



## **DINAMIKA REGULASI WAKAF DI INDONESIA DALAM KONFIGURASI POLITIK**

**Solikhul Hadi**

Institut Agama Islam Negeri Kudus

Email : [Solikhul623@gmail.com](mailto:Solikhul623@gmail.com)

### **Abstract**

*The long process of regulation of Islamic law - especially the law of waqf - is always interesting to observe or study, because its presence cannot be separated from the things that underlie it. This study aims to examine the effect of Indonesia's political configuration on the character of waqf regulatory products in Indonesia. By using qualitative methods, it is hoped that this study will be able to describe the character of products of waqf regulation which are influenced by political configurations from the new order era to the Reformation Era with a historical approach. The results of this study indicate that the character of waqf regulations in Indonesia varies according to the political configuration that surrounds them. There are at least three important periods that show the dynamics of political configuration that affect the character of waqf regulation. First the Old Order Period, Law no. 5 of 1960 (UUPA), which also regulates waqf and land issues, is responsive in character. Secondly, during the New Order era, the regulations governing waqf during the New Order era were conservative / orthodox in character. The regulation that regulates waqf during the New Order era is PP. 28 of 1977 concerning Ownership of Land Owned, Law no. 7 of 1989 concerning Religious Courts (Chapter III), and Compilation of Islamic Law based on Presidential Instruction No.1 of 1991. In Chapter III. And there are also several regulations issued by the Minister and Director General level. And thirdly the Reformation Period, the Law that regulates waqf Law no. 41 of 2004 has a democratic character.*

**Keywords:** *Dynamics, Waqf Regulation, Political Configuration*

### **Abstrak**

Proses panjang regulasi hukum Islam utamanya hukum wakaf selalu menarik untuk diamati atau diteliti, karena kehadirannya tak lepas dari hal-hal yang melatarbelakanginya. Studi ini bertujuan untuk meneliti pengaruh konfigurasi politik Indonesia terhadap karakter produk regulasi wakaf di Indonesia. Dengan menggunakan metode kualitatif diharapkan studi ini akan bisa mendeskripsikan karakter produk regulasi wakaf yang dipengaruhi oleh konfigurasi politik mulai era orde baru sampai dengan Era Reformasi dengan pendekatan historis. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa karakter regulasi wakaf di Indonesia berbeda-beda sesuai dengan konfigurasi politik yang melingkupinya. Setidaknya ada tiga periode penting yang menunjukkan dinamika konfigurasi politik yang mempengaruhi karakter regulasi wakaf. Pertama Masa Orde Lama, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang di dalamnya juga mengatur tentang wakaf dan permasalahan pertanahan adalah berkarakter responsif. Kedua Masa

Orde Baru, regulasi yang mengatur tentang wakaf pada masa Orde Baru berkarakter konservatif/ortodoks. Regulasi yang mengatur tentang wakaf pada masa Orde Baru adalah Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Bab III), dan Kompilasi Hukum Islam berdasarkan Inpres No.1 Tahun 1991. Pada Bab III dan juga ada beberapa peraturan yang dikeluarkan oleh setingkat Menteri dan Dirjen. Dan ketiga Masa Reformasi, Undang-Undang yang mengatur tentang wakaf Undang-Undang Nomor Nomor 41 Tahun 2004 berkarakter demokratis.

**Kata Kunci:** Dinamika, Regulasi Wakaf, Konfigurasi Politik

## PENDAHULUAN

Dalam perspektif sosiologis, hukum Islam selain terkandung unsur ilahiyah sebagai unsur asasi di dalamnya, juga terdapat "campur tangan" unsur manusia di dalam proses implementasinya. Hukum Islam yang berangkat dari agama wahyu, kemudian menjadi agama manusia biasa dengan seluruh darah dagingnya. Keputusan dan penafsiran para penganutnya akan mempengaruhi warna hukum Islam dalam sejarah, dan akan menentukan sosok hukum itu dalam relitas konkret. Hukum Islam yang berangkat dari sejarah wahyu akhirnya menjadi sejarah manusia. Penganutnya dengan demikian mempunyai kompetensi untuk menerapkan prinsip hukum Islam sesuai dengan konteks histories zamannya.

Di antara salah satu hukum Islam yang yang berkembang sesuai dengan konteks zamannya adalah wakaf. Salah satu faktor penting yang ikut mewarnai corak dan perkembangan wakaf di Indonesia adalah ketika negara ikut mengatur kebijakan wakaf melalui seperangkat hukum positif. Dalam proses perumusan kebijakan tersebut, visi dan arah kebijakan wakaf banyak ditentukan oleh bagaimana rezim berkuasa melihat potensi maupun organisasi wakaf, baik dalam kerangka kepentingannya maupun kepentingan umat Islam pada umumnya (Najib, 2006: 81).

