

PROBLEMA WAKAF DI INDONESIA

Kamariah

Sekolah Tinggi Ilmu Syariah Hidayatullah Balikpapan
kamaonline@gmail.com

Sukman

IAIN Samarinda
Sukman111@gmail.com

Nirwana

Sekolah Tinggi Ilmu Syariah Hidayatullah Balikpapan
Nirwana45@gmail.com

Abstrak

Indonesia dengan penduduk muslim terbanyak di dunia memiliki potensi untuk mengembangkan wakaf yang tujuannya bukan hanya untuk kepentingan umat dalam konteks peribadatan, bahkan bisa menjadi kebijakan fiskal untuk kesejahteraan negara dan bangsa karena sifat wakaf itu sendiri yang memiliki karakteristik tersendiri. Namun pengelolaan wakaf sering mendapatkan problema. Mulai dari minimnya pengetahuan masyarakat tentang tata Kelola wakaf; wakaf yang tidak produktif; penarikan Kembali harta wakaf; juga gugatan dari ahli waris terhadap harta yang telah diwakafkan pewakif.

A. Latar Belakang

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut, perlu menggali dan mengembangkan potensi yang terdapat dalam pranata keagamaan yang memiliki manfaat ekonomis. Salah satu langkah strategis untuk meningkatkan kesejahteraan umum, perlu meningkatkan peran wakaf sebagai pranata keagamaan yang tidak hanya bertujuan menyediakan berbagai sarana ibadah dan sosial, tetapi 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 benda wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, telantar atau beralih ke tangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum. Keadaan demikian itu, bukan hanya karena kelalaian atau ketidakmampuan nadzir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf tetapi karena juga sikap masyarakat yang kurang peduli atau belum memahami status harta benda wakaf yang seharusnya dilindungi untuk kesejahteraan umum sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukan wakaf. Kepentingan hadirnya hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional, maka perlu dibentuk Undang-Undang tentang Wakaf.

Itulah sebabnya umat Islam Indonesia harus semakin bersyukur kepada Allah yang telah menggerakkan hati Pemerintah untuk memikirkan kualitas hidup nasib bangsa (baca: umat Islam) khususnya yang berkaitan dengan wakaf.

B. Pengertian Wakaf

Wakaf adalah suatu pranata yang berasal dari Hukum Islam. Oleh karena itu, apabila membicarakan masalah perwakafan pada umumnya dan perwakafan tanah pada khususnya, tidak mungkin untuk melepaskan diri dari pembicaraan tentang konsepsi wakaf menurut Hukum Islam. Akan tetapi, dalam Hukum Islam tidak ada konsep yang tunggal tentang wakaf ini, karena terdapat banyak pendapat yang sangat beragam.¹ Wakaf menurut Bahasa Arab berarti *al-habsu*, yang berasal dari kata kerja *habasa-yahbisu-habsan*, menjauhkan orang dari sesuatu atau memenjarakan. Kemudian, kata ini berkembang menjadi *habbasa* dan berarti mewakafkan harta karena Allah.

Kata wakaf sendiri berasal dari kata kerja *waqofa (fiil madi)*, *yaqifu (fiil mudori)*, *waqfan (isim masdar)* yang berarti berhenti atau berdiri. Sedangkan wakaf menurut syara' adalah menahan harta yang mungkin diambil manfaatnya tanpa menghabiskan atau merusakkan bendanya (*ainnya*) dan digunakan untuk kebaikan.² Secara terminologis fiqih tampak diantara para ahli (*fuqoha*), baik Maliki, Hanafi, Syafi'i maupun Hambali berbeda pendapat terhadap batasan pendefinisian wakaf.

C. Dasar Hukum Wakaf

Dalil-dalil yang dijadikan sandaran atau dasar hukum wakaf dalam Agama Islam adalah

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

Terjemah: "Kamu sekali-kali tidak sampai kepada kebajikan (yang sempurna), sebelum kamu menafkahkan sebahagian harta yang kamu cintai. Dan apa saja yang kamu nafkahkan maka sesungguhnya Allah mengetahuinya." (QS Al- Imran : 92)

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَنفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَلَا تَيَمَّمُوا الْخَبِيثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِؤَادِ خَبِيثِهِ إِلَّا

أَنْ تُعْضُوا فِيهِ وَعَلَّمْنَا أَنْ اللَّهَ عَنِّي حَمِيدٌ

Terjemah: "Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil

¹ Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h.15.

