

SEJARAH WAKAF DI INDONESIA

Itang & Iik Syakhabyatin

Program Pascasarjana
UIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten

Abstrak

Praktek wakaf di Indonesia, wakaf sudah dikenal sejak masuknya Islam ke bumi nusantara. Kebutuhan sarana Ibadah dalam perkembangan dakwah Islam di Indonesia menjadikan wakaf sebagai sesuatu yang lazim dan masyarakat. Seiring dengan perkembangan sosial masyarakat Islam dari waktu ke waktu praktik perwakafan mengalami kemajuan setahap demi setahap. Tradisi wakaf untuk tempat ibadah tetap bertahan dan mulai muncul wakaf lain untuk kegiatan pendidikan seperti untuk pendirian pesantren dan madrasah. Dalam periode berikutnya, corak pemanfaatan wakaf terus berkembang, sehingga mencakup pelayanan sosial kesehatan, seperti pendirian klinik dan panti asuhan. Wakaf seiring dengan sejarah perkembangannya mengalami kemajuan, dari awalnya lebih banyak bercorak pribadi dan terkesan tidak ada pengelolaan yang baik, hingga terjadi perkembangan sejak masa penjajahan, kemerdekaan hingga lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf. Makalah ini fokus membahas sejarah perwakafan di Indonesia.

Kata Kunci : Sejarah wakaf Indonesia, Undang-undang wakaf, BWI

A. Pendahuluan

Allah Swt menjadikan harta kenikmatan sekaligus ujian bagi manusia. berbahagilah manusia yang Allah Swt berikan harta kemudian ia menjadikan harta sebagai sarana taqarrub kepada-Nya dan menggunakan hartanya sesuai dengan ketentuan yang telah disyariatkan.

Berbeda dengan materialisme yang menjadikan harta sebagai tujuan dan kebanggaan karenanya segala harta yang dimilikinya adalah mutlak kepemilikannya. Dalam Islam justru sebaliknya, semakin banyak harta justru semakin banyak amanah yang Allah bebankan kepadanya, amanah harta orang lain yang ia harus keluarkan dalam bentuk sedekah, infak, zakat dan wakaf. Yang disebut terakhir akan menjadi fokus pembahasan kita dalam makalah ini.

Wakaf di samping sebagai salah satu aspek ajaran Islam yang berdimensi spiritual, wakaf juga merupakan ajaran yang menekankan pentingnya kesejahteraan ekonomi (dimensi sosial). Artinya wakaf didefinisikan sebagai salah satu bentuk pelepasan harta kekayaan oleh pemilik harta yang dimaksudkan untuk membangun sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat, wakaf juga ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan kehidupan manusia.

Di Indonesia, wakaf sudah dikenal dan dipraktekkan oleh umat Islam sejak masuknya Islam ke Indonesia. Kebutuhan masjid pada awal masa penyiaran Islam berdampak positif, yakni pemberian tanah wakaf untuk mendirikan masjid menjadi tradisi yang lazim dan meluas di komunitas-komunitas Islam di Nusantara. Seiring dengan perkembangan sosial masyarakat islam dari waktu ke waktu praktik perwakafan mengalami kemajuan setahap demi setahap. Tradisi wakaf untuk tempat ibadah tetap bertahan dan mulai muncul wakaf lain untuk kegiatan pendidikan seperti untuk pendirian pesantren dan madrasah. Dalam periode berikutnya, corak pemanfaatan wakaf terus berkembang, sehingga mencakup pelayanan sosial kesehatan, seperti pendirian klinik dan panti asuhan.

Pada awalnya permasalahan wakaf ini hanya ditangani oleh umat Islam secara pribadi, terkesan tidak ada pengelolaan secara khusus serta tidak ada campur tangan dari pihak pemerintah. Pada mulanya pemerintah tidak mengatur tata cara orang yang mewakafkan hartanya, pemeliharaan benda-benda wakaf, serta pengelolaannya. Namun kini pemerintah turut serta mengatur perwakafan melalui beberapa peraturan perundang-undang.

Berdasarkan hal tersebut, pemakalah merasa tertarik untuk membahas lebih dalam tentang sejarah perwakafan di Indonesia, namun sebelum membahas lebih jauh tentang sejarah wakaf di Indonesia di mulai dari sebelum kemerdekaan sampai dengan sekarang, penulis akan membahas secara singkat tentang definisi dan dasar hukum wakaf, hal ini

dilakukan agar dapat mempermudah pemahaman dalam membahas sejarah perwakafan dan pelaksanaan wakaf di Indonesia.

