tidak punya peluang untuk berwakaf.¹

Bahwa paradigma wakaf di Indonesia sejak masa penjajahan sampai era reformasi hanyalah wakaf benda mati, tidak produktif dan menjadi tanggungan masyarakat. Wakaf dalam pemahaman umat Muslim Indonesia hanyalah seputar kuburan, masjid, dan madrasah yang tidak bernilai ekonomi. Hal ini tercermin dari peraturan perundang-undangan tentang wakaf dan peruntukan tanah wakaf di Indonesia. Peraturan wakaf di Indonesia pra kemerdekaan hanya berdasarkan kebiasaannya masyarakat yang bersumber dari ajaran Islam dan diatur berdasarkan surat-surat edaran

¹ Uswatun Hasanah (ed). *Wakaf-Tunja Inovasi Finansial Islam*, Jakarta: Program Studi Timur Tengah Universitas Indonesia: 2006. Hlm. 53

Pemerintah Hindia Belanda. Kemudian pelaksanaan wakaf diatur oleh Undang-undang No 5 Tahun 1960.²

Peraturan itu hanya mengatur dari sisi administratif dan kepemilikan tetapi belum menyentuh soal pengelolaannya. Wakaf produktif merupakan sebuah alternatif untuk pemberdayaan umat. Fungsi wakaf secara khusus sebagai pemberdaya ekonomi masyarakat masih sangat minim, jarang atau bahkan sama sekali tidak pernah disosialisasikan ke khalayak umum. Selama ini, distribusi asset wakaf di Indonesia cenderung kurang mengarah pada pemberdayaan ekonomi umat dan hanya berpretensi untuk kepentingan kegiatan-kegiatan ibadah mahdlah. Ini dapat dimaklumi, karena memang pada Wakaf Tunai-Inovasi Finansial Islam, (umumnya ada keterbatasan umat Islam akan pemahaman wakaf, baik mengenai harta yang diwakafkan, peruntukan (distribusi) wakaf maupun nadzir wakaf.³

Pada umumnya, umat Islam di Indonesia memahami bahwa peruntukan wakaf hanya terbatas untuk kepentingan peribadatan dan hal-hal yang lazim dilaksanakan di Indonesia seperti tercermin dalam pembentukan masjid, musholla, sekolah, makam dan lain-lain. Peruntukan yang lain yang lebih menjamin produktivitas dan kesejahteraan umat nampaknya masih belum diterima. Dengan adanya Undang-undang No 41 tahun 2004 diharapkan dapat mengubah paradigma masyarakat Indonesia tentang peruntukkan wakaf, pengelolaan dan pengembangan harata benda wakaf yang selama bertahun-tahun dipegang dengan mengidentikan bahwa harta

² Ibid.

³ Ibid

benda wakaf adalah harta benda tidak bergerak yang tidak dapat dikelola dan tidak mempunyai nilai ekonomi tanpa menyadari bahwa pemahaman seperti itu merupakan pemahaman yang sempit. Paradigma baru tentang harta wakaf dapat dilihat Pada Undang-undang Nomor 41 tahun 2004 Bab II Bagian Keenam Pasal 16 menyebutkan bahwa harta wakaf terdiri dari benda tidak bergerak dan benda bergerak. Benda tidak bergerak bisa berupa tanah, bangunan dan tanaman yang semuanya berhubungan dengan tanah. Sedangkan benda bergerak adalah harta benda yang tidak bisa habis karena dikonsumsi, meliputi uang, logam mulia dan surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan harta bergerak lain sesuai dengan ketentuan syari'ah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴ Pada bagian ini telah mengesahkan wakaf produktif dan wakaf tunai.

Undang-undang ini merupakan suatu loncatan dalam pemahaman fiqih Islam, di mana barang yang bisa habis dibelanjakan seperti uang dan surat berharga bisa ditanggulangi dengan sistem modern yaitu lembaga penjamin yang dapat melestarikan harta pokok wakaf jika mengalami inflasi pada saat pengelolaan dan pengembangannya.

Wakaf produktif merupakan sebuah alternatif untuk pemberdayaan umat. Selama ini Islam mengenal bahwa lembaga wakaf merupakan sumber asset yang memberikan pemanfa'atan sepanjang masa. Namun pengumpulan, pengelolaan dan pendayagunaan harta wakaf secara produktif di tanah air ini masih sedikit dan ketinggalan dibanding negara lain. Begitu juga studi

⁴ UU Wakaf No 41 Tahun 2004

perwakafan di tanah air kita masih terfokus kepada segi hukum fiqh dan belum menyentuh pada manajemen perwakafan. Padahal, semestinya wakaf dapat dikelola secara produktif dan memberikan hasil kepada masyarakat, sehingga dengan demikian harta wakaf benar-benar menjadi sumber dana dari masyarakat dan ditujukan untuk masyarakat.⁵

Kementrian Zakat dan Wakaf jika kita telaah secara cermat, maka dapat disimpulkan bahwa potensi wakaf di Indonesia sangatlah besar. Berdasarkan data yang ada, potensi zakat dinegeri ini mencapai 7 triliun setiap tahunnya. Belum lagi ditambah dengan potensi wakaf, terutama wakaf tunai yang dapat digunakan untuk melakukan berbagai aktivitas yang produktif, termasuk mengentaskan problematika kemiskinan di Indonesia.