Proses panjang regulasi hukum Islam utamanya hukum wakaf sebagaimana diuraikan di atas, selalu menarik untuk diamati atau diteliti, karena kehadirannya tak lepas dari hal-hal yang melatarbelakanginya. Menurut Qodri Azizy (2004: 80) penetapan hukum Islam di dalam sebuah undang-undang (*qānūn*) memiliki dua dimensi; bernilai Islam di satu sisi dan mempunyai kekuatan yang didukung oleh negara di sisi yang lain. Dalam praktik, tidak jarang nuansa *siyāsah syar'iyah*-nya sangat menonjol, yang tidak lepas dari kepentingan politik penguasanya. Senada dengan Azizy, menurut Mahfud MD (1999: 71) dalam kenyataan hukum itu lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatarbelakanginya.

Dalam ringkasan penelitiannya, Mahfud (1999: 6) menguraikan, variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) dibagi dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter, sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa; konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas.

1. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara.
2. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional (Mahfud, 1999: 9).
3. Produk hukum responsif/otonom adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di masyarakat. (Mahfud, 1999: 9).
4. Produk hukum konservatif/ortodoks adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan, sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur seperti itu ada, biasanya lebih formalitas (Mahfud, 1999: 10).

Sebagai bahan kajian dalam studi ini, penulis membaca dan menelaah literatur dan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan judul yang menjadi fokus penelitian ini. Kajian itu menjadi penting dilihat dari dua aspek; pertama untuk memperkaya wawasan keilmuan yang mendukung penelitian, kedua untuk menentukan perbedaan yang signifikan studi ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

Deden Effendi dalam disertasinya lebih melihat legislasi hukum wakaf dari dimensi keagamaan dan kesejahteraan. Berdasarkan disertasinya di UIN Sunan Gunung Djati Bandung (2010) yang berjudul "Legislasi, Implementasi dan Kontribusi Hukum Perwakafan dalam Pembangunan Keagamaan dan Kesejahteraan di Indonesia" Deden berkesimpulan bahwa dimensi wakaf yang fleksibel dan ditopang dengan

regulasi hukum wakaf yang representatif, maka dapat menjadi sarana untuk mengatasi persoalan keagamaan dan ekonomi. Effendi juga menambahkan, pada paruh akhir abad ke-20 terjadi legislasi atas institusi wakaf di Indonesia, dengan produk hukum yang kurang baik karena tidak banyak membantu permasalahan ekonomi umat. Tesis yang dia bangun adalah legislasi wakaf yang sifatnya *top down*, bukan *bottom up* akan sulit menghasilkan regulasi yang bisa mengatasi permasalahan ekonomi.

Tata Fathurrahman dalam disertasinya, yang diuji di IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2007), meneliti legislasi hukum wakaf di Indonesia dari tinjauan ekonomi. Fathurrahman dalam disertasinya yang berjudul "Wakaf & Kemiskinan: Perspektif Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf" berkesimpulan bahwa wakaf dapat menjadi sarana pengentasan kemiskinan disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain; (a) Profesionalisme nazhir dalam mengelola benda-benda wakaf dan pertanggungjawabannya memenuhi akuntabilitas publik; (b) Negara menjadi fasilitator sekaligus motivator dengan *political will* yang sesuai dengan konsepsi wakaf dalam Islam; (c) BWI (Badan Wakaf Indonesia) membantu dan mengawasi para nazhir, serta bisa menjadi nazhir yang profesional; (d) Masyarakat peduli pada pengembangan wakaf produktif yang sedang digalakkan.

Saifuddin Noorhadi dalam disertasinya di IAIN Sunan Ampel Surabaya (2005) lebih fokus pada hubungan regulasi hukum wakaf dan hukum agraria nasional. Dalam disertasinya yang berjudul "Wakaf dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional" berkesimpulan bahwa wakaf memiliki dimensi ganda; dimensi keagamaan dan kesejahteraan. Menurut Noorhadi, dimensi kesejahteraan selama ini belum banyak dikembangkan. Dia mencontohkan institusi yang sudah cukup berhasil dalam pengembangan dua dimensi sekaligus adalah UII Yogyakarta, Pondok Pesantren Al-Zaitun, Pondok Pesantren Modern Gontor, dan UMI Makasar.

