

Perkembangan Perwakafan dalam Perundang-undangan di Indonesia

H.E. Syibli Syarjaya

Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN "SMH" Banten
syiblisyarjaya@yahoo.com

Abstrak

Wakaf sebagai salah satu pranata sosial telah disepakati oleh para ulama bahwa hukumnya adalah sunnah. Namun karena wakaf menyentuh kepentingan umum, maka pemerintah berkewajiban untuk mengaturnya dalam peraturan perundang-undangan. Fiqh wakaf dalam peraturan perundang-undangan tersebut senantiasa berkembang dari satu periode ke periode berikutnya sejalan dengan perkembangan pemikiran masyarakat Indonesia. Tulisan ini berusaha mengkaji perkembangan perwakafan dalam perundang-undangan di Indonesia sejak masa Kolonial Belanda hingga tahun 2006.

Abstract

Ulama have agreed that the Islamic legal for waqf, as a social regulation, is sunna. However, since waqf deals with the public interest, the government is obliged to manage it in the law and regulation. Fiqh al-waqf in the law and regulation always develop from one period to the following ones in accordance with the development of the Indonesian people's thought. This article tries to explore the development of waqf in Indonesian laws since the Dutch colonial period until 2006.

Kata Kunci: *wakaf, Undang-undang Perwakafan, Perundang-undangan Indonesia*

Pendahuluan

Usaha-usaha transformasi fiqh Islam ke dalam perundang-undangan (hukum positif) dengan melalui proses *taqniin* di Indonesia sudah berlangsung cukup lama, menurut penulis paling tidak proses tersebut dimulai sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun

1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 jo UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama, Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (yang selanjutnya diubah menjadi Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah haji yang diundangkan pada tanggal 28 April 2008 dan dimuat pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 60), Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, ditambah dengan berbagai peraturan pelaksanaannya baik Peraturan Pemerintah (PP), Inpres, maupun Keputusan Menteri. Sebagaimana dikemukakan di atas, hal tersebut terjadi dikarenakan persoalan-persoalan tersebut menyangkut kepentingan umum. Apabila suatu aktivitas yang dilakukan oleh warga negara dan di dalamnya berkaitan dengan kepentingan umum, maka pemerintah berkewajiban mengaturnya dalam bentuk regulasi dan perundang-undangan.

Ditetapkannya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang diundangkan pada tanggal 27 Oktober 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 159) adalah merupakan kenyataan dari tuntutan masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan bergulirnya ide wakaf tunai dan bahkan banyak yang telah melaksanakan kegiatan wakaf tersebut seperti Dompot Duafa Republika, Pos Keadilan Peduli Umat, Dana Firdaus Mathla'ul Anwar dan lembaga-lembaga lainnya. Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai wadah musyawarah para ulama, *zu'ama* dan cendekiawan muslim, yang beroreintasikan *istijabiyah*, senantiasa ia memberikan jawaban positif dan responsif terhadap setiap permasalahan yang timbul dan dihadapi masyarakat baik diminta maupun tidak. Majelis Ulama Indonesia (MUI) telah mengeluarkan fatwa tentang bolehnya (hukum *jawaz*) wakaf uang yang dikeluarkan pada tanggal 28 SHafar 1423 H/11 Mei 2002 M. Hal itu sebagai respon terhadap surat Direktur Pengembangan Zakat dan Wakaf Departemen Agama R.I. Nomor : Dt.I.III/5/BA.03.2/2772/ 2002 tanggal 26 April 2002 tentang permohonan fatwa wakaf uang. Fatwa ini merupakan langkah progresif karena dalam fiqh klasik benda/harta wakaf (*mauquf*) dalam bentuk uang masih kontroversial.

Dalam Musyawarah Nasional ke VII (MUNAS VII) Majelis Ulama Indonesia yang diselenggarakan pada tanggal 19-22 Jumadil Akhir 1426 H/26-29 Juli 2005 di Jakarta, telah mengeluarkan fatwa dengan Nomor : 1/MUNAS VII/MUI/5/2005 tentang Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual (HKI), di mana HKI meliputi Hak Perlindungan Varietas Tanaman, Hak Rahasia Dagang, Hak Desain Industri, Hak Desain Tata Letak Terpadu, Hak Paten, Hak atas Merek, dan Hak Cipta. Dalam fatwa

tersebut dinyatakan bahwa Hak Kekayaan Intelektual (HKI) dapat dijadikan sebagai obyek akad dan dapat pula diwakafkan dalam arti dijadikan sebagai harta benda wakaf (*mauquf*), serta diwariskan.¹

Bila dicermati secara seksama materi perundang-undangan perwakafan di Indonesia, baik PP 28 Tahun 1977, Kompilasi Hukum Islam, maupun Undang-undang Nomor 41 tahun 2004 yang terdiri atas 11 bab dan 71 pasal, sebagian besar bahkan hampir seluruhnya merupakan hasil transformasi dari fiqh wakaf. Namun apabila dihadapkan dengan fiqh wakaf konvensional, maka akan didapati adanya pasal-pasal yang kontroversial, seperti benda/harta wakaf (*mauquf*), *nazir*, terutama dalam hal manajemen. Dalam kitab-kitab fiqh didapati bahwa *mauquf* haruslah benda yang tidak bergerak (*al-'aqqar*), sedangkan dalam undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 Pasal 16 ayat 1 secara tegas disebutkan bahwa harta/benda wakaf terdiri atas benda tidak bergerak dan benda bergerak.

Tulisan ini dititikberatkan kepada perkembangan pemikiran wakaf dalam peraturan perundang-undangan perwakafan di Indonesia dan implikasinya terhadap pencapaian tujuan syara' (*maqashid asy-syari'ah*). Dalam perundang-undangan tersebut memuat beberapa teori fiqh wakaf baik dari sisi peristilahan maupun substansi materinya. Oleh karena itu, penelitian ini mengarahkan perhatiannya kepada segi dinamika perkembangan fiqh wakaf dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, tulisan ini juga akan melihat sisi substansi materi wakaf itu sendiri terutama mengenai benda wakaf (*mauquf*), sasaran wakaf (*mauquf 'alaih*), manajemen pengelolaan wakaf serta pengadministrasiannya.