Selain harta benda wakaf yang sudah ada, ada potensi lain yang dapat kita lihat yaitu dengan adanya Undang-undang No 41 tahun 2004 yang mengatur persoalan wakaf, dan penduduk Indonesia yang mayoritas penduduknya adalah muslim. Apalagi dalam Undang-undang No 41 tahun 2004 diatur tentang wakaf benda bergerak, yang mana wakaf tersebut dapat membuka peluang untuk menciptakan investasi yang dapat dialokasikan untuk pelayanan keagamaan, pendidikan serta layanan sosial lainnya. Hasanah menyatakan bahwa pada masa mendatang perkembangan wakaf di tanah air memiliki prospek bagus. Akan tetapi masih perlu dilakukan sejumlah pembenahan agar impian tersebut dapat terwujud, diantaranya :

⁵ Uswatun hasanah, Op.cit. hlm. 56

- a) Perlu adanya perubahan konsepsi terhadap wakaf Artinya alihkan pandangan masyarakat terhadap wakaf benda tidak bergerak seperti masjid, tanah, atau benda tak bergerak lainnya kepada wakaf yang produktif.
- b) Perlu adanya pembenahan pada nadzir (pengelola wakaf) Artinya fungsi dari nadzir bukanlah sebagai penunggu wakaf, akan tetapi lebih dari itu yaitu memanfaatkan harta benda wakaf dengan baik dan profesional sesuai dengan bidangnya (nadzir) masing-masing. Misalnya Doktor dibidang hukum Islam, ekonomi Islam maupun pertanian.
- c) Mengusulkan akan keberadaan badan pengelola wakaf Hal ini dilakukan agar pemerintah lebih mudah untuk mengawasi dan mendata badan pengelola wakaf yang ada, sehingga dapat dikontrol dengan baik. Badan ini bertugas mengelola wakaf yang bersifat nasional atau wakaf dari Negara lain. Disamping itu, ia juga menjadi coordinator dari nadzir yang telah ada. Dengan harapan para nadzir dapat menjalankan tugasnya dengan baik.⁶

2. Undang-undang perwakafan di Indonesia

a. Sejarah perundang-undangan

Wakaf sebagai salah satu lembaga Islam yang erat kaitannya dengan kesejahteraan umat sudah lama melembaga di Indonesia. Sebagai Negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, Indonesia memiliki harta benda wakaf yang banyak, khususnya tanah

⁶ Tim Redaksi Fokus Media, *Undang-Undang Wakaf*, Bandung :Fokus Media, 2007.
Hlm. 6

wakaf yang sangat luas. Namun karena sejak semula tidak diiringi dengan peraturan perundang-undangan yang memadai, maka harta benda wakaf itu tidak berkembang dengan baik, bahkan sering menimbulkan masalah.⁷

Menurut Ilmu fiqh 3 menyatakan bahwa banyaknya harta benda wakaf di Indonesia memunculkan kesadaran pemerintah Hindia Belanda pada masa itu untuk menertibkan administrasi wakaf di Indonesia dengan mengeluarkan Bijblad no. 6196 yang dikeluarkan pada tanggal 31 Januari 1905 dan kemudian disempurnakan dengan Bijblad no. 13480 pada tanggal 27 Mei 1935 dan ditindak lanjuti dengan mendirikan Pengadilan Agama yang mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelesaikan masalah-masalah yang berkaitan dengan perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf dan shadaqah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam.⁸

Setelah merdeka, Pemerintah RI mengeluarkan peraturan-peraturan perwakafan, akan tetapi kurang memadai. Melihat wakaf yang berjalan di Indonesia . barulah wakaf tanah, maka dalam rangka pembaharuan Hukum Agraria di Indonesia, persoalan perwakafan dimasukkan kedalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, sedangkan mengenai peraturan perwakapan itu sendiri, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

⁷ Depag RI, *Perkembangan Pengelolaan Wakaf Di Indonesia*, Jakrta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. Depag RI, 2006. Hlm. 2

⁸ Depag RI, *Ilmu Fiqh 3*, Cet. II, Jakarta: Depag RI, 1986. Hlm. 228

menyatakan bahwa Untuk mengefektifkan peraturan-peraturan yang telah ada, maka tanggal 30 November 1990 dikeluarkan Instruksi Bersama Menteri Agama RI dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1990 tentang Sertifikat Tanah Wakaf. Disamping itu agar terjamin adanya kesatuan dan kepastian hukum dalam masalah perwakafan, dalam Kompilasi Hukum Islam di Indonesia Buku III juga dimuat hal-hal yang berkenaan dengan Hukum Perwakafan.