B. Pembahasan

1. Pengertian dan Dasar Hukum Wakaf

Kata *waqaf* digunakan dalam Al-Qur'an empat kali dalam tiga surat yaitu QS. Al-An'am ayat 30, QS. Saba' ayat 31, dan QS. Al-Saffat ayat 24. Ketiga yang pertama artinya menghadapkan (dihadapkan), dan yang terakhir artinya berhenti atau menahan, "dan tahanlah mereka (ditempat perhentian) karena sesungguhnya mereka akan ditanya". Konteks ayat ini menyatakan proses ahli neraka ketika akan dimasukkan neraka.¹

Wakaf yang bentuk jama'-nya *auqaf* berasal dari kata (*masdar*) atau kata kerja (*fi'il*) yang dapat berfungsi sebagai kata kerja transitif (*fi'il muta'addi*) atau kata kerja intransitive (*fi'il lazim*), berarti menahan atau menghentikan sesuatu dan berdiam ditempat. Dengan kata lain, perkataan *waqf* menjadi wakaf dalam bahasa Indonesia berasal dari kata kerja bahasa arab وقف - يقف - وقفا berarti "berdiri, berhenti".² Kata wakaf sering disebut juga dengan *habs*.³ Dengan demikian, kata wakaf itu dapat berarti berhenti, menghentikan dan dapat pula berarti menahan. Pengertian menahan dihubungkan dengan harta kekayaan, itulah yang dimaksud wakaf dalam bahasa ini.

Menurut istilah syara', wakaf berarti menyerahkan suatu hak milik yang tahan lama zatnya kepada seorang *nadzir* (penjaga wakaf) atau kepada suatu badan pengelola, dengan ketentuan bahwa hasil atau manfaatnya digunakan kepada hal-hal yang sesuai dengan ajaran syari'at Islam.⁴ Dalam hal tersebut, benda yang diwakafkan bukan lagi hak milik yang mewakafkan, dan bukan pula hak milik tempat menyerahkan, tetapi ia menjadi hak milik Allah (hak umum).

Wakaf menurut jumhur ulama' ialah suatu harta yang mungkin dimanfaatkan selagi barangnya utuh. Dengan putusnya hak penggunaan dari

¹) Ahmad Rofiq, *Hukum Islam Di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), h. 481.

²) A.W. Munawir, *Kamus Al-Munawir Arab-Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Progresif, 1994), Cet Ke-14, h. 1576.

³) Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah*, (Bandung: Al-Ma'arif, 1997), h. 148.

⁴) Harun Nasution, et al., *Ensiklopedi Islam Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1992), h. 981.

wakif, untuk kebajikan yang semata-mata demi mendekatkan diri kepada Allah SWT.⁵ Harta wakaf atau hasilnya, dibelanjakan untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT. Dengan diwakafkannya harta itu, maka harta keluar dari pemilikan wakif, dan jadilah harta wakaf tersebut secara hukum milik Allah SWT. Bagi wakif, terhalang untuk memanfaatkan dan wajib mendermakan hasilnya sesuai tujuan.

Rumusan yang termuat dalam Kompilasi Hukum Islam, dimana disebutkan dalam pasal 215 ayat (1) bahwa wakaf adalah, perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya, guna kepentingan ibadat atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.⁶

Dalam pengertian lain, sebagaimana disebutkan dalam UU RI No 41 tahun 2004 tentang wakaf, mendefinisikan wakaf sebagai berikut: “Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya, untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu, sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan atau kesejahteraan umum menurut syari’ah.”⁷

Walau definisi wakaf berbeda antara satu dengan yang lain, akan tetapi definisi tersebut nampaknya berpegang pada prinsip bahwa benda wakaf, pada hakikatnya adalah pengekalan dari manfaat benda wakaf itu. Namun demikian, dari beberapa definisi dan keterangan di atas, dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa wakaf itu meliputi beberapa aspek sebagai berikut: Harta benda itu milik yang sempurna; Harta benda itu zatnya bersifat kekal dan tidak habis dalam sekali atau dua kali pakai; Harta benda tersebut dilepaskan kepemilikannya oleh pemiliknya; Harta benda yang dilepaskan kepemilikannya tersebut, adalah milik Allah dalam arti tidak dapat dihibahkan, diwariskan atau diperjualbelikan; dan Manfaat dari harta benda tersebut untuk kepentingan umum yang sesuai dengan ajaran Islam.

⁵) Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf Di Negara Kita*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 20.

⁶) Tim RedaksiFokusmedia, *KompilasiHukum Islam*, (Bandung: Fokusmedia, 2005), Cet. Ke-1, 68

⁷) HadiSetia Tunggal, *Undang-Undang RI No 41 tahun 2004 TentangWakaf*, (Jakarta: Harvarindo, 2005), h. 2.

Dalil yang menjadi dasar disyariatkan ibadah wakaf bersumber dari pemahaman terhadap teks Al-Qur'an dan As-sunah. Dalam Al-Qur'an tidak secara tegas menjelaskan tentang ajaran wakaf, bahkan tidak satu pun ayat Al-Qur'an yang menyinggung kata "*waqf*".⁸ Kendatipun demikian, karena wakaf itu merupakan salah satu bentuk kebajikan melalui harta benda, jadi ada beberapa ayat yang memerintahkan manusia berbuat baik untuk kebaikan masyarakat, yang disandarkan sebagai landasan atau dasar wakaf, antara lain :

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang kami keluarkan dari bumi untuk kamu. dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya. dan Ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji. (QS. Al-Baqarah: 267).

Ayat ini menjelaskan bahwa pilihlah yang baik-baik dari apa yang kamunafkahkan itu, walaupun tidak harus semuanya baik, tetapi jangan sampai kamu sengaja memilih yang buruk-buruk lalu kamu nafkahkan darinya. Selanjutnya, ayat ini mengingatkan para pemberi nafkah agar menempatkan diri pada tempat orang yang menerimanya.