² Adijani Al-Alabij, *Perwakafan Tanah di Indonesia Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), h. 25.

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 memicingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji.” (QS Al-Baqoroh :267).

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَحْلُوا شَعِيرَ اللَّهِ وَلَا الشَّهْرَ الْحَرَامَ وَلَا الْهَدْيَ وَلَا الْقَلَائِدَ وَلَا آيَاتِ الْحُرَامِ بَيْنَعُونَ فَمَنْ كَانَ مِنَ رِجْمٍ
وَرِضْوَانٍ وَإِذَا حَلَلْتُمْ فَاصْطَادُوا وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَا نَ أَنْ قَوَّمُوا أَنْ صَدُّوْكُمْ عَنِ الْمَسْجِدِ الْحَرَامِ أَنْ تَعْتَدُوا وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْإِيرِ وَالْتَفَتُوا
وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Terjemah: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu melanggar syi'ar-syi'ar Allah, dan jangan melanggar kehormatan bulan-bulan haram, jangan (mengganggu) binatang-binatang had-Nya, dan binatang-binatang qalaa-id, dan jangan (pula) mengganggu orang-orang yang mengunjungi Baitullah sedang mereka mencari kurnia dan keridhaan dari Tuhannya dan apabila kamu telah menyelesaikan ibadah haji, maka bolehlah berburu. Dan janganlah sekali-kali kebencian(mu) kepada sesuatu kaum karena mereka menghalang-halangi kamu dari Masjidilharam, mendorongmu berbuat aniaya (kepada mereka). Dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. Dan bertakwalah kamu kepada Allah, sesungguhnya Allah amat berat siksa-Nya.” (QS Al-Maidah : 2)

Sedangkan hadits Nabi yang dapat dijadikan dasar hukum wakaf adalah:

Artinya: “Menceritakan kepada kami Qutaibah ibn Said, menceritakan kepada kami Muhammad ibn Abdullah al-Anshari, menceritakan kepada kami Ibnu Aun, bahwa dia berkata, Nafi' telah menceritakan kepadaku ibn Umar r.a bahwa: “Umar ibn al-Khaththab memperoleh tanah di Khaibar, lalu ia datang kepada Nabi SAW. untuk minta petunjuk mengenai tanah tersebut. Ia berkata: “Wahai Rasulullah SAW! Saya memperoleh lahan di Khaibar, yang belum pernah saya peroleh harta yang lebih baik bagiku melebihi harta tersebut; apa perintah engkau kepadaku mengenainya? Nabi SAW. menjawab: “Jika mau, kamu tahan pokoknya dan kamu sedekahkan hasilnya”. Ibnu Umar berkata: “Maka Umar menyedekahkan tanah tersebut (dengan mensyaratkan) bahwa tanah itu tidak dijual, tidak dihibahkan, dan tidak diwariskan. Ia menyedekahkan (hasilnya) kepada fuqara', kerabat, riqab (hamba sahaya, orang tertindas), sabilillah, ibn sabil, dan tamu. Tidak berdosa atas orang yang mengelolanya untuk memakan dari hasil tanah itu secara

ma'ruf (wajar) dan memberi makan (kepada yang lain) tanpa menjadikannya sebagai harta hak milik. Rawi berkata: dalam hadis Ibnu Sirrin dikatakan: "Tanpa menyimpannya sebagai harta hak milik". (H.R al-Bukhari).³

D. Rukun dan Syarat Wakaf

Dalam fiqih Islam dikenal ada 4 (empat) rukun atau unsur wakaf, antara lain adalah:

1. Orang yang berwakaf (*waqif*);
2. Benda yang diwakafkan (*mauquf*);
3. Penerima wakaf (*mauquf alaih*);
4. Lafaz atau pernyataan penyerahan wakaf.

Menurut Jumhur, Mazhab Syafi'i, Maliki dan Hambali; rukun wakaf itu ada 4 (empat) perkara. Menurut Khatib As Sarbun dalam *Mugni Al-Muhtaj*, 4 (empat) rukun wakaf tersebut adalah orang yang berwakaf (*Al-waqif*), benda yang diwakafkan (*Al-mauquf*), orang atau objek yang diberi wakaf (*Al-mauquf alaih*), dan *sighat* wakaf.⁴ PP No. 28 tahun 1977 tidak mencantumkan secara lengkap unsur-unsur perwakafan. Kendatipun demikian, untuk memenuhi fungsi wakaf di dalam ketentuan umum dan dalam peraturan pelaksanaannya, *nadzir* merupakan salah satu unsur perwakafan di Indonesia. Oleh karenanya unsur-unsur perwakafan tanah milik adalah *waqif*, ikrar, benda yang diwakafkan, tujuan wakaf dan *nadzir*.

