

## REGULASI UU NOMOR 41 TAHUN 2004 TENTANG WAKAF (Tinjauan Sejarah-Sosial)

Solikhul Hadi

STAIN Kudus, Jawa Tengah, Indonesia

[solikhul623@gmail.com](mailto:solikhul623@gmail.com)

### Abstract

*REGULATION OF UU (LAW) NUMBER 41/2004 CONCERNING ENDOWMENTS: HISTORICAL-SOCIAL OVERVIEW. Regulation of UU No. 41/2004 on Wakaf or Endowment viewed from the socio-political, socio-economic and socio-religious terms is crucial issues for the society. This paper examines the approach of political law and a review of the problem in the social-historical perspective. By using the grounded research model and comparative analysis techniques, the result showed that in the review of political law, UU No. 41/ 2004 on Endowment is a political step from government. It is used to achieve the success of PROPENAS (National Development Program) in the field of development of national law. While in the economic outlook, UU No. 41/2004 on endowment has the background and purpose to empower the productive endowments for the social welfare. Then, in a religious review, UU No. 41/ 2004 on endowment is a new breakthrough in wakaf jurisprudence toward dynamic and contextual fikih wakaf paradigm.*

**Keywords:** *Regulation, Historical-Social Review, Endowments.*

### Abstrak

*Permasalahan yang diteliti dalam studi ini adalah bagaimanakah regulasi UU No. 41 Tahun Tentang Wakaf ditinjau dari latarbelakang sosio-politik, sosio-ekonomi, dan sosio-keagamaan. Studi ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan politik hukum dan tinjauan permasalahannya adalah tinjauan sejarah-sosial. Model penelitian yang digunakan adalah model grounded research. Untuk teknik analisis data menggunakan analisis komparatif, yaitu analisis terhadap setiap data atau kategori yang muncul selalu dilakukan dengan cara membandingkannya satu sama lain. Dalam tinjauan politik hukum, UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf merupakan langkah politis pemerintah dalam menyukseskan PROPENAS (Program Pembangunan Nasional) di bidang pembangunan hukum nasional. Dalam tinjauan ekonomi, UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf memiliki latar belakang serta tujuan untuk pemberdayaan wakaf secara produktif guna kemaslabatan dan kesejahteraan sosial. Dalam tinjauan keagamaan, UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf adalah suatu terobosan baru dalam fikih wakaf, menuju paradigma fikih wakaf yang dinamis dan kontekstual.*

**Kata Kunci:** *Regulasi, Sejarah-Sosial, Wakaf.*

### A. Pendahuluan

Sejarah perkembangan wakaf di Indonesia dapat dikatakan sejalan dengan perkembangan penyebaran Islam. Wakaf untuk masjid, lembaga pendidikan, pesantren, dan kuburan merupakan jenis wakaf yang paling dikenal dalam masyarakat. Praktik wakaf ini diasumsikan telah ada sejak Islam telah menjadi kekuatan sosial politik dengan berdirinya beberapa kerajaan Islam di Nusantara sejak akhir abad ke-12 M. Di Jawa Timur, tradisi yang menyerupai praktik wakaf telah ada sejak abad ke-15 M dan secara nyata disebut wakaf dengan ditemukannya bukti-bukti historis baru pada awal abad ke-16 M. Adapun di Sumatera, Aceh, wakaf disebutkan mulai muncul pada abad ke-14 M.

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 ataupun organisasi wakaf, baik dalam kerangka kepentingannya maupun kepentingan umat Islam pada umumnya.

Di masa penjajahan, politik pemerintah mengenai filantropi Islam tunduk pada rasionalitas politik Islam Hindia Belanda, di mana Islam sebagai sistem nilai yang kaya akan dimensi sosial dengan berbagai preseden sejarah politiknya, dibatasi sedemikian rupa sehingga ia dipraktikkan dalam kerangka *ritual-personal* semata. Mengingat aktivitas filantropi Islam sering kali berhubungan antar anggota masyarakat, maka pemerintah kolonial pada akhirnya memandang perlu untuk mengatur perwakafan dengan regulasi. Sayangnya kebijakan yang dibuat tidak sepenuhnya didasarkan pada keinginan politik (*political will*) yang jujur serta pemahaman yang benar tentang hakikat dan tujuan filantropi Islam. Akibatnya, ia tidak memiliki arti penting bagi pengembangan wakaf, selain memenuhi formal administratif wakaf belaka.