Perwakafan Sebelum Indonesia Merdeka

Menurut Atmadja, dalam penelitiannya yang berjudul *Mohammedaansche Vrome Stichtingen*, mengungkapkan bahwa pada tahun 1922 wakaf telah dilakukan oleh umat Islam di seluruh wilayah nusantara, sejak mulai Aceh, Gayo, Tapanuli, Jambi, Palembang, Bengkulu, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, Minahasa, Gorontalo, sampai dengan Lombok. Adapun nama benda-benda yang diwakafkan antara satu daerah dengan daerah lain berbeda-beda namanya, di Aceh disebut *Wakenh*, di Gayo disebut *Wokos*, di Payakumbuh disebut *Ibah*. Benda yang diwakafkanpun berbeda-beda, ada benda tidak bergerak seperti sawah, tanah kering, mesjid, langgar, rumah, kebun karet, kebun kelapa dan ada pula benda bergerak seperti al-Qur'an, sajadah dan batu bata.² Hal yang sama juga dikemukakan oleh Rachmat Djatnika bahwa pada abad ke XV wakaf tanah telah dilaksanakan di Jawa Timur, seperti wakaf mesjid Rahmat dengan pesantren Ampel Denta di Surabaya.³ Di

daerah Minangkabau, ada Pusaka Tinggi dan Pusaka Rendah yaitu suatu pusaka yang dikuasai oleh suatu kaum dan diatur oleh Penghulu adat, seperti rumah gadang. Sedang pusaka rendah yaitu suatu pusaka yang dikuasai dan diatur oleh Mamak Kepala Waris.⁴

Selain perwakafan yang berasal dari hukum Islam, didapati pula di Indonesia perwakafan yang berasal dari hukum adat, seperti di Bali terdapat semacam tanah wakaf sebagai tempat upacara keagamaan dan barang-barang lain yang biasanya di atas tanah tersebut didirikan pura. Di Lombok terdapat tanah yang dinamakan tanah Pareman yaitu tanah negara yang dibebaskan dari pajak "*Landrente*" yang diserahkan kepada desa-desa, subak, juga kepada candi untuk kepentingan bersama.⁵ Begitupula halnya dengan daerah kekuasaan raja di Jawa, didapati beberapa desa yang memiliki semacam tanah wakaf, seperti *Desa Perdikan* (diberi kemerdekaan dari kekuasaan raja), *Desa Pekuncen* (orang-orang yang membawa kunci sebagai tempat penjaga makam raja), *Desa pesantren* (desa tempat pendidikan Islam), dan *Desa keputihan* (tempat orang-orang sakti yang menjaga keselamatan raja). Desa-desa tersebut semula milik raja yang di-*gaduhkan* (dipinjamkan) kepada seseorang bersama keluarganya sebagai hadiah atau gaji dan dibebaskan dari pajak, tetapi akhirnya tanah tersebut berubah menjadi bentuk semacam wakaf.⁶

Menurut Dawam Raharjo, kelembagaan serupa wakaf telah eksis sebelum Islam tersebar di Nusantara. Akan tetapi mulai menonjol pada abad ke-19 M, yang ditandai oleh perkembangan madrasah dan pesantren, khususnya di Sumatera dan di Jawa. Bahkan, seiring perubahan zaman, angka pertumbuhan madrasah dan pesantren semakin tinggi, realitas tersebut merupakan pertanda bahwa filantropi Islam telah lama dipraktikkan di Indonesia.⁷

Pada masa kolonial Belanda, institusi wakaf telah diatur oleh pemerintah Hindia Belanda. Mereka menganggap perlu untuk mengatur pranata perwakafan meskipun peraturan tersebut belum menyentuh kepada esensi wakaf, karena regulasi dan arturan yang mereka keluarkan sebatas yang berkaitan dengan tata letak pertanahan. Hal tersebut didasarkan dengan banyaknya peraturan yang dikeluarkan yang mengatur tentang perwakafan, diantaranya :

1. Surat Edaran Sekretaris Governemen tanggal 31 Januari 1905, No. 435 yang dimuat dalam *Bijblad* 1905 No. 435, sebagaimana termuat dalam *Bijblad* 1905 Nomor 6196, tentang *Toezicht op den Bouw van Mohammedaansche bedehuizen*. Meskipun dalam edaran ini tidak secara eksplisit dan khusus mengatur tentang wakaf, tetapi pemerintah Belanda sama sekali tidak bermaksud menghalang-halangi perbuatan wakaf yang dilakukan oleh masyarakat muslim Indonesia. Pembatasan, baru dilakukan pemerintah apabila menyangkut

kepentingan umum. Surat edaran yang ditujukan kepada para Kepala Wilayah di Jawa dan Madura kecuali wilayah-wilayah di daerah Swapraja di mana sepanjang belum dilakukan supaya para Bupati membuat daftar rumah-rumah ibadat Islam yang ada di kabupaten masing-masing. Dalam daftar itu harus dicatat tentang asal usul tiap rumah ibadat, dipakai untuk shalat Jum'at atau tidak, ada pekarangan atau tidak, ada wakaf atau tidak. Selain itu kepada setiap Bupati diwajibkan pula untuk membuat daftar yang memuat keterangan tentang segala benda yang tak bergerak yang oleh pemiliknya (orang bumi putera) ditarik dari peredaran umum baik dengan nama wakaf atau dengan nama lain. Surat edaran ini, menimbulkan reaksi dari umat Islam, karena dalam prakteknya orang yang akan berakaf harus meminta izin dari bupati, dengan dalih untuk pengawasan. Reaksi ini sebenarnya merupakan penentangan dan ketidaksetujuannya umat Islam terhadap campur tangan pemerintah kolonial Belanda terhadap persoalan-persoalan yang berhubungan dengan agama Islam.⁸

2. Surat Edaran Sekretaris Governemen tanggal 4 Juni 1931 No. 1361/A yang dimuat dalam Bijblad 1931 No. 125/3 tentang *Toezich van de regeering op Mohammedaansche bedehuizen, vrijdagdiesten en Wakaps*. Pada garis besarnya, edaran ini menegaskan agar Bijblad Tahun 1905 No. 6169 diperhatikan dengan sebaik-baiknya. dan memerintahkan kepada Bupati agar mencatat dan menyusun daftar rumah-rumah ibadah, baik dari sisi penggunaannya seperti apakah digunakan untuk shalat jumat atau tidak, maupun dari sisi perolehan tanahnya, apakah ia diperoleh dari wakaf atau bukan. Sedangkan wakaf tanah untuk kepentingan sarana peribadatan tetap harus mendapat izin Bupati. Meskipun dalam surat edaran ini telah ada sedikit perubahan, namun reaksi dari umat Islam tetap bermunculan dengan alasan bahwa perwakafan merupakan tindakan hukum privat (*materiil privaatrecht*). Mereka beranggapan bahwa perwakafan adalah pemisahan harta benda dari pemiliknya dan ditarik dari peredaran, hal ini termasuk dalam hukum privat. Oleh karena itu dalam pandangan umat Islam keabsahannya tidak perlu campurtangan pemerintah apalagi harus ada izin darinya.⁹
3. Surat Edaran Sekretaris Governemen tanggal 24 Desember 1934 No. 3088/A yang dimuat dalam Bijblad Tahun 1934 No. 13390 tentang *Toezich van de regeering op Mohammedaansche bedehuizen vrijdagdiesten en wakaps*. Edaran ini sifatnya hanya mempertegas apa yang telah disebutkan dalam surat edaran sebelumnya, yaitu memberikan kewenangan kepada Bupati untuk menjadi mediator dalam menyelesaikan perkara perwakafan, termasuk sengketa pelaksanaan salat jumat. Bupati harus mengamankan keputusan yang diambil, terutama bagi pihak-pihak yang tidak menginginkannya.