Juhaya S. Praja menulis sejarah hukum wakaf di Indonesia dengan judul "Perwakafan di Indonesia: Sejarah, Pemikiran dan Perkembangannya" (1997). Praja menjelaskan tentang regulasi wakaf yang diberlakukan di Indonesia dimulai sejak tahun 1905 pada masa kolonial Belanda, yaitu dengan Surat Edaran Sekretaris Governemen pertama tanggal 31 Juni tahun 1905 dan termuat di dalam Bijblad 1905 Nomor 6196. Praja berkesimpulan; regulasi wakaf pada era kolonial bersifat politis, regulasi wakaf era Orla tidak tuntas, dan pada era Orba bersifat melengkapi.

Uswatun Hasanah menulis regulasi hukum wakaf di Indonesia dengan judul "Wakaf dalam Perundang-undangan di Indonesia," dan dimuat di dalam Jurnal Wakaf dan Ekonomi Islam *Al-Awqaf* Desember

2008 (ISSN 2085-0824). Dalam tulisannya, Hasanah berkesimpulan; (a) Peraturan perundang-undangan yang mengatur hukum wakaf pada masa kolonial Belanda lebih bersifat politis sehingga banyak menimbulkan reaksi negatif dari umat Islam; (b) Setelah Indonesia merdeka, pemerintah berusaha untuk menjaga, melestarikan dan melakukan penertiban administrasi.

Djunaidi dan Thobieb menulis tentang regulasi wakaf di Indonesia dengan komparasi regulasi wakaf di negara-negara Muslim lainnya. Dalam bukunya yang berjudul "Menuju Era Wakaf Produktif" (2007), dijelaskan bahwa regulasi hukum wakaf di negara-negara Muslim telah lebih dahulu berkembang, jika dibandingkan dengan regulasi hukum wakaf di Indonesia. Dijelaskan pula, faktor utama ketertinggalan regulasi hukum wakaf di Indonesia adalah lemahnya *political will* pemerintah. Dan UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan PP No.42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU No.41 Tahun 2006 memiliki dua urgensi sekaligus yaitu; untuk kepentingan ibadah *mahdhah*, dan pemberdayaan sosial secara produktif. Di dalam Jurnal Aplikasi Manajemen Juni 2009 (ISSN 3465-1332), Yasir menulis judul "Pembaruan Regulasi Hukum Perwakafan". Berdasarkan analisisnya, Yasir berkesimpulan bahwa hukum wakaf di Indonesia dapat berkembang karena adanya dua faktor; (a) konsep wakaf di dalam Islam lebih bersifat *dilalat dlanniyyat*; (b) regulasi hukum dalam bidang wakaf senantiasa terbuka untuk adanya pembaruan sesuai dengan ruang dan waktu.

Dari hasil kajian penelitian sebelumnya di atas, maka penulis berkesimpulan bahwa studi tentang regulasi hukum wakaf di Indonesia dalam tinjauan sejarah-sosial yang komprehensif belum pernah dilakukan oleh para peneliti terdahulu. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa penelitian ini memiliki orisinalitas serta merupakan terobosan baru dalam penelitian regulasi hukum wakaf di Indonesia. Penelitian bertujuan untuk mengetahui pengaruh konfigurasi politik Indonesia terhadap karakter produk regulasi wakaf di Indonesia. Dengan menggunakan metode kualitatif diharapkan studi ini akan bisa mendeskripsikan produk regulasi wakaf yang dipengaruhi oleh konfigurasi politik mulai Era Orde Baru sampai dengan era reformasi dengan pendekatan historis.

## PEMBAHASAN

### Masa Orde Lama

Masa Orde lama ini dibagi menjadi dua periode, karena pada kedua periode tersebut terdapat konfigurasi yang berbeda.

#### 1. Periode 1945-1959

Pada periode 1945-1959 konfigurasi politik yang tampil adalah konfigurasi politik yang demokratis. Kehidupan politik pada periode ini dicirikan sebagai demokrasi liberal (Moeljarto, 1968: 7). Di dalam konfigurasi yang demikian tampak bahwa partai-partai yang memainkan peranan yang sangat dominan dalam proses perumusan kebijakan negara melalui wadah konstitusionalnya (parlemen) (Muhaimin, 1990: 43). Seiring dengan itu lembaga eksekutif berada pada posisi yang "kalah kuat" dibandingkan dengan partai-partai sehingga pemerintah senantiasa jatuh bangun dan keadaan politik berjalan secara tidak stabil (Meoljarto, 1968: 7). Kebebasan pers, bila dibandingkan dengan periode-periode lainnya, dapat dikatakan berjalan dengan baik; bahkan pada periode demokrasi liberal inilah peraturan sensor dan pembreidelan yang berlaku sejak zaman Hindia Belanda dicabut secara resmi.