Allah memerintahkan pada manusia, agar memberi nafkah kepada yang butuh, bukan karena Allah tidak mampu memberi secara langsung, tetapi perintah ini adalah untuk kepentingan dan kemaslahatan si pemberi.⁹ Jadi, kata *anfiqqu* mempunyai arti menafkahkan atau menyedekahkan (wakaf) yang baik-baik untuk diberikan kepada orang yang membutuhkan guna dipergunakan untuk kepentingan umum.

Adapun dasar dari Sunnah Nabi yang lebih tegas menggambarkan dianjurkannya ibadah wakaf, yaitu perintah Nabi kepada Umar bin Khattab untuk mewakafkan tanahnya yang ada di Khaibar, kisah tersebut yaitu : "*Dari Ibnu Umar ra. berkata: "Umar telah menguasai tanah di Khaibar, kemudian ia datang kepada Nabi SAW. Guna meminta intruksi sehubungan*

⁸)Achmad Djunaidi, Thobie Al-Asyhar, *Menuju Era Wakaf Produktif*, (Jakarta: Mitra Abadi Press, 2005), h. 57-58.

⁹)M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah (Pesan, Kesan dan Keserasian Al-Qur'an)*, Juz 1, (Jakarta: Lentera Hati, 2004), Cet. Ke-2, h. 577.

dengan tanah tersebut". Ia berkata: "Ya Rasulullah, aku telah memperoleh sebidang tanah di Khaibar, yang aku tidak menyenangkannya seperti padanya, apa yang engkau perintahkan kepada-ku dengannya?" Beliau bersabda: "Jika kamu menginginkannya, tahanlah asalnya, dan shadaqahkan hasilnya". Maka bershaqahlah Umar, tanah tersebut tidak bisa dijual, dihibahkan dan diwariskan. Ia menshadaqahkannya kepada orang-orang fakir, budak-budak, pejuang di jalan Allah, Ibnu Sabil, dan tamu-tamu. Tidak berdosa orang yang mengelolanya, memakan dari hasil tanah tersebut dengan cara yang ma'ruf dan memakannya tanpa maksud memperkaya diri".¹⁰

Jelas, maksud dari shadaqah jariyah adalah wakaf. Karena pahala wakaf akan terus menerus mengalir selama barang wakaf itu masih dimanfaatkan. Sebagaimana keutamaan shadaqah jariyah yang manfaat dan pengaruhnya langgeng setelah pemberi sedekah meninggal dunia.¹¹

2. Sejarah Perwakafan di Indonesia

Wakaf di Indonesia sebagai lembaga Islam yang erat kaitannya dengan masalah sosial dan adat Indonesia, telah dikenal sejak sebelum kemerdekaan yaitu sejak Islam masuk Indonesia. Adapun sejarah perkembangan perwakafan di Indonesia sebagai berikut :

a. Wakaf di Zaman Kesultanan

Banyak bukti-bukti ditemukan bahwa pada masa kesultanan telah dilakukan ibadah wakaf, hal ini dapat dilihat pada peninggalan sejarah, baik berupa tanah dan bangunan masjid, bangunan madrasah, komplek makam, tanah lahan baik basah maupun kering yang ditemukan hampir di seluruh Indonesia terutama yang di zaman dulu Kesultanan / Susuhan atau pernah diperintah oleh Bupati yang beragama Islam. Bukti itu antara lain tanah-tanah yang diantaranya berdiri masjid seperti:

- a. Masjid Al Falah di Jambi berasal dari tanah Sultan Thah Saifudin;
- b. Masjid Kauman di Cirebon wakaf dari Sunan Gunung Jati;

¹⁰⁾ Imam Abi Muslim Ibnu al-Hajj, *Shahih Muslim*, Jilid III, (Beirut: Daar al-Ihya' al Thirosul Araby, t.th), h. 494.

¹¹⁾ Yusuf Qardhawi, *Fiqh Prioritas: Urutan Amal Yang Terpenting Dari Yang Penting*, Terjemah, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 123.

- c. Masjid di Demak wakaf dari Raden Patah;
- d. Masjid Menara si Kudus wakaf dari Sunan Muria;
- e. Masjid Jamik Pangkalan wakaf dari Sultan Abdul Qodirun;
- f. Masjid Agung Semarang wakaf dari Pangeran Pandanaran;
- g. Masjid Ampel di Surabaya wakaf dari R. Rochmat Sunan Ampel;
- h. Masjid Agung Kauman di Yogya wakaf dari Sultan Agung;
- i. Masjid Agung Kauman di Solo wakaf dari Susuhunan Paku Buwono X.¹²
- j. Untuk Masjid Agung Banten dan madrasah-madrasahny mendapat tanah wakaf dari Maulana Hasanudin, Maulana Yusuf, Maulana Pangeran Mas dan Hartawan Muslim yang luasnya ratusan hektar;
- k. Masjid Agung Demak dan pesantrennya dibiayai dari hasil tanah wakaf sawah seluas kurang lebih 350 hektar wakaf dari Raden Patah;
- l. Masjid Agung Semarang dibiayai dengan tanah wakaf Bupati Semarang pertama yakni Pangeran Sember nyawa seluas kurang lebih 19 hektar.

