

# PERGESERAN PARADIGMA PENGATURAN WAKAF DALAM PERSPEKTIF HUKUM PROGRESIF

**Khairuddin**

Fakultas Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung,  
Jln. Letkol H. Endro Suratmin Sukarame Bandar Lampung  
E-mail: khairuddin22@ymail.com

**Abstract:** *Paradigm Shift of Managing Waqf (Endowments) in the Perspectives of Progressive Law.* *Waqf* (Endowment) is one of Islamic institutions that has great potential to be developed especially in developing countries. Based on the experiences of countries where such institutions have already developed, endowment can be used as one of economic pillars. However, unfortunately in Indonesia the utilization of waqf has not been optimized. The underlying causes in one hand are the strong conventional paradigm and positivistic attitudes in understanding and managing endowments. On the other hand, there is also problem dealing with legislation that has not adopted progressive laws.

**Keywords:** Endowments, positivistic and progressive law.

**Abstrak:** *Pergeseran Paradigma Pengaturan Wakaf dalam Persepektif Hukum Progresif.* Wakaf adalah salah satu lembaga Islam yang potensial untuk dikembangkan, khususnya di negara-negara berkembang. Berdasarkan pengalaman negara yang lembaga wakafnya sudah maju, wakaf dapat dijadikan sebagai salah satu pilar pengembangan ekonomi umat. Namun, sayangnya wajah perwakafan di Indonesia masih belum dapat dioptimalkan pendaayagunaannya. Hal pokok yang menjadi penyebabnya adalah di satu sisi masih kuatnya paradigma konvensional dan positivistik tentang pemahaman dan pengaturan wakaf, di sisi lain adalah problem peraturan perundang-undangan yang belum bercorak pada hukum progresif.

**Kata Kunci:** Wakaf, positivistik dan hukum progresif.

## **Pendahuluan**

Wakaf sebagai salah satu perbuatan hukum, dalam konteks regulasinya di Indonesia, sejatinya sudah sejak lama melembaga dan dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat. Diperkirakan lembaga wakaf ini sudah ada sejak Islam masuk ke nusantara ini, kemudian berkembang seiring dan sejalan dengan perkembangan agama Islam di Indonesia. Perkembangan wakaf pada masa awal belum didukung oleh peraturan formal yang mengaturnya seperti dalam peraturan perundang-undangan, praktik perwakafan

selama itu hanya berpedoman kepada kitab-kitab fiqh tradisional yang disusun beberapa abad yang lalu, tentu saja banyak hal sudah tidak memadai lagi. Perkembangan selanjutnya mengenai pengaturan tentang sumber hukum, tata cara, prosedur, dan praktik perwakafan dalam bentuk peraturan perundangan pun masih relatif baru dan masih menggunakan paradigma konvensional. Oleh karena praktik wakaf yang dilaksanakan di Indonesia masih menggunakan paradigma konvensional yang memungkinkan rentan terhadap berbagai masalah dan tidak sedikit

yang berakhir di pengadilan. Kondisi ini diperparah lagi dengan adanya pengelolaan wakaf yang tidak profesional, demikian juga masih banyak terjadi penyimpangan terhadap benda-benda wakaf yang dilakukan oleh oknum yang tidak bertanggungjawab. Tentu saja keadaan ini tidak hanya berdampak buruk kepada perkembangan wakaf di Indonesia, tetapi juga merusak nilai-nilai luhur ajaran Islam yang semestinya harus dijaga kelestariannya, sebab ia merupakan bagian dari ibadah kepada Allah Swt.

Menyadari tentang keadaan ini, pemerintah Indonesia sebagai lembaga negara yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan telah memberlakukan beberapa peraturan tentang wakaf untuk dilaksanakan oleh umat Islam di Indonesia. Namun peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan itu dianggap masih belum memadai dalam menghadapi arus globalisasi saat ini, maka masih sangat diperlukan peraturan baru tentang wakaf yang sesuai dengan situasi dan kondisi saat ini.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sebelum lahirnya UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan PP No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004, sejatinya sudah ada beberapa peraturan perundang-undangan tentang wakaf yang pernah diberlakukan di Indonesia, antara lain: (1) Setelah terbentuknya Departemen Agama RI pada tanggal 3 Januari 1946, urusan tanah wakaf menjadi urusan Departemen Agama, dengan dikeluarkannya Surat Edaran No. 5/D/1946, tanggal 3 Januari 1946, 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. (2) Lahirnya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Agraria, khususnya dalam pasal 49 yang menjelaskan bahwa untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya dapat diberi tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai, perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah. (3) Lahirnya PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. (3) Eksistensi perwakafan di Indonesia diperkuat dengan lahirnya UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006. (4) Lahirnya Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI) sebagai hukum material untuk menjadi pegangan hakim peradilan agama dalam hukum Islam yang terdiri dari tiga buku, yaitu hukum perkawinan, hukum waris dan hukum wakaf. Kemudian, Intruksi Presiden tersebut ditindaklanjuti oleh Menteri Agama dengan Surat Keputusan Nomor 154 tahun 1992, tanggal 22 Juli 1991, yang meminta seluruh Instansi Departemen Agama RI dan Instansi terkait lainnya untuk menyebarluaskan isi Kompilasi Hukum Islam tersebut. Lihat Departemen Agama

Berdasarkan rentetan beberapa peraturan perundang-undangan tentang wakaf yang pernah berlaku di Indonesia, selalu dikatakan bahwa peraturan yang lama tentang pengaturan wakaf dianggap belum memadai dan belum memenuhi kebutuhan tentang tata cara pengaturan wakaf di Indonesia yang benar-benar sesuai dengan zamannya. Dengan kata lain peraturan-peraturan yang lama tersebut masih bercorak konservatif dan positivistik. Barulah pada tanggal 27 Oktober 2004 lahir undang-undang wakaf yang menggunakan paradigma hukum progresif, yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf pada era reformasi, yang disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono, yang di dalamnya sudah diatur berbagai hal penting yang berkenaan dengan pengembangan wakaf. Dengan demikian, *unifikasi* hukum wakaf dengan hukum negara, baru terbentuk pada tahun 2004. Ada beberapa hal baru dalam UU ini, diantaranya adalah mengenai masalah *nadzir*, harta benda yang diwakafkan (*mauqûf bih*), dan peruntukan harta wakaf (*mauqûf 'alaih*), serta perlunya dibentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI). Dalam hal yang berkaitan dengan *nadzir*, oleh karena dalam undang-undang ini yang dikelola tidak hanya benda tidak bergerak saja sebagaimana yang lazim dilaksanakan di Indonesia selama ini, tetapi juga telah mengatur benda bergerak seperti uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan lain-lain, maka *nadzirnya* pun dituntut mampu untuk mengelola benda-benda tersebut.

Pergeseran paradigma pengaturan wakaf dari cara ber hukum konvensional dan positivistik menjadi corak ber hukum progresif dalam undang-undang ini terlihat dari aspek harta benda wakaf tidak dibatasi pada benda tidak bergerak saja, tetapi juga benda bergerak, sebagaimana disebutkan

RI, *Perkembangan Pengelolaan Wakaf di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Departemen Agama RI, 2005), h. 13-15.

pada Pasal 16 ayat (1) yang menyebutkan bahwa harta benda wakaf terdiri dari benda tidak bergerak dan benda bergerak. Makna benda yang tidak bergerak dalam Pasal 16 ayat (1) dalam undang-undang ini adalah meliputi; *pertama* hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik yang sudah maupun yang terdaftar, *kedua* bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah, *ketiga* tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah, *keempat* hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan *kelima* benda tidak bergerak lain sesuai ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan makna harta benda bergerak 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 syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pergeseran paradigma wakaf tersebut tidaklah mengherankan, karena karakteristik ilmu selalu berubah ubah dan bergeser. Kebenaran ilmiah tidaklah bersifat mutlak (*absolut*), selalu berubah dan tidak abadi. Para ilmuwan bersepakat bahwa adanya kebenaran mutlak (*absolut*) itu hanyalah merupakan otoritas *al-Khâlik* (Allah Swt). Kebenaran mutlak adalah kebenaran tunggal yang sering disebut sebagai kebenaran hakiki yang substansial dan esensial, yang tampil dalam bentuk ketertaruran alam semesta.

Corak ber hukum progresif secara sederhana dimaksudkan ber hukum itu hendaknya mampu mengikuti perkembangan dan perubahan zaman, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandar pada aspek moralitas dan sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri.<sup>2</sup> Dengan kata

lain, dapat disebutkan bahwa ber hukum progresif berarti harus berani keluar dari *mainstream* pemikiran *absolutisme* hukum, kemudian menempatkan hukum dalam persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir atau paradigma hukum progresif akan melihat faktor utama dalam hukum itu adalah manusia, sedangkan paradigma hukum yang positivisme meyakini kebenaran hukum atas manusia. Sebaliknya paradigma hukum progresif berfikir bahwa justru hukumlah yang harus dimarginalkan untuk mendukung proses eksistensi kemanusiaan, kebenaran dan keadilan.<sup>3</sup>

Berdasarkan uraian yang disebutkan di atas dapat diketahui dengan jelas bahwa dengan lahirnya UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang telah bercorak progresif menjadi landasan hukum yang kuat untuk pengembangan wakaf yang produktif, transparan, akuntabel dan berkualitas, yang pada gilirannya berimplikasi tidak hanya mendapatkan kepercayaan publik, tetapi juga dapat memberikan kepastian hukum kepada *wâkif* baik bagi kelompok orang, organisasi maupun badan hukum yang mengelola benda-benda wakaf. Di samping itu, peraturan ini diharapkan dapat memberikan rasa aman dan melindungi para *nâdzir* dan peruntukan wakaf (*maukûf 'alaih*) sesuai dengan manajemen wakaf yang telah ditetapkan. Lebih jauh dalam undang-undang ini terbuka beberapa harapan, seperti terjaminnya kesinambungan dan optimalisasi pengelolaan serta pemanfaatan benda wakaf sesuai dengan sistem ekonomi syaria'ah yang sedang digalakkan saat ini. Berbagai harapan mulya sebagaimana diuraikan di atas, hal yang sangat urgen adalah bahwa potensi dan asset wakaf dapat menjadi sumber pendanaan bagi pembangunan ekonomi Islam yang dapat mensejahterakan masyarakat.