4. Surat Edaran Sekretaris Governemen tanggal 27 Mei 1935 No. 1273/A yang dimuat dalam Bijblad Tahun 1935 No. 13480. tentang *Toezich van de regeering op Mohammedaansche bedehuizen, vrijdagdiesten en wakaps*. Edaran ini pada dasarnya memperkuat edaran sebelumnya di mana dalam surat edaran ini diberikan beberapa penegasan tentang prosedur perwakapan. Di samping itu untuk mewakafkan sesuatu harta tetap harus diberitahukan kepada Bupati dengan maksud supaya Bupati mendapat kesempatan untuk mendaftarkan wakaf itu dalam daftar yang disediakan untuk itu dan meneliti apakah ada peraturan umum atau peraturan setempat yang dilanggar dalam pelaksanaan maksud itu.¹⁰

Apabila dicermati dari keempat surat edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda di atas, maka akan diperoleh pengertian, bahwa surat edaran tersebut mengandung ketentuan-ketentuan sebagai berikut. *Pertama*, pemerintah Belanda menghendaki adanya tertib administrasi perwakafan dengan mengetahui seluruh hal-hal yang berhubungan dengan tanah wakaf yang ada, yang pada tataran pelaksanaannya dibebankan kepada bupati. *Kedua*, perwakafan harus mendapat izin dari bupati. Di mana dalam surat edaran sebelumnya bupati hanya berkewajiban mendaftarkan dan mendata tanah-tanah wakaf dengan berbagai fungsinya. Sedangkan dalam edaran yang kedua, pemerintah Belanda sudah mulai ikut campur terhadap praktek perwakafan, yaitu dengan diharuskannya memperoleh izin bupati apabila hendak berwakaf, dengan kata lain wakaf tidak dapat dilakukan tanpa memperoleh izin dari bupati. *Ketiga*, bupati harus turut campur menjadi mediator apabila terjadi sengketa perwakafan, termasuk dalam pelaksanaan salat jumat, jika diminta oleh pihak-pihak yang bersengketa. Akan tetapi, meskipun bupati hanya bertindak sebagai mediator dan fasilitator dalam penyelesaian sengketa tersebut, namun ia berkewajiban untuk mengamankan keputusan yang telah ditetapkan apabila salah satu pihak tidak menaatinya. *Keempat*, dengan memperhatikan keharusan adanya izin bupati dalam masalah perwakafan, menandakan bahwa pemerintah Hindia Belanda dianggap turut campur terlalu jauh dalam pelaksanaan perwakafan, padahal perwakafan dalam pandangan dan keyakinan umat Islam termasuk ke dalam kelompok ibadah (menjalankan syariat agamanya). Oleh karena itu, dalam surat edaran berikutnya dinyatakan bahwa perwakafan tidak disyaratkan adanya izin dari bupati, tetapi cukup dengan hanya memberitahukan kepada bupati mengenai perwakafan yang dilaksanakan.¹¹

Perwakafan Pasca Kemerdekaan Indonesia

1. Perwakafan Sebelum PP No. 28 Tahun 1977

Setelah Indonesia merdeka dari penjajahan kolonial Belanda (17 Agustus 1945), peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perwakafan yang telah dikeluarkan dan merupakan produk Pemerintah Kolonial Belanda yaitu Bijblad 1905 Nomor 6196, Bijblad 1931 Nomor 1253, Bijblad 1934 Nomor 13390 dan Bijblad 1935 Nomor 13480 masih tetap diberlakukan. Hal ini didasarkan pada pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa segala Badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini. Kemudian dalam perjalanan kemerdekaannya, pemerintah Indonesia memandang penting untuk mengatur perwakafan. Delapan tahun setelah kemerdekaan Indonesia, tepatnya tanggal 22 Desember 1953, Pemerintah Indonesia melalui Departemen Agama mengeluarkan petunjuk-petunjuk mengenai wakaf, yang selanjutnya perwakafan menjadi wewenang Bagian D (ibadah sosial), Jawatan Urusan Agama. Kemudian pada tanggal 8 Oktober 1956 Departemen Agama melalui Jawatan Urusan Agama, mengeluarkan Surat Edaran No. 3/D/1956 tentang wakaf yang bukan milik kemesjidan dan Surat Edaran No. 5/D/1956 tentang prosedur perwakafan tanah. Edaran ini sebagai tindak lanjut dari peraturan-peraturan sebelumnya yang dirasakan belum memberikan kepastian hukum terhadap wakaf.¹²

Menyadari pentingnya lembaga wakaf, maka pemerintah dan DPR melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 (Lembaran negara 1960 Nomor 104, Penj. Tambahan Lembaran Negara No. 2043) yang lebih dikenal dengan UUPA, memandang perlu untuk memasukan unsur agama dalam pengaturan keagrariaan, sebagaimana yang diungkapkan dalam konsiderans undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa berhubungan dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Secara eksplisit, pernyataan di atas ditegaskan dalam batang tubuh undang-undang tersebut yaitu pada pasal 5 dan pasal 14 ayat (1), serta pasal 49. Pasal 5 menyatakan; Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta

dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berdasar pada hukum agama. Sedangkan pasal 14 ayat (1) menyatakan; Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan ayat (3), pasal 9 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. a) Untuk keperluan Negara. b) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa. c) Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan. d) Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu. c) Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Adapun mengenai wakaf, secara eksplisit dan tegas disebutkan pada Bagian XI Hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial, pasal 49 menyatakan bahwa; (1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial, diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial. (2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai. (3) Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Penjelasan pasal tersebut menyatakan : untuk menghilangkan keragu-raguan dan kesangsian maka pasal ini memberi ketegasan, bahwa soal-soal yang bersangkutan dengan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya dalam hukum agraria yang baru akan mendapat perhatian sebagaimana mestinya.

Melihat dari ketiga pasal di atas, terutama pasal 5 terlihat bahwa hukum adatlah yang menjadi dasar hukum agraria Indonesia yaitu hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia yang di sana-sini mengandung unsur agama yang telah diresipien dalam lembaga hukum adat khususnya lembaga wakaf.¹³

Dalam pasal 14 terkandung makna penekanan pada pemerintah pusat dan daerah untuk membuat skala prioritas, penyediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa dalam bentuk peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.¹⁴ Sedangkan dalam pasal 49 dapat disimpulkan bahwa dalam rangka menertibkan dan melindungi tanah-tanah wakaf,

pemerintah harus memberikan pengaturannya yang tertuang dalam bentuk suatu peraturan pemerintah.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977

Setelah kurang lebih 17 (tujuh belas) tahun, amanat pasal 49 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menugaskan kepada pemerintah agar mengatur perwakafan dalam sebuah Peraturan Pemerintah, maka kemudian pemerintahpun berupaya mewujudkan amanat tersebut dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik yang diundangkan pada tanggal 17 Mei 1977 dan dimuat dalam Lembaran negara RI Nomor 38 Tahun 1977, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3107). Hal ini dimaksudkan agar lebih memberikan jaminan kepastian hukum tentang tanah wakaf serta pemanfaatannya supaya lebih sesuai dengan tujuan wakaf itu. Sebagaimana yang diungkapkan dalam konsideran PP tersebut yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada sekarang ini yang mengatur tentang perwakafan tanah milik, selain belum memenuhi kebutuhan akan cara-cara perwakafan, juga membuka kemungkinan timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan disebabkan tidak adanya data-data yang nyata dan lengkap mengenai tanah-tanah yang diwakafkan.