Pengaturan wakaf pada jaman kesultanan terutama di Jawa (khususnya Jawa Tengah) pada saat itu telah diatur pada Staatsblad No. 605, *jo. Besluit Governen General Van Ned Indie ddp. 12 Agustus 1896 No. 43, jo ddo. 6 November 1912. No. 22 (Bijblad 7760)*, menyatakan bahwa masjid-masjid di Semarang, Kendal, Kaliwungu dan Demak memiliki tanah sawah bondo masjid (5% Moskeembtsvendem) sebagai food untuk membiayai pemeliharaan dan perbaikan masjid, halaman dan makam keramat dari wali yang ada dilingkungan masjid-masjid tersebut.¹³ Hal tersebut menunjukkan pada jaman kesultanan telah ada peraturan harta wakaf sekalipun dalam hal yang masih terbatas.

¹²⁾ HM Munir SA, *Wakaf Tanah menurut Islam dan Perkembangannya di Indonesia*, (Pekan Baru: UIR Pres Pekan Baru, 1991), h. 140-143.

¹³⁾ Agus Fathuddin Yusuf, *Melacak Bondo Masjid yang Hilang*, (Semarang: Aneka Ilmu, 2001), hlm. 80.

b. Wakaf Pada Zaman Kolonial

Pada zaman pemerintah kolonial telah mengeluarkan berbagai peraturan yang mengatur tentang persoalan wakaf, antara lain :

- 1) Surat edaran Sekretaris Gubernur pertama tanggal 31 Januari 1905, No. 435, sebagaimana termuat di dalam Bijblad 1905 No. 6196, tentang *Toezicht op den houw van Muhammedaansche bedehuizen*. Surat edaran ini ditujukan kepada para kepala wilayah di Jawa dan Madura kecuali wilayah-wilayah di daerah Swapraja dimana sepanjang belum dilakukan supaya para Bupati membuat daftar rumah-rumah ibadah Islam yang ada di Kabupaten masing-masing. Dalam daftar itu harus di catat asal-usul tiap-tiap rumah ibadat, dipakai untuk salat jum'at atau tidak, ada pekarangan atau tidak, ada wakaf atau tidak. Disamping itu setiap Bupati diwajibkan pula untuk membuat daftar yang membuat keterangan tentang segala benda yang tidak bergerak yang oleh pemiliknya (orang bumi putra) ditarik dari peredaran umum baik dengan nama wakaf atau nama lain.
- 2) Peraturan ini ternyata menimbulkan reaksi dari pergerakan-pergerakan dari umat Islam karena orang yang berwakaf dalam prakteknya harus minta ijin kepada Bupati, walaupun katanya hanya bermaksud untuk mengawasi reaksi tersebut sebenarnya merupakan penentangan terhadap campur tangan Pemerintah Kolonial terhadap urusan-urusan yang berhubungan dengan agama Islam. Oleh karena itu Pemerintah Kolonial mengeluarkan surat edaran lagi pada tahun 1931.
- 3) Surat Edaran Sekretaris Gubernemen tanggal 4 Juni 1931 No. 1361/A, sebagaimana termuat di dalam Bijblad 1931 No. 12573, tentang *Toizich Van de Regeering op Mohammedaan schebedehuizen, Vrijdagdienstten en wakaf*.
- 4) Meskipun sudah ada sedikit perubahan dalam surat edaran yang kedua ini, namun masih tetap ada reaksi dari pergerakan-pergerakan dari umat Islam, dengan alasan bahwa menurut Umat Islam perwakafan adalah suatu tindakan hukum privat (*materiil privaatrecht*). Mereka beranggapan bahwa perwakafan adalah pemisahan harta benda dari pemiliknya dan ditarik dari peredaran, dan ini termasuk dalam hukum privat. Oleh karena itu untuk sahny

tidak perlu izin dari pemerintah, bahkan pemerintah tidak perlu campur tangan.¹⁴

Kemudian Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan surat edaran lagi, yakni Edaran Gubernur tanggal 24 Desember 1934 No. 3088/A sebagaimana *Bijblad* tahun 1934 No. 13390 tentang *Toezicht Van de Regeering op Mohammedaansche bedehuizen, Verijdogdiesten en wakaf*. Surat edaran ini sifatnya hanya mempertegas apa yang disebutkan dalam surat edaran sebelumnya dimana Bupati boleh memimpin usaha untuk mencari penyelesaian seandainya persengketaan dalam masyarakat dalam hal pelaksanaan shalat jum'at, asalkan pihak-pihak yang bersangkutan memintanya. Oleh karena itu Bupati harus mengamankan keputusan itu, jika salah satu pihak tidak mematuhi.

Ketiga surat edaran itu kemudian disusul dengan surat edaran Sekretaris Gubernur tanggal 27 Mei 1935 No.1273/A, sebagaimana yang termuat dalam *Bijblad* 1935 No.13480 tentang *Teozijh Vande Regeering Muhammedaansche bedehuizen en Wakafs*. Dalam surat edaran ini diberikan beberapa penegasan tentang prosedur perwakafan di samping itu dalam surat edaran ini juga disebutkan bahwa setiap perwakafan harus diberitahukan kepada Bupati dengan maksud supaya Bupati dapat mempertimbangkan atau meneliti peraturan umum atau peraturan tempat yang dilanggar agar Bupati dapat mendaftarkan wakaf itu di dalam daftar yang disediakan untuk itu.