Setelah terbitnya berbagai aturan itu, tertib administrasi perwakafan di Indonesia memang meningkat. Hal ini terlihat dari banyaknya tanah wakaf yang bersertifikat. Akan tetapi dampaknya bagi kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat belum nampak. Mungkin karena wakaf yang diatur dalam PP No. 28 Tahun 1977 tersebut hanyalah tanah milik, sedangkan wakaf dalam bentuk benda bergerak belum diatur pada saat itu. Maka perwakafan di Indonesia cukup sulit untuk dikembangkan. Apalagi kebanyakan nadzir wakaf juga kurang profesional dalam pengelolaan wakaf. mereka belum bisa mengembangkan wakaf secara produktif.

Pada tanggal 17 Oktober 2004 pemerintah Indonesia telah mengundangkan Undang-undang tentang wakaf yang kemudian dikenal dengan Undang-undang Nomor 41 tahun 2004, Undang-undang tersebut apabila kita perhatikan memang lebih kompleks, serta dirancang untuk meminimalisir terjadinya masalah-masalah dalam wakaf,

sehingga pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf lebih bisa dimaksimalkan.

Salam, berpendapat bahwa wakaf diatur dalam tiga instrument hukum, Yaitu:⁹

- a. Instrumen peraturan pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik
- b. Instrumen inpres yaitu Kompilasi Hukum Islam (KHI), dan
- c. Instrumen Undang-undang Nomor 41 tahun 2004

Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah Indonesia menaruh perhatian yang serius terhadap lembaga wakaf, serta mensiratkan kesungguhan pemerintah untuk memperkokoh lembaga hukum islam menjadi Hukum nasional dalam bentuk transformasi hukum. Namun Undang-undang Nomor 41 tahun 2004 tersebut belum bisa dilaksanakan secara optimal, karena secara organic masih memerlukan beberapa peraturan pelaksanaan yang diperintahkan oleh Undang-undang ini. Disamping itu perlu dipersiapkan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam rangka menjalankan tugas terkait dengan Undang-undang ini antara lain Badan Wakaf Indonesia dan para Nadzir yang diperankan dengan baik.

3. Sejarah Perkembangan wakaf

Berdasarkan maknanya yang umum dan prakteknya, wakaf adalah memberikan harta atau pokok benda yang produktif terlepas dari campur

⁹ Abdus salam, wakaf dan perwakafan di Indonesia, <http://islam.com/id/index.php?page=article&id=105>, akses pada tanggal 12 juni 2012

tangan pribadi, menyalurkan hasil dan manfaatnya secara khusus sesuai dengan tujuan wakaf, baik untuk kepentingan perorangan, masyarakat, agama atau umum.¹⁰

Praktek perwakafan khususnya tanah milik dikalangan umat Islam sudah berjalan sebelum pemerintahan kolonial Belanda di Indonesia. Hasil penelitian yang dilakukan Dr. H. Rahmat Djatnika di Jawa Timur membuktikan bahwa praktik perwakafan yang berdasarkan agama Islam sudah ada sejak abad ke-15.¹¹

Sejarah perkembangan wakaf di Indonesia sendiri sebenarnya bersamaan dengan datangnya Islam pertama kali di Indonesia, akan tetapi peraturan tentang wakaf sendiri pertama kali baru dimulai sejak awal abad ke-20 yang dilakukan pihak pemerintah kolonial Belanda pada tanggal 31 Januari 1905 dengan mengeluarkan Surat Edaran Sekretaris Government no. 435 yang termuat dalam bijblad No. 6195/1905 tentang *Toezicht op den bouw van Mohammedaansche Bedehuizen*. Yang berlaku diseluruh Jawa-Madura kecuali Surakarta-Yogyakarta Surat edaran masih belum berlaku efektif, tetapi masih dipertahankan selama 25 tahun.¹²

Kemudian pemerintah menyadari ketidak efektifan dengan mengeluarkan surat edaran baru, pada tanggal 4 Januari 1931 pemerintah mengeluarkan edaran dari sekretaris. Setelah Indonesia merdeka yang diiringi dengan pembentukan Departemen Agama (Jawatan Urusan Agama)

¹⁰ Qohaf Mundzir, *Manajemen Wakaf Produktif*, Jakarta: khalifa. 2005. Hlm. 327

¹¹ Abdul Ghofur Ansori, *Hukum dan Praktek Pewakafan Di Indonesia*. Pilar Media Yogyakarta. 2005. Hlm. 40

¹² Ibid, hlm. 43

tanggal 3 Januari 1946 maka wakaf menjadi wewenang Depag berdasarkan atas PP No. 33/1949 Jo. PP No. 8/1950. Kemudian berdasarkan Surat Edaran (Jawatan Urusan Agama) No. 5/D/1956 urusan perwakafan diserahkan kepada Kantor Urusan Agama (KUA).¹³

Dalam edaran ini KUA dianjurkan membantu orang-orang yang akan mewakafkan hartanya lengkap dengan prosedurnya, yaitu:

1. Setiap orang yang akan mewakafkan hartanya supaya membuat pernyataan wakaf dengan saksi yang cukup untuk diberitahukan kepada kantor Depag.
2. Dalam mewakafkan hartanya supaya ada pernyataan bagi Nazhir yang disertai mengawasi wakaf tersebut untuk diberitahukan kepada KUA.
3. KUA member tahukan kehendak orang yang berwakaf kepada bupati setempat untuk disahkan.
4. Jika sudah disahkan bupati, baru dilakukan peresmian wakaf yang disaksikan KUA, Pamongpraja, wakif, nazhir dan saksi-saksi. Kemudian ada pemberitahuan pendaftaran banda/tanah wakaf kepada yang bersangkutan, diantaranya kepada pamongpraja dan kantor pendaftaran.

