

SEJARAH PERKEMBANGAN PERUNDANG-UNDANGAN WAKAF DI INDONESIA

*Heru Susanto**

Abstract

Endowment practice in Indonesia has been accepted by the societies (customary law) since the first time of Islam comes to Archipelago. It is designated by the establishment of mosques being built on *waqf* land. Subsequent to Indonesia's liberty, the government issued several regulations regarding *waqf*, such as Government Regulation No. 28 of 1977 concerning *Perwakafan Tanah Milik* (Endowment of freehold estate), PMA No. 1 of 1978 concerning Implementing Regulation Government Regulation No. 28 of 1977 concerning *waqf* lands, Islamic Law Compilation (KHI), and other regulations. Devining to the enahncement of *waqf* law, it is necessary to review the historical overview deeply to recognize the development of *waqf* in the Indonesia

Keywords: *History; Regulation, Waqf, Endowment*

A. Pendahuluan

Secara historis, wakaf memiliki akar yang kuat dalam tradisi keislaman. Meskipun al-Qur'an tidak menyebutkan secara eksplisit tentang terma wakaf, akan tetapi ia dengan jelas mengajarkan pentingnya menyumbang untuk berbagai tujuan yang baik. Wakaf dianggap sebagai *Islamic philanthropy*¹, karena ia bisa menyelesaikan berbagai masalah yang terkait dengan ketidakberdayaan masyarakat dalam menyelesaikan kehidupan ekonomi.

¹Istilah filantropi (*philanthropy*) berasal dari bahasa Yunani, Philos (cinta) dan anthropos (manusia). Secara harfiah, filantropi adalah konseptualisasi dari praktek memberi (*giving*), pelayanan (*services*) dan asosiasi (*association*) secara sukarela untuk membantu pihak lain yang membutuhkan sebagai ekspresi rasa cinta. Secara umum, filantropi didefinisikan sebagai tindakan sukarela untu kepentingan publik. Dalam Islam, konsep filantropi dikenal dalam istilah zakat, infaq, sedekah, dan wakaf. Lihat M. Athaillah, *Hukum Wakaf*, (Bandung: Yrama Widya, 2014), hal. 1.

Praktek wakaf, di Indonesia sudah diterima oleh masyarakat (hukum adat) bangsa ini sejak awal masuknya Islam ke Nusantara. Hal tersebut ditandai dengan berdirinya masjid-masjid yang dibangun di atas tanah wakaf. Selanjutnya jumlah tanah wakaf mengalami perkembangan yang signifikan, namun sayang dengan bertambah banyaknya tanah wakaf tersebut tidak diiringi dengan regulasi yang mengaturnya. Hal ini mengakibatkan wakaf tidak dapat berkembang dengan baik bahkan cenderung menimbulkan masalah. Oleh karena itu pemerintah Hindia Belanda berusaha mengeluarkan Surat Edaran yang mengatur tentang penertiban tanah wakaf di Indonesia.

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan perwakafan. Diantaranya Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik, PMA No 1 Tahun 1978 tentang peraturan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik, Kompilasi Hukum Islam (KHI), dan peraturan lainnya.

Meskipun sudah ada beberapa peraturan yang dikeluarkan pemerintah Indonesia untuk mengatur perwakafan, namun ternyata wakaf di Indonesia masih belum bisa dikembangkan secara maksimal. Oleh karena itu, dengan disahkannya Undang-Undang RI No. 41 Tahun 2004 yang diikuti dengan Peraturan Pemerintah No.42 Tahun 2006 diharapkan mampu menjawab permasalahan-pemmasalahan tentang wakaf sebelumnya. Tulisan ini membahas tentang sejarah peraturan perundang-undangan wakaf di Indonesia sejak zaman Belanda hingga sekarang.

B. Fase Pengelolaan Wakaf di Indonesia

Sejarah pengelolaan wakaf di Indonesia mengalami beberapa fase, sebagaimana yang dikemukakan Rozalinda dalam bukunya, ia membagi fase pengelolaan wakaf di Indonesia menjadi tiga fase besar, yaitu:²

1. Periode Tradisional

Pada fase ini, pengelolaan wakaf di Indonesia jauh tertinggal dari negara-negara muslim lainnya yang sudah mengarah pada wakaf produktif.

²Rozalinda, Manajemen Wakaf Produktif, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015) hal. 237.

Mesir misalnya, sejak tahun 1971 sudah mulai mengarahkan pengelolaan wakaf pada pemberdayaan ekonomi. Pihak pengelola wakaf di negeri ini melakukan kerja sama dengan bank Islam, pengusaha, dan developer. Kementerian Perwakafan (*Wizarah al-Awqaf*) juga membangun tanah-tanah kosong yang dikelola secara produktif dengan mendirikan lembaga-lembaga perekonomian,³ atau dalam bentuk pembelian saham di perusahaan-perusahaan. Turki, menyerahkan tugas untuk mengelola dan mengawasi pengelolaan wakaf pada Direktorat Jenderal Wakaf di negara tersebut.⁴

Arab Saudi adalah negara Islam yang tergolong serius menangani wakaf. Ia membentuk Kementrian Haji dan Wakaf tahun 1381 H yang bertugas melaksanakan urusan terkait dengan wakaf, mengawasi, dan mengatur perwakafan. Tugas Menteri Haji dan Wakaf ini dibantu oleh Majelis Tinggi Wakaf.⁵ Di Pakistan pengelolaan wakaf dilakukan oleh Departemen Wakaf dan pihak Swasta. Di Uganda pengelolaan wakaf dilakukan oleh organisasi non profit/swasta *Uganda Muslim Supreme Council* atau melalui *Industrial and Commercial Holding (ICH)*.⁶

Sementara Negara Islam lain sudah semakin berkembang dalam hal pemberdayaan wakaf, di Indonesia fungsi serta manfaat wakaf sebagai pemberdaya ekonomi masyarakat masih kurang dirasakan. Distribusi aset wakaf di Indonesia cenderung kurang mengarah pada pemberdayaan ekonomi umat dan hanya berpretensi untuk kegiatan-kegiatan ibadah *mahdhah*. Pada fase ini, umumnya umat Islam di Indonesia memahami, bahwa peruntukan wakaf hanya terbatas untuk kepentingan peribadatan, seperti masjid, mushalla, sekolah, makam, dan lain-lain. Peruntukan yang lebih menjamin produktivitas dan kesejahteraan umat tampaknya belum diterima sebagai yang inheren dalam wakaf. Pada periode ini, keberadaan wakaf belum memberikan kontribusi sosial yang lebih luas untuk kepentingan yang bersifat konsumtif.

³Ahmad Muhammad Abd al-Azhim Al-Jamal, *al-Waqf al-Islami fi at-Tanmiyah al-Iqtishadiyyah al-Mu'ashirah*, (Kairo: Dar al-Salam, 2007), hal. 115.

⁴Rozalinda, *Manajemen*, hal. 247.

⁵Muhammad ibn Ahmad ibn Shalih al-Shalih, *al-Waqf fi al-Syari'ah al-Islamiyyah wa Atsaruhu fi Tanmiyah al-Mujtama'*, (Riyadh:t.tp, 2001) hal. 239.

⁶Rozalinda, *Manajemen*, hal. 247.

2. Periode Semi Profesional

Periode ini sejatinya tidak jauh berbeda dengan Periode Tradisional. Namun pada masa ini sudah mulai dikembangkan pola pemberdayaan wakaf produktif meskipun belum maksimal. Kemajuan pengelolaan wakaf pada masa ini berkaca pada negara muslim yang telah berhasil mengembangkan nilai ekonomis wakaf, seperti yang telah dilakukan oleh Universitas Al-Azhar di Kairo yang mampu membiayai operasional pendidikan selama berabad-abad tanpa bergantung pada dana pemerintah melalui wakaf. Tidak cukup hanya demikian, bahkan Universitas tersebut mampu memberikan beasiswa kepada ribuan mahasiswa dari seluruh penjuru dunia selama berabad-abad.