Regulasi hukum wakaf pada masa kolonial mulai ditetapkan pada tahun 1905. Regulasi hukum wakaf yang pertama dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1905 adalah Surat Edaran Sekretaris Governemen tanggal 31 Juni tahun 1905 dan termuat di dalam Bijblad 1905 Nomor 6196. Selanjutnya, pemerintah Hindia Belanda mengganti regulasi wakaf tahun 1905 tersebut dengan Surat Edaran Sekretaris Governemen tahun 1931, 1934 dan 1935. Peraturan-peraturan tersebut pada intinya mengatur tentang wakaf tanah, pembangunan masjid, dan perizinannya.

Setelah kemerdekaan, regulasi hukum wakaf di Indonesia mengalami perkembangan cukup penting, yang dapat digambarkan dalam beberapa fase sebagaimana berikut.

*Pertama*, fase Orde Lama, regulasi hukum wakaf diatur di dalam UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria di mana negara secara resmi menyatakan perlindungan terhadap harta wakaf. Dalam Pasal 49 ayat (3) dikatakan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur menurut peraturan pemerintah.

*Kedua*, fase Orde Baru, regulasi hukum wakaf diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik. Regulasi ini tergolong sebagai peraturan yang pertama yang memuat unsur-unsur substansi dan teknis perwakafan. Peraturan Pemerintah ini mengatur perwakafan tanah milik, yang meliputi inventarisasi tanah wakaf, proses terjadinya perwakafan tanah milik, dan proses pemberian hak atas tanah wakaf. Peraturan ini terbit setelah 17 tahun diterbitkannya UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Pada fase ini juga diterbitkan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI). Aturan ini membawa beberapa pembaruan dalam pengelolaan wakaf. Pembaruan ini pada dasarnya merupakan elaborasi dari prinsip pembaruan yang terdapat pada Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik. Baik PP No. 28 Tahun 1977 maupun Inpres No. 1 Tahun 1991 diarahkan untuk unifikasi mazhab dan hukum Islam di Indonesia.

Peraturan lainnya yang berkaitan dengan hukum wakaf adalah Undang-undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Undang-undang tersebut di dalam Bab III tentang Kekuasaan Pengadilan, Pasal 49 ayat (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; (2) kewarisan, wasiat, dan hibah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; (3) wakaf dan sedekah.

*Ketiga*, fase reformasi, regulasi hukum wakaf diatur oleh Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf yang ditandatangani oleh Presiden Soesilo Bambang Yudoyono pada tanggal 2 Oktober 2004, dan dilengkapi dengan PP No. 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf. Kedua regulasi ini diklaim oleh banyak pihak sebagai undang-undang yang dapat diharapkan mampu mendukung kesejahteraan sosial-ekonomi umat Islam.

Menurut Mahfud MD, dalam kenyataan, hukum itu lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Dengan kata lain, kalimat-kalimat yang ada di dalam aturan hukum

itu tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing.<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa kalau kita melihat hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum, tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum berada pada posisi yang lemah.

Dengan demikian, lahirnya regulasi hukum wakaf selalu memunculkan asumsi-asumsi yang melatarbelakanginya, seperti motif politik dan ekonomi serta keagamaan. Ketiga dimensi (politik, ekonomi, dan keagamaan) itulah yang banyak menjadi fokus pembahasan dalam banyak literatur berkaitan dengan regulasi hukum wakaf.

Studi ini berupaya untuk meneliti regulasi hukum wakaf di Indonesia secara holistik dari latar belakang politik, ekonomi dan keagamaan, pada era reformasi dengan keluarnya UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dan PP. No. 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

## **B. Pembahasan**

### **1. Kajian Pustaka**

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.

Setelah melakukan telaah pustaka tentang regulasi hukum wakaf di Indonesia, penulis mendapatkan beberapa hasil penelitian yang sifatnya parsial, yaitu kebanyakan hanya penelitian regulasi hukum wakaf dari aspek politik, aspek ekonomi, dan aspek-aspek lainnya secara terpisah, tidak komprehensif.

Deden Effendi dalam disertasinya lebih melihat legislasi hukum wakaf dari dimensi keagamaan dan kesejahteraan.

---

<sup>1</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama M - dia, 1999), hlm. 71.

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.<sup>2</sup>

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 dan Kemiskinan: Perspektif UU No 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf” berkesimpulan bahwa wakaf dapat menjadi sarana pengentasan kemiskinan disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: (a) profesionalisme *naẓīr* 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 *naẓīr* serta bisa menjadi *naẓīr* yang profesional; (d) masyarakat peduli pada pengembangan wakaf produktif yang sedang digalakkan.<sup>3</sup>

## 2. Landasan Teori

Dalam studi ini, penulis menggunakan model penelitian *grounded research*, dan teori berikut ini dimaksudkan untuk mempertajam kepekaan penulis dalam melihat suatu data.