Peraturan-peraturan tersebut pada jaman kemerdekaan masih tetap berlaku terus karena belum diadakan peraturan perwakafan yang baru. Pemerintah Republik Indonesia juga tetap mengakui hukum agama mengenai soal wakaf, namun campur tangan terhadap wakaf itu hanya bersifat menyelidiki, menentukan, mendaftarkan, dan mengawasi pemeliharaan benda-benda wakaf agar sesuai dengan tujuan dan maksud wakaf. Pemerintah sama sekali tidak bermaksud mencampuri, menguasai atau menjadikan barang wakaf menjadi tanah milik Negara. Dasar hukum, kompetensi dan tugas mengurus soal-soal wakaf oleh Kementerian Agama adalah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 1949 Jo. Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1980 serta berdasarkan Peraturan Menteri Agama

¹⁴⁾ HM Munir SA, *Op.Cit.*, hlm. 143.

No. 9 dan No. 10 tahun 1952. Peraturan Menteri Agama No 9 dan No. 10 tahun 1952, menyatakan bahwa Jawatan Urusan Agama dengan kantor-kantor saluran vertikal di daerah-daerah KUA Pusat, KUA Kabupaten dan KUA Kecamatan mempunyai salah satu kewajiban menyelidiki, menentukan, mendaftar dan mengawasi atau menyelenggarakan pemilihan wakaf.

Menurut peraturan tersebut perwakafan tanah menjadi wewenang Menteri Agama yang dalam pelaksanaannya dilimpahkan kepada kepala Kantor Urusan Agama Kabupaten.

Sehubungan dengan adanya Surat Keputusan Bersama antar Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria tertanggal 5 maret 1956 No. Pem.19/22/23/7.SK/62/Ka/59, maka pengesahan perwakafan tanah milik yang semula menjadi wewenang Bupati dialihkan kepada Kepala Pengawas Agraria. Pelaksanaan selanjutnya diatur dengan Surat Pusat Jawatan Agraria Kepala Pusat Jawatan Agraria tanggal 13 februari 1960 No. 2351/34/11.

Dari peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Republik Indonesia, tampak adanya usaha-usaha untuk menjaga dan melestarikan tanah wakaf yang ada di Indonesia, bahkan usaha penertiban juga diperlihatkan oleh pemerintah RI. Disamping beberapa peraturan yang telah dikemukakan, Departemen Agama pada tanggal 22 Desember 1953 juga mengeluarkan petunjuk-petunjuk mengenai wakaf. Tugas bagian D (ibadah sosial) jawatan urusan agama surat edaran jawatan urusan agama tanggal 8 Oktober 1956, No. 3/D/1956 tentang wakaf yang bukan milik kemasjitan.

Meskipun demikian peraturan-peraturan yang ada tersebut kurang memadai. Oleh karena itu dalam rangka pembaharuan Hukum Agraria di Negara Indonesia, Persoalan tentang perwakafan tanah diberi perhatian khusus sebagaimana terlihat dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yakni UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Bab II, Bagian XI, pasal 49.

Wakaf sebagai salah satu lembaga Islam yang berkembang di Indonesia yang pada umumnya berupa tanah milik, erat sekali hubungannya dengan pembangunan. Semakin meningkatnya pembangunan di Indonesia, kebutuhan tanah baik untuk memenuhi kebutuhan perumahan perorangan maupun untuk pembangunan-pembangunan prasarana umum seperti jalan, pasar, sekolahan, fasilitas olah raga, dan industri meningkat

pula. Kondisi yang demikian menyebabkan pemerintah mulai memikirkan usaha-usaha untuk memanfaatkan tanah yang ada secara efisien dan mencegah adanya pemborosan dalam memanfaatkan tanah. Dari data-data tanah menunjukkan bahwa masih ada daerah terdapat peta-peta dengan gambaran tanah rusak terutama di daerah-daerah yang penduduknya padat dan status tanahnya bukan tanah-tanah orang-orang yang menggarapnya.¹⁵

Disamping hal di atas ada keluhan masyarakat dan instansi yang mengelola tanah wakaf bahwa sebelum dikeluarkan PP. No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan tanah Milik, Pengurusan dan pengelolaan tanah-tanah wakaf kurang teratur dan kurang terkendali, sehingga sering terjadi penyalahgunaan wakaf.¹⁶ Kondisi demikianlah yang mendorong pemerintah untuk mengatasi masalah yang muncul dari praktek perwakafan di Indonesia. Hal ini tergambar dari latar belakang dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977.