Pada periode ini, wakaf sudah mulai berkembang dengan penambahan fasilitas gedung pertemuan, pernikahan, toko, atau mini market, atau fasilitas lainnya yang berada dalam pekarangan masjid yang dibangun di atas tanah wakaf. Seperti yang telah dilakukan di Masjid Pondok Indah Jakarta, Masjid Taqwa Kota Padang, dan beberapa masjid lainnya di Indonesia. Hasilnya digunakan untuk biaya operasional masjid atau untuk anak yatim piatu. Gedung atau ruangan tersebut disewakan. Selain itu, juga mulai dikembangkan pemberdayaan tanah wakaf untuk pertanian, pendirian tempat usaha seperti toko, koperasi, perbengkelan, penggilingan padi dan lain-lain. Hasil usaha tersebut kemudian digunakan untuk pengembangan pendidikan, seperti yang dilakukan Pondok Pesantren Modern As-salam Gontor, Badan Wakaf Universitas Indonesia, dan yayasan pendidikan lainnya.

3. Periode Profesional

Periode ini ditandai dengan pemberdayaan potensi wakaf secara produktif. Keprofesionalan yang dilakukan meliputi aspek manajemen, SDM Nazhir, pola kemitraan usaha, bentuk wakaf benda bergerak, seperti uang, saham, dan surat berharga lainnya, dengan dukungan *political will* pemerintah secara penuh.⁷ Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf, semangat pemberdayaan potensi wakaf secara produktif dan profesional adalah untuk kepentingan dan kesejahteraan umat manusia di bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, maupun bidang sosial lainnya.

⁷Rozalinda, *Manajemen...*, hal. 239.

Lembaga pengelola dana wakaf menyalurkan kepada sektor *riil* secara *mudharabah* atau menginvestasikannya di sektor keuangan syariah. Kemudian, hasilnya diberikan kepada *mauquf 'alaih*⁸ sesuai dengan tujuan wakaf, seperti yang dilakukan oleh Tabung wakaf Indonesia, Dompot Dhuafa Republika, Wakaf Uang Muamalat Baitul Maal Muamalat, dan lain sebagainya. Hasil dari pengembangan tersebut kemudian digunakan untuk keperluan sosial, seperti untuk meningkatkan pendidikan Islam, pengembangan rumah sakit Islam, bantuan untuk pengembangan sarana dan prasarana ibadah.

Pengelolaan wakaf seperti tersebut di atas jauh sebelumnya telah dilakukan di Bangladesh. Sejak tahun 1995 di negara itu didirikan *Sosial Investment Bank Ltd.* (SIBL) yang mengembangkan pasar modal sosial (*The Voluntary Capital Market*). Instrumen-instrumen keuangan Islam pun dikembangkan, seperti obligasi pembangunan wakaf properti (*Waqf Properties Development Bond*), dan sertifikat Wakaf Tunai (*Cash Waqf Certificate*).⁹ Wakaf uang di negara tersebut dapat menggantikan sebagian pajak penghasilan untuk pembangunan infrastruktur, sosial, dan kemanusiaan.

C. Sejarah Regulasi Perwakafan di Indonesia

Indonesia sebagai negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, memiliki tanah wakaf yang cukup banyak, akan tetapi jumlah tanah wakaf yang cukup banyak tersebut dari awal tidak diiringi dengan peraturan perundang-undangan yang memadai. Akibatnya, wakaf tidak dapat berkembang dengan baik, bahkan sering menimbulkan masalah.

Sejarah perkembangan wakaf di Indonesia sejalan dengan penyebaran Islam di seluruh wilayah nusantara. Di samping melakukan dakwah Islam, para ulama juga mengajarkan wakaf pada umat. Kebutuhan akan tempat beribadah, seperti masjid, surau, mendorong umat Islam untuk menyerahkan tanahnya

⁸*Mauquf 'alaih* sebagaimana dijelaskan dalam PP No.42 Tahun 2006 tentang pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004 adalah pihak yang ditunjuk untuk memperoleh manfaat dari peruntukan harta benda wakaf sesuai pernyataan kehendak wakif yang dituangkan dalam ikrar wakaf.

⁹*Ibid.*, hal. 387. Lihat juga Direktorat Pemberdayaan Wakaf Dirjen Bimas Islam, *Pedoman Pengelolaan Wakaf Tunai*, (Jakarta: Direktorat jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2006), hal. 113.

sebagai wakaf. Ajaran wakaf di bumi nusantara terus berkembang terbukti dengan banyaknya masjid-masjid yang dibangun di atas tanah wakaf.¹⁰

1. Peraturan Wakaf Pada Masa Awal Masuknya Islam Sampai dengan Masa Kolonial Belanda

Islam masuk ke bumi Nusantara-Indonesia pada abad ke-7 M. Berdasarkan fakta dari *Berita Cina Dinasti Tang*. Berita tersebut menuturkan ditemuinya hunian wirausahawan Arab Islam di Pantai Barat Sumatera.¹¹ Menurut N.A. Baloch Sejarawan Pakistan, masuk dan berkembangnya ajaran Islam di Nusantara sebab umat Islam memiliki *navigator* atau *muallim* dan wirausaha Muslim yang dinamik dalam penguasaan maritim dan pasar. Melalui aktivitas tersebut, ajaran Islam mulai dikenalkan di sepanjang jalan laut hingga di pantai-pantai tempat persinggahannya pada masa abad ke-7 M. Adapun proses waktu yang dilalui dalam dakwah pengenalan ajaran Islam ini, berlangsung selama lima abad, dari abad ke 1-5 H/7-12 M. Selanjutnya mulai abad ke 6 H/13 M, terjadi pengembangan Islam hingga ke pedalaman yang dilakukan oleh para wirausahawan pribumi sehingga kekuatan politik Islam atau kesultanan mulai tumbuh. Kerajaan-kerajaan Islam yang mulai tumbuh tersebut kemudian melaksanakan hukum Islam dalam wilayah kekuasaannya masing-masing. Kerajaan-kerajaan itu antara lain Samudra Pasai di Aceh Utara pada abad ke-13 yang merupakan kerajaan Islam pertama kemudian diikuti Demak, Jepara, Tuban-Gresik, dan beberapa kerajaan lainnya.¹²

Sebelum datangnya Islam, masyarakat Nusantara telah melakukan perbuatan kemanusiaan yang menyerupai wakaf seperti di Mataram, telah dikenal praktik semacam Wakaf yang disebut Tanah *Perdikan*.¹³ Di Lombok dikenal dengan Tanah *Pareman*.¹⁴ Dalam tradisi masyarakat Baduy di Cibeo,

¹⁰Athailah, *Hukum Wakaf*, hal.54.

¹¹Ibid.,hal. 53.

¹²Athailah, *Hukum Wakaf*, hal. 56.

¹³Tanah *Perdikan* adalah tanah yang diberikan oleh negara kepada orang tertentu yang dianggap telah berjasa dan mereka dibebaskan dari pembayaran pajak.

¹⁴Tanah *Pareman* adalah tanah negara yang dibebaskan Landrente yang diserahkan kepada desa-desa subu, juga kepada candi, dan untuk kepentingan bersama.

Banten Selatan juga dikenal *Huma Serang*,¹⁵ dan di Minangkabau ada juga Tanah Pusaka¹⁶ (tinggi) sedangkan di Aceh dikenal dengan tanah *Weukeuh*,¹⁷ yaitu tanah pemberian sultan yang digunakan untuk kepentingan umum.

Pendermaan yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia tersebut di atas karena dalam kehidupannya, mereka selalu menghubungkan masalah keduniaan dengan masalah keagamaan, yang berhubungan dengan masalah kehidupan diakhirat kelak seperti keamanan di suatu kampung atau desa selalu dihubungkan dengan kepercayaan-kepercayaan spiritual dan kekuatan gaib, seperti adanya “bersih desa”. Menurut Taufiq Hamami untuk keperluan tersebut diperlukan dana-dana yang berupa *Institusi Foundation*, seperti adanya *Sima* dan *Dharma*, yang setelah datangnya Islam dilanjutkan dalam bentuk Wakaf.¹⁸ Oleh karena itu masalah wakaf bukan hanya sekedar masalah keagamaan atau masalah kehidupan seseorang belaka, melainkan juga merupakan masalah kemasyarakatan dan individu secara keseluruhan yang mempunyai dimensi *polymorphe* secara indisipliner dan multi disipliner menyangkut masalah-masalah ekonomi, sosial, kemasyarakatan, administrasi dan bahkan masalah politik.