Pelaksanaan wakaf dianggap sah apabila terpenuhi syarat-syarat yaitu.⁵

1. Wakaf harus orang yang sepenuhnya menguasai sebagai pemilik benda yang akan diwakafkan. Si Wakif tersebut harus *mukallaf* (akil baligh) dan atas kehendak sendiri.
2. Benda yang akan diwakafkan harus kekal dzatnya, berarti ketika timbul manfaatnya dzat barang tidak rusak. Harta wakaf hendaknya disebutkan dengan terang dan jelas kepada siapa dan untuk apa diwakafkan.
3. Penerima wakaf haruslah orang yang berhak memiliki sesuatu, maka tidak sah wakaf kepada hamba sahaya.
4. Ikrar wakaf dinyatakan dengan jelas baik dengan lisan maupun tulisan.
5. Dilakukan secara tunai dan tidak ada *khiyar* (pilihan) karena wakaf berarti memindahkan wakaf pada waktu itu. Jadi, peralihan hak terjadi pada saat ijab qobul ikrar wakaf oleh Wakif kepada Nadzir sebagai penerima benda wakaf.

³ Imam al-Bukhari, *Shahih al-Bukhari*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1989), h. 2532

⁴ Abdurrahman, *Masalah Perwakafan...* h. 33.

⁵ Suparman Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, (Serang: Darul Ulum Press, 1994), h. 32-33.

E. Macam- Macam Wakaf

Wakaf sebagai suatu lembaga dalam hukum Islam tidak hanya mengenal 1 (satu) macam wakaf saja, ada berbagai macam wakaf yang dikenal dalam Islam yang pembedaannya didasarkan atas beberapa kriteria. Asaf A.A. Fyzee mengutip pendapat Ameer Ali membagi wakaf dalam tiga golongan yaitu sebagai berikut:⁶

1. Untuk kepentingan yang kaya dan yang miskin dengan tidak berbeda
2. Untuk keperluan yang kaya dan sesudah itu baru untuk yang miskin
3. Untuk keperluan yang miskin semata-mata.

Pendapat lain dikemukakan oleh Ahmad Azhar Basyir sebagai berikut :⁷

1. Wakaf *Ahli* (keluarga atau khusus) ialah wakaf yang ditujukan kepada orang-orang tertentu, seorang atau lebih. Baik keluarga wakif atau bukan. Misal: “mewakafkan buku-buku untuk anak-anak yang mampu mempergunakan, kemudian cucu-cucunya.” Wakaf semacam ini dipandang sah dan yang berhak menikmati harta wakaf adalah mereka yang ditunjuk dalam pernyataan wakaf.
2. Wakaf *Khairi* atau wakaf umum ialah wakaf yang sejak semula ditujukan untuk kepentingan umum, tidak dikhususkan untuk orang-orang tertentu. Wakaf *khairi* ini sejalan dengan jiwa amalan wakaf yang amat digembirakan dalam ajaran Islam, yang dinyatakan bahwa pahalanya akan terus mengalir, sampai bila *waqif* telah meninggal, selagi harta wakaf masih tetap dapat diambil manfaatnya.

Wakaf ini dapat dinikmati oleh masyarakat secara luas dan dapat merupakan salah satu sarana untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat, baik dalam bidang sosial ekonomi, pendidikan, kebudayaan maupun keagamaan. Selain kedua macam bentuk wakaf tersebut, yaitu wakaf *ahli* dan wakaf *khairi*, maka apabila ditinjau dari segi pelaksanaannya di dalam hukum Islam dikenal juga adanya wakaf *syuyu'* dan wakaf *mu'allaq*. wakaf *syuyu'* adalah wakaf yang pelaksanaannya dilakukan secara gotongroyong, dalam arti beberapa orang berkelompok (bergabung) menjadi satu untuk mewakafkan sebidang tanah (harta benda) secara patungan dan berserikat.⁸

Sedangkan Wakaf *Mu'allaq* adalah suatu wakaf yang dalam pelaksanaannya digantungkan, atau oleh si wakif dalam ikrarnya menanggungkan pelaksanaannya sampai dengan ia meninggal dunia. Dalam arti, bahwa wakaf itu baru berlaku setelah ia sendiri

⁶ Asaf A.A. Fyzee, *Pokok-pokok Hukum Islam II*, (Jakarta: Tinta Mas, 1996), h. 88.