Kemudian muncul peraturan Wakaf yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik, dalam PP ini semua peraturan produk Belanda beserta ketentuan pelaksanaannya yang bertentangan dengan ketentuan dalam PP No.28/1977 secara otomatis

¹³ Ibid. hlm. 50

dinyatakan tidak berlaku lagi. Tetapi PP. No. 28/1977 hanya mengatur tentang perwakafan tanah dan tidak mengatur perwakafan selain tanah. Seiring dengan diluaskannya kompetensi Pengadilan Agama, maka urusan perwakafan juga diatur dalam Inpres No. 1/1991 tentang Kompilasi Hukum Islam tertanggal 22 juli 1991. Untuk melaksanakan Inpres ini Menteri Agama telah mengeluarkan keputusan MA No. 154/1991 tertanggal 22 juli 1991 yang berisikan “semua instansi Departemen Agama dan instansi pemerintah lainnya yang terkait supaya menyebarluaskan Kompilasi Hukum Islam”. Lahirnya Kompilasi Hukum Islam ini erat kaitannya dengan disahkannya UU No. 7/1989 tentang Peradilan Agama yang memberikan kompetensi lebih luas kepada Pengadilan Agama dan menjadikan kedudukannya sama dengan Pengadilan Kompetensi yang sebelumnya hanya dibidang perkawinan kemudian diperluas dibidang kewarisan, wakaf, wasiat, dan hibah. Kemudian pada tanggal 27 Oktober 2004, pemerintah mengeluarkan sebuah peraturan baru yaitu Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf. Undang-undang ini merupakan UU pertama yang mengatur secara khusus mengatur wakaf.¹⁴

Dengan berlakunya UU ini, semua peraturan mengenai perwakafan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dan/atau belum diganti dengan peraturan yang baru berdasarkan UU No.41 Tahun 2004.

Secara umum UU No.41 Tahun 2004 banyak hal baru dari peraturan sebelumnya, diantaranya: UU ini membagi benda wakaf menjadi benda tidak

¹⁴ Ibid. hlm. 55

bergerak dan benda bergerak. Benda tidak bergerak contohnya hak atas tanah, bangunan atau bagian bangunan, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah, serta hak milik atas rumah susun. Sedangkan benda bergerak contohnya adalah uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual dan hak sewa. Khusus untuk benda bergerak berupa uang, UU No.41 Tahun 2004 mengaturnya dalam 4 pasal yaitu pasal 28 sampai pasal 31. Hal ini sejalan dengan fatwa Majelis Ulama' Indonesia pada Tahun 2002 yang isinya membolehkan wakaf uang.¹⁵

Hal lain yang ada dalam UU No.41 Tahun 2004 adalah adanya jangka waktu wakaf sesuai dengan kepentingan, artinya wakaf dapat kembali pada pemiliknya sesuai dengan waktu yang ditentukan, kemudian adanya BWI (Badan Wakaf Indonesia) sebagai sebuah lembaga independen yang dibentuk pemerintah untuk memajukan dan mengembangkan perwakafan Nasional, dan juga mengenai penyelesaian sengketa yang dapat diselesaikan dengan musyawarah mufakat maupun bantuan pihak ketiga melalui mediasi, arbitrase dan jalan terakhir melalui pengadilan.

1. Masa Rasulullah

Dalam sejarah Islam, Wakaf dikenal sejak masa Rasulullah SAW karena wakaf disyariatkan setelah nabi SAW Madinah, pada tahun kedua Hijriyah. Ada dua pendapat yang berkembang di kalangan ahli yurisprudensi Islam (fuqaha') tentang siapa yang pertama kali melaksanakan syariat wakaf. Menurut sebagian pendapat ulama

¹⁵ Ibid. hlm. 60

mengatakan bahwa yang pertama kali melaksanakan wakaf adalah Rasulullah SAW ialah wakaf tanah milik Nabi SAW untuk dibangun masjid.¹⁶

Pendapat ini berdasarkan hadits yang diriwayatkan oleh Umar bin Syabah dari 'Amr bin Sa'ad bin Mu'ad, ia berkata: Dan diriwayatkan dari Umar bin Syabah, dari Umar bin Sa'ad bin Muad berkata: "Kami bertanya tentang mula-mula wakaf dalam Islam? Orang Muhajirin mengatakan adalah wakaf Umar, sedangkan orang-orang Ansur mengatakan adalah wakaf Rasulullah SAW."