Perkembangan wakaf sendiri dapat ditelusuri sejak abad ke-12 M, yakni ketika terjadi penetrasi Islam oleh para Guru Sufi ke Nusantara. Peran guru sufi ini memberi andil pada penyebaran agama Islam. Sampai abad ke-14 M, pengaruh para pengembara sufi dalam mengembangkan ajaran Islam

¹⁵*zuma Serang* adalah ladang yang dikerjakan setiap tahun bersama-sama dan hasilnya dipergunakan untuk kepentingan bersama.

¹⁶Tanah Pusaka di Minangkabau merupakan tanah keluarga yang dikelola secara turun temurun, dan hasilnya juga dapat dimanfaatkan oleh keluarga untuk membantu membiayai kebutuhan ekonomi keluarga atau memberi bantuan uang sekolah pada anak-anak di perantauan.

¹⁷Tanah *Weukeuh* juga awalnya merupakan tradisi lokal rakyat Aceh, Asalnya Tanah *Weukeuh* merupakan tanah yang diberikan seseorang untuk keperluan masjid, kebun, perabot rumah tangga dan lain-lain. Kedudukan hukum asli Tanah *Weukeuh* itu sulit dilacak, satu pendapat menyatakan bahwa Tanah *Weukeuh* merupakan tanah yang telah diganti rugi oleh Sultan kepada kepala daerah yang disebut *Uleebalang*. Ringkasnya, pembentukan Distrik *Weukeuh* diselenggarakan untuk memperkuat kedudukan Sultan. Ibid.,hal. 55.

¹⁸Taufiq Hamami, *Perwakafan Tanah dalam Politik Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: PT.Tata Nusa, 2003), hal. 11.

semakin luas dan mulai masuk melalui pintu-pintu istana kerajaan di Nusantara. Bukti paling kuat dapat ditelusuri dari peran walisongo ketika memperkenalkan Islam. Untuk menyebarkan Islam di lingkungan istana, para wali biasa memulainya dengan mendirikan pesantren dan masjid di lingkungan kesultanan (istana).

Sejak Islam dikenal oleh masyarakat Indonesia, pengaturan wakaf tunduk pada Hukum Islam. Tata cara perwakafan tanah dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan fiqih yang terdapat dalam kitab-kitab kuning, sangat sederhana dan cukup hanya dengan ikrar wakaf dari Wakif kepada Nazhir dan tidak administratif. Namun dengan terbentuknya pemerintahan di bawah kekuasaan Belanda maka setiap perbuatan perwakafan tanah harus diketahui oleh negara. Sedangkan terkait harta benda wakaf yang diatur, hanya terbatas pada benda tidak bergerak berupa tanah, tidak mengatur harta wakaf bergerak sekalipun pada masa itu diperkirakan sudah ada yang mewakafkan benda bergerak berupa Al-Qur'an, Sajadah, dan Batu Bata.¹⁹

Selama berkuasa di Indonesia, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan beberapa kebijakan tentang regulasi wakaf, dimana antara tahun 1903 sampai 1935, Belanda mengeluarkan empat surat edaran Sekretaris (*Circulaires van de Gouvernements Secretaris*) kepada pemimpin Indonesia. Seperti:

1. Surat Edaran Sekretaris Gubernur Tanggal 31 Januari 1905 Nomor 435 sebagaimana termuat dalam Bijblad Nomor 6196 Tahun 1905 tentang *Toezicht Op Den Bouw Van Mohammedaansche Bedehuisen*. Surat edaran ini ditujukan kepada para kepala Daerah di Jawa dan Madura kecuali daerah Swapraja. Isinya supaya Bupati mendata rumah-rumah ibadah umat Islam yang dibangun diatas tanah wakaf, agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum seperti untuk pembuatan jalan dan pasar.²⁰ Menurut Rachmadi Usman, dalam surat edaran ini, meskipun tidak secara khusus disebut tentang wakaf, namun pemerintah kolonial Belanda tidak bermaksud untuk melarang maupun menghalang-halangi tentang pengelolaan wakaf untuk kepentingan keagamaan. Untuk

¹⁹Athoillah, *Hukum Wakaf*, hal. 59.

²⁰Ibid., hal. 58.

pembangunan tempat-tempat ibadah diperbolehkan asal betul-betul untuk kepentingan umum dan dikehendaki oleh masyarakat.²¹

2. Surat Edaran Sekretaris Gubernemen Tanggal 4 Juni 1931 Nomor 1631/A sebagaimana termuat dalam Bijblad Nomor 12573 Tahun 1931 tentang *Toezicht Van De Regeering Op Mohammedaansche Bedehuizen, Vrijdagdiensten En Waqfs*. Surat edaran ini mengatur tentang perlunya meminta izin secara resmi kepada Bupati bagi orang-orang yang ingin berwakaf dan kemudian Bupati menilai permintaan tersebut dari sudut maksud perwakafannya dan tempat harta yang diwakafkan.²² Dalam surat edaran ini dimuat garis besarnya agar Bijblad tahun 1905 Nomor 6169 supaya diperhatikan dengan sungguh-sungguh. Agar pelaksanaan wakaf menjadi tertib, maka izin dari Bupati diperlukan dan Bupati lah yang menilai apakah wakaf yang akan dilaksanakan itu sesuai dengan yang dimaksud dari pemberi wakaf. Apabila Bupati memberikan izin atas permohonan wakaf, maka wakaf tersebut harus didaftar dan untuk selanjutnya dipelihara oleh Pengadilan Agama setempat dan pendaftaran ini harus diberitahukan kepada Asisten Wedana untuk dijadikan bahan pembuatan laporan kepada kantor *Landrente*.
3. Surat Edaran Sekretaris Gubernemen Tanggal 24 Desember 1934 Nomor 3088/A sebagaimana termuat dalam Bijblad Nomor 12573 Tahun 1934 tentang *Toezicht Van De Regeering Op Mohammedaansche Bedehuizen, Vrijdagdiensten En Waqfs*. Dalam surat edaran ini diatur tentang kewenangan bupati dalam menyelesaikan sengketa dalam pelaksanaan shalat jum'at bila diminta oleh para pihak.
4. Surat Edaran Sekretaris Gubernemen Tanggal 27 Mei 1935 Nomor 3088/A sebagaimana termuat dalam Bijblad Nomor 13480 Tahun 1935 tentang *Toezicht Van De Regeering Op Mohammedaansche Bedehuizen, Vrijdagdiensten En Waqfs*. Surat edaran ini hanya mempertegas Surat Edaran sebelumnya, yakni berkenaan dengan tata cara pelaksanaan wakaf sebagai realisasi dari ketentuan Bijblad Nomor 6169/1905 yang

²¹Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 10.

²²Juhaya S. Praja, *Perwakafan di Indonesia, Sejarah, Pemikiran, Hukum dan Perkembangannya*, (Bandung: Yayasan Piara, 1995), hal. 32.

menghendaki registrasi dari tanah wakaf di daerah jajahan, khususnya di Jawa dan Madura dan Bupati dapat melakukan pendataan harta wakaf.²³

Dari surat-surat edaran tersebut setidaknya ada dua hal yang bisa dicermati: *pertama*, pemerintah (Belanda) telah mengendalikan kegiatan wakaf melalui wajib daftar, maupun keharusan meminta izin kepada para Bupati untuk mendermakan kekayaan sebagai wakaf. *Kedua*, Bupati diberi kewenangan untuk menangani kasus-kasus yang berkaitan dengan sengketa wakaf. Dalam kurun waktu tersebut, ketentuan-ketentuan hukum wakaf secara umum hanya mengatur wewenang, prosedur perizinan, dan pendaftaran tanah wakaf serta hal-hal administratif lainnya. Pengadministrasian tanah-tanah wakaf dibutuhkan supaya tidak bertentangan dengan kepentingan-kepentingan pemerintahan masa itu.

Berdasarkan hasil penelitian Atmadja pada tahun 1922 dalam bukunya, *Mohammadaansche Vrome Stichtingen* seperti yang dikutip oleh Imam Suhadi, terungkap bahwa pada tahun 1922 telah terdapat wakaf di seluruh Nusantara, yaitu dari Aceh, Gayo, Tapanuli, Jambi, Palembang, Bengkulu, Minahasa, Gorontalo, Lombok, Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Benda yang diwakafkan ada benda-benda tidak bergerak, seperti sawah, tanah kering, masjid, langgar, rumah, kebun karet, kebun kelapa, benda bergerak seperti al-Qur'an, Sajadah, dan batu bata.²⁴

2. Peraturan Wakaf Pada Masa Kemerdekaan Sampai Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik

Setelah Indonesia merdeka, regulasi wakaf semakin berkembang ke arah positif. Tepatnya lima bulan setelah Indonesia merdeka, yaitu pada tanggal 3 Januari 1946. Berdirilah Kementerian Agama berdasarkan Penetapan Presiden RI Nomor I/SD/1946. Tugas pokok yang diemban Kementerian Agama adalah sebagai berikut:

²³Rachmadi, *Hukum Perwakafan...*, hal. 11.