---

<sup>2</sup>Deden Effendi, “Legislasi, Implementasi, dan Kontribusi Hukum Perwakafan dalam Pembangunan Keagamaan dan Kesejahteraan di Indonesia”, *Disertasi*, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2010, hlm. 360.

<sup>3</sup>Tata Fathurrahman, “Wakaf dan Kemiskinan: Perspektif UU No 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf”, *Disertasi*, IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2007, hlm. 296.

Kerangka teori yang penulis sajikan di sini merupakan hasil penelitian (disertasi) Mahfud MD yang berawal dari hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula.

Untuk membuktikan benar tidaknya hipotesis di atas, Mahfud MD melakukan analisis dengan mengklasifikasikan sejarah perkembangan politik dan konstitusi Indonesia ke dalam tiga periode, yaitu periode 1945-1959 (yang di dalamnya berlaku tiga macam konstitusi, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1959, dan UUDS 1950), periode 1959-1966 (UUD 1945), dan 1966 sampai sekarang (UUD 1945).

Menurut Mahfud MD, sepanjang sejarah Indonesia, ternyata telah terjadi tarik ulur atau dinamika antara konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Demokrasi dan otoriterisme muncul secara bergantian dengan kecenderungan linier di setiap periode pada konfigurasi otoriter. Sejalan dengan tarik ulur konfigurasi politik itu, perkembangan karakter produk hukum memperlihatkan keterpengaruhannya dengan terjadinya tarik ulur antara produk hukum yang berkarakter responsif dan produk hukum yang berkarakter konservatif dengan kecenderungan linear yang sama.<sup>4</sup>

Semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia menjadikan “demokrasi” sebagai salah satu asasnya yang menonjol, tetapi tidak semua konstitusi mampu melahirkan konfigurasi politik yang demokratis. Artinya, sebuah konstitusi yang jelas-jelas menganut paham demokrasi dapat melahirkan konfigurasi politik yang tidak demokratis atau otoriter. Bahkan, di bawah sebuah konstitusi yang sama dapat lahir konfigurasi politik yang berbeda-beda pada periode yang berbeda-beda pula. UUD 1945 yang berlaku pada periode 1945-1949 melahirkan konfigurasi yang jauh berbeda dengan konfigurasi politik pada saat UUD tersebut berlaku pada periode 1959-1966, untuk selanjutnya melahirkan konfigurasi politik yang berbeda lagi pada periode setelah 1966. Secara lebih rinci, perkembangan konfigurasi politik dari periode ke periode adalah sebagai berikut.

---

<sup>4</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, hlm. 11.

**a. 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.

**b. 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.

**c. Periode 1966-1993**

Pada periode ini, atas dasar logika pembangunan yang menekankan pada bidang ekonomi dan paradigma pertumbuhan, konfigurasi politik didesain untuk negara kuat yang mampu menjamin dan membentuk negara kuat. Kehidupan politik yang stabil sengaja diciptakan karena pembangunan ekonomi hanya akan berhasil jika didukung oleh stabilitas nasional yang mantap. Pada awalnya, Orde Baru memulai langkahnya secara demokratis. Akan tetapi, secara pasti lama-kelamaan Orde Baru membentuk konfigurasi yang cenderung otoriter.

**3. Hasil Penelitian**

Ide pembentukan Badan Wakaf Indonesia diusulkan oleh Menteri Agama RI, Prof. Dr. H. Said Agil Al-Munawwar, MA, secara langsung kepada Presiden Republik Indonesia, Megawati Soekarno Putri. Dalam surat yang berisi usulan pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI) tersebut diberikan landasan pemikiran, yaitu dalam kaitan pengelolaan produktif dengan berkembangnya wacana *cash waqf* atau wakaf tunai (uang) dan sejenisnya, keluarnya fatwa MUI pada tanggal 11 Mei 2002 dan rekomendasi dari pertemuan ilmiah yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi, LSM (*The International Institute of Islamic Thought Indonesia*) dan pertemuan MUI di Batam 7-8 Januari 2002 agar pemerintah membentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI). BWI tersebut bertugas memberikan pertimbangan kepada pemerintah dalam penetapan kebijakan benda wakaf dan pengelolaannya



serta memberikan advokasi kepada para pengelola wakaf, dan bertindak selaku *naẓīr* (pengelola) wakaf yang berskala nasional. Dengan landasan pemikiran tersebut, pembentukan BWI perlu dibentuk melalui ketetapan dengan Keputusan Presiden, mengingat bahwa lembaga ini juga akan melakukan kerja sama dengan pihak-pihak terkait, baik dalam negeri maupun luar negeri.<sup>5</sup>

Usul pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI) dari Menteri Agama kepada Presiden berbuah usulan dari Sekretariat Negara agar Departemen Agama RI mengirim surat izin prakarsa untuk menyusun draft Rancangan Undang-undang (RUU) Tentang Wakaf.