Rasulullah SAW pada tahun ketiga Hijriyah pernah mewakafkan ketujuh kebun kurma di Madinah; diantaranya ialah kebon A'raf, Shafiyah, Dalal, Barqah dan kebon lainnya. Menurut pendapat sebagian ulama mengatakan bahwa yang pertama kali melaksanakan Syariat Wakaf adalah Umar bin Khatib. Pendapat ini berdasarkan hadits yang diriwayatkan Ibnu Umar ra, ia berkata:

Dari Ibnu Umar ra, berkata :¹⁷ "Bahwa sahabat Umar ra, memperoleh sebidang tanah di Khaibar, kemudian Umar ra, menghadap Rasulullah SAW untuk meminta petunjuk, Umar berkata : "Hai Rasulullah SAW., saya mendapat sebidang tanah di Khaibar, saya belum mendapat harta sebaik itu, maka apakah yang engkau perintahkan kepadaku?" Rasulullah SAW. bersabda: "Bila engkau suka, kau tahan (pokoknya) tanah itu, dan engkau sedekahkan (hasilnya), tidak dijual, tidak

¹⁶ <file://localhost/D:/mine/33-sejarah-dan-perkembangan-wakaf-.html>. Akses pada tanggal 12 Juni 2012, di tulis oleh sokaraja Selasa, 15 Pebruari 2011 21:42

¹⁷ Ibid

dihibahkan dan tidak diwariskan. Ibnu Umar berkata: “Umar menyedekahkannya (hasil pengelolaan tanah) kepada orang-rang fakir, kaum kerabat, hamba sahaya, sabilillah, Ibnu sabil dan tamu. Dan 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.Muslim).

Kemudian syariat wakaf yang telah dilakukan oleh Umar bin Khatab dususul oleh Abu Thalhah yang mewakafkan kebun kesayangannya, kebun “Bairaha”. Selanjutnya disusul oleh sahabat Nabi SAW. lainnya, seperti Abu Bakar yang mewakafkan sebidang tanahnya di Makkah yang diperuntukkan kepada anak keturunannya yang datang ke Makkah. Utsman menyedekahkan hartanya di Khaibar. Ali bin Abi Thalib mewakafkan tanahnya yang subur. Mu’ads bin Jabal mewakafkan rumahnya, yang populer dengan sebutan “Dar Al-Anshar”. Kemudian pelaksanaan wakaf disusul oleh Anas bin Malik, Abdullah bin Umar, Zubair bin Awwam dan Aisyah Isri Rasulullah SAW.¹⁸

2. Masa Dinasti-Dinasti Islam

Praktek wakaf menjadi lebih luas pada masa dinasti Umayyah dan dinasti Abbasiyah, semua orang berduyun-duyun untuk melaksanakan wakaf, dan wakaf tidak hanya untuk orang-orang fakir dan miskin saja, tetapi wakaf menjadi modal untuk membangun

¹⁸ Fiqih Wakaf. Op.cit.

lembaga pendidikan, membangun perpustakaan dan membayar gaji para statnya, gaji para guru dan beasiswa untuk para siswa dan mahasiswa. Antusiasme masyarakat kepada pelaksanaan wakaf telah menarik perhatian negara untuk mengatur pengelolaan wakaf sebagai sektor untuk membangun solidaritas sosial dan ekonomi masyarakat.¹⁹

Wakaf pada mulanya hanyalah keinginan seseorang yang ingin berbuat baik dengan kekayaan yang dimilikinya dan dikelola secara individu tanpa ada aturan yang pasti. Namun setelah masyarakat Islam merasakan betapa manfaatnya 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 umum seperti masjid atau secara individu atau keluarga.

Pada masa dinasti Umayyah yang menjadi hakim Mesir adalah Taubah bin Ghar Al-Hadhramiy pada masa khalifah Hisyam bin Abd. Malik. Ia sangat perhatian dan tertarik dengan pengembangan wakaf sehingga terbentuk lembaga wakaf tersendiri sebagaimana lembaga lainnya dibawah pengawasan hakim. Lembaga wakaf inilah yang pertama kali dilakukan dalam administrasi wakaf di Mesir, bahkan diseluruh negara Islam. Pada saat itu juga, Hakim Taubah mendirikan lembaga wakaf di Basrah. Sejak itulah pengelolaan lembaga wakaf di

¹⁹ Departemen agama RI, *Pedoman Pengelolaan Dan Pengembangan Wakaf* , Jakarta:Depag RI,2006, hlm. 103

bawah Departemen Kehakiman yang dikelola dengan baik dan hasilnya disalurkan kepada yang berhak dan yang membutuhkan.

Pada masa dinasti Abbasiyah terdapat lembaga wakaf yang disebut dengan “shadr al-Wuquuf” yang mengurus administrasi dan memilih staf pengelola lembaga wakaf. Demikian perkembangan wakaf pada masa dinasti Umayyah dan Abbasiyah yang manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat, sehingga lembaga wakaf berkembang searah dengan pengaturan administrasinya.²⁰

Pada masa dinasti Ayyubiyah di Mesir perkembangan wakaf cukup menggembirakan, dimana hampir semua tanah-tanah pertanian menjadi harta wakaf dan semua dikelola oleh negara dan menjadi milik negara (baitul mal). Ketika Shalahuddin Al-Ayyuby memerintah Mesir, maka ia bermaksud mewakafkan tanah-tanah milik negara diserahkan kepada yayasan keagamaan dan yayasan sosial sebagaimana yang dilakukan oleh dinasti Fathimiyah sebelumnya, meskipun secara fiqh Islam hukum mewakafkan harta baitulmal masih berbeda pendapat di antara para ulama.