Di Indonesia, campur tangan pemerintah dalam hal perwakafan mempunyai dasar hukum yang kuat. dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 ayat (1) di bawah bab Agama, dinyatakan bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menurut Hazairin, norma dasar yang tersebut dalam Pasal 29 ayat (1) itu tafsirannya antara lain bermakna bahwa “Negara Republik Indonesia” wajib menjalankan syari’at Islam bagi orang Islam, syari’at Nasrani bagi orang Nasrani, syariat Hindu bagi orang Bali sekedar menjalankan syari’at (norma hukum agama) itu memerlukan perantaraan Kekuasaan Negara.¹⁷

Kekuasaan Negara yang wajib menjalankan syari’at masing-masing agama yang diatur dalam Negara Republik Indonesia ini adalah kekuasaan Negara yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Hal ini disebabkan oleh syari’at yang berasal dari agama yang dianut warga Negara Republik Indonesia itu adalah kebutuhan hidup para pemeluknya. Disamping itu pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dengan jelas juga menyebutkan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap

¹⁵⁾ Soeprapto, *Perubahan Penggunaan Tanah Wakaf dari Sudut Agraria*, Mimeo, Makalah disampaikan Temu Wicara Perwakafan Tanah Milik Departemen Agama RI. (Jakarta, 19-20 September 1987), h. 4.

¹⁶⁾ Suharmadi dan Muhda Hadisaputra dan Amidhan, *Pedoman Praktis Perwakafan*, (Jakarta: Badan Kesejahteraan Masjid, 1990), h. 129.

¹⁷⁾ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Bina Aksara, 1993), h. 34.

penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Dilihat dari ayat (1) dan ayat (2) pasal 29 UUD 1945 tersebut jelas bahwa wakaf merupakan salah satu bentuk ibadat kepada Allah yang termasuk ibadah alamiah yaitu ibadah berupa penyerahan harta (mal) yang dimiliki seseorang menurut cara-cara yang ditentukan.¹⁸

Wakaf adalah ibadah yang menyangkut hak dan kepentingan orang lain, tertib administrasi dan aspek-aspek lain dalam kehidupan masyarakat agar hak dan kewajiban serta kepentingan masyarakat itu dapat berjalan dengan baik, sudah merupakan kewajiban pemerintah untuk mengatur masalah wakaf dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dengan adanya peraturan perundang-undangan itu ketertiban dalam praktek perwakafan ini dapat terwujud hingga manfaatnya pun dapat dirasakan oleh masyarakat.

c. Wakaf di Zaman Kemerdekaan

Perwakafan umum di Indonesia belum diatur dalam bentuk peraturan-undangan, karena perwakafan masuk cakupan hukum Islam, maka pelaksanaan hukum itu berlaku berdasarkan hukum Islam, dalam hal ini fiqh Islam. Di Indonesia sampai sekarang terdapat berbagai perangkat peraturan yang berlaku yang mengatur masalah perwakafan tanah milik, seperti dimuat dalam buku Himpunan Peraturan Perundang-undangan Perwakafan Tanah yang diterbitkan oleh Departemen Agama RI, maka dalam uraian ini dapat dikemukakan aturan-aturan itu sebagai berikut:

- a) UU No 15 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria pasal 49 ayat (1) memberi isarat bahwa “Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah”.
- b) Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah karena peraturan ini berlaku umum, maka terdapat juga didalamnya mengenai pendaftaran tanah wakaf.
- c) Peraturan Menteri Agraria No. 14 Tahun 1961 tentang permintaan dan pemberian izin pemindahan Hak Atas Tanah. Peraturan ini dikeluarkan pada tanggal 23 September 1961.

¹⁸⁾ Muhammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Zakat Dan Wakaf*, (Jakarta: Penerbit UI Press, Jakarta 1998), h. 98-99.

- d) Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1963 tentang penunjukan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Dikeluarkannya PP No. 38 tahun 1963 ini adalah sebagai satu realisasi dari apa yang dimaksud oleh pasal 21 ayat (2) UUPA yang berbunyi Pasal 1 PP No. 38 tahun 1963 selain menyebutkan bank-bank negara, (huruf a) dan perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian, (huruf b) sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, selanjutnya disebutkan pula (huruf c) badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanahan setelah mendengar Menteri Kesejahteraan sosial.
- e) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, seperti dinyatakan dalam konsiderennya pada bagian menimbang huruf c, maka peraturan pemerintah ini dikeluarkan untuk memenuhi yang telah ditentukan oleh pasal 14 ayat (1) huruf b dan pasal 49 ayat (3) UU No. 5/ 1960.
- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1977 tentang Tata Pendaftaran Mengenai Perwakafan Tanah Milik.
- g) Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksanaan PP No. 28 tahun 1977 Perwakafan Tanah Milik.
- h) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 Tahun 1978 tentang Penambahan ketentuan mengenai biaya pendaftaran tanah untuk Badan-badan hukum tertentu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1978 pasal 4a ayat (2).
- i) Permendagri No. 12 Tahun 1978 ini menentukan “Untuk Badan-badan hukum sosial dan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri yang bersangkutan, berlaku ketentuan biaya pendaftaran hak dan pembuatan sertifikat sebagai yang ditetapkan, sepanjang tanah yang bersangkutan dipergunakan untuk keperluan sosial atau keagamaan”. Yang dimaksud tanah untuk keperluan kegiatan sosial dan keagamaan tersebut diatas, tentu termasuk tanah wakaf. Dan seperti ditegaskan oleh ayat (1) pasal 4a ini, maka biaya pendaftaran hak dan pembuatan sertifikat sebesar 10 kali tarif yang ditetapkan dalam Bab II.