²⁴Imam Suhadi, *Waqaf untuk Kesejahteraan Umat*, (Yogyakarta: PT. Dansa Bakti Prima Yasa, 2002), hal. 38.

1. Menampung Urusan Mahkamah Islam Tinggi (*Hofoor Islamitiesche Zaken*) yang sebelumnya menjadi wewenang Departemen Kehakiman (*Departemen van Justitie*) berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 5/SD, tanggal 25 Maret 1946.
2. Menampung tugas mengangkat *Pengholoe Landraad, Pengholoe Anggota Pengadilan Agama, dan Pengholoe Masjid* serta pegawainya, yang sebelumnya menjadi wewenang Residen dan Bupati (Maklumat Pemerintah Nomor 2, tanggal 23 April 1946).²⁵
3. Memenuhi maksud Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 ayat 1 dan 2.²⁶

Memerhatikan tugas pokok Kementerian Agama tersebut maka sejak itu wakaf menjadi wewenang Kementerian Agama. Selanjutnya diperkuat dengan diterbitkannya regulasi yang terkait dengan wakaf sebagaimana diuraikan Rachmadi Usman²⁷ sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1949 *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1950 serta berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 9 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 1952. Dalam peraturan tersebut disebutkan Departemen Agama dengan lembaga hierarki ke bawah berkewajiban menyelidiki, menentukan, mendaftarkan dan mengawasi pemeliharaan harta wakaf (khusus benda tak bergerak yang berupa tanah dan bangunan berupa masjid). Berarti wewenang Departemen Agama terbatas pada hal-hal tersebut dan di dalamnya tidak terkandung maksud mencampuri dan menjadikan benda-benda wakaf sebagai tanah milik negara.

²⁵Departemen Agama RI., *Pokok-pokok Organisasi Departemen Agama*, (Jakarta: Proyek Penyempurnaan Organisasi dan Tatalaksana Departemen Agama, 1982), hal. 36.

²⁶Pasal 29 ayat 1, "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa." Ayat 2, "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya."

²⁷Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan...*, hal.11-13.

2. Surat Edaran Jawatan Urusan Agama Nomor 5/D/1956 tentang Prosedur Perwakafan Tanah, urusan perwakafan menjadi wewenang Kantor Urusan Agama, maka urusan perwakafan diserahkan kepada Kantor Urusan Agama. Dalam edaran ini Kantor Urusan Agama dianjurkan membantu orang-orang yang akan mewakafkan hartanya lengkap dengan prosedurnya sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Jawatan Urusan Agama Nomor 5/D/1956 tersebut.²⁸
3. Jawatan Urusan Agama pada tanggal 8 Oktober 1956 mengeluarkan Surat Edaran Nomor 5/D/1956 tentang Prosedur Perwakafan Tanah. Peraturan ini mempertegas dan menindaklanjuti peraturan-peraturan yang dikeluarkan pada masa Kolonial Belanda yang dirasakan belum memberi kepastian hukum tentang tanah-tanah wakaf di Republik Indonesia
4. Jawatan Urusan Agama/Kementerian Agama juga mulai membenahi pengaturan di luar Jawa-Madura dan Yogyakarta-Surakarta yang tidak tercakup oleh aturan sewaktu pemerintah Kolonial Belanda. Pengaturan tentang wakaf untuk kedua wilayah tersebut baru dilakukan setelah sepuluh tahun Indonesia merdeka. Pengaturan wakaf di wilayah luar Jawa-Madura baru ada setelah dikeluarkannya Surat Edaran Jawatan Urusan Agama Nomor 5/D/1955, Edaran tersebut memberikan wewenang kepada Kantor Urusan Agama Provinsi-provinsi yang belum dicakup oleh peraturan wakaf sebelumnya supaya melakukan musyawarah dengan para gubernur, melakukan pendaftaran wakaf harta dengan mengacu kepada prosedur dan peraturan yang telah ada yang telah dikeluarkan oleh Jawatan Urusan Agama. sementara pengaturan wakaf untuk Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta baru ada setelah dikeluarkannya Surat Petunjuk Kantor Urusan Agama Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor I/P.W/58 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah-tanah Wakaf di Daerah Istimewa Yogyakarta. Demikianlah sampai Tahun 1950-an pengaturan wakaf sudah mencakup seluruh provinsi

²⁸*Ibid*, hal. 44.

yang ada di Indonesia. Selain itu, ada perubahan prosedur dan pihak-pihak.²⁹

Perhatian Pemerintah Republik Indonesia terhadap perlindungan tanah wakaf terus meningkat hingga dicantumkan secara tertulis dalam Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA). Pada dasarnya kelahiran UUPA membawa perubahan yang revolusioner dan drastis terhadap stelsel hukum agraria kolonial. Suatu perombakan, bukan hanya di bidang hukum tanah, tetapi juga di lain-lain bidang hukum positif. Mengenai politik hukum agraria nasional antara lain disebutkan dalam konsiderans berpendapat pada huruf a, yaitu:

Bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasar 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 normatif, penegasan konsiderans di atas, dapat dijumpai dalam Pasal 5 UUPA yang menentukan:

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 bersandar pada hukum agama.

Dari bunyi konsiderans dan Pasal 5 UUPA menarik untuk disimak kalimat terakhirnya, yang menyatakan bahwa “hukum agraria nasional menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama atau segala

²⁹Konsideran Menimbang pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dalam hukum Islam terdapat suatu pranata hukum yang dinamakan dengan *wakaf*³⁰, merupakan salah satu cara peralihan dan perolehan hak atas tanah, di samping cara lainnya. Lembaga wakaf ini, kemudian diterima dalam dan menjadi bagian dari hukum positif Indonesia, yaitu dalam bidang hukum keagrariaan. Dalam UUPA diatur kemungkinan penyediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya untuk keperluan-keperluan peribadatan, sosial keagamaan atau keperluan-keperluan suci lainnya. Ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf b UUPA antara lain menentukan sebagai berikut:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 9 (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 untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.

Berkaitan dengan hak-hak atas tanah untuk keperluan suci dan sosial, ketentuan dalam Pasal 49 UUPA menentukan sebagai berikut:

(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.

³⁰Dalam prespektif sistem hukum *Common Law/Anglo Saxon/Anglo America*, dikenal lembaga yang mirip dengan *wakaf*, yaitu *Charitabletrust*. Hal ini apabila melihat dari segi tujuannya ada kemiripan antara *Charitabletrust* dengan *wakaf*, yaitu persamaan tujuannya untuk melakukan perbuatan amal atau derma bagi kepentingan masyarakat atau umum. Selain wakaf, terdapat badan-badan keagamaan lainnya, yaitu badan-badan penyalur infak, zakat, dan shadaqah atau Badan Amil Zakat, Infak dan Shadaqah (BAZIS) yang juga pada prinsipnya bertindak sebagai *charitable trustee* dengan *beneficiary*-nya tertentu, yaitu fakir miskin dan anak yatim piatu. Lihat Rachmadi, *Hukum Perwakafan...*, hal. 5.

(2) *Untuk keperluan suci dan lainnya sebagaimana 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.*

Sementara itu Penjelasan Pasal 49 UUPA menyatakan sebagai berikut:

Untuk menghilangkan keragu-raguan dan kesangsian, pada 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. Hubungkan pula dengan ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 14 ayat (1) huruf b.

Berdasarkan ketentuan UUPA di atas, lembaga wakaf yang berasal dari lembaga keagamaan Islam mendapat wadah pengaturan yang khusus dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu dalam wadah “peraturan pemerintah”. Hal-hal yang berkaitan dengan perwakafan tanah milik tersebut akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA. Dengan kata lain, peraturan pemerintah ini hanya akan mengatur secara khusus mengenai wakaf tanah milik saja.