Pertama kali orang yang mewakafkan tanah milik nagara (baitul mal) kepada yayasan dan sosial adalah Raja Nuruddin Asy-Skyahid dengan ketegasan fatwa yang dikeluarkan oleh seorang ulama pada masa itu ialah Ibnu “Ishrun dan didukung oleh pada ulama lainnya bahwa mewakafkan harta milik negara hukumnya boleh

²⁰ ibid

(jawaz), dengan argumentasi (dalil) memelihara dan menjaga kekayaan negara. Sebab harta yang menjadi milik negara pada dasarnya tidak boleh diwakafkan. Shalahuddin Al-Ayyubi banyak mewakafkan lahan milik negara untuk kegiatan pendidikan, seperti mewakafkan beberapa desa (qaryah) untuk pengembangan madrasah mazhab asy-Syafi'iyah, madrasah al-Malikiyah dan madrasah mazhab al-Hanafiyah dengan dana melalui model mewakafkan kebun dan lahan pertanian, seperti pembangunan madrasah mazhab Syafi'iy di samping kuburan Imam Syafi'I dengan cara mewakafkan kebun pertanian dan pulau al-Fil.

Dalam rangka mensejahterakan ulama dan kepentingan misi mazhab Sunni Shalahuddin al-Ayyuby menetapkan kebijakan (1178 M/572 H) bahwa bagi orang Kristen yang datang dari Iskandar untuk berdagang wajib membayar bea cukai. Hasilnya dikumpulkan dan diwakafkan kepada para ahli yurisprudensi (fuqahaa') dan para keturunannya. Wakaf telah menjadi sarana bagi dinasti al-Ayyubiyah untuk kepentingan politiknya dan misi alirannya ialah mazhab Sunni dan mempertahankan kekuasaannya. Dimana harta milik negara (baitul mal) menjadi modal untuk diwakafkan demi pengembangan mazhab Sunni dan menggusur mazhab Syi'ah yang dibawa oleh dinasti sebelumnya, ialah dinasti Fathimiyah.²¹

²¹ Djunaidi Ahmad dan Thobieb Al-Asyhar, *Menuju Era Wakaf Produktif*, Cet.IV, Depok: Mumtaz Publishing, 2007 . hlm. 50

Perkembangan wakaf pada masa dinasti Mamluk sangat pesat dan beraneka ragam, sehingga apapun yang dapat diambil manfaatnya boleh diwakafkan. Akan tetapi paling banyak yang diwakafkan pada masa itu adalah tanah pertanian dan bangunan, seperti gedung perkantoran, penginapan dan tempat belajar. Pada masa Mamluk terdapat wakaf hamba sahaya yang di wakafkan budak untuk memelihara masjid dan madrasah. Hal ini dilakukan pertama kali oleh penguasa dinasti Ustmani ketika menaklukan Mesir, Sulaiman Basya yang mewakafkan budaknya untuk merawat mesjid.

Manfaat wakaf pada masa dinasti Mamluk 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 Harmain, ialah Mekkah dan Madinah, seperti kain ka'bah (kiswatul ka'bah). Sebagaimana yang dilakukan oleh Raja Shaleh bin al-Nasir yang membrli desa Bisus lalu diwakafkan untuk membiayai kiswah Ka'bah setiap tahunnya dan mengganti kain kuburan Nabi SAW dan mimbarnya setiap lima tahun sekali.

Perkembangan berikutnya yang dirasa manfaat wakaf telah menjadi tulang punggung dalam roda ekonomi pada masa dinasti Mamluk 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 dinasti Mamluk dimulai sejak Raja al-Dzahir Bibers al-Bandaq (1260-1277 M/658-676 H) di mana dengan undang-undang tersebut Raja al-Dzahir memilih hakim dari masing-masing empat mazhab Sunni.

Pada orde al-Dzahir Bibers perwakafan dapat dibagi menjadi tiga kategori: Pendapatan negara hasil wakaf yang diberikan oleh penguasa kepada orang-orang yang dianggap berjasa, wakaf untuk membantu haramain (fasilitas Mekkah dan Madinah) dan kepentingan masyarakat umum. Sejak abad lima belas, kerajaan Turki Utsmani dapat memperluas wilayah kekuasaannya, sehingga Turki dapat menguasai sebagian besar wilayah negara Arab. Kekuasaan politik yang diraih oleh dinasti Utsmani secara otomatis mempermudah untuk menerapkan Syari'at Islam, diantaranya ialah peraturan tentang perwakafan.²²

Di antara undang-undang yang dikeluarkan pada dinasti Utsmani 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 melembagakan wakaf dalam upaya realisasi wakaf dari sisi administrasi dan perundang-undangan.