Tahapan akhir dari keseluruhan proses pembentukan UU Tentang Wakaf adalah tahap pengundangannya ke dalam suatu penerbitan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yaitu ke dalam Lembaran Negara. UU Tentang Wakaf ini disahkan oleh Presiden, Soesilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 27 Oktober 2004, seminggu setelah Presiden dilantik oleh MPR, yaitu pada tanggal 20 Oktober 2004. Pada tanggal itu juga (27 Oktober 2004), UU Tentang Wakaf ini diundangkan oleh Menteri Sekretaris Negara RI, Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra dan dicatat dalam Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 159. Pengundangan tersebut dilakukan setelah Presiden menerima Surat Persetujuan DPR RI terhadap RUU Wakaf.<sup>6</sup>

Sebagai sebuah gambaran umum dalam proses pengundangan UU Tentang Wakaf ini berada dalam masa transisi kepemimpinan, yaitu pergantian Presiden Megawati Soekarnoputri kepada Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono. Sebenarnya pengundangan UU Tentang Wakaf ini bisa dilakukan lebih cepat di masa Presiden Megawati. Namun, karena proses administrasinya bersamaan dengan proses politik yang cukup

---

<sup>5</sup> Surat Menteri Agama kepada Presiden RI, Nomor: MA/320/2002, Perihal: Pembentukan Badan Wakaf Indonesia, tertanggal 5 September 2002.

<sup>6</sup> Surat Ketua DPR RI kepada Presiden RI, Nomor: RV.01/5254/DPR RI/2004, Perihal: Persetujuan DPR RI terhadap RUU Wakaf dalam Rapat Paripurna Terbuka ke-7 DPR RI Masa Sidang 2004-2005, tertanggal 28 September 2004.

dinamis, akhirnya pengesahan dilakukan oleh Presiden baru. Sehingga, selama proses pembahasan dan pengundangan UU ini dilakukan oleh dua pemerintah yang berbeda, yaitu di masa Pemerintahan Kabinet Gotong Royong dan Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu.

Dalam tinjauan politik hukum, UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf merupakan langkah politis pemerintah dalam menyukseskan PROPENAS (Program Pembangunan Nasional) di bidang pembangunan hukum nasional. Hal itu terlihat dari surat yang diajukan oleh Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf c.q. Menteri Agama kepada Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia perihal izin prakarsa RUU Perwakafan.<sup>7</sup>

Pada saat diadakan pertemuan ulama, pakar/tokoh, dan ormas Islam dengan Departemen Agama, maka para pakar dan ulama serta ormas Islam memberikan pandangannya seputar kebijakan politik hukum pemerintah dalam regulasi hukum wakaf.<sup>8</sup> K.H. Syukri Zarkasyi (Gontor) menyatakan, dalam penyusunan UU Wakaf kelak, jangan sampai memosisikan pemerintah sebagai penguasa yang serba mengatur. Adapun Muhammadiyah memberikan pandangannya, posisi pemerintah seharusnya lebih bersifat koordinatif dalam kaitannya dengan Badan Wakaf Indonesia yang dibentuk dan dikembangkan oleh masyarakat. Senada dengan Muhammadiyah, Persis (Persatuan Islam) mengisyaratkan organisasi pengelola wakaf atau Badan Wakaf Nasional dibuat oleh masyarakat dan dikukuhkan oleh pemerintah. Fungsi dari pemerintah adalah mengawasi dan melindungi dengan menjalankan UU agar dapat mengamankan benda-benda wakaf yang disengketakan.

Untuk menyinkronkan antara pemerintah dan DPR RI serta memenuhi ketentuan Pasal 123 Keputusan DPR RI No. 03A/DPR RI/2001, diadakan Rapat Kerja. Dalam Rapat Kerja

---

<sup>7</sup> Surat Menteri Agama kepada Menteri Kehakiman dan HAM beserta lampirannya, Nomor: MA/451/2002, Perihal: Izin Prakarsa RUU Wakaf, tertanggal 27 Desember 2002.