Lahirnya UUPA setidaknya telah memperkokoh eksistensi wakaf di Indonesia, baik sebagai lembaga keagamaan (Islam) maupun lembaga keagrariaan.³¹ Perlindungan atas aset wakaf juga dipertegas kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 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 Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik pada tanggal 17 Mei 1977, latar belakang yang menjadi pertimbangan perlunya disahkan Peraturan Pemerintah tersebut adalah sebagai berikut:

³¹*Ibid.*, hal.7.

- a. bahwa wakaf adalah suatu lembaga keagamaan yang dapat dipergunakan sebagai salah satu sarana guna pengembangan kehidupan keagamaan, khususnya bagi umat yang beragama Islam, dalam rangka mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila;
- b. bahwa pengaturan 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.³²

Dengan adanya Peraturan Pemerintah ini, perwakafan tanah milik di Indonesia mulai memasuki babak baru. Perwakafan tanah milik di Indonesia mulai tertib dan terjaga. Ini merupakan peraturan pertama yang memuat substansi dan teknis perwakafan. Selama ini di Indonesia, peraturan yang mengatur perwakafan kurang memadai sehingga banyak muncul persoalan perwakafan di tengah masyarakat, seperti banyaknya sengketa tanah wakaf, tanah yang statusnya tidak jelas, banyak benda wakaf yang tidak diketahui keadaannya, penyalahgunaan harta wakaf, dan sebagainya. Hal tersebut karena tidak adanya keharusan mendaftarkan benda-benda wakaf.³³ Barulah dengan ditetapkannya peraturan pemerintah ini perwakafan mempunyai dasar hukum yang kuat.

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 ini menciptakan pembaruan yang sangat penting dalam pengelolaan harta wakaf. selain memuat unsur-unsur substansi dan teknis perwakafan, peraturan ini juga 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 adanya peraturan ini,

³²Konsideran Menimbang pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik.

³³Lihat Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

beberapa pengelola wakaf mulai bersikap selektif terhadap harta wakaf yang diserahkan kepada mereka dengan memperhatikan asas manfaat dari wakaf yang akan diserahkan.

Langkah-langkah yang telah diambil oleh Departemen Agama RI, berkaitan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 ini antara lain, *pertama*, mencatat seluruh hak milik tanah wakaf di seluruh wilayah tanah Indonesia guna menentukan tolak ukur pengelolaan, penegakan, dan pembinaannya. Kedua, memeberikan sertifikat³⁴ pada tanah yang belum mendapat sertifikat dan memberikan anjuran terhadap tanah wakaf yang bermasalah.

Peraturan Pemerintah tentang perwakafan tanah milik ini terdiri dari tujuh bab, delapan belas pasal. Susunannya adalah sebagai berikut: Bab I mengenai ketentuan umum yang berisi definisi tentang wakaf, Wakif, ikrar wakaf dan Nazhir. Bab II mengenai fungsi wakaf yang terdiri dari tiga bagian. Bagian pertama memuat rumusan, fungsi wakaf, bagian kedua memuat unsur-unsur dan syarat-syarat wakaf; bagian 8ketiga memuat ketentuan mengenai kewajiban dan hak-ha Nazhir. Bab III memuat ketentuan mengenai tata cara mewakafkan dan pendaftarannya, terdiri dari dua bagian. Bagian pertama mengenai tata cara perwakafan tanah milik; bagian kedua tentang pendaftaran tanah milik. Bab IV berisi tentang perubahan, penyelesaian dan pengawasan perwakafan tanah milik. terdiri dari tiga bagian. Bagian pertama berisi ketentuan mengenai perubahan perwakafan tanah milik; bagian kedua memuat ketentuan mengenai penyelesaian perselisihan perwakafan tanah milik; bagian ketiga mengenai pengawasan perwakafan tanah milik. Bab V mengenai ketentuan pidana. Bab VI memuat ketentuan peralihan dan Bab VII memuat ketentuan penutup.

Pengertian wakaf dalam Peraturan Pemerintah ini dicantumkan dalam Pasal 1 ayat (1) sebagai berikut:

³⁴Dalam ketentuan Peraturan Perundangan tentang tanah di Indonesia, khusus untuk harta wakaf dalam bentuk tanah dapat diberikan Sertifikat Hak yang disebut dengan Sertifikat Hak Milik Wakaf. Status haknya sama dengan Sertifikat Hak Milik Umumnya. Lihat Suhrawadi K. Lubis dan Farid Wajdi, *Hukum Wakaf Tunai*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 85.

“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.”

Pengertian wakaf tersebut tidak *jami'*, sempit dan sangat terbatas yaitu harta benda wakaf hanya menyangkut benda tidak bergerak berupa tanah milik, tidak mencakup wakaf benda bergerak. Waktunya *muabbad* (untuk selama-lamanya) tidak mengakomodir wakaf sementara. Demikian juga hanya untuk kepentingan umum (*wakaf khairiy*) tidak mencakup *wakaf ahli*.

Dengan keluarnya peraturan pemerintah ini, seluruh peraturan yang mengatur perwakafan seperti yang tercantum dalam Blijblad Nomor 6196 Tahun 1905, dan Bijblad Tahun 1931 Nomor 12573, serta Bijblad Tahun 1935 Nomor 13480 beserta ketentuan pelaksanaannya sepanjang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 ini dinyatakan tidak berlaku lagi.³⁵ Dan 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.³⁶

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 17 ayat (2), diterbitkanlah berbagai macam peraturan perwakafan, diantaranya sebagai berikut:³⁷

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 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. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1992 tentang Biaya Pendaftaran Tanah.

³⁵Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik Pasal 17 ayat (1).

³⁶*Ibid*, Pasal 17 ayat (2).

³⁷Athoillah, *Hukum Wakaf*, hal. 65-66.

4. Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor Kep/D/75/1978 tentang Formulir dan Pedoman Pelaksanaan Peraturan-peraturan tentang Perwakafan Tanah Milik.
5. Keputusan Menteri Agama Nomor 73 Tahun 1978 tentang pen delegasian wewenang kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi/ setingkat di seluruh Indonesia untuk mengangkat/memberhentikan setiap Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagai Pegawai Pencatat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW).
6. Keputusan Menteri Agama Nomor 326 Tahun 1989 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penertiban Tanah Wakaf Seluruh Indonesia Tingkat Pusat.
7. Instruksi Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1979 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Menteri Agama No. 73 Tahun 1978.
8. Surat Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam (Dirjen Bimas Islam)³⁸ dan Urusan Haji No. D II/5/Ed/14/1980 tanggal 25 Juni 1980 tentang Pemakaian Bea Materai.
9. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D II/5/Ed/07/1981 tanggal 17 Februari 1981 kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I di seluruh Indonesia.
10. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D II/5/Ed/11/1981 tanggal 16 April tentang Petunjuk Pemberian Nomor pada formulir perwakafan Tanah Milik.

Regulasi pada masa ini hanya mengatur tentang tata cara perwakafan tanah milik, tidak mengatur harta benda wakaf lainnya. Prioritas utama pengaturan wakaf tanah tersebut pada masa ini dapat dipahami mengingat bahwa dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, tanah mempunyai peran yang amat penting, baik sebagai tempat tinggal, tempat peribadatan, tempat pendidikan, tempat kegiatan perkantoran, tempat kegiatan usaha, baik perdagangan, pertanian, peternakan dan yang lainnya. Oleh karena itu, tanah

³⁸Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam (Dirjen Bimas Islam) adalah suatu bagian dari Departemen Agama Republik Indonesia yang khusus untuk memberikan bimbingan dan pembinaan kepada umat Islam di Indonesia. Selain dari Dirjen Bimas Islam ada Dirjen Bimas yang khusus memberikan bimbingan dan pembinaan kepada agama lain yang diakui di Indonesia.

merupakan modal yang paling utama dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia. Dengan perkembangan pembangunan yang sangat pesat di berbagai bidang yang mengakibatkan munculnya berbagai macam kepentingan dari berbagai pihak, maka peranan negara dalam pengaturan kepemilikan tanah sangat diperlukan. Proses pemilikan harta benda termasuk tanah dapat dilakukan dengan aturan jual beli, waris, hibah, maupun wakaf.