Apabila dengan pelaksanaan wakaf di

<sup>2</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2003), h. 228.

<sup>3</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia*, Makalah yang disampaikan Pada Seminar Nasional Menggagas Ilmu Hukum Progresif di Indoensia, Semarang, 2004, h. 5.

negara-negara Islam, pelaksanaan wakaf di Indonesia masih jauh ketinggalan. Selama ini, sekalipun telah lahir undang-undang wakaf yang baru, ketentuan-ketentuan aturannya pun telah menggunakan paradigma baru, tetapi pelaksanaan wakaf di Indonesia lebih banyak masih berorientasi kepada sarana peribadatan seperti masjid, sekolah, kuburan, dan sarana keagamaan lainnya. Pengelolaan wakaf di beberapa negara Islam seperti Mesir, Arab Saudi Arabia, Banglades, Turki<sup>4</sup> sudah dilakukan dengan manajemen yang baik, wakaf tidak lagi terfokus kepada sarana peribadatan, tetapi ruang lingkupnya sudah diperluas yakni seluruh harta kekayaan baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, yang berwujud dan tidak berwujud, juga sudah dikenal dengan wakaf uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan transportasi, hak kekayaan intelektual, hak sewa, hak pakai dan sejenisnya. Negara-negara Islam telah mengeluarkan berbagai peraturan untuk melindungi dan memberi rasa aman kepada para pengelola wakaf dengan pengawasan yang cukup ketat. Oleh karena itu, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf ini diharapkan kepada semua pihak agar dapat mengembangkan wakaf dalam berbagai aspek, tidak hanya dalam aspek pemikiran, tetapi juga berusaha membuat inovasi dan langkah-langkah terobosan dalam mengelola harta wakaf agar wakaf dapat dirasakan manfaatnya secara luas bagi masyarakat.

Bertitik tolak dari beberapa uraian di atas, penulis tertarik untuk membahas secara komprehensif dan mendalam dengan dua masalah pokok yang dirumuskan, yaitu *pertama* menggali faktor-faktor penyebab terjadi pergeseran paradigma pengaturan wakaf dan *kedua*, dalam hal apa saja terjadinya pergeseran paradigma pengaturan wakaf dalam perspektif hukum progresif? Adapun tujuan tulisan ini adalah satu sisi

untuk menganalisis secara historis dan filosofis mengenai pergeseran paradigma pengaturan wakaf di Indonesia dan disisi lain untuk menganalisis dan mengetahui secara komprehensif dalam hal apa saja terjadinya pergeseran pengaturan wakaf dalam perspektif hukum progresif. Sedangkan diharapkan tulisan ini dapat memberi kontribusi secara teoritis dan praktis. Secara teoretis, tulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk mengembangkan konsep-konsep pergeseran paradigma pengaturan wakaf yang relevan dengan perkembangan masyarakat dan perubahan hukum. Secara praktis, tulisan ini berguna untuk memberikan kontribusi pemikiran yang berarti bagi teoretisi dan praktisi perwakafan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perubahan hukum.

### **Materi dan Metode Penulisan**

Materi tulisan ini merupakan hasil penelitian tentang adanya pergeseran paradigma pengaturan wakaf, dari pengaturan yang konvensional menjadi kontemporer. Dengan bahasa lain, kajian mengenai perubahan pengaturan wakaf yang semula menggunakan paradigma konvensional dan positivistik menjadi responsif atau progresif.

Penulisan ini bersifat deskriptif analitis, dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka.<sup>5</sup> Penelitian hukum normatif atau kepastakaan tersebut mencakup asas-asas hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan aspek sejarah hukum.

Karena itu, penelitian ini menjadikan bahan kepastakaan sebagai tumpuan utamanya, dengan memakan bahan hukum primer (*primary law material*), bahan hukum sekunder (*secondary law material*) dan bahan

<sup>4</sup> Departemen Agama RI, *Pedoman Pengelolaan Wakaf Tunai*, (Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2007), h. 109-114.

<sup>5</sup> Soeryono Soekamto dan Sri Pamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), h. 13-14.

hukum tersier (*tertiary law material*)<sup>6</sup> baik yang bersumber dari hukum Islam maupun hukum positif.

## Wakaf dalam Pelbagai Perspektif

### 1. Pengertian Wakaf dalam Perspektif Hukum Islam

Kata wakaf sudah sangat populer di kalangan umat Islam, bahkan di kalangan non muslim sekalipun. Kata wakaf yang telah menjadi bahasa Indonesia itu berasal dari kata kerja bahasa Arab *waqafa* (*fi'il mādli*), *yaqifu* (*fi'il mudlāri*) dan *waqfan* (*isim masdar*) yang secara etimologi berarti menahan, berhenti, diam atau tetap berdiri.<sup>7</sup> Kata *waqafa* dalam bahasa Arab adalah sinonim dari kata *habasa* (*fi'il mādli*), *yahbisu* (*fi'il mudlāri*), *habsan* (*isim masdar*) yang menurut arti etimologis berarti menahan.<sup>8</sup>

Pengertian wakaf secara terminologi adalah sejenis pemberian yang pelaksanaannya dilakukan dengan jalan menahan (pemilikan) asal (*tabbīsul ashli*), lalu menjadikan manfaatnya berlaku umum. Sedangkan yang dimaksud dengan "*tabbīsul ashli*" adalah menahan barang yang diwakafkan itu agar tidak diwariskan, disewakan dan digadaikan kepada orang lain. Pengertian "*cara pemanfaatannya*" adalah menggunakan sesuai dengan kehendak pemberi wakaf tanpa imbalan.<sup>9</sup>

Para pakar hukum Islam berbeda pendapat dalam memberikan definisi wakaf secara terminologi. Mereka mendefinisikan wakaf dengan definisi yang beragam, sesuai dengan paham mazhab yang mereka ikuti, mereka juga berbeda persepsi di dalam

menafsirkan tata cara pelaksanaan wakaf di tempat mereka berada.

Berbagai definisi tentang wakaf menurut para imam mazhab antara lain dapat disebutkan; *Pertama*, definisi menurut Abū Hanīfah yang menyebutkan bahwa wakaf adalah tidak melakukan suatu tindakan atas suatu benda, yang berstatus tetap sebagai hak milik, dengan menyedekahkan manfaatnya kepada suatu kebajikan, baik sekarang maupun akan datang.<sup>10</sup> Dengan kata lain, bahwa kepemilikan harta benda tetap menjadi milik si *wākif*, sedangkan yang dapat dipergunakan untuk kepentingan kebajikan adalah manfaatnya saja.

*Kedua*, definisi yang dikemukakan oleh Imam Mālik, yang menyatakan bahwa wakaf adalah menjadikan manfaat benda yang dimiliki, baik yang berupa sewa atau hasilnya untuk diserahkan kepada yang berhak, dengan bentuk penyerahan berjangka waktu sesuai dengan apa yang diperjanjikan atau yang dikehendaki oleh orang yang mewakafkan.<sup>11</sup> Dari definisi ini dapat dipahami bahwa kepemilikan harta tetap pada *wākif*, dan masa berlakunya wakaf tidak untuk selama-lamanya, kecuali untuk waktu tertentu menurut keinginan *wākif* yang telah ditentukan sendiri.

*Ketiga*, definisi wakaf menurut Imam Syāfi'ī adalah menahan harta yang diambil manfaatnya dengan tetap utuhnya barang dan barang tersebut hilang kepemilikan dari *wākif*, serta dimanfaatkan pada sesuatu yang dibolehkan.<sup>12</sup> Dari definisi ini dapat dipahami bahwa akibat hukum adanya penyerahan wakaf kepada *nâdzir*, maka kepemilikan harta wakaf tidak lagi menjadi milik *wākif*, tetapi telah beralih menjadi milik umat.

*Keempat*, definisi wakaf menurut

<sup>6</sup> Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994), h. 134.

<sup>7</sup> Departemen Agama RI, *Wakaf Tunai dalam Perspektif Hukum Islam*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, 2005), h. 13.

<sup>8</sup> Wahbah al-Zuhayli, *al-Fiqh al-Islam wa 'Adillatuhu*, (Damaskus: Dar al-Fikr al-Mu'shir), h. 7599.

<sup>9</sup> Farida Prihartin dkk, *Hukum Islam, Zakat dan Wakaf, Teori dan Praktiknya di Indonesia*, (Jakarta: Diterbitkan Atas Kerjasama Penerbit Pappas Sinar Sinanti dengan Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005), h. 108-109.

<sup>10</sup> Departemen Agama RI, *Wakaf Tunai dalam Perspektif Hukum Islam*, h. 15.

<sup>11</sup> Departemen Agama RI, *Wakaf Tunai dalam Perspektif Hukum Islam*, h. 16.

<sup>12</sup> Departemen Agama RI, *Wakaf Tunai dalam Perspektif Hukum Islam*, h. 18.

Imam Hambali adalah menahan secara mutlak kebebasan pemilik harta dalam membelanjakan hartanya yang bermanfaat dengan tetap utuhnya harta dan memutuskan seluruh hak penguasaan terhadap harta, sedangkan manfaat harta adalah untuk kebaikan dalam mendekati diri kepada Allah Swt.<sup>13</sup> Substansi definisi yang dikemukakan oleh Imam Hambali kurang lebih sama dengan definisi yang dikemukakan oleh Imam Syâfi'î, harta wakaf tidak boleh dijual, tidak boleh dihibahkan dan tidak boleh diwariskan kepada siapapun. Dua imam ini, sama-sama berpendapat bahwa apabila suatu wakaf sudah terjadi, maka berarti hilanglah kepemilikan *wâkif* terhadap harta yang diwakafkannya.

