

POLITIK HUKUM ISLAM DI INDONESIA

Dalam proses perumusan dan pembentukan Undang-undang wakaf Nomor 41 tahun 2004, tidak banyak politisasi hukum yang mewarnai pergulatan diberlakukan atau tidaknya Undang-undang yang berbasis hukum Islam ini, tetapi yang terjadi justru proses pembentukannya banyak dipengaruhi oleh pemikiran hukum yang berbasis fatwa majelis ulama dan pemikiran ahli hukum lainnya. Karena semua fraksi yang ada telah sepakat bahwa undang-undang ini cukup krusial dan harus segera diundangkan.

Aspek pembaharuan hukum wakaf yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf antara lain: 1) Perluasan benda yang diwakafkan (*mauquf bih*) yang hanya berupa benda tak bergerak dan lebih banyak dipergunakan untuk kepentingan konsumtif, diperluas dan bahkan sudah dipraktikkan oleh sebagian lembaga umat Islam berupa wakaf benda bergerak seperti: uang (*cash waqf*), saham atau surat-surat berharga lainnya; 2) Mengenai pengelola harta wakaf (*nazir*) di samping terdiri dari perseorangan, ada nazir organisasi dan badan hukum. Penekanan nazir berupa badan hukum dan organisasi merupakan pilihan yang sangat tepat, karena pengalaman telah membuktikan bahwa pengelola wakaf perseorangan telah banyak membuka peluang terjadinya penyelewengan dan atau pengabaian terhadap tugas-tugas kenaziran. Sedangkan pengelola wakaf yang berbentuk badan hukum dan atau organisasi beserta persyaratannya yang diatur dalam Undang-Undang wakaf ini tidak lagi bersifat normatif, tetapi mengarah pada persyaratan untuk membangun kinerja profesional menjadi poin penting.

Buku ini hadir sebagai bagian dari pengembangan khazanah keilmuan dalam hukum Islam di Indonesia, khususnya dalam bidang wakaf. Bagi akademisi yang menekuni diskursus hukum Islam di Indonesia, ini menjadi salah satu referensi yang harus dimiliki.

Selamat membaca!

Dr. Achmad Rodli Makmun

POLITIK HUKUM ISLAM DI INDONESIA

Dr. Achmad Rodli Makmun

POLITIK HUKUM ISLAM DI INDONESIA



POLITIK HUKUM ISLAM DI INDONESIA

Publica Indonesia Utama

2022

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

POLITIK HUKUM ISLAM DI INDONESIA

Dr. Achmad Rodli Makmun

Publica Indonesia Utama

2022

Perpustakaan Nasional RI. Katalog dalam Terbitan (KDT)

viii + 179 Hlm; 15,5 X 23 cm

ISBN: 978-623-5257-49-5

Cetak Pertama, Oktober 2022

Judul

Politik Hukum Islam di Indonesia

Penulis : Dr. Achmad Rodli Makmun

Editor Buku : Achmad Mchaddam Fahham

Penata halaman : Tim Kreatif Publica Institute

Desain Cover : Tim Kreatif Publica Institute

copyrights © 2022

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

All rights reserved

Diterbitkan oleh:

Publica Indonesia Utama, Anggota IKAPI DKI Jakarta 611/DKI/2022

18 Office Park 10th A Floor Jl. TB Simatupang No 18, Kel. Kebagusan, Kec. Pasar Minggu

Kota Adm. Jakarta Selatan, Prov. DKI Jakarta

publicaindonesiautama@gmail.com

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah Swt., yang telah memberi petunjuk dan rahmat-Nya. Sholawat serta salam semoga tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad Saw., yang telah mengajarkan pengetahuan kepada kita sehingga penulis dapat menyelesaikandisertasi ini dengan baik dan lancar.

Penulis juga mengucapkan banyak terima kasih kepada, Prof. Masdar Hilmy, S.Ag., MA, Ph.D., selaku Rektor UIN Sunan Ampel Surabaya dan Prof. DR. H. Aswadi, M.Ag., selaku Direktur Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya. Begitu pula terima kasih penulis sampaikan kepada segenap civitas akademika Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya yang telah membantu memberi fasilitas dan sarana penulisan disertasi ini.

Khusus kepada kedua orang promotor penulis Prof. Dr. H. M. Ridlwan Nasir, MA., dan Prof. Dr. H. Zainul Arifin, M.Ag., penulis ucapkan *Jazakumullah Ahsan al-Jaza*. Keduanya telah membimbing penulis dengan sangat serius sehingga struktur logis dan telaah kritis kajian disertasi ini dapat ditemukan. Bimbingan dari keduanya penulis harapkan tidak berhenti dengan terselesaikannya disertasi ini tetapi juga pada aktivitas-aktivitas ilmiah lain di kelak kemudian hari.

Ucapan terimakasih pula kepada para pengajar program doktoral di Pascasarjana UIN Sunan Ampel. Mereka telah membuka wawasan dan memberi perspektif kritis atas disiplin ilmu yang penulis tekuni.

Terimakasih disampaikan kepada Dr. Hj. Siti Maryam Yusuf, M.Ag, sebagai Rektor IAIN Ponorogo, pimpinan pada lembaga tempat penulis mengamalkan ilmu dan mentransformasikan gagasan. Begitu

juga kepada Dr. Basuki, M.Ag., Dr. H. Agus Purnomo, M.Ag., Dr. H. Saifullah, M.Ag, dan Dr. H. Moh Munir, Lc., M.Ag., mereka adalah para pejabat dan kolega yang memberi izin, dukungan dan motivasi yang tinggi kepada penulis untuk menyelesaikan karya ilmiah ini. Selain itu penulis juga mengucapkan terima kasih kepada teman-teman kolega di Fakultas Syariah yang telah memberi semangat penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini.

Untuk teman-teman seperjuangan di IAIN Ponorogo yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terimakasih atas motivasi, perhatian, dorongan, kontribusi dan kritik ilmiah yang diberikan.

Terimakasih tiada terhingga juga penulis haturkan kepada segenap tim TP3D Sekretariat DPR RI (terutama Romo Sigit dan Achmad Muchaddam) yang telah memberikan izin dan membuka akses yang selebar-lebarnya bagi penulis untuk melakukan penelitian. Demikian juga penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada sahabat dan kolega yang telah membantu memberikan pengalaman dan motivasinya untuk selesainya studi ini.

Tak lupa penulis juga berterima kasih secara khusus kepada isteri tercinta (Hj. Maria Ulfah) serta keempat putra putriku tersayang: Zaim Basyari, Mufti Abrori, Fathin Su'aidi, dan Rifqi Fuadah yang telah memberikan support dan berkorban banyak demi terselesaikannya disertasi ini. Demikian pula kepada orang tua saya (Hj. Siti Aminah dan Hj. Siti Asfiah) yang selalu memberikan motivasi doa untuk kesuksesan penulis. Semoga semua yang telah diberikan kepada penulis menjadi amal sholeh yang diterima oleh Allah SWT.

Dan hanya kepada Allah penulis meminta pertolongan, semoga karya tulis ini bermanfaat bagi semua. Penulis berharap karya tulis ini bermanfaat untuk kemajuan agama Islam, ilmu pengetahuan dan peradaban. Kritik konstruktif selalu penulis harapkan dari semua pihak untuk kebaikan karya ini.

Penulis,

Achmad Rodli Makmun

DAFTAR ISI

Halaman Sampul	iii
Balik Halaman Sampul	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II TEORI POLITIK HUKUM	21
A. Politik Hukum	21
B. Politik Hukum Nasional.....	30
C. Politik Hukum Islam	35
D. Teori Konstitusi dan Teori Akomodasi.....	40
BAB III PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2004 TENTANG WAKAF	51
A. Peraturan Tentang Wakaf Di Indonesia Sebelum Undang- Undang Nomor 41 Tahun 2004	51
B. Proses Pembahasan RUU Tentang Wakaf	63
C. Isu Pembaharuan Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004.....	99
BAB IV POLITIK HUKUM DALAM UNDANG-UNDANG WAKAF	111
A. Politik Hukum Dalam Proses Perumusan Undang-Undang Wakaf.	111
B. Politik Hukum Substansi Undang-Undang Wakaf	132
C. Politik Hukum Dalam Pemberlakuan Undang-Undang Wakaf..	153
BAB V PENUTUP	165
A. Kesimpulan	165
B. Rekomendasi.....	166
C. Implikasi Teoritik	166
DAFTAR PUSTAKA.....	168
RIWAYAT HIDUP	178

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lembaga wakaf sudah tidak asing bagi masyarakat Indonesia terutama masyarakat Islam di Indonesia. Secara historis, pembentukan lembaga ini bertujuan sebagai sarana pendukung pengembangan kehidupan keagamaan masyarakat Islam,¹ terutama menyangkut segala permasalahan bidang wakaf.

Dalam sejarah Islam di Indonesia, wakaf merupakan salah satu bentuk kegiatan dakwah yang berorientasi aspek spiritual yaitu penyediaan sarana untuk beribadah. Namun begitu, praktek perwakafan ini berjalan sesuai dengan hukum agama Islam. Menurut semua madhhab fiqh, tata cara mewakafkan hanya mengucapkan ikrar kalau dia mewakafkan barang miliknya untuk kepentingan masyarakat. Ikrar ini tanpa adanya kabul dari pihak yang menerima wakaf dengan tidak adanya kabul dari pihak yang diberi wakaf/²

Dalam perspektif peraturan, wakaf tidak terbatas pada masalah keagamaan Islam saja, tapi juga menyangkut tugas agraria yang menjadikan lembaga wakaf dapat dijadikan sebagai sarana untuk pengembangan kehidupan masyarakat yang sejahtera baik dari segi batiniyah maupun rohaniyahnya.

Menurut cendekiawan muslim Sayyid Ameer Ali, hukum wakaf merupakan salah satu hukum Islam terpenting, karena menyangkut

1 Harahap M. Yahya, "Persentuhan Hukum Adat Dan Perwakafan Nasional," *Dalam Mimbar: Aktualisasi Hukum Islam*, no. 7 (1993): 18.

2 Rachmat Djatniko, "Wakaf Dan Masyarakat Serta Aplikasinya Aspek-Aspek Fundamental," *Jakarta, Mimbar Hukum, al-Hikmah Dan Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam*, 1992, 7.

aspek kehidupan ibadah dan aspek sosial ekonomi orang Islam. Bahkan disebutnya sebagai bagian yang tersulit dari hukum Islam.³

⁴ Sejalan dengan itu Mohammad Zain bin Othman menyatakan: *the institutions of waqf in Islam has contributed a great deal to and played an important role in building of society and it will continued so since the Muslims are really sincere in ful filling their duties to the Almighty as were the early Muslims.*⁴ Pernyataan yang dikemukakan oleh Mohammad Zain bin Othman tersebut sesuai dengan sifat dari wakaf menurut Islam. Muhammad Yousuf Farooqi menyatakan: *the waqf in Islam has been considered apermanent sources of rewardfrom Allah as long as beneficieries receive the benefit of it*⁵

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa wakaf selain bersifat sosial dan keagamaan, juga merupakan bentuk ibadah yang mengandung unsur ekonomi sehingga dapat dikembangkan menjadi bentuk kegiatan yang “menghasilkan” ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Artinya, wakaf dapat dimanfaatkan untuk pengembangan ekonomi masyarakat sekitar, seperti peternakan, pertanian dan lain sebagainya. Meskipun tanahnya adalah tanah wakaf, namun hasil dari tanah wakaf tersebut dapat dimanfaatkan.

Untuk mengoptimalkan manfaat wakaf tersebut, maka perlu kehadiran negara dan masyarakat untuk memberikan motivasi guna tercapainya tujuan wakaf yang berorientasi pada aspek sosial dan ekonomi. Yang kalah penting dari peran negara adalah memberikan kemudahan dalam pengaturan wakaf. Di Indonesia sendiri sebenarnya ada peraturan mengenai perwakafan ini, namun belum ada undang-undang yang menyebutkan tentang pemanfaatan tanah wakaf itu untuk tujuan-tujuan ekonomis.⁶

3 Asaf AA Fyzee, *Pokok-Pokok Hukum Islam II* (Jakarta: Tinta Mas, 1966), 75.

4 Mohd Zain bin Haji Othman, *Islamic Law: With Special Reference to the Institution of Waqf* (Kuala Lumpur: Prime Minister's Department, Religious Affairs Division, 1983), 3.

5 Muhammad Yousuf Farooqi, "The Institution of Waqf in Historical Perspective," *Hamdard Islamicus* 1, no. 13 (1990): 25.

6 M. Thaher Azhary, "Wakaf Dan Sumber Daya Ekonomi, Suatu Pendekatan Teoritis," *Mimbar Hukum*, 1992, 15.

Peran negara tersebut sangat diperlukan karena sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang antara lain menetapkan bahwa perlunya arah dan kebijakan di bidang hukum, lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf ini merupakan inhern dengan penataan sistem hukum nasional yang berlaku saat ini. Dalam Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004 ditentukan bahwa sistem hukum nasional yang akan dibangun bersifat menyeluruh dan terpadu dalam masyarakat Indonesia. Diharapkan lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, pengembangan wakaf pada masa yang akan datang memperoleh dasar hukum yang kuat, terutama adanya kepastian hukum kepada *nazir*, wakif, dan peruntukan wakaf.⁷

Meskipun sudah ada undang-undang wakaf, namun sampai saat ini praktik wakaf belum berjalan sesuai dengan peraturan tersebut, sehingga ada berbagai kasus harta wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya dan bahkan berpindah tangan ke orang lain dengan cara melawan hukum. Kejadian seperti ini bisa disebabkan oleh beberapa faktor ; *pertama*, ketidakmampuan *nazir* dalam mengelola wakaf. *Kedua*, wakif dan ahli waris tidak memiliki kompetensi akademik dalam mengelola wakaf, *Ketiga*, stigmatisasi Syafi'i masih cukup dominan dalam masyarakat untuk mempertahankan status *qou** *Keempat*, kepedulian masyarakat sangat kurang. *Kelima*, masyarakat belum memahami tujuan, fungsi dan kegunaan harta wakaf..

Dari beberapa persoalan diatas, negara perlu mensosialisasikan UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang disahkan pada tanggal 27 Oktober 2004 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 159 dan Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4459. Tapi perlunya juga, ketentuan berdasarkan hukum syariah dicantumkan kembali pada undang-undang tersebut.

7 Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), 254-55.

Namun begitu, membuat undang-undang tidak mudah, hal ini dikarenakan produk legislasi adalah produk politik,^{8,9} yaitu hasil tarik ulur berbagai kekuatan politik yang mengejawantah dalam produk hukum. Dalam hubungan ini, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum adalah instrumentasi dari keinginan politik, sehingga undang-undang dibentuk atas dasar kepentingan-kepentingan tertentu.¹⁰ Maka yang terjadi, pembuat undang-undang akan mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat.¹¹ Konfigurasi kekuatan dan kepentingan dalam badan pembuat undang-undang menjadi penting karena pembuatan undang-undang modern bukan sekedar merumuskan materi hukum secara baku berkait rambu-rambu yuridisnya, melainkan membuat putusan politik terlebih dahulu. Di samping konfigurasi kekuatan dan kepentingan dalam badan pembuat undang-undang, intervensi-intervensi dari luar tidak dapat diabaikan dalam pembentukan undang-undang. Intervensi tersebut dilakukan terutama oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik, maupun ekonomi.¹²

Terlepas dari permasalahan diatas, perlunya dibentuk Undang undang perwakafan untuk menjembatani segala persoalan yang sering terjadi dimasyarakat yang berkaitan dengan wakaf. Saat ini masih adanya perbedaan atau pergeseran pemahaman tentang wakaf di dalam masyarakat itu sendiri.

Dari pemahaman wakaf yang tidak produktif menjadi produktif, wakaf tidak bergerak menjadi wakaf bergerak selain uang dan wakaf

8 Bahrul Ma'ani, *“Optimalisasi Pemanfaatan Tanah Wakaf Di Kota Jambi”* (Yogyakarta, UIN Sunan Kalijaga, 2014).

9 Hukum merupakan produk politik Moh Mahfud, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998), 2, 14, 300 Lev berpendapat bahwa yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik Hukum Di Indonesia, Kesenambungan Dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), xii.

10 Satjipto Rahardjo and Khudzaiifah Dimiyati, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode, Dan Pilihan Masalah* (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), 126.

11 Rahardjo and Dimiyati, 128.

12 Rahardjo and Dimiyati, 130.

benda bergerak berupa uang, sebagaimana ketentuan undang-undang nomor 41 tahun 2004 tentang wakaf pasal 15. Makna wakaf mengalami perkembangan model baik pandangan ulama sunni, hingga ulama modern, seperti halnya wakaf benda bergerak selain uang, baik yang berupa; surat berharga, hak atas kekayaan intelektual atau hak atas benda bergerak lainnya adalah bentuk undang-undang wakaf yang progresif. Hal ini tak lain bertujuan untuk kesejahteraan umum dan pembangunan perekonomian di Indonesia.

Pergeseran makna wakaf tersebut merupakan bentuk inovasi wakaf agar pengelolaannya lebih mudah dan praktis, sehingga bisa menumbuhkan motivasi masyarakat untuk berwakaf. Namun begitu, sistem pengelolaan model wakaf diatas perlu diperhatikan dan manajerial secara benar. pengelolaan wakaf tersebut lebih diarahkan pada aspek kualitatif pencapaian wakaf. Seperti pengelolaan wakaf uang/tunai, maka sikap lembaga pengelola wakaf uang/tunai harus sesuai dengan UU No.41/2004 agar tercapai filantropi keadilan sosial dan bisnis sosial.¹³ Meskipun potensi kegiatan fundraising wakaf uang di Indonesia yang masih belum optimal karena minimnya pengetahuan masyarakat tentang wakaf uang, pola pikir masyarakat yang masih menganggap wakaf hanya dalam bentuk barang tak bergerak berbentuk bangunan dan tanah.

Berbicara tentang hukum wakaf di Indonesia, semuanya sudah diatur baik dari jenisnya maupun sistem pengelolaannya. Tapi kalau diperhatikan, adanya pergeseran hukum wakaf di Indonesia setelah UU no. 41 tahun 2004 diuterbitkan. Pada UU no 41 tahun 2004 disebutkan macam-macam wakaf benda bergerak mengalami pergeseran yang cukup signifikan, seperti yang dituangkan dalam UU No. 41. Kemudian pada PP 1977 dan KHI nazir hanya perorangan dan badan hukum. Sedangkan dalam UU 41 ditambahkan dengan organisasi sosial.

13 Hasbullah Hilmi, "Dinamika Pengelolaan Wakaf Uang (Studi Tentang Perilaku Pengelolaan Wakaf Uang Pasca Pemberlakuan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf)" (Semarang, IAIN Walisongo, 2012), eprints.walisongo.ac.id.

Profesionalisme nazir wakaf diakomodir UU 41 dengan memberikan syarat kewajiban dan hak biaya pengelolaan sebesar 10%. Paradigma ulama 4 madzhab tentang nazir wakaf mengakomodir semua paradigma hukum wakaf sebelum dan sesudah UU 41. Namun peraturan perundangan wakaf sebelum UU. 41 lebih cenderung pada beberapa madzhab. Sedangkan setelah UU 41 lebih cenderung diakomodir seluruh madzhab 4 dan disesuaikan dengan dinamika dan perkembangan perwakafan di Indonesia dan dunia Islam bisa dikatakan bahwa setiap pergeseran paradigma hukum wakaf di Indonesia dari sebelum adanya UU No.41 2004 sampai adanya undang-undang tersebut sebenarnya sudah pernah dibicarakan oleh para ulama 4 madzhab. Artinya, paradigma baru tersebut bukan merupakan gagasan dan paradigma baru dalam literatur fiqh klasik.

Berangkat dari paparan diatas, studi ini akan mengangkat permasalahan tentang politik pembentukan hukum di Indonesia mengenai hukum Islam. Menurut Mahfud MD, politik hukum mencakup pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum.¹⁴ Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, politik hukum mencakup kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.^{14 15} Politik hukum dalam penelitian ini adalah kebijakan pembentuk hukum dalam memilih nilai-nilai hukum Islam untuk dijadikan hukum nasional dan menerapkan nilai-nilai hukum Islam sebagai hukum nasional yakni hukum perwakafan.

Sehingga materi politik hukum Islam dalam penelitian ini dipandang masih perlu dilakukan, terutama yang berkaitan dengan proses legislasi Undang-undang wakaf. Dengan kata lain, fokus penelitian ini adalah proses legislasi di lembaga pembentuk hukum dan output legislasi berupa undang- undang No 41 tahun 2014 tentang wakaf.

14 Mahfud, *Politik Hukum Di Indonesia*, 1-2.

15 Purnadi Purbacaraka and Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), 3.

B. Rumusan Masalah

Masalah utama yang dikaji dalam disertasi ini yakni berkenaan dengan:

1. Bagaimana proses politik pembentukan Undang-Undang No. 41 tahun 2004 tentang Wakaf?
2. Apa saja pembaharuan hukum dalam undang-undang No. 41 tahun 2004 tentang wakaf ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Studi ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses politik pembentukan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf.

Sedangkan hasil studi ini diharapkan dapat memiliki dua kegunaan, pertama, kegunaan akademis; dan kedua, kegunaan praktis. Dari sisi kegunaan akademis, studi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teoretis bagi pengembangan studitentang politik hukum Islam di Indonesia, terutama yang berkenaan dengan hukum Wakaf. Sementara kegunaan praktisnya, hasil studi ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai bahan rujukan untuk membenahi produk hukum tentang wakaf.

D. Penelitian Terdahulu

Telah banyak studi yang dilakukan untuk memahami politik hukum positivisasi hukum Islam di Indonesia, di antara studi itu adalah:

Pertama, Marzuki Wahid. Secara khusus Wahid pernah menelaah politik hukum pembentukan Kepres Nomor Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam. Dalam studi ini Wahid berupaya mengungkap dinamika hukum dan politik dalam pembentukan Kepres tahun 1991 tentang KHI.

Kedua, Alwi telah melakukan studi dengan judul Legislasi dan masalah Indonesia: Studi Implementasi Perda Bernuansa Syari'ah. Paling tidak terdapat tiga masalah utama yang ditelaah Alwi; 1) substansi dan jenis kewenangan dalam perumusan peraturan daerah sesuai dengan kondisi sosial budaya dan konfigurasi politik, sebagai upaya merealisasikan kemaslahatan manusia; 2) kearifan lokal masyarakat yang terkait dengan aplikasi masalah sesuai dengan *maqashidal-shari'ah*; 3) *political will* pemerintah daerah serta dampak penerapannya dalam perkembangan kehidupan masyarakat.

Studi Alwi tersebut menyimpulkan bahwa; 1) konfigurasi politik pada masing-masing daerah sangat menentukan perumusan kebijakan publik yang mencerminkan kearifan lokal sesuai kondisi sosial budaya masyarakatnya sebagai upaya merealisasikan kemaslahatan, dan sekaligus memelihara nilai-nilai lokal guna membangun harmoni sosial, yang dalam konsepsi kelimuan Islam dikenal istilah *masalahah zaruri* demi tegaknya kepentingan bersama aktualisasi aturan-aturan bernuansa shari'ah yang dikemas dalam peraturan daerah benar-benar merealisasikan lima hal pokok (*masalahah zaruri*), yang dapat ditempuh melalui dua cara, yakni, pertama, dilakukan dengan cara aktif (melalui sebuah regulasi yang substansi muatan isinya mengarah pada dilaksanakannya sesuatu tindakan/kegiatan yang dalam kajian ilmu keislaman dikenal dengan menggunakan metode *masalahah al-mursalah* dan kedua, dilakukan dengan cara pasif atau negatif (melalui sebuah regulasi yang substansi muatan isinya mengarah pada pelarangan/pembatasan sesuatu tindakan/kegiatan, yang dalam ilmu keislaman dikenal dengan menggunakan metode *sadd al-dhari'ah*; ketiga, sesuai hasil kajian dalam penulisan ini yang membatasi pada pengungkapan nilai-nilai masalah atau manfaat atas keberadaan perda tentang minuman beralkohol pada beberapa kabupaten/kota di Jawa Timur, sekalipun dirasakan berbagai manfaatnya oleh sebagian besar masyarakat dalam kehidupan sosial kemasyarakatan mereka, namun terkesan kental muatan politis, lebih menonjolkan simbol-simbol sosial, dan hanya memenuhi keinginan segelintir elit lokal. Hal ini terlihat dari kurangnya perhatian pemerintah kabupaten/

kota untuk mengoptimalkan keberadaan Perda tersebut, terbukti dengan dilengkapinya berbagai instrument yang diperlukan guna mengimplementasikan sebuah Perda, utamanya Perda inisiatif.¹⁶

Ketiga, Penelitian yang dilakukan oleh Aden Rosadi dengan judul *Nazariyyat al-Tanzimi al-Qada'i* (Teori dan Sistem Pembentukan Hukum Peradilan Agama) dan Transformasinya dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Ada empat masalah utama yang dikaji dalam disertasi ini, yakni: 1) latar belakang yang menyebabkan terjadinya perubahan peraturan perundang-undangan tentang Peradilan Agama sejak tahun 1989 sampai dengan 2009; 2) hubungan undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, baik secara vertikal maupun horizontal; 3) perubahan peraturan perundang-undangan tentang Peradilan Agama yang terjadi pada tahun 2009; dan 4) rumusan *Nazariyyat al-Tanzimi al-Qada'I* dalam tata hukum di Indonesia.

Studi Aden Rosadi di atas menyimpulkan bahwa; 1) perubahan *nazariyyat al-lan/imi al-qada' i* dilatar belakangi oleh faktor filosofis, yuridis, sosiologis dan politis. Perubahan Undang-Undang Peradilan Agama pada tahun 2009 disebabkan oleh perubahan iklim politik secara nasional melalui reformasi yang bergulir sejak tahun 1998; 2) implementasi *nazariyyat al-tanzimi al-qada'i* dalam Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama diarahkan pada aspek substansi, struktur, dan kultur hukum Peradilan Agama; 3) Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama memiliki keserasian dan keselarasan, baik vertikal (undang-undang yang lebih tinggi) maupun horizontal (undang-undang yang sejajar).¹⁷

16 Alwi, "Legislasi Dan Masalah Di Indonesia (Studi Implementasi Perda Bernuansa Shari'ah)" (Surabaya, Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2001).

17 Aden Rosadi, "*Nazariyyat Al-Tanzimi Al-Qada'I* (Teori Dan Sistem Pembentukan Hukum Peradilan Agama) Dan Transformasinya Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia" (Bandung, UIN Sunan Gunung Djati Ringkasan, 2012), 11.

Hasbullah hilmi (2012), dalam disertasinya tentang dinamika pengelolaan wakaf uang menjelaskan bahwa perkembangan pengelolaan wakaf uang oleh lembaga-lembagapengelola wakaf uang pasca enam tahun diundangkannya diIndonesia. Dalam bab ini dibahas perkembangan kualitatif pencapaian wakaf uang, sikap lembaga pengelola wakaf uang/tunai terhadap penegakan UU No.41/2004, efektifitas penegakan UU No. 41/2004 bagi kemajuan pengelolaan wakaf uang, arah perkembangan kelembagaan pengelola wakaf uang dalam prespektif filantropi keadilan sosial dan bisnis sosial.¹⁸

Muslihun (2012),¹⁹ menggali latar belakang, proses, dan penyebab terjadinya pergeseran itu serta menggali pada aspek-aspek apa saja pergeseran pemahaman wakaf tuan guru tersebut telah terjadi di Lombok. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) dengan pendekatan data kualitatif dan pendekatan keilmuan sosio-legal.

Dari penelitian yang telah dilaksanakan, ditemukan bahwa: Pertama, akar pergeseran dan perubahan pemahaman wakaf tuan guru di Lombok terjadi karena memiliki latar belakang sangat beragam, yakni: (a) para tuan guru memiliki kapasitas yang tinggi di tengah-tengah masyarakatnya, hal ini dapat dilihat dari posisi tuan guru merupakan ulama yang hidup di pulau Lombok yang umatnya memiliki ciri-ciri khusus seperti sangat tunduk pada tuan guru dan posisi tuan guru di Lombok sebagai tokoh sentral sekaligus sebagai pemimpin agama; (b) para tuan guru menggunakan beberapa argumentasi pemahaman wakaf, yakni teologis, sosiologis, terbukanya pintu ijtihad, elastisitas hukum Islam, dan *maqasidasy-syan' ah*; (c) para tuan guru dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor

18 Hasbullah Hilmi, "Dinamika Pengelolaan Wakaf Uang (Studi Tentang Perilaku Pengelolaan Wakaf Uang Pasca Pemberlakuan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf)" (Semarang, IAIN Walisongo, 2012).

19 Muslihun Muslihun, "Menuju Wakaf Proudktif (Studi Pergeseran Dan Perubahan Pemahaman Tuan Guru Tentang Wakaf Di Lombok)" (PhD Thesis, Semarang, IAIN Walisongo, 2012).

eksternal dalam pergeseran pemahaman wakafnya; (d) para tuan guru mengalami proses panjang dalam pergeseran pemahaman wakafnya. Proses ini berlangsung lambat (evolusi) dari yang paling sederhana menuju yang lebih maju, yakni wakaf sebagai *ibadah mahdah* saja, wakaf untuk kepentingan sosial seperti wakaf mangan, wakaf produktif tradisional, wakaf produktif semi profesional, dan wakaf produktif profesional. Selanjutnya, para tuan guru memiliki perbedaan sudut pandang terhadap persoalan wakaf sehingga para tuan guru memiliki tiga tipologi, yakni kontekstual pro-aktif, kontekstual-pasif, dan normatif-tekstual.

Kedua, implementasi pergeseran pemahaman wakaf para tuan guru dapat dilihat pada tiga hal: (a) pergeseran pemahaman wakaf para tuan guru pada sisi pemahaman wakaf produktif itu sendiri telah berlangsung ditandai dengan pandangan sebagian tuan guru bahwa wakaf produktif itu merupakan keharusan sesuai dengan konteks zaman. Dalam perspektif teori perubahan sosial, pergeseran pemahaman wakaf para tuan guru pada aset wakaf (*mauquf bih*) berlangsung secara lamban (ber-evolusi). Dalam teori tindakan sosial dengan the degree of rationality nya Weber, pergeseran wakaf ini memiliki

rasionalitas yang tinggi, demikian juga memiliki idealisme keagamaan sehingga melahirkan efektivitas peran tuan guru. Sementara, dalam perspektif teori perubahan hukum Islam, pergeseran pemahaman para tuan guru ini dapat dilihat dari teori rasional Imam *Hanaf*, *masalah at-Tufi*, elastisitas hukum Imam *Syafi'i*, dan kerangka *maqasid asy-syan" ah as-Syatibi*; (b) pergeseran pemahaman wakaf para tuan guru di Lombok pada sisi harta wakaf (*mauquf bih*) juga telah berlangsung yang ditandai dengan pandangan sebagian tuan guru bahwa harta aset wakaf madrasah dan masjid bisa diproduktifkan dengan syarat-syarat tertentu. Pergeseran pada sisi *mauquf bih* ini juga terlihat dari pandangan sebagian tuan guru yang membolehkan penukaran wakaf; (c) pergeseran pemahaman wakaf para tuan guru di Lombok pada sisi peruntukan harta wakaf (*mauquf*

alaihnya) juga telah terjadi di sebagian tuan guru. Hal ini dibuktikan dengan pandangan sebagian dari mereka bahwa peruntukan untuk aspek sosial merupakan esensi dari wakaf itu sendiri.

Penelitian disertasi oleh Bahrul Ma'ani (2014),²⁰ Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan yang menyebabkan pemanfaatan tanah wakaf belum optimal dan problematika pemanfaatan tanah wakaf di Kota Jambi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa wakaf tanah tidak berfungsi secara optimal disebabkan oleh 4 faktor, Pertama, *nazir* sebagai pengelola wakaf tidak memiliki kompetensi akademis dan manajerial untuk mengembangkan aset wakaf, akibatnya ia tidak dapat dimanfaatkan secara produktif. Kedua, berdasarkan temuan di lapangan, stigmatisasi *syafi'i* masih cukup dominan dalam masyarakat untuk mempertahankan status qou yang berorientasi. Ketiga, *nazir*, wakif dan ahli waris tidak memiliki kompetensi akademik sehingga malas mengelola wakaf terutama wakaf *khāiri*, karena selama diangkat menjadi *nazir*, ia tidak memperoleh upah atau imbalan apapun. Ke-empat, *mauquf 'alaih* (*nazir*, KUA, Kementerian Agama Kota dan Kementerian Agama Propinsi), kurang berkoordinasi dalam pendataan tanah wakaf dan ada kecenderungan petugas wakaf menghilangkan data, apabila data wakaf itu mengalami problem yang akut. Akibatnya tahun 2010 ada 46 persil tanah wakaf yang dihilangkan oleh pihak Kemenag Kota, di samping untuk menghindari permintaan Kemenag pusat untuk menghilangkan beban kerja yang sulit terurai tanpa ujung, juga terjadi penyimpangan oleh oknum untuk kepentingan pribadi.

Moh. Luthfi (2019),²⁰ menjelaskan bahwa pergeseran makna wakaf tidak bergerak menjadi wakaf bergerak selain uang dan wakaf benda bergerak berupa uang, sebagaimana ketentuan undang-undang nomor 41 tahun 2004 tentang wakaf pasal 15. Makna wakaf mengalami perkembangan model baik pandangan ulama sunni,

20 Muh. Luthfi, "Pergeseran Paradigma Perwakafan Di Indonesia (Studi Analisis Hukum Wakaf Sebelum Dan Sesudah Berlaku Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf)" (PhD Thesis, Lampung, Pascasarjana Magister UIN Raden Intan, 2019).

hingga ulama modern, seperti halnya wakaf benda bergerak selain uang, baik yang berupa; surat berharga, hak atas kekayaan intelektual atau hak atas benda bergerak lainnya adalah bentuk undang-undang wakaf yang progresif. Pergeseran peran nadir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf begitu nampak, baik dalam hal profesionalisme maupun bentuk *nazimya*, yaitu *nazir* perorangan berkembang menjadi nadir organisasi atau badan hukum. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 42 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 41 tahun 2004 pasal 2. Dalam menjalankan tugasnya, BWI telah membentuk 31 perwakilan BWI Povinsi, meresmikan Lembaga Keuangan Syariah Penerima Wakaf Uang (LKS-PWU) sebanyak 15 bank syariah dan telah mengakreditasi *Nazir* Wakaf Uang yang terdiri dari Yayasan/Koperasi syariah sebanyak 102 Lembaga.

Penelitian ini, termasuk penelitian kepustakaan (*library research*). Data di atas menggambarkan pergeseran paradigma nadir wakaf perseorangan menjadi nazir wakaf lembaga dan lebih professional, yaitu; Peraturan perundang-undangan wakaf sebelum UU no. 41 tahun 2004 tentang wakaf baik (1960, PP. 28, KHI) menunjukkan makna wakaf lebih cenderung pada beda tidak bergerak, peruntukan harta untuk ibadah dan madrasah secara khusus dan bersifat selamannya. Paradigma pergeseran hukum wakaf di Indonesia setelah UU no. 41 tahun 2004. Dan pada UU 41 macam-macam wakaf benda bergerak mengalami pergeseran yang cukup signifikan, seperti yang dituangkan dalam UU No. 41 Kemudian pada PP 1977 dan KHI nazir hanya perorangan dan badan hukum. Sedangkan dalam UU 41 ditambahkan dengan organisasi sosial.

Profesionalisme *nazir* wakaf diakomodir UU 41 dengan memberikan syarat kewajiban dan hak biaya pengelolaan sebesar 10%. Paradigma ulama 4 madzhab tentang *nazir* wakaf mengakomodir semua paradigma hukum wakaf sebelum dan sesudah UU 41. Namun peraturan perundangan wakaf sebelum UU. 41 lebih cenderung pada beberapa madzhab. Sedangkan setelah UU 41 lebih cenderung

diakomodir seluruh madzhab 4 dan disesuaikan dengan dinamika dan perkembangan perwakafan di Indonesia dan dunia Islam bisa dikatakan bahwa setiap pergeseran paradigma hukum wakaf di Indonesia dari sebelum adanya UU No.41 2004 sampai adanya undang-undang tersebut sebenarnya sudah pernah diibncangkan oleh para ulama 4 madzhab. Artinya, paradigma baru tersebut bukan merupakan gagasan baru dan paradigama baru dalam literatur fikih klasik.

Abd. Syakur (2018),²¹ Belum optimalnya pengelolaan potensi wakaf di kabupaten Jember seluas 141,06 hektar di 1.495 lokasi yang masih dikelola secara tradisional masih membutuhkan peran dari para pejabat teknis di kementerian agama. Sehingga penelitian ini mencoba menggali data mengenai implementasi pengelolaan wakaf dan mencari model pengelolaan yang bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui optimalisasi pengelolaan wakaf di Kabupaten Jember.

Hasil penelitian menunjukkan bahwasannya meskipun berbagai regulasi mengenai wakaf telah diterbitkan, pengelolaan wakaf di kabupaten Jember belum optimal dikarenakan beberapa faktor yaitu adanya kepentingan yang berbeda antara kementerian agama, KUA, BWI, BPN, Nadzir dan wakif, adanya sikap acuh sasaran kebijakan terhadap aturan, kebijakan wakaf terlalu menuntut adanya perubahan sikap dan perilaku sehingga sulit untuk diimplementasikan, letak lokasi kebijakan dan sasaran kebijakan terlalu jauh, mekanisme yang dipakai berbeda karena banyaknya pihak yang terlibat, dan pendanaan yang kurang memadai untuk pengelolaan wakaf produktif. Terdapat model tata kelola wakaf yang dapat digunakan, yaitu dengan model wakaf produktif yang dikelola oleh Yayasan Baitul Hikmah Tumpurejo, Yayasan al-Ikhwaniyah Gumukmas, dan masjid Daru Falah Jombang dapat dijadikan percotohan dalam pengelolaan dengan cara mengalokasikan hasil pengelolaan wakaf produktif untuk kepentingan pendidikan di madrasah (formal), masjid (non-

21 Abd Syakur, "Tata Kelola Wakaf Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Kabupaten Jember" (PhD Thesis, Jember, Universitas Jember, 2018).

formal) dan pesantren (*informal*), model wakaf berbasis pendidikan dapat memberikan dampak jangka panjang berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam aspek internalisasi dan pembentukan karakter (*character building*), supaya tercipta masyarakat yang cerdas, dewasa, mandiri, produktif yang dapat memberdayakan diri sendiri secara ekonomi.

Fuziah (2017),²² penelitian mencoba menggali bagaimana potensi kegiatan fundraising wakaf uang di Indonesia yang masih belum optimal akibat dari minimnya pengetahuan masyarakat tentang wakaf uang, pola pikir masyarakat yang masih menganggap wakaf hanya dalam bentuk barang tak bergerak berbentuk bangunan dan tanah, media informasi yang masih susah diperoleh dan kurang lengkap, manajemen pengelolaan yang kurang mempermudah masyarakat serta sistem keuangan yang kurang transparan.

Penelitian ini menggunakan metode ANP (*Analytic Network Process*) pada sosialisasi, SDM pengelola, system dan akuntabilitas menunjukkan permasalahan yang paling dominan pada sosialisasi (36,35%), SDM pengelola (27,34%), sistem (22,67%), dan akuntabilitas (13,65%). Strategi fundraising wakaf uang yang harus dilakukan adalah melakukan promosi, memberikan informasi pemnafaatan wakaf uang kepada masyarakat, memberikan edukasi wakaf uang kepada masyarakat dan melakukan kerjasama dengan berbagai pihak. Startegi selanjutnya adalah peningkatan kompetensi pengelola, menerapkan pengelolaan wakaf uang yang *computerized*, dan transparasi dalam tahap pelaksanaanya.

E. Pendekatan dan Kerangka Teori

Penelitian ini menggunakan pendekatan historis dan pendekatan konseptual pendekatan historis digunakan untuk mengungkap sejarah praktik wakaf di Indonesia baik sebelum disahkannya Undang-

22 Fauziah, "Strategi Fundraising Wakaf Uang Di Indonesia (Studi Kasus Badan Wakaf Indonesia Dan Dompot Dhuafa)" (Jakarta, UIN Syarif Hidayatullah, 2017).

Undang Nomor 41 Tahun 2004 maupun setelah disahkannya undang-undang tersebut. Sementara pendekatan konseptual digunakan untuk mengungkap sistematika hukum wakaf yang meliputi konsep-konsep hukum wakaf, subjek hukum, hak dan kewajiban, dan peristiwa hukum dalam peraturan perundang-undangan.

Selain itu, studi ini menggunakan teori legislasi sebagai kerangka konseptual dalam memahami proses pembentukan undang-undang wakaf. Dalam literatur hukum disebutkan bahwa teori legislasi merupakan salah satu teori yang penting dalam kerangka menganalisis proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena teori ini dapat digunakan untuk menilai produk perundang-undangan yang dibuat. Pertanyaan utama dalam teori ini adalah apakah peraturan perundang-undangan tersebut sesuai atau tidak dengan teori legislasi.

Anis Ibrahim membatasi pengertian legislasi sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan, pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, perundangan, hingga sosialisasi produk hukum.²³

Sally Wehmeir mengartikan legislasi atau legislation adalah *"law or set of law passed by a parliament; and the process of making passing laws: legislation will be difficult and will take time"*²⁴ Ann Seidman, dkk mengidentifikasi, "kategori untuk membantu seorang dalam pembuatan rancangan undang-undang memformulasikan suatu hipotesis penyebab yang terperinci untuk merancang undang-undang yang efektif."²⁵

23 Anis Ibrahim, "Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik Dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur" (PhD Thesis, Semarang, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2008).

24 Sally Wehmeir Wehmeir, *Oxford Advanced Learner's Dictionary: International Student's Edition* (New York: Oxford University Press, 2010), 844.

25 Ann Seidman, Robert B. Seidman, and Nalin Abeyserkere, *Penyusunan Rancangan Undang- Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, trans. Johannes Usfunan (Jakarta: ELIPS, 2002), 117.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat dikatakan sebagai teori yang mengkaji dan menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan Fokus teori legislasi adalah proses pembentukan peraturan perundang-undangan beserta tahap-tahapan di dalam penyusunannya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah: pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.²⁶

F. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif . Yakni melihat data dan dokumen, dalam hal ini pertarungan atau tarik-menarik berbagai kekuatan politik dan kemudian mencoba menjelaskannya dalam proses pembuatan hukum maupun produk hukum. Sedangkan informasi yang digunakan dalam tulisan ini bersumber pada data kepustakaan (yang mencakup baik bahan hukum maupun bahan non hukum).

G. Sumber Data

Ada dua sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini, yakni sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer penelitian ini diperoleh dari hasil data dan dokumen yang terkait dengan proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf. Sementara data sekundernya diperoleh dari penelusuran kepustakaan yang mempunyai kaitan dengan objek penelitian ini.

26 Fatkhurohman Sirajuddin and Zulkarnain, *Legislative Drafting Pelembagaan Metoda Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Malang: Malang Corruption Watch (MCW) dengan Yappika, 2006), 2-3.

H. Bahan Hukum

Sumber data utama dalam penelitian normatif hukum normatif adalah data kepustakaan. Di dalam kepustakaan hukum, sumber data tersebut disebut dengan istilah bahan hukum, yakni segala sesuatu yang dapat digunakan untuk keperluan analisis hukum yang berlaku. Bahan hukum yang dikaji dan dianalisis dalam penelitian terdiri atas, bahan hukum primer, bahan sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer penelitian ini adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat yang meliputi norma atau kaidah dasar, yakni pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, peraturan dasar, yakni batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Sementara bahan hukum sekundernya adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yakni naskah akademis dan Rancangan Undang-Undang Wakaf, hasil penelitian ahli hukum tentang wakaf, serta buku-buku yang terkait dengan penelitian ini.

Sedangkan bahan hukum tersiernya adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder antara lain kamus, ensiklopedia, dan lain sebagainya.

I. Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum yang dikaji dan yang dianalisis dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik yang digunakan untuk mengkaji dan mengumpulkan ketiga bahan hukum itu adalah studi dokumenter.