Walaupun peraturan pemerintah ini telah dikeluarkan namun dalam perjalanannya ternyata peraturan-peraturan perwakafan yang ada belum berjalan secara efektif dalam menertibkan perwakafan di Indonesia. Untuk itu, tanggal 30 November dikeluarkan Instruksi Bersama menteri Agama dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1990 dan Nomor 24 Tahun 1990 Tentang Sertifikat Tanah Wakaf.³⁹

3. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam

Sebagaimana diketahui bahwa selama pembinaan teknis yustisial Peradilan Agama oleh Mahkamah Agung, terasa adanya beberapa kelemahan, antara lain soal hukum Islam yang diterapkan di lingkungan Peradilan Agama, yang cenderung simpang siur. Hal ini disebabkan oleh perbedaan pendapat Ulama dalam hampir setiap persoalan. Untuk mengatasi hal ini diperlukan adanya satu buku hukum yang menghimpun semua hukum terapan yang berlaku bagi lingkungan peradilan agama yang dapat dijadikan pedoman oleh para hakim dalam melaksanakan tugasnya, sehingga terjamin adanya kesatuan dan kepastian hukum.⁴⁰

Untuk mengatasi masalah tersebut, pada tanggal 5 Februari 1991 dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI).⁴¹ Instruksi yang dikeluarkan tanggal 5 Februari 1991 ini

³⁹Lihat Adiyani Al-Alabij, *Perwakafan Tanah di Indonesia*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1989), hal. 27-30.

⁴⁰Athailah, *Hukum Wakaf*, hal.69.

⁴¹Kompilasi Hukum Islam (KHI) adalah rangkuman dari beberapa hukum yang diambil dari berbagai kitab yang ditulis oleh Ulama fiqih yang lazim berlaku sebagai referensi di Pengadilan Agama. Kemudian diolah, dikembangkan, dan dikumpulkan dalam satu himpunan. Himpunan inilah yang dinamakan dengan KHI.

merupakan pedoman bagi instansi pemerintah dan masyarakat yang memerlukan dalam menyelesaikan masalah-masalah di bidang perwakafan khususnya yang termuat dalam buku III.⁴² Kemudian, Instruksi Presiden ini ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 154 Tahun 1991 Tanggal 22 Juli 1991. Di sini pemerintah meminta kepada seluruh instansi di lingkungan Departemen Agama termasuk Peradilan Agama untuk menyebarluaskan KHI.⁴³ Pembaruan dalam KHI ini pada dasarnya merupakan elaborasi dari prinsip pembaruan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik. Baik Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 sama-sama diarahkan untuk unifikasi mazhab dan hukum Islam di Indonesia.

Pengertian dasar wakaf terdapat dalam Pasal 215 ayat (1), yaitu “Perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadat atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.”⁴⁴ 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 berupa perorangan, kelompok orang (komunitas), maupun badan hukum. Kedua, dalam PP Nomor 28 Tahun 1977 ditetapkan bahwa wakaf yang diaturnya hanya berupa tanah milik, karena peraturan pemerintah tersebut diberlakukan atas dasar amanat Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria.

Kemudian ditetapkan dengan Keputusan Presiden untuk diadopsi oleh Hakim Pengadilan Agama. Ibid., hal.71.

⁴²Kompilasi Hukum Islam yang didasarkan pada Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1991 memuat tiga buku yakni Buku I tentang Perkawinan; Buku II tentang Hukum Kewarisan dan buku III tentang Perwakafan. Buku III tentang Perwakafan terdiri dari 5 bab 14 Pasal yakni pasal 215 s.d 229 dan 36 ayat. Bab I tentang Ketentuan Umum; Bab II tentang Fungsi, Unsur-unsur dan Syarat-syarat Wakaf; Bab III tentang Tata Cara Perwakafan; Bab IV tentang Perubahan, Penyelesaian dan Pengawasan Benda Wakaf dan Bab V tentang Ketentuan Peralihan.

⁴³Rozalinda, *Manajemen...*, hal. 244

⁴⁴Departemen Agama RI, *Kompilasi Hukum Islam*, 1991. Pasal 215 ayat 1.

Kompilasi Hukum Islam Pasal 215 ayat 2-7 terdapat beberapa pengertian dasar lain yang berkaitan dengan wakaf, yaitu:

- a. Wakif, yaitu orang atau kelompok orang maupun badan hukum yang mewakafkan benda miliknya (ayat 2).
- b. Ikrar, adalah pernyataan kehendak Wakif untuk mewakafkan benda miliknya (ayat 3).
- c. Benda wakaf, yaitu segala benda bergerak atau tidak bergerak yang memiliki daya tahan yang tidak hanya sekali pakai dan bernilai menurut ajaran Islam (ayat 4).
- d. Nazhir, yaitu kelompok orang atau badan hukum yang disertai tugas pemeliharaan dan pengurusan benda wakaf (ayat 5).
- e. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), yaitu petugas pemerintah yang diangkat berdasarkan peraturan yang berlaku, berkewajiban menerima ikrar dari Wakif dan menyerahkannya kepada Nazhir saat melakukan pengawasan untuk kelestarian perwakafan (ayat 6).
- f. PPAIW diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agama (ayat 7).

Beberapa perluasan lain terkait aturan perwakafan dalam KHI adalah 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 Peraturan Pemerintah Nomor 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.

Meskipun sudah ada beberapa peraturan Perundang-undangan yang berkenaan dengan masalah perwakafan, kenyataan menunjukkan bahwa dilihat dari tertibnya administrasi, perwakafan di Indonesia memang meningkat karena sudah cukup banyak tanah wakaf yang bersertifikat, akan tetapi dampaknya bagi kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat belum nampak. Hal tersebut barangkali karena wakaf yang diatur dalam Peraturan Pemerintah

Nomor 28 Tahun 1977 hanyalah tanah milik, sedangkan wakaf dalam bentuk benda-benda bergerak belum diatur. Karena benda-benda bergerak di Indonesia belum ada peraturannya, maka perwakafan di Indonesia cukup sulit untuk dikembangkan, ditambah lagi kebanyakan Nazhir wakaf juga kurang profesional dalam pengelolaan wakaf, sehingga mereka belum bisa mengembangkan wakaf secara produktif.

Di sisi lain, instruksi presiden yang terdapat dalam buku III ini sebetulnya belum cukup merevitalisasi sektor wakaf. KHI masih mengadopsi paradigma lama yang literal dan cenderung bersifat *fikih minded*. Hal ini terlihat dari materi hukum yang dicakupnya dan merupakan bentuk unifikasi pendapat-pendapat mazhab dan Hukum Islam di Indonesia yang berkaitan dengan perwakafan.

Sesuai dengan data yang dimiliki oleh Departemen Agama RI, pelaksanaan wakaf di Indonesia sampai tahun 1989 masih didominasi pada penggunaan untuk tempat-tempat ibadah seperti masjid, pondok pesantren, musholla, dan kebutuhan ibadah lainnya. Penggunaan dan pemanfaatan wakaf untuk meningkatkan kemaslahatan umum dalam bidang ekonomi masih sangat kecil dan lazimnya wakaf bukan benda-benda produktif yang dapat mendatangkan kesejahteraan umat.

Menyadari tentang kekurangan tersebut, Departemen Agama RI beserta Majelis Ulama dan pihak terlibat lainnya telah berusaha memperkuat pengelolaan tanah-tanah wakaf dari pengelolaan tradisional pada pengelolaan profesional dan produktif dengan cara menjelaskan hukum wakaf kepada masyarakat, menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang wakaf sesuai dengan perkembangan masa, dan mewujudkan Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai lembaga yang mengatur wakaf secara nasional.

4. Perwakafan Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf

Sejalan dengan bergulirnya gelombang reformasi dan demokratisasi di penghujung tahun 1990-an, membawa perubahan sehingga mengokohkan Islam sebagai salah satu kekuasaan politik di panggung nasional, sampai muncul Undang-Undang yang secara khusus mengatur tentang wakaf. Pemerintah RI mengakui adanya aturan hukum perwakafan dalam bentuk Undang-Undang pada masa reformasi, peraturan perwakafan yang berhasil

disahkan adalah Undang Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.⁴⁵ Undang-Undang tersebut dirumuskan dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Lembaga Wakaf sebagai lembaga keagamaan yang memiliki potensi dan manfaat ekonomi yang harus dikelola secara efektif dan efisien untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum; dan
- b. Wakaf adalah perbuatan hukum yang telah lama hidup dan dilaksanakan dalam masyarakat, yang pengaturannya belum lengkap serta masih tersebar dalam berbagai peraturan perundangan.