<sup>8</sup> Pertemuan Ulama, Pakar/Tokoh, dan Ormas Islam tentang RUU Wakaf, tanggal 6 Maret 2003, dibuka oleh Menteri Agama, tempat Operation Room Departemen Agama.

itu banyak tanggapan dari fraksi-fraksi yang ada di Komisi VI DPR RI mengenai kebijakan politik regulasi hukum wakaf yang diajukan pemerintah kepada DPR.<sup>9</sup>

Fraksi Partai Golkar (FPG) menyambut dengan gembira inisiatif pemerintah yang menyampaikan RUU Tentang Wakaf. Langkah penyampaian RUU Wakaf ini merupakan langkah maju dalam rangka kita bersama dapat memberikan status hukum positif terhadap nilai-nilai agama yang dijadikan landasan amal saleh oleh sebagian besar rakyat Indonesia yang beragama Islam.<sup>10</sup> Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) menyampaikan, mendukung agar segera membentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI) mulai pusat hingga ke daerah-daerah yang merupakan lembaga independen dalam melaksanakan tugasnya. Badan ini nantinya bertugas melakukan pembinaan dan pengawasan, melakukan pengelolaan dan pembangunan, serta memberikan saran persetujuan kepada pemerintah.<sup>11</sup>

Dalam tinjauan ekonomi, UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf bertujuan untuk pemberdayaan wakaf secara produktif guna kemaslahatan kesejahteraan sosial. Latar belakang dan tujuan ekonomi itu secara jelas disampaikan pertama kali oleh Menteri Agama RI, Prof. Dr. H. Said Agil Husin Al-Munawwar, sebagai inisiator RUU Tentang Wakaf, ketika menyampaikan ide pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI) kepada Presiden Megawati Soekarnoputri.<sup>12</sup>

Dalam Surat Usulan Menteri Agama Tentang Pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI) tersebut terdapat landasan pemikiran, yaitu dalam kaitan pengelolaan wakaf produktif

---

<sup>9</sup> Risalah DPR RI: Rapat Kerja antara Panja Komisi VI DPR RI dengan Pemerintah, hari Senin tanggal 6 September 2004, tempat Ruang Sidang Komisi VI DPR RI.

<sup>10</sup> Naskah Pemandangan Umum RUU Wakaf Fraksi Partai Golkar pada Rapat Kerja antara Panja Komisi VI DPR RI dengan Pemerintah, hari Senin tanggal 6 September 2004.

<sup>11</sup> Naskah Pemandangan Umum RUU Wakaf Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan pada Rapat Kerja antara Panja Komisi VI DPR RI dengan Pemerintah, hari Senin tanggal 6 September 2004.

<sup>12</sup> Surat Menteri Agama kepada Presiden, Nomor: MA/320/2002, Per - hal: Usulan Pembentukan BWI, tertanggal 5 September 2002.

dengan berkembangnya wacana *cash waqf* atau wakaf tunai (uang) dan sejenisnya, keluarnya fatwa MUI pada tanggal 11 Mei 2002 dan rekomendasi dari pertemuan ilmiah yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi, LSM (*The International Institute of Islamic Thought Indonesia*), dan pertemuan MUI di Batam 7-8 Januari 2002 agar pemerintah membentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI).

Dr. Mustafa E. Nasution, dari Universitas Indonesia, menyatakan pendapatnya bahwa kalau berbicara wakaf, seharusnya juga berbicara ekonomi Islam sebagai upaya untuk menandingi sistem ekonomi kapitalis yang sudah dirasakan ketidakadilannya. Menurutnya, dalam pengelolaan wakaf uang agar sesuai dengan prinsip syari'ah, sehingga bisa menjangkau semua lapisan masyarakat, baik yang kaya maupun tidak. Senada dengan Mustafa, Dr. Mulya Siregar, dari Bank Indonesia, dalam acara tersebut, juga mendukung pengelolaan wakaf tunai, seraya menegaskan agar pengelolaan wakaf tunai yang diperoleh dari dana masyarakat diperlukan pengelolaan secara profesional, transparan, dan *accountable*.<sup>13</sup>

Fraaksi Partai Golkar (FPG) memberikan tanggapan, kesejahteraan dan ekonomi umat bisa digerakkan atau dipacu serta diakselerasikan oleh adanya UU ini. Adanya inovasi tentang sumber-sumber potensi pemberdayaan ekonomi dan kesejahteraan umat seperti wakaf uang merupakan suatu keberanian bahkan terobosan dari pemerintah yang secara jeli telah melihat peluang ini untuk dapat dijadikan sumbangsih bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan beragama.<sup>14</sup>

Dalam tinjauan keagamaan, UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf adalah suatu terobosan baru dalam fikih wakaf menuju paradigma fikih wakaf yang dinamis dan kontekstual. Menilik latar belakang ide pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI) melalui surat usulan Menteri Agama RI kepada Presiden Megawati Soekarnoputri, sesungguhnya diawali dengan surat

---

<sup>13</sup> Pertemuan ulama, pakar, dan ormas Islam bersama Departemen Agama, pada tanggal 6 Maret 2003, di Operation Room Departemen Agama RI.