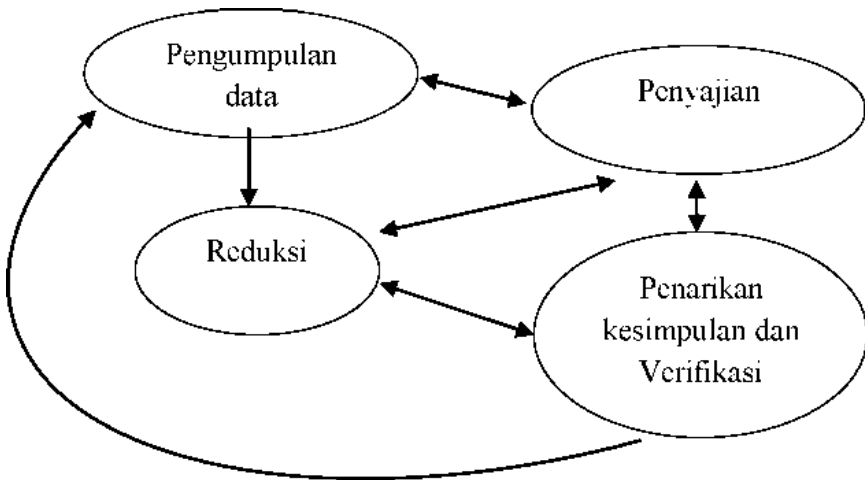
J. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dengan teknik dokumentasi telah dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif adalah upaya penelaahan atas esensi, mencari makna dibalik frekuensi dan variasi.²⁷ Secara

²⁷ Noeng Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rake Sarasih, 2000), 6.

operasional analisis data kualitatif adalah proses menyusun data (menggolongkannya dalam tema atau kategori) agar dapat ditafsirkan atau diinterpretasikan. Menurut Bogdan dan Biklen²⁸ analisis data ini dilakukan selama penelitian ini dilaksanakan dan setelah selesai pengumpulan data.

Kegiatan pengumpulan data dan analisis data dalam penelitian ini tidak terpisah satu sama lain. Keduanya berlangsung secara simultan dan prosesnya berbentuk siklus.²⁹ Pengumpulan data merupakan bagian integral dari kegiatan analisis data. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan analisis data model interaktif melalui tiga alur kegiatan sebagaimana dikemukakan Miles dan Huberman,³⁰ yaitu: (1) reduksi data; (2) *display* data, dan (3) penarikan kesimpulan/ verifikasi, seperti digambarkan sebagai berikut:



Gambar: Analisis Data dan Model Interaktif

- 28 Robert C. Bogdan and Sari Knopp Biklen, *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*, 2dEd. (Boston: Allyn & Bacon, 1992), 29.
- 29 John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, And Mixed Method Approaches 2nd Edition*, 1994, 1.
- 30 Matthew B. Miles and AS. Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis A Sourcebook of New Methods*. Beverly Hills (London: Sage Publication, 1984), 23-27.

Model interkatif melalui jalur reduksi data, display data dan penarikan kesimpulan/verifikasi sebagaimana telah digambarkan di atas digunakan untuk menganalisis data hasil studi dokumentasi yang berkaitan dengan permasalahan yang menjadi fokus penelitian.

K. Sistematika Pembahasan

Hasil penelitian disertasi ini disusun dalam lima bab, yakni:

Bab Pertama Pendahuluan berisi uraian tentang latar belakang mengapa penelitian ini dilakukan, masalah yang dikaji, tujuan dan kegunaan penelitian, penelitian-penelitian terdahulu yang sudah dilakukan, pendekatan dan kerangka teori yang digunakan, metode penelitian, dan sistematika pembahasan hasil penelitian.

Bab Kedua menguraikan tentang teori pemberlakuan hukum Islam di Indonesia yang meliputi teori *receptio in complexo*, *receptie*, *receptie exit*, *receptie a contario* dan teori eksistensi.

Bab Ketiga berisi penjelasan tentang pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Yang meliputi landasan hukum wakaf, proses pembahasan RUU tentang wakaf dan isu pembaharuan dalam pembahasan Undang-undang wakaf.

Bab Keempat menjelaskan tentang pembaharuan hukum dalam Undang-undang nomor 41 tahun 2004 tentang wakaf. Yang meliputi arah kebijakan pembaharuan, metode pembaharuan serta masalah dalam pembaharuan hukum pada Undang-undang no 41 tahun 2004 tentang wakaf.

Bab Kelima Penutup berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan menjelaskan tentang jawaban atas pokok masalah yang ditelaah dalam penelitian disertasi ini.

BAB II

TEORI POLITIK HUKUM

A. Politik Hukum

Menurut Warkum Sumitro dkk³¹, secara etimologis, istilah politik hukum adalah kata terjemahan dan bahasa Belanda *rechtpolitiek* yang berasal dari dua kata, *recht* dan *politiek*. *Recht* berarti hukum. Kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda memiliki pengertian *beleid*. Kata *beleid* dalam bahasa Indonesia memiliki arti kebijakan (*policy*). Dengan demikian politik hukum bisa diartikan kebijakan hukum. Adapun kebijakan sendiri dalam bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dari dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Dalam hal ini politik hukum dapat diartikan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dari dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.³²

Sedangkan definisi politik hukum secara terminologi menurut beberapa ahli strategi politik adalah sebagai berikut :

1. Teuku Mohammad Radhie

Teuku Muhammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan yang berlaku diwilayahnya (*ius constitutum*) dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun (*ius constituendum*).

31 Warkum Sumitro, dkk, *Politik Hukum Islam* (Malang, UB Press : 2014), h 13

32 Imam Syaukani dan Ahsin Tohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo : 2013),h. 19-25

2. Satjipto Rahardjo

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan social dan hukum tertentu dalam masyarakat. Dalam terminology ini, politik hukum mencakup beberapa pertanyaan mendasar sebagai berikut :

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai dalam sistem hukum yang ada.
- b. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk mencapai tujuan tersebut.
- c. Kapan hukum itu harus diubah dan dengan cara apa perubahan itu dilakukan.
- d. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.³³

3. Padmo Wahjono

Dalam pandangan Padmo Wahjono politik hukum diartikan sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dan hukum yang akan dibentuk. Dalam kesempatan lain Padmo Wahjono juga memberikan arti politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Ruang lingkup dan terminology ini mencakup pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya.

Dari sini dapat disimpulkan bahwa definisi politik hukum menurut Padmo Wahjono adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini sepertinya politik hukum lebih diorientasikan

³³ Sajipto Rahardjo, *limu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Iakti : 2001), h 352

pada hukum yang berlaku di masa yang akan datang (*ius constituendum*). Hal tersebut nampak berbeda dengan definisi yang diungkapkan Radhie yang lebih mengorientasikan kepada persoalan *ius constium* dan *lus Constituendum*.

4. C.F.G. Sunaryati Hartono

Dalam terminologi politik hukum beliau menjelaskan bahwa secara eksplisit bahwa politik hukum sebagai sebuah alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia .

5. Abdul Hakim Garuda Nusantara

Politik hukum secara harfiah dapat diartikan sebahagi kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintah negara tertentu. Dengan demikian, politik hukum bergerak pada penguasaan terhadap suatu pemerintahan guna mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara agar tercipta kehidupan yang damai dan aman dengan adanya aturan hukum yang jelas dan tegas terhadap para pelanggar hukum tanpa membedakan dari suku, ras, agama, dan golongan tertentu.

6. Mahfud MD

Politik hukum merupakan *legalpolicy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru atau penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945).³⁴

34 Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Perss, 2011), h. 1

Politik hukum baru yang berisi upaya pembaruan hukum menjadi keharusan ketika pada tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia diproklamasikan sebagai Negara merdeka dengan UUD 1945 sebagai hukum dasarnya. Proklamasi kemerdekaan menuntut pembaruan atau penggantian atas hukum-hukum peninggalan zaman penjajahan Jepang dan Belanda, sebab jika dilihat dari tata hukum maka proklamasi kemerdekaan merupakan tindakan perombakan secara total. Proklamasi kemerdekaan telah membawa Indonesia pada idealita dan realita hukum yang lain dan sebelumnya. Proklamasi kemerdekaan telah mengubah tradisi masyarakat dan keadaan terjajah menjadi masyarakat bebas (merdeka). Tujuan hukum pun harus berubah secara kebalikan dari tujuan mempertahankan dan melestarikan penjajahan menjadi mengisi kemerdekaan dengan etos yang juga berubah dari penjajahan menjadi kebangsaan.

Dengan demikian isi kehendak hukum menuntut konsekwensi adanya perubahan hukum positif yang berlaku sebelumnya, seperti *Indische Staatsregeling* (is), *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* (AB), *Burgellik We*(boek (BW), *Wetboek van Koophandel* (WvK), *Wetboek van Straafrecht* (WvS) dan segala ketentuan perundang undangan yang dikeluarkan pada masa penjajahan. Perubahan itu diperlukan dan menjadi bagian penting politik hukum nasional, sebab hukum-hukum yang telah ada ketika proklamasi kemerdekaan telah dipengaruhi dan bercampur baur dengan system hukum atau ideologi yang tidak sesuai dengan Pancasila; padahal pada dasarnya setiap hukum yang berlaku berfungsi sebagai sejarah sosial. Dengan terjadinya perubahan struktur social setelah proklamasi kemerdekaan, politik hukum harus mengarah pada upaya penyesuaian dengan struktur yang baru sebab hukum bukan bangunan yang statis melainkan bisa berubah karena fungsinya untuk melayani masyarakat.

Meskipun begitu, produk hukum lama yang terpengaruh berbagai sistem dan ideology tidak mutlak harus seluruhnya diubah, sebab bukan tidak mungkin hukum-hukum peninggalan zaman

penjajahan ada yang mengandung nilai universal yang dapat tetap dipakai. Dan dalam BW misalnya, mungkin saja kita dapat menemukan ketentuan yang bersifat universal dan dapat dipertahankan. Oleh karena itu, pembaruan hukum harus pula diartikan sebagai seleksi terhadap produk hukum yang lama untuk tetap mengambil nilai-nilai yang sesuai dengan idealita dan realita Negara Indonesia atau karena sifatnya yang universal. Masih berlakunya produk hukum peninggalan zaman kolonialisme itu memang ditolerir berdasarkan Pasal 2 dan aturan peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa hukum yang lama “.masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru.” hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum, karena hukum-hukum baru yang sesuai dengan idealita dan realita belum sempat dibuat, sehingga pemberlakuan produk hukum lama tak dapat dipandang sebagai politik hukum yang bermaksud melanjutkan kebijaksanaan hukum pemerintah Hindia Belanda.³⁵

Politik hukum diartikan sebagai kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.³⁶ Moh. Mahfud MD dalam disertasinya, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, menyatakan bahwa karakter suatu produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh konfigurasi politik dominan (penguasa) selalu melahirkan karakter produk hukum tertentu dengan visi politiknya.³⁷

Marzuki Wahid dan Rumadi juga mengatakan bahwa Teori ini tampaknya didasarkan pada asumsi bahwa hukum merupakan produk politik, atau diberlakukan asas legitimasi politik, sehingga

35 Mahfud MD, *Politik...* h 3

36 Imam Syaukani A. Ahsin Thohari, *DasarDasar Politik Hukum*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h 58.

37 Moh. Mahfud MD., *“Perkembangan Politik hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk hukum di Indonesiafl, disertai dalam ilmu hukum pada UGM*, (Yogyakarta: tidak diterbitkan, 1993), h 675.

karakter hukum akan sangat bergantung pada imbangan kekuatan politik (konfigurasi politik) yang melahirkannya.³⁸

Karakteristik politik hukum satu Negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

Menurut Ichtiyanto, teori eksistensi ialah merumuskan keadaan hukum nasional Indonesia masa lalu, dan masa mendatang bahwa hukum Islam ada dalam hukum nasional Indonesia, baik dalam hukum tertulis maupun tidak tertulis dalam berbagai lapangan kehidupan hukum dan praktek. Teori ini menerangkan tentang adanya hukum Islam di dalam hukum nasional Indonesia itu ialah:

1. Ada dalam arti sebagai bagian integral hukum nasional Indonesia.
2. Ada dalam arti adanya dengan kemandiriannya yang diakui adanya dan kekuatan dan wibawanya oleh hukum nasional dan diberi status sebagai hukum nasional.
3. Ada dalam hukum nasional dalam arti norma hukum Islam (agama) berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional Indonesia.
4. Ada dalam arti sebagai bahan utama dan unsur utama hukum nasional Indonesia.³⁹

Bukan suatu kesalahan atau melanggar Pancasila jika kemudian banyak hukum-hukum Islam yang masuk menjadi hukum nasional

38 Marzuki Wahed dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara* (Yogyakarta, LkiS : 2011), h 4

39 Ichtiyanto, —*Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia, "dalam Juhaya S.Praja, Hukum Islam di Indonesia Perkembangan dan Pembentukan.* (Bandung:P.T. Remaja Rosdakarya, 1991), h. 101

sebab hukum agama Islam adalah bagian dari sumber hukum nasional Indonesia. Bahkan bapak Proklamator Ir. Soekarno dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni 1945 yang dikutip dan dijelaskan oleh Mahfud MD adalah sebagai berikut: “Untuk pihak Islam, inilah tempat yang terbaik untuk memelihara agama. Kita, sayapun, adalah orang Islam. Maaf beribu-ribu maaf, keislaman saya jauh belum sempurna, tetapi kalau saudara-saudara membuka saya punya dada, dan melihat saya punya hati, tuan-tuan akan dapati tidak lain tidak bukan, hati Islam. Dan hati Islam Bung karno ini, ingin membela Islam dalam mufakat, dalam permusyawaratan”.⁴⁰

Menurut SyafUi Ma’arif, dalam teori politik Sunni, seperti halnya Ibn Taimiyah, institusi pemerintahan adalah simbol tertinggi syariah. Sebagai seorang politikus Islam, AlMawardi sadar bahwa syariah menjadi pegangan bagi umat Islam. Namun, realitasnya tidak demikian, pada masa Khalifah Abbasiyah menentukan lain. Barangkali inilah yang menjadi salah satu sebab ia menempuh jalan kompromi dalam perumusan teori politiknya sekalipun mengobarnya cita-cita syariah.⁴¹

Pemberian jabatan kepada orang yang mampu menjalankan tugas di atas pada ummat adalah wajib berdasarkan konsesus ulama. Sekelompok orang berpendapat, bahwa pengangkatan kepala negara hukumnya wajib berdasarkan akal, sebab watak orang-orang berakal mempunyai kecenderungan untuk tunduk kepada kepala negara yang melindungi mereka dari segala bentuk ketidakadilan, memutuskan konflik dan permusuhan yang terjadi di antara mereka. Tanpa kepala negara, manusia berada dalam keadaan *chaos*, dan menjadi manusia-manusia yang tidak diperhitungkan bangsa-bangsa lain.

Setiap kajian tentang hukum tentu akan memiliki dua dimensi, yaitu dimensi filosofis dan dimensi politis. Dua dimensi ini akan

40 Mhd Halkis, *Konstelasi Politik Indonesia: Pancasila dalam Analisis Fenomenologi Hermeneutika* (Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia : 2017), h 249

41 Ahmad Syafi’i Mla’arif *Islam dan Masalah Kenegaraan*. (Jakarta: LP3S, 1996), h. 31

selalu kita temukan dan harus dilihat sebagai dua hal yang tidak boleh diabaikan, yaitu :

- a. Dimensi politis dalam kajian hukum melihat adanya keterkaitan yang erat sekali antara hukum dan politik, bahkan ada yang melihat *law as a political instrument* yang kemudian menjadi lebih berkembang dan melahirkan satu bidang kajian tersendiri yang disebut politik hukum yang kelihatannya dapat mengarah pada perlunya apa yang disebut political gelding *van het recht* atau dasar berlakunya hukum secara politik, disamping apa yang ada sekarang yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis.
- b. Dimensi filosofis dalam kajian hukum melihat sisi lain dari hukum sebagai seperangkat ide-ide yang bersifat abstrak dan merupakan penjabaran lebih jauh dari pemikiran filosofi, yaitu apa yang dinamakan filsafat hukum.

Sebab menurut William Zevenbergen mengatakan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan, peraturan-peraturan hukum yang patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*)⁴²

Hukum menjadi juga objek politik, yaitu objek dari politik hukum. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*). Akan tetapi, sering juga untuk menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan suatu ruling class yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial itu.^{42 43}

42 William Zevenbergen dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, , *Politik Hukum*, (Jakarta, Sinar Grafika: 2011) h. 19

43 E. Utrecht, , *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesembilan, (Jakarta Penerbitan Universitas : 1966) h:74-75

Dalam mengkaji politik hukum maka yang dimaksud adalah keadaan yang berlaku pada waktu sekarang di Indonesia, sesuai dengan asas pertimbangan (hierarki) hukum itu sendiri, atau dengan terminologi Logeman, sebagai hukum yang berlaku di sini dan kini.⁴⁴ Adapun tafsiran klasik politik hukum, merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkannya.

Menurut Moh. Mahfud ada dua karakter produk hukum yaitu : **pertama**, produk hukum responsif atau populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat.⁴⁵

Produk politik yang dihasilkan bersifat responsif terhadap tuntutan- tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.⁴⁶ Dalam arti cirinya selalu melibatkan semua komponen masyarakat (syarat formal) ; **Kedua**, produk hukum konservatif adalah produk hukum yang isinya (materi muatannya) lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni masyarakat menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Untuk mengukur konfigurasi politik dalam setiap produk hukum, apakah demokratis atau otoriter dapat dilihat melalui tiga pilar demokrasi yaitu : peranan partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat; peranan lembaga eksekutif; kebebasan pers (kebebasan memperoleh informasi bagi setiap warga masyarakat).⁴⁷ Berdasarkan

44 Regen,B.S. *Politik Hukum*. (Bandung Utomo Press : 2006), h: 17

45 Mahfud MD, *Politik...* 3

46 Jazim Hamidi,dkk, , *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. (Yogyakarta, Total Media :2009), h: 232- 241

47 Mahfud MD, *Politik...* h 26

tolok ukur tersebut, maka kajian politik hukum perundang-undangan dapat ditelusuri produk legislatif apakah memenuhi sebagai produk hukum atau produk politik.

Dengan demikian, tujuan politik hukum, pada dasarnya adalah produk hukum yang dilahirkan oleh para politikus untuk mengatur bangsa sesuai dengan kondisi dan keadaan yang ada pada saat tertentu. Tujuannya adalah demi kemaslahatan dan kebaikan bersama demi terciptanya berkehidupan dan berkebangsaan yang aman dan damai sentosa.⁴⁸

B. Politik Hukum Nasional

Jika hukum diartikan sebagai “alat” untuk meraih cita-cita, mencapai tujuan bangsa dan negara maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita- cita, tujuan bangsa dan negara. Dengan kata lain politik hukum adalah upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan. Dengan arti yang demikian, maka politik hukum nasional harus berpijak pada pola pikir atau kerangka dasar sebagai berikut:

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan Negara yakni:
 - a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia
 - b. Memajukan kesejahteraan umum.
 - c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.

48 Mikari, *Politik Hukum Islam Dan maqasid Al-Syariah*, AL-IMARAH : Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Vol. 4, No. 1 2019, hal. 67.

- d. Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.
3. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara yakni:
 - a. Berbasis moral agama.
 - b. Menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi.
 - c. Mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya.
 - d. Meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat.
 - e. Membangun keadilan sosial.
 4. Agak mirip dengan butir 3, jika dikaitkan dengan cita hukum Negara Indonesia, politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk:
 - a. Melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa.
 - b. Mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan.
 - c. Mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum).
 - d. Menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan.
 5. Untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila.⁴⁹ yakni sistem hukum kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya.

⁴⁹ Meskipun istilah ini sejak era reformasi sangat jarang dipergunakan lagi tetapi kekhasan sistem yang membedakan dari sistem-sistem lain tampaknya belum ada istilah yang lebih cocok untuk menggantikannya

1. Pancasila Sebagai Penuntun Hukum Nasional

Dari uraian di atas tampak bahwa sistem hukum nasional kita adalah sistem hukum yang bukan berdasar agama tertentu tetapi memberi tempat kepada agama-agama yang dianut oleh rakyat untuk menjadi sumber hukum atau memberi bahan terhadap produk hukum nasional. Hukum agama sebagai sumber hukum di sini diartikan sebagai sumber hukum materiil (sumber bahan hukum) dan bukan harus menjadi sumber hukum formal (dalam bentuk tertentu) menurut peraturan perundang-undangan.

Pancasila sebagai dasar ideologi negara sebenarnya sudah sangat tepat untuk negara kebangsaan Indonesia yang multi ras, multi kultur, multi etnis, multi agama, dan daerahnya sangat luas. Namun karena kurang baik dalam menjelaskan dan dijelaskan oleh rezim Orde Baru yang korup dalam pelaksanaannya maka Pancasila yang sejatinya merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia pernah dipelesetkan sebagai ideologi yang bukan-bukan.

Sebelum akhirnya Tap MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) dicabut pada tahun 1998, di berbagai penataran P-4, dengan banyak penataran yang hipokrit dan korup, dulu dijelaskan Pancasila bukanlah konsep individualisme (liberal kapitalis) dan bukan kolektivisme (sosialisme komunis). Pancasila juga bukan dasar negara agama dan bukan dasar negara sekuler. Penjelasan yang secara sibstantif sudah benar ini kemudian disindir dengan jawaban, “kalau begitu Pancasila adalah konsep yang bukan-bukan”, sebab konsepnya bukan ini dan bukan itu. Munculnya sindiran atau sikap sinis seperti itu sebenarnya bukan karena tidak percaya pada substansi yang dijelaskannya melainkan karena yang menjelaskannya, para pejabat pemerintah dan Penataran P-4, bersikap hipokrit (munafik) dan berperilaku korup. Masyarakat mencatat bahwa ketika menolak P4 bangsa Indonesia sama sekali tidak menolak Pancasila. Justeru dengan menolak P4 kita ingin menjaga keaslian Pancasila dan membiarkan sebagai ideologi terbuka

tanpa dibelenggu oleh tafsir yang sempit dan lebih didekatkan dengan budaya etnik tertentu.⁵⁰

a. Konsep Prismatik

Fred W. Ringga mengatakan sebenarnya Pancasila merupakan konsep prismatik yang menyerap unsur-unsur terbaik dari konsep-konsep yang beberapa elemen pokoknya saling bertentangan. Pancasila mengayomi semua unsur bangsa yang majemuk yang kemudian di dalam sistem hukum melahirkan kaidah-kaidah penuntun yang jelas. Sayangnya setelah Orde Baru jatuh Pancasila jarang disebut-sebut dengan kebanggaan, bahkan di dalam pidato-pidato pejabat negara sekali pun. Di banyak Fakultas Hukum kuliah-kuliah Pengantar Hukum Indonesia juga jarang melakukan pendalaman atas konsep ini, padahal dulunya mata kuliah ini memberikan porsi yang sangat besar bagi apa yang sering disebut sebagai Sistem Hukum Pancasila.

Sosiolog hukum Satjipto Rahardjo dapat kita catat sebagai satu dari sedikit akademisi hukum yang pada era reformasi ini masih tegas menyebut Sistem Hukum Pancasila sebagai sistem yang memang berakar dari budaya bangsa yang khas. Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia, sajipto mengatakan bahwa hukum tidak berada dalam vakum melainkan ada pada masyarakat dengan kekhasan akar budayanya masing-masing. Karena hukum bertugas melayani masyarakat maka sistem hukum juga harus sama khasnya dengan akar budaya masyarakat yang dilayaninya. Sistem Hukum Pancasila adalah sistem hukum yang khas untuk masyarakat Indonesia.⁵¹

Sebagai konsepsi prismatik, Pancasila mengandung unsur-unsur yang baik dan cocok dengan nilai khas budaya Indonesia yang sudah hidup di kalangan masyarakat selama berabad-abad. Konsepsi prismatik ini minimal dapat dilihat dari empat hal. *Pertama*, Pancasila memuat unsur yang baik dari pandangan individualisme dan kolektivisme. Di sini diakui bahwa manusia sebagai pribadi

50 Ibid,

51 Moh. Mahfud, "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syariah," *Jurnal Hukum No.1 Vol 14* (Januari 2017), 10-11.

mempunyai hak dan kebebasan asasi namun sekaligus melekat padanya kewajiban asasi sebagai makhluk Tuhan dan sebagai makhluk sosial. *Kedua*, Pancasila mengintegrasikan konsep negara hukum “*Rechtsstaat*” yang menekankan pada civil law dan kepastian hukum dan konsepsi negara hukum “*the Rule of Law*” yang menekankan pada common law dan rasa keadilan. *Ketiga*, Pancasila menerima hukum sebagai alat pembaruan masyarakat (*law as tool of social engineering*) sekaligus sebagai cermin rasa keadilan yang hidup di masyarakat (*living law*). *Keempat*, Pancasila menganut paham religious nation state, tidak menganut atau dikendalikan oleh satu agama tertentu (negara agama) tetapi juga tidak hampa agama (negara sekuler) karena negara harus melindungi dan membina semua pemeluk agama tanpa diskriminasi karena kuantitas pemeluknya.⁵²

b. Penuntun Hukum

Konsepsi prismatik yang seperti itu kemudian melahirkan beberapa penuntun sebagai landasan kerja politik hukum nasional.⁵³ Pertama, hukum di Indonesia harus menjamin integrasi atau keutuhan bangsa dan karenanya tidak boleh ada hukum yang diskrimanif berdasarkan ikatan primordial. Tuntutan utama dari penuntun ini adalah bahwa hukum nasional harus menjaga keutuhan bangsa dan negara baik secara territori maupun secara ideologi.

Kedua, hukum harus diciptakan secara demokratis dan nomokratis berdasarkan hikmah kebijaksanaan. Pembuatannya harus menyerap dan melibatkan aspirasi rakyat dan dilakukan dengan cara-cara yang secara hukum atau prosedural fair. Dengan nomokratis hukum tak hanya dapat dibentuk berdasarkan suara terbanyak (demokratis) tetapi harus dengan prosedur dan konsistensi ini hukum dengan falsafah yang harus mendasarinya dan hubungan-hubungannya, hierakisnya.

Ketiga, hukum harus mendorong terciptanya keadilan sosial yang antara lain, ditandai oleh adanya proteksi khusus oleh negara

52 Ibid.

53 Ibid., 12

terhadap kelompok masyarakat yang lemah agar tidak dibiarkan bersaing secara bebas tapi tidak pernah seimbang dengan sekelompok kecil bagian masyarakat yang kuat.

Keempat, hukum berdasarkan toleransi beragama yang berkeadaban dalam arti tidak boleh ada hukum publik (mengikat komunitas yang ikatan primordialnya beragama) yang didasarkan pada ajaran agama tertentu.

Dengan konsep prismatic dan kaidah penuntun hukum yang khas seperti itu sebenarnya kita sudah mempunyai pegangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang tegas jika kemudian ada hukum-hukum yang dipersoalkan karena dinilai ke luar dari bingkai penuntunnya. Artinya kalau memang ada produk hukum yang menyimpang dari empat kaidah penuntun itu haruslah diselesaikan dengan instrumen hukum yang tersedia misalnya melalui pengawasan represif oleh Pemerintah, *Judicial review*, *legislative review*, dan sebagainya agar dapat disesuaikan dengan sistem hukum Pancasila yang prismatic.⁵⁴

C. Politik Hukum Islam

Dalam term politik Islam, Politik itu identik dengan *siyasah*, yang secara kebahasaan artinya mengatur. Kata ini diambil dari akar kata "*sasa-yasusiyasatan*", yang berarti mengemudikan, mengendalikan mengatur dan sebagainya.

Al Qaradhawy dalam bukunya *Al Siyasah al-Sya'iyah* menyebutkan dua bentuk makna *siyasah* menurut ulama, yaitu arti umum dan arti khusus. Secara umum *siyasah* berarti pengaturan berbagai urusan manusia dengan syari'at agama Islam. Secara khusus *siyasah* bermakna Kebijakan dan aturan yang dikeluarkan oleh penguasa guna mengatasi suatu *mafsadat* yang timbul atau sebagai solusi bagi suatu keadaan tertentu. Sementara Ahmad Fathi Bahansi

54 Moh. Mahfud, "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah", 12. sebagainya.

mendefinisikan *Siyasah Syar'iyah* dengan pengertian sederhana, yaitu pengaturan kemaslahatan manusia berdasarkan syarak.⁵⁵

Berikut ini adalah beberapa definisi secara terminologi tentang *siyasah syar'iyah* (hukum politik Islam) menurut berbagai ahli⁵⁶:

- a. Menurut Ibnu Nujaim, *siyasah syariyyah* adalah: "Suatu tindakan atau kebijakan yang dilakukan seorang penguasa demi kemaslahatan yang dipandanginya baik, meskipun belum ada dalil/argumentasi yang terperinci yang mengaturnya."
- b. Menurut Ibnu Aqil al Hanbali, *siyasah syariyyah* adalah: "Suatu tindakan atau kebijakan yang membawa umat manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan menjauhkan mereka dari kerusakan, meskipun tidak ada hadis yang mengaturnya atau wahyu yang turun (terkait hal itu)."
- c. Menurut Abdurrahman Taj, *siyasah syariyyah* adalah: "Suatu nama bagi kumpulan aturan dan prilaku dalam mengatur urusan ketatanegaraan Islam di bidang pemerintahan, perundang-undangan, peradilan, dan semua kekuasaan eksekutif, administratif, serta aturan hubungan luar negeri yang terkait dengan bangsa-bangsa lain."
- d. Menurut **Abdul wahab Khallaf**, *siyasah syariyyah* adalah: "Suatu ilmu yang membahas tentang urusan ketatanegaraan Islam dari sisi aturan perundang undangan dan sistim yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam, meskipun tidak ada dalil khusus mengenai hal itu."
- e. Menurut **Yusuf Al Qaradhawi**, *siyasah syariyyah* adalah: "Politik yang bersendikan kaedah-kaedah, aturan dan bimbingan syara'."

55 Ahmad Fathi Bahansi, *Al Siyasah al Jinayah fi al Syari 'ah al Islamiyah*, (Beirut, Dar al Arubah : 2001), h 61

56 Akram Kassab, *Al Siyasah al Syar'iyah, Mabadi" wa Mafahim, Dhawabith wa Mashadir*, Makalah Jurnal Online International Union for Muslem Scholars (IUMS) dari website <http://iumsonline.Org/ar/2/b9/> diakses pada tanggal 12 November 2018.

- f. Menurut **Abdul'Al'Atwah**, *siyasah syariyyah* adalah: "Kumpulan hukum dan sistem dalam mengatur urusan umat Islam dengan mempertimbangkan kesesuaiannya dengan ruh syari'at, menjalankannya berdasarkan kaedah- kaedah yang umum, serta merealisasikannya sesuai dengan tujuan masyarakat."
- g. Menurut **Sa'ad bin Mathar al 'Utaibi**, *siyasah syariyyah* adalah: "Setiap kebijakan apa saja yang ditetapkan oleh para pemimpin (ulil amri), berupa aturan-aturan serta teknis prosedur pelaksanaan yang terkait dengan kemaslahatan, meski tidak ada dalil syara' yang khusus terkait hal itu, selama tidak bertentangan dengan syari'at."
- h. Menurut Ibu Aqil

تدبير مصالح العباد على وقف الشرع

"Pengaturan terhadap kemaslahatan bangsa sesuai dengan aturan syara' "

السياسة ما كان فعلاً يكون معه الناس أقرب إلى الصلاح وأبعد عن الفساد وإن لم يضعه الرسول - صلى الله عليه وسلم - ولا نزل به وحي

"Siyasah adalah suatu perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindaar dari kerusakan walaupun Rasul tidak menetapkannya dan Allah tidak mewahyukannya. "

Pada prinsipnya semua ahli hukum islam mempunyai presepsi dan definisi yang hampir sama tentang *siyasah dusturiyah/ syari'iyah/ fiqh siyasah*. Taqiyuddin an-Nabhani menambahkan bahwa landasan seluruh peraturan Negara, baik undang-undang maupun peraturan perundang- undangan harus digali dari Al-Qur'an dan Sunnah. Dengan kata lain, seluruh bentuk peraturan Negara ditentukan berdasarkan hukum-hukum syara' yang digali dari akidah islam dengan menempatkan ijma' dan qiyas sebagai pendukung.⁵⁷ Sedaangkan Hukum Islam adalah suatu sistem hukum

57 Taqiyuddin al-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam; Doktrin, Sejarah dan*

di dunia yang sumber utamanya adalah wahyu Allah, sehingga mempunyai konsekuensi atau pertanggungjawaban di akhirat kelak. Untuk itu hukum islam dapat berupa hukum yang secara langsung berasal dari wahyu (syari'ah) atau hukum yang merupakan hasil ijtihad para mujtahidin (fiqh), yang kedua inilah yang lebih banyak. Menurut Kamsi, dalam artikelnya yang berjudul 'Politik Hukum Islam pada masa Orde Baru', yang mengutip dari tulisan Ichtiyanto, "Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia," dalam Juhaya S. Praja, "Hukum Islam di Indonesia Perkembangan dan Pembentukan", beliau mengatakan bahwa yang dimaksud dengan Politik Hukum Islam adalah upaya kebijakan pemberlakuan hukum Islam sebagai salah satu hukum yang hidup dalam masyarakat, yaitu dengan memperhatikan tentang segi kebhinnekaan (Pluralitas), dan dalam proses pemberlakuan harus memperhatikan pula atau berorientasi kepada kepentingan bangsa atau nasional (Integritas), artinya terlayannya segala segi kehidupan tanpa menimbulkan goncangan dan keresahan, tanpa paksaan, dan tetap menghormati nilai-nilai esensial yang mengandung sifat keragaman. Maka hukum yang mengabdikan kepentingan ini tidak harus berujud satu unifikasi hukum, tetapi berujud satu kodifikasi hukum yang mengandung unifikasi hukum, dalam bidang hukum tertentu (yang netral dari keyakinan agama) dan mengandung diferensiasi hukum dalam bidang hukum yang sangat akrab dengan dengan keyakinan agama (hukum Islam).⁵⁸

Dari berbagai definisi tentang siyasah dapat disimpulkan bahwa hukum politik Islam memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Berorientasi kemaslahat individu dan umat
2. Berlandaskan ideologi agama

Realitas Empirik, Cet. I (Bangil; Al-Izzah, 1996). 17

58 Kamsi, *Politik Hukum Islam pada masa Orde Baru*. Diunduh pada tanggal 10-11-2018 pada jam 10 pagi. Lihat juga di Ichtiyanto, —Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia,! dalam Juhaya S.Praja, *Hukum Islam di Indonesia Perkembangan dan Pembentukan*. (Bandung:P.T. Remaja Rosdakarya, 1991), h. 97.

3. Memiliki aspek tanggungjawab akhirat
4. Adanya seni dan kreasi penguasa dalam pengaturan pemerintahan maupun perundang-undangan meski tidak diatur secara eksplisit dalam Alquran dan Hadis Siyasah yang diinginkan adalah yang bersumber dari syariat agama dan bukan politik atas dasar kepentingan, kedzaliman maupun kecurangan.

Objek kajian Politik Islam tentu searah dengan tujuan syariat Islam yang diturunkan di muka bumi ini. Oleh sebab itu, ada beberapa pendapat pakar politik hukum Islam yang menjelaskan objek kajian politik Islam sebagai berikut :

1. Menurut Abdul Wahab Khallaf; objek kajian fiqh siyasah adalah pengaturan dan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk mengurus negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama dengan tujuan mewujudkan kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhan mereka.
2. Menurut **Hasbi Ashshiddiqie**; objek kajian fiqh siyasah adalah pekerjaan- pekerjaan mukallaf dan urusan-urusan mereka dari jurusan pentadbirannya, dengan mengingat persesuaian pentadbiran itu dengan jiwa *syari'ah*, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan sesuatu nash dari nash-nash yang merupakan *syari'ah* ' *'ammah* yang tetap.

Objek fiqh politik menjadi luas, sesuai kapasitas bidang-bidang apa saja yang perlu diatur, seperti peraturan hubungan warga negara dengan lembaga negara, hubungan dengan negara lain, Islam dengan non Islam ataupun pengatuaran-pengaturan lain yang dianggap penting oleh sebuah negara, sesuai dengan ruang lingkup serta kebutuhan negara tersebut.

D. Teori Konstitusi dan Teori Akomodasi

Kebijakan transformasi hukum Islam ke dalam hukum nasional tidak memiliki hubungan dengan perjuangan untuk menuju negara Islam atau Islam sebagai dasar negara. Tetapi sebaliknya, legislasi hukum Islam menjadi perundang-undangan negara memiliki kontribusi positif dalam memperkuat daya rekat umat Islam terhadap komitmen negara kebangsaan (*nation state*) karena syariah bisa berjalan seiring dan kompatibel dengan Pancasila dan UUD 1945. Hukum Islam tidak harus dilihat dalam kerangka misiologi, tetapi dalam kerangka fenomenologi konstitusional untuk membangun hukum nasional Indonesia.

Kajian ini membantah temuan Price bahwa mengenai proses transformasi syariat Islam ke dalam perundangundangan negara dan dalam kehidupan sosial masyarakat dianggap bagian penting menuju negara Islam melalui lima level. Pertama, syariat Islam berlaku pada bidang hukum kekeluargaan seperti perkawinan, perceraian, dan warisan. Kedua, syariat Islam berlaku pada bidang ekonomi dan keuangan seperti bank Islam dan zakat. Ketiga, syariat Islam berlaku pada praktik-praktik ritual keagamaan seperti kewajiban mengenakan jilbab bagi wanita atau pelarangan secara resmi terhadap halhal yang bertentangan dengan ajaran Islam seperti alkohol dan perjudian. Keempat, syariat Islam berlaku juga pada penerapan hukum pidana Islam terutama berkenaan dengan jenis-jenis sanksi yang dijatuhkan bagi pelanggarnya. Kelima, penggunaan Islam sebagai dasar negara dan sistem pemerintahannya. Kelima level ini berlaku secara hirarkis dari terendah sampai pada yang tertinggi. Semakin tinggi level tuntutan penerapan hukum Islam, maka semakin dekat menuju gagasan negara Islam.⁵⁹ Dengan kata lain, semakin tinggi

59 Arskal Salim and Azyumardi Azra (eds), *Sharia and Politics in Modern Indonesia*, diedit oleh Arskal Salim dan Azyumardi Azra, (Singapore: ISEAS, 2003). Lihat Arskal Salim, "Syariat Sampai Level Mana?", *Harian Sumut Post*, 12 April 2002. Lihat juga Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh Problem, Solusi dan Implementasi Menuju Pelaksanaan Hukum Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*, (Jakarta: Logos dan Ar-Raniry Press, 2003), h. 227.

level tuntutan penerapan hukum Islam, maka semakin dekat menuju bentuk negara Islam. Penilaian ini bersifat apriori-hipotetis dan skeptis karena pemberlakuan syariat Islam harus merujuk pada konstitusi negara, Pancasila, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta Pembukaan (*Preamble*) UUD 1945 sebagai bentuk final dari komitmen kebangsaan umat Islam Indonesia khususnya dan bangsa Indonesia pada umumnya.

Tulisan ini juga memperlihatkan konfigurasi dan pola-pola interaksi pusat-pusat kekuasaan (*power points*) di seputar hiruk-pikuk hukum Islam di Indonesia dipengaruhi oleh tiga faktor penting yaitu, pertama aspek situasi konfigurasi politik yang terdiri atas konfigurasi politik demokratis dan otoriter. Tesis ini menolak teori konfigurasi politik hukum yang diajukan Benny K. Harman dan Mahfud MD⁶⁰ tentang konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter akan menghasilkan produk hukum responsif dan konservatif. Dalam konteks hukum Islam, konfigurasi politik tidak secara signifikan ikut mempengaruhi substansi produk hukum Islam yang diundangkan, tetapi bila dilihat dari segi proses politik dapat mengikuti konfigurasi politik. Dari aspek karakter hukum ada beberapa kemungkinan produk yang lahir. Pertama, responsif yang berarti secara politis produk hukum ini lahir secara demokratis dan secara yuridis sejalan dengan substansi hukum Islam yang dianut umat Islam Indonesia dan dalam mekanisme pengundangannya bersifat pluralistic/kompetitif. Kedua, responsif yuridis/politis, artinya secara politik produk hukum Islam yang lahir tidak dalam konfigurasi politik demokratis atau bahkan berada dalam konfigurasi politik otoriter, tetapi dipandang dari substansial memenuhi syarat minimal dari substansi hukum Islam atau minimal tidak bertentangan dengan hukum Islam. Ketiga, konservatif, yakni produk hukum Islam yang jelas-jelas bertentangan dengan substansi hukum dan mekanisme lahirnya cenderung sentralistik. Tesis ini membuktikan bahwa dalam konfigurasi demokratis dan konfigurasi politik otoriter bisa lahir karakter produk hukum responsif

60 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), h.15.

tetapi tidak sebaliknya, karena dalam perspektif *siyasah syariyyah* pasti melahirkan produk hukum yang *al-'adilah*/responsif, sedangkan *siyasah wad'iyyah* dimungkinkan melahirkan produk hukum yang *al-'adilah* (responsif) atau *al-zalimah* (konservatif). Hal ini dijelaskan antara lain oleh 'Abd alRahman Taj,⁶¹ 'Abd al-Wahhab Khallaf,⁶² dan Muhammad Diya al-Din al-Ris.⁶³

Kedua, politik hukum Islam di Indonesia bila dilihat dari faktor isi produk undang undang mengenai hukum Islam yang lahir dari model negara Indonesia dapat bersifat responsif dan konservatif. Bila model Negara Indonesia dilihat dengan perspektif 'Abd al-Rahman Taj, 'Abd al-Wahhab Khallaf, dan Muhammad Diya al-Din al-Ris, maka Indonesia dapat disebut menganut sistem *siyasah wad'iyyah* yang melahirkan dua kemungkinan produk hukum, yakni *al-'adilah* dan *al-zalimah* atau responsif dan konservatif. Untuk membuktikan responsive atau konservatifnya produk hukum yang dijadikan studi kasus dalam kajian ini, maka UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang lahir pada saat konfigurasi politik di Indonesia sedang berada dalam konfigurasi politik otoriter, tetapi karakter produk hukum Islam ini ternyata bersifat responsif. Dari segi isi UU ini disebut responsif karena seluruh pasal-pasal yang termaktud dalam UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan telah sejalan dengan hukum Islam atau sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan hukum Islam. Begitu juga produk hukum UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dari perspektif pembentuk hukum berkarakter responsif karena akomodatif terhadap lembaga pengadilan agama yang menjadi bagian penting dalam kelembagaan hukum Islam di Indonesia, namun ia lahir saat-saat konfigurasi politik otoriter. Hal yang sama juga pada Kompilasi Hukum Islam, konfigurasi politik pemerintahan Orde Baru

61 Abd al-Rahman Taj, *al-Siyasah al-Shar'iyyah wa al-Fiqh allslami*, (Mesir: Mathba'ah Dar al-Ta'lif, 1953), 7-12.

62 'Abd al-Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Shar'iyyah*, (Qahirah: Dar al-Ansar, 1977). 4.

63 Muhammad Diya al-Din al-Ris, *Al-Nazariyyat al-Siyasah allslamiyyah*, (Qahirah: Dar al-Ma'arif, 1967), h. 280-292. Lihat juga 'Abd al-Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Shar'iyyah*, 24.

masih dinilai tidak demokratis, sementara dari segi isi sepenuhnya berisi ketentuan- ketentuan yang diangkat dari kitab-kitab fikih rujukan umat Islam yang memuat aspek hukum perkawinan Islam, kewarisan, dan perwakafan. Sedangkan masa Era Reformasi substansi dari produk hukum UU No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, UU No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat, UU No. 18 Tahun 2001 tentang OTSUS NAD, UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, UU No. 3 Tahun 2006 tentang Amandemen terhadap UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan agama dan UU Perbankan Syariah Tahun 2008 sepenuhnya sejalan dengan hukum Islam karena secara substansial untuk memperbaiki sistem manajemen masalah ibadah haji, zakat, wakaf, dan otonomisasi hukum Islam di wilayah Nanggroe Aceh Darussalam, perluasan absolut kompetensi peradilan agama di bidang ekonomi syariah dan perbankan syariah. Sedangkan kebijakan-kebijakan bidang hukum pidana umum yang berlabel hukum positif, negara akomodatif karena yang dimasukkan adalah nilai-nilai dasar Islam yang bersifat universal dan dapat berlaku bagi semua masyarakat baik muslim maupun non muslim. Sebagai contoh misalnya UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, UU No.3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan termasuk sebagian dari hukum positif bidang hukum pidana dan perdata umum yang dinilai sejalan dengan hukum Islam atau sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan hukum Islam.