Secara implisit, konsideran di atas memberikan pengertian bahwa banyaknya tanah wakaf yang berubah menjadi tanah milik pribadi; banyaknya tanah wakaf yang bernilai secara ekonomi, ditukar dengan tanah-tanah yang kurang bernilai secara ekonomi; dan adanya keluarga nazir yang menyalahgunakan tanah wakaf, seperti tanah wakaf diubah menjadi tempat tinggal yang tidak memiliki hubungan fungsional dengan kegiatan dari benda yang diwakafkan.¹⁵ Salah satu wakaf yang perlu mendapat perhatian di Banten yaitu tanah wakaf mesjid agung Ats-Tsaurah Kabupaten Serang, di atas tanah wakaf tersebut berdiri rumah-rumah penduduk yang bersifat permanen, sehingga ketika nazir ingin menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan tujuan wakaf, baik untuk kegiatan yang bersifat produktif maupun untuk pengembangan sarana mesjid sampai sekarang masih menemui kendala dan mengalami kesulitan.¹⁶

PP Nomor 28 tahun 1977 terdiri atas 7 bab, 18 pasal yang meliputi ketentuan umum, yang di dalamnya memuat pengertian wakaf, wakif, ikrar, dan nazir, fungsi wakaf yang memuat tentang unsur dan syarat-syarat wakaf serta syarat-syarat nazir, kewajiban dan hak-hak nazir, termasuk hak untuk mendapatkan penghasilan dan fasilitas dari hasil kerjanya, tatacara mewakafkan dan pendaftarannya, tatacara perwakafan tanah milik, serta pendaftaran wakaf tanah milik. Perubahan,

penyelesaian perselisihan dan pengawasan perwakafan tanah milik, perubahan perwakafan tanah milik, penyelesaian perselisihan perwakafan tanah milik, pengawasan perwakafan tanah milik. Ketentuan pidana dan ketentuan peralihan, serta ketentuan penutup.

Sesuai dengan nomenklatur dari PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang *Perwakafan Tanah Milik*, maka materinyapun baru sebatas kepada perwakafan tanah milik atau benda tak bergerak (*al-'aqqār*) saja dan belum menyentuh kepada harta benda lainnya terutama harta benda yang bergerak (*al-manqūl*). Hal ini dapat dimaklumi mengingat Peraturan Pemerintah tersebut merupakan amanat atau penjabaran dan penjelasan dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Sebagaimana dinyatakan pada pasal 1 ayat (1) PP tersebut sebagai berikut : Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, maka semua peraturan dan ketentuan-ketentuan tentang perwakafan tanah milik sebagaimana tercantum dalam bijblad-bijblad Nomor 6196 Tahun 1905, Nomor 12573 Tahun 1931, Nomor 13390 Tahun 1934, dan Nomor 13480 Tahun 1935 beserta ketentuan pelaksanaannya, sepanjang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan pemerintah ini dinyatakan tidak berlaku lagi (pasal 17 ayat (1) Ketentuan Peralihan PP Nomor 28 Tahun 1977). Sedangkan hal-hal yang belum cukup diatur dalam Peraturan pemerintah ini diatur lebih lanjut oleh menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri sesuai dengan bidangnya masing-masing (pasal 17 ayat 2).

Sebagai tindak lanjut dari PP tersebut, Departemen Agama dan Departemen Dalam Negeri serta instansi terkait lainnya, telah mengambil langkah-langkah berkenaan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 sebagaimana yang diamanatkan oleh PP tersebut, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1977 tanggal 26 Nopember 1977 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah mengenai perwakafan tanah milik.
2. Peraturan Menteri Agama Nomor 1 tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik.
3. Instruksi bersama antara Menteri Agama RI dan Menteri Dalam Negeri RI nomor 1 Tahun 1978/nomor 1 Tahun 1978 tentang

- Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.
4. Keputusan Menteri Agama No. 73 tahun 1978 tentang Pendelegasian Wewenang kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi/setingkat di seluruh Indonesia untuk mengangkat/memberhentikan setiap Kepala KUA Kecamatan sebagai PPAIW.
 5. Instruksi Menteri Agama No. 3 tahun 1979 tentang Petunjuk Pelaksanaan Menteri Agama No. 73 tahun 1978 tentang Pendelegasian Wewenang kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi/setingkat di seluruh Indonesia untuk mengangkat/memberhentikan setiap Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagai PPAIW.
 6. Instruksi Menteri Agama No. 3 tahun 1987 tentang Bimbingan Dan Pembinaan Kepala Badan Hukum Keagamaan Sebagai Nadzir Dan Badan Hukum Keagamaan Yang Memiliki Tanah.
 7. Keputusan Menteri Agama Nomor 326 tahun 1989 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penertiban Tanah Wakaf seluruh Indonesia Tingkat Pusat.
 8. Instruksi Menteri Agama No. 15 tahun 1989 tentang Pembuatan Akta Ikrar Wakaf dan Pensertifikatan Tanah Wakaf.
 9. Keputusan Menteri Agama No. 126 tahun 1990 tentang Penyempurnaan Lampiran Keputusan Menteri Agama No. 326 tahun 1989 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penertiban Tanah Wakaf seluruh Indonesia Tingkat Pusat.
 10. Keputusan Menteri Agama No 196 tahun 1991 tentang penyempurnaan Lampiran Keputusan Menteri Agama No. 126 tahun 1990 tentang susunan personalia tim koordinasi penertiban tanah wakaf seluruh Indonesia tingkat pusat.
 11. Instruksi bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 tahun 1990/No. 24 tahun 1990 tentang Sertifikasi Tanah Wakaf.
 12. Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. 15 tahun 1990 tentang Penyempurnaan Formulir dan Pedoman Pelaksanaan Peraturan-peraturan tentang Perwakafan Tanah Milik.
 13. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. DII/5/Ed/07/1981 tentang Pendaftaran Perwakafan Tanah Milik.
 14. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. DII/5/Ed/II/1981 tentang Petunjuk Pengisian Nomor pada Formulir Perwakafan Tanah Milik.
 15. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. DII/55/1/KU.03.2/363/1986 tentang Bea Materai, Akta Nikah,

- Akta Ikrar Wakaf dan sebagainya dengan lampiran rekaman Surat Direktur Jenderal Pajak No. 5-40 I/Pj.3/1986 tentang Bea Materai, Akta Nikah, Akta Ikrar Wakaf dan sebagainya.
16. Surat Edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. DII/5/HK/007/901/1989 tentang Petunjuk Perubahan Status/Tukar menukar Tanah Wakaf.
 17. Surat Edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D/Ed/BA.03.2/1990 tentang Petunjuk Tekhnis Instruksi Menteri Agama No 15 tahun 1989 tentang Pembuatan Akta Ikrar Wakaf dan Pensertifikatan Tanah Wakaf.
 18. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. DII/5/HK/004/2981/1990 tentang Pejabat yang Menandatangani Keputusan tentang Tim Koordinasi Penertiban Tanah Wakaf Tingkat Propinsi dan Tingkat Kabupaten/ Kotamadya.
 19. Surat Edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D/Ed/KU.03.1/03/1990 tentang Penempatan Materai Temple pada Blanko Wakaf dengan lampiran Rekaman Surat Dirjen Pajak no. 5-165/pj.5.3/1990 perihal Bea Materai, Akta Nikah, Akta Ikrar Wakaf dan sebagainya.
 20. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 tahun 1992 tentang Biaya Pendaftaran Tanah kepada Badan Pertanahan Nasional.¹⁷