Berdasarkan defenisi-definisi yang telah dikemukakan oleh para imam mazhab di atas dapat diambil suatu pemahaman bahwa wakaf adalah menahan harta yang dimiliki oleh *wâkif* untuk diambil manfaatnya bagi kemasalahan umat dan agama. Akan tetapi, para imam mazhab berbeda pendapat tentang apakah kepemilikan harta yang telah diwakafkan itu terputus dengan sahnya wakaf atau kepemilikan harta itu dapat ditarik kembali oleh *wâkif*

## 2. Pengertian Wakaf dalam Perspektif Hukum Barat

Istilah wakaf atau habas dalam perspektif hukum Barat, dikenal dengan sebutan yang berbeda-beda. Ada yang menyebutnya dengan yayasan (*foundation*), persekutuan wakaf (*trus*), persekutuan wakaf sosial (*charitable*) dan yayasan sosial (*endowment*).<sup>14</sup> Persekutuan ini merupakan badan hukum yang tidak berorientasi pada keuntungan (*non profit corporation*) yang kebanyakan mempunyai harta wakaf konsumtif dan

produktif, sekalipun banyak juga yang meminta subsidi dari masyarakat terutama yayasan yang berorientasi kepada keagamaan, sosial, dan budaya. Badan hukum ini cara pengelolaannya banyak bergantung pada pendirinya dan juga pada para anggotanya, sehingga sistem kepengurusannya diproses melalui pemilihan secara demokratis.

Penggunaan istilah *endowment* (yayasan sosial), berbeda dengan istilah *foundation* (yayasan), sekalipun perbedaannya sangat tipis. Istilah *endowment* sejatinya digunakan untuk menunjukkan setiap harta yang diberikan kepada yayasan sosial. Pemberian harta ini ada kalanya digunakan sesuai keperluan yayasan dalam mencapai suatu tujuan tertentu, ataupun penggunaannya mengakibatkan habisnya harta itu atau dengan tetap menjaga keutuhan barangnya, sehingga dapat digunakan lagi secara berulang-ulang pada waktu yang lain.

Memperhatikan pengertian di atas, dapat dipahami bahwa *endowment* atau organisasi non pemerintah yang di kelola oleh beberapa dewan pengurus, atau orang yang diberi wasiat, dan biasa tidak meminta subsidi dari masyarakat, akan tetapi pendanaannya disubsidi oleh para pendirinya yang berasal dari harta pribadi dan ditujukan untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat secara umum.<sup>15</sup> Adapun kata *foundation* berarti harta yang dikhususkan untuk kepentingan organisasi selamanya. Harta ini juga termasuk *endowmen*.<sup>16</sup> Dengan kata lain, kata *foundation* dapat diartikan sebagai organisasi yang mempunyai harta abadi dan pendapatannya digunakan untk mendanai kegiatan umum.

Sedangkan yang termasuk jenis persekutuan wakaf (*trust*) dan juga wakaf sosial (*charitable trusts*) yaitu mengelola wakaf dan keuntungannya disalurkan untuk kepenting-

<sup>13</sup> Departemen Agama RI, *Wakaf Tunai dalam Perspektif Hukum Islam*, h. 19.

<sup>14</sup> Munzir Qahaf, *al-Waqf al-Islâmi, Tathawwuruhi, Idâraratuhu wa Tammiyyatuhu*, (Damaskus Syiria: Dâr al-Fikr), terjemahan H. Muhyiddin Mas Ridho, *Managemen Wakaf Produktif*, (Jakarta: Khalifa, 2005), h. 50.

<sup>15</sup> Munzir Qahaf, *al-Waqf al-Islâmi, Tathawwuruhi, Idâraratuhu wa Tammiyyatuhu*, h. 51-52.

<sup>16</sup> Munzir Qahaf, *al-Waqf al-Islâmi, Tathawwuruhi, Idâraratuhu wa Tammiyyatuhu*, h. 45.

an sosial, serta persekutuan wakaf keluarga yang mengelola wakaf untuk disalurkan kepada pihak tertentu atau keturunannya.

### 3. Pengertian Wakaf dalam Perspektif Hukum Adat Indonesia

Sebelum datang agama Islam di tanah Jawa, sejatinya telah ada lembaga-lembaga yang mempunyai kesamaan dengan wakaf, antara lain *Sima* dan *Dharma* dan masih banyak lagi yang semacamnya.<sup>17</sup> Terminologi *Sima* dan *Dharma* ini di zaman Hindu-Budha di Jawa berupa sebagian hutan yang diberikan oleh raja kepada seseorang atau kelompok orang untuk diambil hasilnya, dan pengertian ini hampir sama dengan yang dimaksud *wakaf ahli* dalam Islam. Hal ini menunjukkan bahwa lembaga wakaf telah ada sebelum Islam datang ke Indonesia, walaupun lembaga yang dimaksud tidak persis sama seperti yang diatur dalam hukum Islam. Sekalipun dari aspek fenomena sosialnya, terminologi *Sima* dan *Dharma* memiliki persamaan yang dekat sekali dengan Islam, tetapi dari aspek yuridisnya institusi-institusi tersebut mempunyai perbedaan essensial dengan wakaf.

Sejalan dengan pandangan itu, Ter Har dalam bukunya "*Beginselen en Stelsel van Het Adatrecht*", memasukkan lembaga wakaf (*Vrome Stichting*) sebagai lembaga hukum adat.<sup>18</sup> Dalam tulisannya itu ia mengemukakan bahwa sebelum Indonesia merdeka lembaga wakaf (*Vrome Stichting*) sudah diterima di banyak daerah, diantaranya dapat disebutkan,<sup>19</sup> *pertama*, pada suku Cibeo (Banten Selatan) dikenal Huma Serang, Huma adalah ladang-ladang tiap tahun dikerjakan secara bersama dan hasilnya

dipergunakan untuk kepentingan bersama. *Kedua*, di pulau Bali ada pula semacam lembaga wakaf di mana terdapat tanah dan barang-barang lain, seperti benda-benda perhiasan untuk pesta, yang menjadi milik candi atau dewa-dewa yang tinggal di sana. *Ketiga*, di Lombok terdapat tanah yang dinamakan *Tanah Pareman* adalah tanah negara yang dibebaskan dari pajak *landrete* yang diserahkan kepada desa-desa, subak, juga kepada candi untuk kepentingan bersama.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa eksistensi wakaf, sejatinya telah ada dan mengakar di dalam kehidupan masyarakat Indonesia sebelum merdeka, meskipun di satu sisi istilah dan penyebutannya di masing-masing daerah tidak sama. Di sisi lain, sekalipun dari aspek fungsionalnya terminologi tersebut bermacam-macam, tetapi substansinya memiliki persamaan yang dekat sekali dengan Islam, walaupun ditinjau dari aspek yuridisnya institusi-institusi tersebut mempunyai perbedaan essensial dengan wakaf.

### 4. Pengertian Wakaf dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria telah memperkokoh eksistensi wakaf di Indonesia, terutama disebutkan pada pasal 49 yang menyatakan bahwa (1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang 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 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai. (3) perwakafan tanah milik dilindungi, dan diatur dengan peraturan pemerintah.

Untuk memberikan kejelasan hukum tentang wakaf dan sebagai realisasi dari undang-undang ini, pemerintah telah

<sup>17</sup> Rahmat Djatmika, *Pandangan Islam Tentang Infak, Sedekah, dan Wakaf Sebagai Komponen dalam Pembangunan*, (Surabaya: Penerbit Al-Ikhlis, 1983), h. 18.

<sup>18</sup> B. Ter Her, *Beginselen en Stelsel van Het Adatrecht*, Terjemahan K. Ng. Soebakti Poesponoto, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1985), h. 161.

<sup>19</sup> Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*, (Bandung: Alumni, 1984), h. 14.

mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Dalam Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 menyatakan wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang 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 Islam.<sup>20</sup>

Dengan formulasi yang sedikit berbeda disebutkan dalam Pasal 215 Ayat (1) Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang menyatakan bahwa wakaf adalah 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.<sup>21</sup> Hal ini berarti wakaf adalah suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh seseorang, kelompok orang atau badan hukum dengan cara memisahkan sebagian harta milik dan itu dilembagakan untuk selama-lamanya bagi kepentingan ibadat atau umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.

Rumusan pengertian wakaf yang kurang lebih sama, disebutkan dalam UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang disebutkan dalam Pasal 1 bahwa wakaf adalah perbuatan hukum *wakif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian dari harta miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/

atau kesejahteraan umum menurut syariah.<sup>22</sup>

Berdasarkan dua rumusan pengertian wakaf, yaitu menurut Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, dan menurut Pasal 215 Ayat (1) Inpres Nomor 1 Tahun 1999 tentang KHI sebagaimana disebutkan di atas, memiliki substansi yang kurang lebih sama, yakni masih bercorak konservatif, dimana jenis harta yang diwakafkan adalah harta benda yang tidak bergerak dan diwakafkan untuk selama-lamanya. Berbeda dengan rumusan pengertian wakaf yang disebut dalam Pasal 1 UU No. 41 Tahun 2004, memiliki corak yang progresif, dimana rumusan wakaf yang disebutkan jauh lebih fleksibel, luwes dan memiliki jangkauan yang jauh kedepan, yakni harta yang di wakafkan itu boleh harta yang tidak bergerak dan boleh pula harta yang bergerak, serta diwakafkan untuk selamanya atau untuk jangka waktu tertentu.