Berdasarkan bukti-bukti karakter produk hukum Islam khususnyamas Orde Baru yang bersifat responsif^ maka tesis ini juga mempertanyakan periodisasi hubungan Islam dan negara masa Orde Baru yang diajukan Bahtiar Effendy.⁶⁴ Studi ini menemukan nuansa berbeda bila studi menggunakan perspektif politik hukum untuk memposisikan konfigurasi politik hukum Islam masa Orde Baru. Dalam perspektif temuan studi politik, hubungan Islam dan negara pada

64 Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998).

pemerintahan Presiden Soeharto dinilai terdapat pola atau periode antagonistik [1967-1982], resiprokal kritis [1982-1985], dan akomodatif [1985-1994]. Penilaian antagonistik pada masa-masa awal Orde Baru hanya tepat untuk menggambarkan hubungan Islam politik dan negara Orde Baru karena bersimpang jalannya kepentingan antara kepentingan Islam politik dengan politik pemerintahan Orde Baru yang berorientasi pada penguatan modernisasi pembangunan, kebangsaan dan ke-Indonesiaan, sementara Islam politik berorientasi pada formalistik agama untuk membuka ruang yang seluas-luasnya bagi Islam politik, termasuk mengenai ideologi negara. Bila periode yang sama dilihat dari aspek politik hukum Islam, maka justru pemerintahan Presiden Soeharto pada era awal-awal pemerintahannya sangat akomodatif terhadap aspirasi hukum Islam di Indonesia yang ditandai lahirnya kebijakan-kebijakan pro hukum Islam dan lembaganya, diantaranya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan PP No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan, PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik pada tahun 1975 dan kebijakan-kebijakan lainnya terutama menyangkut bidang ibadah dan muamalah.

Terjadinya akomodasi Orde Baru terhadap umat Islam dilandasi dengan fondasi bangunan politik Negara dengan memakai konsep dasar negara Pancasila dan mensejalkannya dengan nilai-nilai Islam, kemudian diikuti dengan membangun konsep kerukunan umat beragama di Indonesia dengan pendekatan *top-down*. Sedangkan di Era Reformasi, fondasi kuat terbangun melalui amandemen UUD 1945 dengan diakuinya peradilan agama dalam UUD 1945 serta semakin luasnya absolut kompetensi peradilan agama yang meliputi masalah ekonomi syariah, otonomisasi hukum Islam di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan lahirnya UU Perbankan Syariah Tahun 2008. Dengan perluasan bidang pemberlakuan hukum Islam ini maka dapat dikatakan bahwa lebih dari 2/3 dari materi fikih yang terdapat dalam kitab-kitab fikih telah dilaksanakan oleh umat Islam Indonesia baik ajaran yang berada dalam kelompok *diyani* maupun *qada'i*. Politik

hukum di Era Reformasi dalam bidang ibadah dan muamalah bersifat akomodatif dan bidang *jinayah* (pidana / *criminal law/ hudud*) bersifat akomodatif-politis, dengan pendekatan *bottom up* seperti kasus Nanggroe Aceh Darussalam sebagai *religious approach* dalam menyelesaikan konflik Aceh. Bagi Tim Lindsey, M.B Hooker, Ross Clarke, dan Jeremy Kingsley, fenomena kebangkitan syariah di Aceh adalah perubahan radikal di Indonesia dan perkembangan syariah selanjutnya sangat ditentukan politik pemerintahan dari Jakarta.⁶⁵

Ketiga, politik hukum Islam di Indonesia dilihat dari faktor orang atau kelompok pendukung atau penentang yang terdiri atas nasionalis Islam, nasionalis religius, dan nasionalis sekuler. Studi ini menunjukkan bahwa konflik nasionalis sekuler dan nasionalis Islam menjelma ketika terjadi interaksi antara pusat-pusat kekuasaan (*power points*) baik di tingkat infrastruktur maupun suprastruktur di tengah-tengah masyarakat. dalam proses perumusan dasar negara dan proses legislasi hukum Islam di Indonesia. Pada masa Orde Baru dalam proses transformasi hukum Islam ke dalam hukum nasional pola-pola interaksi melahirkan dua kelompok penentang (nasionalis sekuler) dan pendukung (nasionalis Islam). Hal ini sejalan dengan studi Nadirsyah Hosen yang mengedepankan posisi syariah dalam UU Dasar di Indonesia melahirkan dua aliran pemikiran, yakni fundamentalis dan sekuler yang menyatakan bahwa syariah tidak *compatible* dengan UUD dan kelompok yang berpendapat bahwa syariah bisa berjalan seiring dengan UUD. Kelompok ini terbagi dua yakni formalistik dan substantif. Sedangkan Era Reformasi jarak antara nasionalis sekuler dan nasionalis Islam semakin menipis dan bahkan nasionalis sekuler kemudian merubah nama menjadi kelompok nasionalis religius sebagai label kelompok ini. Nasionalis religious dan nasionalis Islam melakukan sinergi tanpa harus terjebak dalam masalah isu-isu menuju

65 Tim Lindsey , M.B. Hooker, Ross Clarke, dan Jeremu Kingsley, "Sharia Revival in Aceh," dalam *Islamic Law in Contemporary Indonesia: Ideas and Institutions*, diedit oleh R. Michael Feener and Mark E. Commack, (Cambridge, Massachusetts: Islamic Legal Studies Program, Harvard Law School, 2007), h. 253-254

negara Islam dan Piagam Jakarta. Mencairnya hubungan antara dua kubu pemikiran di atas karena pergeseran paradigm berpikir umat Islam dari formalistik menuju substansif di satu pihak, dan perubahan pemahaman di tingkat infrastruktur, seperti partai politik, parlemen, ormas/ LSM, dan media massa dalam memahami Islam dan kaitannya dengan negara. Hal ini juga ikut membantu perkembangan pemikiran hukum Islam yang sedang berkembang menuju penciptaan mazhab hukum Islam Indonesia. Tesis ini sejalan dengan M.B Hooker⁶⁶ dan Michael Feener⁶⁷ yang menyatakan bahwa syariah di Indonesia adalah *work in progress* menuju hukum Islam Indonesia. Proses pembentukan hukum Islam mazhab Indonesia sebagai kontribusi penting dari pemerintah, cendekiawan/ulama, lembaga swadaya masyarakat, lembaga pendidikan seperti pesantren, UIN/IAIN, dan pelbagai aspek lainnya. *Mainstream* utama perkembangan pemikiran ini adalah menjadikan nilai-nilai agama sebagai etika publik dan bila melakukan legislasi hukum Islam harus melalui mekanisme konstitusional yang demokratis. Studi ini membangun suatu teori yang menyatakan bahwa konfigurasi politik demokratis memberi ruang yang luas bagi transformasi hukum Islam ke dalam hukum nasional dengan karakter produk hukum yang responsif. Semakin demokratis suatu negara maka akan semakin memperkecil potensi terjadinya konflik di antara nasionalis sekuler (nasionalis religius) dan nasionalis Islam. Sebagai standar untuk mengukur konfigurasi politik demokratis atau otoriter bergantung pada terpenuhinya pilar-pilar demokrasi di tingkat infrastruktur maupun suprastruktur. Untuk mengukur dari segi isi dan sifat suatu produk hukum apakah responsif atau konservatif dapat dilihat dari segi sejauh mana aturan- aturan sejalan

66 M.B Hooker, *Indonesian Svariah: Defining a National School of Islamic Law*, (Singapore: ISEAS, 2008), h. 285. Hooker sebelumnya telah menerbitkan buku *Indonesian Islam: Social Change through Contemporary Fatawa* yang melihat ke-khas-an Islam di Indonesia melalui kajian terhadap pelbagai fatwa. Buku ini pun sebenarnya adalah kelanjutan beberapa kajian yang dilakukannya terhadap Hukum Islam di Asia Tenggara termasuk Indonesia, seperti terlihat pada *Islamic Law in South-East Asia*.

67 R. Michael Feener, *Muslim Legal Thought in Modern Indonesia*, (Cambridge: Cambridge University Press. 2007), h. 222-227.

dengan hierarki perundangundangan, sejalan dengan hukum Islam atau sekurang kurangnya tidak bertentangan nilai-nilai ajaran Islam atau bertentangan dengan dasar negara, Pancasila, dan UUD 1945.

Transformasi nilai-nilai hukum Islam merupakan kewajiban konstitusional negara dalam membangun sistem hukum nasional di Indonesia yang bersumber dari tiga sumber hukum, yakni: hukum adat, hukum positif (Belanda), dan hukum Islam. Ketiga sub-sistem hukum ini merupakan *the living law* bagi masyarakat dan bangsa Indonesia berdasarkan konstitusi negara yang ter cermin dalam Pembukaan UUD 1945. Pasal 29 UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia bukan negara agama, tetapi Indonesia adalah Republik beragama, yakni Negara mengakui agama resmi, yakni Islam, Katolik, Protestan, Hindu, dan Budha, bukan negara sekuler. Dalam konteks politik hukum, maka negara wajib mengangkat nilai-nilai hukum dari agama-agama yang diakui oleh negara secara resmi bila agama-agama itu memiliki sistem hukum, untuk membangun sistem hukum nasional Indonesia melalui mekanisme konstitusional. Dalam kaitannya dengan hukum Islam sebagai *the living law*, maka adopsi hukum Islam dalam hukum nasional merupakan kewajiban berdasarkan amanah konstitusi UUD 1945 melalui mekanisme politik yang demokratis atau minimal hukum Islam harus menjadi referensi bagi pembentukan hukum nasional di Indonesia. Proses transformasi hukum Islam menjadi hukum nasional ini dinamai sebagai teori konstitusi (*the constitution theory*) dan teori akomodasi (*the accomodation theory*). Teori konstitusi yang dimaksud dalam kerangka politik hukum di sini adalah transformasi nilai-nilai hukum agama ke dalam hukum nasional Indonesia merupakan kewajiban berdasarkan konstitusi negara (*obligation by constitution*) untuk membangun sistem hukum nasional melalui mekanisme konstitusional yang demokratis. Teori ini dibangun berdasarkan argumentasi bahwa secara struktural Undang-undang 1945 meletakkan posisi agama pada posisi yang tinggi. UUD 1945 mengakui dan menganut ide Ketuhanan Yang Maha Esa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Ide Ketuhanan Yang Maha Esa itu tidak saja ditegaskan dalam rumusan Pembukaan

UUD yang menyebut secara eksplisit adanya pengakuan ini, tetapi juga dengan tegas mencantumkan ide Ketuhanan Yang Maha Esa itu sebagai sila pertama dan utama dalam rumusan Pancasila. Dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pasal 2 telah dijelaskan bahwa, “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut masing-masing agama dan kepercayaan itu.”

Sedangkan teori akomodasi (*the accommodation theory*) dibangun atas argumentasi bahwa negara berkewajiban untuk mengakomodasi seluruh subsistem hukum nasional ke dalam perundang-undangan Negara dengan menggunakan tolok ukur hukum Islam sebagai hukum yang dianut mayoritas masyarakat Indonesia. Perkembangan ke arah adopsi yang semakin luas terhadap sistem hukum Islam yang bersesuaian dengan dinamika kesadaran hukum dalam masyarakat Indonesia, yang dituangkan dalam pelbagai bentuk peraturan perundangundangan serta diwujudkan dalam esensi kelembagaan hukum yang dikembangkan dapat dikaitkan pula dengan pertimbangan- pertimbangan yang bersifat filosofis dan ketatanegaraan. Bila dikaitkan teori konsitusi dan teori akomodasi di atas dengan pemahaman mengenai konsep *theistic democracy* yang berdasar atas hukum ataupun konsep *divine nomocracy* yang demokratis yang berhubungan erat dengan penafsiran inovatif terhadap Alquran yang mewajibkan ketaatan kepada Allah, kepada Rasulullah, dan kepada *ulul amr* (Q.s. al-Nisa'[4]: 59). Karena itu, konsep parlemen dalam pengertian modern dapat diterima dalam kerangka pemikiran Hukum Islam, melalui mana norma-norma hukum Islam itu diberlakukan dengan dukungan otoritas kekuasaan umum, yaitu melalui pelembagaannya menjadi peraturan perundang-undangan negara.

Secara akademik, teori konstitusi dan teori akomodasi mempunyai dasar pijakan yang sangat kuat. Pertama, adanya jaminan terhadap hukum agama dalam UUD 1945. Kedua, umat Islam Indonesia terbesar di dunia, sehingga Indonesia sering disebut negara muslim dan bangsa Indonesia sering disebut bangsa muslim. Ketiga, hukum

Islam sebagai *the living law* adalah salah satu sub-sistem hukum nasional dan bernegara telah menunjukkan semakin kuatnya peran Islam di ruang publik (*public sphere*) dalam membangun tata hukum nasional. Keempat, iklim politik dan demokrasi di Indonesia telah memberi ruang gerak bagi transformasi hukum Islam karena sebagian besar lembaga politik didominasi umat Islam. Kelima, semakin kaburnya batas pemisah antara nasionalis sekuler dan nasionalis Islam akan memperbesar faktor akomodatif dan memperkecil dimensi konflik menuju transformasi hukum Islam dalam hukum nasional. Keenam, perkembangan pemahaman keagamaan yang semakin menuju substantif ajaran di banding formalistik-legal. Ketujuh, perkembangan demokrasi semakin membuka ruang bagi akomodasi dan adopsi hukum Islam dalam perundang-undangan Negara. Semakin demokratis suatu pemerintahan, semakin besar pula peluang untuk mengadopsi nilai-nilai agama dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara.



BAB III

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2004 TENTANG WAKAF

A. Peraturan Tentang Wakaf Di Indonesia Sebelum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004

1. Regulasi Hukum Wakaf dalam Lintasan Sejarah Indonesia

Peraturan-peraturan tentang hukum wakaf yang dibuat oleh pemerintah Kolonial Belanda pada zaman kemerdekaan masih tetap diberlakukan selama belum ada regulasi wakaf yang baru. Karena permasalahan perwakafan merupakan bagian dari hukum pertanahan (agraria) maka pemerintah memberikan perhatian khusus tentang perwakafan di dalam UU No. 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 .

UUPA 1960 lahir sebagai bagian dari propaganda politik Demokrasi Terpimpin dan sekaligus upaya melegitimasi kebijakan politik itu. Demokrasi Terpimpin dituangkan dalam konsep-konsep politik ala Orde Lama, yaitu; Revolusi Nasional, Manifesto Politik dan faham Sosialisme Indonesia. Konsep - konsep politik tersebut dituangkan didalam konsidera UUPA, menimbang pada huruf (b) bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan “Revolusi Nasional” sekarang ini serta pembangunan semesta;

“Berpendapat”, pada huruf (d) bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar dan “Manifesto Politik” Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan “memimpin” penggunaannya, hingga tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong; “Mengingat”; (a) Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959; (b) Pasal 33 Undang-Undang Dasar; (c) Penetapan Presiden No. 1 tahun 1960 (L.N. 1960-10) tentang Penetapan Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara, dan Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960; (d) Pasal 5 jo. 20 Undang-Undang Dasar; dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.⁶⁸

Penjelasan UUPA, yang diatur dalam Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 2044, juga memuat konsep-konsep politik Demokrasi Terpimpin, sebagaimana yang tercantum di dalam Penjelasan Umum poin 1; (a) karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagiannya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan “Revolusi Nasional” sekarang ini; (b) karena sebagai akibat dari politik-hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat *dualisme*, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum Barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antar-golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa; (c) karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum.⁶⁹

68 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2002) 4.

69 Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Jakarta: Prenada Media, 2012), 346-347.

Faham “Sosialisme Indonesia” secara jelas menjadi landasan lahirnya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hal ini dapat dilihat pada Penjelasan UUPA (TLN 2043) romawi III angka (1); hukum agraria sekarang ini mempunyai sifat “dualisme” dan mengadakan perbedaan antara hak-hak tanah menurut hukum adat dan hak-hak tanah menurut hukum Barat, yang terpokok pada ketentuanketentuan dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia. UndangUndang Pokok Agraria bermaksud menghilangkan dualisme itu dan secara dasar hendak mengadakan kesatuan hukum, sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai pula dengan kepentingan perekonomian.

Dengan sendirinya hukum agraria baru itu, harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan “Sosialisme Indonesia”. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja feodal.

Dengan sistem politik hukum yang demikian itu maka berimbas pada pengaturan wakaf yang disebutkan dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pada 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.

2. Regulasi Hukum Wakaf Orde Baru

Selain PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Regulasi wakaf pada era Orde Baru juga diatur dalam UU No. 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.⁷⁰

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 limabelas pasal.

Dalam tinjauan politik hukum, 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, Amir Machmud, 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.

Upaya politis pemerintah untuk melakukan tertib administrasi dalam rangka menjaga stabilitas nasional, juga secara eksplisit

70 Supriyadi dan Sholihul Hadi, "Regulasi Wakaf Dari Masa Orde Lama Sampai Era Reformasi Dalam Tinjauan Politik Hukum," ... 207

disebutkan di dalam konsideran PP No. 28 Tahun 1977. Ada tiga hal yang secara administratif menjadi alasan lahirnya PP No. 28 Tahun 1977; (a) pada waktu yang lampau, pengaturan tentang perwakafan tanah selain dari belum memenuhi kebutuhan, juga belum diatur secara tuntas dalam suatu peraturan perundang-undangan, sehingga memudahkan terjadinya penyimpangan dari hakikat dan tujuan wakaf itu sendiri. Ini disebabkan karena beraneka ragamnya bentuk wakaf (wakaf keluarga dan wakaf umum) dan tidak adanya keharusan mendaftarkan benda-benda yang diwakafkan itu. Akibatnya, banyak benda-benda yang diwakafkan tidak diketahui lagi keadaannya, bahkan ada di antaranya yang telah menjadi milik ahli waris pengurus (nadzir) wakaf bersangkutan. Hal ini akan menimbulkan; (b) keresahan di kalangan umat Islam yang menjurus kepada perasaan antipati terhadap wakaf; dan (c) dalam masyarakat banyak terjadi persengketaan mengenai tanah wakaf karena tidak jelas status tanah wakaf yang bersangkutan.⁷¹

Pemerintahan Orde Baru menetapkan ekonomi sebagai sentral di bidang pembangunan, maka stabilitas nasional menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya tujuan itu. Sebab, tanpa stabilitas nasional yang mantap terutama di bidang politik, labilitaslabilitas dalam masyarakat dan kegoncangan-kegoncangan ekonomi dapat menghambat pembangunan secara keseluruhan. Dalam kondisi seperti itu, kepastian dan ketertiban melalui hukum sangat dibutuhkan.⁷²

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. Untuk menciptakan tertib hukum dan administrasi, perwakafan tanah milik yang diatur di dalam PP No. 28 Tahun 1977 ditangani oleh dua departemen secara

71 M. Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat Dan Wakaf* (Jakarta: Ui Press, 1988), 99-100.

72 Moeljarto, *Beberapa Pokok Pikiran Tentang Sistem Kepartaian Di Indonesia* (Yogyakarta: Seksi Penerbitan Fakultas SOSPOL UGM, 1987), 68

terpadu yaitu Departemen Agama dan Departemen Dalam Negeri, sesuai kewenangan masing-masing. Peraturan dua Departemen Implementasi terpadu antar dua departemen itu sesuai dengan isi UU No. 28 Tahun 1977, yang mengatur pembagian tugas perwakafan tanah milik; Departemen Agama bertugas pada ikrar wakaf dan pembuatan akta ikrar wakaf serta menerima laporan setelah mendapatkan pencatatan dan sertifikat, sedangkan Departemen Dalam Negeri bertugas mencatat dan menerbitkan sertifikat wakaf, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 9 dan 10 PP No. 28 Tahun 1977.

Kekhawatiran pemerintah akan terjadinya ketidaktertiban dalam perwakafan cukup realistis, karena faktanya banyak terjadi perselisihan disebabkan kurangnya bukti-bukti otentik yang diperlukan. Bahkan ada di antara masyarakat yang merahasiakan pewakaf yang sebenarnya, karena beranggapan wakaf adalah bagian dari bentuk sedekah yang lebih utama jika dirahasiakan.

Contoh tanah wakaf yang menjadi persengketaan terjadi pada sebuah masjid di Jatibarang, Brebes. Satu keluarga tetangga masjid itu tiba-tiba mengaku bahwa sebagian tanah miliknya menjadi milik masjid tersebut. Tanah dimaksud yang luasnya hanya empat meter persegi dipermasalahkan dan melibatkan berbagai instansi. Si ibu yang merasa menjadi pemilik tanah tersebut tidak rela dan akan meminta kembali tanah yang sudah lama masuk dalam pagar masjid.

Contoh lain permasalahan tanah wakaf terjadi pada wakaf Masjid Kauman Kutowinangun Kebumen. Masjid Kauman Kutowinangun ini yang kemudian diberi nama Masjid "Taqwa", menurut saksi hidup, dapat ditelusuri kisahnya mulai tahun 1959. Tanah masjid tersebut merupakan tanah wakaf yang diwakafkan oleh keluarga Arumbinang (gelar kehormatan Bupati Kebumen di masa lalu). Kapan tepat waktu dan siapa nama wakifnya pada saat akad tidak ada dokumen yang mencatatnya.⁷³

73 Supriyadi dan Sholihul Hadi, "Regulasi Wakaf Dari Masa Orde Lama Sampai Era Reformasi Dalam Tinjauan Politik Hukum," ... 209

Namun menurut Aspan, saksi hidup yang menjadi kebayon desa sejak tahun 1961, masyarakat sudah mafhum bahwa tanah tersebut adalah tanah wakaf keluarga Arumbinang. Menurutnya, pada tahun 1959 bangunan yang ada baru terdiri dari sebuah masjid, tempat wudlu berupa dua buah padasan besar serta kulah dengan konstruksi berupa bejana berhubungan. Sedangkan di sebelah selatan masjid banyak terdapat pohon pisang dan kelapa gading. Di halaman masjid yang luas ketika itu, terdapat beberapa petak sawah milik masjid dan sebuah bangunan tempat tinggal pengasuh masjid yakni Kiai Dahlan. Sepeninggal Kiai Dahlan, Kiai Mas⁷⁴ ad yang menjadi penerusnya tidak menempati rumah tersebut karena rumah wakaf itu telah beralih fungsi menjadi Sekolah Rakyat Perempuan (SRP).⁷⁴

Pada tahun 1960, Kepala Desa Kutowinangun waktu itu, Lurah Soepardi yang dikenal kurang amanah itu mengundang Mantri Klangsir dan timnya dari Magelang. Lurah Soepardi minta agar tanah wakaf itu, terutama yang terdapat bangunan rumah wakaf diukur. Tidak lama kemudian setelah pengukuran itu, tanpa izin umat Islam, bangunan itu dibongkar, lalu di atasnya dibangun Sekolah Teknik Negeri (STN). Selanjutnya, entah bagaimana prosesnya dibangun pula Kantor Urusan Agama (KUA) Kutowinangun, yang tadinya terletak di desa Rejosari. Sekolah tersebut pada masa jabatan Wedana Sutrisno telah berubah menjadi SMP Negeri Kutowinangun.

Pada tahun 1980, ada Peraturan Pemerintah yang menyatakan bahwa tanah-tanah yang tidak diurus oleh keluarganya dalam jangka waktu tertentu akan menjadi tanah pemerintah (dinasionalisasikan). Umat Islam setempat pada waktu itu juga tidak menyangka bahwa tanah wakaf tersebut ikut dinasionalisasikan. Dengan demikian, akhirnya tanah wakaf tersebut menjadi milik pemerintah, sehingga bangunan Masjid At Taqwa dianggap menumpang pada tanah milik pemerintah. Setelah tanah wakaf berubah menjadi milik pemerintah, dan rumah wakaf menjadi SMP N, maka di atas tanah wakaf tersebut kemudian didirikan kantor Koramil, kolam dan kompleks pertokoan.⁷⁵

74 Mas'ad Kholil, *"Problem Sekitar Harta Wakaf"* Dalam Agus Fatkhuddin Yusuf, *Melacak Banda Masjid Yang Hilang* (Semarang: Aneka Ilmu, 2012), 21

75 *Ibid.*, 24

Di samping alasan di atas, aksi-aksi yang dilakukan oleh PKI cukup mengkhawatirkan Pemerintahan Orde Baru. Selama ini PKI melakukan klaim sepihak terhadap UUPA 1960 dan melakukan sabotase- sabotase terhadap tanah wakaf.

Contoh manuver yang dilakukan oleh PKI terhadap benda wakaf, tergambar dalam penelitian Agus Fathuddin Yusuf tentang wakaf Masjid Agung Semarang. Pada awalnya dasar hukum wakaf Masjid Besar Semarang adalah Stb. 1912 No. 605 jo. Besluit Gubernur Jenderal Hindia Belanda tanggal 12 Agustus 1896 Nomor 43. Untuk mengamankan tanah- tanah tersebut pada tahun 1962 Menteri Agama (KH. Saefuddin Zuhri) menguatkan dan menegaskan berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 92 Tahun 1962 bahwa tanah-tanah tersebut adalah tanah wakaf yang pengelolaannya diserahkan kepada BKM Kodya Semarang. Alasannya, hampir semua tanah tersebut pada saat itu diserobot dan dikuasai oleh PKI (BTI). Setelah terjadinya G. 30 S/PKI yang membuat posisi PKI hancur maka segera diadakan persidangan untuk menentukan status yang sebenarnya atas tanah-tanah wakaf Masjid Besar Semarang. Melalui proses persidangan yang panjang, lebih dari 60 kali persidangan, akhirnya tanah-tanah wakaf tersebut bisa kembali sesuai dengan yuridis formal kepada Pengurus Masjid Besar Semarang (Moh Amir, 2000: 14).

Tak pelak bahwa cara-cara PKI itu telah menimbulkan konflik di mana-mana. Dan tidak sedikit tanah-tanah wakaf yang menjadi korban. Dalil mereka adalah bahwa semua yang ada termasuk tanah adalah *comunal bezit* atau milik bersama.⁷⁶

Dalam sejarahnya, PKI senantiasa menggunakan tanah sebagai bagian dari sarana politiknya. Para pemuda pasca revolusi yang tidak puas, marah dan benci, cepat sekali bereaksi terhadap pemimpin manapun yang menyebabkan ketidaksenangan mereka dan siapa saja yang menawari para pemuda itu tempat untuk menumpahkan perlawanan mereka terhadap *status quo*. Awal keberhasilan PKI dalam

76 Agus Fatkhuddin Yusuf, *Melacak Banda Masjid Yang Hilang* (Semarang: Aneka Ilmu. 2002) 199-200.

segmen masyarakat petani berasal dari kondisi-kondisi yang sama, yaitu meluasnya ketidakpuasan dan keresahan masyarakat terhadap kehidupan. Meskipun agak mengabaikan “kebijakan tanah” dan masalah-masalah petani selama beberapa tahun (dalam sejarahnya, PKI baru mengadakan Konferensi Pertanahan Nasional pada bulan April 1959), PKI tetap mendapat dukungan luas melalui kemenangan slogan-slogannya yang memikat dan heboh, di antaranya; “tanah untuk rakyat” dan “tanah untuk petani” (Mintz, 2002: 199-200).⁷⁷

Dari instruksi bersama diinstruksikan kepada Kepala Kantor Wilayah Departeme Agama Propinsi, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kotamadya dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya seluruh Indonesia, mengenai; *pertama*, untu mengadakan koordinasi sebaik-baiknya dalam penyelesaian sertifikat tanah wakaf. *Kedua*, mengupayakan penyelesaian sertifikat tanah wakaf tersebut selambat-lambatnya pada akhir Pelita V. *Ketiga*, menggunakan tolok ukur satuan biaya Proyek Operasi Nasional Pertanahan (PRONA) sebagai dasar pembiayaan penyelesaian sertifikat tanah wakaf. *Keempat*, merencanakan penyerahan secara masal sertifikat tanah dalam rangkaian acara hari ulang tahun Undang-Undang Pokok Agraria ke-31 tanggal 24 September 1991 dan Hari Amal Bhakti Departemen Agama ke-46 tanggal 3 Januari 1992 yang penyerahannya akan dilakukan oleh Menteri Agama RI dan Kepala Badan Pertanahan Nasional. *Kelima*, mengintensifkan tanah wakaf baik yang bersumber APBN, APBD, maupun dari masyarakat. *Keenam*, melaporkan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, Kepala Badan Pertanahan dan Menteri Agama RI apabila dalam sertifikat tanah wakaf tersebut mengalami kesulitan/hambatan tentang pembiayaan, tenaga teknis, peralatan dan kebutuhan lainnya. *Ketujuh*, Instruksi ini supaya dilaksanakan sebagaimana mestinya dan setiap tiga bulan melaporkan perkembangannya kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Menteri Agama RI. *Kedelapan*,

⁷⁷ Jeane Mintz, *Akar Sosialisme Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), 199-200

Instruksi ini mulai berlaku sejak dikeluarkan tanggal 30 Nopember 1990.

Dalam tinjauan politik hukum, Kompilasi Hukum Islam bertujuan untuk kebutuhan teknis yustisial, yaitu kebutuhan perangkat hukum materiil bagi instansi pemerintah yang membutuhkan, dan sebagai tindak lanjut dari UU No. 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.⁷⁸

Menteri Agama, sebagai Pembantu Presiden, dalam Surat Keputusannya Nomor: 154 Tahun 1991 tanggal 22 Juli 1991, dalam rangka melaksanakan Instruksi Presiden tersebut, meminta kepada seluruh Instansi Departemen Agama, dan instansi pemerintah lainnya yang terkait agar menyebarluaskan KHI dimaksud. Dalam bagian kedua diktum Keputusan Menteri Agama tentang Pelaksanaan Instruksi Presiden itu disebutkan pula bahwa seluruh lingkungan instansi itu agar menerapkan KHI tersebut di samping Peraturan Perundang-undangan lainnya dalam menyelesaikan masalah-masalah di bidang hukum perkawinan, kewarisan dan perwakafan.

Lahirnya Kompilasi Hukum Islam tidak terlepas pula dari politik kepentingan akomodasi rezim Orde Baru yang berikutnya (setelah UU No.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 (Ditbinbapera Depag RI, 1992: 132, Arifin, 2001: 171),

78 Ditjen Binbaga Islam Depag RI, *Kompilasi hukum Islam Di Indonesia* (Jakarta:Departemen Agama RI, 2000), 1

Ibrahim Husain (Tim Penyusun Biografi, 1990: 224), dan Munawir Sjadzali (Abdurrahman, 1992: 31). Ismail Sunny tidak mengatakan Presiden Soeharto adalah penggagas KHI, tetapi dia mengatakan bahwa Soeharto adalah orang yang mendorong terbitnya SKB antara Menteri Agama dan Ketua Mahkamah Agung tentang KHI itu.⁷⁹

Busthanul menduga bahwa penempelan nama Soeharto pada KHI oleh Munawir di atas memang disengaja, karena itu memiliki arti penting dilihat dari konstelasi politik pada saat itu di mana Presiden memegang kendali kekuasaan yang luar biasa. Dengan penempelan itu, diharapkan bahwa perjalanan KHI itu beserta seluruh upaya legitimasinya dapat berlangsung dengan lancar. Apalagi menurut Busthanul, saat itu terlihat adanya indikasi penentangan yang datang dari Gedung Sekretariat Negara yang di dalamnya ada Sudharmono dan Murdiono, serta A. Hamid S. Attamimi (Wakil Sekretaris Kabinet). Di balik layar ketiga orang inilah yang menurut Busthanul menentang KHI.

Busthanul sendiri merasa ditinggalkan dengan sengaja ketika suatu saat dilakukan rapat untuk membahas KHI tanpa mengundang dia sebagai Ketua Tim Penyusun KHI maupun sebagai pejabat Mahkamah Agung yang paling bertanggungjawab terhadap penyelesaian kompilasi itu. Padahal rapat tersebut sangat menentukan bentuk keberlakuan dan kekuatan KHI, apakah itu berbentuk Peraturan Pemerintah, Instruksi, atau lainnya. Inisiatif rapat datang dari Sekretariat Negara. Rapat itu dipimpin oleh Tamimi. Sedang yang diundang dari Tim Penyusun KHI adalah Muhtar Zarkasyi (Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama) dan Maesuri. Rapat memutuskan bahwa dasar keberlakuan KHI adalah Instruksi Presiden.

Mahkamah Agung RI bersama dengan Departemen Agama RI memprakarsai adanya Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi, suatu proyek yang akan bertanggung jawab

79 Ahmad Gunaryo, *Pergumulan Politik Hukum Dan Hukum Islam Reposisi Peradilan Agama Dari Peradilan "PupukBawang" Menuju Peradilan Yang Sesungguhnya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 234.

atas pembentukan Kompilasi Hukum Islam. Dengan demikian, pemebentukan KHI dilaksanakan oleh sebuah Tim Pelaksana Proyek yang ditunjuk dengan SKB Ketua MA dan Menag RI, No. 07/KMA/1985 dan No. 25 Tahun 1985, pada tanggal 25 Maret 1985.⁸⁰

Pembentukan tim ini seperti tersebut di dalam konsideran SKB tersebut, didasarkan pada fungsi pengaturan MA RI terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan di Indonesia, khususnya terhadap Peradilan Agama. Penjabaran dari fungsi itu salah satunya adalah mengadakan Kompilasi Hukum Islam yang selama ini menjadi hukum materiil di Pengadilan Agama. Selain itu didasarkan juga pada UU No. 13 Tahun 1965 dan UU No. 14 Tahun 1970. Atas dasar hal tersebut, SKB menunjuk dan mengangkat para pejabat MA dan Depag RI sebagai pelaksana proyek tersebut.

Berdasarkan susunan pelaksana proyek seperti termaktub dalam SKB, tampak bahwa, penempatan personil didasarkan pada jabatan struktural yang bertanggung jawab terhadap pembinaan Peradilan Agama, dengan menggunakan asas perimbangan (*equilibrium*) dari dua instansi pemrakarsa, yakni keseimbangan personil di Depag dan MA RI. Dari enambelas personil yang menduduki jabatan sebanyak limabelas orang; delapan personil dari MA RI dan tujuh personil dari Depag RI, sisanya dari MUI, yakni KH. Ibrahim Husain, LML.⁸¹

Selain para birokrat dari Depag dan Hakim Agung dari MA RI yang turut terlibat dalam proses penyusunan KHI adalah para ulama, dan para cendekiawan/intelektual muslim. Kedua pihak yang disebut terakhir masuk dalam lingkaran proses penyusunan, karena memang dilibatkan oleh Tim Pelaksana Proyek. Dari sini, maka intensitas keterlibatan mereka dalam proses pembentukan KHI mempunyai nilai yang berbeda-beda. Peran dan fungsi dalam pengambilan keputusan juga berlainan.

80 Malthuf A. Siroj, *Pembaruan Hukum Islam Di Indonesia* (Ypgyakarta:Pustaka Ilmu, 2012), 274.

81 Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan Acara Peradilan Agama Uu No 7 Tahun 1989* (Jakarta: Pustaka Kartini, 1990), 94-95

B. Proses Pembahasan RUU Tentang Wakaf

Proses pembahasan rancangan undang-undang dimulai dengan penjelasan yang disampaikan oleh Pemerintah yang dilakukan dalam rapat paripurna yang diselenggarakan pada tanggal 21 Agustus 2003, sebagai bagian dari proses pembahasan Tingkat I. Berkaitan dengan RUU Tentang Wakaf ini, Pemerintah menjelaskan bahwa wakaf merupakan perbuatan hukum yang telah lama melembaga dan dipraktikkan dalam kehidupan umat Islam, namun pengaturannya masih tersebar dalam berbagai macam peraturan.⁸² Selama ini pengaturan tentang Wakaf tertuang dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik, Instruksi Presiden Republik Indonesia No 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam di Indonesia yang menjadi pedoman bagi Hakim Peradilan Agama di seluruh Indonesia.

Peraturan tentang wakaf yang tersebar dalam berbagai peraturan tersebut dinilai belum memadai, karena permasalahan wakaf yang mengemuka di masyarakat dalam prakteknya, terutama permasalahan yang dihadapi oleh lembaga keagamaan yang bertindak sebagai *nazir* selalu berkembang dari waktu ke waktu. Disamping itu masyarakat juga membutuhkan hukum atau pengaturan yang berkaitan dengan wakaf produktif dan wakaf uang yang selama ini belum diatur. Oleh karena itu, diperlukan penyatuan hukum bagi peraturan yang mengatur tentang wakaf dalam satu undang-undang yang akan dilengkapi dengan berbagai peraturan perundang-undangan.⁸³

Melalui peraturan perundang-undangan tersebut diharapkan pengembangan wakaf akan memperoleh dasar hukum yang lebih kuat dan dapat menampung perkembangan perwakafan di Indonesia. Secara khusus penyusunan rancangan undang-undang tentang wakaf bertujuan:⁸⁴

82 Menteri Agama Said Agil Al Munawar, "RUU Tentang Wakaf" (Rapat Paripurna DPR RI Masa Persidangan I Tahun Sidang 2003-2004, Jakarta, Agustus 2003).

83 Menteri Agama Said Agil Al Munawar.

84 Menteri Agama Said Agil Al Munawar.

1. Mengklasifikasikan berbagai peraturan tentang wakaf
2. Menjamin kepastian hukum dalam bidang wakaf;
3. Melindungi dan memberikan rasa aman bagi wakif, nazir perseorangan, organisasi, maupun badan hukum;
4. Sebagai instrumen untuk mengembangkan rasa tanggung jawab bagi para pihak yang mendapat kepercayaan mengelola wakaf;
5. Sebagai koridor kebijakan publik dalam rangka advokasi dan penyelesaian perkara dan sengketa wakaf;
6. Mendorong optimalisasi pengelolaan dan pengembangan wakaf
7. Memperluas pengaturan mengenai wakaf sehingga mencakup pula wakaf benda tidak bergerak dan wakaf benda bergerak termasuk wakaf uang.

Sementara itu, sasaran yang ingin diwujudkan melalui penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Wakaf adalah:⁸⁵

1. Terciptanya tertib hukum dan tertib administrasi tentang Wakaf dalam wadah NKRI;
2. Terjaminnya kesinambungan dan optimalisasi pengelolaan dan pemanfaatan benda wakaf sesuai dengan sistem ekonomi syari'ah;
3. Tersedianya landasan peraturan perundang-undangan bagi pembentukan Badan Wakaf Indonesia
4. Terwujudnya akumulasi aset wakaf sebagai alternatif pengembangan potensi ekonomi wakaf dan sebagai sumber pendanaan bagi pembangunan kesejahteraan masyarakat.

Berkaitan dengan urgensi undang-undang tentang wakaf ini, meskipun secara umum tidak ada fraksi yang menolak, tetapi fraksi-fraksi memiliki perspektif sendiri sebagai implementasi dari

85 Menteri Agama Said Agil Al Munawar.

sikap politiknya. Fraksi Partai Golongan Karya memandang bahwa disampaikannya RUU tentang Wakaf ini merupakan langkah maju dalam memberikan status hukum positif terhadap nilai-nilai agama yang dijadikan landasan moral oleh sebagian besar rakyat Indonesia yang beragama Islam. Wakaf adalah satu bentuk kegiatan keagamaan yang merupakan bagian dari ajaran Islam yang mempunyai dampak yang terkait dengan kesejahteraan umat. Hal ini penting untuk disadari bahwa sesungguhnya ajaran agama Islam tidaklah hanya bersifat spiritual yang abstrak, bahkan ajaran agama Islam merupakan suatu konsep yang komprehensif yang memberikan bimbingan kepada pemeluknya untuk dapat mewujudkan kehidupan ini di dalam suatu sistem komunitas yang teratur dan terarah, baik spiritual maupun fisik material.

Bagi Fraksi Golkar, wakaf adalah suatu amal yang mempunyai kaitan dengan kepemilikan dan peruntukan harta kekayaan yang berasal dari pribadi, perorangan ataupun keluarga untuk kepentingan yang bersifat lebih luas. Sehingga, secara sosiologis, wakaf merupakan bagian dari sumber kekayaan yang dapat dijadikan sarana melakukan kebajikan-kebajikan umum, terkait dengan kebajikan '*ubudiyah*' secara khusus ataupun kebajikan amaliah secara umum. Oleh karena itu penting untuk bisa dilakukan pengaturan penataan, baik yang bersifat administratif maupun manajerial. Indonesia sebagai negara hukum wajib mengakomodasikan semua sisi dan misi perorangan maupun kelompok yang mempunyai semangat untuk menyelenggarakan kehidupan bersama di Republik ini, yang sejalan dengan ideologi dan konstitusi negara. Khusus umat Islam adanya undang-undang ini merupakan rentetan kemajuan dari kesadaran untuk menerapkan *syari'at* Islam dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan memandang bahwa Rancangan Undang-Undang tentang Wakaf yang diajukan oleh pemerintah ini merupakan sesuatu yang memang sudah lama ditunggu. Tidak saja oleh kami internal fraksi tapi juga masyarakat secara keseluruhan, karena persolalan wakaf di tanah air ini

merupakan sesuatu yang memang sudah cukup lama berkembang dan kemudian perkembangannya persoalan itu tidak bisa atau belum bisa diselesaikan sebagaimana yang diharapkan bersama. Selama ini wakaf hanya berupa tanah dan ada keinginan kuat dari sebagian besar masyarakat bahwa wakaf yang dikembangkan sedapat mungkin harus diikhtiarkan untuk menghasilkan hal-hal yang sifatnya produktif. Setidak- tidaknya ada tiga hal yang dapat dikemukakan bagi pembahasan lebih lanjut, yaitu:

1. Menyangkut persyaratan wakaf, disyaratkan harus seorang muslim, harus beragama Islam kita sama tahu bahwa persoalan ini adalah persoalan ijtihadi, persoalan yang dikalangan ahli fikih ada yang berpandangan bahwa dimungkinkan nonmuslim itu menjadi wakif. Dalam konteks Indonesia dengan melihat kemaslahatan dan tentunya juga mudharat yang mungkin juga akan timbul, maka menurut fraksi kami ini perlu dicemati apakah dimungkinkan seorang nonmuslim itu menjadi Wakif. Itu mudah- mudahan dalam pembahasan nanti kita bisa mendapatkan yang terbaik seperti apa yang menjadi kesepakatan kita bersama.
2. Menyangkut keberadaan Lembaga Badan Wakaf Indonesia, yang berkaitan dengan susunan anggota dan susunan strukturnya. Dalam rancangan ini Badan Wakaf Indonesia terdiri dari Badan Pelaksana dan Dewan Pertimbangan, namun dalam rancangan tidak cukup jelas tercermin bagaimana hubungan di antara kedua institusi yang ada dalam Badan Wakaf Indonesia ini. Jadi apakah hubungan itu hubungan struktural antara Badan Pelaksana dan Dewan Pertimbangan atau hubungan itu hubungan koordinatif, hubungan konsultatif. Jadi ini yang tidak cukup jelas tergambarkan dalam rancangan ini, mudah-mudahan dalam pembahasan nanti kita bisa lebih mempertajam. Demikian pula menyangkut strukturnya, tidak tercermin bahwa Badan Wakaf Indonesia ini boleh membentuk perwakilannya di daerah-daerah Provinsi maupun Kabupaten/

Kota. Fraksi PPP berpandangan sebaiknya Badan Wakaf Indonesia ini juga dimungkinkan membentuk perwakilannya di Provinsi maupun di Kabupaten/Kota tentunya berdasarkan kebutuhan. FPP juga melihat ada dua hal yang dikhawatirkan bisa menimbulkan Conflict of Interest, ada kepentingan ada konflik kepentingan karena di satu sisi Badan Wakaf ini memiliki tugas pengawasan, pembinaan, pengaturan dan sebagainya. Tetapi juga sekaligus dia juga punya tugas untuk mengolah melaksanakan, bagaimana pemanfaatan benda-benda wakaf ini. Padahal kita sama tahu dalam hal pengelolaan dilakukan oleh sejumlah organisasi kemasyarakatan dan lembaga-lembaga yang memenuhi persyaratan tertentu. Jadi ini yang mungkin perlu kita cermati bersama apakah dua hal ini berada satu institusi Badan Wakaf Indonesia ini akan membawa kemaslahatan atau justru nanti akan menimbulkan hal gesekan-gesekan yang tidak kita kehendaki. Fraksi PPP cenderung berpandangan bahwa sebaiknya Badan Wakaf Indonesia ini fokus saja tugasnya pada pembinaan pengawasan. Tidak melakukan pengelolaan benda-benda wakaf ini biarkan berkaitan dengan pengelolaan pelaksanaan itu diserahkan kepada lembaga lain di luar Badan Wakaf Indonesia.