Mahfud (1999: 23-24) mencontohkan keterkaian antara konfigurasi politik dengan produk hukum agraria nasional. Pada periode 1945-1959 ini segera bermunculan tuntutan kepada pemerintah untuk membuat produk hukum agraria nasional yang baru dan berwatak responsif (Pelzer, 1991: 41).

Permasalahan perwakafan merupakan bagian dari hukum pertanahan (agraria) maka pemerintah memberikan perhatian khusus tentang perwakafan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pada Pasal 49 ayat (3) UUPA disebutkan; perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### 2. Periode 1959-1966

Konfigurasi politik yang demokratis berakhir pada tahun 1959, ketika Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang kemudian dianggap sebagai jalan bagi tampilnya demokrasi terpimpin. Pada era demokrasi terpimpin yang berlangsung pada tahun 1959-1966 konfigurasi politik yang ditampilkan adalah konfigurasi yang otoriter (Alisjahbana, 1966: 173). Partai politik, kecuali Partai Komunis Indonesia (PKI), tidak mempunyai peran politik yang berarti pada periode ini. Selain Soekarno, dua kekuatan politik yang masih bisa berperan adalah Angkatan Darat dan PKI (Feith, 1962: 583). Tiga kekuatan politik (Soekarno, AD dan PKI) tersebut melakukan tarik tambang (Gaffar, tt: 54), saling memanfaatkan sekaligus saling bersaing

(Mortimer, 1974: 366-367, Mas'ood, 1989: 30), tetapi kekuatan terbesar terletak pada Soekarno. Presiden Soekarno mengatasi lembaga-lembaga konstitusional, menekan partai-partai, dengan menutup kebebasan pers sambil sering membuat peraturan perundang-undangan yang secara konstitusional tidak dikenal seperti Penpres dan Perpres (Mahfud, 1999: 22).

Mahfud (1999: 24) menjelaskan, RUU tentang Agraria Nasional yang berhasil disusun pada periode 1945-1959 kemudian diundangkan pada awal periode 1959-1966 setelah diadakan penyesuaian dengan konstitusi dan konfigurasi politik yang baru, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 atau Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA adalah Undang-Undang yang sangat responsif karena ia merombak seluruh sistem yang dianut di dalam *Agrarische Wet* (AW) 1870 dan semua peraturan pelaksanaannya. Masalah-masalah mendasar dalam hukum agraria lama yang dihapus oleh UUPA meliputi *domeiverkelaring*, feodalisme, dan hak konversi dalam hukum tanah, serta dualisme hukum. UUPA menegaskan adanya fungsi sosial bagi setiap hak milik atas tanah.

Meskipun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) ini diproduksi dalam konfigurasi politik yang otoriter (demokrasi terpimpin), Undang-Undang ini tetap berkarakter sangat responsif, karena empat alasan: pertama, rancangan Undang-Undang tersebut merupakan wawasan periode sebelumnya yang dirumuskan oleh berbagai panitia perancang; kedua, materi Undang-Undang tersebut merupakan pembalikan total terhadap Undang-Undang yang diwariskan oleh pemerintah kolonial Belanda, sehingga pasti diterima oleh pemerintah nasional; ketiga, materi Undang-Undang tersebut tidak menyangkut distribusi kekuasaan politik (*gezagver houding*) sehingga pemberlakuannya tidak akan mengganggu posisi pemegang kekuasaan politik yang dominan; keempat, UUPA memuat dua bidang sekaligus yaitu hukum publik dan hukum perdata. Pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum secara signifikan akan mengena pada bidang hukum publik yang menyangkut *gezagver houding* (Mahfud, 1999: 25).