### Dasar Hukum Wakaf dalam Islam

Setelah ditelusuri, tidak ada satupun yang menyebutkan secara khusus dalam Alqurandasar hukum tentang wakaf, dalam hal ini para ulama menjadikan ayat-ayat yang disebutkan sebagai dasar hukum wakaf sejauh ini, karena memperhatikan maksud umum dari ayat tersebut. Sekalipun dalam penerapannya, sering dijumpai ayat-ayat Alquranyang dijadikan sebagai dasar hukum wakaf, juga digunakan sebagai dasar hukum zakat. Padahal antara keduanya jauh berbeda, zakat adalah salah satu rukun Islam lima, yang hukumnya wajib ditunaikan, sedangkan wakaf bukan merupakan salah satu rukun Islam, dan bukan sesuatu yang wajib, melainkan merupakan salah satu amal kebajikan saja untuk membantu orang-orang yang memerlukan dan untuk kepentingan umum.

Diantara ayat-ayat Alquranyang relevan

<sup>20</sup> Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Lihat Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 221.

<sup>21</sup> Direktorat Pembinaan Badan Pedarilan Agama Islam, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 2001), h. 99.

<sup>22</sup> Pasal 1 UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Lihat Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, h. 153.



untuk dijadikan sebagai dasar hukum wakaf, misalnya disebutkan dalam surat Ali Imrân [3] ayat 92:

لَنْ تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّى تُنْفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ ۚ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

“Kamu sekali-kali tidak sampai kepada kebajikan (yang sempurna), sebelum kamu menafkahkan sebahagian harta yang kamu cintai. dan apa saja yang kamu nafkahkan, maka sesungguhnya Allah mengetahuinya.”<sup>23</sup>

Berdasarkan ayat di atas menunjukkan bahwa untuk sampai kepada kebajikan yang sempurna adalah dengan cara menafkahkan sebagian harta yang dicintai. Menafkahkan atau mewakafkan harta yang dicintai itu, tidak seluruh harta yang dicintai, melainkan hanya sebagian saja. Dengan menafkahkan atau mewakafkan harta yang dicintai akan terlihat kesungguhan dari orang yang berwakaf (*wâkif*). Dalam ayat lain, yaitu surat al-Baqarah [2]: 261 disebutkan:

مَثَلُ الَّذِينَ يُنْفِقُونَ أَمْوَالَهُمْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ كَمَثَلِ حَبَّةٍ أَنْبَتَتْ سَبْعَ سَنَابِلٍ فِي كُلِّ سُنْبُلَةٍ مِائَةٌ حَبَّةٌ ۗ وَاللَّهُ يُضَعِفُ لِمَنْ يَشَاءُ ۗ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ

“Perumpamaan (nafkah yang dikeluarkan oleh) orang-orang yang menafkahkan hartanya di jalan Allah adalah serupa dengan sebutir benih yang menumbuhkan tujuh bulir, pada tiap-tiap bulir seratus biji. Allah melipat gandakan (ganjaran) bagi siapa yang Dia kehendaki. dan Allah Maha Luas (karunia-Nya) lagi Maha mengetahui.”<sup>24</sup>

Berdasarkan ayat yang disebutkan di atas, dalam Alquran dan terjemahnya yang diterbitkan oleh Departemen Agama RI menyatakan bahwa yang dimaksud menafkahkan harta di jalan Allah adalah meliputi belanja untuk kepentingan jihad,

pembangunan perguruan, rumah sakit, usaha penyelidikan ilmiah dan lain-lain.<sup>25</sup> Dalam konteks, bahwa yang dimaksud dengan nafkah adalah wakaf, maka hal tersebut sejalan dengan apa yang terkandung dalam undang-undang wakaf yang menyatakan, harta wakaf dapat digunakan untuk sarana dan kegiatan ibadah, sarana dan kegiatan pendidikan, beasiswa, dan kesehatan, bantuan untuk fakir miskin, anak terlantar dan yatim piatu, peningkatan ekonomi umat, dan kemajuan kesejahteraan umum.<sup>26</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa terminologi infak atau wakaf memiliki makna yang sangat luas. Berwakaf sama artinya dengan menafkahkan hartanya di jalan Allah, dan perbuatan mulya tersebut serupa dengan sebutir benih yang menumbuhkan tujuh butir, dan tiap-tiap butir seratus biji.

Selain terdapat dalam beberapa ayat yang disebutkan secara umum dalam al-Qur’an, didalam hadits Nabi juga disebutkan:

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: إِذَا مَاتَ ابْنٌ أَدَمَ انْقَطَعَ عَمَلُهُ إِلَّا مِنْ ثَلَاثٍ، صَدَقَةٍ جَارِيَةٍ، أَوْ عِلْمٍ يُنْتَفَعُ بِهِ أَوْ وَلَدٍ صَالِحٍ يَدْعُو لَهُ (رواه مسلم)<sup>27</sup>

Artinya: Dari Abu Hurairah Ra, sesungguhnya Rasulullah SAW bersabda: “Apabila anak Adam (manusia) meninggal dunia, maka putuslah amalnya, kecuali tiga perkara; shodaqoh jariyah, ilmu yang manfaat dan anak sholeh yang mendoakan orang tuanya”. (HR. Muslim).

Dalam banyak pembahasan dikemukakan bahwa redaksi hadits di atas, di sebutkan dalam bab wakaf, oleh karena itulah maka para ulama menafsirkan terminologi shadaqah

<sup>23</sup> Departemen Agama RI, *Alquran dan Terjemahnya*, (Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah Alquran Departemen Agama RI, 1985), h. 91.

<sup>24</sup> Departemen Agama RI, *Alquran dan Terjemahnya*, h. 65.

<sup>25</sup> Departemen Agama RI, *Alquran dan Terjemahnya*, h. 65.

<sup>26</sup> Departemen Agama RI, *Tanya Jawab Wakaf*, (Jakarta: Dirjen Bimas Islam Direktorat Pemberdayaan Wakaf Departemen Agama RI, 1994), h. 56.

<sup>27</sup> Al-Hâfidz bin Hajar al-‘Asqalâni, *Bulûgh al-Maram min Adillah al-Abkâm*, (Surabaya: Syarikah Bungkul Indah, t.t.), h. 197.

jariyah itu dengan wakaf.

Dalam hadits lain disebutkan:

عن ابن عمر رضي الله عنهما قال: أصاب عُمَرَ أرضًا بِحَيْرٍ فَأَتَى النَّبِيَّ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَسْتَأْمُرُ فِيهَا فَقَالَ: يَا رَسُولَ اللهِ إِنِّي أَصَبْتُ أَرْضًا بِحَيْرٍ لَمْ أَصِبْ مَالًا قَطُّ هُوَ أَنْفُسٌ عِنْدِي مِنْهُ فَمَا تَأْمُرُنِي بِهِ. فَقَالَ لَهُ رَسُولُ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، إِنَّ شِئْتَ حَبَسْتَ أَصْلَهَا وَتَصَدَّقْتَ بِهَا فَتَصَدَّقْ بِهَا عُمَرُ، أَتَهَا لِاتِّبَاعٍ وَلَا تُوهَبُ وَلَا تُورَثُ. قَالَ وَتَصَدَّقْ بِهَا فِي الْفُقَرَاءِ وَ فِي الْقُرْبَى وَ فِي الرِّقَابِ وَ فِي سَبِيلِ اللهِ وَابْنِ السَّبِيلِ وَالضَّيْفِ لِأَجْنَحٍ عَلَى مَنْ وَلِيَّهَا أَنْ يَأْكُلَ مِنْهَا بِالْمَعْرُوفِ وَيُطْعِمَ غَيْرَ مُتَمَوِّلٍ (رواه مسلم)<sup>28</sup>

“Diriwayatkan dari Ibnu Umar bahwa Umar bin Khattab mendapat sebidang tanah di Khaibar. Lalu ia menghadap Rasulullah SAW untuk mohon petunjuk. Umar berkata: Ya Rasulullah, saya mendapatkan sebidang tanah di Khaibar, maka apakah yang engkau perintahkan kepadaku? Rasulullah menjawab; Bila kamu suka, kamu tahan (pokoknya) tanah itu, dan kamu sedekahkan (hasilnya). Kemudian Umar melakukan shodakoh, tidak dijual, tidak dihibahkan dan tidak pula diwariskan. Berkata Ibn Umar: Umar menyedekahkannya kepada orang-orang fakir, kaum kerabat, budak belian, sabilillah, ibnu sabil dan tamu. Dan tidak mengapa atau tidak dilarang bagi yang menguasai tanah wakaf itu (pengurusnya) makan dari hasilnya dengan cara baik (sepantasnya) atau makan dengan tidak bermaksud menumpuk harta.” (H.r. Muslim).

Sekalipun masih ada dalil-dalil hukum yang senada tentang wakaf, baik dari Alquran maupun al-hadits, namun jumlahnya tidak banyak. Meskipun demikian, ayat-ayat Alquran maupun Hadis yang sedikit itu sudah

cukup untuk dijadikan sebagai pedoman bagi para ahli fiqh untuk mengembangkan wakaf melalui ijtihad mereka. Oleh karena itu, pemikiran-pemikiran wakaf yang berkembang saat ini, sudah mampu menggeser dari paradigma konservatif tentang pemahaman wakaf ke paradigma progresif sesuai dengan tuntutan zaman.

## Perkembangan Institusi Wakaf dalam Islam

### 1. Institusi Wakaf Era Rasulullah Saw dan Sahabat

Institusi wakaf telah ada sejak zaman Rasulullah Saw walaupun para ulama berbeda pendapat dalam menentukan wakaf pertama dalam Islam. Sebagian ulama berpendapat bahwa wakaf pertama dalam Islam adalah Masjid Quba.