3. Kompilasi Hukum Islam

Wakaf (perwakafan) dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) ditempatkan pada Buku III yang dimulai dari pasal 215 sampai dengan pasal 228. Sedangkan pasal 229 merupakan ketentuan penutup yang mengharuskan para hakim dalam menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya wajib untuk memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Meskipun kehadiran KHI merupakan elaborasi terhadap PP No. 28 tahun 1977, namun antara keduanya terdapat beberapa perbedaan, antara lain:

- a. Dalam PP No. 28 tahun 1977, objek wakaf yang diatur hanyalah tanah milik berdasarkan pada UUPA, sehingga objek wakaf menurut PP No. 28 tahun 1977 sangat terbatas. Sedangkan dalam KHI, objek wakaf tidak hanya berupa tanah milik sebagaimana disebutkan dalam PP No. 28 tahun 1977 akan tetapi lebih luas dari itu sebagaimana disebutkan dalam pasal 215, ayat (1); wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selamanya guna kepentingan ibadat atau keperluan hukum lainnya sesuai dengan ajaran Islam, dan ayat (4) benda wakaf adalah segala

benda, baik benda bergerak atau tidak bergerak yang memiliki daya tahan yang tidak hanya sekali pakai dan bernilai menurut ajaran agama Islam.

- b. Di samping itu KHI juga mengatur tentang ketentuan-ketentuan yang belum diatur dalam PP No. 28 tahun 1977, misalnya pembatasan jumlah nazir, sekurang-kurangnya terdiri dari 3 orang dan sebanyak-banyaknya 10 orang yang diangkat oleh Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan atas saran Majelis Ulama Indonesia Kecamatan dan Camat setempat. Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab nazir.
- c. Memberikan kedudukan dan peranan yang lebih luas kepada Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kecamatan dan Camat.

Walaupun dalam Inpres No. 1 tahun 1991 telah diadakan pengembangan mengenai objek wakaf yang tidak hanya berupa tanah milik sebagaimana disebutkan dalam PP No. 28 tahun 1977, akan tetapi Inpres No. 1 tahun 1991 masih dirasakan terdapat kekurangan di sana sini, misalnya belum merinci jenis-jenis benda bergerak apa saja yang dapat diwakafkan dan berapa banyak benda miliknya yang boleh diwakafkan, begitu pula dengan hak dan kewajiban nazir.

4. Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004

Undang-undang No. 41 tahun 2004 tentang wakaf, lahir pada awalnya berdasarkan atas bergulirnya wacana wakaf tunai yang digagas oleh Prof. M.A. Mannan (Ekonom berkebangsaan Bangladesh), di mana wakaf tunai sebagai instrument finansial (*Financial Instrument*), keuangan sosial dan perbankan sosial (*sosial finance and voluntary sector banking*) tahun 1995. Wacana tentang wakaf tunai ini kemudian membuahkan inisiatif dari Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Depag RI untuk kemudian mengirim surat bernomor: Dt. III/5/BA.03.2/2722/2002 tertanggal 26 April 2002 kepada Majelis Ulama Indonesia (MUI) mengenai permohonan fatwa tentang wakaf uang. Pada tanggal 28 Shafar 1423 H/11 Mei 2002 M. keluarlah fatwa MUI tentang wakaf uang yang ditandatangani oleh ketua komisi fatwa K.H. Ma'ruf Amin dan sekretaris komisi Fatwa Hasanudin, dengan isi fatwa antara lain: wakaf uang hukumnya *jāwaz* (boleh).¹⁸ Kemudian disusul dengan Keputusan Fatwa Majelis Ulama Indonesia dalam Musyawarah Nasional Tahun 2005, tentang Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual (HKI) yang dalam salah satu diktum keputusannya dinyatakan bahwa HKI dapat dijadikan sebagai obyek akad (*al-ma'qud 'alaih*), baik akad *mu'awaaah* (pertukaran, komersial), serta dapat diwakafkan dan diwariskan.

Pasca lahirnya fatwa MUI tentang wakaf uang, pengembangan wakaf semakin mendapat legitimasi, paling tidak pada tataran landasan

hukum keagamaan, bahkan dalam tataran lingkaran birokrasi pemerintahan, Direktorat pengembangan zakat dan wakaf Depag RI kemudian mengusulkan pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI). Ide pembentukan BWI diusulkan oleh Menteri Agama RI secara langsung kepada Presiden Megawati Soekarnoputri melalui surat No. MA/320/2002 tertanggal 5 September 2002.¹⁹ Usul pembentukan BWI Menteri Agama RI kepada Presiden berbuah usulan dari Sekretariat Negara agar Depag RI mengirim surat izin prakarsa untuk menyusun draft Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Wakaf. Masukan tersebut kemudian direspon oleh Departemen Agama dengan mengirim surat kepada Menteri kehakiman dan Hak Asasi Manusia dengan No. MA/451/2002 tanggal 27 Desember 2002 perihal izin prakarsa RUU Perwakafan, di mana di dalamnya dinyatakan perlunya penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang wakaf yang belaku selama ini.²⁰

Di tengah penantian izin prakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Wakaf, maka pada tanggal 7 Maret 2003, Sekretariat Negara RI menyampaikan surat kepada Menteri Agama RI dengan No. B.16 yang bersifat segera, perihal Persetujuan Prakarsa Penyusunan RUU tentang Wakaf. Dalam surat tersebut, pihak Sekretariat Negara yang ditandatangani Bambang Kesowo sangat mengharapkan agar dalam penyusunan Rancangan Undang-undang Wakaf supaya selalu dikoordinasikan dengan Departemen/Instansi terkait sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang.²¹ Dengan bermodalkan surat Menteri Sekretaris Negara Bambang Kesowo, maka Direktorat Zakat dan Wakaf menindak lanjutinya dengan menyusun dan menyiapkan naskah akademik sebagai landasan pemikiran dalam penyusunan RUU tentang Wakaf.

Setelah lahirnya naskah akademik yang disusun oleh Dr. Uswatun Hasanah (pakar perwakafan dari Universitas Indonesia) yang menggambarkan begitu pentingnya kehadiran Undang-undang Wakaf, maka disusunlah draft awal Rancangan Undang-undang tentang Wakaf oleh Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, c/q Sub Direktorat Pengembangan Wakaf.²² Untuk memperoleh masukan yang lebih banyak serta dalam upaya untuk menyempurnakan draft RUU Wakaf, maka pada tanggal 6 Maret 2003 bertempat di Operation Room Departemen Agama diadakan pertemuan ulama, pakar/tokoh, dan ormas Islam guna membahas draft RUU tersebut.