3. Menyangkut penyelesaian sengketa, yang dilakukan melalui mediasi, melalui arbitrase, dan melalui pengadilan. Melalui pengadilan dalam penjelasan pasalnya jelas dikatakan bahwa itu dilakukan oleh pengadilan agama atau mahkamah syariah. Sedang melalui arbitrase ini yang menjadi pertanyaan Fraksi PPP, adalah harus adanya Badan Arbitrase syariah.

Bagi F-PDI, Rancangan Undang-Undang Wakaf adalah suatu hukum dimana setiap orang memisahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan guna kepentingan ibadah, adalah suatu perbuatan yang harus dan sangat didukung dan segera hendaknya disosialisasikan agar dan digalakkan pelaksanaannya di tengah-tengah masyarakat. Dalam pelaksanaan wakaf ini juga, kami mengharapkan

agar landasannya tetap menurut *syar'at* agama Islam, terlebih lagi tujuannya mengekalkan manfaat benda wakaf sesuai dengan fungsinya. Fraksi PDIP sangat mendukung agar segera membentuk Badan Wakaf Indonesia dari mulai pusat hingga daerah yakni kecamatan, yang merupakan lembaga independen dalam melaksanakan tugasnya. Badan ini nantinya bertugas melakukan pembinaan dan pengawasan, melakukan pengelolaan dan pembangunan, memberikan saran persetujuan kepada pemerintah, persetujuan atas perubahan status benda wakaf. Kemudian pada organisasi Badan Wakaf Indonesia harus mempunyai satu organisasi yang mempunyai ruang lingkup tugas secara kolektif dan efisien.

FKB menyampaikan bahwa pertumbuhan perwakafan telah tumbuh dengan pesat yang menandai tumbuhnya kesadaran kolektif keagamaan dalam rangka perkembangan agama Islam. Terutama meningkatkan syiar Islam dan pendidikan. Namun pengelolaan dan pendayagunaan harta wakaf selama ini berjalan secara apa adanya tanpa pengacuan pengelolaan yang baku bahkan tak jarang muncul perselisihan menyangkut harta wakaf. Harta wakaf selama ini merupakan aset dan kekayaan umat yang sangat besar, fraksi kami berpandangan harta wakaf itu bisa menjadi aset umat yang produktif dan bermanfaat besar bagi kehidupan umat. Kalau dikelola dan diarahkan oleh sebuah institusi atau perorangan yang memiliki jiwa amanah, bertanggung jawab dan profesional dalam mengelola harta wakaf. Undang-Undang tentang Wakaf ini diharapkan mampu mengalahkan spirit pengelolaan harta wakaf ke arah idealisme seperti itu. Kami mencatat ada beberapa point penting yang menjadi perhatian kalangan pimpinan ormas yang memberikan masukan dalam proses pembahasan RUU ini. Antara lain adalah wakaf dari kalangan nonmuslim. Wakaf secara tunai atau berupa uang, harta wakaf yang tidak boleh diubah pemanfaatannya, struktur organisasi dan persyaratan bagi **Nazir** dan lain-lain.

Fraksi PKB berkesimpulan, bahwa telah terjadi perkembangan dinamis dalam kaitan dengan harta wakaf. Karena perkembangan

dinamis itu maka mau tidak mau kita memerlukan pijakan dari perspektif ketentuan fiqih Islam yang juga mengalami perkembangan dinamis. Artinya fraksi kami mengharapkan ketentuan apapun yang akan kita bahas dan kita tetapkan dalam undang-undang ini harus tetap berpijak pada garis yang ditentukan menurut perspektif fiqih. Disamping itu, hadirnya undang-undang ini tidak mendistorsi eksistensi lembaga-lembaga yang selama ini menangani harta wakaf. Kelak pemerintah atau lembaga yang berkompeten dalam bidang wakaf lebih diposisikan sebagai lembaga yang memberikan perlindungan, memfasilitasi, mengarahkan, mengkoordinasi, dan mensinergikan pengelolaan wakaf.

Fraksi Reformasi menyatakan bahwa kedudukan wakaf dalam ajaran Islam amat tinggi nilainya. Setidaknya ada 3 (tiga) dimensi dalam ajaran wakaf yaitu pertama memberi pahala yang berganda kepada orang yang berwakaf, kedua menunaikan tanggung jawab sosial untuk membantu golongan masyarakat yang kurang mampu, dan yang ketiga mengingat syiar Islam. Dalam era pembangunan dan kemajuan ekonomi yang sedang berlangsung saat ini, institusi Islam seperti wakaf hendaknya digerakkan bersama-sama menyertai arus pembangunan. Hal ini akan membuktikan bahwa Islam ajaran yang dinamik dan progresif sesuai dengan perkembangan dan perubahan masa.

Penyusunan Undang-Undang tentang Wakaf pada dasarnya dalam rangka menciptakan tertib hukum dan tertib administrasi tentang wakaf. Terjaminnya kesinambungan dan sosialisasi pengelolaan benda wakaf sesuai dengan sistem ekonomi syariah dan memberikan landasan peraturan perundang-undangan bagi pelaksanaan perwakafan. Fraksi Reformasi mengharapkan agar tujuan tersebut dapat tercapai secara konsisten dibingkai secara demokratis melalui rancang undang-undang yang akan dibahas. Dalam rancangan undang-undang ini juga dijelaskan seluruh benda wakaf harus didaftarkan kepada Pemerintah dan selanjutnya pihak Pemerintah wajib mendaftarkan benda wakaf dimaksudkan dan

mengumumkan kepada masyarakat. Fraksi Reformasi mengharapkan agar pendaftaran dan pengumuman ini disederhanakan sehingga tidak memberatkan masyarakat tetapi hanya bersifat administratif. Karena pada dasarnya wakaf merupakan kegiatan sosial yang bersifat sukarela yang tidak perlu melalui birokrasi yang amat panjang. Berkaitan dengan pengelolaan dan pengembangan benda wakaf. Berkaitan dengan sistem, tata cara pengelolaan dan pengembangan benda wakaf dilakukan secara produktif. Pelaksanaannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah. Oleh karena itu, Fraksi Reformasi menegaskan bahwa pengelolaan benda wakaf harus betul-betul untuk mewujudkan sarana ibadah yang dikembangkan untuk mendukung kegiatan ibadah dan kegiatan ekonomi masyarakat. Sementara itu, pembentukan Badan Wakaf Indonesia yang independen dalam melaksanakan tugasnya juga diatur dalam undang-undang ini. Terhadap keberadaan Badan Wakaf ini Fraksi Reformasi berpendapat agar kewenangannya tidak terlalu luas dan tidak bersifat sentralistik serta konsisten dengan semangat otonomi daerah dan desentralisasi.

Menurut Fraksi TNI/POLRI, masyarakat sangat membutuhkan pengaturan tentang wakaf ini baik mengenai wakaf produktif dan wakaf uang yang selama ini belum diatur dalam regulasi wakaf. Pengaturan masalah wakaf dalam undang-undang ini tidak bertentangan dengan syariat serta bermanfaat bagi kepentingan umat, sehingga Fraksi TNI/Polri menyetujui dan mendukung pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Wakaf dengan harapan bahwa (1) undang-undang tidak bertentangan atau berbenturan dengan undang-undang ataupun peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah; (2) rancangan undang-undang ini tidak kontra produktif karena wakaf selama ini sudah berjalan secara kultural; dan (3) undang-undang ini dapat menggantikan undang-undang atau peraturan sebelumnya demi kemaslahatan umat.

Fraksi PBB menjelaskan bahwa RUU tentang Wakaf ini, telah lebih dari setahun menjadi wacana Rapat-Rapat Kerja dan Rapat-

Rapat Dengar Pendapat antara Komisi VI dengan pihak Departemen Agama. Dibandingkan dengan draft RUU tentang Wakaf yang diajukan oleh Menteri Agama kepada Presiden lebih setahun yang lalu, maka draft RUU tentang Wakaf yang disampaikan oleh Presiden kepada DPR RI dengan surat tanggal 9 Juli 2004 telah mengalami banyak perbaikan, namun demikian dalam pembicaraan- pembincaraan selanjutnya antara fraksi-fraksi dalam Komisi dan Pemerintah masih akan ada usul-usul perbaikan lebih lanjut.

1. Gambaran Umum Pembahasan RUU Tentang Wakaf

Pembahasan RUU tentang Wakaf ini dilaksanakan atas dasar Surat Presiden Republik Indonesia tertanggal 9 Juli 2004 perihal RUU Wakaf untuk dibicarakan dalam Sidang Dewan Perwakilan Rakyat guna mendapatkan persetujuan. Pimpinan DPR-RI memberi tugas kepada Komisi VI DPR-RI untuk membentuk Panitia Kerja RUU Wakaf pada tanggal 6 September 2004.

Pada bagian sebelumnya telah disebutkan bahwa selama ini berbagai peraturan tentang wakaf yang ada dan tersebar dirasakan kurang memadai, mengingat permasalahan wakaf yang mengemuka di masyarakat atau yang dihadapi oleh lembaga keagamaan yang bertindak sebagai *Nazir* dari waktu ke waktu kian berkembang. Disamping itu, lembaga wakaf sebagai pranata keagamaan yang memiliki potensi dan manfaat ekonomi perlu dikelola secara efektif dan efisien untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Dengan demikian maka pengelolaan wakaf pun harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen modern yang berciri transparan, akuntabel dan bertanggung jawab.

Proses pembahasan dimulai dengan RDPU Komisi VI dengan PB NU, PP Muhammadiyah, Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), PERSIS dan PP Al-Wasliyah. Dari diskusi tersebut diperoleh beberapa pemikiran sebagai berikut: (1) RUU tentang Wakaf perlu segera dibahas dan diselesaikan pada masa Sidang I Tahun 2004-2005;

(2) Melalui Undang-Undang Wakaf diharapkan dapat meminimalisir problematika perwakafan selama ini; (3) Kesiapan Pengurus Pusat Ormas Islam untuk turut serta dalam pembahasan RUU tentang Wakaf. Seluruh fraksi di DPR RI menyambut gembira atas inisiatif pemerintah mengajukan RUU tentang Wakaf, sehingga tidak satu pun Fraksi yang menyatakan keberatan. Fraksi-fraksi menyampaikan usulan Daftar Isian Masalah (DIM) Persandingan RUU tentang Wakaf sebagai bahan di dalam melakukan pembahasan lebih lanjut, yang seluruhnya berjumlah 141 DIM. Untuk mempermudah proses pembahasan, maka DIM pemerintah dan DIM Persandingan Fraksi-fraksi telah diklasifikasikan oleh Komisi VI DPR ke dalam 3 (tiga) buah dokumen yang terpisah, dengan rincian sebagai berikut:

1. DIM tetap sebanyak 41 DIM, dengan catatan bila ada pembahasan DIM lain yang berbeda dengan DIM TETAP, maka DIM Tetap dapat diubah;
2. DIM redaksional 49 DIM untuk dibahas dalam Tim Perumus (TIMUS), dengan catatan bila ada perubahan Substansi berkaitan dengan DIM Redaksional, maka DIM Redaksional dapat diperbaiki;
3. DIM substansi sebanyak 51 DIM.

Pembahasan DIM substansi sebanyak 51 DIM, dimulai pada tanggal 13 September 2004, Pembahasan DIM redaksional dilaksanakan pada tanggal 18 September 2004. Selain itu ada beberapa pasal yang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah seperti Pasal tentang **Nazir**, Pasal tentang Wakaf Benda Bergerak Berupa Uang dan lain-lain.

1. Beberapa Permasalahan dalam Proses Pembahasan

a. Konsideran “menimbang”

Setiap undang-undang memiliki landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang lazimnya tercantum dalam konsideran

“menimbang.” Dalam RUU Tentang Wakaf ini hanya Fraksi Golkar yang memperlmasalahkannya dalam DIM, konideran menimbang huruf a, yaitu kata “lembaga” agar diubah menjadi “bentuk kegiatan.” Pandangan ini didukung oleh Fraksi Persatuan **Daulatul Ummah**,⁸⁶ mengingat jika masalah maka permasalahan wakaf itu wilayahnya mubaligh, kyai-kyai, sementara untuk masyarakat awam lebih condong diganti dengan bentuk kegiatan. Bahkan ada sedikit tambahan dari FPDU, disini telah kata “perlu” ditambah kata “dihimpun” untuk melengkapi susunan kalimat ini. Namun, Pemerintah sebagai pemrakarsa RUU ini mengharapkan agar kata “lembaga” ini tetap, karena arti wakaf sebagai lembaga keagamaan hanya menerangkan posisi wakaf dalam Islam yaitu sebagai norma ke-Islaman seperti zakat, wakaf, wasiat dan sebagainya.⁸⁷ Namun menurut FPG lembaga itu dikonotasikan oleh rakyat sebagai suatu wadah atau suatu Badan.⁸⁸ Pemerintah tetap berpandangan bahwa dalam PP Nomor 28 Tahun 1977, terminologi itu telah digunakan dalam perwakafan, dalam arti pranata dalam bahasa yang sudah baku juga.

Arti lembaga sebagai pranata mendapatkan dukungan dari Fraksi Persatuan Pembangunan,⁸⁹ karena wakaf itu tidak semata lembaga, ada aspek kegiatannya sehingga memiliki arti yang lebih luas, ada sistem, ada tata nilai yang dianut. Dengan demikian wakaf tidak hanya sekedar kegiatan ahli bahasa,⁹⁰ membacakan kaitan lembaga dan pranata, yaitu bahwa pranata klasnya nomina, sistem tingkah laku sosial yang bersifat resmi serta adat istiadat dan norma yang mengatur tingkah laku itu, dan seluruh kelengkapannya guna memenuhi kompleks kebutuhan manusia dalam masyarakat, lalu

86 Pertimbangan dari anggota FPDU dilakukan oleh KH. Mucharor AM

87 Jawaban pemerintah disampaikan oleh Dirjen BPIH Drs. Taufiq Kamil dalam Rapat Panitia Kerja Pembahasan RUU Tentang Wakaf, senin 13 September 2004

88 Pertimbangan FPG disampaikan oleh Drs. H. Agusman St. Basa dalam Rapat Panitia Kerja Pembahasan RUU Tentang Wakaf, senin 13 September 2004.

89 Pertimbangan Fraksi Persatuan Pembangunan disampaikan oleh Drs. H. Lukman Hakim Saifudin dalam Rapat Panitia Kerja Pembahasan RUU Tentang Wakaf, senin 13 September 2004

90 Pertimbangan ahli bahasa dilakukan oleh Dra. Junaiyah H.M, M. Hum

lembaga juga berklas nomina. Terhadap pandangan ini FPPP⁹¹ berpendapat bahwa pranata itu setidaknya-tidaknya mengandung sistem, lalu ada norma, sehingga pengertiannya lebih luas dalam konteks kita dapat menjelaskan tentang wakaf ini. Berkaitan dengan diskusi ini, pilihannya ada pada kata “lembaga” dan “pranata” bukan pada usulan awal “bentuk kegiatan”. Pandangan wakaf adalah lembaga mendapat dukungan dari FPDIP,⁹² sementara sebagai pranata mendapat dukungan dari FKB.⁹³

Setelah mendapatkan penjelasan dari ahli hukum, bahwa di dalam perundang-undangan yang berlaku itu sejak tahun 1977 di Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, itu dipergunakan istilah lembaga. Pengertian kelembagaan lalu diakomodasi lagi di pasal 215 ayat (1) disana disebutkan dan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan ibadat atau keperluan lainnya. Sedangkan mengenai pranata, dipakai sebagai perbandingan ketika Undang-Undang Zakat. Jadi Undang-Undang Zakat itu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 memang di dalam konsideran menimbang itu disebutkan bahwa zakat merupakan “Pranata Keagamaan”, kemudian dipenjelasan umumnya juga disebutkan guna menunjang zakat sebagai pranata keagamaan. Atas penjealaan ini disetujui kata “lembaga” diganti menjadi “pranata.”

b. Definisi Wakaf

Dalam Rancangan Undang-Undang disebutkan, bahwa Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan sebagian benda miliknya, untuk dimanfaatkan selamanya atau dalam jangka waktu tertentu sesuai kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Pembahasan definisi wakaf ini dimulai dengan penjelasan Pemerintah dengan membacakan DIM nomor yang dipersoalkan adalah kata “benda wakaf,” yaitu bahwa

91 Pertimbangan dari anggota F-PPP disampaikan oleh Drs. H. Lukman Hakim Saifudin

92 Pertimbangan dari anggota F-PDIP disampaikan oleh H. Syaharul Azmir Matondang

93 Pertimbangan dari anggota F-KB disampaikan oleh KH. Khalilurrahman

kata “benda wakaf” mengacu kepada istilah yang sudah dipergunakan dalam perundang-undangan yang sudah ada, namun demikian apabila ditambah kata “harus” tidak mempengaruhi makna wakaf. Tanggapan berkaitan dengan “benda wakaf” diawali oleh Anggota F-PG, Drs. H. Agusman ST. Basa yang mempersoalkan kemanfaatannya, sehingga benda yang bernilai yang bisa diwakafkan. Lebih lanjut dijelaskan, “apakah ada benda yang tidak bernilai bisa diwakafkan, sedangkan harus ada nilainya ada harganya bisa dimanfaatkan itu yang diwakafkan, kalau tidak ada “harta” saja”, benda tidak perlu dipakai. Perdebatan mengenai hal ini, apakah yang dipergunakan itu “benda wakaf” atau “harta wakaf” cukup panjang.

Tiga *madhhab*, baik *Shadi'i*, **Hanafi**, atau *Maliki* berpendapat bahwa wakaf adalah melepaskan “harta” yang diwakafkan.⁹⁴ Namun Pemerintah menyampaikan bahwa *madhhab Hanafi* menggunakan kata benda, sedangkan mayoritas ulama itu menggunakan harta, *mashab Hanafi* tidak melihat manfaat itu harta, tapi sebenarnya bisa diwakafkan. Atas pemikiran ini Pemerintah mengusulkan untuk menggabungkan kedua kata itu menjadi “harta benda”.⁹⁵ Rapat menyetujui bahwa kata “benda wakaf” diganti menjadi “harta benda wakaf,” yang kemudian secara *mutatis mutandis* berlaku terhadap semua ayat yang menyebut kata “benda” menjadi “harta benda.”

Dalam kaitannya dengan definisi ini, juga dipersoalkan kata “memisahkan” diganti menjadi “menyerahkan.”⁹⁶ Lebih lanjut dijelaskan bahwa “memisahkan” itu hanya memisah-misah sebagian saja, sedangkan (dalam hal) seseorang yang tidak punya sanak famili, tidak punya ahli waris apakah dia memisahkan, sedangkan dia akan

94 Pertimbangan dari anggota F-KB disampaikan oleh KH. Khalilurrahman

95 Ahli bahasa dari Pemerintah menjelaskan arti kata “harta,” yaitu bahwa kata “harta” berarti “barang” (dan seandainya yang menjadi kekayaan barang milik seseorang). Makna kedua “kekayaan” berwujud atau tidak berwujud yang bernilai yang menurut hukum dimiliki perusahaan; “harta benda” artinya (1) barang kekayaan, kemudian kata “benda” berarti segala yang ada di alam yang berwujud atau berjasad bukan roh; (2) barang yang berharga sebagai kekayaan sama dengan harta kemudian (3) barang. Harta benda artinya barang kekayaan kalau digabung.

96 Pertimbangan dari anggota F-TNI/Polri disampaikan oleh H. Koesmadi

menyerahkan seluruh hartanya, apa hal itu berarti diwakafkan.⁹⁷ Hal ini mendapatkan dukungan dari FPP,⁹⁸ bahwa kata “memisahkan” memang lebih tepat diganti dengan “menyerahkan.” Namun bagi Pemerintah kata “memisahkan” jauh lebih tepat dipergunakan. Lebih lanjut dijelaskan, karena pemilik setelah dia menyatakan sebagai wakifnya, maka pemilik tidak mempunyai wewenang lagi untuk menjual dan menghibahkan karena harta telah diserahkan kepada Tuhan.

Fraksi Persatuan Pembangunan menganggap bahwa persoalan ini adalah persoalan mendasar, sehingga perlu diselesaikan. Sehingga perlu dipahami prinsip dasarnya antara “memisahkan” dan “menyerahkan.” Bagi FPP wakaf itu menyerahkan hak dari benda yang dimiliki oleh seseorang kepada orang lain, sehingga orang yang menyerahkan sudah tidak lagi punya hak untuk memanfaatkan atau mengelola. Oleh karena itu, jika “menyerahkan” maka pemilik awal sudah tidak memiliki hak untuk memanfaatkan, sepenuhnya sudah menjadi urusan *nazir* sebagai pengelola. Sementara kata “memisahkan” mengandung arti hanya “memisah-misah” sehingga tetap akan memunculkan persoalan mengenai hak milik. Jangan sampai ada pengertian bahwa suatu saat orang yang memberi wakaf itu dapat memiliki lagi harta benda yang sudah diwakafkan. Sehingga menurut FPP kaata “menyerahkan” lebih tepat digunakan.

Kalau wakaf ini bukan menyerahkan karena hak milik benda yang semula hak milik pemberi wakaf (wakif) tetapi setelah dia wakafkan maka hak miliknya menjadi hak milik Tuhan, pilihannya hanya dua, yaitu “memisahkan” atau “melepaskan.”⁹⁹ Pemerintah tetap pada definisi “memisahkan hartanya” bahasa arabnya *qad'u al-tasarruf fi al-qabati min waqi' wa ghayri*, pemilik tidak memiliki wewenang lagi untuk melakukan tindakan pada hartanya setelah

97 *Ibid.*

98 Pertimbangan dari anggota F-PP disampaikan oleh Drs. H. Lukman Hakim Saifudin

99 Pertimbangan ahli Agama/MUI disampaikan oleh Prof. Dr. Fathurahman Djamil, MA

diwakafkan. Menyerahkan dalam arti manfaatnya diserahkan kepada yang diberi wakaf, pengelolanya adalah **nazir**.¹⁰⁰ Pendapat pemerintah ini mendapatkan dukungan dari Fraksi Partai Golkar. Bagi anggota Fraksi Reformasi,¹⁰¹ kata “memisahkan” memiliki konotasi bukan hanya memaruhkan atau memisahkan harta, tetapi mempunyai makna melepaskan secara keseluruhan harta itu. Sehingga kata “memisahkan” jangan dipahami hanya memaruh harta itu, tetapi melepaskan keseluruhan juga berarti memisahkan dari dirinya, dari kepemilikannya secara keseluruhan. Hasil dari diskusi ini, disepakati kedua kata itu dipergunakan sehingga menjadi “memisahkan dan/ atau menyerahkan.”

Mengingat definisi dalam suatu undang-undang harus jelas, persoalan lain muncul, yaitu kata “sebagian” harta bendanya dalam kaitan penyerahan wakaf. Dalam kaitan ini, F-PP¹⁰² menyampaikan bahwa jika menggunakan “sebagian” artinya menutup peluang bagi orang yang ingin mewakafkan seluruhnya, karena pengertian disini yang namanya wakaf itu hanya sebagian saja, dan ini menyalahi ajaran Islam, karena dalam Islam dimungkinkan orang menyerahkan seluruh harta miliknya untuk diwakafkan, kalau “sebagian” seakan-akan kita membatasi. Namun, menurut Anggota Fraksi Reformasi, Drs. K.H. Muchtar Adam justru dalam Islam tidak dibenarkan menyerahkan harta benda secara keseluruhan, wasiat saja tidak boleh lebih dari sepertiga, sehingga kata “sebagian” itu sudah benar. Dalam kaitan ini Pemerintah berpendapat, bahwa dalam Islam pada dasarnya tidak menginginkan harta seluruhnya, dalam Al Qur’an disebutkan “ *Wa la tulqu bi ’aidikum ila al-tahlukah,*” ayat ini berkaitan dengan infaq, sadaqah, dan wakaf. Oleh karena itu, istilah “sebagian” itu masih bisa dipikirkan untuk dipertahankan. Pada akhirnya disepakati, bahwa “memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian benda miliknya untuk

100 Jawaban Pemerintah disampaikan oleh Dirjen BPIH

101 Pertimbangan dari anggota F-Reformasi disampaikan oleh Drs. KH. Muchtar Adam

102 Pertimbangan dari anggota F-PPP disampaikan oleh Drs. H. Lukman Hakim Saifudin

dimanfaatkan selamanya atau dalam jangka waktu tertentu sesuai kepentingannya guna keperluan ibadah dan atau kesejahteraan umum menurut syari'ah.¹⁰³

c. Rukun Wakaf

Dalam penjelasannya, Pemerintah menyatakan bahwa rukun wakaf pada Pasal 6, bahwa wakaf dilaksanakan sesuai dengan rukun wakaf, rukun sebagai berikut: (a) Wakif yaitu orang yang mewakafkan; (b) **Nazir** yaitu orang yang menerima wakaf; (c) Benda wakaf; (d) Ikrar wakaf; dan (e) Peruntukkan benda wakaf. Pemerintah berharap rukun wakaf ini tetap, karena sesuai dengan fiqh. Dalam kaitan ini, terdapat dua tanggapan fraksi, yaitu (1) mencantumkan jangka waktu wakaf sebagai rukun;¹⁰⁴ dan (2) memasukkan kata manajemen agar ada ketentuan-ketentuan di dalam pelaksanaan manajemen wakaf.¹⁰⁵

Terhadap dua persoalan itu, Pemerintah menjelaskan jika bicara permasalahan rukun ini sesuatu yang pasti dan baku, sementara kata "manajemen" adalah bahasa Indonesia-nya pengelolaan. Lebih lanjut dijelaskan, kata ini kurang tepat jika dimasukkan sebagai rukun. Kalau dalam bahasa Arabnya kira-kira *nidam*, bukan *idariyah* jadi pengertiannya sama dengan manajemen. Sedangkan *idariyah* itu bukan termasuk rukun. Yang kedua, dalam aturan yang ada memang menggunakan kata unsur, tetapi mengenai usul-usul lain tambahan dan sebagainya mungkin nanti akan kita per kaya, akan kita perluas dalam PP. Tetapi kalau dalam rukun ini dia sudah baku, nanti kita kembangkan dalam PP.

Anggota F-Reformasi, Drs. KH. Muchtar Adam tidak sepakat dengan pendapat Pemerintah yang menyatakan bahwa fiqh itu sudah baku. Lebih lanjut dijelaskan:¹⁰⁶ Saya kira *al-fiqh al-Fahm*, jadi tidak

103 Ketua Rapat Pertimbangan Konsideran ini adalah Prof. Dr. H. Anwar Arifin

104 Tanggapan FPP disampaikan oleh Lukman Hakim Safudin

105 Tanggapan Fraksi Reformasi disampaikan oleh KH. Muchtar Adam

106 Dalam pembahasan, Pemerintah tetap pada pendiriannya bahwa rukun itu sesuatu yang tidak boleh tidak, harus ada. Dijelaskan bahwa, "kalau salah satu saja tidak ada itu tidak syah atau tidak jadi. Adapun jangka waktu seperti usul Lukman, bisa juga masuk tetapi bukan dalam rukun wakaf tapi dalam rukun

ada istilah rukun itu baku dan tidak bisa dirubah dan tidak boleh beda. Coba lihat saja madhhab-madhhab itu tidak ada yang sama. Itu menunjukkan bahwa bisa ada ijtihad dan dalam kemajuan modern sekarang ini dalam wakaf, apalagi wakaf yang akan kita kembangkan mengenai masalah produktif wakaf tunai dan sebagainya itu pada saat ini sepantasnya manajemen itu kita masukkan dan ini saya kira masalah yang pokok dalam dunia modern sekarang ini. Sehingga sudah ada ketetapan-ketetapan mengenai manajemen dari pada pelaksanaan wakaf itu sebagaimana pasal-pasal selanjutnya ini banyak bicara mengenai pengaturan wakaf ini. Jadi kita bisa berijtihad sekarang ini demi kemaslahatan umat. Jadi saya tidak sependapat dengan pemerintah yang mengatakan bawa rukun itu sudah baku.”

Menanggapi hal tersebut, Anggota F-PPP Drs. H. Lukman Hakim Saifudin menjelaskan bahwa “manajemen” secara implisit ada dalam pengertian siapa itu **Nazir**, yaitu orang yang mengelola. Artinya secara implisit bisa dimaknai bahwa aspek atau unsur pengelolaan manajemen itu, implisit itu sudah ada di dalamnya diwakili dengan unsur **nazir** itu. Lukman Hakim Saefudin selanjutnya masih mempersoalkan “jangka waktu,” yang lebih lanjut dijelaskan bahwa:

“yang berkaitan dengan jangka waktu menurut saya ini perlu ada. Karena dimungkinkan orang mewakafkan sesuatu itu berdasarkan jangka waktunya. Karena kembali kepada pengertian di awal tadi. Pengertian wakaf itu bisa selamanya bisa untuk waktu tertentu. Artinya ada jangka waktu di pendefinisian. Sehingga unsur jangka waktu menjadi mutlak harus ada dalam wakaf, dalam pengertian rukun ini, jangka waktu sesuatu yang harus diikrarkan harus dinyatakan begitu, jadi kalau tadi argumennya bahwa jangka waktu itu tidak perlu dimunculkan secara eksplisit karena sudah ada ikrar wakaf,

ikrar wakaf, dia bisa masuk di sana dan akan disebutkan. Jadi pertimbangan tersebut akan tertampung semua. Dalam konteks rukun (waktu) dalam RUU ini, menurut Pemerintah jika dilihat rukun yang sekarang kita masukkan itu sudah berkembang dari pola klasik, misalnya nazhir, dalam fiqih klasik saya kira pada dasarnya tidak ada, di sini dimunculkan, jadi fungsinya itu sudah disebut nazhir dan itu nanti diperkuat di pasal 11 yang secara eksplisit disebutkan.”

ikrar disinikan lebih kepada akadnya apa pernyataannya. Memang kalau semuanya diikrar begitu, diikrar itu ya tidak hanya menyangku tjangka waktu tapi peruntukkan juga masuk di situ.”

Berbeda halnya dengan pandangan F-PP, Anggota F-PG Drs. H. Agusman ST. Basa, setuju dengan pandangan pemerintah untuk tidak menambahkan “jangka waktu” dalam rukun wakaf dan mengusulkan untuk dimasukkan dalam ikrar wakaf. Dalam kaitan ini pemerintah sependapat dan menjelaskan, bahwa khusus untuk jangka waktu nanti akan dimasukkan dalam ikrar wakaf, *limited* atau *unlimited*, dan untuk manajemen akan masuk di dalam **nazir**. Namun demikian, sebagai pengusul F-Reformasi masih tetap pada pendiriannya, dan menjelaskan:¹⁰⁷

“Masalah manajemen sekarang ini dengan melihat kenyataan wakaf sekarang ini. Itu sudah saatnya manajemen itu kita masukkan, lebih- lebih kalau wakaf itu umpamanya wakaf tunai, wakaf investasi, wakaf produktif, tetapi kalau sudah ada ketentuan bahwa ini produktif, ini tunai, apalagi investasi dan sebagainya. Itukan harus ada ketentuan- ketentuan di dalam manajemen dari pada wakaf itu. Kalau tidak ditentukan ya nanti seenaknya saja **nazir** itu akan mengelola wakaf itu. Karena sudah sayalah manajer. Jadi dia sudah manajer sekaligus. Jika dilihat Pasal 12 isi **Nazir** dapat menerima fasilitas atau penghasilan atas hasil pengelolaan dan pengembangan benda wakaf yang besarnya tidak melebihi 10%. Jadi manajemen ini sangat penting apalagi kalau kita lihat pasal-pasal berikutnya.”

Dalam Rapat Kerja tanggal 13 September 2004 kedua persoalan itu ditunda pembahasannya dan akan dibahas dalam tim kecil yang disebut Tim Perumus atau Timus. Hasil rapat Timus memutuskan bawa kata “Rukun Wakaf” diubah menjadi “Unsur Wakaf” dengan menambahkan huruf ‘f’ yaitu “jangka waktu wakaf.”

107 Tanggapan dari anggota F-Reformasi disampaikan oleh Drs. KH. Muchtar Adam

d. Wakif dan Nazir

Dalam DIM permasalahan *wakif* ini tercantum dalam Pasal 8 DIM nomor 24, yang dalam penjelasannya Pemerintah menyampaikan, bahwa: “wakaf oleh *wakif* perorangan hanya dapat dilakukan apabila *wakif* perorangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf a memenuhi persyaratan (1) muslim atau beragama Islam, (2) dewasa, (3) berakal sehat dan (4) tidak terhalang melakukan perbuatan hukum. Pemerintah memahami bahwa sesuai dengan ketentuan ajaran Islam wakaf non muslim itu sah namun untuk kemasyarakatan kesemua pihak tidak perlu dicantumkan dalam batang tubuh dan itu dapat dilakukan dalam peraturan pelaksanaan lebih lanjut.”

Dalam kaitan itu terdapat dua permasalahan yang diajukan oleh anggota Panja tentang RUU Wakaf, yaitu pertama masalah agama *wakif* apakah muslim atau non muslim; dan kedua pemilik sah benda wakaf. Kedua permasalahan tersebut disampaikan oleh Anggota F-PPP, Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin, yang mendapatkan dukungan dari Anggota F-Reformasi, Drs. KH. Muchtar Adam yang menyatakan bahwa, “jadi kalau dia pemilik sah harta yang diwakafkan itu maka itu sah wakafnya tidak disebutkan muslim non-muslim pokoknya dia pemilik sah itu.” Pada bagian lain Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin menjelaskan argumentasinya, sebagai berikut:

Pertama, menanggapi penjelasan dari Pemerintah kalau memang dimungkinkan pada dasarnya non-muslim itu menjadi *wakif* apalagi nanti akan diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka justru dalam undang-undang ini butir a nya harus hilang, karena kalau tetap ada butir a maka itu akan menutup pintu non-muslim untuk menjadi *wakif* artinya tidak bisa lagi peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang untuk mengatur ketentuan itu. Oleh karenanya, butir a ini menjadi hilang, itu yang pertama. *Kedua* kami mengusulkan apa tidak sebaiknya syarat *wakifitu* juga dia pemilik sah harta yang akan diwakafkan nah disini sekaligus kami ingin mengonfirmasi menyangkut pengertian

butir b tidak terhalang melakukan perbuatan hukum, maknanya dia menguasai penuh harta benda, yang akan diwakafkan itu. Satu persyaratan lagi bahwa *Wakif* itu adalah mereka yang memang menguasai penuh harta benda yang akan diwakafkan jadi hak miliknya itu betul-betul tidak dipersoalkan.

Dalam perspektif Pemerintah, pemilik sah itu sudah diatur di pasal 15 pada benda wakaf. Mengenai aturan harus Islam, objek yang diatur ini berawal dari ibadah, sehingga semua ibadah dalam Islam itu syarat sahnya itu agar diterima Allah dan berpahala harus muslim, sehingga tidak bisa dihilangkan. Lebih lanjut Pemerintah menjelaskan, Sebagaimana penjelasan kami sebelumnya wakaf dari non-muslim adalah mungkin terutama dalam *madhhab Shafi'i*, tetapi seperti kami jelaskan sebelumnya kondisi di Indonesia untuk hemat kami -pada masa sekarang- lebih baik tidak dibuka pintu itu. Dalam butir disebutkan secara jelas "*ajaza Shafi'iyah* itulah kondisi menurut kami, hal ini pendapat yang kami anut sekarang ini. Pada dasarnya kemungkinan itu ada tapi saya kira kalau itukan disebutkan dalam kitab-kitab suci itu mungkin minoritas yang mayoritas saya kira menganggap bahwa muslim itu merupakan syarat tetapi walaupun mau dibuka itu seperti di Mesir yang kami pahami itu ada memang kemungkinan masing-masing punya lembaga "wakaf" wakaf dalam arti cari dalam bentuk yang lain ini mungkin wakaf untuk muslim, wakaf untuk yahudi, wakaf untuk nasrani, misalkan begitu tapi kalau dikita kan belum memungkinkan undang-undang ini hanya untuk yang beragama Islam.

Namun demikian, dalam pembahasan penghilangan syarat *wakif* beragama Islam, dan pemilik sah atas harta bendanya tetap alot. Keberatan terhadap hal itu akan menutup peluang bagi selain Islam untuk berwakaf, sementara ajaran Islam jelas membuka peluang itu. Jika muncul kekhawatiran nanti akan disalahgunakan tidak terlalu berdasarlah itu, bahkan menurut Lukman Hakim Saifudin, dalam Konteks NKRI sangat baik karena undang-undang ini adalah undang-undang nasional, bukan hanya untuk orang Islam saja. Selengkapnya dijelaskan:

“itu kekhawatiran yang berlebihan justru kami melihat manfaat yang lebih besar dengan membuka peluang non-muslim menjadi Wakif mewakafkan harus bendanya itu justru dalam konteks negara Kesatuan Republik Indonesia ini sangat baik begitu apalagi ini adalah Undang- Undang yang kemudian kalau hanya bertujuan untuk orang Islam saja inikan kemudian justru menimbulkan kekhawatiran tadi dianggap Undang-Undang ini hanya untuk konsumsi muslim saja. Kami melihat mudhorotnya lebih besar kalau ini dicantumkan, tapi kalau dihilangkan itu justru membuktikan bahwa Islam ini ya *rahmatanlil’alamin* bahwa Islam ini justru ya menebar kemaslahatan untuk semua manusia. Yang prinsip bagi kami jangan menutup peluang bagi non-muslim untuk berwakaf. Segala sesuatu tergantung niatnya, hukum dalam pengertian bukan hukum vertikal “*Hablu min Allah* tetapi hukum dalam konteks kemasyarakatannya itu yang perlu kita pertimbangkan ”

Terhadap kedua permasalahan itu, akhirnya rapat memutuskan bahwa butir a syarat harus beragama Islam dihapus, dan ditambahkan frasa butir “d”, pemilik sah harta benda wakaf. Berkaitan dengan persyaratan **nazir**, terdapat dua persoalan yang disampaikan anggota DPR, yaitu tambahan “harus amanah” yang diusulkan oleh FPDIP, FPG, FPP, yang kemudian mendapatkan dukungan dari FKB. Namun FKB menambah satu frasa baru, yaitu bertempat tinggal di wilayah hukum tempat lokasi yang diwakafkan. Dalam kaitan ini, pemerintah menjelaskan:

“mengenai “tempat tinggal”, jika syarat harus bertempat tinggal dilokasi benda wakaf, jika syarat ini dicantumkan maka ada kesulitan pada benda wakaf tidak bergerak. Benda bergerak sebagaimana dimaksud ayat (1) uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan benda bergerak lainnya. Dan bisa saja seorang nazir itu karena dia amanah dan dipercaya bisa saja dia tidak tinggal di Palembang padahal tanah wakafnya di Palembang, mungkin di Jakarta. Menurut saya ini mempersempit” Rapat memutuskan, bahwa dalam persyaratan nazir ditambah “amanah” dan

terdapat perbaikan redaksional dari persyaratan sehat jasmani dan rohani, menjadi mampu secara rohani dan jasmani”.

Pembahasan lain yang cukup hangat adalah berkaitan dengan **nazir** organisasi, meskipun pada akhirnya tidak banyak perubahan pada pasal yang dibahas. Dalam rancangan undang-undang disebutkan, bahwa Organisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf “b” hanya dapat menjadi **Nazir** apabila memenuhi persyaratan:

1. Pengurus organisasi yang bersangkutan memenuhi persyaratan **Nazir** perorangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1); dan
2. Organisasi yang bersangkutan bergerak di bidang sosial, kemasyarakatan, dan/atau keagamaan Islam.

Terdapat setidaknya dua hal yang dipermasalahkan dalam ayat tersebut, yaitu penambahan kata “pendidikan” pada huruf “b”, dan permasalahan yang berkaitan dengan persyaratan organisasi. Penambahan kata “pendidikan” mendapatkan persetujuan, tetapi berkaitan dengan persyaratan organisasi diskusi cukup hangat. Anggota F-PPP, Drs. H. Lukman Hakim Saifudin, mengusulkan untuk penambahan ayat yaitu masuknya organisasi yang bersangkutan yang bisa ditunjuk sebagai **Nazir** berpengalaman sekurang-kurangnya satu tahun di bidang manajemen keuangan, harus memiliki kemampuan manajerial di bidang pengelolaan ini. Selain itu juga terdapat usulan, bahwa di butir a setelah kata “pengurus” ditambah dengan kata “inti”, jadi setelah perubahan “pengurus inti organisasi yang bersangkutan memenuhi persyaratan **nazir** perorangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)”.¹⁰⁸ Dalam kaitan ini, anggota F-PG, Drs. H. Agusman St. Basa, mengatakan bahwa mengenai pengurus inti organisasi yang bersangkutan, sebenarnya yang sering dipakai adalah pengurus harian dan pengurus pleno, lebih lanjut dinyatakan, Apakah yang dimaksud pengurus inti itu pengurus harian atau ada pengertian lain. Sebagai organisasi yang bersifat kolektif itu keseluruhannya terlibat, hanya tingkatan pengambilan keputusannya mungkin berbeda. Jadi oleh karena itu menurut kami ini juga tetap, tidak usah lagi dimasukkan itu.

108 Tanggapan dari anggota F-KB disampaikan oleh KH. Khalilurrahman

Semua persyaratan yang dikemukakan adalah pilihan-pilihan untuk menentukan organisasi seperti apa yang dapat bertindak sebagai **nazir**. Dalam kaitan ini anggota F-PPP, Drs. H. Lukman Hakim Saifudin, menjelaskan:

“jadi memang usulan ini sebenarnya usulan yang sifatnya pilihan- pilihan saja bagi kita. Jadi ke depan ini dalam mengelola wakaf itu mana yang akan kita pilih berkaitan dengan organisasi *Nazir* ini, apakah kita ingin membuka peluang seluas-luasnya, jadi organisasi sosial keagamaan, yayasan panti asuhan, panti jompo dan segala macam itu terbuka peluang untuk mengelola wakaf sebagai **Nazir**, kita buka sama sekali atau biasanya perubahan itu kan bertahap, gradual, jadi harus selektif. Caranya adalah dengan memberikan persyaratan-persyaratan tertentu, ada kualifikasi. Memang kami berpandangan sebaiknya, karena ini baru UU yang pertama kali tentang wakaf, dimana kita tahu kompleksitas persoalan wakaf ini luar biasa. Terus terang kami khawatir kalau ini dibuka begitu saja, ini nanti justru akan menyulitkan semua pihak Badan Wakaf Indonesia, Departemen Agama pemerintah dalam hal ini. Jadi itu sebenarnya pilihan-pilihan kita”.

Kami lebih memilih ini bertahap, jadi artinya selektif. Organisasi yang bisa sebagai *Nazir* itu memang ada kualifikasi tertentu, tidak semua organisasi keagamaan itu bisa menjadi. Karena itu nanti akan orang akan berebut organisasi sosial yang dimaksud adalah organisasi sosial yang bergerak sekurang-kurangnya yang itu akan diatur di dalam PP. Pembahasan mengenai penambahan ayat ini, karena sebagian besar fraksi menyetujui bahwa ayat ini tetap, kecuali penambahan frasa “pendidikan” pada butir b, maka F-PP sebagai pengusul mencari jalan tengah, yaitu dengan menambahkan penjelasan untuk kemudian diakodasi sebagai salah satu substansi yang diatur dalam peraturan pemerintah.

e. Penghasilan atas Pengelolaan Wakaf

Dalam Pasal 12 RUU Tentang Wakaf disebutkan bahwa, “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, **Nazir**

dapat menerima fasilitas dan/atau penghasilan atas hasil pengelolaan dan pengembangan benda wakaf yang besarnya tidak melebihi 10% (sepuluh persen). Pembahasan atas pasal ini terdapat perbedaan antar fraksi dan pemerintah mengenai besaran penghasilan yang diterima *nazir* yang besarnya tidak melebihi 10%. Fraksi-Fraksi di DPR menghendaki besaran angka itu adalah 12,5 % atau seperdelapan.