Riwayat yang menjelaskan hal ini menyebutkan bahwa Umar bin Syabah dari Amr bin Sa'ad bin Muadz berkata: Kami bertanya tentang mula-mula wakaf dalam Islam, orang-orang Muhajirin mengatakan wakaf Umar, sedangkan orang-orang Ansur mengatakan wakaf Rasulullah Saw. Namun demikian, para ulama lebih banyak yang sependapat bahwa wakaf pertama adalah wakaf yang diberikan oleh Umar bin Khattab.<sup>29</sup> Umar telah mendapat tanah di Khaibar kemudian beliau meminta nasihat kepada Rasulullah telah menasihatkan; “... Bila engkau suka tahanlah pokoknya dan gunakanlah hasilnya untuk sedekah (jadikan wakaf)”. (H.r. Bukhari dan Muslim). Nasihat tersebut diikuti oleh Umar dan kemudian dinilai sebagai wakaf pertama dalam Islam.<sup>30</sup> Kebijakan Umar ini, kemudian diikuti para sahabat yang lain seperti Abû Thalhah yang mewakafkan kebun kesayangannya, kebun *Bairaha*, selanjutnya disusul oleh sahabat yang lain, seperti Abû Bakar al-Shiddîq yang mewakafkan sebidang

<sup>29</sup> Sugarman Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, (Serang: Darul Ulum Press, 1994), h. 26.

<sup>30</sup> Adijani Al-Alabij, *Perwakafan Tanah di Indonesia dalam Teori dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Press, 1989), h. 26.

<sup>28</sup> Al-Hâfidz bin Hajar al-'Asqalâni, *Bulûgh al-Maram min Adillah al-Ahkâm*, h. 198.

tanahnya di Makkah yang diperuntukkan kepada anak keturunannya yang datang ke Makkah, kemudian ‘Usman bin ‘Affan pernah mewakafkan hartanya ketika menyambut seruan Rasulullah Saw untuk membeli sumur *Raumah*, demikian juga ‘Alî bin Abî Thâlib pernah mewakafkan tanah di *Yanba*’ dan *Wâdi al-Qura*, demikian juga Mu’adz bin Jabal mewakafkan rumahnya, yang populer dengan sebutan *Dâr al-Anshâr*, kemudian disusul Zubair bin Awwam, Anas bin Mâlik, ‘Abdullah bin ‘Umar, ‘Aisyah istri Rasulullah Saw dan sebagainya.<sup>31</sup>

Demikian juga pada zaman sesudah generasi sahabat, amalan berwakaf ini terus dilakukan oleh generasi penerusnya hingga saat ini, karena perbuatan hukum ini dapat membantu kesejahteraan masyarakat dan sekaligus beribadah.

## 2. Institusi Wakaf pada Era Setelah Sahabat

Seiring dengan pergantian sistem pemerintahan Islam dari era Khulafaurrasyidin, yaitu Abû Bakar al-Shidîq, ‘Umar bin Khattab, ‘Usman bin ‘Affan dan ‘Alî bin Abî Thâlib, ke sistem pemerintahan Dinasti Bani Umayyah dan Bani Abasyiyah berimplikasi pula terhadap perkembangan perwakafan, yang menunjukkan semakin luas dan berpengaruh besar terhadap eksistensi lembaga wakaf ini.

Praktik wakaf tidak hanya diperuntukkan pada fakir dan miskin, tetapi orientasinya sudah meluas menjadi bagian dari pengembangan ekonomi umat, dan pengembangan sumberdaya manusia, seperti wakaf untuk pembangunan lembaga pendidikan, perpustakaan, pemberian beasiswa, untuk gaji karyawan, gaji guru dan lain sebagainya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah pada era ini, telah memberikan apresiasi yang relatif baik untuk mengatur pengelolaan wakaf sebagai sektor untuk membangun solidaritas sosial dan ekonomi umat.<sup>32</sup>

Sebagaimana telah dikemukakan dalam pembahasan terdahulu bahwa pada mulanya praktik wakaf ini hanyalah benda yang dimilikinya, kemudian diserahkan kepada seseorang tanpa ada aturan yang pasti. Efektif atau tidaknya pengelolaan harta benda wakaf sangat tergantung pada kemampuan, kejujuran dan kesungguhan pihak yang disertai wakaf tersebut, tanpa dipandu oleh peraturan, dan pedoman sebagai rambu-rambu untuk melaksanakan amanah wakaf ini. Namun, perkembangan berikutnya, setelah masyarakat Islam merasakan betapa manfaatnya lembaga wakaf, maka timbullah keinginan untuk mengatur perwakafan dengan baik. Dari sinilah, mulai dibentuk lembaga yang mengatur wakaf untuk mengelola, memelihara dan menggunakan harta wakaf, baik secara umum maupun secara individu dan keluarga.

Tercatat dalam banyak literatur, yang menyebutkan bahwa ada seorang hakim, bernama Taubah bin Ghar al-Hadhrami yang hidup pada masa pemerintahan Khalifah Hisyam bin Abdul Malik, salah seorang Khalifah pada era Dinasti Bani Umayyah.<sup>33</sup> Taubah bin Ghar al-Hadhrami adalah penggagas lembaga wakaf yang berada dalam rumpun kekuasaan kehakiman. Karena itu, mulai dibentuk lembaga wakaf untuk pertama kali diseluruh kekuasaan Bani Umayyah di bawah pengawasan Departemen Kehakiman, dan hasilnya cukup baik, dapat menghimpun dana-dana masyarakat yang disalurkan kepada yang berhak dan yang membutuhkan, baik untuk kepentingan peribadatan maupun sosial kemasyarakatan.

Demikian juga pada dinasti Abbasyiyah terdapat lembaga wakaf yang permanen, yang diberi nama “*Shadr al-Wukûf*” yang mengurus administrasi dan memilih staf pengelola lembaga wakaf.

Langkah-langkah positif yang telah di-

<sup>31</sup> Mundzir Qahaf, *al-Waqf al-Islâmi, Tathawwuruhu, Idâranatuhu wa Tammiyyatuhu*, h. 76-77.

<sup>32</sup> Departemen Agama RI, *Fiqh Wakaf dalam Perspektif*

*Hukum Islam*, h. 6.

<sup>33</sup> Departemen Agama RI, *Fiqh Wakaf dalam Perspektif Hukum Islam*, h. 7.

lakukan pada masa lalu tentang pentingnya pengembangan institusi wakaf yang pada awalnya hanya sebagai asset untuk membangun masjid, musholla, lembaga pendidikan, tanah pertanian, perkebunan, perikanan, kemudian berkembang menjadi pembangunan rumah sewaan, pembangunan kantor, gedung pertemuan, tempat perniagaan, pasar dan tempat lain sejenis yang dapat diambil manfaatnya untuk kepentingan peribadatan, sosial kemasyarakatan dan bahkan pemberdayaan ekonomi umat sesuai dengan perkembangan zaman.

Konsep tentang pendayagunaan wakaf ini, pada tahap awalnya hanya berorientasi untuk memberi manfaat kepada warga masyarakat dalam negara yang bersangkutan, tetapi kemudian berkembang sehingga mampu memberi manfaat kepada negara lain yang lebih membutuhkan, seperti untuk memajukan kebudayaan Islam, pemberian beasiswa, pembiayaan terhadap berbagai kegiatan penelitian, penyediaan fasilitas kesehatan dan lain-lain.<sup>34</sup>

Perkembangan wakaf sekarang ini, tidak hanya pada benda yang tidak bergerak seperti tanah dan bangunan, sarana pendidikan, kesehatan, olah raga, tempat ibadah, tetapi juga pada harta benda yang bergerak berupa uang, investasi, saham, kendaraan, real estat, perkebunan, flat dan lainnya yang kesemuanya dikelola dengan baik untuk mewujudkan kesejahteraan umat.

### **Pemahaman dan Pengaturan Wakaf dalam Paradigma Konservatif**

Pada umumnya, pemahaman masyarakat terhadap wakaf masih bersifat konvensional atau masih menggunakan paradigma konservatif, yaitu seperti yang lazim dilakukan ditengah-tengah masyarakat secara stagnan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Dengan kata lain, bentuk wakafnya lebih banyak dalam bentuk konsumtif atau habis

pakai, dan tidak diproduktifkan. Pemahaman masyarakat yang seperti ini, lebih banyak disebabkan:

*Pertama*, adalah soal harta yang boleh diwakafkan, yaitu harta yang tidak bergerak, seperti tanah dan bangunan. Makanya, wajar kalau kemudian masyarakat berpandangan bahwa orang yang berwakaf mestilah dalam bentuk sebidang tanah, atau bahan-bahan material yang dapat digunakan untuk pembangunan masjid, surau, madrasah, pesantren dan lain-lain.

Orang yang memiliki tanah luas, berwakaf dengan sebidang tanah untuk kepentingan sarana ibadah maupun sosial lainnya. Sementara, yang lainnya berwakaf dengan harta benda dalam bentuk bahan bangunan, seperti batu, wakaf bata, pasir, semen, kusen, keramik dan lain-lain sebagainya. Ringkasnya, setelah bangunan selesai, baik berupa masjid, surau, madrasah, pesantren atau lainnya, mulailah sarana ibadah atau lembaga pendidikan tersebut dimanfaatkan untuk kemasalahaatn umat, baik digunakan sebagai sarana ibadah maupun amal-amal sosial lainnya.

Pemahaman wakaf ini, lebih berorientasi pada bentuk wakaf konsumtif atau pemberian hak guna tanah, hal ini didasarkan pada Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria, yang menyatakan bahwa (1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang 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 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai. (3) perwakafan tanah milik dilindungi, dan diatur dengan peraturan pemerintah.