²² ibid

Pada tahun 1287 Hijriyah dikeluarkan undang-undang yang menjelaskan tentang kedudukan tanah-tanah kekuasaan Turki Utsmani dan tanah-tanah produktif yang berstatus wakaf. Dari implementasi undang-undang tersebut di negara-negara Arab masih banyak tanah yang berstatus wakaf dan diperaktekkan sampai saat sekarang. Sejak masa Rasulullah, masa kekhalifahan dan masa dinasti-dinasti Islam sampai sekarang wakaf masih dilaksanakan dari waktu ke waktu di seluruh negeri muslim, termasuk di Indonesia.²³

Hal ini terlihat dari kenyataan bahwa lembaga wakaf yang berasal dari agama Islam ini telah diterima (diresepsi) menjadi hukum adat bangsa Indonesia sendiri. Disamping itu suatu kenyataan pula bahwa di Indonesia terdapat banyak benda wakaf, baik wakaf benda bergerak atau benda tak bergerak. Kalau kita perhatikan di negara-negara muslim lain, wakaf mendapat perhatian yang cukup sehingga wakaf menjadi amal sosial yang mampu memberikan manfaat kepada masyarakat banyak.

Dalam perjalanan sejarah wakaf terus berkembang dan akan selalu berkembang bersamaan dengan laju perubahan jaman dengan berbagai inovasi-inovasi yang relevan, seperti bentuk wakaf uang, wakaf Hak Kekayaan Intelektual (Haki), dan lain-lain. Di Indonesia sendiri, saat ini wakaf kian mendapat perhatian yang cukup serius

²³ www.FiqihWakaf.com, H.M. Cholil Nafis Ph.D, diakses pada tanggal, 15 Oktober 2011, jam: 11.26.

dengan diterbitkannya Undang-undang No. 41 tahun 2004 tentang Wakaf dan PP No. 42 tahun 2006 tentang pelaksanaannya.

B. PERWAKAFAN DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG WAKAF NO 41 TAHUN 2004

1. Pengertian Wakaf

Wakaf sebagai sebuah pranata yang berasal dari hukum Islam memegang peranan penting dalam kehidupan keagamaan dan social umat Islam. Oleh karena itu, pemerintah berupaya untuk mempositifkan hukum Islam bagian dari hukum nasional.

Menurut Undang-undang wakaf No 41 Tahun 2004 Pasal 1 menjelaskan bahwa wakaf adalah perbuatan wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian dari benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingan ibadat dan/atau kesejahteraan umum menurut syari'ah.²⁴ Ini berarti *wakaf* adalah suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh seseorang, kelompok orang atau badan hukum dengan cara memisahkan sebagian harta benda milik dan itu dilembagakan untuk selama-lamanya bagi kepentingan ibadat atau umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam. Benda milik yang dimaksud tidak hanya benda tidak bergerak (benda tetap), tetapi juga dapat benda bergerak asalkan benda yang bersangkutan memiliki daya tahan yang tidak hanya sekali pakai dan bernilai menurut ajaran Islam.²⁵

²⁴Undang-Undang Wakaf No 41 Tahun 2004

²⁵ Rachmadi Usman, *Op.cit*, hlm. 66

Ketentuan dalam Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Wakaf No 41/2004 Harta Benda Wakaf adalah harta benda yang memiliki daya tahan lama dan/atau manfaat jangka panjang serta mempunyai nilai ekonomi menurut syariah yang diwakafkan oleh Wakif .²⁶

Dengan demikian, UU No 41 Tahun 2004 tentang wakaf pasal 16 menjelaskan Harta benda wakaf terdiri dari:

a) Benda tidak bergerak.

Benda tidak bergerak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:

- a. Hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik yang sudah maupun yang belum terdaftar,
- b. Bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah sebagaimana dimaksud pada huruf (a),
- c. Tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah,
- d. Hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang.undangan yang berlaku,
- e. Benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang.undangan yang berlaku.

b) Benda bergerak

²⁶ UU No 41 Tahun 2004

Benda bergerak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah harta benda yang tidak bisa habis karena dikonsumsi, meliputi:

- a. Uang
- a. Logam mulia,
- b. Surat berharga,
- c. Kendaraan,
- d. Hak atas kekayaan intelektual,
- e. hak Sewa, dan
- f. Benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁷

2. Tatacara Perwakafan Dan Pendaftaran Benda Wakaf

Tatacara perwakafan menurut Kompilasi Hukum Islam Pasal 223 di jelaskan sebagai berikut:

- (1) Pihak yang hendak mewakafkan dapat menyatakan ikrar wakaf dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf untuk melaksanakan Ikrar Wakaf.
- (2) Isi dan bentuk Ikrar Wakaf ditetapkan oleh Menteri Agama.
- (3) Pelaksanaan Ikrar, demikian pula pembuatan Akta Ikrar Wakaf, dianggap sah, jika dihadiri dan dilaksanakan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi.