### **Masa Orde Baru**

Pada awalnya Orde Baru memulai langkahnya secara demokratis (Sitegat, 1983: 32). Akan tetapi, secara pasti lama-kelamaan Orde Baru membentuk konfigurasi yang cenderung otoriter. Eksekutif sangat dominan, kehidupan pers dikendalikan, legislatif dicirikan sebagai lembaga yang lemah karena di dalamnya telah ditanamkan tangan-tangan eksekutif melalui Golongan Karya (Golkar) dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Banyak identifikasi teoritis yang diberikan

oleh para sarjana untuk menjelaskan realita kepolitikan Orde Baru ini. Di antara identifikasi teoritis itu adalah Patrimonialisme, Bureaucratic Polity, Rezim Birokratis yang Otoriter, dan sebagainya. Akan tetapi dari sekian banyak penjelasan teoritis itu terdapat satu hal yang sama yakni realita kepolitikan Orde Baru bukanlah realita yang demokratis (Gaffar, 1992: 186). Oleh karenanya kualifikasi yang muncul adalah konfigurasi politik di bawah Orde Baru merupakan konfigurasi non-demokratis (Mahfud, 1999: 17).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 49 ayat (3) menetapkan; Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Namun, pada kenyataannya Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang perwakafan tanah milik baru dapat terlaksana tujuhbelas tahun kemudian, yaitu PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, setelah terjadinya pergantian konfigurasi politik era Orde Lama ke era Orde Baru. Regulasi wakaf pada era Orde Baru juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dalam Bab III tentang Kekuasaan Pengadilan Pasal 49 (1) menyebutkan bahwa Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang; (1) perkawinan; (b) kewarisan, wasiat, dan hibah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; (c) wakaf dan sedekah. Dan regulasi selanjutnya yang mengatur tentang wakaf pada masa Orde Baru adalah Kompilasi Hukum Islam berdasarkan Inpres No.1 Tahun 1991. Pada Bab III KHI itu mengatur hukum perwakafan, yang terdiri dari lima bab dan lima belas pasal.

Dari hasil telaah penulis, terdapat beberapa catatan atas produk hukum wakaf pada masa Orde Baru.

1. PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik

PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik dilatarbelakangi atas dua hal; (1) tertib administrasi perwakafan; dan (2) proteksi terhadap gerakan komunisme. Hal ini tercermin dari Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri, Amirmachmud, pada tanggal 26 November 1977. Pada penjelasan umum disebutkan; di lain pihak banyak terdapat persengketaan-persengketaan tanah disebabkan tidak jelas status tanahnya, sehingga apabila tidak segera diadakan pengaturan, maka tidak saja akan mengurangi kesadaran beragama dari mereka yang menganut ajaran Islam, bahkan lebih jauh akan menghambat usaha-usaha pemerintah untuk menggalakkan semangat dan bimbingan “kewajiban ke arah beragama” (menjauhi faham dan gerakan komunisme), sebagaimana terkandung dalam ajaran Pancasila

digariskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973 (Harsono, 2002: 127).

Sebagai tindak lanjut dari upaya mewujudkan tertib hukum di bidang wakaf guna menjaga stabilitas nasional, maka pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan yang mendukung PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Perangkat-perangkat regulasi tersebut sebagai berikut :

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1977 tentang Pendaftaran Tanah Mengenai Perwakafan Tanah Milik;
  - b. Peraturan Menteri Agama No.1 Tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksana PP. No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Hak Milik;
  - c. Instruksi Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 1 Tahun 1978 tentang Pelaksanaan PP. Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik;
  - d. Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No. Kep/D/75/1978 tentang Formulir dan Pedoman Pelaksanaan Peraturan-peraturan tentang Perwakafan Tanah Milik;
  - e. Keputusan Menteri Agama No.73 Tahun 1978 tentang Pendelegasian Wewenang kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi/setingkat, untuk mengangkat/memberhentikan setiap kepala KUA Kecamatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf;
  - f. Instruksi Menteri Agama No.3 Tahun 1979 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Menteri Agama No.73 Tahun 1978.
  - g. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D II/5/Ed/14/1980 tanggal 25 Juni 1980 tentang Pemakaian Bea Materai;
  - h. Surat ini disertai lampiran Surat Dirjen Pajak No. S-629/PJ.331/1980 tanggal 29 Mei 1980 yang menentukan jenis formulir wakaf mana yang bebas materai, dan jenis formulir yang dikenakan bea materai, dan berapa besar materainya;
  - i. 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;
  - j. Surat ini berisi tentang Pendaftaran Perwakafan Tanah Milik dan permohonan keringanan atau pembebasan dari semua biaya;
  - k. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D II/5/Ed/11/1981 tanggal 16 April tentang Petunjuk Pemeberian Nomor pada formulir perwakafan tanah milik.
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama memiliki tujuan tertib hukum, dan kepastian hukum dengan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945, serta bertujuan untuk mensejajarkan empat lingkungan peradilan di Indonesia; Peradilan Umum, Agama, Militer, dan Tata Usaha Negara, sesuai dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehakiman (Wahyudi, 2004: 207).