Demikian juga yang diatur dikatakan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari

<sup>34</sup> Departemen Agama RI, *Pengelolaan Wakaf Tunai*, h.108.

harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.<sup>35</sup>

Sekalipun sudah agak berbeda, tetapi masih belum jelas benar paradigmanya, apakah masih konsumtif atau sudah mulai produktif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 215 Ayat (1) Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang menyatakan bahwa wakaf adalah 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.<sup>36</sup>

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa dalam peraturan perundang-undangan pun pemahaman wakaf masih bersifat benda yang tidak bergerak atau masih bersifat konsumtif. Dalam konteks yang lebih operasional, wakaf model seperti ini sudah lazim dipraktikkan dalam kehidupan umat Islam selama ini di Indonesia, dan terbukti dapat diandalkan untuk pembangunan fisik masjid, surau, madrasah, pesantren atau lainnya. Tetapi, akan menjadi problem pada saat fisik bangunan sarana ibadah atau sosial tersebut telah berdiri megah. Pasti kemudian, memerlukan pengelolaan, pembinaan, pemeliharaan yang terus menerus dan memerlukan biaya yang tidak sedikit, masih memerlukan dana untuk membayar tagihan rekening listrik, air, telepon, biaya kebersihan, honor karyawan, honor penjaga dan kebutuhan primer lainnya. Kebutuhan ketersediaan dana tersebut sifatnya rutin dan berkesinambungan, sementara pada umumnya orang-orang yang berwakaf sudah mulai berhenti setelah pembangunan masjid, surau madrasah, pesantren atau sarana lain

telah selesai.

Untuk itu, perlu reaktualisasi pemahaman terhadap wakaf, dari pemahaman wakaf yang bersifat konsumtif, konvensional dan konservatif harus diubah kearah pemahaman wakaf yang bersifat produktif dan progresif. Dengan demikian, pergeseran pemahaman ini akan memungkinkan wakaf dapat mendorong kemandirian umat.

*Kedua*, problem mengenai kedudukan harta setelah diwakafkan. Sejalan dengan konsep kepemilikan harta dalam Islam, maka harta yang telah diwakafkan memiliki akibat hukum, bahwa harta tersebut menjadi milik Allah yang dikelola oleh perorangan dan atau lembaga *nâdzir*, sedangkan manfaat dari harta benda tersebut dapat dimanfaatkan untuk kepentingan ibadah maupun sosial. Dengan demikian, harta yang telah diikrarkan untuk diwakafkan, maka sejak itu harta tersebut terlepas dari kepemilikan *wâkif* dan kemanfaatannya dikelola oleh *nâdzir* untuk kemaslahatan umat. Hal yang sering menjadi problem, mengenai kedudukan harta wakaf setelah diwakafkan, adalah apakah menjadi milik Allah secara absolut atau menjadi milik publik. Terlebih lagi, misalnya harta wakaf itu tidak fungsional lagi, tidak terurus dengan baik, atau gedung bangunan dari wakaf itu tidak dipakai lagi, karena berbagai sebab, seperti telah ada bangunan yang baru, atau karena ada sebab lain. Dengan argumentasi, bahwa harta wakaf adalah telah menjadi milik Allah, dan *wâkif* tidak berhak lagi untuk mengurusnya. Sementara, pengaturan mengenai kedudukan harta setelah diwakafkan telah berpindah kepemilikan dari milik *wâkif*, menjadi milik Allah atau publik yang dikelola oleh *nâdzir* untuk selama-lamanya. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, masih menggunakan paradigma lama, yang masih menggunakan paradigma lama, yang masih konvensional, menyatakan “wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari kekayaannya yang berupa tanah milik dan

<sup>35</sup> Pasal 1 Ayat (1) PP. No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Lihat Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, h. 221.

<sup>36</sup> Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, h. 99.

melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.” Demikian juga dalam Pasal 215 Ayat (1) Kompilasi Hukum Islam menyatakan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.<sup>37</sup>

Berdasarkan pasal-pasal yang disebutkan di atas, terdapat kalimat yang *rigit*, yaitu pada kata yang berbunyi “memisahkan sebagian dari kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk *selama-lamanya*.” Kata untuk *selama-lamanya*, bisa berakibat positif, tetapi juga bisa negatif. Berakibat positif bila harta yang telah diwakafkan untuk *selama-lamanya* itu, bermanfaat, fungsional dan produktif. Akan tetapi, bagaimana jika harta yang telah diwakafkan untuk *selama-lamanya* itu terbengkalai, tidak produktif dan tidak didayagunakan untuk kemaslahatan umat. Inilah, diantara problem produk peraturan perundangan yang masih bercorak konservatif.

*Ketiga*, problem peruntukan harta wakaf. Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 disebutkan bahwa “fungsi wakaf adalah mengekalkan manfaat benda wakaf sesuai dengan tujuan wakaf.” Pasal ini tidak memuat rambu-rambu yang dapat dijadikan sebagai pijakan untuk menentukan hal-hal apa saja dalam memfungsikan wakaf. Oleh karena peraturannya berbunyi abstrak, maka pemahaman masyarakat lebih condong pada pemahaman konvensional yang hanya bertujuan untuk peribadatan dan kepentingan-kepentingan sosial. Tujuan wakaf untuk peribadatan dipahami oleh masyarakat adalah untuk membangun masjid dan surau, sedangkan tujuan wakaf untuk kepentingan

sosial dipahami oleh masyarakat adalah membangun sarana pendidikan, seperti sekolah, madrasah, pondok psantren, Taman Pendidikan Alquran (TPA), membangun sarana untuk kepentingan umum, seperti menyediakan lahan untuk makam (kuburan) dan lain sebagainya. Orientasi peruntukan wakaf belum menyentuh kebutuhan dasar masyarakat, seperti pemberian bea siswa, pemberdayaan ekonomi umat, investasi sumberdaya insani maupun investasi infrastruktur yang memungkinkan dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kemajuan zaman. Hal ini menurut penulis, karena disamping pemahaman masyarakat tentang peruntukan wakaf masih bercorak konvensional, juga ditopang oleh produk perundang-undangan belum ke arah progresif.

Selain problem-problem yang disebut di atas, masih ada problem lain sekalipun hingga kini masih diperdebatkan kebolehannya, yaitu mengenai status tukar menukar harta wakaf. Sebagai contoh, pada saat penyerahan harta benda wakaf, ikrarnya diperuntukkan untuk masjid, maka wakaf ini tidak boleh ditukarkan menjadi tempat pendidikan, toko, gedung serbaguna untuk disewakan dan lain sebagainya. Disamping, produk perundangan yang lama tidak mengatur sama sekali tentang kemungkinan dilakukannya tukar menukar harta wakaf dan pengembangannya agar fungsi wakaf lebih baik dan lebih bermanfaat untuk kesejahteraan umat, juga pemahaman masyarakat yang masih testualis, positivistik, tidak berani keluar dari pakem peraturan. Pemahaman masyarakat dipatri dengan adigium, hukum adalah apa yang disebutkan dalam undang-undang. Jadi, kalau sesuatu itu tidak ada yang mengaturnya, maka jangan sekali-kali mengamalkan hal yang tidak diatur itu.

### **Pemahaman dan Pengaturan Wakaf dalam Paradigma Progresif**

Pemahaman wakaf dalam paradigma baru atau paradigma progresif dimulai sejak

<sup>37</sup> Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, h. 99.

dilahirkannya 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. Konsep-konsep pemahaman wakaf yang konvensional yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terdahulu dirombak, diperbaharui sesuai dengan perubahan masyarakat dan perkembangan zaman. Diantara pergeseran paradigma pengaturan wakaf dengan pendekatan hukum progresif yang cukup mendasar antara lain sebagai berikut:

### 1. Pengaturan Mengenai Pengaturan Harta yang Diwakafkan

Pemahaman wakaf dalam paradigma progresif, terutama dalam hal harta yang diwakafkan tidak lagi hanya terbatas pada harta tidak bergerak, tetapi juga terhadap harta bergerak. Dalil yang digunakan untuk memperkuat pandangan ini adalah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang berbunyi “harta yang boleh diwakafkan adalah benda tidak bergerak dan benda bergerak”. Kemudian, penjelasan lebih lanjut tentang benda tidak bergerak disebutkan pada Pasal 16 Ayat (2) UU No. 41 Tahun 2004, 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 perundang-undangan yang berlaku; e. Benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Pasal 16 Ayat (2) UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Lihat Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, h. 157.

Kemudian penjelasan lebih lanjut tentang benda bergerak ada dalam Pasal 16 Ayat (3) UU No. 41 Tahun 2004 benda bergerak sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf b adalah harta benda yang tidak bisa habis karena dikonsumsi, meliputi: a. Uang; b. Logam mulia; c. Surat berharga; d. Kendaraan; e. Hak kekayaan intelektual; f. Hak sewa; g. Benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>39</sup>

Pada pembahasan lebih lanjut disebutkan bahwa dengan menggunakan undang-undang dan peraturan pemerintah ini lebih didorong untuk mewakafkan harta bergerak, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 UU No. 41 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa “*wakif* dapat mewakafkan benda bergerak berupa uang melalui lembaga keuangan syariah yang ditunjuk oleh Menteri”.<sup>40</sup>

Mengenai pembahasan wakaf uang, didasarkan pada pemikiran bahwa uang memiliki posisi yang sangat strategis dalam lalu lintas perekonomian. Terlebih lagi dewasa ini, uang bukan hanya berfungsi sebagai alat tukar saja, melainkan sudah dianggap sebagai suatu benda yang dapat diperdagangkan. Oleh karena itu Majelis Ulama Indonesia dengan berbagai pertimbangan dan dasar hukum wakaf, baik dari Alquran maupun al-Hadits sebagaimana telah diuraikan terdahulu, yang kemudian secara spesifik Imam al-Zuhri berpendapat mewakafkan dinar hukumnya boleh, dengan cara menjadikan dinar tersebut sebagai modal usaha, selanjutnya keuntungannya disalurkan kepada *mauqûf alaihi*.<sup>41</sup> Demikian juga ulama mutaqqidin dari mazhab Hanafi, membolehkan wakaf uang dinar dan dirham sebagai pengecualian, atas dasar *istihsân bil urfi* berdasarkan atsar Abdullah bin Mas'ud Ra: Apa yang dipandang baik oleh kaum

<sup>39</sup> Pasal 16 Ayat (3) UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Lihat Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, h. 157.