Pemerintah, sebagai pemrakarsa RUU ini mengatakan, bahwa dasar penetapan 10% ini dari hasil pengelolaan bersih adalah mangacu kepada peraturan yang ada yaitu PMA (Peraturan Menteri Agama) Nomor 1 Tahun 1978 dan dasarnya adalah kesepakatan dan kelaziman saja. Beberapa Fraksi yang mengusulkan besaran yang lain adalah F-Reformasi dan F-TNI Polri yang mengusulkan besaran 12,5%. F-PP mempertanyakan dan meminta penjelasan mengenai besaran angka 10% itu yang juga dipersoalkan oleh FPG yang mengatakan “kembali ke *syar’i*, apakah 10 % ataukah 12,5%, perlu didukung oleh ketetapan atau dasar syariat agama. Dalam kaitan ini F-PP mengatakan: “ ada pendapat lain yang menyatakan bahwa wakaf itu dikiaskan atau dianalogikan dengan zakat. Sehingga *Nazir* itu dikiaskan dengan amil. Kalau amil itu kan seperdelapan, jadi 12,5%. Pengertian seperti ini apakah secara *syar’i* bisa dibenarkan, supaya kita lebih kuat intinya ketika ada yang tanya, rakyat tanya kenapa 10% kita bisa jelaskan. Mendengar informasi seperti itu bahwa *Nazir* itu hakekatnya ya amil sehingga 12,5% sebenarnya hak yang dimiliki pada dirinya.¹⁰⁹

Menanggapi hal ini, disampaikan oleh dua ahli agama yang menjadi tenaga ahli pemerintah dalam pembahasan RUU ini:

Ahli Agama.¹¹⁰

—...*Nazir* itu dikatakan berhak mendapatkan imbalan dari tugasnya, jangan dikaitkan dengan amil zakat, tapi hanya berdasar kepantasan berapa ide mendapatkan imbalan. Mengenai soal 10% juga tidak ada hubungan dengan ketentuan

109 Tanggapan dari anggota F-PPP disampaikan oleh Drs. H. Lukman Hakim Saifudin

110 Dalam risalah tidak disebutkan nama ahli agama yang mewakili pemerintah

10% Di Mesir umpamanya yang ditentukan 2,5% hanya untuk pemotongan hasil dari pada wakaf untuk pemeliharaan”

Ahli Agama 2.¹¹¹

“untuk angka 12.5% atau seperdelapan, saya sependapat bahwa itu mungkin tidak bisa dianalogikan, karena jenis formulasinya berbeda. Sedangkan kenapa angka 10%, memang tidak ada kepastian, tetapi kalau kita *setback* ke zaman sebelum kemerdekaan, ketika menyelesaikan persoalan-persoalan yang bernuansa dalam tertib *maal* atau keharta bendaan, biasanya ada istilah *khosyur*, walaupun ini tidak pasti harus demikian tapi hal ini bisa menjadi pertimbangan sebagai latar belakang historis.

Ahli Agama 3^{113 112}

“Dalam bahasa fiqih disebut ma’ruf ini yang sepantasnya, meskipun dia tidak membutuhkan gaji karena orang lain digaji, disini dikatakan waya’quluna zhuru waktu bil ma’ruf, **nazir** boleh mendapatkan imbalan sesuai dengan yang pantas menurut kepantasan ”

Tanggapan atas penjelasan pemerintah tersebut datang dari Drs. KH. Muchtar Adam dari F-Reformasi yang mengatakan:

“ Fraksi Reformasi mengusulkan 12,5% karena disini ada kata-kata tidak melebihi....kemudian....daripada tidak ada rujukan karena ini bidang *ijtihad* lebih baik ada rujukan, ada dasar, ada landasan. Walaupun masalah ini dikatakan bahwa kiasnya itu tidak sesuai, atau mungkin berpendapat bahwa *la qiasa fia.l-‘. ibadah*, bahwa dalam ibadah itu tidak ada kiasan-kiasan. Tetapi dalam bidang *ijtihad* lebih baik kita kembali kepada ayat Al Quran *innama shodaqotu* karena itu suatu ibadah social, maka lebih baik kita kembali pada Attaubah ayat 20, *Innama shodaqotu li fuqoro wal masaqin*, sehingga amil ini ya **nazir**, sehingga penghasilan yang diperoleh itu tidak lebih dari 12,5%” .

111 Dalam risalah tidak disebutkan nama ahli agama yang mewakili pemerintah

112 Dalam risalah tidak disebutkan nama ahli agama yang mewakili pemerintah

Karena tidak ada keputusan dalam rapat panja, maka persoalan ini dibawa dalam forum *lobby* dan dibahas dalam rapat tim perumus.

3. Pandangan Umum Fraksi-Fraksi dalam Pembahasan Tingkat II

Dalam pandangan umum mereka, semua Fraksi menyambut positif adanya inisiatif pemerintah untuk menyampaikan Rancangan Undang- Undang tentang Wakaf ini, sebagai langkah maju dalam memberikan status hukum positif terhadap nilai-nilai syariat yang bersumber dari aqidah dan keyakinan yang dijamin kemerdekaannya oleh negara, sebagai satu komitmen di dalam kehidupan Bangsa Indonesia sesuai dengan alur sejarah, konstitusi, dan peraturan perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar.

Fraksi Partai Golkar¹¹³ secara khusus menyampaikan bahwa, *pertama*, RUU Wakaf memiliki dimensi nilai-nilai *Syari'at*, yaitu bahwa Undang-Undang ini memberikan kemungkinan pemeluk agama Islam menjalankan syariatnya dalam bentuk kegiatan ibadah wakaf. Wakaf artinya memisahkan sebagian harta miliknya untuk dikekalkan yang manfaatnya untuk kepentingan umum. Ini merupakan ibadah yang melibatkan materi atau harta benda.

Kedua, dimensi hukum mengingat undang undang wakaf ini menyumbang substansi yang diarahkan kepada adanya hukum positif yang mengatur tentang wakaf. Dalam konteks Hukum Nasional, Undang- Undang Wakaf ini merupakan sumbangan sebagai unifikasi tentang hukum wakaf yang sebelumnya berserakan pada berbagai perundang-undangan yang ada. Dengan adanya Undang-Undang iniseluruh kegiatan wakaf mulai dari unsur-unsur atau rukun wakafnya, yaitu Wakaf, *Nazir*, Harta Benda yang diwakafkan dan

113 Pendapat akhir Fraksi Golongan Karya disampaikan oleh Drs. H.M. Irsyad Sudiro, M.Si, Anggota DPR No. A.341 dalam Rapat Paripurna, 28 September 2004.

peruntukannya diatur oleh Undang-Undang bahkan ada lembaga baru yang secara khusus dibentuk yaitu Badan Wakaf Indonesia.

Ketiga, dimensi *kesejahteraan* dan ekonomi umat yang dapat digerakkan atau dipicu, serta diakselerasikan oleh adanya Undang-Undang ini. Dengan adanya Undang-Undang ini disertai inovasi yang ada di dalamnya, yaitu bahwa harta benda yang bergerak khususnya berupa uang, dapat menjadi harta benda yang diwakafkan. Berbeda dengan pengertian dan praktek tradisional selama ini bahwa yang diwakafkan hanyalah tanah dan bangunan. Maka adanya inovasi tentang sumber-sumber potensi pemberdayaan ekonomi dan kesejahteraan umat merupakan suatu keberanian bahkan terobosan dan pemerintah yang secara jeli telah melihat peluang ini untuk dapat dijadikan sumbangsih bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan beragama. Secara umum dan khususnya umat Islam.

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan¹¹⁴ menyampaikan bahwa wakaf adalah salah satu pranata keagamaan yang jika dikelola secara efektif dan efisien sesuai dengan prinsip syariah akan memiliki potensi dan manfaat ekonomi yang tidak hanya bermanfaat untuk kepentingan ibadah, namun juga kepentingan kesejahteraan umum. Namun demikian, wakaf dalam praktiknya belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien. Dalam berbagai kasus, harta benda wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, terlantar, atau bahkan beralih tangan ke pihak ketiga secara melawan hukum, akibat dari kelalaian *Nazir* maupun masyarakat sehingga fungsinya melenceng dari tujuan semula.

Setelah selesainya pembahasan RUU Tentang Wakaf ini, secara khusus FPP menyatakan bahwa: *pertama*, akan memaksimalkan fungsi wakaf sebagai pranata agama yang memiliki potensi dan manfaat ekonomi guna kepentingan ibadah dan kepentingan kesejahteraan umum. *Kedua*, akan mendorong terbentuknya azas transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme pengelolaannya.

114 Pendapat akhir Fraksi Partai Persatuan Pembangunan disampaikan oleh H.A. Syahrudji Tandjung, BA., Anggota DPR No. A-09 dalam Rapat Paripurna, 28 September 2004.

Dengan demikian, wakaf yang merupakan transformasi vertikal, ibadah *li Allah Ta'ata*, akan menjadi lebih bersifat horizontal yang berguna bagi kesejahteraan umum. *Ketiga*, bahwa Undang-Undang ini mengamanatkan untuk membentuk institusi Badan Wakaf Indonesia yang bersifat independen. Institusi ini bertugas melakukan pembinaan terhadap para *Nazir* dalam pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf, melakukan pengelolaan harta benda wakaf berskala nasional dan internasional, memberhentikan dan mengganti *Nazir*, memberikan persetujuan atas penukaran harta benda wakaf, dan memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam menyusun kebijakan tentang wakaf. Fraksi kami berharap agar institusi ini mampu menjalin kerjasama dengan berbagai pihak guna lebih memaksimalkan potensi ekonomisnya, guna kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

Fraksi Kebangkitan Bangsa¹¹⁵ menyampaikan beberapa catatan, yaitu *pertama*, bahwa masalah pengelolaan dan pendayagunaan harta wakaf harus mendapatkan perhatian serius agar dapat mendorong terciptanya gerakan pendayagunaan wakaf secara lebih baik dan sesuai dengan ketentuan syariah dan tujuan dari pembari wakaf. Selama ini pengelolaan harta wakaf berjalan secara apa adanya, tanpa acuan pengelolaan yang baku, bahkan tak jarang muncul perselisihan menyangkut harta wakaf. Kondisi ini disebabkan belum adanya payung hukum, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun peraturan lain, yang menjadi pedoman bagaimana mekanisme dan ketentuan yang berkaitan dengan harta dan benda wakaf. *Kedua*, disepakatinya RUU tentang Wakaf diharapkan semua pihak yang terlibat atau berkompeten dengan urusan wakaf, dapat menyesuaikan diri dengan ketentuan yang baru. *Ketiga*, berharap agar Pemerintah segera melakukan sosialisasi UU tentang Wakaf ini ke tengah masyarakat luas, khususnya di kalangan kaum muslimin.

115 Pendapat akhir Fraksi Kebangkitan Bangsa disampaikan oleh Drs. K.H. Nuril Huda, Anggota DPR No. A-407 dalam Rapat Paripurna, 28 September 2004.

Fraksi Reformasi¹¹⁶ menyampaikan bahwa wakaf sebagai perbuatan hukum telah lama dan melembaga dalam kehidupan umat Islam yang menunjukkan bahwa kedudukan wakaf dalam ajaran Islam amat tinggi nilainya. Terdapat tiga dimensi dalam ajaran wakaf, yaitu (1) memberi pahala yang berganda-ganda kepada orang yang berwakaf; (2) menunaikan tanggungjawab sosial untuk membantu golongan masyarakat yang kurang mampu; dan (3) meningkatkan *syiar* Islam.

Dalam era pembangunan dan kemajuan ekonomi yang sedang berlangsung saat ini, wakaf hendaklah digerakkan bersama-sama menyertai arus pembangunan. Hal ini akan membuktikan bahwa Islam merupakan ajaran yang dinamik, dan progresif sesuai dengan perkembangan dan perubahan masa. Mencermati hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Wakaf, Fraksi Reformasi berpendapat, *pertama*, konsistensi terhadap sasaran yang ingin diwujudkan agar tujuan pengaturan wakaf untuk menciptakan tertib hukum dan tertib administrasi tentang wakaf, terjamin kesinambungan dan optimalisasi pengelolaan benda wakaf sesuai dengan sistem ekonomi *syari'ah*, dapat dilaksanakan secara konsisten, sehingga pengelolaan wakaf harus dilaksanakan secara tertib dan efisien sehingga tidak ada lagi harta wakaf yang terlantar atau beralih ke tangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum. Kelalaian atau ketidakmampuan Nadhir dalam mengelola dan mengembangkan benda wakaf serta ketidakpedulian masyarakat terhadap status wakaf harus diantisipasi sedini mungkin.

Kedua, pendaftaran dan pengumuman yaitu bahwa seluruh benda wakaf harus didaftarkan kepada pemerintah dan selanjutnya pihak pemerintah wajib mendaftarkan benda wakaf dimaksud dan mengumumkan kepada masyarakat, untuk menjamin kepastian hukum atas wakaf yang dilindungi maka jaminan tersebut berupa akta ikrar wakaf atau dalam bentuk sertifikat tanah wakaf. *Ketiga*,

116 Pendapat akhir Fraksi Golongan Karya disampaikan oleh Drs. K.H.. Muchtar Adam, Anggota DPR No. A-236 dalam Rapat Paripurna, 28 September 2004.

pengelolaan dan pengembangan benda wakaf, yaitu bahwa sistem, tata cara pengelolaan dan pengembangan benda wakaf dilakukan secara produktif yang pelaksanaannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah. Fraksi Reformasi menegaskan bahwa pengelolaan benda wakaf harus betul-betul mewujudkan sarana ibadah yang dikembangkan untuk mendukung kegiatan ibadah dan kegiatan ekonomi masyarakat.

Keempat, Keberadaan Badan Wakaf Indonesia yang mempunyai beberapa tugas antara lain: (1) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap *nazir* dalam mengelola dan mengembangkan benda wakaf; (2) melakukan pengelolaan dan pengembangan benda wakaf berskala nasional dan internasional; (3) memberikan persetujuan atas perubahan, peruntukan dan status benda wakaf; dan (4) memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan. Kelima, pembinaan dan pengawasan yang hendaknya diartikan sebagai salah satu bentuk memberdayakan Badan Wakaf. Pembinaan hendaknya tidak diartikan sebagai bentuk campur tangan Pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan wakaf yang akan merugikan kepentingan wakaf.

Sementara itu dalam pendapat akhirnya Fraksi TNI/POLRI¹¹⁷ memahami bahwa salah satu langkah strategis untuk meningkatkan kesejahteraan umum adalah meningkatkan peran wakaf sebagai pranata keagamaan yang tidak hanya menyediakan berbagai sarana ibadah dan sosial, tetapi juga memiliki kekuatan ekonomi yang berpotensi untuk memajukan kesejahteraan umum. Peran wakaf perlu diberdayakan dan dikembangkan pemanfaatannya, sehingga menimbulkan dampak yang positif terhadap kehidupan sosial dan ekonomi umat.

Fraksi Partai Bulan Bintang¹¹⁸ menaruh harapan besar dengan

117 Pendapat akhir Fraksi TNI/POLRI disampaikan oleh Marsda TNI Koesmadi, SE Anggota DPR No. A-489 dalam Rapat Paripurna, 28 September 2004.

118 Pendapat akhir Fraksi Partai Bulan Bintang disampaikan oleh K.H. Nadjih Ahjat,

diundangkannya undang-undang tentang wakaf ini yang akan menjadi dasar bagi terbentuknya Badan Wakaf Indonesia. Pembentukan Badan Wakaf Indonesia akan mendorong kemajuan perwakafan di Indonesia menjadi berkembang, sehingga dapat memberikan sumbangan yang besar bagi kesejahteraan ummat serta bagi terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan sarana peribadatan di tengah-tengah masyarakat. Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Wakaf ini, Fraksi TNI/POLRI mencermati dan menyampaikan harapan sebagai berikut:

- a. Bahwa Undang-Undang tentang Wakaf ini tidak kontra produktif dengan perwakafan yang telah ada, karena wakaf selama ini sudah berjalan baik di masyarakat.
- b. Badan Wakaf Indonesia merupakan lembaga independen juga merupakan *nazir* yang biaya operasionalnya dibantu Pemerintah. Badan Wakaf Indonesiaini seyogyanya merupakan organisasi yang efisien yang harus dikelola oleh orang-orang yang profesional dari berbagai latar belakang ilmu, sehingga bisa berkembang dan mampu mendukung biaya operasionalnya sendiri tanpa membebani APBN.
- c. Wakaf tunai/uang merupakan hal yang baru dan belum dikenal di masyarakat, maka perlu pengelolaan yang tepat oleh lembaga keuangan *syari'ah* untuk menjamin transparansi, likuiditas dan akuntabilitas. Di dalam wakaf uang ini harus ada lembaga penjamin, mengingat harta benda wakaf bukan sesuatu yang langsung habis. Lembaga penjamin terhadap wakaf uang adalah untuk mengantisipasi kemungkinan habisnya benda wakaf ini jika mengalami pailit.
- d. Pemerintah dan instansi terkait mensosialisasikan Undang-Undang tentang Wakaf ini ke masyarakat karena banyak hal-hal yang baru yang belum diketahui oleh masyarakat, hal ini demi terwujudnya pemahaman yang sama dan komprehensif dalam rangka mewujudkan pengelolaan wakaf yang lebih baik,

Anggota DPR No. A-263 dalam Rapat Paripurna, 28 September 2004.

transparan dan akuntabel sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan umat.

Sementara itu, terhadap draft akhir Rancangan Undang-Undang tentang Wakaf pendapat dan pemikiran dari Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia,¹¹⁹ adalah sebagai berikut:

- a. Wakaf merupakan perbutan hukum yang telah hidup dan dilaksanakan dalam masyarakat di tanah air kita ini. Sebagai suatu keagamaan yang memiliki potensi dan manfaat ekonomi, wakaf perlu dikelola secara efektif dan efisien untuk kepentingan ibadah dan memajukan kesejahteraan rakyat.
- b. Peraturan perundang-undangan mengenai wakaf atau yang mengatur perwakafan atau yang terkait dengan perwakafan dinilai belum cukup memadai dan dirasakan masih belum cukup lengkap serta bentuknya masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga kurang efektif implementasinya.
- c. Dalam rangka pembangunan hukum nasional serta memenuhi kebutuhan hukum yang berkembang, maka perlu segera dibentuk sebuah Undang-undang Wakaf secara lebih komprehensif dan integral Mated dan substansi yang terkandung dalam draft akhir Rancangan Undang-Undang yang ada sekarang, meski belum cukup memuaskan, tetapi sudah cukup memadai untuk menjawab tuntutan kebutuhan masyarakat saat ini.
- d. Diharapkan, dengan adanya Undang-Undang Wakaf ini nanti, maka pengembangan wakaf akan memperoleh dasar hukum yang lebih kuat serta mampu menampung perkembangan perwakafan secara lebih baik dan lebih berguna nyata bagi masyarakat umum secara adil dan proporsional.

119 Pendapat akhir Fraksi Kesatuan Kebangsaan Bangsa Indonesia disampaikan oleh Birinus Joseph Rahawadan, Anggota DPR No. A-461 dalam Rapat Paripurna, 28 September 2004.

Fraksi Perserikatan Daulatul Umm¹²⁰ menyampaikan bahwa jika dibandingkan antara hukum wakaf yang diatur dalam kitab-kitab fiqih dengan yang diatur dalam Undang-Undang ini, maka setidaknya terdapat hal yang menarik untuk dikaji dalam Undang-Undang ini, yaitu mengenai Wakaf Benda Bergerak Berupa Uang. Jika dalam kajian fiqih wakaf uang terbatas pada penyerahan benda tersebut oleh Wakif kepada *Nazir*, maka Undang-Undang ini mensyaratkan agar dibuat sertifikat wakaf uang. Lembaga yang menerbitkan sertifikat wakaf uang tersebut adalah Lembaga Keuangan Syariah. Dengan adanya sertifikat tersebut, maka terdapat kepastian dan jaminan terhadap harta benda wakaf tersebut untuk tidak disalahgunakan atau disalahperuntukkan. Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang tentang Wakaf ini merupakan hadiah terbesar bagi umat Islam di Indonesia dalam menunaikan atau menjalankan agama sesuai dengan ketentuan syariat.

Akhirnya, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dalam pendapat akhirnya menyampaikan bahwa, kehidupan masyarakat Indonesia dewasa ini sedang dalam kondisi yang belum kondusif bagi diperolehnya kehidupan yang layak dan sejahtera. Kondisi masyarakat masih memprihatinkan, baik yang berada di pelosok perdesaan maupun yang berada di tengah-tengah kota sebagaimana yang dapat kita lihat sehari-hari. Kondisi demikian terjadi, dikarenakan satu prinsip yang belum dapat dijalankan, yaitu pemberdayaan ekonomi umat yang berdasarkan kepada *syari'ah*. Sudah barang tentu, banyak alasan lain yang menjadi penyebab belum tercapainya kesejahteraan masyarakat Indonesia di usia kemerdekaan Indonesia 50 tahun lebih. Kepedulian sosial memungkinkan seseorang saling membantu, meski dalam kondisi yang kurang menguntungkan sekalipun. Fakta sosial sudah membudaya, seperti penyerahan harta benda wakaf untuk kepentingan umum. Wakaf, sebagai instrumen sosial mendorong

120 Pendapat akhir Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah, disampaikan oleh K.H. Mucharor AM, Anggota DPR No. A-275 dalam Rapat Paripurna, 28 September 2004.

kehidupan masyarakat yang penuh perhatian dan peduli pada sesama. Harta, benda, atau kekayaan disisihkan untuk kepentingan yang lebih besar bagi masyarakat yang membutuhkan.

Lembaga-lembaga sosial keagamaan, seperti pesantren, Majelis Ta'lim, sekolah, panti, atau lembaga semacamnya seringkali memperoleh wakaf dari masyarakat untuk dikelola sesuai dengan kebutuhan lembaga penerima. Inilah sesungguhnya, refleksi dari kondisi perwakafan Indonesia yang telah lama tumbuh dan berkembang di masyarakat.

Regulasi dalam penataan kehidupan sosial diperlukan. Penataan pranata sosial, seperti regulasi di bidang perwakafan nasional sebagai preseden positif bagi kegiatan perwakafan di Indonesia. Hal ini berkaitan dalam rangka menjamin kepastian hukum, baik bagi pemberi wakaf (*wakif*), ahli waris wakaf, pengelola (*Nazir*) dan masyarakat penerima manfaat dari harta benda wakaf. Melalui kepastian hukum tersebut, maka sedapat mungkin dapat dihindari interaksi negatif antara beberapa pihak dalam persoalan wakaf. Sebaliknya, masyarakat semakin terbuka cakrawala wawasan berfikirnya, bahwa wakaf harus disikapi dan dikelola secara kreatif, produktif dan ekonomis. Hasil pengelolaan harta benda wakaf pada gilirannya, akan dapat membangun infrastruktur sosial baru yang baik, sejahtera dan sesuai syariah.

Harapan Fraksi PDI Perjuangan dengan lahirnya UU tentang Wakaf, kelak akan memiliki implikasi positif sebagai berikut:

- a. Terjaminnya status hukum bagi para pihak yang berkaitan dengan perwakafan;
- b. Adanya ketertiban baik dari segi prosedural, teknis dan administrasi di bidang penyelenggaraan perwakafan;
- c. Menjamin maksimalisasi perolehan manfaat secara optimal dengan tetap memperhatikan asas dan hukum, serta *syari'at* Islam;

- d. Memberikan kenyamanan dan kemudahan bagi Wakif dalam proses penyerahan wakaf, sehingga akan menambah nilai hikmah dan tingkat keikhlasan yang optimal;
- e. Diperolehnya manfaat secara optimum bagi para *Nazir* dan masyarakat penerima manfaat wakaf; dan
- f. Terjadinya implikasi ekonomis yang signifikan sebagai hasil dari pemanfaatan harta benda wakaf, yang selanjutnya akan dapat mengangkat harkat dan martabat masyarakat ke arah yang lebih baik.

4. Pandangan Pemerintah Atas Persetujuan RUU Tentang Wakaf

Dalam pandangan akhirnya, Pemerintah menyampaikan bahwa Undang-undang Tentang Wakaf ini merupakan salah satu undang-undang yang penting, apalagi disahkan pada saat bangsa Indonesia masih mengalami krisis ekonomi. Dibandingkan dengan peraturan sebelumnya, UU Wakaf ini merupakan penyempurnaan dengan menambah hal-hal baru yang merupakan upaya memberdayakan wakaf secara produktif dan akuntabel, dengan substansi antara lain:

- a. Benda yang diwakafkan (*mauquf bih*). Dalam peraturan perundangan wakaf yang telah ada hanya menyangkut perwakafan benda tak bergerak yang lebih banyak dipergunakan untuk kepentingan yang tidak produktif, seperti masjid, madrasah, kuburan, yayasan yatim piatu, pesantren, sekolah dan sebagainya. Sedangkan RUU Wakaf ini mengatur juga benda wakaf yang bergerak, seperti uang (*cash wakaf*), saham, surat-surat berharga lainnya dan hak intelektual. Tentu saja ini merupakan terobosan yang cukup signifikan dalam dunia perwakafan, karena wakaf seperti uang, saham atau surat berharga lainnya merupakan variabel penting dalam pengembangan ekonomi. Wakaf uang, saham atau surat berharga lainnya sebagaimana yang diatur dalam UU Wakaf ini bukan untuk dibelanjakan secara konsumtif seperti

kekhawatiran sebagian orang. Pemanfaatan secara konsumtif berarti menyalahi konsep dasar wakaf itu sendiri, karena esensinya adalah agar wakaf uang, saham atau surat berharga lainnya yang diamanatkan kepada *Nazir* dapat dikelola secara produktif sehingga pemanfaatannya dapat digunakan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat banyak. Aspek kemanfaatan dzat (benda yang diwakafkan) menjadi esensi dari wakaf itu sendiri. Sehingga dengan diaturnya benda wakaf bergerak seperti uang, saham atau surat berharga lainnya diharapkan bisa menggerakkan seluruh potensi wakaf untuk kesejahteraan masyarakat luas.

- b. Persyaratan *nazir* (pengelola harta wakaf). Ada beberapa hal yang diatur dalam RUU Wakaf mengenai *nazir* wakaf, yaitu: (a) Selain perseorangan, terdapat penekanan berupa Badan hukum atau sekelompok orang. Sehingga dengan menekankan bentuk Badan hukum atau organisasi diharapkan dapat meningkatkan peran-peran *kenaziran* untuk mengelola wakaf secara lebih baik. (b) Persyaratan *nazir* disempurnakan dengan pembenahan manajemen *kenaziran* secara profesional, seperti: amanah, memiliki pengetahuan mengenai wakaf, berpengalaman di bidang manajemen keuangan, kemampuan dan kecakapan yang diperlukan untuk menjalankan tugas *nazir*. Penambahan persyaratan *nazir* ini diharapkan dapat memaksimalkan pengembangan potensi wakaf yang ada. (c) Pembatasan masa jabatan **nazir**. Kalau aturan perundangan sebelumnya tidak mengatur tentang masa kerja *nazir*, dalam RUU Wakaf ini menjadi point penting agar **nazir** bisa dipantau kinerjanya melalui tahapan-tahapan periodik untuk menghindari penyelewengan dan atau pengabaian tugas-tugas **kenaziran**. (d) *nazir* dapat menerima hak pengelolaan sebesar maksimal 10% dari hasil bersih pengelolaan dan pengembangan benda wakaf, agar *nazir* wakaf tidak sekedar dijadikan pekerjaan sampingan yang hanya dijalani seadanya, tapi benar-benar mau dan mampu menjalankan tugas-tugasnya sehingga mereka

patut diberikan hak-hak yang pantas sebagaimana mereka kerja di dalam dunia profesional.

- c. Menekankan pentingnya pembentukan sebuah lembaga wakaf nasional yang disebut dengan Badan Wakaf Indonesia (BWI). Badan Wakaf ini bersifat independen yang bertujuan untuk membina terhadap *nazir* dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf baik secara nasional maupun internasional. Sehingga BWI kelak akan menduduki peran kunci, selain berfungsi sebagai *nazir* juga berfungsi sebagai pembina *nazir* sehingga harta benda wakaf dapat dikelola dan dikembangkan secara produktif.
- d. **RUU** ini juga menekankan pentingnya pemberdayaan benda-benda wakaf yang menjadi ciri utama RUU Wakaf ini. Aspek pemberdayaan dan pengembangan benda wakaf selama ini memang terlihat belum optimal, karena disebabkan oleh banyak hal, antara lain paham konservatif umat Islam mengenai wakaf, khususnya yang terkait dengan harta benda wakaf tidak bergerak. UU Wakaf ini menekankan pentingnya pemberdayaan dan pengembangan benda-benda wakaf yang mempunyai potensi ekonomi tinggi untuk kesejahteraan masyarakat banyak.
- e. **Pembentukan** Badan Wakaf yang diharapkan dapat memberikan arah pengelolaan (pemberdayaan), pengembangan dan pembinaan wakaf secara profesional, produktif untuk kepentingan kesejahteraan umat.

C. Isu Pembaharuan Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004

1. Penyusunan Naskah Akademik RUU Wakaf

Undang-undang No. 41 Tahun 2004 diawali dengan Rancangan Undang-Undang yang dibuat berdasarkan analisis fikih, sosiologis, maupun landasan hukum berupa persetujuan prakarsa penyusunan

Rancangan Undang-undang Wakaf dari Presiden. Direktorat Zakat dan Wakaf menindaklanjuti dengan menyiapkan naskah akademik sebagai landasan pemikiran dalam penyusunan RUU tentang wakaf.¹²¹

Penyusunan naskah akademik tentang wakaf dilakukan dalam rangka memberi alasan pentingnya penyusunan RUU tentang wakaf. Konsep- konsep yang dimuat dalam naskah ini mengacu kepada perkembangan perwakafan di Indonesia dan tuntutan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial.

Undang-undang ini akhirnya disahkan oleh presiden Susilo Bambang Yudoyono pada tanggal 27 Oktober 2004 sebagaimana dalam Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 159. Undang-undang ini terdiri dari XI Bab dan 71 pasal. Secara rinci, Bab I berisi ketentuan umum. Dalam bagian ini, definisi kata-kata kunci dipaparkan, seperti pengertian dari wakaf, wakif, ikrar wakaf, nadzir, harta benda wakaf, pejabat pembuat akta ikrar wakaf, dan badan wakaf indonesia. Bab II mengandung dasar- dasar wakaf. Pada bagian ini diulas di antaranya tentang Tujuan dan Fungsi Wakaf, Unsur Wakaf, dan Harta Benda Wakaf. Bab III memuat Pendaftaran dan Pengumuman Harta Benda Wakaf. Bab IV tentang Perubahan Status Harta Benda Wakaf. Bab V tentang Pengelolaan dan Pengembangan Harta Benda Wakaf, Bab VI tentang Badan Wakaf Indonesia, Bab VII tentang penyelesaian Sengketa, Bab VIII tentang Pembinaan dan Pengawasan, Bab IX Ketentuan Pidana dan Sanksi Administrasi, Bab X tentang Ketentuan Peralihan, dan terakhir Bab XI tentang Ketentuan Penutup.

Munculnya Undang-undang Wakaf No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf disertai dengan PP no. 42 tahun 2006 tentang pelaksanaan Undang-undang Wakaf. Berbeda dengan masa sebelumnya, pada masa ini iklim keterbukaan dalam penyelenggaraan negara sudah terbentuk. Bahkan, negara-negara maju menilai Indonesia sebagai salah satu negara demokratis di Dunia. Oleh karena itu, tidak

121 Ahmad Djunaidi, *Proses Lahirnya Undang-Undang No 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf* (Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf Departemen Agama RI, 2006), 37.

mengherankan jika dalam pembentukan produk hukum negara cukup aspiratif. Terbukti, Pemerintah melalui Departemen Agama menaruh perhatian yang sangat besar dalam pembentukan Undang-undang ini. Bahkan, prakarsa pembuatan RUU ini tentang wakaf datang dari Sekretariat Negara yang disampaikan kepada Departemen Agama saat Departemen ini mengusulkan pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI). Undang-undang ini merupakan terobosan baru dalam sejarah perwakafan di Indonesia karena di dalamnya terdapat rumusan-rumusan mengenai wakaf yang berbeda dengan yang selama ini menjadi keyakinan dan dipraktikkan oleh masyarakat muslim Indonesia. Salah satu terobosan tersebut adalah tentang wakaf uang. Bahkan, dalam sejarah penyusunan Undang-undang ini, wacana mengenai wakaf tunai lah yang mengilhami ide penyusunan RUU ini.¹²²

Masalah peraturan perundang-undangan wakaf sudah terselesaikan dengan lahirnya Undang-undang Wakaf no. 41 tahun 2004 dan PP no. 42 tahun 2006. Sedangkan masalah yang berkaitan dengan fikih wakaf dalam beberapa hal sudah direspon oleh para ulama, baik yang ada di MUI maupun ormas Islam yang lain dengan fatwa yang dikeluarkan mereka. Walaupun demikian, respon para ulama ini belum tentu bisa menyelesaikan semua permasalahan karena faktor sosialisasi dan khilafiyah sebagai karakter dasar fikih masih terjadi. Persoalan yang paling urgen saat ini adalah masalah profesionalisme nazhir yang dianggap masih menjadi kendala. Padahal nazhir merupakan figur penting yang menentukan berkembang atau mengerdilnya eksistensi wakaf. Berdasarkan hasil sebuah survei, hanya sedikit nazhir (16%) wakaf yang benar-benar mengelola wakaf secara penuh. Sebaliknya, mayoritas nazhir (84%) wakaf mengaku tugasnya sebagai nazhir hanyalah pekerjaan sampingan.¹²³ Oleh karena itu, upaya-upaya peningkatan profesionalisme nazhir harus

122 Ibid., 20

123 Tuti A Najib, *Wakaf Tuhan Dan Agenda Kemanusiaan: Studi Tentang Wakaf Dalam Perspektif Keadilan Kemanusiaan Di Indonesia* (Jakarta: CSRC UIN Jakarta), 97.

terus dilakukan sehingga peran wakaf untuk kesejahteraan masyarakat bisa lebih optimal.

2. Point Pembaruan Hukum Wakaf

a. Perluasan Obyek Wakaf

Wakaf dalam pasal 1 Undang-undang tersebut didefinisikan sebagai suatu benda 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 syariah. Dari definisi ini terdapat perluasan makna wakaf yang mengakomodasi wakaf jangka waktu tertentu. Adapun obyek wakaf dalam bahasa Undang-undang ini pada pasal yang sama disebut sebagai harta benda wakaf--adalah harta benda yang memiliki daya tahan lama dan/atau manfaat jangka panjang serta mempunyai nilai ekonomi menurut syariah yang diwakafkan oleh wakif.

Secara terperinci, obyek wakaf di Undang-undang Wakaf dijelaskan bahwa harta benda wakaf hanya dapat diwakafkan apabila dimiliki dan dikuasai oleh wakif secara sah (pasal 15). Harta benda wakaf terdiri atas benda tidak bergerak dan benda bergerak. Benda tidak bergerak dalam Undang-undang Wakaf ini meliputi:

- 1) Hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik yang sudah maupun yang belum terdaftar;
- 2) Bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah sebagaimana dimaksud pada huruf (a);
- 3) Tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- 4) Hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- 5) Benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun benda bergerak yang merupakan nilai plus dari Undang-undang ini adalah harta benda yang tidak bisa habis karena dikonsumsi, meliputi: a) Uang; b) Logam mulia; c) Surat berharga; d) Kendaraan; e) Hak atas kekayaan intelektual; f) Hak sewa; dan g) Benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 16).

Pasal 15 dan 16 di atas menunjukkan bahwa fikih wakaf Indonesia telah mengadopsi semangat fikih klasik yang dipadukan dengan kebutuhan zaman. Kalau dalam perpektif fikih klasik, seperti pendapat Abu Hanifah, umumnya wakaf masih dikaitkan dengan barang-barang yang tidak bergerak, seperti tanah dan bangunan. Pendapat semacam ini sebenarnya pernah berlaku di Indonesia sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 tahun 2004, sebagaimana tertuang dalam Kompilasi Hukum Islam Buku III. Undang-undang tentang wakaf ini memberikan keleluasaan bagi umat Islam untuk turut serta dalam program wakaf sehingga tidak perlu lagi menunggu kaya dahulu seperti tuan tanah. Mereka dapat menyisihkan sebagian rezekinya untuk wakaf uang atau menyerahkan hak miliknya untuk diwakafkan secara berjangka. Ini merupakan terobosan baru yang dapat memberikan peluang bagi peningkatan kesejahteraan umat Islam.

Lebih lanjut, kedua pasal tersebut diberikan elaborasinya dalam Peraturan Pemerintah nomor 42 tahun 2006. Pasal yang menjelaskan kedua pasal tersebut (15 dan 16) adalah pasal 15-23. Pada pasal 15 PP ini dijelaskan tentang jenis harta benda wakaf yang meliputi: a) Benda bergerak; b) Benda bergerak selain uang; dan c) Benda bergerak berupa uang (Pasal 15). Di sini ada perbedaan penyebutan dengan UU, yang hanya mengklasifikasikan benda wakaf menjadi bergerak dan tidak bergerak. Namun PP ini menyebut lebih rinci dari benda bergerak berupa uang dan selain uang. Perbedaan ini semata-mata karena konsekuensi dari benda bergerak berupa uang dan selain uang tidaklah sama sebagaimana tercermin dalam pasal-pasal selanjutnya.

Dari paparan di atas nampak jelas bahwa Undang-undang Nomor 41 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2006 lebih mengedepankan aspek administrasi di samping aspek fikihnya. Hal ini dinilai wajar karena munculnya Undang-undang tersebut merupakan jawaban atas kegalauan sebagian umat Islam Indonesia dalam pelaksanaan wakaf. Dengan demikian, fikih klasik yang menjadi sumber hukum positif di Indonesia masih relevan untuk dikaji guna menemukan formula baru bagi pengembangan wakaf ke depan seiring dengan perkembangan zaman.

b. Wakaf *mu'qqat*

Salah satu point pembaruan dalam masalah wakaf yang berbeda dengan pemahaman pada umumnya masyarakat Indonesia adalah wakaf *mu'qqat*. Pasal 6 Undang-undang Wakaf menyatakan bahwa unsur wakaf ada enam, yaitu *wakif*, *nazir*, harta benda wakaf, ikrar wakaf, peruntukan harta benda wakaf, dan jangka waktu wakaf. Pasal 21 ayat (2) Undang-undang ini menyatakan bahwa akta ikrar wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat: (a) nama dan identitas *Wakif* (b) nama dan identitas *Nazir* (c) data dan keterangan harta benda wakaf; (d) peruntukan harta benda wakaf; (e) jangka waktu wakaf. Penjelasan Undang-undang ini menganggap kedua Pasal ini cukup jelas.

Pencantuman kata 'jangka waktu wakaf' pada kedua pasal tersebut menunjukkan bahwa Undang-undang ini memfasilitasi calon wakif yang hendak berwakaf untuk jangka waktu tertentu, tidak selamanya, seperti sebulan, setahun, lima tahun, dan seterusnya. Pemahaman ini diperkuat dengan keluarnya Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pengembangan Harta Benda Wakaf Bergerak Berupa Uang pada Pasal 3 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Penerimaan Wakaf Uang dalam jangka waktu tertentu paling kurang untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan paling kurang sejumlah Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah). Jelas Peraturan ini menunjukkan bahwa wakaf bisa dilakukan dengan dibatasi waktu tertentu.

Sebagaimana pada banyak konsep lain, pada konsep sejahtera pun para pakar berbeda-beda dalam memberikan batasan. Sebagian menyebutkan bahwa kata sejahtera merupakan lawan dari miskin. Namun, sampai hari ini tidak ada kata sepakat mengenai batasan kemiskinan. Sebagian yang lain menitikberatkan pada perasaan sehingga kesejahteraan adalah perasaan senang dan tentram, tidak kurang apa-apa dalam batas-batas yang mungkin dicapai oleh orang-perorang. Ada juga yang mengaitkan bahwa kesejahteraan berawal dari kebutuhan.¹²⁴ Pendapat pertama lebih menekankan pada sisi ekonomi-fisik manusia, sedangkan pendapat kedua lebih menekankan pada sisi batin manusia. Jika dihubungkan dengan tiga potensi yang dimiliki manusia, yaitu fisik, akal, dan hati, yang kesemuanya harus mendapat perhatian, maka yang menarik adalah pendapat yang menghubungkan kesejahteraan dengan kebutuhan. Biasanya perasaan senang dan tentram bisa terwujud jika kebutuhan bisa terpenuhi. Oleh karena itu, ketika membahas masalah kesejahteraan, maka harus memperhatikan ketiga potensi tersebut. Dalam tulisan ini pun akan berusaha mengikuti kerangka ini.

1) Wakaf untuk Sarana Ibadah

Praktek sejenis wakaf sudah dikenal di berbagai kelompok masyarakat manusia jauh sebelum Islam muncul. Salah satu tujuan mereka mengeluarkan sebagian harta mereka adalah untuk mendirikan bangunan tempat penyembahan. Demikian juga halnya dengan yang dilakukan oleh masyarakat muslim. Wakaf untuk masjid merupakan salah satu bentuk wakaf yang paling awal yang mereka lakukan.¹²⁵

Masjid merupakan salah satu kebutuhan pokok umat dalam kehidupan beragama mereka sekaligus merupakan tuntutan doktrin keagamaan. Di sanalah mereka melakukan ibadah ritual dan kegiatan-kegiatan keagamaan yang lain. Di sisi lain, banyak *nass* yang memberikan keutamaan bagi orang

124 Jaih Mubarak, *Wakaf Produktif* (Bandung: Simbiosis Rekatama Media), 21-23.

125 Ahmad Junaidi, *Proses Lahirnya Undang-Undang No 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*, 4

yang membangun masjid, salah satunya adalah janji Nabi Saw. seperti yang tercermin dalam salah satu hadis: *“Barangsiapa membangun masjid lalu ia shalat di dalamnya, maka Allah ‘Azza wa Jalla akan membangun untuknya di surga yang lebih bagus dari masjid itu”* (Ibn Hanbal, t.th, XXXIV: 190). Oleh karena itu, tidak mengherankan jika semangat mengeluarkan sebagian harta mereka berupa wakaf untuk membangun masjid tumbuh begitu besar di kalangan umat Islam. Bangunan masjid bertebaran di seluruh penjuru tanah air. Di mana satu komunitas muslim terbentuk, maka di sana pula berdiri masjid. Bahkan, di banyak tempat satu kampung bisa lebih dari satu masjid. Belum lagi dihitung bangunan *mushalla* dan *majlis ta’lim* yang biasanya juga berasal dari harta wakaf. Menurut data Departemen Agama tahun 1987, luas tanah wakaf yang dipakai untuk bangunan masjid berjumlah 65.655 lokasi atau 30,94% dari jumlah total tanah wakaf dengan luas 84.699.935,86 m² dan mushalla berjumlah 79.594 lokasi atau 37,55% dari jumlah total tanah wakaf dengan luas 35.060.094,40 m² (Suhadi, 2002:65).¹²⁶

127

2) Wakaf untuk Pendidikan

a) Pondok Pesantren

Pesantren merupakan lembaga pendidikan tertua di negeri ini dan telah berkembang khususnya di tanah Jawa sejak abad ke-17. Menurut Nurcholish Madjid, pesantren tidak hanya identik dengan makna keislaman, tetapi juga mengandung makna keaslian Indonesia (*indigenous*)¹²⁷

Pesantren yang tersebar di seluruh pelosok tanah air biasanya tumbuh dari harta wakaf. Para pendiri pondok mewakafkan tanah mereka berupa lahan untuk pendirian bangunan fasilitas pondok maupun tanah sawah yang

126 Imam Suhadi, *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat* (Yogyakarta: Pt. Dana Bakti Prima Yasa, 2002), 65.