Hal tersebut termaktub dalam konsideran Undang-Undang tersebut, "Menimbang": (a) bahwa Negara Republik Indonesia, sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, bertujuan mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, dan tertib; (b) bahwa untuk mewujudkan tata kehidupan tersebut dan menjamin persamaan kedudukan warga negara dalam hukum diperlukan upaya untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum yang mampu memberikan pengayoman kepada masyarakat; (c) bahwa salah satu upaya untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum tersebut adalah melalui Peradilan Agama sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Selain tujuan di atas, lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama juga didorong oleh politik kepentingan, yaitu sikap akomodatif rezim Orde Baru terhadap umat Islam. Pada dekade delapan puluhan, telah terjadi perubahan-perubahan drastis dalam bidang sosial, agama, dan khususnya politik. Umat Islam dalam menyalurkan aspirasi politiknya bukan lagi terjebak pada bentuk-bentuk formalisme dengan kecenderungan ekseklusifitas yang tinggi – seperti tuntutan berdirinya negara Islam – suatu tuntutan yang tidak didukung oleh banyak orang Islam sendiri. Pada dekade ini, pendekatan politik yang mereka lakukan lebih substantif dan integratif. Perjuangan mereka lebih mengarah pada sikap-sikap inklusif dan menghindarkan diri dari pemisahan-pemisahan kategoris yang kaku. Inklusifitas itu ditunjukkan dengan pengembangan dan sosialisasi wacana bahwa umat Islam adalah bagian dari kategori sosial yang lebih luas yaitu bangsa Indonesia. Tujuan tertinggi dari perubahan orientasi politik demikian itu adalah terbentuknya hubungan yang saling melengkapi dan harmonis antara Islam dan negara, dan sebaliknya bukan hubungan yang antagonistik sebagaimana terjadi pada periode-periode sebelumnya yang ternyata selalu berakhir dengan kegagalan (Effendy, 1998: 271).

Perubahan orientasi dan strategi politik Islam ini menjadi titik poin melunaknya politik penguasa terhadap Islam. Islam tidak lagi dianggap sebagai ancaman. Dalam pada itu, salah satu tempat persebaran dalam menyuarkan aspirasi politik Islam adalah administrasi birokrasi negara.

### **Kompilasi Hukum Islam (KHI) Indonesia**

Kompilasi Hukum Islam bertujuan untuk kebutuhan teknis yustisial, yaitu kebutuhan perangkat hukum materiil bagi instansi pemerintah yang membutuhkan, dan sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang memposisikan Peradilan Agama sejajar dengan Peradilan-Peradilan lainnya. Hal ini tercermin dari konsideran KHI maupun penjelasannya. Dalam konsideran KHI huruf (b) disebutkan; bahwa Kompilasi Hukum Islam tersebut oleh Instansi Pemerintah dan oleh masyarakat yang memerlukannya dapat dipergunakan sebagai pedoman dalam menyelesaikan masalah-masalah di bidang tersebut.

Lahirnya Kompilasi Hukum Islam tidak terlepas pula dari politik kepentingan akomodasi rezim Orde Baru yang berikutnya (setelah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama), terhadap politik Islam. Bahkan Munawir Sjadzali (1988) selaku Menteri Agama, dalam proses-proses politik yang berlangsung, sering mengatakan bahwa penggagas KHI adalah Presiden Soeharto sendiri. Memang tidak jelas, siapa yang sesungguhnya menjadi penggagas KHI, ada yang menyebut Busthanul Arifin adalah penggagas KHI, tetapi dia mengatakan bahwa Soeharto adalah orang yang mendorong terbitnya SKB antara Menteri Agama dan Ketua Mahkamah Agung tentang KHI itu (Gunaryo, 2006: 234).

### **Masa Reformasi**

Menurut Mahfud (2010: 374) tampak jelas dan terbukti secara gamblang bahwa hukum sebagai produk politik sangat ditentukan oleh perubahan-perubahan politik. Begitu rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Soeharto jatuh, maka hukum-hukum juga langsung diubah, terutama hukum-hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan yakni hukum tata negara. Berbagai undang-undang bidang politik produk Orde Baru langsung diubah dengan pembongkaran atas asumsi-asumsi serta penghilangan atas kekerasan-kekerasan politik yang menjadi muatannya.

Konsep reformasi politik mengacu kepada proses perubahan secara gradual pada semua aspek kehidupan politik dalam rangka menciptakan kehidupan politik yang lebih demokratis, yang mendorong terwujudnya aspek kedaulatan rakyat, kebebasan, persamaan, dan keadilan (LIP FISIP UI, 1998: 14).