Setelah semua konsep RUU tentang wakaf disempurnakan di tingkat Tim Penyusunan RUU tentang Wakaf, maka RUU tersebut dikirim ke Presiden Republik Indonesia (Megawati Soekarnoputri) dengan surat pengantar Nomor MA/180/2004 tanggal 18 Juni 2003

untuk tahap pertama, dan Nomor MA/02/2004 tertanggal 5 Januari 2004 untuk tahap kedua. Pengiriman RUU kepada Presiden RI ini sebagai langkah untuk digodok dan diolah lebih dalam oleh Sekretariat Negara dengan mengundang beberapa departemen terkait dan unsur Ormas Islam sebelum diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Setelah semua konsep RUU Wakaf dirumuskan ulang, kemudian dikirimkan kembali kepada Presiden RI, yang untuk selanjutnya Presiden menyampaikan RUU tersebut kepada Dewan perwakilan Rakyat dengan suratnya Nomor R.16/PU/VII/2004 tanggal 9 Juli 2004 perihal RUU tentang Wakaf untuk dibahas dalam sidang-sidang DPR.²³ Dalam tempo kurang dari 4 (empat) bulan sejak diajukannya RUU tentang Wakaf, DPR telah dapat merampungkan pembahasan RUU tersebut yang selanjutnya disahkan pada tanggal 27 Oktober 2004, atau seminggu setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dilantik oleh MPR, RUU tentang wakaf diundangkan menjadi UU RI No. 41 tahun 2004 tentang wakaf dan dicatat dalam Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 159, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4459.²⁴

Jika dibandingkan dengan beberapa peraturan perundang-undangan tentang wakaf yang sudah ada selama ini, dalam undang-undang No. 41 tahun 2004 tentang wakaf terdapat beberapa hal baru sebagai pengembangan dari peraturan perundang-undangan pendahulunya. Beberapa diantaranya adalah mengenai masalah nazir (baik persyaratan tugas, maupun imbalan yang akan diperolehnya), harta benda yang diwakafkan (*mauqûf*), dan peruntukkan harta wakaf (*mauqûf 'alaih*). Di samping itu, dalam Undang-undang ini mengharuskan adanya sebuah badan yang berupaya memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional yaitu Badan Wakaf Indonesia (BWI) dengan tugas dan wewenang melakukan pembinaan terhadap nazir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf; melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf berskala nasional dan internasional; memberikan persetujuan dan/atau izin atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf; memberhentikan dan mengganti nazir; memberikan persetujuan atas penukaran harta benda wakaf; memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan (pasal 49 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2004). Berkenaan dengan masalah nazir, karena dalam undang-undang ini (pasal 16) yang dikelola bukan hanya benda tidak bergerak lazimnya wakaf sekarang ini, tetapi juga mengelola benda wakaf yang bergerak seperti uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan lain-lain, maka keidealan seorang nazirpun dituntut untuk dapat mengelola benda-benda tersebut.

Paling tidak, Undang-undang wakaf ini merupakan penyempurnaan dari beberapa peraturan perundang-undangan wakaf yang sudah ada dengan menambah hal-hal baru sebagai upaya pemberdayaan wakaf secara produktif dan professional atau bahkan substansi dari undang-undang wakaf berupaya untuk:

- 1) Mengunifikasikan berbagai peraturan tentang wakaf;
- 2) Menjamin kepastian hukum dalam bidang wakaf;
- 3) Melindungi dan memberikan rasa aman bagi wakif, nazhir baik kelompok orang, organisasi maupun badan hukum;
- 4) Sebagai instrument untuk mengembangkan rasa tanggung jawab bagi para pihak yang mendapat kepercayaan mengelola wakaf;
- 5) Sebagai koridor kebijakan publik dalam rangka advokasi dan penyelesaian perkara dan sengketa wakaf.
- 6) Mendorong optimalisasi pengelolaan dan pengembangan wakaf.

Bila mencermati penjelasan umum undang-undang Nomor 41 Tahun 2004, paling tidak ada 2 (dua) alasan yang menjadikan motivator bagi lahirnya undang-undang tersebut yaitu, *pertama*, bahwa tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu menggali dan mengembangkan potensi yang terdapat dalam pranata keagamaan yang memiliki manfaat ekonomi. Di antara langkah strategis untuk meningkatkan kesejahteraan umum, dipandang perlu untuk meningkatkan peran wakaf sebagai pranata keagamaan yang tidak hanya bertujuan menyediakan berbagai sarana ibadah dan sosial, tetapi juga memiliki kekuatan ekonomi yang berpotensi, antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum. *Kedua*, praktik wakaf yang berjalan di tengah-tengah masyarakat sekarang ini masih belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien, sehingga dalam berbagai kasus harta benda wakaf tidak terpelihara dengan baik sebagaimana mestinya, bahkan tidak sedikit yang beralih ke tangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum. Keterlantaran dan beralihnya harta benda wakaf ke tangan pihak ketiga antara lain diakibatkan karena kelalaian atau ketidak mampuan nair dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf. Di samping itu, juga sikap masyarakat byang kurang peduli atau belum memahami status harta benda wakaf yang seharusnya dilindungi demi untuk kesejahteraan umum sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukan wakaf.

Tujuan dari pembentukan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf sebagaimana diungkapkan dalam alinea keempat penjelasan undang-undang tersebut yaitu untuk memenuhi kebutuhan

hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional. Secara rinci tujuan dimaksud adalah :

- 1) Untuk menciptakan hukum dan administrasi wakaf guna melindungi harta benda wakaf. Dalam undang-undang ditetapkan bahwa perbuatan hukum wakaf wajib dicatat, dituangkan dalam akta ikrar wakaf (AIW), didaftarkan, dan diumumkan dalam media yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam praktiknya, wakaf dibedakan menjadi dua (a) wakaf yang pengelolaan dan pemanfaatannya terbatas untuk kaum kerabat (*wakaf ahli*), serta (b) wakaf yang pengelolaannya dan pemanfaatannya untuk kepentingan masyarakat umum sesuai dengan tujuan dan fungsi wakaf (*wakaf khairi*). Dalam undang-undang Nomor 31 tahun 2004, wakaf ahli dan wakaf *khairi* dipandang sama. Oleh karena itu baik ikrar wakaf *khairi* maupun wakaf ahli wajib dicatat, dituangkan dalam akta ikrar wakaf, didaftarkan, dan diumumkan dalam media yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- 2) Untuk memperluas ruang lingkup objek wakaf. Sementara ini objek wakaf cenderung dipahami terbatas pada benda tidak bergerak, seperti tanah dan bangunan. Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa benda wakaf boleh benda bergerak dan tidak bergerak, serta benda yang berwujud (empiris) dan tidak empiris, seperti: wakaf uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak kekayaan intelektual dan hak sewa. Wakif dapat mewakafkan benda bergerak dalam bentuk uang melalui lembaga keuangan syari'ah.
- 3) untuk memperluas ruang lingkup penggunaan wakaf. Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa harta benda wakaf tidak semata-mata digunakan untuk kepentingan ibadah dan sosial, tetapi juga diarahkan untuk memajukan kesejahteraan umum dengan cara menggali potensi dan manfaat ekonomi harta benda wakaf. UU ini memberi peluang kepada para *nazir* untuk memasuki kegiatan ekonomi secara luas dalam pengelolaan harta benda wakaf sepanjang sesuai dengan prinsip manajemen ekonomi syari'ah.
- 4) Untuk mengamankan harta benda wakaf dari campur tangan pihak ketiga yang merugikan kepentingan wakaf. Salah satu cara yang (akan) dilakukan melalui undang-undang ini adalah meningkatkan kemampuan profesional *nazir*.
- 5) Untuk membentuk badan Wakaf Indonesia yang dapat mempunyai perwakilan di daerah sesuai dengan kebutuhan yang bersifat independen. Salah satu tugasnya adalah melakukan pembinaan terhadap para *nazir*.

Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf terdiri atas 11 (sebelas) bab, dan 71 pasal. Pada umumnya, bab-bab tersebut dibagi ke dalam bagian-bagian yang lebih kecil (dengan nomenklatur bagian); setiap bab dan bagian dibagi ke dalam pasal-pasal; dan setiap pasal dibagi lagi ke dalam ayat-ayat. Akan tetapi, ada juga pasal yang dibagi ke dalam huruf a, b, c, dan seterusnya dan ada pula yang dibagi/menggunakan angka 1, 2, 3, dan seterusnya (tidak menggunakan ayat).

Bab I adalah ketentuan umum yang hanya terdiri atas satu pasal. Pasal ini dibagi dan diuraikan dengan angka yang merupakan penjelasan dan atau definisi seluruh unsur (rukun) yang terdapat dalam undang-undang, sejak Pengertian Wakaf, Wakif, Ikrar Wakaf, Nadzir, Harta Benda Wakaf, Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, Badan Wakaf Indonesia, Pemerintah, dan Menteri. Bab II berisi dasar-dasar wakaf, terdiri atas 10 bagian dan 30 pasal (pasal 2 sampai dengan pasal 31) : (1) umum: keabsahan dan keterikatan wakaf (pasal 2-3), (2) tujuan dan fungsi wakaf (pasal 4-5), (3) unsur-unsur wakaf (pasal 6), (4) wakif (pasal 7-8), (5) Nazhir (pasal 9-14), (6) harta benda wakaf (pasal 15-16), (7) ikrar wakaf (pasal 17-21), (8) peruntukan harta benda wakaf (pasal 22-23), (9) wakaf dengan wasiat (pasal 24-27), dan (10) wakaf benda bergerak berupa uang (pasal 28-31).

Bab III berisi tentang aturan pendaftaran dan pengumuman harta benda wakaf. Terdiri atas 8 pasal (pasal 32-39), yang mengatur tentang peraturan pendaftaran benda wakaf, PPAIW, penukaran dan pengubahan peruntukan benda wakaf. Bab IV berisi tentang aturan perubahan status harta benda wakaf (pasal 40-41), di dalamnya mengatur tentang larangan-larangan yang menyangkut benda wakaf dan pengecualiannya. Bab V berisi tentang pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf. Terdiri atas 5 pasal, yaitu pasal 42 sampai dengan pasal 46. di dalamnya diatur tentang kewajiban nazhir, pengelolaan harta benda wakaf harus sesuai dengan syari'ah, larangan bagi nadzir, pemberhentian dan penggantian nadzir, dan pengembangan benda wakaf. Bab VI berisi tentang aturan Badan Wakaf Indonesia (BWI). Bab ini terdiri atas 7 (tujuh) bagian dan 15 pasal, yaitu pasal 47 sampai dengan pasal 61. Bab ini berisi: (1) kedudukan dan tugas BWI, (2) organisasi BWI, (3) anggota BWI, (4) pengangkatan dan pemberhentian anggota BWI, (5) pembiayaan BWI, dan (6) pertanggungjawaban BWI.

Bab VII berisi tentang penyelesaian sengketa. Bab ini terdiri atas 1 (satu) pasal (pasal 62) yang berisi tentang asas musyawarah dalam penyelesaian sengketa wakaf, atau melalui mediasi, arbitrase, atau melalui pengadilan. Bab VIII berisi tentang pembinaan dan pengawasan. Bab ini terdiri atas 4 (empat) pasal, yaitu pasal 63 sampai dengan pasal 66 yang

berisi tentang pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Menteri dengan melibatkan Badan Wakaf Indonesia, serta dapat bekerjasama dengan pihak lain termasuk menggunakan akuntan publik. Bab XI berisi tentang aturan ketentuan pidana sanksi administratif. Bab ini terdiri dari 2 (dua) bagian dan 2 (dua) pasal, yaitu pasal 67 dan 68 yang berisi tentang ketentuan pidana dan sanksi administratif. Bab X berisi tentang ketentuan peralihan. Bab ini terdiri atas 2 (dua) pasal yaitu pasal 69 dan 70 yang mengatur tentang keabsahan wakaf yang dilakukan sebelum diundangkannya undang-undang ini dan masih tetap berlakunya peraturan perundang-undangan yang lama sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini. Bab XI berisi tentang ketentuan penutup. Bab ini terdiri atas 1 (satu) pasal yaitu pasal 71 yang menyatakan bahwa undang-undang ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan yakni tanggal 27 Oktober 2004.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006

Mengingat pasal-pasal dalam undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf banyak yang mengamanatkan kepada pemerintah untuk menindaklanjutinya dalam bentuk Peraturan Pemerintah, yaitu pasal-pasal :

- a. Pasal 14 ayat (2) tentang syarat-syarat nadzir, tugas, hak dan kewajibannya.
- b. Pasal 21 ayat (3) tentang pengaturan Akta Ikrar Wakaf.
- c. Pasal 31 tentang wakaf benda bergerak.
- d. Pasal 39 tentang Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), tata cara pendaftaran dan pengumuman harta benda wakaf.
- e. Pasal 41 tentang perubahan status harta benda wakaf.
- f. Pasal 46 tentang pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf.
- g. Pasal 66 tentang bentuk pembinaan dan pengawasan oleh Menteri dan Badan Wakaf Indonesia, dan
- h. Pasal 68 tentang pelaksanaan sanksi administratif atas tidak didaftarkannya harta benda wakaf oleh lembaga keuangan syaria'ah dan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf.²⁵

Untuk melaksanakan amanat dan ketentuan undang-undang tersebut, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, yang ditetapkan pada tanggal 15 Desember 2006 dan dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4667. PP Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, terdiri atas 11 Bab, 10 bagian dan 61 pasal. Pada dasarnya Peraturan Pemerintah ini merupakan

penjabaran dalam rangka pelaksanaan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang berisi tentang Ketentuan Umum, Nadzir, Jenis Harta Benda Wakaf, Akta Ikrar Wakaf dan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, Tata cara pendaftaran dan Pengumuman Harta Benda Wakaf, Pengelolaan dan Pengembangan, Penukaran nHarta Benda Wakaf, Bantuan Pembiayaan Badan Wakaf Indonesia, Pembinaan dan Pengawasan, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup.

Dengan hadirnya perundang-undangan tentang wakaf, baik Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah yang bersifat komprehensif dan memiliki semangat pemberdayaan benda-benda wakaf secara produktif, diharapkan dapat memajukan kesejahteraan umum, sebagaimana tertuang dalam konsiderans Undang-undang dan Penjelasannya, sehingga harta benda wakaf baik yang bergerak maupun tidak bergerak dapat dikelola secara efektif, efisien dan akuntabel. Mengingat harta benda wakaf yang tidak bergerak saja yang dapat direkam oleh Direktorat Pemberdayaan Zakat dan Wakaf cukup luas. Di mana berdasarkan data terakhir yang dihimpun dan tercatat pada Direktorat berdayaan Zakat dan Wakaf Departemen Agama Republik Indonesia, menunjukkan bahwa jumlah tanah wakaf di Indonesia mencapai 2.686.536.655,68 meter persegi (268.653,67 hektar) yang tersebar di 366.595 lokasi di seluruh wilayah Republik Indonesia, jumlah ini setara dengan 2.686,53 kilometer persegi²⁶. Bila luas tanah wakaf tersebut dibandingkan dengan luas negara Singapura, maka hampir empat kali lipatnya, di mana luas negara Singapura hanya 672,7 kilometer persegi, atau bila dibandingkan dengan luas Ibu Kota Negara RI (DKI Jakarta), yang luasnya hanya 650 kilometer persegi, maka akan berbanding empat kali lipat lebih.