127 Ahmad Junaidi, *Proses Lahirnya Undang-Undang No 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*, 76.

hasilnya digunakan untuk kelangsungan pondok. Lama kelamaan harta wakaf itu berkembang, baik pengembangan dari harta wakaf semula maupun penambahan dari wakaf yang baru, sehingga menjadi beberapa kali lipat dari semula. Itulah yang terjadi di Pondok Pesantren Tebu Ireng Jombang, misalnya. Hasil pengelolaan harta wakaf sangat membantu dalam pengembangan sarana belajar dan cadangan untuk keperluan sewaktu-waktu, walaupun masih jauh untuk memenuhi kebutuhan pengelolaan operasional pendidikan.¹²⁸

Pengelolaan wakaf yang cukup berhasil untuk pengembangan pondok adalah Badan Wakaf Pondok Modern Gontor Ponorogo. Sejak diikrarkannya wakaf ini pada tahun 1959, luas tanah wakaf pondok baik darat maupun sawah terus bertambah secara signifikan, dari 18,59 ha (1958), meningkat menjadi 200 ha (1972), lalu 261 ha (1986), dan 320 ha (2004). Harta wakaf yang berkembang ini dikelola dengan beberapa cara, yaitu penggarapan sawah dengan sistem bagi hasil, investasi melalui unit-unit usaha, dan penggalangan dana dengan pola langsung. Sementara alokasi penggunaan hasil pengelolaan wakaf disalurkan untuk mengembangkan pendidikan di pondok berdasarkan lima tujuan strategis atau Panca Jangka Pondok Modern, yaitu pendidikan dan pengajaran, kaderisasi, pergedungan, *khizanulullah*, dan kesejahteraan keluarga pondok.¹³¹

b) Lembaga Pendidikan Formal

Institusi wakaf juga berperan besar dalam pengembangan pendidikan formal. Dengan wakaf Muhammadiyah mendirikan beragam lembaga pendidikan di semua jenjang

128 Irfan Abubakar, *Pelebagaan Wakaf Di Pesantren Tebuireng Jombang: Sebuah Upaya Merespon Kebutuhan Akan Perubahan*, Dalam Chaider S. Bamualim Dan Irfan Abubakar, "*Revitalisasi Filantropi Islam*," (Jakarta:Pusat Bahasa Dan Budaya UIN Jakarta, 2005), 293

yang sejak awal memang menjadi salah satu fokus perhatian organisasi ini. Demikian juga, dalam perkembangan selanjutnya, pondok pesantren yang berafiliasi ke NU melakukan diversifikasi dengan membentuk lembaga formal-klasikal mulai tingkat dasar hingga perguruan tinggi. Hal ini terjadi di hampir semua pesantren besar, seperti Pondok Pesantren Salafiyah Syafi'iyah Situbondo dengan IAI (Institut Agama Islam Ibrahimiy), Pondok Pesantren Nurul Jadid Paiton Probolinggo dengan IAINJ (Institut Agama Islam Nurul Jadid), Pondok Pesantren Tebuireng Jombang dengan IKAHA (Institut Keislaman Hasyim Asy'ari), Pondok Pesantren al-Musaddadiyah Garut dengan STAIM (Sekolah Tinggi Agama Islam al-Musaddadiyah). Bahkan di beberapa Pondok Pesantren dibuka lembaga pendidikan umum di bawah Departemen Pendidikan Nasional, seperti Pondok Pesantren Darul Ulum Jombang dengan UNDAR (Universitas Darul Ulum) dan AKPER (Akademi Perawatan).¹²⁹

Ada beberapa lembaga wakaf yang dianggap punya prestasi dalam mengembangkan program pendidikan, seperti Badan Wakaf Universitas Islam Indonesia (BWUII). Pada awalnya, lembaga ini tidak memiliki harta wakaf yang berarti, baik tanah maupun bangunan. Harta wakaf yang ada hanya berupa perabotan rumah tangga. Namun kini, lembaga ini menjadi sebuah perguruan tinggi swasta yang cukup ternama di Indonesia. Perolehan harta wakaf diawali dengan saham Pulau Bulan dan Sungai Samah Estate sebanyak 350 lembar dengan harta 10.000 gulden, satu unit mesin percetakan, dan hibah dari Novib Belanda. Dari pemanfaatan harta wakaf itu dan sumber-sumber wakaf yang baru, kini BWUII memiliki 40 ha tanah yang tersebar di lima titik di Yogyakarta dengan total aset diperkirakan hingga 250 miliar rupiah. Beberapa tahun belakangan, Badan Wakaf UII tengah memikirkan

129 Ahmad Zahro, *Tradisi Intelektual NU* (Yogyakarta: Lkis, 2004), 29-30

langkah untuk penggalangan dana melalui *cash waqf* dan mobilisasi dana melalui penerbitan sertifikat wakaf. Dana ini akan digunakan untuk pembangunan fisik pengembangan pendidikan. Salah satu proyek yang sedang dicanangkan adalah pembangunan rumah sakit bertaraf internasional di Desa Caturtunggal.

Lembaga wakaf yang lain adalah Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia (BWUMI). Badan Wakaf UMI oleh tokoh-tokoh umat Islam Ujung Pandang. Badan Wakaf ini berdiri pada tanggal 22 Syawal 1374 atau 23 Juni 1954 memiliki tanah wakaf seluas 25 ha, yang berasal dari wakaf asli, dan pembelian seluas 1,5 ha. Badan Wakaf ini mengelola sebuah perguruan tinggi, yaitu Universitas Muslim Makasar, yang mempunyai delapan fakultas: Fakultas Ekonomi, Fakultas Hukum, Fakultas Teknik, Fakultas Usuludin, Fakultas Syari'ah, Fakultas Sastra, Fakultas Perikanan, dan Fakultas Pertanian dengan jumlah mahasiswa sekitar 17.000 dan 3.416 alumni.¹³⁰

3) Wakaf untuk Peningkatan Sosial-Ekonomi

Jika kita memperhatikan sejarah perwakafan, terlihat bahwa wakaf yang pertama kali dilakukan oleh sahabat Umar bin Khattab atas petunjuk Nabi Saw., yang kemudian diambil menjadi definisi wakaf sebagaimana yang telah dibahas di atas, adalah wakaf dalam bidang sosial ekonomi. Sahabat Umar mewakafkan sebidang tanah di Khaibar yang manfaatnya ia sedekahkan kepada orang yang membutuhkan.¹³¹ Namun demikian, wakaf yang berkembang saat ini lebih banyak untuk keperluan ibadah ritual dalam bentuk masjid dan mushalla. Sedangkan wakaf untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat kurang populer. Bahkan, cenderung ada anggapan bahwa

130 Imam Suhadi, *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat*, 60-61.

131 Wawan Hermawan, "Politik Hukum Wakaf Di Indonesia Dalam Jurnal Pendidikan Agama Islam," *Ta'lim* Vol 12 No 2, (2014), 159

wakaf dalam bidang non-masjid dan mushalla kurang nilai kebaikannya. Hal ini bisa dilihat dari data penggunaan tanah wakaf. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Suhadi (2002: 49), dari 426 orang responden sebanyak 287 (67,4%) menjawab tanah wakaf yang dikelola bukan dimanfaatkan untuk usaha produktif. Sedangkan tanah yang dikelola secara produktif (32,6%), digunakan untuk perkebunan (61,7%), sawah (9,4%), tambak ikan (8,25%), ladang (7,7%), dan lainlain (5,7%). \

Beberapa penyebab relatif kecilnya peran lembaga wakaf dalam perekonomian suatu negara antara lain adalah:

- a. Berbagai masalah yang berkaitan dengan pengelolaan lembaga wakaf
- b. Masyarakat masih tergiur dengan sistem ekonomi non syari'ah
- c. Belum adanya undang-undang wakaf yang komprehensif-integral
- d. Berbagai masalah yang berkaitan dengan fikih wakaf

Ungkapan Nasution di atas menunjukkan bahwa peran wakaf sebenarnya dapat ditingkatkan untuk kemaslahatn umat di berbagai bidang. Hanya saja, permasalahan- permasalahan klasik yang terkadang sulit ditemukan ujung pangkalnya membutuhkan para pemikir wakaf yang serius merancang dan menyajikan ide baru demi berkembangnya wakaf di masa depan.¹³²

132 Ibid., 160.

BAB IV

POLITIK HUKUM DALAM UNDANG-UNDANG WAKAF

A. Politik Hukum Dalam Proses Perumusan Undang-Undang Wakaf

Wakaf adalah instrumen ekonomi Islam yang unik yang mendasarkan fungsinya pada unsur kebijakan (*birr*), kebaikan (*ihsan*) dan persaudaraan (*ukhuwah*). Ciri utama wakaf yang sangat membedakan adalah ketika wakaf ditunaikan terjadi pergeseran kepemilikan pribadi menuju kepemilikan Allah Swt. yang diharapkan abadi, memberikan manfaat secara berkelanjutan. Melalui wakaf diharapkan akan terjadi proses distribusi manfaat bagi masyarakat secara lebih luas, dari manfaat pribadi (*private benefit*) menuju manfaat masyarakat (*social benefit*). Namun, tampaknya mayoritas umat Islam Indonesia mempersepsikan bahwa wakaf keagamaan lebih penting daripada wakaf untuk tujuan pemberdayaan sosial. Sehingga mereka lebih banyak mempraktikkan wakaf keagamaan, seperti masjid, mushalla, makam dan sebagainya. Sementara untuk tujuan pemberdayaan, seperti wakaf pendidikan, pemberdayaan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat belum dipandang penting. Selain itu, para wakif biasanya hanya menyumbangkan tanah atau bangunan sekolah kepada **nazir**, namun menutup mata terhadap biaya operasionalnya dan pengembangan ekonominya. Akibatnya, banyak yayasan pendidikan Islam, yang berbasis wakaf, gulung tikar, atau terlantar.¹³³

133 Farid Wadjdy, Mursyid, and Lamtana, *Wakaf & Kesejahteraan Umat: Filantropi Islam Yang Hampir Terlupakan* (Pustaka Pelajar, 2007), 3.

Kemudian munculah inovasi wakaf berupa uang tidak lagi harta atas benda tidak bergerak saja. Perbincangan tentang wakaf uang mulai mengemuka dalam beberapa tahun terakhir. Hal ini terjadi seiring berkembangnya sistem perekonomian dan pembangunan yang memunculkan inovasi-inovasi baru. Wakaf uang sebagai instrumen finansial (*finansial instrument*), keuangan sosial dan perbankan sosial (*social finance and voluntary sector banking*) dipelopori oleh M.A. Mannan, pakar ekonomi asal Bangladesh. Wakaf uang (*cash waqf*) yang digagas oleh Mannan merupakan suatu produk baru dalam sejarah perekonomian Islam. Instrumen *finansial* yang dikenal dalam perekonomian Islam selama ini berkisar pada *murabahah* untuk membiayai sektor perdagangan dan *mudharabah* atau *musyarakah* untuk membiayai investasi di bidang industri dan pertanian. Bank juga tidak mau menerima tanah atau aset lain yang merupakan harta wakaf untuk dijadikan jaminan. Karena harta wakaf bukan hak milik, melainkan hak pakai terhadap manfaat harta wakaf itu.¹³⁴

Munculnya gagasan wakaf uang mengejutkan banyak kalangan, khususnya para ahli dan praktisi ekonomi Islam. Karena wakaf uang berlawanan dengan persepsi umat Islam yang terbentuk bertahun-tahun lamanya, bahwa wakaf itu berbentuk benda-benda tak bergerak. Wakaf uang bukan merupakan aset tetap yang berbentuk benda tak bergerak seperti tanah, melainkan aset lancar. Diakomodirnya wakaf uang dalam konsep wakaf sebagai hasil interpretasi radikal yang mengubah definisi atau pengertian mengenai wakaf. Tafsiran baru ini dimungkinkan karena berkembangnya teori-teori ekonomi.

Menurut Mannan,^{135 136} wakaf uang mendapat perhatian serius karena memiliki akar yang panjang dalam sejarah Islam. Sebagai instrumen keuangan, wakaf uang merupakan produk baru dalam sejarah Perbankan Islam. Pemanfaatan wakaf uang dapat dibedakan

134 Wadjdy, Mursyid, and Lamtana, 79-80.

135 Departemen Agama RI, *Proses Lahirnya Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf* (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2006), 1 -5.

136 M. Abdul Mannan, "Teori Dan Praktek Ekonomi Islam," *Yogyakarta: PT Dana Bhakti Prima Yasa*, 1997, 136.

menjadi dua, yakni pengadaan barang privat (*private good*) dan barang sosial (*social good*). Karena itu, wakaf uang membuka peluang yang unik bagi penciptaan investasi di bidang keagamaan, pendidikan, dan pelayanan sosial. Tabungan dari warga yang berpenghasilan tinggi dapat dimanfaatkan melalui penukaran sertifikat wakaf uang. Sedangkan pendapatan yang diperoleh dari pengelolaan wakaf uang dapat dibelanjakan untuk berbagai tujuan, misalnya untuk pemeliharaan harta-harta wakaf. Gagasan Mannan, secara ekonomi sangat potensial untuk dikembangkan di Indonesia, karena dengan model wakaf ini daya jangkau mobilisasinya akan jauh lebih merata kepada sebagian anggota masyarakat (bisa dilakukan oleh si kaya dan si miskin) dibandingkan dengan model wakaf-wakaf tradisional-konvensional, yaitu dalam bentuk harta fisik yang biasanya dilakukan oleh keluarga yang terbilang relatif mampu (kaya).

Dalam catatan sejarah Islam, Wakaf Uang ternyata sudah dipraktikkan sejak awal abad kedua hijriyah. Diriwayatkan oleh Imam Bukhari bahwa Imam al Zuhri (wafat 124 H) salah seorang terkemuka dan peletak *tadwin al hadis* menfatwakan, dianjurkan wakaf dinar dan dirham untuk pembangunan sarana dakwah, sosial dan pendidikan umat Islam. Adapun caranya adalah dengan menjadikan uang tersebut sebagai modal usaha kemudian menyalurkan keuntungannya sebagai wakaf.¹³⁷

Dari berbagai paparan di atas, keberadaan model wakaf uang dirasakan perlu sebagai instrumen keuangan *alternatif* yang dapat mengisi kekurangan-kekurangan badan sosial yang telah ada. Dengan menimbang dan mengakomodir keberatan sebagian golongan terhadap status hukum wakaf uang, seperti kalangan **Syafi'iyah** yang mengkhawatirkan habisnya pokok wakaf, maka sangat mendesak untuk dirumuskan dan diformulasikan model dan mekanisme semacam *early warning system* untuk menghindari resiko pengurangan modal wakaf dalam konteks *risk management* meskipun dananya diputarkan dalam investasi sektor riil.

137 Su ud, *Risalah Fi Jawaz Waqf An-Nuqud*, 20-21.

Keluarnya Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang Wakaf Uang tertanggal 28 Shafar 1423 H/11 Mei 2002 M. Fatwa MUI tersebut merupakan upaya MUI dalam memberikan pengertian dan pemahaman kepada umat Islam bahwa wakaf uang dapat menjadi alternatif untuk berwakaf. Beberapa alasan yang dijadikan dasar keluarnya fatwa tersebut adalah bahwa wakaf uang memiliki fleksibilitas (keluwesan) dan kemaslahatan besar yang tidak dimiliki oleh benda lain, sehingga Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia memandang perlu menetapkan fatwa tentang hukum wakaf uang untuk dijadikan pedoman oleh masyarakat.¹³⁸

Dengan hadirnya lembaga yang konsen dalam mengelola wakaf tunai, maka kontribusi dalam mengatasi problem kemiskinan dan kebodohan yang mendera bangsa akan lebih terbantu dan dalam jangka waktu tertentu manfaatnya akan lebih signifikan. Ditilik dari tujuan dan kontribusi yang dapat diberikan oleh institusi wakaf uang, maka keberadaan wakaf uang di Indonesia menjadi sangat krusial. Setidaknya ada beberapa hal yang mengakibatkan pentingnya pemberdayaan wakaf di Indonesia: (1) Krisis ekonomi di akhir dekade 90-an yang menyisakan banyak permasalahan, jumlah penduduk miskin yang meningkat, ketergantungan akan hutang dan bantuan luar negeri, (2) Kesenjangan yang tinggi antara penduduk kaya dengan penduduk miskin, (3) Indonesia memiliki jumlah penduduk Muslim terbesar, sehingga wakaf memiliki potensi yang besar untuk dikembangkan, (4) Sejumlah bencana yang terjadi, mengakibatkan terjadinya defisit APBN, sehingga diperlukan kemandirian masyarakat dalam pengadaan *public goods*.

Beberapa hal penting di atas, seperti gejala sosial ekonomi di Indonesia, konsep baru tentang wakaf uang dan legitimasi sosial atas fatwa MUI tentang wakaf uang, merupakan fenomena sosial sekaligus memberikan inspirasi, prospek dan harapan yang lebih baik untuk mendorong perlunya pemberlakuan UU wakaf di kemudian

138 Lihat Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI), Tanggal 28 Shafar 1423 H/11 Mei 2002 M Tentang Wakaf Uang.

hari. Karena itu, pemerintah lewat Departemen Agama, khususnya direktorat pemberdayaan wakaf, mengusulkan adanya draf Rencana Undang-Undang Wakaf (RUU Wakaf) ini. Hal ini dilakukan sebagai usaha agar terciptanya tertib hukum dan tertib aturan tentang wakaf dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga terjaminnya kesinambungan dan optimalisasi pengelolaan dan pemanfaatan benda wakaf sesuai dengan sistem ekonomi syariah.¹³⁹

Setelah menerima draf prakarsa pembentukan UU, Departemen Agama mulai menyusun draf awal RUU Wakaf, dengan dimulai pembuatan naskah akademik RUU Wakaf yang dipimpin Uswatun Hasanah, pakar perwakafan dari UI Jakarta. Metode dan pendekatan penyusunan naskah akademik ini dilakukan melalui dua tahap yaitu penelitian dan penyusunannya sendiri. Dalam tahap penelitian dilakukan dengan pendekatan *sosio legal research* yang tujuannya untuk mengumpulkan data primer, dengan cara melalui studi kepustakaan dan penelitian lapangan. Studi kepustakaan dilakukan terhadap berbagai bahan kepustakaan tentang wakaf baik peraturan perundangan, literatur, hasil penelitian, selain kajian perundangan di beberapa UU Wakaf di Negara Muslim. Sedangkan penelitian lapangan dilakukan dengan menghimpun pendapat dari berbagai pakar, wakif, **nazir**, anggota masyarakat, akademisi dan pejabat Departemen Agama tentang persepsi diaturnya urgensi wakaf dalam bentuk UU.¹⁴⁰

Setelah selesainya naskah akademik RUU wakaf dilanjutkan penyempurnaan draf sampai dua kali. Di dalamnya, sesungguhnya dilakukan sharing dan pembenahan berkali-kali baik secara internal maupun eksternal untuk menyempurnakan draf awal ini. Tidak lupa proses interdepartemen seperti akademisi, pelaku wakaf, BPN dan Departemen Kehakiman dan HAM.

Penyempurnaan draf RUU Wakaf dilakukan dengan cara pertemuan para tokoh wakaf, akademisi, pelaku dan alim ulama,

139 Departemen Agama RI, *Proses Lahirnya Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*, 20-35.

140 Departemen Agama RI, 38.

pembentukan tim interdepartemen RUU Wakaf dan Penyelarasan dan penyempurnaan UU Wakaf. *Pertama*, pertemuan ulama, pakar/tokoh dan ormas Islam pada tanggal 6 Maret di Jakarta, yang dihadiri kurang lebih 59 tokoh. Dalam pertemuan ini banyak tambahan dan usulan tentang materi draf RUU wakaf. *Kedua*, disepakati adanya Tim Interdepartemen yang terdiri dari; perwakilan setneg, kementerian Kehakiman dan HAM, BPN, MA, Gubernur BI, UI (menyiapkan naskah akademik) dan dari Depag sendiri. Keseluruhan aspek nilai dan norma yang disusun oleh masing-masing bidang (spesialisasi) akan disusun secara lengkap dan utuh dalam rumusan RUU Wakaf, sehingga diharapkan RUU tersebut dapat menampung keseluruhan masalah yang terkait dengan wakaf. *Ketiga*, proses penyempurnaan yang dilakukan oleh tim kecil, di mana anggota tim ini semuanya dari departemen, sehingga diharapkan dapat rumusan konsep yang utuh dan sempurna. Proses penyempurnaan meliputi penyempurnaan bahasa pasal per pasal dan ayat per ayat dan menambah atau mengurangi item tertentu yang dirasa perlu untuk melengkapi konsep RUU Wakaf.¹⁴¹

Setelah draf RUU wakaf dianggap cukup, maka atas nama Departemen Agama diajukan ke Presiden dan dilanjutkan untuk dibahas di DPR. Dalam proses pembahasan dan pengesahan RUU Wakaf di Dewan melalui beberapa langkah, di antaranya rapat dengar pendapat dengan masyarakat, raker komisi IV DPR RI dengan menteri Agama, *konsinyiring* (pembahasan) tingkat panja komisi, pengesahan tingkat komisi (pendapat mini fraksi-fraksi), rapat paripurna DPR RI dalam pengambilan keputusan RUU Wakaf dan terakhir pengundangan UU RI No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.

Rapat pembahasan DPR tentang RUU Wakaf diawali dengan dengar pendapat umum oleh organisasi massa (ormas) Islam. Adapun yang diundang adalah dari MUI, NU, Muhammadiyah dan Persatuan Islam. Hal ini digunakan sebagai wahana penyerapan aspirasi dan pandangan dari berbagai pihak yang terkait dengan RUU yang

141 Departemen Agama RI, 51-77.

diajukan oleh pemerintah untuk dijadikan bahan pertimbangan dan landasan dalam pengambilan keputusan DPR. Meskipun ormas Islam sudah pernah diundang oleh pemerintah pada saat penyempurnaan draf, tetapi untuk memenuhi tuntutan konstitusional DPR RI sebelum mengambil keputusan menjadi UU, maka DPR perlu meminta pendapat dan usulan dari pihak yang terkait langsung dengan wacana dan pelaksanaan perwakafan. Adapun rapat dengar pendapat umum yang kedua dilakukan DPR dengan lembaga BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional), LAZ Dompot Dhuafa Republika, LAZ Pos Keadilan Peduli Umat (PKPU) dan LAZ Al Falah. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui dan meminta penjelasan dari para praktisi yang sementara ini mengelola langsung terhadap harta wakaf.¹⁴²

Tahapan kedua yang dilakukan DPR melalui Komisi VI DPR RI adalah melakukan rapat kerja dengan Menteri Agama. Hal ini dilakukan dalam rangka meminta penjelasan pemerintah melalui Departemen Agama RI tentang RUU Wakaf. Dari tahapan ini mulai terlihat pandangan dari berbagai fraksi yang pada intinya setuju dibahasnya RUU tentang Wakaf.¹⁴³

Tahapan ketiga adalah DPR melakukan *konsinyiring* (pembahasan) Tingkat Panja Komisi VI DPR RI. Pembahasan RUU ini dilaksanakan di Hotel Santika Jakarta, mulai 13 sampai 18 September 2004, yang dilakukan oleh 19 anggota panja komisi VI DPR RI dan dari pihak pemerintah dan pendampingnya sejumlah 22 orang. Pembahasan RUU ini menggunakan mekanisme pembahasan setiap pasal dan point yang tertera dalam konsep yang telah disiapkan oleh pihak pemerintah. Rapat panja ini dilakukan secara maraton sampai 11 kali.¹⁴⁴

Tahapan keempat yaitu pengesahan tingkat komisi yang merupakan pendapat mini dari fraksi-fraksi yang ada. Secara garis besar, pendapat fraksi- fraksi menyatakan kesepakatannya terhadap

142 Departemen Agama RI, 85-96.

143 Departemen Agama RI, 97-115.

144 Departemen Agama RI, 116-87.

hasil pembahasan RUU Tentang Wakaf. Dalam kesempatan tersebut fraksi-fraksi di Komisi VI khususnya anggota panja mengucapkan terima kasih kepada pihak pemerintah yang mengajukan inisiatif dalam pengajuan RUU Wakaf ini. Dari pihak pemerintah melalui Menteri Agama juga menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada pimpinan dan anggota Komisi VI DPR RI yang dapat mengikuti pembahasan RUU ini dalam rangka tugas negara demi pembangunan bangsa melalui perwujudan adanya RUU Wakaf.¹⁴⁵ Tahapan kelima berupa rapat paripurna DPR RI dan pengambilan keputusan RUU Wakaf. Rapat paripurna ini berlangsung pada tanggal 28 September 2004 di ruang sidang DPR RI. Pada akhirnya ke semua mendukung dan menyetujui RUU Tentang Wakaf menjadi UU Tentang Wakaf, dan sekaligus pemerintah dalam hal ini Menteri Agama mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya atas hasil yang dicapai yang merupakan kerjasama tiada henti antara kedua lembaga ini.¹⁴⁶

Pada akhirnya Undang-undang ini disahkan oleh Presiden pertama yang dipilih rakyat secara langsung, yaitu Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 27 Oktober 2004, seminggu setelah presiden dilantik pada tanggal 20 Oktober 2004. Undang-Undang ini ditetapkan sebagai UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, dan dicatat dalam lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 159.¹⁴⁷ Sebagai sebuah gambaran umum dalam proses pengundangan UU Tentang Wakaf ini, berada dalam masa transisi kepemimpinan, yaitu pergantian presiden Megawati Sukarno Putri kepada Susilo Bambang Yudhoyono. Sebenarnya pengundangan UU ini bisa dilakukan lebih cepat di masa Presiden Megawati, tetapi karena proses administrasinya bersamaan dengan proses politik yang cukup dinamis, akhirnya pengesahan dilakukan oleh presiden baru.

Dari proses pembuatan UU No. 41 Tentang Wakaf ini, terlihat upaya yang dilakukan legislatif sudah pada proporsinya, seperti

145 Departemen Agama RI, 188-189.

146 Departemen Agama RI, 190-216.

147 Departemen Agama RI, 217.

meminta respon dari masyarakat baik melalui ormas Islam, akademisi, dan pelaku wakaf di beberapa lembaga masyarakat. Jauh sebelum pembahasan RUU wakaf ini, inisiator dalam hal ini pemerintah melalui Departemen Agama sudah melakukan tahapan yang juga tepat dan sistematis, seperti melakukan penelitian dan observasi awal dalam rangka membuat naskah akademik, kerja sama dengan beberapa departemen terkait, sampai meminta respon dalam pertemuan sejumlah tokoh ormas, akademisi, perbankan, pertanahan dan sebagainya, sehingga layak dijadikan konsep awal dalam melakukan inisiatif pembuatan UU.

Produk yang telah dihasilkan oleh DPR dalam mengesahkan UU Wakaf ini, secara otomatis selain digunakan sebagai pijakan dalam pendayagunaan perwakafan di Indonesia, tetapi juga digunakan hakim khususnya Pengadilan Agama, apabila di kemudian hari terjadi problem yang akhirnya sampai pada persidangan pengadilan tentang perselisihan wakaf ini. Karena itu Pengadilan Agama ataupun Mahkamah Agung, semestinya mempersiapkan diri dalam upaya menyiapkan hakim dalam kasus-kasus wakaf di kemudian hari.

Akhirnya, proses pembuatan hukum dalam bermasyarakat dan bernegara adalah sangat kompleks dan *on going process*. Produk legislasi berupa undang-undang adalah merupakan sumber utama pengadilan dalam menegakkan hukum. Walaupun legislatif hanya mengesahkan undang-undang dan tidak melakukan “penerapan dan atau penafsiran”, tetapi ia merupakan awal perjalanan sebuah proses hukum. Apabila undang-undang hasil legislasi tidak adil, partisipatif dan demi kelompok tertentu, maka perjalanan hukum akan sulit menuju cita-cita kemaslahatannya. Produk undang-undang berisi pesan ganda, pertama undang-undang menyampaikan dan diberlakukan kepada masyarakat baik berupa aturan atau hak dan kewajibannya, kedua berisi pesan kepada penegak hukum untuk melaksanakan undang-undang tersebut. Artinya prinsip hukum tidak sekedar *equality before the law* dalam konteks penerapan dan pelaksanaan hukum, tetapi juga *equality*

protection the law dalam konteks yang lebih awal, yaitu pembuatan undang-undang.

Dalam konteks lahirnya UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, sudah pada posisi yang tepat. Isu peningkatan sosial ekonomi masyarakat Muslim di Indonesia khususnya untuk mengentaskan keterpurukan ekonomi dan sosial menjadi penting. Di sisi lain, adanya tawaran akademik yang tepat seperti wakaf tunai, sekaligus adanya pengukuhan sosial keagamaan oleh adanya fatwa MUI, telah memberikan bukti awal kebutuhan UU wakaf ini. Tahapan selanjutnya, melalui inisiasi dari pemerintah, yaitu Departemen Agama dengan melakukan penelitian dan pembuatan naskah akademik dari pakar dan akademisi di bidangnya lebih memudahkan proses pembahasan yang dilakukan oleh DPR. Tanpa kesulitan berarti pembahasan pun lancar dan akhirnya rapat paripurna DPR RI menyetujui dan menerima.

Pembentukan dan pembahasan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menggnakan mekanisme pembahasan rancangan Undang-undang yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang merupakan implementasi dari amandemen UUD 1945 yang dilakukan dalam rentang waktu 1999-2004. Amandemen UUD 1945 merupakan salah satu hasil proses reformasi yang berjalan sejak pertengahan tahun 1998, adalah adanya perubahan struktural ketatanegaraan yang mengarah pada hubungan yang lebih fungsional sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenang kelembagaannya masing-masing. Sesuai dengan Konstitusi Negara, fungsi, tugas, dan wewenang DPR adalah melakukan pengawasan terhadap pemerintah, kewenangan penetapan anggaran, dan kewenangan legislasi.

Dalam kaitan kewenangan di bidang legislasi, sesuai dengan semangat reformasi terjadi pergeseran pemegang hak membentuk Undang-undang dari Presiden kepada DPR. Presiden hanya memiliki atau mempunyai hak mengajukan RUU sama seperti anggota DPR,

sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Paal 21 ayat (1) UUD 1945. Sedangkan pemegang kekuasaan membentuk Undang-undang berada di tangan DPR, sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Amandemen UUD 1945. Konsekuensi dan implikasi dari pergeseran ini adalah bahwa DPR harus pro-aktif dalam proses pembentukan Undang-undang, tidak seperti DPR pada masa Orde Baru. Sikap proaktif tersebut diwujudkan antara lain melalui penggunaan hak usul inisiatif DPR, baik oleh Anggota maupun melalui komisi atau gabungan komisi, serta peningkatan kualitas dan kuantitas Undang-undang yang dihasilkan.

Pergeseran dan peningkatan kewenangan dan kekuasaan DPR tersebut, secara langsung meningkatkan beban dan tanggung jawab DPR, yang sekaligus menunjukkan bahwa peran DPR dalam sistem ketatanegaraan menjadi semakin signifikan dalam upaya menyalurkan aspirasi masyarakat. Hal ini dilakukan oleh DPR dengan memberikan keluasan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya, baik secara langsung ataupun melalui surat, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam upaya melakukan pemberdayaan DPR ini, sebagai konsekuensi atas Amandemen UUD 1945, DPR melakukan perubahan internal melalui perubahan terhadap peraturan tata-tertib DPR RI, terutama yang berkaitan dengan prosedur pembahasan rancangan Undang-undang, dan tata cara pelaksanaan hak-hak DPR lainnya, disamping mendorong para Anggota DPR untuk menggunakan hak inisiatifnya mengusulkan sebuah rancangan Undang- undang.

Pada dasarnya, pembentukan Undang-undang mempunyai dasar hukum yang terdapat di dalam UUD 1945, beberapa peraturan perundang- undangan, dan selanjutnya secara prosedural diatur di dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Beberapa pasal UUD 1945 yang terkait dengan pembentukan Undang-undang adalah:

1. Pasal 5 ayat (1) mengenai hak Presiden mengajukan RUU kepada DPR.

2. Pasal 20 tentang kekuasaan membentuk Undang-undang dan ketentuan formil pembentukan Undang-undang.
3. Pasal 20A tentang fungsi yang dimiliki DPR yang salah satunya adalah Fungsi Legislasi.
4. Pasal 21 tentang hak Anggota DPR mengajukan Usul RUU.
5. Pasal 22 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
6. Pasal 22A tentang amanat pengaturan ketentuan lebih lanjut tata cara pembentukan Undang-undang dengan Undang-undang.
7. Pasal 22D tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD), khususnya yang terkait dengan pembentukan Undang-undang.

Amanat pengaturan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan Undang-undang telah dilaksanakan dengan disahkannya UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara formal, RUU dirancang oleh presiden, DPR, dan DPD. Khusus untuk DPD, perancangan dilakukan terbatas pada RUU yang dapat diusulkan oleh DPD, sesuai dengan UUD 1945, yaitu RUU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Kehadiran Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf merupakan saat yang dinanti-nantikan oleh orang-orang yang selama ini menggelutimasalah perwakafan baik di lingkungan akademisi maupun praktisi. Oleh karena itu hadirnya Undang-undang Tentang Wakaf mendapat sambutan yang cukup hangat, tidak hanya oleh mereka yang terkait langsung dengan pengelolaan wakaf, tetapi juga kalangan DPR. Hal ini tampak pada saat RUU Tentang Wakaf dibahas di DPR, khususnya Komisi VI. Hal ini terungkap dalam rapat kerja DPR dengan Pemerintah pada tanggal

6 September 2004 yang lalu. Bagi penulis sendiri yang sudah lebih dari sepuluh tahun melakukan kajian tentang wakaf, adanya Undang-undang Tentang Wakaf di Indonesia merupakan suatu keharusan. Halini berdasarkan keprihatinan penulis terhadap pengelolaan dan pengembangan wakaf di Indonesia. Sebagaimana sudah diketahuibersama bahwa jumlah tanah wakaf di Indonesia cukup banyak, tetapi sampai saat ini keberadaan wakaf belum berdampak positif bagi kesejahteraan sosial dan ekonomi umat. Padahal di negara lain seperti Mesir, Saudi Arabia, Yordania, Turki, Bangladesh, wakaf merupakan salah satu lembaga sosial ekonomi Islam yang dapat membantu berbagai kegiatan umat, dan berbagai negara yang wakafnya sudah berkembang dengan baik tersebut, pada umumnya wakaf diatur dengan Undang-undang.

Sebenarnya sudah disebutkan bahwa di Indonesia sudah ada beberapa peraturan perundang-undangan tentang wakaf, antara lain adalah Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik. Yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 itu hanyalah wakaf sosial (wakaf umum) di atas milik seseorang atau badan hukum. Tanah yang diwakafkan dalam Peraturan Pemerintah itu dibatasi hanya tanah milik saja, sedangkan hak-hak atas tanah lainnya seperti hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai tidak diatur. Di samping itu benda-benda lain seperti uang, saham dan lain-lain juga belum diatur dalam Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu pengembangan wakaf di Indonesia cukup tersendat-sendat.

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf yang disahkan Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada tanggal 27 Oktober 2004, sudah diatur berbagai hal yang penting dalam pengembangan wakaf.

Jika dibandingkan dengan beberapa peraturan perundang-undangan tentang wakaf yang sudah ada selama ini, dalam UU Tentang Wakafini terdapat beberapa hal baru dan penting. Beberapa diantaranya terkait masalah *nazir*, harta benda yang diwakafkan

(*mauquf bih*), dan peruntukan harta wakaf (*mauquf 'alaih*), serta perlunya dibentuk Badan Wakaf Indonesia. Berkenaan dengan masalah *nazir*, karena dalam Undang-undang ini yang dikelola tidak hanya benda tidak bergerak yang selama ini sudah lazim dilaksanakan di Indonesia, tetapi juga benda bergerak seperti uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan lain-lain, maka *nazirnya* pun dituntut mampu untuk mengelola benda-benda tersebut.

Dalam Undang-undang ini harta benda wakaf tidak dibatasi pada benda tidak bergerak saja tetapi juga benda bergerak seperti uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan shari'ah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahkan dalam Undang-undang ini, wakaf uang diatur dalam bagian tersendiri. Dalam pasal 28 UU ini disebutkan bahwa wakif dapat mewakafkan benda bergerak berupa uang melalui lembaga keuangan syariah yang ditunjuk oleh Menteri. Kemudian dalam Pasal 29 ayat (1) disebutkan pula bahwa wakaf benda bergerak berupa uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, dilaksanakan oleh wakif dengan pernyataan kehendak yang dilakukan secara tertulis. Dalam ayat (2) Pasal yang sama dinyatakan bahwa wakaf benda bergerak berupa uang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diterbitkan dalam bentuk sertifikat wakaf uang. Sedangkan pada ayat (3) pasal yang samajuga diatur bahwa sertifikat wakaf uang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diterbitkan dan disampaikan oleh lembaga keurangan shari'ah kepada *wakif* dan *nazir* sebagai bukti penyerahan harta benda wakaf. Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai wakaf benda bergerak yang berupa uang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pengembangan wakaf uang ini memang tidak mudah, karena resikonya cukup tinggi. Oleh karena itu *nazir* yang diharapkan di masa yang akan datang adalah *nazir* profesional yang mampu mengembangkan harta wakaf, sehingga wakaf dapat berkembang

dengan baik dan dapat dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan umat. Apalagi *nazir* benda bergerak berupa uang, tentu dalam hal ini tidak semua lembaga wakaf dapat mengelola wakaf uang. Hal lain yang baru dalam UU ini adalah perlunya dibentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI). Salah satu tujuan perlunya dibentuk Badan Wakaf Indonesia adalah untuk memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional. Dalam melaksanakan tugasnya Badan Wakaf Indonesia (BWI) bersifat independen. Dalam UU tentang Wakaf Pasal 48 disebutkan bahwa BWI berkedudukan di ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dapat membentuk perwakilan di propinsi dan ataukabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan. Dalam Pasal 49 ayat (1) disebutkan Badan Wakaf Indonesia mempunyai tugas dan wewenang: 1) Melakukan pembinaan terhadap *Nazir* dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf; 2) Melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf berskala nasional dan internasional; 3) Memberikan persetujuan dan atau izin atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf; 4) Memberhentikan dan mengganti *nazir*; 5) Memberikan persetujuan atas penukaran harta benda wakaf; 6) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan.

Dalam pasal yang sama ayat (2) disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya BWI dapat bekerjasama dengan instansi Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, organisasi masyarakat, para ahli, badan internasional, dan pihak lain yang dianggap perlu.

Dilihat dari tugas dan wewenang BWI dalam UU ini, nampak bahwa BWI mempunyai tanggung jawab untuk mengembangkan perwakafan di Indonesia sehingga nantinya wakaf dapat berfungsi sebagaimana dishariatkannya wakaf. Untuk itu orang-orang yang berada di BWI nantinya hendaknya memang orang-orang yang berkompeten di bidangnya masing-masing sesuai dengan yang dibutuhkan oleh badan tersebut. Satu hal yang penting dalam UU ini adalah masalah peruntukan wakaf. Dalam Penjelasan Umum UU ini,

disebutkan bahwa peruntukan benda wakaf tidak semata-mata untuk kepentingan sarana ibadah dan sosial tetapi juga diarahkan untuk memajukan kesejahteraan umum dengan cara mewujudkan potensi dan manfaat ekonomi harta benda wakaf. Hal itu memungkinkan pengelolaan harta benda wakaf dapat memasuki wilayah kegiatan ekonomi dalam arti luas sepanjang pengelolaan tersebut sesuai dengan prinsip manajemen dan ekonomi shari'ah. Masalah-masalah yang sudah disebutkan di atas, di berbagainegara juga sudah diatur baik dalam Undang-undang maupun dalam peraturan perundang-undanganyang lain.

Wakaf sebagai salah satu lembaga sosial-ekonomi Islam yang erat sekali dengan kesejahteraan umat, pelaksanaan dan pengelolaannya harus diatur dengan peraturan perundang-undangan yang memadai. Selama ini pengelolaan wakaf di berbagai negara pada umumnya diatur dengan Undang- undang. Di Yordania misalnya, wakaf diatur dengan Undang-undang No. 26 Tahun 1966; di Qatar, wakaf diatur dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1966 tentang wakaf. Sejarah menunjukkan bahwa wakaf yang tidak diatur dengan peraturan yang memadai akan menimbulkan berbagai permasalahan, sehingga wakaf yang diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan umat, sulit terealisasi. Di Mesir misalnya sebelum ada peraturan wakaf yang memadai, ada beberapa masalah yang muncul, misalnya adanya *nazir* yang menyelewengkan harta wakaf; berpindahnya harta wakaf dari satu kelompok ke kelompok lain; hilangnya harta wakaf dan tidak terpeliharanya harta wakaf dengan baik sehingga mauquf 'alaih tidak menerima haknya.

Dengan munculnya berbagai permasalahan dalam pelaksanaan perwakafan, maka muncul usulan di kalangan masyarakat untuk memperbaiki peraturan-peraturan yang berkenaan dengan perwakafan. Usulan itu berisi: 1) Perlu adanya pengawasan wakaf yang memadai; 2) Perlunya hukum wakaf yang baru untuk mencegah penyalahgunaan harta wakaf; 3) Perlunya pengawasan terhadap syarat-syarat yang ditetapkan oleh wakif agar tidak bertentangan

dengan shariat Islam; 4) Perlunya perlindungan terhadap pada mustahiq dari pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Dengan adanya pemikiran-pemikiran yang muncul tersebut, maka pada tahun 1946 pemerintah Mesir mengeluarkan Undang-undang No. 48 Tahun 1946 tentang Hukum Wakaf. Undang-undang tersebut antara lain, berisi tentang hukum wakaf yang meliputi proses terjadinya wakaf, syarat- syarat wakaf, pihak-pihak yang berhak atas harta wakaf, *nazir* wakaf, kekuasaan *nazir* terhadap harta wakaf serta pengembangannya. Dengan adanya Undang-undang tersebut, diharapkan pengelolaan dan pemeliharaan serta pelaksanaan perwakafan di Mesir lebih tertib. Di Mesir pada awalnya banyak terdapat wakaf ahli (wakaf untuk keluarga) dan wakaf khairi (wakaf untuk kepentingan umum). Dalam hal wakaf ahli, wakif boleh menarik kembali harta yang ia wakafkan maupun mengubah peruntukannya, tetapi tidak diperbolehkan untuk menarik wakaf bagi kepentingan dirinya sendiri. Dalam wakaf khairi misalnya wakaf masjid, wakif tidak dapat menarik kembali dan tidak boleh mengubah peruntukannya.

Karena berbagai permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan wakaf ahli, maka pada akhirnya wakaf ahli dihapus, yang dengan sendirinya juga menghapus waqaf muaqqat (wakaf yang dibatasi waktunya), karena di Mesir semula wakaf *muaqqat* hanya ada pada wakaf ahli. Sesudah itu Pemerintah juga mengeluarkan Undang-undang Nomor 247 Tahun 1953 tentang *Nazir* Wakaf Sosial dan Revisi Penyalurannya kepada Pihak Sosial (kepentingan sosial). Dalam Undang-undang ini selain mengatur masalah pengawasan terhadap wakaf khairi dan penertiban pembelanjaan harta wakaf, juga memberi wewenang *Wizaratu al-Awqaf* (Kementerian Wakaf) dengan persetujuan Majelis Tinggi Wakaf untuk menyalurkan hasil wakaf baik sebagian atau semuanya, apabila wakif tidak menentukan *mawquf 'alaih-nya*, dengan syarat penyaluran hasil wakaf itu tidak boleh melanggar ketentuan- ketentuan lain yang telah ditetapkan sebelumnya. Pada tahun 1957 Pemerintah juga mengeluarkan Undang-undang No. 30 Tahun 1957. Undang-undang ini banyak merevisi

peraturan-peraturan yang terdapat dalam Undang-undang No. 247 tahun 1953. Di Mesir masalah perwakafan diatur secara rinci dan selalu dikembangkan sesuai dengan perkembangan yang ada. Sebagai ilustrasi, dalam Undang-undang wakaf di Mesir juga diatur tentang penggantian tanah pertanian yang diwakafkan untuk tujuan kebaikan dan lembaga ekonomi diberi wewenang untuk mengembangkan hasil wakaf tanah pertanian tersebut untuk meningkatkan perekonomian umat. Peraturan mengenai perwakafan di Mesir ini terus menerus direvisi sesuai dengan situasi dan kondisi serta tetap berdasarkan shariat Islam, sehingga pada tahun 1971 dibentuk suatu badan yang khusus menangani masalah wakaf dan pengembangannya dengan Undang-undang No. 80 Tahun 1971 tentang Pembentukan Badan Wakaf Mesir. Tugas Badan Wakaf ini antara lain adalah mengatur dan mengelola harta wakaf yang berupa tanah pertaniandan harta wakaf yang dialihkan pengawasannya kepada Kementerian Wakaf Mesir.

Mengenai wakaf benda bergerak, di berbagai negara juga sudah menerapkannya. Di Qatar, dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1966 tentang Wakaf dalam Bab IV disebutkan bahwa barang yang boleh diwakafkan adalah benda tidak bergerak maupun benda bergerak termasuk saham, surat-surat berharga, uang kertas yang sifatnya dapat dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan shariat Islam. Dalam masalah pengelolaannya, di Qatar wakaf uang juga boleh diinvestasikan di bank-bank Islam dan hasil investasi tersebut dapat disalurkan kepada pihak-pihak yang memerlukannya atau *mawquf 'alaih*. Sedangkan di Mesir dalam Undang-undang Nomor 48 Tahun 1946 tentang Hukum Wakaf Pasal 8 dengan jelas disebutkan bolehnya wakaf benda bergerak, saham perusahaan yang usahanya diperbolehkan menurut shariat Islam.