- j) Instruksi bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1978 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Instruksi ini ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama seluruh Indonesia.
- k) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 348 Tahun 1982 tentang penyertifikatan tanah bagi Badan Hukum Keagamaan, Badan Hukum sosial dan lembaga pendidikan yang menjadi objek proyek operasi nasional Agraria. Dalam keputusan Menteri dalam Negeri ini dengan jelas disebutkan bahwa dalam penyertifikatan tanah secara masal, maka tanah-tanah yang dikuasai atau dimiliki oleh Badan Hukum Keagamaan, Badan Hukum Sosial, dan lembaga Pendidikan yang dipergunakan secara langsung untuk kepentingan di bidang keagamaan, sosial dan pendidikan dapat dijadikan objek proyek nasional agraria.
- l) Peraturan Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam No. Kep/D/75/78 tanggal 18 April 1978 tentang formulir dan Pedoman Pelaksanaan Peraturan tentang Perwakafan Tanah Milik.
- m) Keputusan Menteri Agama No.73 Tahun 1978 tentang Pendelegasian Wewenang Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi/ setingkat diseluruh Indonesia untuk mengangkat atau memberhentikan setiap Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagai Pejabat Pembuat Akte Ikrar Wakaf (PPAIW).
- n) Instruksi Menteri Agama No. 3 Tahun 1979 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Menteri Agama No. 73 Tahun 1978.
- o) Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. DII/5Ed/14/1980 tanggal 25 Juni 1980 tentang pemakaian bea materai dengan lampiran Surat Dirjen Pajak No. S-629/Pj.33/1980 tanggal 29 Mei 1980 yang menentukan jenis formulir mana yang dikenakan bea materai, dan berapa besar materainya.
- p) Surat Dirjen Bimas Islam dan urusan Haji No. DII/5Ed/14/1981 tanggal 17 Februari 1981 kepada Gubernur Daerah Tingkat I di seluruh Indonesia, tentang Pendaftaran Perwakafan tanah milik dan permohonan keringanan atau pembebasan biaya.
- q) Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No.DII/5ED/14/1981 tentang Petunjuk Pemberian Nomor pada formulir Perwakafan

Tanah Milik. Selain sebagai peraturan instruksi dan edaran seperti disebutkan terdahulu, secara khusus masih ada instruksi dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Barat, Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta mengenai pendaftaran tanah wakaf di daerah masing-masing.

- r) Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta mengenai pendaftaran Tanah Wakaf di daerah masing-masing.¹⁹[24]

Disamping itu peraturan-peraturan yang langsung berkenaan dengan masalah perwakafan, sebagaimana telah disebutkan ada juga beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak langsung yakni peraturan perundang-undangan yang menyebut tentang perwakafan tanah milik. Peraturan per Undang-Undang itu antara lain sebagai berikut :

- 1) UU No. 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tanggal 24 September Tahun 1960. Pasal 49 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1960 memberi isyarat bahwa “Perwakafan Tanah Milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.”
- 2) PP No. 10 Tahun 1961 tanggal 23 Maret Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah. Peraturan ini berlaku umum, artinya semua tanah. Oleh karena itu peraturan ini juga berlaku untuk tanah wakaf.
- 3) Peraturan Menteri Agraria No. 14 Tahun 1961 tentang Permintaan dan Pemberian ijin Pemindahan Hak Atas Tanah. Peraturan ini dikeluarkan pada tanggal 23 September Tahun 1961.
- 4) PP No. 38 Tahun 1963 tentang penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1978 tentang Biaya Pendaftaran Tanah.
- 6) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 348 Tahun 1982 tentang Penyerifikatan Tanah Bagi Badan Hukum Keagamaan, Badan Hukum Sosial dan Lembaga Pendidikan yang menjadi objek Proyek Operasi Nasional Agraria.

¹⁹⁾ Asjmuni Abdurrahman, *PeraturanPerundanganTentangPerwakafanProsedurdanProsesnya*, (NaskahMakalahLokakaryaPemberdayaan Masjid Se Jawa Tengah di IAIN Walisongo Semarang, 28 September 2000), h. 1-5.

- 7) Surat Menteri Dalam Negeri No. SK.178/DJA/1982 tentang penunjukan Badan Kesejahteraan Masjid (BKM) pusat sebagai badan hukum yang dapat mempunyai tanah dengan hak milik.²⁰

Di Indonesia, pada awalnya bentuk wakaf yang dikenal masyarakat secara luas hanya dalam wakaf tanah, namun kini setelah dikeluarkannya peraturan perundang-undangan Nomor 41 tahun 2004 tentang wakaf tunai, masyarakat telah mengenal bahwa wakaf tidak hanya tanah, tetapi wakaf dapat berbentuk uang. Perbincangan tentang wakaf sejak awal memang selalu diarahkan pada wakaf benda tidak bergerak seperti tanah, bangunan, pohon untuk diambil buahnya dan sumur untuk diambil airnya. Sedangkan untuk wakaf benda tidak bergerak baru mengemuka belakangan ini. Di antara wakaf benda bergerak yang sedang banyak dibicarakan adalah bentuk wakaf yang dengan sebutan *Cash Waqf*, yang diterjemahkan dengan wakaf uang.²¹ Namun jika melihat objek wakafnya yang berupa uang, maka wakaf ini lebih tepat kalau diterjemahkan dengan wakaf uang. Wakaf tunai adalah wakaf yang dilakukan seseorang, kelompok orang, dan lembaga atau badan hukum dalam bentuk uang tunai.²²