Penutup

Islam, sebagai agama tidak hanya berhubungan ibadah dan moral saja, namun Islam wajib untuk menghancurkan ketimpangan struktur sosial yang terjadi saat ini. Islam berkehendak untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Karena di sini, Islam tidak hanya sebagai agama yang sarat dengan nilai elitis-normatif yang sama sekali tidak memiliki kepedulian sosial, tetapi Islam secara integral merupakan bangunan moral yang berpretensi untuk turut berpartisipasi dalam berbagai problem sosial-kemasyarakatan.

Salah satu pranata keagamaan dalam Islam adalah wakaf. Wakaf yang memiliki keterkaitan langsung secara fungsional dengan upaya pemecahan masalah-masalah sosial dan kemanusiaan, seperti pengentasan kemiskinan, peningkatan sumber daya manusia dan

pemberdayaan ekonomi umat. Demikian ini karena wakaf sesungguhnya memiliki peran besar dalam mewujudkan tata sosial yang berkeadilan.

Wakaf telah mengakar dan menjadi tradisi umat Islam di seantero dunia umumnya, Indonesia khususnya. Dalam konteks negara Indonesia, wakaf telah dikenal dan dilaksanakan oleh umat Islam sejak agama Islam masuk ke Indonesia. Sebagai salah satu lembaga Islam, wakaf telah menjadi salah satu penunjang perkembangan masyarakat Islam. Ini karena sebagian besar rumah ibadah, perguruan Islam dan lembaga-lembaga keagamaan Islam lainnya dibangun di atas tanah wakaf.

Sumbangsih terwujudnya wakaf dalam regulasi dan peraturan di negeri tidak lain, adalah sumbangsih pemikiran anak bangsa yang memiliki kehendak bahwa wakaf adalah bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada perjalanannya regulasi wakaf di Indonesia sudah muncul sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, yang selanjutnya terbentuklah UU No. 41 tentang Perwakafan pada tahun 2004.

Catatan akhir:

¹ Himpunan Keputusan Musyawarah Nasional VII Majelis Ulama Indonesia, (Sekretariat Majelis Ulama Indonesia, 2005), hlm. 98-114.

² Dikutip dari Imam Suhadi, *Wakaf untuk Kesejahteraan Umat*, (Yogyakarta: PT Dana Bhakti Prima Yasa, 2002), hlm. 38-39.

³ Rachmart Djatnika, *Pandangan Islam tentang Infak, Sadaqah, Zakat dan Wakaf*, (Surabaya: Al-Ikhlash, 1982), hlm. 20.

⁴ Surjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1981), hlm. 292.

⁵ Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 14.

⁶ Imam Suhadi, *Wakaf untuk Kesejahteraan Umat*, hlm. 39.

⁷ Dawam Raharjo, "Pengorganisasian Lembaga Wakaf dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat", Makalah Workshop Internasional, Pemberdayaan Ekonomi Umat Melalui Pengelolaan Wakaf Produktif, (Batam, Depag RI, 2002).

⁸ Imam Suhadi, *Wakaf untuk Kesejahteraan Umat*, hlm. 6-7. lihat Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik*, hlm. 20

⁹ *Ibid*,

¹⁰ *Ibid*, hlm. 22. Lihat Jaih Mubarak, *Wakaf Produktif*, (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2008), hlm. 49-50. lihat Proyek Peningkatan Pemberdayaan Wakaf Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama R.I. 2004, *Strategi Pengamanan Tanah Wakaf*, hlm. 28-29.

¹¹ Jaih Mubarak, *Wakaf Produktif*, hlm. 51.

¹² Proyek Peningkatan Pemberdayaan Wakaf Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama R.I. 2004, *Strategi Pengamanan Tanah Wakaf*, hlm. 28-29. Lihat Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik*, hlm. 22.

¹³ Farid Wajdi dan Mursyid, *Wakaf dan Kesejahteraan Umat*, hlm. 45.

¹⁴ *Ibid*.

¹⁵ Jaih Mubarak, *Wakaf Produktif*, hlm. 54.

¹⁶ Agus Gunawan, Ketua DKM Mesjid Agung Kabupaten Serang, Wawancara Mendalam, Serang, 12 September 2008.

¹⁷ Farid Wajdy dan Mursyid, *Wakaf dan Kesejahteraan Umat*, hlm. 48-50. Lihat Departemen Agama Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji Direktorat Urusan Agama Islam Proyek Pembinaan Zakat dan Wakaf, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Perwakafan Tanah Milik*, (Jakarta 1991/1992).

¹⁸ Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Depag RI, *Proses Labirnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf*, (Jakarta, 2000), hlm. 1-9.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 16.

²⁰ *Ibid*, hlm. 21.

²¹ *Ibid*, hlm. 36.

²² *Ibid*, hlm. 40.

²³ *Ibid*, hlm. 81.

²⁴ *Ibid*, hlm. 214.

²⁵ Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Depag RI, *Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaannya*, (Jakarta, 2007) hlm. 59.

²⁶ Harian Umum Republika, Selasa 8 Juli 2008, *Menengok Potensi Wakaf di Indonesia*.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*, Bandung: Alumni, 1979.
- Departemen Agama Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji Direktorat Urusan Agama Islam Proyek Pembinaan Zakat dan Wakaf, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Perwakafan Tanah Milik*, (Jakarta 1991/1992).
- Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Depag RI, *Proses Labirnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf*, Jakarta, 2000.
- Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Depag RI, *Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaannya*, Jakarta, 2007
- Djatnika, Rachmat, *Pandangan Islam tentang Infak, Sadaqah, Zakat dan Wakaf*, Surabaya: Al-Ikhlash, 1982
- Himpunan Keputusan Musyawarah Nasional VII Majelis Ulama Indonesia, (Sekretariat Majelis Ulama Indonesia, 2005)

-
- Mubarok, Jaih, *Wakaf Produktif*, Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2008.
- Proyek Peningkatan Pemberdayaan Wakaf Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama R.I. 2004, *Strategi Pengamanan Tanah Wakaf*
- Raharjo, Dawam, "Pengorganisasian Lembaga Wakaf dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat", Makalah Workshop Internasional, Pemberdayaan Ekonomi Umat Melalui Pengelolaan Wakaf Produktif, Depag RI, Batam, 2002
- Republika, Selasa 8 Juli 2008
- Soekanto, Soerjono, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali, 1981
- Suhadi, Imam, *Wakaf untuk Kesejahteraan Umat*, Yogyakarta: PT Dana Bhakti Prima Yasa, 2002
- Wajdi, Farid dan Mursyid, *Wakaf dan Kesejahteraan Umat (Filantropi Islam yang hampir terlupakan)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007