<sup>40</sup> Pasal 29 UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Lihat Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, h. 15 dan 160.

<sup>41</sup> Abû Su'ud Muhammad, *Risâlah fi Jawâzi Waqf al-Nukûd*, (Bayrût: Dâr ibn Hâim, 1997), h. 20-21.

muslimin, maka dalam pandangan Allah adalah baik, dan apa yang dipandang buruk oleh kaum muslimin, maka dalam pandangan Allahpun buruk.<sup>42</sup>

Berdasarkan beberapa dalil dan pendapat para ulama tersebut, maka MUI melalui komisi fatwa mengeluarkan fatwa tentang kebolehan untuk melakukan wakaf uang.<sup>43</sup> Sebagai kelanjutan fatwa MUI ini, kemudian substansinya diakomodir dalam Pasal 29 UU No. 41 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa *pertama*, wakaf benda bergerak berupa uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dilaksanakan oleh *wâkif* dengan pernyataan kehendak wakif yang dilakukan secara tertulis. *Kedua*, wakaf benda bergerak berupa uang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan dalam bentuk sertifikat wakaf uang. *Ketiga*, Sertifikat wakaf uang sebagaimana dimaksud ayat (2) diterbitkan dan disampaikan oleh lembaga keuangan syariah kepada wakif dan nazir sebagai bukti penyerahan harta benda wakaf.<sup>44</sup>

Selanjutnya, dalam Pasal 22 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 ditegaskan mengenai mekanisme wakaf terhadap benda bergerak berupa uang ini. Dalam peraturan ini ditegaskan Ayat (1) bahwa wakaf uang yang dapat diwakafkan adalah uang rupiah, dan dalam Ayat (2) dinyatakan bahwa jika uang yang akan diwakafkan masih dalam mata uang asing, harus dikonversi terdahulu dalam mata

uang rupiah. Dalam hal wakif yang akan mewakafkan yang uangnya dinyatakan dalam Ayat (3) yang menyebutkan bahwa wakif wajib, *pertama*, hadir di Lembaga Keuangan Syariah Penerima Wakaf Uang (LKS-PWU) untuk menyatakan kehendak wakaf uangnya, *kedua*, menjelaskan kepemilikan dan asal usul uang yang akan diwakafkan, *ketiga*, menyetor secara tunai sejumlah uang ke LKS-PWU, *keempat*, mengisi form pernyataan kehendak wakif yang berfungsi sebagai Akta Ikrar Wakaf (AIW). Sedangkan dalam hal *wâkif* tidak dapat hadir ke LKS-PWU, dalam pasal (4) disebutkan bahwa wakif dapat menunjuk wakil atau kuasanya. Selanjutnya, dalam Ayat (5) menyatakan bahwa *wâkif* dapat menyerahkan ikrar wakaf benda bergerak berupa uang kepada *nâdzir* di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) yang selanjutnya *nâdzir* menyerahkan Akta Ikrar Wakaf (AIW) tersebut kepada LKS-PWU.

Berdasarkan beberapa pasal yang disebutkan di atas memperlihatkan bahwa wakaf uang telah diakui dalam ketentuan hukum positif Indonesia. Dengan kata lain, hal yang berubah dari paradigma konservatif ke paradigma progresif adalah bahwa telah dimasukkannya dalam peraturan perundang-undangan yang menyebutkan benda yang boleh diwakafkan terdiri dari benda yang tidak bergerak dan benda bergerak.

## 2. Pengaturan Mengenai Kedudukan Harta Setelah Diwakafkan

Berkaitan dengan kedudukan harta setelah diwakafkan dalam paradigma progresif dapat dilihat dari definisi wakaf yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1) UU No. 41 Tahun 2004. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum *wâkif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan

<sup>42</sup> Dasar-dasar Keputusan Fatwa Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia tentang wakaf uang, yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 28 Shofar 1423 H/11 Mei 2002 M, ditanda tangani oleh KH. Ma'ruf Amin dan Hasanuddin, masing-masing sebagai Ketua dan Sekretaris Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia. Keputusannya berbunyi; pertama, wakaf uang (*cash wakaf/waqf al-nukûd*) adalah wakaf yang dilakukan seseorang, kelompok orang, lembaga atau badan hukum dalam bentuk uang tunai. Kedua, termasuk ke dalam pengertian wakaf adalah surat-surat berharga. Ketiga, wakaf uang hukumnya jawaz (boleh). Keempat, wakaf uang hanya boleh disalurkan dan digunakan untuk hal-hal yang dibolehkan secara syar'iy. Kelima, nilai-nilai pokok wakaf uang harus dijamin kelestariannya, tidak boleh dijual, dihibahkan, dan atau diwariskan.

<sup>43</sup> Abû Su'ud Muhammad, *Risâlah fî Jawâzi Waqf al-Nukûd*, h. 20-21.

<sup>44</sup> Pasal 28 UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Lihat Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, h. 160.



umum menurut syariah.<sup>45</sup>

Memperhatikan isi Pasal 1 Ayat (1) yang disebutkan di atas, ada pergeseran paradigma pengaturan wakaf dalam undang-undang ini terlihat dari aspek kedudukan harta setelah diwakafkan yang menyatakan bahwa “*untuk dimanfaatkan selamanya atau jangka waktu tertentu*”. Sedangkan pada pengaturan sebelumnya hanya disebutkan “*melembagakannya untuk selama-lamanya*”.

Memperhatikan perbedaan tersebut, jelas menunjukkan bahwa pengaturan yang baru itu bercorak progresif dan eksistensinya lebih fleksibel serta dapat memberikan kesempatan untuk tujuan yang bersifat produktif, misalnya wakaf pembangunan gedung untuk disewakan yang tentu sifatnya temporal yang tidak untuk selamanya. Pergeseran kedudukan harta setelah diwakafkan yang pada mulanya konvensional itu, kemudian menjadi progresif, atau dengan kata lain yang mulanya konsumtif menjadi produktif untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum atau kepentingan-kepentingan lain yang lebih maslahat sesuai dengan perkembangan zaman yang sejalan dengan tujuan dan fungsi wakaf.

### 3. Pengaturan Peruntukan Harta Wakaf

Mengenai pengaturan peruntukan harta wakaf telah terjadi perubahan yang cukup signifikan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang menyatakan dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf, harta benda wakaf hanya dapat diperuntukkan bagi;

- a. Sarana dan kegiatan ibadah;
- b. Sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan;
- c. Bantuan kepada fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, biasiswa;
- d. Kemajuan dan peningkatan ekonomi umat, dan/atau
- e. Kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syariah dan peraturan perundang-undangan.<sup>46</sup>

Demikian juga berkenaan dengan penetapan peruntukan harta wakaf diatur secara tegas dalam Pasal 23 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa penetapan peruntukan harta benda wakaf sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dilakukan oleh *wâkif* pada pelaksanaan ikrar wakaf. Lanjutan uraiannya terdapat dalam Pasal 23 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa dalam hal *wâkif* tidak menetapkan peruntukan harta benda wakaf, maka *nâdzir* dapat menetapkan peruntukan harta benda wakaf yang dilakukana sesuai dengan tujuan dan fungsi wakaf.

Pada prinsipnya ketentuan yang disebutkan dalam Pasal 23 Ayat (2) di atas memberikan ruang yang fleksibel kepada *nâdzir* untuk menentukan peruntukan harta wakaf agar tepat guna dan tepat sasaran sesuai dengan tujuan dan fungsi wakaf. Fleksibilitas yang diberikan kepada *nâdzir* untuk menentukan peruntukan harta wakaf ini bisa menjadi positif, tetapi juga kemungkinan terjadinya hal negatif terbuka lebar. Kata kuncinya terletak pada pemahaman *nâdzir*, apakah masih bercorak konvensional atau sudah progresif sesuai dengan perubahan undang-undang wakaf yang baru. Apabila profil *nâdzir* ini telah mempunyai paradigma progresif tentang wakaf, maka kekeluasaan dalam memaknai bunyi pasal yang terdapat dalam Pasal 23 Ayat (2) ini, baik pada tataran makna tekstual maupun makna kontekstual membuka kesempatan untuk menjadikan wakaf sebagai sumber potensi ekonomi yang dapat diunggulkan.

Selama ini, paradigma yang berkembang tentang peruntukan harta wakaf adalah untuk ibadah dalam arti yang demikian kaku. Paling jauh peruntukannya adalah untuk kepentingan sosial. Itupun dalam pengertian yang sempit juga. Maka dengan Pasal 22 dan Pasal 23 UU No. 41 Tahun 2004 ini, secara jelas disebutkan peruntukan wakaf yang demikian luas dan besar kemungkinan digunakan sebagai potensi ekonomi, yaitu *pertama*, untuk sarana dan kegiatan pendidikan serta

<sup>45</sup> Pasal 28 UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Lihat Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, h. 160.

<sup>46</sup> Pasal 28 UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Lihat

Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, h. 160.

kesehatan, *kedua*, sebagai untuk bantuan kepada fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, biasiswa, *ketiga*, untuk kemajuan dan peningkatan ekonomi umat, dan/atau *keempat* untuk kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syariah dan peraturan perundang-undangan.