Pada umumnya di negara-negara yang wakafnya sudah berkembang dengan baik, mereka juga memiliki Badan Wakafataulembaga semacam Badan Wakaf yang bersifat nasional; ada yang langsung berada di bawah Kementerian Wakaf seperti Mesir, Yordania maupun Saudi, tetapi ada juga yang Badan Wakafnya

bersifat independen. Di Mesir misalnya Badan Wakaf langsung ada di bawah kementerian, dan pendiriannya berdasarkan Undang-undang, yakni Undang-undang Nomor 80 Tahun 1971. Karena ada di bawah Kementerian, maka tugas Badan Wakaf Mesir cukup berat yakni menangani wakaf secara keseluruhan baik di bidang administrasi, investasi, pengembangan dan pendayagunaan.

Sebagaimana di belahan bumi yang lain, akar tradisi sejenis wakaf juga bisa ditemukan dalam sejarah masyarakat Indonesia. Di Banten misalnya, terdapat apa yang dikenal dengan 'Huma Serang', yaitu berupa ladang-ladang yang setiap tahun dikelola secara bersama-sama dan hasilnya digunakan untuk kepentingan bersama. Di Lombok terdapat 'Tanah Pareman', yaitu tanah negara yang dibebaskan dari pajak *landrente* yang hasilnya diserahkan kepada desa-desa, subak, dan candi untuk kepentingan bersama. Sementara di Jawa Timur terdapat 'Tanah Perdikan', yaitu pemberian raja kepada seseorang atau kelompok yang dianggap berjasa yang tidak boleh diperjualbelikan.¹⁴⁸

Setelah Islam masuk ke wilayah Indonesia, maka wakaf mulai dikenal di Indonesia. Bukti awal paling kuat dapat ditelusuri dari peran para Walisongo dalam memperkenalkan Islam. Untuk menyebarkan Islam ke lingkungan istana, biasanya dimulai dengan mendirikan pesantren dan masjid di lingkungan kesultanan (istana). Pola ini dilakukan oleh Syekh Maulana Malik Ibrahim (w.1419) dan Sunan Ampel (w.1467), yang kemudian diikuti oleh tokoh Walisongo lainnya. Masjid dan pesantren, di samping sebagai pusat penyebaran Islam, juga sebagai institusi pertama yang menjadi benih bagi perkembangan wakaf masa berikutnya¹⁴⁹.

Kebijakan penguasa terhadap satu kasus hukum biasanya berbanding lurus dengan bagaimana rezim berkuasa melihat potensi

148 Direktorat Pemberdayaan Wakaf Departemen Agama RI, *Perkembangan Pengelolaan Wakaf* (Jakarta: Depag RI, 2006), 13-14.

149 Tuti A Najib, *Wakaf, Tuhan Dan Agenda Kemanusiaan: Studi Tentang Wakaf Dalam Perspektif Keadilan Kemanusiaan Di Indonesia*, (Jakarta: CSRC UIN Jakarta, 2006), 73.

hukum tersebut, baik dalam kerangka kepentingannya maupun kepentingan masyarakat. Kebijakan penguasa terhadap suatu produk hukum bisa terjadi pasang surut seiring dengan perubahan pola hubungan antara penguasa dan masyarakat yang berkepentingan terhadap produk hukum tersebut. Yang demikian itu karena politik atau kekuasaan, meminjam istilah Mahfud MD (1998), determinan atas hukum. Berdasar pada kerangka ini, maka dapat dipahami bagaimana perkembangan legislasi wakaf dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia.

Pada masa penjajahan, Pemerintah Kolonial Belanda, karena melihat peran wakaf yang begitu besar bagi masyarakat Indonesia, dirasa perlu mengeluarkan beberapa peraturan mengenai wakaf, di antaranya Surat Edaran sekretaris Governemen pertama tanggal 31 Januari 1905 no. 435 sebagaimana termuat dalam Bijblad 1905 no. 6196, Surat Edaran sekretaris Governemen tanggal 4 Januari 1931 no. 361/A yang dimuat dalam Bijblad 1931 no 125/A, Surat Edaran sekretaris Governemen tanggal 24 Desember 1934 no. 3088/A sebagaimana termuat dalam Bijblad tahun 1934 no. 13390, dan Surat Edaran sekretaris Governemen tanggal 27 Mei 1935/A sebagaimana termuat dalam Bijblad tahun 1935 no. 13480 (Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2006: 1516). Pada masa penjajahan Jepang tidak ada peraturan mengenai wakaf yang dikeluarkan. Sayangnya kebijakan yang dibuat tidak sepenuhnya didasarkan pada keinginan politik yang jujur serta pemahaman yang benar tentang hakikat wakaf. Akibatnya ia tidak memiliki arti penting bagi pengembangan wakaf selain untuk memenuhi tata aturan administrasi wakaf belaka. Hal ini tentu dapat dipahami karena sulit rasanya bagi penjajah memiliki keinginan untuk memberdayakan rakyat jajahannya.

Peraturan mengenai perwakafan tanah yang dikeluarkan pada masa penjajahan Belanda, terus berlaku setelah Indonesia merdeka berdasarkan bunyi pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945: "Segala Badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang

Dasar ini.” Untuk penyesuaian dengan alam kemerdekaan telah dikeluarkan beberapa petunjuk peraturan perwakafan, yaitu petunjuk dari Departemen Agama Republik Indonesia tanggal 22 Desember 1953 tentang petunjuk-petunjuk mengenai wakaf. Untuk selanjutnya perwakafan menjadi wewenang Bagian D (ibadah sosial), Jabatan Urusan Agama. Sebagai tindak lanjut peraturan mengenai wakaf tanah, pada tanggal 8 Oktober 1956 telah dikeluarkan Surat Edaran no. 5/D/1956.

Pada tahun 1960, lahir Undang-undang Pokok Agraria no. 5 tahun 1960 yang memberi perhatian khusus terhadap perwakafan tanah, yaitu pada pasal 49:

1. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung negara dengan hak pakai.
2. Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 49 UUPA di atas memerlukan peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksanaannya. Namun demikian, peraturan pemerintah ini tidak kunjung keluar sehingga dipertanyakan keseriusan pemerintah dalam masalah perwakafan khususnya dan kepentingan umat Islam pada umumnya. Baru setelah 17 tahun berlalu, tepatnya pada tanggal 17 Mei 1977, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik yang diiringi oleh seperangkat peraturan pelaksanaannya dari Departemen Agama dan Departemen Dalam Negeri serta beberapa instruksi Gubernur Kepala Daerah. Dengan keluarnya peraturan pemerintah ini, maka semua peraturan perundang-undangan tentang perwakafan sebelumnya, sepanjang bertentangan dengan peraturan pemerintah ini, dinyatakan tidak berlaku lagi.

Perkembangan wakaf semakin nyata dengan disahkannya Kompilasi Hukum Islam (KHI) melalui Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991. Dalam KHI ini, permasalahan wakaf mendapat tempat khusus,

yakni pada Buku III. Kandungan Buku III yang terdiri dari lima bab dan 14 pasal (215-228) banyak mengadopsi dari PP No. 28 Tahun 1977. Di antaranya adalah tentang definisi wakaf yang meniscayakan kekalnya barang tersebut dan dalam jangka waktu yang tidak ditentukan (pasal 215). Akhir abad XX merupakan babak baru dalam sejarah perwakafan Indonesia dengan kemuculan wacana wakaf uang yang kemudian mengkristal menjadi keinginan untuk melakukan pembaruan hukum wakaf. Keinginan ini terwujud dengan lahirnya Undang-undang Wakaf Nomor 41 Tahun 2004.¹⁵⁰

B. Politik Hukum Substansi Undang-Undang Wakaf

Salah satu langkah strategis untuk meningkatkan kesejahteraan umum, maka dipandang perlu meningkatkan peran wakaf sebagai lembaga keagamaan yang tidak hanya bertujuan menyediakan berbagai sarana ibadah dan sosial, melainkan juga memiliki kekuatan ekonomi yang berpotensi antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum, sehingga perlu dikembangkan pemanfaatannya sesuai dengan prinsip syariah.

Praktik wakaf yang terjadi dalam kehidupan masyarakat belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien, sehingga dalam berbagai kasus harta wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, telantar atau beralih ke tangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum. Keadaan demikian disebabkan oleh tidak hanya karena kelalaian atau ketidakmampuan *nazir* dalam mengelola dan mengembangkan benda wakaf, melainkan juga sikap masyarakat yang kurang peduli atau belum memahami status benda wakaf yang seharusnya dilindungi demi untuk kesejahteraan umum sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukan wakaf.

Berdasarkan pertimbangan di atas dan untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional,

150 Wawan Hermawan ,” Politik Hukum Wakaf Di Indonesia Dalam Jurnal Ilmu Pendidikan Agama Islam,” *Ta’lim Vol. 12*No. 2 (2014), 151-152

maka perlu dibentuk Undang-Undang tentang Wakaf sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang diundangkan pada tanggal 27 Oktober 2004 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 159 dan Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4459. Pada dasarnya ketentuan mengenai perwakafan berdasarkan syariah dan peraturan perundang-undangan dicantumkan kembali dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 ini, namun terdapat pula berbagai pokok pengaturan yang baru antara lain sebagai berikut.

1. Untuk menciptakan tertib hukum dan administrasi wakaf guna melindungi benda wakaf, ditegaskan bahwa untuk sahnya perbuatan wakaf wajib didaftarkan dan diumumkan yang pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai wakaf dan harus dilaksanakan. Perlu diketahui bahwa Undang- Undang Nomor 41 Tahun 2004 ini tidak memisahkan antara wakaf ahli yang pada umumnya pengelolaan dan pemanfaatan benda wakaf terbatas untuk kaum kerabat (ahli waris) dengan wakaf khairi yang dimaksudkan untuk kepentingan masyarakat umum sesuai dengan tujuan dan fungsi wakaf.
2. Ruang lingkup wakaf yang selama ini dipahami secara umum cenderung terbatas pada wakaf benda tidak bergerak seperti tanah dan bangunan, maka dewasa ini wakaf dapat pula mewakafkan sebagian kekayaannya berupa benda wakaf bergerak, baik berwujud atau tidak berwujud, yaitu uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak kekayaan intelektual, hak sewa dan benda bergerak lainnya. Dalam hal benda bergerak berupa uang, *wakif* dapat mewakafkan melalui Lembaga Keuangan Syariah, yaitu badan hukum Indonesia yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bergerak di bidang keuangan syariah, seperti badan hukum di bidang perbankan syariah. Dimungkinkannya wakaf benda

bergerak berupa uang melalui Lembaga Keuangan Syariah dimaksudkan agar memudahkan *wakif* untuk mewakafkan uang miliknya dan menghindari kemungkinan dari bahaya yang timbul apabila *wakif* membawa uang dalam bentuk tunai.

3. Peruntukan benda wakaf tidak semata-mata untuk kepentingan sarana ibadah dan sosial, melainkan diarahkan pula untuk memajukan kesejahteraan umum dengan cara meningkatkan potensi dan manfaat ekonomi benda wakaf. Hal ini memungkinkan pengelolaan benda wakaf dapat memasuki wilayah kegiatan ekonomi dalam arti luas sepanjang pengelolaan tersebut sesuai dengan prinsip manajemen dan ekonomi syariah.
4. Untuk mengamankan benda wakaf dari campur tangan pihak ketiga yang merugikan kepentingan wakaf, maka perlu meningkatkan kemampuan profesional *nazir*.
5. Selain itu, juga dibentuk Badan Wakaf Indonesia yang merupakan lembaga independen dalam melaksanakan tugas di bidang perwakafan, yaitu melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap *nazir*, melakukan pengelolaan dan pengembangan benda wakaf berskala internasional, memberikan persetujuan atas perubahan peruntukan dan status benda wakaf, dan memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan. Perlunya Badan Wakaf Indonesia tersebut karena wakaf sebenarnya ada dan tumbuh dalam masyarakat, sehingga harus ada lembaga masyarakat yang tidak ada campur tangan Pemerintah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan wakaf tersebut.

Di samping itu, karena banyak terjadi berbagai masalah dalam pelaksanaan wakaf, dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tersebut juga ditampung berbagai usulan dari masyarakat untuk memperbaiki pelaksanaan wakaf, antara lain perlunya pengawasan

wakaf secara efektif agar tidak terjadi penyalahgunaan dalam pelaksanaannya, juga perlunya pengawasan terhadap syarat-syarat yang ditetapkan oleh *wakif* agar tidak bertentangan dengan syariah Islam dan perlunya perlindungan terhadap para mustahik dari pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Dengan adanya ketentuan ini diharapkan pengelolaan dan pemeliharaan serta pelaksanaan di masa yang akan datang lebih baik dan tertib administrasi dan manajemennya.¹⁵¹

Melihat kepada ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tersebut, lebih komprehensif apabila dibandingkan dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya dalam bidang wakaf.¹⁵²

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, pada tanggal 15 Desember 2006 oleh Presiden ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf sebagaimana termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 105 dan Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4667. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tersebut memuat sebelas bab, enam puluh satu pasal, sepuluh bagian, dan delapan paragraf yang memuat rincian sebagai berikut: Bab I tentang ketentuan umum (Pasal 1); Bab II tentang *nazii* (Pasal 2 sampai dengan Pasal 14); Bab III tentang jenis harta benda wakaf, akta ikrar wakaf dan pejabat pembuat akta ikrar wakaf (Pasal 15 sampai dengan Pasal 37); Bab IV tentang tata cara pendaftaran dan pengumuman harta benda wakaf (Pasal 38 sampai dengan Pasal 44); Bab V tentang pengelolaan dan pengumuman (Pasal 45 sampai dengan Pasal 48); Bab VI tentang penukaran harta benda wakaf (Pasal 49 sampai dengan Pasal 51); Bab VII tentang bantuan pembiayaan Badan Wakaf Indonesia (Pasal 52); Bab VIII tentang pembinaan dan pengawasan (Pasal 53 sampai dengan Pasal 56); Bab IX tentang

151 Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, 254-255.

152 Manan, 256

sanksi administratif (Pasal 57); Bab X tentang ketentuan peralihan (Pasal 58 sampai dengan Pasal 59); dan Bab XI tentang ketentuan penutup (Pasal 60 sampai dengan Pasal 61). Pada dasarnya Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 ini mengatur secara integratif peraturan pelaksanaan wakaf ke dalam satu peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004.

Beberapa hal penting yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006, yakni sebagai berikut.

1. *Nazir* merupakan salah satu unsur wakaf dan memegang peran penting dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan peruntukannya. *Nazir* dapat merupakan perseorangan, organisasi atau badan hukum yang wajib didaftarkan pada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama melalui Kantor Urusan Agama atau perwakilan Badan Wakaf Indonesia (BWI) yang ada di provinsi atau kabupaten/kota, guna memperoleh tanda bukti pendaftaran *nazir*. Ketentuan mengenai syarat yang harus dipenuhi oleh *nazir* dan tata cara pendaftaran, pemberhentian dan pencabutan status *nazir* tugas dan masa bakti *nazir* dimaksudkan untuk memastikan keberadaan *nazirserta* pengawasan terhadap kinerja *nazir* dalam memelihara dan mengembangkan potensi harta benda wakaf.
2. Ketentuan mengenai ikrar wakaf baik secara lisan maupun tertulis yang berisi pernyataan kehendak *wakif* untuk berwakaf kepada *nazir* memerlukan pengaturan rinci tentang tata cara pelaksanaannya dan harta benda wakaf yang akan diwakafkan. Ikrar wakaf diselenggarakan dalam Majelis Ikrar Wakaf yang dihadiri oleh *wakif*, *nazir*, dua orang saksi serta wakil dari *mauquf alaih* apabila ditunjuk secara khusus sebagai pihak yang akan memperoleh manfaat dari harta benda wakaf berdasarkan kehendak *wakif*. Kehadiran *mauquf alaih* dianggap perlu agar pihak yang akan memperoleh manfaat dari peruntukan harta

benda wakaf menurut kehendak *wakif* dapat mengetahui penyerahan harta benda wakaf oleh *wakif* kepada *nazir* untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan prinsip ekonomi syariah.

3. Sesuai dengan prinsip Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 yang tidak memisahkan antara wakaf ahli yang pengelolaan dan pemanfaatan harta benda wakaf terbatas untuk kaum kerabat (ahli waris) dengan *wakafkhairi* yang dimaksudkan untuk kepentingan masyarakat umum sesuai dengan tujuan dan fungsi wakaf, maka pernyataan kehendak *wakif* dalam Majelis Ikrar Wakaf harus dijelaskan maksudnya, apakah *mauquf alaih* adalah masyarakat umum atau untuk karib kerabat berdasarkan hubungan darah (*nasab*) dengan *wakif* Ini berarti pengaturan mengenai wakaf berlaku baik untuk *wakafkhairi* maupun *wakaf ahli*. Peruntukan wakaf untuk *mauquf alaih* tidak dimaksudkan untuk pemanfaatan pribadi, melainkan untuk kesejahteraan umum sesama kerabat secara turun-temurun. Berbagai keterangan yang dimuat dalam Akta Ikrar Wakaf (AIW) tersebut sebagai dokumen penting dalam pengelolaan wakaf dapat menjadi acuan penting bagi semua pihak.
4. Berdasarkan pertimbangan tentang diperlukannya harta benda wakaf diatur secara rinci, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 ini mencantumkan ketentuan mengenai wakaf benda tidak bergerak berupa tanah, bangunan, tanaman, dan benda lain yang terkait dengan tanah, wakaf benda bergerak berupa uang, dan benda bergerak selain uang, yang sejauh mungkin diselaraskan dengan konsepsi hukum benda dalam keperdataan dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Benda bergerak selain uang diatur berdasarkan kategori yang lazim dikenal dalam hukum perdata, yaitu benda bergerak karena sifatnya yang dapat berpindah atau dipindahkan atau karena ketetapan undang-undang. Mengingat jenis harta benda wakaf memiliki karakteristik yang berbeda, maka tata cara ikrar wakaf

bergerak berupa uang yang melibatkan peran institusi Lembaga Keuangan Syariah (LKS) diatur secara khusus. Karenanya pengaturan wakaf uang mempertimbangkan keberadaan LKS yang memiliki produk-produk dan/atau instrumen keuangan syariah.

5. Berdasarkan pertimbangan adanya perbedaan karakteristik harta benda wakaf tersebut, di samping kewenangan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), yaitu Kepala Kantor Urusan Agama atau pejabat yang menyelenggarakan urusan wakaf, LKS yang ditunjuk menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama berdasarkan saran dan pertimbangan BWI diberi kewenangan menerima wakaf uang dan menerbitkan Sertifikat Wakaf Uang (SWU), yang selanjutnya menyerahkan wakaf uang tersebut kepada *nazir* yang ditunjuk oleh *wakif*.
6. Sebagai konsekuensi kategori benda wakaf tersebut, pengaturan mengenai tata cara pendaftaran harta benda wakaf dibedakan antara tata cara pendaftaran wakaf harta benda wakaf tidak bergerak berdasarkan AIW atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) setelah memenuhi persyaratan tertentu dan tata cara pendaftaran wakaf uang melalui LKS, yang atas nama *nazir* menerbitkan SWU; serta tata cara pendaftaran wakaf benda bergerak selain uang melalui instansi yang berwenang sesuai dengan sifat benda bergerak tersebut.
7. PPAIW berkewajiban menyampaikan AIW kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama melalui Kantor Urusan Agama dan perwakilan BWI agar dimuat dalam register umum wakaf yang diselenggarakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi asas publisitas hukum benda, sehingga masyarakat dapat mengakses informasi tentang wakaf.

1. Ruang Lingkup Jenis Harta Benda Wakaf

Berbeda dengan pengaturan perwakafan sebelumnya, ruang lingkup jenis harta benda wakaf tidak terbatas kepada wakaf benda tidak bergerak seperti tanah dan bangunan, tetapi dapat pula mewakafkan benda bergerak baik yang berwujud maupun tidak berwujud dan benda bergerak lainnya. Ruang lingkup jenis harta benda wakaf ini diselaraskan dengan kategori benda yang lazim dikonsepsikan dalam hukum perdata dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

Kemungkinan wakaf benda bergerak tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, bahwa:

Harta benda wakaf terdiri atas:

- a. benda tidak bergerak; dan*
- b. benda bergerak.*

Menurut ketentuan dalam Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, ruang lingkup jenis benda tidak bergerak yang dapat diwakafkan sebagaimana dimaksud di atas 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 di atas;

Tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah.

- a. Hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 diatur ruang lingkup jenis benda bergerak yang dapat diwakafkan sebagai berikut:

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 atas kekayaan intelektual;
- f. hak sewa;
- g. benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ruang lingkup jenis harta benda yang dapat diwakafkan di atas, lebih lanjut diatur secara rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006, yaitu Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22. Dikemukakan pula bahwa jenis harta benda wakaf itu meliputi 3 (tiga) jenis, yaitu:

- a. Benda tidak bergerak,
- b. Benda bergerak selain uang, dan
- c. Benda bergerak berupa uang.

Benda tidak bergerak dimaksud meliputi:

- a. Hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan baik yang sudah maupun yang belum terdaftar;
- b. Bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas sebagaimana dimaksud di atas;
- c. Tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan prinsip syariah dan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini tidak semua hak atas tanah dapat dijadikan objek wakaf, hanya hak atas tanah tertentu dengan persyaratan tertentu pula sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006, yaitu:

- a. Hak milik atas tanah baik yang sudah atau belum terdaftar;
- b. Hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai atas tanah negara;
- c. Hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan atau hak milik wajib mendapat izin tertulis pemegang hak pengelolaan atau hak milik, dengan ketentuan bila wakaf ini dimaksudkan sebagai wakaf untuk selamanya, maka diperlukan pelepasan hak dari pemegang hak pengelolaan atau hak milik;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun.

Dipersyaratkan bahwa hak atas tanah yang akan diwakafkan di atas wajib dimiliki atau dikuasai oleh *wakif* secara sah serta bebas dari segala sitaan, perkara, sengketa, dan tidak dijaminkan. Selain itu, dipersyaratkan pula, bahwa benda wakaf tidak bergerak berupa tanah hanya dapat diwakafkan untuk jangka waktu selama-lamanya, kecuali wakaf hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan atau hak milik kemudian benda wakaf tidak bergerak dapat diwakafkan serta bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Khusus untuk hak atas tanah yang diperoleh dari instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, dan pemerintah desa atau sebutan lain yang setingkat dengan itu, wajib mendapat izin dari pejabat yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 diatur mengenai penggolongan benda bergerak selain uang. Dikemukakan bahwa pada dasarnya benda digolongkan sebagai benda bergerak karena sifatnya yang dapat berpindah atau dipindahkan atau karena ketetapan undang-undang. Demikian pula benda bergerak terbagi dalam: benda bergerak yang dapat dihabiskan

karena pemakaian. Benda bergerak yang dapat dihabiskan karena pemakaian tidak dapat diwakafkan, kecuali air dan bahan bakar minyak yang persediaannya berkelanjutan;

- Benda bergerak yang tidak dapat dihabiskan karena pemakaian. Benda bergerak yang tidak dapat dihabiskan karena pemakaian dapat diwakafkan dengan memperhatikan ketentuan prinsip syariah.

Ketentuan dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 lebih lanjut merinci benda bergerak karena sifatnya yang dapat diwakafkan meliputi benda-benda di bawah ini, yaitu meliputi:

- a. Kapal;
- b. Pesawat terbang;
- c. Kendaraan bermotor;
- d. Mesin atau peralatan industri yang tidak tertancap pada bangunan;
- e. Logam dan batu mulia; dan/atau
- f. Benda lainnya yang tergolong sebagai benda bergerak karena sifatnya dan memiliki manfaat jangka panjang.

Selanjutnya dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 merinci lebih lanjut benda bergerak selain uang karena peraturan perundang-undangan yang dapat diwakafkan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah, yaitu meliputi:

- a. Surat berharga yang berupa:
 - 1) Saham;
 - 2) Surat Utang Negara,
 - 3) Obligasi pada umumnya; dan/atau
 - 4) Surat berharga lainnya yang dapat dinilai dengan uang.
- b. Hak atas kekayaan intelektual yang berupa:
 - 1) Hak cipta;

- 2) Hak merk;
 - 3) Hak paten;
 - 4) Hak desain industri;
 - 5) Hak rahasia dagang;
 - 6) Hak sirkuit terpadu;
 - 7) Hak perlindungan varietas tanaman; dan/atau
 - 8) Hak lainnya.
- c. Hak atas benda bergerak lainnya yang berupa:
- 1) Hak sewa, hak pakai, dan hak pakai hasil atas benda bergerak; atau
 - 2) perikatan, tuntutan atas jumlah uang yang dapat ditagih atas benda bergerak.

Selama ini pemahaman wakaf lebih dititikberatkan pada properti seperti tanah dan bangunan yang sifatnya statis serta sulit untuk dikembangkan. Manfaat wakaf tanah bangunan itu hanya dinikmati oleh masyarakat di sekitar tanah dan bangunan itu berada, sementara rakyat miskin sudah semakin banyak, sehingga diperlukan sumber pendanaan baru yang tidak terikat pada wakaf tanah dan bangunan saja. Atas dasar inilah timbul pikiran baru untuk berwakaf dengan uang. Uang bersifat lebih fleksibel dan tidak terikat dengan tempat dan waktu, juga tidak mengenal batas wilayah pendistribusian. Tentang wakaf uang ini sudah lama dikenal dalam Islam, negeri Turki memiliki suatu sejarah yang panjang dalam mengelola wakaf uang ini.¹⁵³

Dewasa ini berbagai negara juga sudah menerapkan wakaf benda bergerak. Di Qatar dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1996 tentang Wakaf dalam Bab IV disebutkan bahwa barang yang boleh diwakafkan adalah benda tidak bergerak maupun benda bergerak termasuk saham, surat-surat berharga, uang kertas yang sifatnya

153 Manan, 271.

dapat dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan syariat Islam. Masalah pengelolaannya, di Qatar wakaf uang juga boleh diinvestasikan di bank-bank Islam dan hasil investasi tersebut dapat disalurkan kepada pihak-pihak yang memerlukannya. Adapun di Mesir dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1946 tentang Hukum Wakaf dalam Pasal 8 dengan jelas disebutkan bolehnya wakaf benda bergerak, saham perusahaan yang usahanya diperbolehkan menurut syariat Islam.¹⁵⁴

Demikian pula di Indonesia, dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 dimungkinkan pula benda bergerak berupa uang (wakaf uang) dapat diwakafkan melalui Lembaga Keuangan Syariah (LKS). Wakaf uang dimaksud dipersyaratkan harus mata uang rupiah, bila masih dalam mata uang asing, maka sebelum diwakafkan harus dikonversi terlebih dahulu ke dalam mata uang rupiah.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa sesungguhnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 telah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat dan umat Islam untuk (dapat) mewakafkan sebagian benda harta kekayaan miliknya untuk memajukan kesejahteraan umum, baik itu benda tidak bergerak, benda bergerak selain uang maupun benda bergerak berupa uang, yang kesemuanya dimaksudkan untuk pengembangan dan pemanfaatan potensi kekuatan ekonomi umat Islam dalam rangka untuk memajukan kesejahteraan umum, di samping dalam rangka menyediakan berbagai sarana ibadah keagamaan dan sosial.

2. Pembinaan Dan Pengembangan Wakaf Melalui Badan Wakaf Indonesia

Pada umumnya di negara-negara yang wakafnya sudah berkembang dengan baik, mereka juga memiliki Badan Wakaf atau lembaga semacam Badan Wakaf yang bersifat nasional; ada yang

¹⁵⁴ Farida Prihatini, Uswatun Hasanah, and Wirdyaningsih, *Hukum Islam: Zakat Dan Wakaf: Teori Dan Prakteknya Di Indonesia* (Jakarta: Diterbitkan atas keijjasama Papas Sinar Sinanti dengan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), 137-38.

langsung berada di bawah Kementerian Wakaf seperti di Mesir, Yordania maupun Arab Saudi, tetapi ada juga yang Badan Wakaf-nya bersifat independen. Di Mesir misalnya Badan Wakaf langsung ada di bawah kementerian, pendiriannya berdasarkan undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 80 Tahun 1971. Karena ada di bawah kementerian, tugas Badan Wakaf Mesir cukup berat, yakni menangani wakaf secara keseluruhan, baik di bidang administrasi, investasi, pengembangan dan pendaayagunaannya.¹⁵⁵

Dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 juga dibentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai suatu lembaga independen yang bertugas untuk memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional di Indonesia. BWI ini berkedudukan di ibukota negara dan dapat membentuk perwakilan di provinsi dan/atau kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan dan sebelumnya Badan Wakaf Indonesia telah berkonsultasi dengan pemerintah daerah setempat.

BWI tersebut beranggotakan paling sedikit 20 (dua puluh) orang dan paling banyak 30 (tiga puluh) orang yang berasal dari unsur masyarakat. Keanggotaan BWI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk masa jabatan selama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Adapun keanggotaan perwakilan BWI di daerah diangkat dan diberhentikan oleh BWI. Tugas pokok BWI adalah memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional. Tugas dan wewenang BWI lainnya adalah melakukan pembinaan terhadap *nazir* dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf, melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf berskala nasional dan internasional, memberikan persetujuan dan/atau izin atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf, memberhentikan dan mengganti *nazir* memberikan persetujuan atas penukaran harta benda wakaf, dan memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang di atas, BWI dapat bekerja sama dengan instansi

155 Prihatini, Hasanah, and Wirduyaningsih, 133.

Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, organisasi masyarakat, para ahli, badan internasional, dan pihak lain yang dipandang perlu serta memperhatikan saran dan pertimbangan menteri yang bertanggung jawab di bidang agama dan Majelis Ulama Indonesia.

Melihat kepada tugas-tugas yang dibebankan kepada BWI, badan ini mempunyai fungsi sangat strategis terutama dalam rangka pembinaan dan pengawasan terhadap *nazir* untuk dapat melakukan pengelolaan wakaf secara produktif. Oleh karena itu, keberadaan BWI ini harus profesional dalam melaksanakan tugasnya dan pemerintah dalam hal ini hanya sebagai fasilitator, motivator, dan regulator. Pola organisasi dan kelembagaan badan wakaf diharapkan dapat merespons semua persoalan yang dihadapi oleh masyarakat, terutama masalah kemiskinan, kesehatan, pendidikan dan hal-hal lain dalam meningkatkan taraf hidup umat Islam pada khususnya dan masyarakat pada umumnya.¹⁵⁶

Supaya hal-hal tersebut dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, peran BWI sebagai lembaga yang mengelola harta wakaf diperlukan sumber daya manusia yang benar-benar mempunyai kemampuan dan kemauan dalam mengelola wakaf, berdedikasi tinggi dan memiliki komitmen dalam pengembangan wakaf serta memahami masalah wakaf serta hal-hal yang terkait dengan wakaf. Oleh karena itu, organisasi BWI ini tidak terlalu besar, sebaiknya ramping dan solid dengan anggota- anggotanya terdiri atas para ahli dari berbagai disiplin ilmu yang ada kaitannya dengan pengembangan wakaf produktif seperti ahli hukum pidana dan perdata baik skala nasional maupun internasional, ulama hukum Islam (baik ahli *fikih*, *ushul fqh*, ilmu tafsir), ahli ekonomi (baik teoretis maupun praktisi bisnis), penyandang dana, sosial, ahli perbankan syari'ah, dan cendekiawan lainnya yang memiliki perhatian kepada perkembangan wakaf.¹⁵⁷

Karena itulah tidak setiap orang dapat menjadi anggota BWI. Untuk dapat diangkat menjadi anggota BWI, setiap calon anggota

156 Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, 267.

157 Manan, 267-68.

harus memenuhi persyaratan, yaitu warga negara Indonesia, beragama Islam, dewasa, amanah, mampu secara jasmani dan rohani, tidak terhalang melakukan perbuatan hukum, memiliki pengetahuan, kemampuan, dan/atau pengalaman di bidang perwakafan dan/atau ekonomi, khususnya di bidang ekonomi syariah, dan mempunyai komitmen yang tinggi untuk mengembangkan perwakafan nasional. Selain persyaratan di atas, ketentuan mengenai persyaratan lain untuk menjadi anggota BWI ditetapkan oleh BWI.

Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya tadi, susunan organisasi BWI terdiri atas Badan Pelaksana dan Dewan Pertimbangan. Badan Pelaksana BWI merupakan unsur pelaksana tugas BWI dan Dewan Pertimbangan BWI merupakan unsur pengawas pelaksanaan tugas BWI. Badan Pelaksana dan Dewan Pertimbangan BWI masing-masing dipimpin oleh 1 (satu) orang Ketua dan 2 (dua) orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh para anggota. Susunan keanggotaan masing-masing Badan Pelaksana dan Dewan Pertimbangan BWI ditetapkan oleh para anggota.

3. Pengelolaan Dan Pengembangan Harta Benda Wakaf Oleh Ke-Nazir- An

Para *fuqaha* tidak mencantumkan *nazir* wakaf sebagai salah satu rukun wakaf, hal ini mungkin karena mereka berpendapat bahwa wakaf merupakan ibadah *tabarru'* (pemberian yang bersifat sunah saja). Padahal dalam pelaksanaan wakaf yang dilaksanakan di mana saja, kedudukan *nazir* merupakan suatu hal yang sangat penting dan sentral. Di pundak *nazir* inilah tanggung jawab untuk memelihara, menjaga, dan mengembangkan wakaf agar wakaf dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan. *Nazir* inilah yang bertugas untuk menyalurkan hasil wakaf dan memanfaatkannya untuk kepentingan masyarakat sesuai yang direncanakan.¹⁵⁸

158 Manan, 269.

Sudah terlalu banyak pengelolaan harta wakaf yang dikelola oleh *nazir* yang tidak profesional, sehingga banyak harta wakaf tidak berfungsi secara maksimal dan tidak memberi manfaat sama sekali sebagaimana yang diharapkan, bahkan banyak harta wakaf yang alih fungsi atau terjual kepada pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, karena *nazir* yang tidak dapat mengelola harta wakaf secara profesional. Untuk itulah diperlukan profesionalisme *nazir* yang andal dan mempunyai keahlian dalam me-*manage* benda wakaf secara baik dan benar. Syarat-syarat *nazir* yang tersebut dalam kitab-kitab fikih kiranya perlu dipertahankan, yakni beragama Islam, balig (dewasa), akil (berakal), memiliki kemampuan dalam mengelola wakaf (profesional), dan memiliki sifat amanah, jujur, tablig, dan fatanah serta adil. Syarat-syarat ini perlu ditingkatkan kemampuannya agar terwujud manajemen yang baik dalam pengelolaan wakaf.¹⁵⁹

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 ditetapkan bahwa pihak yang menerima harta benda wakaf dari *wakif* untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya dinamakan dengan *nazir* atau *nadir*, yang merupakan salah satu unsur atau rukun wakaf, di samping *wakif*, harta benda wakaf, ikrar wakaf, peruntukan harta benda wakaf, dan jangka waktu wakaf. Tugas dan kewajiban pokok *nazir* tersebut adalah mengelola dan mengembangkan wakaf secara produktif sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukannya, yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip syariah. Pengelolaan dan pengembangan benda wakaf secara produktif dimaksud dilakukan antara lain dengan cara pengumpulan, investasi, penanaman modal, produksi, kemitraan, perdagangan, agrobisnis, pertambangan, perindustrian, pengembangan teknologi, pembangunan gedung, apartemen, rumah susun, pasar swalayan, pertokoan, perkantoran, sarana pendidikan ataupun sarana kesehatan dan usaha-usaha yang tidak bertentangan dengan syariah. Jadi, *nazir* adalah pengelola harta benda wakaf yang tugasnya mengelola dan mengembangkan harta wakaf sesuai dengan peruntukannya.

159 Manan, 269.

Menurut ketentuan dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, bahwa *nazir* bisa perseorangan, organisasi, atau badan hukum. Apabila *nazir* perseorangan harus memenuhi persyaratan warga negara Indonesia, beragama Islam, dewasa, amanah, mampu secara jasmani dan rohani, dan tidak terhalang melakukan perbuatan hukum serta bertempat tinggal di kecamatan tempat benda wakaf berada. *Nazir* perseorangan ini harus merupakan suatu kelompok yang terdiri atas paling sedikit 3 (tiga) orang dan salah seorang diangkat menjadi ketua. Kemudian bila *nazir*-nya berupa organisasi, maka organisasi yang bersangkutan hanya dapat menjadi *nazir* harus memenuhi persyaratan bahwa pengurus organisasi yang bersangkutan memenuhi persyaratan *nazir* perseorangan dan organisasi tersebut bergerak di bidang sosial, pendidikan, kemasyarakatan dan/atau keagamaan Islam serta pengurus organisasi harus berdomisili di kabupaten/kota letak benda wakaf berada. Selanjutnya bila *nazir* berbentuk badan hukum, maka harus memenuhi persyaratan bahwa pengurus badan hukum yang bersangkutan memenuhi persyaratan *nazir* perseorangan, badan hukum Indonesia yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan badan hukum yang bersangkutan bergerak di bidang sosial, pendidikan, kemasyarakatan, dan/atau keagamaan Islam serta pengurus badan hukum yang bersangkutan harus berdomisili di kabupaten/kota benda wakaf berada.

Melihat kepada persyaratan sebagaimana di atas, perlu ditingkatkan kemampuan *nazir* dalam sistem manajemen sumber daya manusia agar mempunyai pengetahuan, kemampuan, dan keterampilan pada semua tingkatan dalam mengelola dan mengembangkan harta wakaf. Di samping itu, perlu dibentuk sikap dan perilaku *nazir* wakaf sesuai dengan posisi yang seharusnya, yaitu pemegang amanah umat Islam yang memercayakan harta bendanya untuk dikelola secara baik bertanggung jawab di hadapan Allah. Perlu diajak para *nazir* untuk memahami tata cara dan pola pengelolaan yang lebih baik berorientasi pada kepentingan pelaksanaan syariat Islam secara luas dan dalam jangka panjang, sehingga wakaf bisa

dijadikan sebagai salah satu elemen penting dalam menunjang penerapan sistem ekonomi syariah secara terpadu.¹⁶⁰

Karena tugas dan tanggung jawab seorang *nazir* cukup berat dan jabatan itu sangat menentukan berhasil tidaknya wakaf dikembangkan, rekrutmen *nazir* perlu dilaksanakan dengan cara sangat selektif. Supaya *nazir* mudah untuk dibina, perlu diambil dari lulusan pendidikan formal, misalnya jurusan pertanian yang diharapkan dapat mengelola tanah-tanah wakaf berupa persawahan, perkebunan, ladang-ladang pembibitan, dan sebagainya atau jurusan teknik seperti teknik industri, arsitektur, dan pemasaran industri yang kelak dapat mengelola berbagai potensi benda wakaf secara produktif dan sebagainya. Setelah itu, perlu diadakan pendidikan tambahan berupa kursus-kursus atau pelatihan-pelatihan sumber daya manusia *ke-nazir-an* baik yang berhubungan dengan profesi seperti administrasi, teknik kepengolaan kepariwisataan, perdagangan, pemasaran, dan sebagainya. Tentu saja pendidikan dan latihan ini dilaksanakan dengan bekerja sama dengan berbagai pihak terutama Departemen Agama dan lembaga-lembaga Islam lainnya.¹⁶¹

Secara rinci dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 disebutkan tugas *nazir* tersebut, yaitu:

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

Harta benda yang diwakafkan tersebut harus didaftarkan atas nama *nazir* untuk kepentingan pihak yang dimaksud dalam Akta Ikrar Wakaf **sesuai dengan peruntukannya. Terdaftarinya harta benda wakaf atas nama *nazir*** tidak membuktikan kepemilikan

160 Manan, 270.

161 Manan, 270-271.

nazir atas harta benda wakaf, hanya dimaksudkan sebagai bukti bahwa *nazir* hanyalah pihak yang mengadministrasikan, mengelola, mengembangkan, mengawasi, dan melindungi harta benda wakaf. Penggantian *nazir* tidak mengakibatkan peralihan harta benda wakaf yang bersangkutan.

Selama dan dalam melaksanakan tugasnya sebagai *nazir*, *nazir* berhak menerima penghasilan sebagai imbalan yang besarnya tidak melebihi 10% (sepuluh persen) dari hasil bersih atas pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf yang bersangkutan yang ditetapkan oleh Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota yang bersangkutan serta fasilitas lainnya yang diperlukan dalam rangka mengadministrasikan, mengelola, mengembangkan, mengawasi, dan melindungi harta benda wakaf yang bersangkutan.

Dalam melaksanakan tugas sebagai *nazir*, *nazir* berhak memperoleh pembinaan dari menteri yang bertanggung jawab di bidang agama dan Badan Wakaf Indonesia dengan memperhatikan saran dan pertimbangan Majelis Ulama Indonesia sesuai dengan tingkatannya. Untuk keperluan itu dipersyaratkan, bahwa *nazir* harus terdapat pada menteri yang bertanggung jawab di bidang agama dan Badan Wakaf Indonesia. Pembinaan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Penyiapan sarana dan prasarana penunjang operasional *nazir* wakaf baik perseorangan, organisasi, dan badan hukum;
- b. Penyusunan regulasi, pemberian motivasi, pemberian fasilitas, pengkoordinasian, pemberdayaan dan pengembangan terhadap harta benda wakaf;
- c. Penyediaan fasilitas proses sertifikasi wakaf;
- d. Penyiapan dan pengadaan blangko-blangko Akta Ikrar Wakaf, baik wakaf benda tidak bergerak dan/atau benda bergerak;
- e. Penyiapan penyuluh penerangan di daerah untuk melakukan pembinaan dan pengembangan wakaf kepada *nazir* sesuai dengan lingkungannya;

- f. Pemberian fasilitas masuknya dana-dana wakaf dari dalam dan luar negeri dalam pengembangan dan pemberdayaan wakaf.

Pembinaan terhadap *nazir* dimaksud wajib dilakukan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun dengan tujuan untuk peningkatan profesionalitas pengelolaan dana wakaf. Kerja sama dengan pihak ketiga, dalam rangka pembinaan terhadap kegiatan perwakafan di Indonesia dapat dilakukan dalam bentuk penelitian, pelatihan, seminar, maupun kegiatan lainnya.

Sementara itu, pengawasan terhadap perwakafan dilakukan pemerintah dan masyarakat, baik aktif maupun pasif. Pengawasan aktif dilakukan dengan melakukan pemeriksaan langsung terhadap *nazir* atas pengelolaan wakaf, sekurang-kurangnya sekali dalam setahun. Pengawasan pasif dilakukan dengan melakukan pengamatan atas berbagai laporan yang disampaikan *nazir* berkaitan dengan pengelolaan wakaf. Pemerintah dan masyarakat dalam melaksanakan pengawasan pengelolaan harta benda wakaf dapat meminta bantuan jasa akuntan publik independen. Masa bakti *nazir* adalah 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali oleh Badan Wakaf Indonesia bila yang bersangkutan telah melaksanakan tugasnya dengan baik dalam periode sebelumnya sesuai ketentuan prinsip syariah dan peraturan perundang-undangan. Namun karena sesuatu halnya *nazir* dapat diberhentikan dan diganti dengan *nazir* lain apabila yang bersangkutan:

- a. Meninggal dunia bagi *nazir* perseorangan;
- b. Bubar atau dibubarkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk *nazir* organisasi atau *nazir* badan hukum;
- c. Atas permintaan sendiri;
- d. Tidak melaksanakan tugasnya sebagai *nazir* dan/atau melanggar ketentuan larangan dalam pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- e. Dijatuhi hukuman pidana oleh pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pemberhentian dan penggantian *nazir* karena alasan sebagaimana tersebut di atas dilaksanakan oleh Badan Wakaf Indonesia, dengan ketentuan bahwa pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf yang dilakukan oleh *nazir* lain karena pemberhentian dan penggantian *nazir*, dilakukan dengan tetap memperhatikan peruntukan harta benda wakaf yang ditetapkan dan tujuan serta fungsi wakaf.

C. Politik Hukum Dalam Pemberlakuan Undang-Undang Wakaf

Di Indonesia mengenai perwakafan telah diatur dalam undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, yang selanjutnya disebut UU wakaf dan dinyatakan berlaku sejak 27 Oktober 2004. Selanjutnya, untuk menjalankan Undang-Undang tersebut diorbitkan sebuah Peraturan Pemerintah RI nomor 42 tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Peraturan perundang-undangan ini merupakan hukum positif yang mengatur hukum wakaf yang telah mengakomodasi berbagai pendapat atau *maddhab* yang banyak dianut kalangan umat Islam di Indonesia.