Reformasi di bidang hukum, berlaku pula pada Undang-Undang yang mengatur tentang wakaf. Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf merupakan salah satu langkah pemerintah dalam mensukseskan PROPENAS (Program Pembangunan Nasional) di bidang pembangunan hukum nasional.

Hal itu terlihat dari surat yang diajukan oleh Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf cq. Menteri Agama kepada Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia perihal izin prakarsa RUU Perwakafan. Dalam surat tersebut dimuat perlunya penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang wakaf selama ini setelah mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

*Pertama*, dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004, disebutkan bahwa salah satu indikator keberhasilan pembangunan nasional disektor hukum adalah ditetapkannya undang-undang tentang Hukum Terapan Peradilan Agama, yaitu salah satunya tentang Undang-Undang Wakaf. *Kedua*, ketentuan mengenai perwakafan yang selama ini berlaku, belum dapat dijadikan landasan yang cukup kuat untuk menyelesaikan persoalan-persoalan perwakafan, tak terkecuali pemberdayaannya dalam sektor ekonomi.

Regulasi-regulasi tersebut adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 14 ayat (1) huruf b dan Pasal 49 ayat (3), PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Inpres Nomor 1 Tahun 1991 yang memuat KHI yang sebagian materinya berkaitan dengan wakaf, dan beberapa peraturan lain termasuk Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama, dan beberapa peraturan yang bersifat teknis yang dikeluarkan oleh Menteri Agama. Dan keterlibatan semua *stakeholder* dalam penyusunan RUU Wakaf terlihat dalam agenda proses lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf mulai tanggal 5 September 2002 sampai dengan 27 Oktober 2004.

## SIMPULAN

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa karakter regulasi wakaf di Indonesia berbeda-beda sesuai dengan konfigurasi politik yang melingkupinya. Setidaknya ada tiga periode penting yang menunjukkan dinamika konfigurasi politik yang mempengaruhi karakter regulasi wakaf. Pertama, Masa Orde Lama di mana permasalahan perwakafan merupakan bagian dari hukum pertanahan (agraria) maka pemerintah memasukkannya di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pada Pasal 49 ayat (3) UUPA disebutkan; perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) berkarakter responsif, karena empat alasan: 1) rancangan Undang-Undang tersebut merupakan produk hukum periode 1945-1959 yang bercorak demokratis yang dirumuskan oleh berbagai panitia perancang; 2) materi Undang-Undang tersebut merupakan pembalikan total terhadap

Undang-Undang yang diwariskan oleh pemerintah kolonial Belanda, sehingga pasti diterima oleh pemerintah nasional; 3) materi Undang-Undang tersebut tidak menyangkut distribusi kekuasaan politik (*gezagver houding*) sehingga pemberlakuannya tidak akan mengganggu posisi pemegang kekuasaan politik yang dominan; 4) UUPA memuat dua bidang sekaligus yaitu hukum publik dan hukum perdata. Pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum secara signifikan akan mengena pada bidang hukum publik yang menyangkut *gezagver houding*.

*Kedua*, Masa Orde Baru. Regulasi yang mengatur tentang wakaf pada masa Orde Baru adalah PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Bab III), dan Kompilasi Hukum Islam berdasarkan Inpres No.1 Tahun 1991. Pada Bab III. Dan juga ada beberapa peraturan yang dikeluarkan oleh setingkat Menteri dan Dirjen. Regulasi-regulasi ini berkarakter konservatif/ortodoks mengingat masa Orde Baru membentuk konfigurasi yang cenderung otoriter. Eksekutif sangat dominan, kehidupan pers dikendalikan, legislatif dicirikan sebagai lembaga yang lemah karena di dalamnya telah ditanamkan tangan-tangan eksekutif melalui Golongan Karya (Golkar) dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

*Ketiga*, Masa Reformasi. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf merupakan langkah pemerintah dalam mensukseskan PROPENAS (Program Pembangunan Nasional) di bidang pembangunan hukum nasional. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf ini berkarakter demokratis. Begitu rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Soeharto jatuh kemudian masuk Masa Reformasi, maka hukum-hukum juga langsung diubah, terutama hukum-hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan yakni hukum tata negara. Berbagai undang-undang bidang politik produk Orde Baru langsung diubah dengan pembongkaran atas asumsi-asumsi serta penghilangan atas kekerasan-kekerasan politik yang menjadi muatannya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

Alisjahbana, Sutan Takdir, *Indonesia: Social and Cultural Revolution*, terj. Benedict R. Anderson, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1966.