### **Pergeseran Paradigma Wakaf Sebuah Keniscayaan**

Munculnya pergeseran paradigma wakaf merupakan hasil interaksi produk pemikiran masa lalu dengan perkembangan pemikiran yang terus mengalami perubahan sesuai dengan perubahan masyarakat dan perubahan zaman. Perubahan sosial yang terjadi di dalam suatu masyarakat dapat terjadi karena bermacam-macam sebab. Sebab-sebab tersebut dapat berasal dari masyarakat itu sendiri (*sebab-sebab intern*) maupun dari luar masyarakat (*sebab-sebab extern*). Sebab-sebab yang berasal dari masyarakat antara lain, karena pertumbuhan atau berkurangnya penduduk, penemuan-penemuan baru, pertentangan (*conflict*), atau mungkin karena terjadinya revolusi. Sedangkan sebab-sebab dari luar masyarakat dapat berupa sebab-sebab yang berasal dari lingkungan alam fisik, pengaruh kebudayaan masyarakat lain, peperangan dan seterusnya.<sup>47</sup>

Perubahan bisa terjadi dengan lambat (*incremental*) dan besar (*revolusioner*).<sup>48</sup> Sementara menurut Abdul Manan, perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, ada yang terlihat dan ada pula yang tidak terlihat, ada yang cepat, ada pula yang lambat, perubahan-perubahan itu ada yang menyangkut hal sangat fundamental.<sup>49</sup> Perubahan dalam masyarakat dapat terjadi secara alamiah, dan dapat pula terjadi dengan rekayasa yang disusun secara sistematis sesuai dengan keinginan masyarakat itu sendiri.

<sup>47</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Penerbit Rajawali, 1999), h. 99.

<sup>48</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya, 2000), h. 190.

<sup>49</sup> Abdul Manan, *Aspek Pengubah Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, t.t.), h. 72.

Dengan demikian, di dunia ini tidak ada yang abadi, yang abadi adalah perubahan sendiri. Hukum yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat, sesungguhnya berubah dalam waktu sesuai dengan perkembangan. Perubahan terjadi akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Demikian juga eksistensi wakaf, dari waktu ke waktu mengalami perubahan dan perkembangan. Sejak era sebelum merdeka, pasca kemerdekaan hingga era setelah reformasi pengaturan wakaf senantiasa mengalami perubahan dan perkembangan. Perubahan dan perkembangan ini tidak bisa dilepaskan dari sifat hukum yang selalu berada di tengah-tengah masyarakat, sedangkan masyarakat itu sendiri senantiasa mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan sosial.<sup>50</sup> Dengan kata lain dapat disebutkan bahwa sejatinya, hukum berfungsi sebagai alat untuk mengendalikan sosial (*as a tool of social control*), selain itu juga hukum dapat berfungsi sebagai sarana untuk rekayasa sosial (*as a tool of social engineering*) sebagaimana dideskripsikan oleh Roscou Pound.<sup>51</sup>

Konsepsi operasional tentang bekerja hukum dalam masyarakat dengan didasarkan pada dua konsep, yaitu pertama konsep tentang prediksi mengenai akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing, dan kedua konsep tentang aspek rangkap dari suatu peraturan hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Berdasarkan kedua konsep tersebut, kemudian Robert B. Seidman dan Wiliam J. Chambliss menyusun suatu kerangka pemikiran tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat. Kerangka pemikirannya diantaranya menyebutkan, bahwa keberhasilan bekerjanya

<sup>50</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2003), h. 27. Menurut Satjipto Hukum adalah hasil konstruksi dan karena itu kita juga boleh mengubah konstruksi, membuat konstruksi baru dan sebagainya kita melihat hukum berubah dari masa ke masa dari abad keabad.

<sup>51</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, (Semarang: CV. Agung, 1989), h. 23.

hukum dalam masyarakat ditentukan oleh beberapa faktor, *pertama* bersifat yuridis normatif (menyangkut pembuat peraturan perundang-undangan). *Kedua*, penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah). *Ketiga*, bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan kultur masyarakatnya) dan *keempat*, konsistensi dan harmonisasi antara politik hukum dalam perundangan dengan produk hukum di bawahnya. Hal ini dapat dilakukan dengan pemagaran secara preventif melalui prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam *law making* dan represif melalui Judicial Review oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung apabila suatu peraturan telah diundangkan.<sup>52</sup>

Dalam membicarakan perubahan dan perkembangan perwakafan di Indonesia, dipandang perlu melakukan penelusuran berdasarkan sebab-sebab yang mempengaruhi perubahan sosial tersebut di atas. Untuk menampilkan deskripsi yang seperti itu dengan meminjam pendekatan pemikiran *Talcott Parsons*, khususnya mengenai *Hubungan Sibernetika* di antara komponen-komponen sistem masyarakat, di mana dalam masyarakat ada sub-sub sistem yaitu: (a) sub sistem ekonomi; (b) sub sistem politik; (c) sub sistem sosial, dan sub sistem budaya. Sub-sistem hukum berada pada sub sistem sosial sehingga dari sistematikanya sub-sistem hukum diatasi oleh ekonomi dan politik. Sementara arus informasi terbesar berada pada sub-sistem budaya, sebaliknya, arus energi terbesar berada pada sub-sistem ekonomi, semakin kecil pada politik, sosial dan budaya.<sup>53</sup> Berdasarkan corak pemikiran *Sibernetika* Talcott Parsons ditemukan hubungan *Sibernetika* di antara komponen-komponen sistem masyarakat yang mempengaruhi perubahan dan perkembangan perwakafan di Indonesia berdasarkan periode tertentu sebagaimana disebutkan di muka. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa

pergeseran paradigma wakaf adalah niscaya, karena sejatinya yang pasti akan berubah adalah perubahan itu sendiri.

## Penutup

Berdasarkan keseluruhan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diambil beberapa catatan kongklusi, *pertama*, bahwa hal pokok yang menjadi penyebab terjadinya pergeseran paradigma pengaturan wakaf adalah di satu sisi masih kuatnya paradigma konservatif tentang pemahaman wakaf dan potensi wakaf belum didayagunakan secara optimal, karena lebih berorientasi konsumtif, di sisi lain adalah problem peraturan perundang-undangan yang belum bercorak progresif. Kecuali itu juga penyebab terjadinya pergeseran paradigma pengaturan wakaf adalah soal pemahaman mengenai, (1) soal harta yang boleh diwakafkan, (2) soal problem mengenai kedudukan harta setelah diwakafkan, dan (3) soal problem peruntukan harta wakaf. *Kedua*, ada beberapa hal baru pergeseran paradigma pengaturan wakaf dengan pendekatan hukum progresif diantaranya adalah mengenai masalah *nadzir*, ruang lingkup harta benda yang diwakafkan (*maukuf bih*), dalam undang-undang tersebut adalah benda wakaf yang diperluas tidak hanya pada benda tidak bergerak melainkan juga benda bergerak, seperti uang (*cash waqf*), logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perluasan bentuk harta benda wakaf ini sesungguhnya merupakan salah satu bentuk ijtihad yang dilakukan oleh ulama Indonesia terhadap persoalan mu'amalah. Demikian juga mengenai peruntukan harta wakaf terdapat hal baru, yaitu disamping untuk kepentingan sarana ibadah dan sosial, juga dapat diarahkan untuk memajukan kesejahteraan umum dengan cara mewujudkan potensi dan manfaat ekonomi harta benda wakaf sepanjang pengelolaan tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen ekonomi syariah.

<sup>52</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, h. 23.

<sup>53</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), h. 265.

**Pustaka Acuan**

- Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*, Bandung: Alumni, 1984.
- Alabij, al-, Adijani, *Perwakafan Tanah di Indonesia dalam Teori dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Press, 1989.
- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, cet. ke-2, (Jakarta: Gunung Agung, 2002).
- 'Asqallani, al-, Ibn Hajar, *Bulûgh al-Marâm min Adillah al-Ahkâm*, Surabaya: Syarikah Bungkul Indah, t.t.
- Djarmika, Rahmat, *Pandangan Islam Tentang Infak, Sedekah, dan Wakaf Sebagai Komponen dalam Pembangunan*, Surabaya: Penerbit Al- Ikhlas, 1983.
- Departemen Agama RI, *Alquran dan Terjemahnya*, Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah Alquran Departemen Agama RI, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Pedoman Pengelolaan Wafak Tunai*, Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Zakat Departemen Agama RI, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Wakaf Tunai dalam Perspektif Hukum Islam*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan Pengelolaan Wakaf di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Departemen Agama RI, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Tanya Jawab Wakaf*, Jakarta: Dirjen Bimas Islam Direktorat Pemberdayaan Wakaf Departemen Agama RI, 1994.
- Direktorat Pembinaan Badan Pedarilan Agama Islam, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 2001.
- Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, 1994.
- Her, B. Ter, *Beginselen en Stelsel van Het Adatrecht, Terjemahan K. Ng. Soebakti Poesponoto*, Jakarta : Pradnya Paramita, 1985.
- Keputusan Fatwa Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia tentang Wakaf Uang, yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 28 Shofar 1423 H/11 Mei 2002 M.
- Muhammad, Abû Su'ud, *Risâlah fi Jawâzi Waqf al-Nukûd*, Bayrût: Dâr ibn Hâim, 1997.
- Manan, Abdul, *Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Prenada Media, t.t.
- Prihartin, Farida, dkk, *Hukum Islam, Zakat dan Wakaf, Teori dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta: Diterbitkan atas kerjasama Penerbit Papas Sinar Sinanti dengan Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005.
- Qahaf, Munzir, *al-Waqf al-Islâmi, Tathawwuruhu, Idâraratuhu wa Tammiyyatuhu*, Damaskus Syiria: Dâr al-Fikr, t.t. Terjemahan Muhyiddin Mas Ridho, *Managemen Wakaf Produktif*, Jakarta: Khalifa, 2005.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia*, Makalah yang disampaikan Pada Seminar Nasional Menggagas Ilmu Hukum Progresif di Indoensia, Semarang. 2004.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Semarang: CV. Agung, 1989.
- Soekanto, Soeryono, dan Pamuji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Bandung: Alumni, 1994.
- Soekanto, Soerjono, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Penerbit Rajawali, 1999.
- Usman, Sugarman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, Serang: Darul Ulum Press, 1994.
- Usman, Rachmadi, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, Jakarta: Sinar Gratika, 2009.
- Zuhayli, al-, Wahbah, *al-Fiqh al-Islâm wa 'Adillatuhu*, Damaskus: Dâr al-Fikr al-Mu'shir, t.t.