⁷ Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Islam tentang Wakaf, Ijarah dan Syirkah*, (Bandung : Al Maarif, 1977), h. 13-15.

⁸ Nur Chozin, *Penguasaan dan Pengalihan Manfaat Wakaf Syuyu' (tergabung)*, (Mimbar Hukum, No. 18 Tahun VI, Al-Hikmah, Jakarta, 1995), 35.

meninggal dunia.

Dalam Praktek, Wakaf *Syuyu'* untuk masa sekarang dimana harga tanah sudah relatif amat mahal, banyak terjadi dan dilakukan oleh masyarakat Indonesia. Sebagai contoh, dalam hal pembangunan masjid yang memerlukan lahan atau tanah yang cukup luas. Dalam hal panitia pembangunan masjid tersebut tidak mempunyai dana yang relatif cukup untuk membeli tanah yang diperlukan, dan tidak ada orang yang mampu atau orang yang mewakafkan tanah seluas tanah yang diperlukan, maka panitia pembangunan masjid tersebut biasanya akan menawarkan kepada masyarakat untuk memberikan wakaf semampunya.

Dalam arti masyarakat tersebut secara bersyarikat (bergotong-royong) membeli sisa harga tanah yang belum terbeli (terbayar) oleh panitia pembangunan masjid tersebut. Praktek perwakafan semacam ini, baik menurut Hukum Islam (fiqih) maupun menurut Hukum Agraria Nasional dapat dibenarkan. Untuk Wakaf *Mu'allaq*, dalam prakteknya untuk masa sekarang, yakni setelah masalah perwakafan diatur secara positif dalam Hukum Nasional kita, suatu perwakafan harus berlaku seketika itu juga, yakni setelah wakif mengucapkan ikrar wakaf. Praktek Wakaf *Mu'allaq* banyak terjadi di masa lampau, yakni sebelum masalah perwakafan diatur dalam hukum positif.⁹

F. Undang-Undang Wakaf

Setelah Indonesia merdeka, persoalan wakaf diatur oleh Kementerian Agama. Kewenangan dalam mengelola dan mengatur harta wakaf berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1949 jo. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1980 serta berdasarkan Peraturan Menteri Agama No. 9 dan No. 10 tahun 1952. Menurut Peraturan Menteri Agama No. 9 dan No. 10 tahun 1952 jawatan urusan agama dengan kantor-kantor saluran vertikal di daerah-daerah KUA Pusat, KUA Kabupaten, dan KUA Kecamatan mempunyai salah satu kewajiban menyelidiki, menentukan, mendaftarkan, dan mengawasi atau menyelenggarakan pemilihan wakaf. Lebih lanjut, menurut peraturan tersebut, perwakafan tanah menjadi wewenang Menteri Agama yang dalam pelaksanaannya dilimpahkan kepada kepala Kantor Urusan Agama.¹⁰

Pada tanggal 5 Maret 1956, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria membuat Keputusan Bersama No. Pem. 19/22/23/7.SK/62/Ka/59, terkait dengan pengesahan perwakafan tanah milik yang semula menjadi wewenang bupati dialihkan kepada Kepala

⁹ Taufiq Hamami, *Perwakafan Tanah Dalam Politik Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: Tatanusa, 2003), h. 69-70.

¹⁰ Abdul Rasyid, "Hukum Perwakafan Di Indonesia: Dari Masa Ke Masa", dalam <https://business-law.binus.ac.id/2016/06/28/hukum-perwakafan-di-indonesia-dari-masa-ke-masa/>. Diakses 25 September 2020