Azizy, Qodri A., *Hukum Nasional: Eklektisisme Hukum Islam dan Hukum Umum*, Jakarta Selatan: Teraju, 2004.

-----, *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum umum*, Yogyakarta: Gama Media, 2002.

- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, 1962.
- Gaffar, Afan, tt, "*Parties and Party Systems in Indonesia, Since Constitutional Democratic Era.*" tidak diterbitkan.
- , *Javanese Voters, A Case Study of Election Under Hegemonic Party System*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992.
- Gunaryo, Ahmad, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam; Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2002.
- Mahfud MD, Moh., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 2004.
- , *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- , *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010.
- Meoljarto T., *Beberapa Pokok Pikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia*, Yogyakarta: Seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, 1968.
- Mintz, Jeanne S., Muhammad, Marx, Marahaen: *Akar Sosialisme Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Muhaimin, Yahya, *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, terj. Hasan Basari dan Muhadi Sugiono, Jakarta: LP3ES, 1990.
- Najib, Tuti A. Dan Ridwan al-Makassary (ed.), *Wakaf, Tuhan dan Agenda Kemanusiaan*, Jakarta: Centre for the Study and Culture (CSRC) UIN Jakarta, 2006.
- Pelzer, Karl J., *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, Jakarta: Pustaka Harapan, 1991.
- Praja, Juhaya S., *Perwakafan di Indonesia: Sejarah, Pemikiran, Hukum dan Perkembangannya*, Bandung: Yayasan Piara, 1997.
- Wahyudi, *Peradilan Agama di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

### **Jurnal-jurnal**

- Ali Sabri, F, Wakaf Uang sebagai Alternatif dalam Mensejahterakan Ummat, *Jurnal Al Ihkam*,. Vol. 8 , No 41 Juni 2013.
- Candra, Hari, Peran Lembaga Pendidikan Wakaf dalam Membentuk Karakter Bertoleransi, *Jurnal Ziswaf*, Vol.4, No.2, Desember 2017.

- Denny J.A, "Legislasi Hukum Islam dan Integrasi Nasional", PESANTREN, No. 2/ Vol. VII / 1990, Jakarta, P3M, 1990, h. 7-8
- Furqon,Ahmad, Wakaf Sebagai Solusi Permasalahan-permasalahan Dunia Pendidikan Di Indonesia, *Jurnal Hukum Islam (JHI)*, Volume 10, Nomor 1, Juni 2012.
- Hadi, Choirul, Peluang Wakaf Produktif untuk Pembiayaan Pendidikan Islam, *Turats*, Vol.5, Nomor 1, Juni 2009.
- Hanifiyyah, Spiritualitas Islam dalam Kewirausahaan, *Jurnal Peradaban Islam*, Vol 12, No1, Mei 2016.
- Hasanah, Uswatun, "Wakaf dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Wakaf dan Ekonomi Islam Al-Awqaf BWI* (ISSN 2085-0824), Volume 1 Nomor 01 Desember 2008.
- Kaiseipo, Manuel, "Dari Kepolitikan Birokratik ke Korporatisme Negara; Birokrasi dan Politik di Indonesia Era Orde Baru", *Jurnal Ilmu Politik* AIPI-LIPI 1987.
- Naim, Abdul Haris, Pengembangan Obyek Wakaf dalam Fiqh Islam dan Hukum Positif di Indonesia, *Jurnal Ziswaf*, Vol 4, No.2, Desember 2017.
- Yasir, "Pembaruan Regulasi Hukum Perwakafan", *Jurnal Aplikasi Manajemen* (ISSN 1693-5241), Vol 7 No. 1 Pebruari 2009.
- Zahrotul Jannah, Diyah Ayu, Meraih Kecerdasan, Finansial Berdimensi Spiritual dengan Wakaf, *Jurnal Ziswaf*, Vol 4, Nomor 2, Desember 2017.

#### **Skripsi, Tesis, Desertasi dan Lainnya**

- Effendi, Deden, 2010, "Legislasi, Implementasi dan Kontribusi Hukum Perwakafan dalam Pembangunan Keagamaan dan Kesejahteraan di Indonesia" Disertasi, Bandung: UIN Sunan Gunung Djati.
- Fathurrahman, Tata, 2007, "Wakaf dan Kemiskinan; Perspektif Hukum Islam dan UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf," disertasi, Jakarta: IAIN Syarif Hidayatullah.
- Noorhadi, Saifuddin, 2005, "Wakaf dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional," disertasi, Surabaya: IAIN Sunan Ampel.

Halaman ini sengaja dikosongkan