<sup>14</sup> Naskah FPG Pandangan Umum dan Pengesahan Rapat Paripurna Terbuka DPR RI, hari Selasa tanggal 28 September 2004, jam 10.00 WIB, di Ruang Sidang DPR RI.

dari Departemen Agama c.q. Direktur Pengembangan Zakat dan Wakaf kepada MUI yang berisi permohonan fatwa wakaf uang. Permohonan fatwa tentang wakaf uang dilatarbelakangi oleh munculnya wacana baru wakaf uang, bahkan sudah diberlakukan di beberapa negara Muslim. Namun, di Indonesia masih terasa asing, mengingat paham keagamaan di Indonesia lebih didominasi paham Syafi'iyah yang kurang dalam kajian wacana wakaf uang.<sup>15</sup>

Fraksi Partai Golkar (FPG) menyampaikan pandangannya, RUU Tentang Wakaf ini merupakan terobosan hukum wakaf yang sudah lama ditunggu. Sehingga, adanya UU ini merupakan suatu kemajuan yang akan dicapai oleh bangsa Indonesia dalam melengkapi regulasi hukum wakaf yang sudah ada.<sup>16</sup>

Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB) berpendapat, ada beberapa poin penting yang meliputi perhatian kalangan pimpinan ormas yang memberikan masukan dalam proses pembahasan RUU ini. Antara lain, wakif dari kalangan non-Muslim, wakaf secara tunai atau berupa uang, harta wakaf yang tidak boleh diubah pemanfaatannya, struktur organisasi dan persyaratan bagi *naẓīr*, dan lain-lain. Dari masukan yang ada, FKB berkesimpulan bahwa telah terjadi perkembangan dinamis, maka mau tidak mau memerlukan pijakan dari perspektif fikih Islam yang juga mengalami perkembangan dinamis.<sup>17</sup>

Lukman Hakim Saifuddin, dari FPP memberikan tanggapannya mengenai UU Wakaf Tahun 2004. Menurutnya, UU Wakaf ini merupakan terobosan hukum wakaf yang sudah lama ditunggu. Sehingga, adanya UU ini merupakan suatu kemajuan yang akan dicapai oleh bangsa Indonesia dalam melengkapi regulasi hukum wakaf yang sudah ada. Dalam bidang wakaf telah

---

<sup>15</sup> Surat dari Departemen Agama c.q. Direktur Pengembangan Zakat dan Wakaf, Nomor: Dt. 1. III/5/BA.03.2/2772/2002, tertanggal 26 April 2002 kepada MUI yang berisi permohonan fatwa wakaf uang.

<sup>16</sup> Naskah Pandangan FPG dalam Raker antara Komisi VI DPR dengan Pemerintah, hari Senin tanggal 6 September 2004, di Ruang Sidang Komisi VI DPR RI.

<sup>17</sup> Naskah Pandangan FKB dalam Raker antara Komisi VI DPR dengan Pemerintah, hari Senin tanggal 6 September 2004, di Ruang Sidang Komisi VI DPR RI.

terjadi perkembangan dinamis, maka mau tidak mau memerlukan pijakan dari perspektif fikih Islam yang juga mengalami perkembangan dinamis.

Setelah melalui proses yang panjang, mulai dari permohonan usulan, penyusunan draf, pembahasan, serta pengesahan RUU Wakaf, maka produk pengembangan fikih wakaf terlihat dalam naskah UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf serta PP No. 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004. Di antara produk pengembangan fikih wakaf itu adalah:

1. Wakaf benda bergerak berupa uang, saham, dan surat-surat berharga lainnya. Pasal 28 UU No. 41 Tahun 2004. Dasar yuridis yang dijadikan landasan adalah Fatwa MUI Tentang Wakaf Uang tertanggal 28 Shafar 1423 H/11 Mei 2002 M yang ditandatangani oleh K.H. Ma'ruf Amin sebagai Ketua Komisi Fatwa dan Drs. Hasanudin, M.Ag. sebagai Sekretaris Komisi Fatwa.
2. Imbalan bagi *naẓīr*. Pasal 12 UU No. 41 Tahun 2004 menyebutkan, dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, *naẓīr* dapat menerima imbalan dari hasil bersih atas pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf yang besarnya tidak melebihi 10%. Tentang persoalan hak *naẓīr* mendapatkan upah, para ulama telah banyak sekali menyebutkan dalil atau dasar hukum. Di antaranya hadis dari Umar bin Khattab r.a. ketika mewakafkan tanahnya di Khaibar, beliau berkata, "Diperbolehkan bagi orang yang mengelolanya untuk makan dari harta wakaf itu secara baik-baik, atau memberikan makan temannya yang tidak mampu." Di dalam riwayat lain disebutkan, "Tidak berdosa bagi orang yang mengelolanya, untuk makan darinya secara baik-baik dan memberikan makan temannya yang tidak memiliki harta."
3. Wakaf dalam jangka waktu tertentu. Pasal 1 ayat (1) menyebutkan, wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk

jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya, guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut Islam. Mayoritas pembaru fikih, seperti Ahmad Ibrahim, Syekh Muhammad Abu Zahrah, Sayyid Ali Abu as-Su'ud, dan Mustafa az-Zarqa, mendukung pendapat Malikiyah yang mensahkan wakaf sementara. Alasan mereka, dalil-dalil yang dipakai Malikiyah lebih kuat daripada yang lain. Juga, dalam wakaf sementara, terdapat kemudahan untuk merealisasikan tujuan-tujuan yang mengarah pada kebaikan.

4. Ketentuan pidana dan sanksi administratif. Pasal 67 UU No. 41 Tahun 2004 menyebutkan, setiap orang yang dengan sengaja menjaminkan, menghibahkan, mewariskan, dan mengalihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 atau tanpa izin menukar harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, dipidana dengan penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Di kalangan fuqaha, ketentuan larangan untuk menjaminkan, menghibahkan, mewariskan, dan mengalihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan sudah ditegaskan keharamannya, namun tidak disinggung hukuman pidananya. Ath-Tharabli menyatakan, seseorang atau *naẓīr* dilarang untuk menggadaikan, menyewakan, atau mengalihkan hak wakaf kepada orang lain, karena hal itu akan menghilangkan manfaat harta wakaf tersebut. Al-Kabisi menyatakan, larangan tentang pewarisan, penghibahan, dan penjaminan hak sudah jelas sekali, karena untuk menjaga harta wakaf dan hak-hak para mustahik.

Ketentuan sanksi pidana ataupun administratif sebagaimana Pasal 67 UU No. 41 Tahun 2004 merupakan bentuk hukuman *ta'zīr*. Sebab, hukuman bagi orang yang menyalahgunakan benda wakaf tidak secara eksplisit diatur oleh Al-Qur'an ataupun Sunnah dalam bentuk *ḥad* atau lainnya. Ketidaktegasan hukuman inilah yang mendorong usaha untuk

menetapkan hukuman berdasarkan kebijakan regulasi sesuai mekanisme yang berlaku.

Berkaitan dengan pengembangan fikih wakaf UU No. 41 Tahun 2004, Sekretaris Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung Semarang, Dr. H. Didiek Ahmad Supadi, menyatakan:

*Corak atau karakteristik fikih bisa dikatakan dipengaruhi oleh kondisi sosio-kultural masyarakat di mana fikih itu berkembang. Dengan kata lain, corak pemikiran fikih merupakan refleksi logis dari kondisi sosio-kultural masyarakatnya. Labirnya qawil qadim dan qawil jadid dari Imam asy-Syafi'i memperkuat statemen tersebut. Labirnya UU No. 41 Tahun 2004 ini dari sisi pemikiran fikih merupakan fikih wakaf Indonesia yang meramu berbagai pandangan mazhab fikih yang sesuai dengan kondisi sosio kultural Indonesia.*

Dalam sebuah wawancara, Drs. H. Achmad Djunaidi, Kepala Subdit Direktorat Pemberdayaan Wakaf, menyatakan:

*Proses labirnya UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf merupakan buah manis di bidang regulasi hukum wakaf pada era reformasi. Aspek politik hukum dalam rangka menyukseskan PROPENAS, aspek ekonomi guna menghasilkan wakaf yang produktif untuk kesejahteraan sosial, dan aspek keagamaan yang berwujud fikih wakaf yang kontekstual sesuai dengan fikih keindonesiaan, berjalan secara berimbang. Tinggal yang dinantikan adalah implementasi di lapangan, sesuai dengan harapan masyarakat, terutama masyarakat Muslim.*

### C. Simpulan

Studi ini telah berusaha mempelajari sifat regulasi hukum wakaf di Indonesia dalam tinjauan sejarah-sosial. Dengan demikian, pembatasannya menjadi jelas, dengan rentang waktu mulai era kemerdekaan sampai era reformasi, dengan tinjauan politik, ekonomi, dan keagamaan.