Kelahiran Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, selain didasarkan atas pertimbangan hukum di atas, juga sekaligus untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional di bidang perwakafan. Produk Undang-Undang ini telah memberikan pijakan hukum yang pasti, kepercayaan publik, serta perlindungan hukum terhadap aset wakaf. Pengesahan Undang-Undang ini merupakan langkah strategis untuk meningkatkan kesejahteraan umum, meningkatkan peran wakaf, tidak hanya sebagai pranata keagamaan saja, tetapi juga memiliki kekuatan ekonomi yang potensial untuk memajukan kesejahteraan umum. Disamping itu, dengan disahkannya Undang-Undang ini maka objek wakaf lebih luas cakupannya, tidak hanya sebatas benda tidak bergerak saja, tetapi juga meliputi benda bergerak seperti uang, logam mulia, surat berharga, hak sewa dan lainnya.⁴⁶

Campur tangan pemerintah terhadap wakaf hanya bersifat pencatatan dan mengawasi pemeliharaan benda-benda wakaf agar sesuai dengan tujuan dan maksud wakaf. Pemerintah sama sekali tidak mencampuri, menguasai, atau menjadikan benda wakaf sebagai milik negara. Kehadiran Undang-

⁴⁵Peraturan Pelaksana ini terbit untuk memenuhi tuntutan Pasal 14, Pasal 21, Pasal 31, Pasal 39, Pasal 41, Pasal 46, Pasal 66, dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.

⁴⁶Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf secara simbolik menandai kemauan politik negara untuk memperhatikan permasalahan sosial umat Islam serta hubungan harmonis antara Islam dengan Negara. Iklim politik yang kondusif tersebut memungkinkan berkembangnya filantropi Islam seperti wakaf. Selain itu, demokrasi menyediakan arena bagi artikulasi politik Islam secara konstitusional. Pada akhirnya, politik filantropi Islam ditentukan oleh proses integrasi atau nasionalisasi gagasan sosial-politik Islam ke dalam sistem dan konfigurasi sosial politik nasional.⁴⁷

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf ini menjadi momentum pemberdayaan wakaf secara produktif sebab didalamnya terkandung pemahaman yang komprehensif dan pola manajemen pemberdayaan potensi wakaf secara modern. Dalam Undang-Undang wakaf ini, konsep wakaf mengandung dimensi yang sangat luas. Ia mencakup harta tidak bergerak maupun yang bergerak, termasuk wakaf uang yang penggunaannya sangat luas, tidak terbatas untuk pendirian tempat ibadah dan sosial keagamaan saja. Formulasi hukum yang demikian, jelas merupakan perubahan yang sangat revolusioner. Jika dapat direalisasikan, akan memunculkan pengaruh yang berlipat ganda terutama dalam kaitannya dengan pemberdayaan ekonomi umat. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 diproyeksikan sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*), melakukan perubahan-perubahan pemikiran, sikap, dan perilaku umat Islam agar senapas dengan semangat Undang-Undang tersebut.⁴⁸

Dengan disahkannya Undang-Undang wakaf, agenda politik umat bergeser dari orientasi ideologis menuju ke visi sosial ekonomi yang lebih pragmatis. Situasi ini membantu pembentukan proses integrasi gagasan sosial politik Islam ke dalam sistem dan konfigurasi sosial politik nasional. Umat mulai menyadari, bahwa eksistensi mereka lebih bermakna. Apabila mereka kuat secara sosial ekonomi dan tidak hanya sekedar unggul dalam statistik. Dengan posisi sosial ekonomi yang kuat, negara akan lebih memperhitungkan berbagai aspirasi, negosiasi, dan gerakan umat Islam.

Walaupun terlambat dari negara Islam lainnya, Direktorat Pemberdayaan Wakaf di Indonesia merupakan bentuk *political will*

⁴⁷Rozalinda, *Manajemen...*, hal. 245.

⁴⁸*Ibid.*

pemerintah untuk menuju apa yang sudah dilakukan oleh negara yang telah terbukti berhasil mengelola wakaf. Seperti Mesir dan Yordania yang telah melimpahkan urusan ini pada Kementerian Wakaf.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf ini terdiri dari 11 Bab dan penjelasan. Bab I berisi Ketentuan Umum. Bab II mengenai Dasar-dasar Wakaf, yang terdiri dari 10 (sepuluh) bagian. Bagian Pertama berisi hal yang bersifat umum, terdiri dari dua pasal; Bagian Kedua berisi tujuan dan fungsi wakaf terdiri dari dua pasal; Bagian Ketiga berisi unsur wakaf terdiri dari satu pasal; Bagian Keempat berisi tentang wakif, terdiri dari dua pasal; Bagian Kelima berisi tentang Nazhir terdiri dari enam pasal; Bagian Keenam berisi tentang harta benda wakaf, terdiri dari dua pasal; Bagian Ketujuh berisi tentang Ikrar Wakaf, terdiri dari lima pasal; Bagian Kedelapan berisi tentang peruntukan harta benda wakaf, terdiri dari dua pasal; Bagian Kesembilan berisi tentang wakaf dengan wasiat, terdiri dari empat pasal; Bagian kesepuluh berisi tentang wakaf benda bergerak berupa uang, terdiri dari empat pasal.⁴⁹

Adapun Bab III mengatur tentang pendaftaran dan pengumuman harta benda wakaf. Bab ini terdiri dari delapan pasal. Bab IV mengatur tentang perubahan status harta benda wakaf, terdiri dari dua pasal. Bab V mengatur tentang pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf, terdiri dari lima pasal. Bab VI mengatur tentang Badan Wakaf Indonesia. Bab ini terdiri dari tujuh bagian. Bagian pertama mengatur tentang kedudukan dan tugas Badan Wakaf Indonesia, terdiri dari empat pasal; Bagian Kedua mengatur tentang organisasi Badan Wakaf Indonesia, terdiri dari dua pasal; Bagian Ketiga mengatur keanggotaan dalam Badan Wakaf Indonesia, terdiri dari dua pasal; Bagian Keempat mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian keanggotaan Badan Wakaf Indonesia, terdiri dari empat pasal; Bagian Kelima mengatur tentang pembiayaan Badan Wakaf Indonesia, terdiri dari satu pasal; Bagian Keenam berisi tentang ketentuan pelaksanaan Badan Wakaf Indonesia, terdiri dari satu pasal; Bagian Ketujuh berisi tentang pertanggungjawaban, terdiri dari dua pasal.

Bab VII berisi tentang penyelesaian sengketa, terdiri dari satu pasal. Bab VIII berisi tentang pembinaan dan pengawasan. Bab ini terdiri dari empat pasal. Bab IX berisi tentang ketentuan pidana dan sanksi administratif, terdiri

⁴⁹Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf

dari dua bagian. Bagian pertama berisi tentang ketentuan pidana, terdiri dari satu pasal; Bagian Kedua mengatur tentang sanksi administratif, terdiri dari satu pasal juga. Bab X berisi tentang peraturan peralihan, terdiri dari dua pasal. Bab XI Ketentuan Penutup berisi satu pasal.

Dalam Undang-Undang Wakaf Nomor 41 Tahun 2004 tersebut ada beberapa hal baru bila dibandingkan dengan wakaf yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik. Dalam Undang-Undang tersebut yang diatur bukan hanya mengenai perwakafan tanah milik, tetapi perwakafan semua benda baik benda bergerak maupun benda tidak bergerak. Hal ini tertuang dalam pasal 16 ayat (1) disebutkan bahwa harta benda wakaf terdiri:

- a) Benda tidak bergerak; dan
- b) Benda bergerak.

Sedangkan pada ayat (2) disebutkan bahwa 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-undangan yang berlaku;
- e. Benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syari'ah dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Adapun pada ayat (3) Pasal yang sama disebutkan bahwa benda bergerak sebagaimana dimaksud pada ayat satu (1) huruf b adalah harta benda yang tidak bisa habis karena dikonsumsi, meliputi:

- a. Uang;
- b. Logam mulia;
- c. Surat berharga;
- d. Kendaraan;

- e. Hak atas kekayaan intelektual;
- f. Hak sewa; dan
- g. Benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syari'ah dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai wakaf uang, karena pelaksanaannya melibatkan Lembaga Keuangan Syariah, maka diatur dalam bagian tersendiri. Pengelolaan wakaf uang ini memang tidak mudah, karena dalam pengelolaannya harus melalui berbagai usaha, dan usaha ini mempunyai resiko yang cukup tinggi. Oleh karena itu, pengelolaan dan pengembangan benda wakaf, khususnya wakaf uang harus dilakukan oleh Nazhir yang profesional.⁵⁰ Untuk mendapatkan Nazhir yang memenuhi syarat sesuai dengan yang diamanatkan Undang-Undang tentu tidak gampang, tetapi memerlukan waktu. Oleh karena itu, untuk menyiapkan pengelolaan dan pengembangan wakaf uang, harus ada lembaga wakaf yang siap melakukan pelatihan bagi calon Nazhir.