Wacana hukum wakaf dapat diklasifikasikan sebagai masalah *fiqhiyah*, dalam hal ini yang diproduksi oleh para *mujtahid* berdasarkan dalil- dalil yang *zanniyatiil dalalah* atau petunjuk yang tidak pasti. hukum wakaf memiliki fleksibilitas dalam penetapan hukumnya, sehingga wakaf dapat dikembangkan sedemikian rupa sesuai dengan situasi dan kondisi. Untuk mewujudkan tujuan dan fungsi wakaf yang telah diamanatkan oleh UU wakaf in, yaitu memanfaatkan benda wakaf sesuai dengan fungsinya, dan wakaf berfungsi untuk mewujudkan potensi dan manfaat ekonomis harta benda wakaf untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum (Pasal 4 dan Pasal 5 UU Wakaf).¹⁶²

162 Yasir, "Analisis Tentang Pembaruan Hukum Perwakafan," Dalam Jurnal Aplikasi

Asas-asas hukum wakaf, disamping asas-asas hukum umum dalam tertib hukum, asas-asas hukum tanah nasional sebagai dasar atau fondamen pembentukan peraturan hukum perwakafan di Indonesia, yaitu asas Religius, asas Manfaat, asas kepastian Hukum, adalah merupakan dasar dalam pembaharuan hukum wakaf di Indonesia dalam rangka mengakomodasi benda-benda wakaf, khususnya yang berupa tanah dan pendayagunaan, untuk mengembangkan kehidupan beragama, pemberdayaan ekonomi umat dan kesejahteraan umum.

Di samping itu, wakaf sebagai bagian dari ibadah yang dikategorikan sebagai ibadah kemasyarakatan atau *ijtima 'iyah* yang langsung bersentuhan dengan masyarakat secara umum, maka perlu terjamin kepastian hukumnya baik mengenai benda wakafnya maupun **nazir**, dalam rangka pengelolaan dan pemberdayaan wakaf untuk mencapai tujuan yang menjadikan wakaf yang produktif.

Imam Malik sebagai pendiri *Maddhab Malki* (wafat tahun 759) dengan teorinya *al-mashlahat al-mursalah* yakni berdasarkan pertimbangan kemaslahatan masyarakat atau kepentingan umum dan didukung dengan teori Utility atau mengkaji kembali aliran atau maddhab Utilitarianisme, yaitu dipelopori oleh Jeremi Bentham (1748-1832), yaitu yang inti ajarannya adalah tujuan dari hukum atau perundang-undangan adalah untuk kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Adanya jiwa hukum adalah berasal dari jiwa bangsa dan sesuai dengan kepentingan Negara yang dikembangkan secara sistematis dan rasional, sesuai dengan perkembangan kebutuhan Negara. Hukum adalah seperangkat kebutuhan-kebutuhan sosial yang ditegakkan oleh kekuasaan negara melalui usaha paksaan dari luar.¹⁶³

Dengan demikian, baik secara filosofis maupun teoritik tujuan wakaf adalah untuk membantu kepentingan umum sebagai ibadah kepada Allah SWT, dan perwakafan tanah adalah untuk peribadatan

Manajemen Volume 7 Nomor 1 (Februari, 2009), 80

163 Ibid., 81

dan untuk kepentingan umum, maka pengelolaan dan pemberdayaan tanah wakaf untuk membantu kepentingan atau kesejahteraan umum sebagai ibadah kepada Allah SWT dan termasuk ibadah kemasyarakatan atau *ijtimaiyah*. Tetapi dalam kenyatannya wakaf masih bersifat konsumtif dan dikelola secara tradisional, belum dikelola dan didayagunakan secara produktif dengan manajemen yang modern.

Wakaf dan perwakafan tanah telah diatur berdasarkan Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya dikenal dengan UUPA. Berdasarkan atas undang-undang tersebut untuk mengatur perwakafan tanah milik dikeluarkan sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik beserta peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan ketentuan pasal 16 ayat (2) bagian huruf a UU Nomor 41 Tahun 2004, maka hak atas tanah yang dapat diwakafkan tidak hanya tanah milik atau tanah dengan hak milik saja, baik yang telah terdaaftar maupun yang belum terdaftar, akan tetapi semua hak atas tanah yang dapat diambil manfaatnya. Seperti Hak Sewa, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, dalam batas waktu tertentu.¹⁶⁴

Paradigma baru dalam hukum wakaf berdasarkan UU Nomor 41 Tahun 2004, yang dalam hal ini pelaksanaannya secara efektif diatur dalam PP Nomor 42 Tahun 2006 tersebut diharapkan menjadikan stimulan pelaksanaan hukum wakaf dan pengelolaan harta benda wakaf secara produktif dan berimplikasi sebagai pemberdayaan ekonomi umat, akan berpengaruh secara signifikan terhadap berubahnya paradigma lama yang telah mempengaruhi keberadaan hukum wakaf di Indonesia selama ini.

UU Wakaf merupakan payung hukum dalam rangka menerobos pembaharuan hukum di bidang perwakafan, terutama pengembangan hak-hak atas tanah yang dapat diwakafkan dan hak-hak manfaat

164 Ibid.

lainnya dalam rangka pengembangan dan pemanfaatan tanah secara optimal, transparan, profesional dan akuntabel. Untuk mewujudkan hal-hal tersebut, sebagai realisasi amanat UU Wakaf dibentuk sebuah badan yang disebut Badan Wakaf Indonesia dan berdasarkan undang-undang ini dibuka peluang bagi wakaf tunai atau *cash waqf*, yang dapat menggerakkan sektor riil dan sektor-sektor produktif lainnya, yang selalu membutuhkan pengelolaan wakaf secara kontemporer dan berdasarkan manajemen modern sebagaimana yang telah dipraktikkan oleh beberapa negara muslim seperti Mesir, Yordania, Turki, Qatar dan wakaf tunai di Bangladesh.

Dalam prakteknya, perwakafan tanah di Indonesia terdapat faktor-faktor yang mempengaruhinya, baik faktor yuridis maupun non-yuridis. Dalam faktor yuridis, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 dan peraturan pelaksanaan lainnya mengenai perwakafan tanah, dalam hal ini tanah wakaf untuk pemberdayaan pengelolaannya secara eksplisit tidak diatur, kecuali adanya kewajiban untuk mengurus dan mengawasi saja, walaupun terdapat asas-asas hukum umum dalam hukum tanah nasional, yaitu asas tata guna tanah/bangunan secara berencana. Sehingga peluang *nazir* untuk mengembangkan usaha-usaha produktif untuk membuka layanan jasa komersial masih diliputi rasa khawatir dan terdapat nilai keraguan.

Sedangkan faktor non-yuridis, adalah kurangnya pemahaman terhadap *fiqh wakaf* yang hanya bersandar pada salah satu *pendapat/madddhab* di Indonesia dalam hukum Islam, sehingga menyampingkan pendapat yang lain dan tidak mempertimbangkan esensi dari tujuan dan fungsi wakaf itu sendiri.¹⁶⁵

Regulasi dan pengaturan wakaf, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 41 Tahun 2004 yang telah diperkuat eksistensi hukum Islam di Indonesia, dan mampu mengakomodasi kebenaran sistem hukum di Indonesia, yaitu sistem Hukum Adat, Hukum Barat Sekuler dan Hukum Islam itu sendiri yang mewarnai Hukum Nasional

165 Yasir, "Analisis Tentang Pembaruan Hukum Perwakafan," 82

diharapkan mampu mengakomodasi dan menegakkan hukum perwakafan. Dalam hal ini diharapkan juga adanya political will dari pemerintah, sehingga pengelolaan wakaf produktif termasuk tanah wakaf, yang telah dilakukan oleh nazir yang selama ini masih berbentuk badan hukum dan perorangan, baik yang bersandar dalam yayasan atau lainnya mampu mendayagunakan tanah wakaf sebagai area penyediaan layanan-layanan yang berbentuk produksi dan jasa, sehingga ke depan tanah wakaf akan semakin bertambah dari segi ekonomisnya maupun populasi jumlahnya.

Sekaligus pula diharapkan tanah wakaf dapat dijadikan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

1. Tujuan dan Sasaran UU Wakaf

Implikasi UU Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf. UU Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf selanjutnya, disebut UU Wakaf adalah bertujuan : (1) mengintegrasikan berbagai peraturan teknis tentang wakaf, (2) menjamin kepastian hukum dibidang wakaf, (3) melindungi dan memberikan rasa aman bagi *wakif nazir, dan mauquf alaih* baik *nazir* perseorangan maupun badan hukum, (4) sebagai instrumen untuk mengembangkan rasa tanggung jawab bagi para pihak yang mendapat kepercayaan mengelola wakaf, (5) sebagai koridor kebijakan publik dalam rangka advokasi dan penyelesaian sengketa tanah wakaf, (6) mendorong optimalis pengelolaan potensi wakaf, dan (7) memperluas pengaturan mengenai wakaf uang dan surat-surat berharga.¹⁶⁶

Sasaran yang hendaak diwujudkan adalah : (1) terciptanya tertib hukum dan tertib aturan tentang wakaf dalam wadah Negara Kesatuan RI, (2) terwujudnya kesinambungan dan optimalisasi pengelolaan dan pemanfaatan sesuai dengan sistem ekonomi syariah, (3) tersedianya landasan peraturan undang-undang bagi pembentukan dan pelaksanaan, peran, tugas, dan fungsi Badan Wakaf Indonesia

166 Yasir, "Analisis Tentang Pembaruan Hukum Perwakafan," Dalam Jurnal Aplikasi Manajemen Volume 7 Nomor 1 (Februari, 2009), 82

(BWI), (4) terwujudnya akumulasi aset wakaf sebagai alternatif sumber pendanaan bagi pembangunan kesejahteraan masyarakat.

UU Nomor 41 Tahun 2004 secara eksplisit mencantumkan ketentuan ancaman pidana yang tercantum dalam pasal 67 yang menyatakan bahwa (1) Setiap orang yang dengan sengaja meminjamkan, menghibahkan, menjual, mewariskan, mengalihkan dengan bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 40 atau tanpa ijin menukar harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana yang telah dimaksud dalam pasal 41 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah). (2) Setiap orang yang dengan sengaja mengubah peruntukan harta wakaf tanpa ijin sebagaimana dimaksud dalam pasal 44 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 400.000.000,- (empat ratus juta rupiah). (3) Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan atau mengambil fasilitas atas hasil pengelolaan dan pengembangan harta wakaf melebihi jumlah yang ditentukan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 12 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah). Prinsip-prinsip yang menjadi acuan dalam soal perwakafan adalah untuk kesejahteraan umu. Sejarah dan praktik wakaf zaman Nabi Muhammad SAW adalah keberadaan wakaf sangat potensial dan menentukan ekonomi umat pada masa itu. Bahkan sampai saat ini praktik di negeri Mesir misalnya seperti badan Wakaf Al-Azhar ternyata mampu mensubsidi dan memberi bantuan kepada Negara ketika Negara mengalami kesulitan dibidang ekonomi dan keuangan.

UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf, dengan sistematika berikut:¹⁶⁷

- Bab I Ketentuan Umum
- Bab II Dasar-Dasar Wakaf

¹⁶⁷ Ibid.

- Bab III Pendaftaran Dan Pengumpulan Harta Wakaf
- Bab IV Perubahan Situs Harta Wakaf
- Bab V Pengelolaan Dan Pengembangan Harta Wakaf
- Bab VI Badan Wakaf Indonesia
- Bab VII Penyelesaian Sengketa
- Bab VIII Pembinaan Dan Pengawasan
- Bab IX Ketentuan Pidana Dan Sanksi Administrasi
- Bab X Ketentuan Peralihan
- Bab XI Ketentuan Penutup

Undang-undang wakaf ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan, yaitu 27 Oktober 2004 dan pelaksanaannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006, akan tetapi masih belum dilaksanakan secara efektif karena masih menunggu peraturan operasional dari instansi yang terkait.

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam BAB IX UU Wakaf ini mengenai ketentuan peralihan, UU ini sejak diundangkan wajib diberlakukan dalam hal masalah perwakafan kecuali yang nyata- nyata masih perlu diatur dalam peraturan pelaksana lainnya yang diamanatkan berdasarkan UU ini.

Semua perbuatan wakaf yang telah ada sebelum UU ini tetap dinyatakan sah. Pasal 69 UU Wakaf menyatakan bahwa : (1) Dengan berlakunya Undang-Undang ini wakaf yang dilakukan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku sebelum diundangkannya undang-undang ini dinyatakan sah. (2) Wakaf yang dimaksud sebagaimana ayat (1) wajib didaftarkan dan diumumkan paling lama 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Pasal 70 menyatakan “semua peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai perwakafan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan/atau belum diganti dengan peraturan yang baru berdasarkan undang-undang ini“.

2. Pelaksanaan UU Wakaf

Esensi Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf yang selanjutnya, disebut dengan Peraturan Pemerintah tentang Wakaf yang telah diundangkan pada tanggal 15 Desember 2006 yang dimuat dalam Lembaran Negara No. 105 Tahun 2006 dan Tambahan Lembar Negara No. 4667. PP tersebut berlaku sejak diundangkan, yaitu tanggal 15 Desember 2004.

Hal itu dimaksudkan untuk menyederhanakan pengaturan yang mudah dipahami masyarakat, organisasi, dan badan hukum, serta pejabat pemerintah yang mengurus perwakafan BWI dan lembaga keuangan syariah sekaligus menghindari berbagai kemungkinan perbedaan penafsiran terhadap ketentuan yang berlaku.¹⁶⁸

Beberapa hal penting yang diatur dalam PP ini adalah sebagai berikut :

1. *Nazir* adalah salah satu unsur wakaf dan memegang peran penting dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan peruntukannya. *Nazir* dapat berupa perseorangan, organisasi atau badan hukum yang wajib didaftarkan kepada menteri melalui Kantor Urusan Agama atau perwakilan Badan Wakaf Indonesia (BWI) yang ada diprovinsi atau kabupaten/kota, guna untuk memperoleh tanda bukti pendaftaran *nazir*. Ketentuan mengenai syarat yang harus dipenuhi oleh *nazir* dan tata cara Pendaftaran Pemberhentian dan Pencabutan status *nazir* serta tugas dan masa bakti *nazir* dimaksudkan untuk memastikan keberadaan *nazir* serta pengawasan terhadap kinerja *nazir* dalam memelihara dan mengembangkan potensi harta benda wakaf.
2. Ketentuan mengenai ikrar wakaf baik secara lisan maupun tertulis yang berisi pernyataan kehendak *wakif* untuk berwakaf

168 Yasir, *Analisis Tentang Pembaruan Hukum Perwakafan*, Dalam Jurnal Aplikasi Manajemen Volume 7 Nomor 1 (Februari, 2009), 82

pada *nazir* memerlukan pengaturan rinci tentang cara pelaksanaannya dan harta benda wakaf yang akan diwakafkan. Ikrar wakaf diselenggarakan dalam majelis ikrar wakaf yang dihadiri oleh *wakif*, *nazir*, dua orang saksi serta wakil dari *mauquf alaih* apabila ditunjuk secara khusus sebagai pihak yang akan memperoleh manfaat dari peruntukan harta benda wakaf berdasarkan kehendak wakif. Kehadiran *Mauquf alaih* dianggap perlu agar pihak yang akan memperoleh manfaat dari peruntukan harta benda wakaf menurut kehendak *wakif* dapat mengetahui penyerahan harta benda wakaf oleh *wakif* kepada *nazir* untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan prinsip ekonomi syariah.

3. Sesuai dengan prinsip UU Wakaf yang tidak memisahkan antara wakaf ahli yang mengelola dan pemanfaatan harta benda wakaf terbatas untuk kaum kerabat (ahli waris) dengan wakaf *khairi* yang dimaksudkan untuk kepentingan masyarakat umum sesuai dengan tujuan dan fungsi wakaf, maka pernyataan kehendak *wakif* dalam Majelis Ikrar Wakaf harus dijelaskan maksudnya apakah *Mauquf alaih* adalah masyarakat umum atau untuk kerabat berdasarkan hubungan darah (nasab) dengan *wakif*. Ini berarti bahwa pengaturan mengenai wakaf berlaku baik untuk wakaf *khairi* maupun wakaf ahli. Peruntukan wakaf untuk *mauquf alaih* tidak dimaksudkan untuk pemanfaatan pribadi melainkan untuk kesejahteraan umum sesama kerabat secara turun temurun. Dengan demikian berbagai keterangan yang dimuat dalam akta ikrar wakaf sebagai dokumen penting dalam pengelolaan wakaf dapat menjadi acuan penting bagi semua pihak.
4. Berdasarkan pertimbangan tentang diperlukannya harta wakaf diatur secara rinci maka PP tentang wakaf mencantumkan tentang wakaf benda tidak bergerak berupa tanah, bangunan, tanaman dan benda bergerak lain yang berkaitan dengan tanah, wakaf benda bergerak berupa uang dan benda bergerak

selain uang yang sejauh mungkin diselaraskan dalam konsep hukum benda dalam keperdataan dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Benda bergerak selain uang diatur berdasarkan kategori yang lazim dikenal dalam hukum perdata, yaitu benda bergerak karena sifatnya yang dapat berpindah atau dipindahkan atau karena ketetapan undang-undang. Mengingat karena jenis harta wakaf memiliki karakteristik yang berbeda maka tata cara ikrar wakaf benda bergerak berupa uang yang melibatkan peran institusi Lembaga Keuangan Syariah diatur secara khusus. Dengan demikian, pengaturan perwakafan uang harus mempertimbangkan keberadaan LKS yang memiliki produk-produk atau instrumen keuangan syariah.

5. Berdasarkan pertimbangan dengan adanya perbedaan karakteristik harta benda wakaf tersebut maka disamping kewenangan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, yaitu Kepala Kantor Urusan Agama atau pejabat yang menyelenggarakan urusan wakaf, maka Lembaga Keuangan Syariah yang ditunjuk Menteri berdasarkan saran pertimbangan BWI diberi kewenangan menerima wakaf uang dan menerbitkan sertifikasi wakaf uang yang selanjutnya menyerahkan wakaf uang tersebut kepada *nazir* yang ditunjuk oleh *wakif*.
6. Sebagai konsekuensi kategori benda wakaf tersebut pengaturan mengenai tata cara pendaftaran harta benda wakaf dibedakan antara : (a) Tata cara pendaftaran wakaf harta benda tidak bergerak berdasarkan kata ikrar atau akta pengganti ikrar wakaf setelah memenuhi persyaratan tertentu. (b) Tata cara pendaftaran wakaf berupa uang melalui Lembaga Keuangan Syariah atas nama *nazir* menerbitkan sertifikasi wakaf uang. (c) Tata cara pendaftaran wakaf benda bergerak selain uang melalui instansi yang berwenang sesuai dengan sifat benda bergerak tersebut.
7. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf tersebut berkewajiban menyampaikan akta ikrar wakaf kepada Menteri melalui

Kantor Urusan Agama dan perwakilan BWI agar dimuat dengan register umum wakaf yang diselenggarakan oleh menteri. Hal ini dimaksud untuk memenuhi asas publikasi hukum benda sehingga masyarakat dapat mengakses informasi tentang wakaf.¹⁶⁹

169 Yasir, *Analisis Tentang Pembaruan Hukum Perwakafan*, 83-84.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam proses perumusan dan pembentukan Undang-undang wakaf Nomor 41 tahun 2004, tidak banyak politisasi hukum yang mewarnai pergulatan diberlakukan atau tidaknya Undang-undang yang berbasis hukum Islam ini, tetapi yang terjadi justru proses pembentukannya banyak dipengaruhi oleh pemikiran hukum yang berbasis fatwa majelis ulamadan pemikiran ahli hokum lainnya. Karena semua fraksi yang ada telah sepakat bahwa Undang-undang ini cukup krusial dan harus segera diundangkan.
2. Aspek pembaharuan hukum wakaf yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf antara lain :
 - a. Perluasan benda yang diwakafkan (*mauquf bih*) yang hanya berupa benda tak bergerak dan lebih banyak dipergunakan untuk kepentingan konsumtif, diperluas dan bahkan sudah dipraktekkan oleh sebagian lembaga umat islam berupa wakaf benda bergerak seperti : uang (*cash waqf*, saham atau surat-surat berharga lainnya).
 - b. Mengenai pengelola harta wakaf (**nazir**) disamping terdiri dari perseorangan, ada **nazir** organisasi dan badan hukum. Penekanan **nazir** berupa badan hukum dan organisasi merupakan pilihan yang sangat tepat, karena pengalaman telah membuktikan bahwa pengelola wakaf perseorangan telah banyak membuka peluang terjadinya penyelewengan dan atau pengabaian terhadap tugas-tugas **kenaziran**. Sedangkan pengelola wakaf yang berbentuk badan hukum dan atau

organisasi beserta persyaratannya yang diatur dalam Undang-Undang wakaf ini tidak lagi bersifat normatif, tetapi mengarah pada persyaratan untuk membangun kinerja professional menjadi poin penting.

B. Rekomendasi

Agar peraturan perwakafan di Indonesia memadai dan terlihat jelas dampak positifnya bagi kesejahteraan masyarakat maka diperlukan tidak saja internalisasi hukum Islam khususnya wakaf tetapi juga institusionalisasi melalui perundang-undangan. Pada poin terakhir inilah aturan hukum wakaf memperoleh hukum yang kuat dengan lahirnya Undang-undang No. 41 Tahun 2004 yang di dalamnya mengatur kepastian *nazir*, wakif dan peruntukan wakaf.

C. Implikasi Teoritik

Sejarah pemberlakuan hukum Islam atau teori hukum Islam, lepas dari sejarah bergerak linier atau sirkular, bergerak dari *Pertama*, teori *credo* yang menegaskan bahwa seorang muslim yang telah mengucapkan dua kalimat syahadat harus melaksanakan hukum Islam sebagai konsekuensi logis dari pengucapan credonya menuju ke periode *kedua*, teori *Receptio in Complexu* yang menegaskan bahwa bagi semua orang Islam berlaku penuh hukum Islam karena hukum adat Indonesia adalah hukum agama masing-masing individu; Teori ini terus bergerak ke gelombang *ketiga*, teori *Receptie* yang menyatakan bahwa hukum Agama -termasuk Islam- dapat berlaku apabila telah diresepsi oleh hukum adat menuju periode *keempat*, teori *Receptie Exit* yang menegaskan bahwa hukum adat yang tidak sejalan dengan ketentuan hukum Islam harus dikeluarkan atau ditolak dan melaju ke teori *kelima*, Pemberlakuan teori *Receptio a Contrario* yang menegaskan bahwa hukum adat baru berlaku kalau tidak bertentangan dengan hukum Islam.

Dari teori *Receptio a Contrario* ini bergerak ke sebuah teori atau minimal pseudo *theory* (sudo teori) *Receptie op Staatrecht*. Aturan atau Undang-undang Negara harus diterima dan dijalankan oleh setiap warga negara selama aturan dan Undang-undang tersebut berdasar pada ajaran agama, tidak saja ajaran agama Islam tetapi juga ajaran agama lain yang secara resmi diakui negara. Definisi *Receptie op Staatrecht* di atas mungkin terlalu dini karena temuan ini merupakan pseudo teori, artinya bahwa sejumlah unsur teori yang lain belum *tercover* dalam penelitian ini. Namun paling tidak dari definisi tersebut dapat dikembangkan dalam sebuah diskripsi sebagai unsur kedua sebuah teori- bahwa definisi ini bukan tidak berdasar karena jika dikaitkan dengan dasar Negara Republik Indonesia maka definisi tersebut memiliki basis Pancasila sebagai dasar Negara yang sila pertama berbunyi Ketuhanan Yang Maha Esa dan ini berarti tidak saja tiap warga negara tetapi juga aturan dan perundang-undangan yang ada harus berbasis meminjam bahasa Quraish Shihab *al-iman bi Allah a/-'ahad* yang menjiwai sila-sila yang lain yang juga dapat didasarka pada beragam ayat dalam berbagai surat dalam **al-Qur'an**.

Pada tataran eksplanasi dan aplikasi dapat dikembangkan sebagaimana unsur yang ada dalam sebuah teori yang sudah mapan seperti halnya dalam teori-teori sosial. Dan Undang-undang wakaf tahun 2004 termasuk -mungkin- bagian dari tataran aplikasi dari sebuah teori atau paling tidak *pseudo theory* *Receptie op Staatrech* ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Afdol. 2013. *Kewenangan Pengadilan Agama Berdasarkan UU No. 3 Tahun 2006 & Legislasi Hukum Islam Di Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Al-Anshari, Mahmud. 2005. *Penegakan Syari'at Islam: Dilemma Keumatan Di Indonesia*. Jakarta: Inisiasi Press.
- al-Baihaqi. *Sunan Al-Kubra*. Beirut: Dar al-Fikr, tt.
- al-Bukhari. *Sahih Al-Bukhari*. Beirut: Dar al-Sa'ab, tt.
- Ali, Mohammad Daud. 2005. *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Islam Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Al-Kabisi, Ahmad. *Anis Al-Fuqaha*. Jeddah: Al-Wafa' li An-Nasr wa At-Tauzi', tt.
- Al-Minawi**. 1990. *At-Tauqif AlaMuhammat Ta'arif*. Cairo: 'Alam al-Kutub.
- Al-Mujaddidi, and As-Sayyid Muhammad Amim Al-Ihsan. 2000. *As-Shadaf Yablisyar*. Karachi: t..n p.
- al-Muslim. 1983. *Sahih Muslim*. **Beirut: Dar al-Fikr**.
- al-Nasai. 1987. *Sunan An-Nasai*. Kairo: Dar al-Hadis.
- al-Nawawi. . *Al-Majmu* **Beirut: Dar al-Fikr**.
- al-Qurtubi**. 1997. *JamiLi Ahkam Al-Qur'an*. **Beirut: Dar al-Fikr**.
- al-Shaukani**. 1297. *NailAl-Autar*. **Beirut: Dar al-Jail**.
- al-Syaibani**. *Al-Musnad*. **Beirut: al-Maktabah al-Islami**, tt.
- Alwi. 2001. "Legislasi Dan Masalahah Di Indonesia (Studi Implementasi Perda Bernuansa Shari'ah)." Program Pascasarjana Institut

Agama Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

Anas, Malik bin. *Al-Mudawwanah al-Kubra*. 4. **Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah**, n.d.

Arief, Barda Nawawi. 1994. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang: C.V. Ananta.

as-Sarakhsi. 1987. *Al-Mabsut*. **Beirut: Dar al-Fikr**.

Aulawi, A. Wasit. 1996. "Sejarah Perkembangan Hukum Islam Di Indonesia." In *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, edited by Ahmad Amrullah. Bandung: Gema Insani Press.

Azhary, M. Thaher. 1992. "Wakaf Dan Sumber Daya Ekonomi, Suatu Pendekatan Teoritis." *Mimbar Hukum*.

Azizy, Ahmad Quodri Abdillah, Qodri Azizy, and Busthanul Arifin. 2002. *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi Antara Hukum Islam Dan Hukum Umum*. Yogyakarta: Gama Media.

Basiq, A. Djalil. 2006. *Peradilan Agama Di Indonesia: Gemuruhnya Politik Hukum (Hk. Islam, Hk. Barat, Dan Hk. Adat) Dalam Rentang Sejarah Bersama Pasang Surut Lembaga Peradilan Agama Hingga Lahirnya Peradilan Syariat Islam Aceh*. Jakarta: Kencana.

Bogdan, Robert C., and Sari Knopp Biklen. 1992. *Qualitative Reseach for Education: An Introduction to Theory and Methods, 2d Ed.* Boston: Allyn & Bacon.

Bukhori, Imam. 1981. *Shahih Al-Bukhari*. 3. Semarang: Thaha Putra.

Chambliss, William J., and Robert B. Seidman. 1976. *Law, Order, and Power*. Mass: Addison-Wesley Reading.

Creswell, John W. v *Research Design: Qualitative, Quantitative, And Mixed Method Approaches 2nd Edition*.

Departemen Agama, R. I. 1996. *Peradilan Agama Di Indonesia Sejarah Perkembangan Lembaga Dan Proses Pembentukan Undang Undangnya*. Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam.

- Departemen Agama RI. 2006. *Proses Lahirnya Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Wakaf..
- Dimasqi, Taqiy al-Din Abi Bakr Ibn Muhammad al-Husaini **al-**. *Kifayat Al- Akhyar FiHall Ghayat al-Ikhtisar*. 2. Semarang: Thaha Putra, tt.
- Djatnika, Rachmat. *Hukum Islam Di Indonesia: Perkembangan Dan Pembentukan*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991.
- Djatniko, Rachmat. "Wakaf Dan Masyarakat Serta Aplikasinya Aspek-Aspek Fundamental." *Jakarta, Mimbar Hukum, al-Hikmah Dan Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam*, 1992.
- Farooqi, Muhammad Yousuf. 1990. "The Institution of Waqf in Historical Perspective." *Hamdard Islamicus* 1, no. 13.
- Fatkhurohman Sirajuddin, and Zulkarnain. 2006. *Legislative Drafting Pelembagaan Metoda Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan*. Malang: Malang Corruption Watch (MCW) dengan Yappika.
- Fauziah. 2017. "Strategi Fundraising Wakaf Uang Di Indonesia (Studi Kasus Badan Wakaf Indonesia Dan Dompot Dhuafa)." UIN Syarif Hidayatullah.
- Friedman, Lawrence M. 2001. *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*. Translated by Wishnu Basuki. Jakarta: Tatanusa.
- Fuad, Mahsun. 2005. *Hukum Islam Indonesia: Dari Nalar Partisipatoris Hingga Emansipatoris*. Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara.
- Fyzee, Asaf AA. 1966. *Pokok-Pokok Hukum Islam II*. Jakarta: Tinta Mas.
- Gibb, H. A. R. 1993. *Aliran-Aliran Modern Dalam Islam*. Translated by Machnun Husein. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Gosita, Arief. (2000). "Reformasi Hukum Yang Berpihak Kepada Rakyat Dan Keadilan (Beberapa Catatan)." *Jurnal Keadilan. Lembaga Kajian Hukum Dan Keadilan* 1, no. 2.

- Gunarto, Achmad. 2006. *Pergumulan Politik Dan Hukum Islam Reposisi Peradilan Agama Dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan Yang Sesungguhnya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hammad, Nazih. 1995. *Mu'jam Al-Musthalahat Al-Iqtishadiyah Fi LughatiAl-Fuqaha'*. Virginia: IIIT.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus, and Leslie Green. 1997. *The Concept of Law*. Oxford: oxford university press.
- Harsono, Boedi. 2002. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Hazairin. 1973. *Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Tintamas.
- _____. 1976. *Hendak Kemana Hukum Islam*. Jakarta: Tintamas.
- Hidayana, Irma, ed. 2005. *Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi*. Jakarta: PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia).
- Hilmi, Hasbullah. "Dinamika Pengelolaan Wakaf Uang (Studi Tentang Perilaku Pengelolaan Wakaf Uang Pasca Pemberlakuan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf)." IAIN Walisongo, 2012. eprints.walisongo.ac.id.
- _____. 2012. "Dinamika Pengelolaan Wakaf Uang (Studi Tentang Perilaku Pengelolaan Wakaf Uang Pasca Pemberlakuan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf)." IAIN Walisongo.
- Huda, Miftahul. 2015. *Mengalirkan Manfaat Wakaf: Potret Perkembangan Hukum Dan Tata Kelola Wakaf Di Indonesia*. Gramata Publishing.
- Muhammad Ibn Idris al-Syafi'i. *Al-Umm*. 3. Mesir: **Maktabah Kuliyyat al- Azhariyyah**, tt.
- Ibrahim, Anis. 2008. "Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik Dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur." PhD Thesis, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
- Ichtijanto, S. A. 1990. *Hukum Islam Dan Hukum Nasional*. Ind-Hill.

- _____. (1991). "Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Moral." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 21, no. 2 .
- James., John S. *Stroud Judicial Dictionary*. 5th ed. London: Sweet and Maxwell, 1986.
- Kartodirdjo, Sartono. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru, 1500-1900: Dari Emporium Sampai Imperium*. Jakarta: Gramedia, 1987.
- Latif, HM Djamil. *Kedudukan Dan Kekuasaan Peradilan Agama Di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1975.
- Lev, Daniel S. *Hukum Dan Politik Hukum Di Indonesia, Kesinambungan Dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, 1990.
- _____. *Peradilan Agama Islam Di Indonesia*. Translated by Z.A. Noch. Jakarta: Intermasa, 1980.
- Loqman, Loebby. "Peranan Hukum Tertulis Dalam Masyarakat Yang Sedang Membangun." In *Ilmiah Para Pakar Hukum, Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Bandung: PT. Eresco, 1995.
- Luthfi, Muh. "Pergeseran Paradigma Perwakafan Di Indonesia (Studi Analisis Hukum Wakaf Sebelum Dan Sesudah Berlaku Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf)." PhD Thesis, Pascasarjana Magister UIN Raden Intan, 2019.
- Ma'ani, Bahrul. "Optimalisasi Pemanfaatan Tanah Wakaf Di Kota Jambi." UIN Sunan Kalijaga, 2014.
- Mahfud, Moh. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.
- "Majallat Majma'al-Fiqh al-Islami Jilid I Edisi 5," H 1409.
- Majelis Ulama Indonesia. *Himpunan Fatwa-Fatwa Majelis Ulama Indonesia*. Jakarta: MUI, 2003.
- Manan, Abdul. *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.
- Manan, Bagir. *Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.

- Mandzur, Ibnu, and Muhammad bin Bakar. *Lisan Al-Arab*. Bulaq: al-Muniriyyah, 1301.
- Mannan, M. Abdul. "Teori Dan Praktek Ekonomi Islam." *Yogyakarta: PT Dana Bhakti Prima Yasa*, 1997.
- Md, Moh. Mahfud. *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Menteri Agama Said Agil Al Munawar. "RUU Tentang Wakaf." Presented at the Rapat Paripurna DPR RI Masa Persidangan I Tahun Sidang 2003-2004, Jakarta, Agustus 2003.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2001.
- Miles, Matthew B., and AS. Michael Huberman. *Qualitative Data Analisis A Sourcebook of New Methode*. Beverly Hills. London: Sage Publication, 1984.
- Muhajir, Noeng. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasih, 2000.
- Muharam Marzuki et.al. *Islam Untuk Disiplin Ilmu Hukum*. Jakarta: Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam DEPAG RI, 2002.
- Muslihun, Muslihun. "Menuju Wakaf Proudktif (Studi Pergeseran Dan Perubahan Pemahaman Tuan Guru Tentang Wakaf Di Lombok)." PhD Thesis, IAIN Walisongo, 2012.
- Muslim, Imam.** *Shahih Muslim*. II. Bandung: Dahlan, tt.
- Nagel, Stuart S., and Lisa A. Bievenue. *Social Science, Law, and Public Policy*. New York: University Press of America, 1992.
- Nawawi, Imam. *Tahrir Al-Fazh At-Tanbih*. **Damascus: Darul Qalam**, 1990.
- Newman, Peter, Murray Milgate, and J. Eatwell. *The New Palgrave Dictionary of Money & Finance, Vols. I-III*. London: The Macmillan Press, Ltd. and New York: The Stockton Press, 1994.
- Noer, Deliar. *Gerakan Modern Islam Di Indonesia 1900-1942*, 1996. Jakarta: LP3ES, 1996.

- Othman, Mohd Zain bin Haji. *Islamic Law: With Special Reference to the Institution of Waqf*. Kuala Lumpur: Prime Minister's Department, Religious Affairs Division, 1983.
- Peters, AntonieAG, and Koesriani Siswosoebroto, eds. "Hukum Dan Perkembangan Sosial." In *Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990.
- Prihatini, Farida, Uswatun Hasanah, and Wirduyaningsih. *Hukum Islam: Zakat Dan Wakaf: Teori Dan Prakteknya Di Indonesia*. Jakarta: Diterbitkan atas kerjasama Papas Sinar Sinanti dengan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Purbacaraka, Purnadi, and Soerjono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989.
- Qudamah, Ibnu. *Al-Mughni*. Riyad: Maktabah ar-Riyad al-Hadisah, n.d.
- Rahardjo, Satjipto. *Masalah Penegakan Hukum*. Bandung: Sinar Baru, 1987.
- Rahardjo, Satjipto, and Khudzaifah Dimiyati. *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan Dan Pencerahan*. Muhammadiyah University Press, 2004.
- _____. *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode, Dan Pilihan Masalah*. Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002.
- Ramulyo, Muhammad Idris. *Asas-Asas Hukum Islam: Sejarah Timbul Dan Berkembangnya Hukum Islam Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 1997.
- Rofiq, Ahmad. *Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 2001.
- Rosadi, Aden. "Nazariyyat Al Tanzbimi Al Qadhai (Teori Dan Sistem Pembentukan Hukum Peradilan Agama) Dan Transformasinya Dalam Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia." UIN Sunan Gunung Djati Ringkasan, 2012.
- Rosyadi, A. Rahmat, and HM Rais Ahmad. *Formalisasi Syariat Islam Dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2006.

- Sabiq, Al-Sayyid. *Fiqh Sunnah*. 3. Beirut: Dar al-Fikr, 1983.
- Salabi, Muhammad Musthafa. *Muhadlarat Fi Al-WaqfWa al-Washiyat*. Mesir: Dar al-Ta'lif, 1957.
- Saleh, Roeslan. *Penjabaran Pancasila Dan UUD 45 Dalam Perundang-Undangan*. Jakarta: Aksara Baru, 1979.
- Sanusi, Achmad. *Pengantar Ilmu Hukum Dan Pengantar Tata Hukum Indonesia (PIHDan PTHI)*. Bandung: Tarsito, 1984.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman, and Nalin Abeyserkere. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*. Translated by Johannes Usfunan. Jakarta: ELIPS, 2002
- Setyowati, Erni, Rival Ahmad, and Soni Maulana Sikumbang. *Bagaimana Undang-Undang Dibuat*. Jakarta: Kerja sama the Asia Foundation, USAID [dan] Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, 2003.
- Sirajuddin, M., and Zubaedi. *Legislasi Hukum Islam Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Soekanto, Soerjono. *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1993.
- Strong, C. F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia (Diterjemahkan Dari Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form)*. Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusa Media, 2004.
- Su ud, Abu. *Risalah Fi Jawaz Waqf An-Nuqud*. Beirut: Ibnu Hazm, 1997.
- Suminto, Husnul Aqib. *Politik Islam Hindia Belanda*. Jakarta: Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, 1986.
- Sumitro, Warkum. *Perkembangan Hukum Islam Di Tengah Dinamika Sosial Politik Di Indonesia*. Malang: Bayumedia Publishing, 2005.
- Suny, Ismail. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru, 1978.

- Surbakti, Natangsa. "Demokratisasi Hukum Era Reformasi." *Jurnal Akademika Universitas Muhammadiyah Surakarta* 2 (1998).
- Susanti, Bivitri, and Rival Ghulam Ahmad. *Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), 2006.
- Susanto, Anthon F. *Wajah Peradilan Kita (Konstruksi Sosial Tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol Dan Akuntabilitas Peradilan Pidana)*. Bandung: LoGoZ Publishing, 2004.
- Sutiyoso, Bambang. *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti Dan Berkeadilan*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Syakur, Abd. "Tata Kelola Wakaf Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Kabupaten Jember." PhD Thesis, Universitas Jember, 2018.
- Syamsuddin, Amir, and Nurhasyim Ilyas. "Perilaku Aparat Penegak Hukum." *Jurnal Keadilan Lembaga Kajian Hukum Dan Keadilan* 1, no. 1 (2000).
- Syarakhsi, Abi Bakr Muhammad Ibn Ahmad Ibn Sahl al-. *Kiitab Al-Mabsuts*. 4. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 2001.
- Thalib, Sayuti. *Receptio a Contrario: Hubungan Hukum Adat Dengan Hukum Islam*. Bina Aksara, 1980.
- Wadjdy, Farid, Mursyid, and Lamtana. *Wakaf & Kesejahteraan Umat: Filantropi Islam Yang Hampir Terlupakan*. Pustaka Pelajar, 2007.
- Wehmeir, Sally Wehmeir. *Oxford Advanced Learner 's Dictionary: International Student's Edition*. New York: Oxford University Press, 2010.
- Yahya, Harahap M. "Persentuhan Hukum Adat Dan Perwakafan Nasional." *Dalam Mimbar: Aktualisasi Hukum Islam*, no. 7 (1993).
- Zabidi, Muhammad Murtada al-. Taj Al-Arus. Mesir: al-Matbah al-Khayriyyah, 1306M.**
- Zahrah, Muhammad Abu. MuhadharatFiAl-Waqi. Cairo: Darussalam, 1995.**

Zuhaili, Wahbah al-. *Al-Fikih al-Islami Wa Adillatuh.* **Damaskus: Dar al-Fikr, 1985.**

Zuhayli, Wahbah. *Al-Fiqh al-Islami Wa Asillatuhu.* **X. Beirut: Dar al-Fikr, tt.**

RIWAYAT HIDUP

Achmad Rodli Makmun lahir di Madiun, 15 November 1961. Penulis merupakan lulusan Sarjana Muda Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya (sekarang UIN Surabaya) pada tahun 1984, ia kemudian menuntaskan program sarjananya di tahun 1987. Selanjutnya, penulis menyelesaikan program magister pada tahun 2000. Pada tahun 2022 sekarang inilah, ia telah menyelesaikan studi doktornya. Penulis saat ini mengabdikan dirinya sebagai dosen di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo.

Penulis termasuk akademisi yang rajin melahirkan karya ilmiah, baik dalam bentuk buku maupun jurnal ilmiah, dan juga aktif dalam berbagai kegiatan organisasi. Adapun beberapa publikasi bukunya ialah, *Sunni Dan kekuasaan Politik Tahun* terbit tahun 2006, *Fiqih Aktual* terbit pada tahun 2007, *Sejarah Peradaban Islam Dari Masa Klasik Hingga Modern* terbit pada tahun 2008, *Fiqh Ibadah* terbit pada tahun 2009, *Poligami Dalam Tafsir Muhammad Syahrur* terbit pada tahun 2012, *Pendidikan Karakter Berbasis Pesantren* terbit pada tahun 2013, *Paradigma Baru Hukum Wakaf di Indonesia* terbit pada 2016, *Implementasi Risk Based Thinking Dalam Pengembangan Sistem Manajemen Mutu Di Institute Agama Islam Negeri Ponorogo* terbit pada 2019, *Konstruksi Masyarakat Islam Keratin Surakarta perspektif historis sosiologis dalam serat sana sunu karya R. Ng. Yasadipura II* terbit tahun 2018. Adapun publikasi jurnal penulis di antaranya: *Kaidah Darurat Dalam Hukum Islam Tahun* 2002, *Modernisasi Pemikiran Hukum Islam Tahun* 2003, *Membongkar Teks, Mengungkap Kebenaran: Telaah Pemikiran Ali Harb Tahun* 2010, *Konsepsi Pembaharuan Fiqh Abdullah al-Na'im, Khalid Abou el Fadl dan Nasr Hamid Abu Zaid Tahun* 2011.

Adapun beberapa penelitian yang berhasil mendapatkan pendanaan di antaranya ialah penelitian dengan judul Ulil Amri Menurut Al Qur'an Surat an Nisa' Ayat 59 pada Tahun 1999, Fiqh Munakahat I dan II pada Tahun 2000, Pembaharuan wakaf di Indonesia Tahun 2014, Peran Institusi Keagamaan Dalam Perlindungan Anak Tahun 2015, Analisa Standar Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Madiun Tahun 2015, Pendidikan Multi Kultural Di SMKN Kabupaten Madiun 2016.

Dalam dunia organisasi, penulis terlibat aktif dalam organisasi PMII, PCNU Kabupaten Madiun, BAZ Kabupaten Ponorgo, MUI Kab. Madiun, ISNU Kabupaten Madiun. Tidak hanya dalam dunia nasional, penulis juga memiliki pengalaman dalam pergaulan internasional di antaranya: ia pernah mengikuti workshop manajemen perguruan tinggi di Internastional Islamic University of Malaysia tahun 2003, wokrshop perencanaan dan pengelolaan Perguruan Tinggi di Universitas Kebangsaan Malaysia tahun 2004, studi banding ke National University of Singapura tahun 2004, studi banding tentang Pengelolaan dan Peningkatan Mutu Akademik Perguruan Tinggi Agama Islam di Maroko tahun 2007, studi banding tentang Pengelolaan Madrasah dan Pesantren di Singapura tahun 2008, studi banding tentang Penelitian dan Kerjasama Internasional di Malaysia Tahun 2009, dan di Saudi Arabia, Tahun 2002, 2004, 2006, 2009 dan 2013.