Dalam tinjauan politik hukum, UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf merupakan langkah politis pemerintah dalam menyukseskan PROPENAS (Program Pembangunan Nasional) di bidang pembangunan hukum nasional. Sesuai surat yang diajukan oleh Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf c.q. 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, setelah mempertimbangkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004, yang menyebutkan bahwa salah satu indikator keberhasilan pembangunan nasional di sektor hukum adalah ditetapkannya Undang-undang Tentang Hukum Terapan Peradilan Agama yang salah satunya tentang Undang-undang Wakaf. 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.

Dalam tinjauan ekonomi, UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf memiliki latar belakang serta tujuan untuk pemberdayaan wakaf secara produktif guna kemaslahatan kesejahteraan sosial. Latar belakang dan tujuan ekonomi itu secara jelas disampaikan pertama kali oleh Menteri Agama RI, Prof. Dr. H. Said Agil Husin Al-Munawwar, sebagai inisiator RUU Tentang Wakaf, ketika menyampaikan ide pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI) kepada Presiden Megawati Soekarnoputri.

Dalam tinjauan keagamaan, UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf adalah suatu terobosan baru dalam fikih wakaf menuju paradigma fikih wakaf yang dinamis dan kontekstual. Pengembangan hukum wakaf dalam tinjauan fikih itu dijadikan “kerangka ide” ketika Menteri Agama mengajukan usulan kepada Presiden untuk pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI). [ ]

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdillah, Masykuri, "The Status of Islamic Law in Indonesia under The New Order Government," *Makalah*, Disampaikan pada Workshop on Islamic Revivalism and State Response: The Experience of Malaysia, Indonesia and Brunai, Singapore, 2-3 Juni 1997.
- Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Akademiko Pressindo, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*, Bandung: Alumni, 1979.
- Ali, Mohammad Daud, *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*, Jakarta: UI Press, 1988.
- Bamualim, Chaider S., "Badan Wakaf Universitas Islam Indonesia: Wakaf untuk Modernisasi Perguruan Tinggi Islam", dalam Chaider S. Bamualim dan Irfan Abu Bakar (ed.), *Reaktualisasi Filantropi Islam: Studi Kasus Lembaga Zakat dan Wakaf di Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya UIN Jakarta dan the Ford Foundation, 2005.
- Barron, J.B., *Mohammedan Wakfs in Palestine*, Jerusalem: Greek Convent Press, 1922.
- Candra, Tri, "Warisan Kolonial yang Belum Diselesaikan: Nasionalisasi Perusahaan di Jember", *Makalah*, Disampaikan dalam Workshop on the Economic Side of Decolonisation, Yogyakarta, 18-19 Agustus 2004.
- ad-Daruquthni, Ali, *Sunan ad-Dāruqūṭnī*, India: Delhi Press, 1310 H.
- Effendi, Deden, "Legislasi, Implementasi, dan Kontribusi Hukum Perwakafan dalam Pembangunan Keagamaan dan Kesejahteraan di Indonesia", *Disertasi*, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2010.
- Emmerson, D.K., *The Bureaucracy in Indonesia*, Cambridge: Centre for International Studies MIT, 1974.

- Fiderspiel, Howard M., *Persatuan Islam: Pembaharuan Islam Indonesia Abad XX*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1996.
- Fuad, Mahsun, *Hukum Islam di Indonesia: dari Nalar Partisipatoris hingga Emansipatoris*, Yogyakarta: LKiS, 2005.
- Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- al-Haitami, Ibnu Hajar, *Tuhfah al-Mubtāj fī Syarḥ al-Minhāj*, Beirut: Dār al-Fikr, t.t.
- Ichtijanto, SA, *Hukum Islam dan Hukum Nasional*, Jakarta: Ind-Hill, Co., 1990.
- al-Kabisi, Muhammad Abid, *Hukum Wakaf*, terj. Asrul Sani, Jakarta: IIMaN Press, 2004.
- Mahfud MD, Moh., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 2004.
- Mudzhar, M. Atho, *Pendekatan Studi Islam dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998.
- Wignjosubroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, t.tp.: t.p., 1995.
- Wiradi, Gunawan, *Reformasi Agraria*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.

*halaman ini bukan sengaja dikosongkan*

---