²⁷ UU Wakaf No 41 Tahun 2004

- (4) Dalam melaksanakan Ikrar seperti dimaksud ayat (1) pihak yang mewakafkan diharuskan menyerahkan kepada Pejabat tersebut dalam Pasal 215 ayat (6), surat-surat sebagai berikut:
- a. Tanda bukti kepemilikan harta benda;
 - b. Jika benda yang diwakafkan berupa benda tidak bergerak, maka harus disertai surat keterangan dari Kepala Desa, yang diperkuat oleh Kepala Camat setempat yang menerangkan kepemilikan benda tidak bergerak dimaksud;
 - c. Surat atau dokumen tertulis yang merupakan kelengkapan dari benda tidak bergerak yang bersangkutan.²⁸

Selanjutnya mengenai pendaftaran benda wakaf diatur dalam pasal 224 Kompilasi Hukum Islam, setelah Akta Ikrar Wakaf ditentukan sesuai dengan ketentuan dalam pasal 223 ayat (3) dan (4), maka Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan atas nama *Nazdir* yang bersangkutan diharuskan mengajukan permohonan kepada Camat untuk mendaftarkan perwakafan benda yang bersangkutan guna menjaga keutuhan kelestarian.²⁹

3. Perubahan Harta benda wakaf menurut Undang-undang No 41 Tahun 2004 Pasal 40

Pada dasarnya harta benda wakaf tidak dapat diubah atau dialihkan menurut UU No. 41 Tahun 2004 Pasal 40. bahwa benda wakaf yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang:

²⁸ Lihat di, *Kompilasi Hukum Islam*, Buku III Hukum Pewakafan

²⁹ *Ibid*

- a) Dijadikan jaminan;
- b) Disita;
- c) D hibahkan;
- d) Dijual;
- e) Diwariskan;
- f) Ditukar; atau
- g) Dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya.³⁰

Perubahan status harta benda wakaf dalam bentuk penukaran dilarang kecuali dengan izin tertulis dari Menteri berdasarkan pertimbangan BWL.

(1) Izin tertulis dari Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan dengan pertimbangan sebagai berikut :

- a. Perubahan harta benda wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip syari'ah;
- b. Harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf; atau;
- c. Pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.

(2) Selain dari pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), izin pertukaran harta benda wakaf hanya dapat diberikan jika :

³⁰ UU Wakaf No 41 Tahun 2004

- a. Harta benda penukar memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan sah sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan; dan
 - b. Nilai dan manfaat harta benda penukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.
- (3) Nilai dan Manfaat harta benda penukar sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b ditetapkan oleh bupati/walikota berdasarkan rekomendasi tim penilai yang anggotanya terdiri dari unsur :
- a. Pemerintah daerah kabupaten/kota;
 - b. Kantor pertanahan kabupaten/kota;
 - c. Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten/kota;
 - d. Kantor Departemen Agama kabupaten/kota; dan
 - e. Nazhir tanah wakaf yang bersangkutan.³¹

Selanjutnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 42 Tahun 2006 Pasal 50 Nilai dan manfaat harta benda penukar sebagaimana dimaksud dalam pasal 49 ayat (3) huruf b dihitung sebagai berikut :

- a. Harta benda penukar memiliki Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sekurang-kurangnya sama dengan NJOP harta benda wakaf; dan
- b. Harta benda penukar berada di wilayah yang strategis dan mudah untuk dikembangkan.³²

Adapun Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 42 Tahun 2006 Pasal 49 menjelaskan bahwa: Penukaran terhadap harta benda wakaf yang akan diubah statusnya dilakukan sebagai berikut:

³¹ Lihat di, *PP RI No 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.*

³² *Ibid*

- a. Nazhir mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan perubahan status/ tukar menukar tersebut;
- b. Kepala KUA Kecamatan meneruskan permohonan tersebut kepada Kantor Departemen Agama kabupaten/kota;
- c. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota setelah menerima permohonan tersebut membentuk tim dengan susunan dan maksud seperti dalam pasal 49 ayat (4), dan selanjutnya Bupati/Walikota setempat membuat Surat Keputusan;
- d. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota meneruskan permohonan tersebut dengan dilampiri hasil penilaian dari tim kepada Kantor wlayah Departemen Provinsi dan selanjutnya meneruskan permohonan tersebut kepada menteri; dan
- e. Setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri, maka tukar ganti dapat dilaksanakan dan hasilnya harus dilaporkan oleh Nazhir ke kantor pertanahan dan/lembaga terkait untuk pendaftaran lebih lanjut.³³

Dalam hal penyelesaian perselisihan benda *Wakaf* menjadi kewenangan Pengadilan Agama setempat hal ini ditegaskan dalam Pasal 226 Kompilasi Hukum Islam, bahwa penyelesaian perselisihan sepanjang yang menyangkut persoalan benda *wakaf* dan *nadzir* diajukan kepada Pengadilan Agama setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁴

³³ *Ibid*

³⁴ Rachmadi Usman, *Op.cit*, hlm. 71

Selanjutnya mengenai pengawasan benda *wakaf*, ditentukan dalam pasal 227 Kompilasi Hukum Islam, bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab *nadzir* dilakukan secara bersama-sama oleh Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan, Majelis Ulama Kecamatan dan Pengadilan Agama yang mewilayahinya. Ini berarti pengawasan terhadap benda *wakaf* tidak hanya dilakukan oleh pihak eksekutif saja, tetapi bersama-sama antara pihak eksekutif dan yudikatif.³⁵

³⁵ *Ibid.*