Dalam rangka pengelolaan dan pengembangan wakaf inilah perlunya pembinaan Nazhir. Untuk itu di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf diamanatkan perlunya dibentuk Badan Wakaf Indonesia. Salah satu tugas dan wewenang Badan Wakaf Indonesia adalah melakukan pembinaan terhadap Nazhir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf.

Berdasarkan uraian diatas, dengan diaturnya wakaf dalam bentuk Undang-Undang di Indonesia, sektor wakaf dapat lebih difungsikan ke arah

⁵⁰Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 disebutkan bahwa seseorang hanya dapat menjadi Nazhir apabila memenuhi persyaratan: (a). Warga negara Indonesia; (b). Beragama Islam; (c). Dewasa (d). Amanah; (e). Mampu secara jasmani dan rohani; (f). Tidak terhalang melakukan perbuatan hukum. Adapun tugas Nazhir dalam Undang-Undang Tentang Wakaf dengan jelas disebutkan dalam Pasal 11, yakni:

- a) Melakukan pengadministrasian harta benda wakaf;
- b) Mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi dan peruntukannya;
- c) Mengawasi dan melindungi harta benda wakaf;
- d) Melaporkan pelaksanaan tugas kepada Badan Wakaf Indonesia.

Nazhir, wakaf uang juga harus memiliki kemampuan yang lain, yang akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agama.

peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi umat. Dari sini tampak jelas bagaimana kepentingan kesejahteraan sosial sangat kuat memengaruhi proses regulasi di bidang perwakafan. Semangat pemberdayaan potensi wakaf secara produktif dan profesional yang dikumandangkan oleh Undang-Undang wakaf adalah untuk kepentingan kesejahteraan umat manusia di bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan bidang sosial keagamaan lainnya. Seruan ini mendorong munculnya lembaga pengelola wakaf uang yang dilakukan oleh perusahaan investasi, bank syariah, dan lembaga investasi syariah lainnya.

5. Wakaf Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf

Peraturan Pemerintah sangat diperlukan oleh para Nazhir dalam mengelola wakaf, khususnya wakaf uang. Hal ini dapat dipahami, karena sementara ini sudah ada beberapa Nazhir yang sudah mengelola wakaf uang maupun wakaf produktif. Tabung Wakaf dan Baitul Mal Muamalat, misalnya mereka sudah menerima wakaf uang dari Wakif, untuk kemudian dikembangkan dan didistribusikan hasilnya kepada *mauquf 'alaih*. Dengan adanya Peraturan Pemerintah, para nazhir berharap punya landasan yang kuat dalam melaksanakan tugas mereka. Kemudahan dan keamanan dalam penyelenggaraan wakaf khususnya wakaf uang ini sangat penting, mengingat banyaknya penduduk muslim yang mau mewakafkan uang untuk kemudian dikembangkan oleh Nazhir, sehingga *mauquf 'alaih* segera mendapat kucuran hasil pengembangan wakaf tersebut.

Sebenarnya, cukup banyak hal yang diamanatkan dalam Undang-Undang untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah, beberapa diantaranya adalah ketentuan mengenai pendaftaran Nazhir, baik Nazhir perseorangan, organisasi maupun badan hukum; ketentuan mengenai ikrar wakaf untuk benda tidak bergerak, benda bergerak berupa uang dan benda bergerak selain uang; dan pembuatan akta ikrar wakaf untuk masing-masing benda yang diwakafkan. Akta ikrar wakaf untuk benda tidak bergerak, benda bergerak berupa uang dan benda bergerak selain uang tentu masing-masing berbeda. Sebagai contoh misalnya mengenai ketentuan ikrar wakaf uang tentu berbeda dengan ketentuan ikrar wakaf tanah. Berkenaan dengan wakaf uang, dalam Undang-Undang sudah disebutkan dengan jelas bahwa “Wakif dapat

mewakafkan benda bergerak berupa uang melalui lembaga keuangan syaria'ah yang ditunjuk oleh menteri.”

D. Penutup

Pertumbuhan dan perkembangan hukum wakaf dari masa ke masa sampai lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang pelaksanaan wakaf sudah dimulai seiring dengan penyebaran Islam di Nusantara yang ditandai dengan tradisi masyarakat muslim mewakafkan tanah untuk masjid, madrasah dan benda bergerak berupa al-Quran, kitab-kitab dan sajadah.

Pertumbuhan dan perkembangan regulasi wakaf telah dimulai sejak masa kolonial Belanda yakni sejak 1905. Pada masa Belanda, regulasi wakaf hanya menyangkut teknis administratif dan perizinan penggunaan tanah untuk tempat-tempat ibadah. Hingga akhirnya diterbitkan PP No. 28 Tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik. Pengaturan wakaf benda tidak bergerak berlangsung sampai lahirnya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam tepatnya pada tanggal 10 Juni 1991 dan secara tegas dan rinci disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf yang diundangkan pada 27 Oktober 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf yang diundangkan pada tanggal 15 Desember 2006.

Dalam waktu yang relatif singkat diterbitkan Lima Keputusan Menteri Agama tentang Penetapan Bank-bank sebagai Lembaga Keuangan Syariah. Penerima Wakaf Uang tahun 2008 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 2009 tentang Administrasi Wakaf Uang. Dengan demikian, perkembangan wakaf benda bergerak khususnya berupa uang pasca diundangkannya undang-undang wakaf menunjukkan tahapan linear yang sangat jelas, cepat, dan komprehensif, baik yang berkenaan dengan aturan maupun kelembagaan.

Fenomena di atas menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia memberikan 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 dapat dilaksanakan secara optimal, karena secara organik masih memerlukan beberapa peraturan pelaksanaan yang diperintahkan oleh undang-undang ini. Di samping itu juga perlu dipersiapkan

Sumber Daya Manusia dalam rangka menjalankan tugas terkait dengan Undang-undang ini antara lain Badan Wakaf Indonesia dan para *nazir* yang profesional.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Alabij, Adiyani, *Perwakafan Tanah di Indonesia*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1989).
- Al-Jamal, Ahmad Muhammad Abd al-Azhim, *al-Waqf al-Islami fi at-Tanmiyah al-Iqtishadiyah al-Mu'ashirah*, (Kairo: Dar al-Salam, 2007).
- Al-Shalih, Muhammad ibn Ahmad ibn Shalih, *al-Waqf fi al-Syari'ah al-Islamiyyah wa Atsaruh fi Tanmiyah al-Mujtama'*, (Riyadh:t.tp, 2001).
- Athaillah, Muhammad, *Hukum Wakaf*, (Bandung: Yrama Widya, 2014).
- Departemen Agama RI., *Pokok-pokok Organisasi Departemen Agama*, (Jakarta: Proyek Penyempurnaan Organisasi dan Tatalaksana Departemen Agama, 1982)
- Direktorat Pemberdayaan Wakaf Dirjen Bimas Islam, *Pedoman Pengelolaan Wakaf Tunai*, (Jakarta: Direktorat jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2006).
- Hamami,Taufiq, *Perwakafan Tanah dalam Politik Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: PT.Tata Nusa, 2003).
- Lubis, Suhrawadi K. dan Farid Wajdi, *Hukum Wakaf Tunai*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006).
- Praja, Juhaya S., *Perwakafan di Indonesia, Sejarah, Pemikiran, Hukum dan Perkembangannya*, (Bandung: Yayasan Piara, 1995).
- Rozalinda, *Manajemen Wakaf Produktif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015).
- Suhadi, Imam, *Waqaf untuk Kesejahteraan Umat*, (Yogyakarta: PT. Dansa Bakti Prima Yasa, 2002).
- Usman,Rahmadi, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009)
-

***Heru Susanto, Lc., M.H.I** adalah Dosen Tetap Mata Kuliah Hukum Perwakafan pada Institut Agama Islam Negeri Palu