Sesuai dengan keputusan fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) tertanggal 26 April 2002 diterangkan bahwa yang dimaksud dengan wakaf uang (*cash wakaf/ waqf al-nuqud*) adalah wakaf yang dilakukan seseorang, kelompok orang, lembaga atau badan hukum dalam bentuk uang tunai. Dalam pengertian tersebut, yang dimaksud dengan uang adalah surat-surat berharga.²³

Wakaf tunai ini termasuk salah satu wakaf produktif. Seorang ahli zakat K.H. Didin Hafiduddin menjelaskan bahwa wakaf produktif merupakan pemberian dalam bentuk sesuatu yang bisa diupayakan untuk digulirkan untuk kebaikan dan kemaslahatan umat. Mengenai bentuknya bisa berupa uang maupun surat-surat berharga.²⁴

²⁰⁾Nurul Huda dan Muhammad Heykal, *Lembaga Keuangan Islam, Tinjauan Teoritis dan Praktis*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 324-325.

²³⁾ Lihat Keputusan Komisi Fatwa MUI yang dikeluarkan pada tanggal 11 Mei 2002, yang ditanda tangani oleh K.H. Ma'ruf Amin (sebagai Ketua) dan Drs. Hasanuddin, M.Ag (sebagai Sekretaris). Perlu diketahui juga bahwa di sana juga terdapat definisi baru tentang wakaf.

²⁴⁾ Tim Penyusun Buku, *Op.Cit.*, h. 95-96.

Di Indonesia sendiri, wakaf uang memang tergolong masih baru. Salah satu contoh wakaf uang di Indonesia adalah Layanan Kesehatan Cuma-Cuma (LKC) Dompot Dhu'afa Republika. Lembaga otonom Dompot Dhu'afa Republika ini memberikan fasilitas permanen untuk kaum dhu'afa. Dengan adanya layanan kesehatan ini, golongan masyarakat miskin bisa memperoleh haknya tanpa perlu dibebankan oleh biaya-biaya seperti halnya rumah sakit konvensional.²⁵

C. Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas dan demi menjawab permasalahan yang ada, maka dapat penulis simpulkan yaitu sebagai berikut:

1. Wakaf adalah menahan tindakan hukum orang yang berwakaf terhadap hartanya yang telah diwakafkan dengan tujuan untuk dimanfaatkan bagi kepentingan umum dan kebajikan dalam rangka mendekatkan diri pada Allah SWT, sedangkan materinya tetap utuh". Harta yang sudah diwakafkan tidak lagi menjadi milik *Wakif* dan akadnya bersifat mengikat.
2. Di Indonesia, sejarah wakaf dimulai dari awal masuknya Islam di Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Rofiq, *Hukum Islam Di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997),

A.W. Munawir, *Kamus Al-Munawir Arab-Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Progresif, 1994), Cet Ke-14,

Sayyid Sabiq, *Fiqih Sunnah*, (Bandung: Al-Ma'arif, 1997),

²⁵) Tim Penyusun “*Perkembangan Pengelolaan Wakaf di Indonesia*” (Jakarta: Dirjend Pemberdayaan Wakaf, 2004), h. 140-141.

- Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf Di Negara Kita*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994),
- Syamsuddin al-Sirkhosi, *Al-Mabsuth*, juz 11, (Bairut: Darul Kutub al-‘Alamiyah, t.th),
- Ibnu Qudamah, *al-Mughni Syarah al-Kabir*, (Bairut: Dar al-Kutub, t.th.),
- Yusuf Qardhawi, *Fiqh Prioritas: Urutan Amal Yang Terpenting Dari Yang Penting*, Terjemah, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996),
- Departemen Agama RI, *Perkembangan Pengelolaan Wakaf di Indonesia*, (Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2004),
- HM Munir SA, *Wakaf Tanah menurut Islam dan Perkembangannya di Indonesia*, (Pekan Baru: UIR Pres Pekanbaru, 1991),
- Agus Fathuddin Yusuf, *Melacak Bondo Masjid yang Hilang*, (Semarang: Aneka Ilmu, 2001),
- Soeprapto, *Perubahan Penggunaan Tanah Wakaf dari Sudut Agraria*, *Mimeo*, Makalah disampaikan Temu Wicara Perwakafan Tanah Milik Departemen Agama RI. (Jakarta, 19-20 September 1987)
- Muhammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Zakat Dan Wakaf*, (Jakarta: Penerbit UI Press, Jakarta 1998)
- Asjmuni Abdurrahman, *Peraturan Perundan-undangan Tentang Perwakafan Prosedur danProsesnya*, (Naskah Makalah Lokakarya Pemberdayaan Masjid Se Jawa Tengah di IAIN Walisongo Semarang, 28 September 2000).
- Nurul Huda dan Muhamad Heykal, *Lembaga Keuangan Islam, Tinjauan Teoritis dan Praktis*, (Jakarta: Kencana, 2010)