Pengawas Agraria. Pelaksanaan selanjutnya diatur dengan Surat Pusat Jawatan Agraria Kepala Pusat Jawatan Agraria tanggal 13 Februari 1960 No. 2351/34/II. Peraturan-peraturan ini mengindikasikan bahwa pemerintah serius dalam mengurus dan menjaga kelestarian tanah wakaf yang ada. Selanjutnya terdapat beberapa peraturan yang juga dikeluarkan oleh Departemen Agama pada tahun 1953 terkait dengan petunjuk-petunjuk mengenai wakaf dan Surat Edaran Jawatan Urusan Agama tanggal 8 Oktober 1956, No. 3/D/1956 tentang Wakaf yang bukan Milik Kemasjidan. Kemudian demi pembaruan hukum agraria di Indonesia, persoalan tentang perwakafan tanah diberi perhatian khusus oleh pemerintah sebagaimana terlihat dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Pasal 49 UUPA ini mengatur hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial. Terkait dengan perwakafan tanah milik, Pasal 49 ayat (3) UUPA menyatakan bahwa hal tersebut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah tersebut baru dikeluarkan oleh Pemerintah pada tanggal 17 Mei 1977, PP No. 28 tentang Perwakafan Tanah Milik. PP ini dikeluarkan karena sebelumnya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perwakafan tanah milik belum memenuhi kebutuhan akan cara-cara perwakafan dan juga bisa menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan disebabkan tidak adanya data-data yang lengkap mengenai tanah-tanah wakaf. Masih banyak lagi aturan-aturan teknis tentang wakaf pada periode ini yang tidak akan dijelaskan dalam tulisan ini. Pada tanggal 10 Juni 1991 Presiden mengesahkan Kompilasi Hukum Islam (KHI) dengan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1992 kepada Menteri Agama agar menyebarkan. KHI ini terdiri dari tiga buku, buku III KHI ini mengatur hukum perwakafan. Buku III ini memuat 15 Pasal, dari Pasal 215 sampai dengan 229 yang mengatur substansi wakaf maupun teknis perwakafannya. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami pada masa ini cukup banyak peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang mengatur tentang perwakafan. Hal ini menandakan bahwa pemerintah sangat serius untuk mewujudkan ketertiban atas harta wakaf baik dari segi hukum maupun administrasinya sehingga lembaga perwakafan ini bisa berjalan dengan sebaik mungkin.

Meskipun pada masa kemerdekaan telah banyak peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah terkait dengan perwakafan, namun peraturan-peraturan tersebut dianggap masih belum mencukupi, karena tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan pada umumnya mengatur tentang wakaf tanah, sebagaimana halnya yang diatur dalam PP No. 28 Tahun 1977. Sehingga wakaf hanya identik dengan mesjid, kuburan, dan madrasah saja. Oleh karena itu, pengelolaan wakaf di Indonesia tidak berkembang dan mengalami stagnasi. Padahal di berbagai negara Muslim, pengelolaan wakaf sudah mulai berkembang, dengan melakukan berbagai inovasi dalam

mengelola harta wakaf sehingga manfaatnya betul-betul dinikmati oleh mauquf alaih. Berdasarkan permasalahan di atas, guna mengelola harta wakaf secara efektif dan efisien untuk kepentingan ibadah dan memajukan kesejahteraan umum, maka pada tahun 2004 Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia menetapkan UU No. 41 tahun 2004 tentang Wakaf. UU ini cukup komprehensif dan inovatif, terdiri dari 71 Pasal dan XI Bab. UU ini secara tegas mengatur bahwa harta wakaf tidak hanya harta benda tidak bergerak, tapi juga termasuk harta benda bergerak, seperti uang. (Lihat Pasal 16). Selain itu juga diatur mulai dari pembentukan nazhir, pengelolaan harta wakaf sampai dengan pembentukan Badan Wakaf Indonesia guna memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional. Badan Wakaf Indonesia ini merupakan lembaga independen dalam melaksanakan tugasnya (Pasal 47). Agar UU ini berjalan dengan efektif, pada tahun 2006 pemerintah mengeluarkan PP No. 42 Tahun 2006 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Wakaf. Dengan adanya UU No. 41 Tahun 2004 serta peraturan pelaksanaannya semakin mengokohkan pentingnya eksistensi wakaf di Indonesia.¹¹

G. Problema Wakaf di Indonesia

Wakaf pada umumnya berupa tanah. Sayangnya tanah wakaf tersebut belum dikelola secara produktif, sehingga wakaf di Indonesia belum dapat berperan dalam memberdayakan ekonomi umat. Berbagai masalah kerap terjadi terkait tanah wakaf. Di antaranya, tanah wakaf yang tidak atau belum disertifikasi, tanah wakaf yang masih digugat oleh sebagian keluarga, tanah wakaf yang dijual oleh pihak yang diberi amanat untuk mengelolanya, termasuk tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf yang tidak adil dan tidak proporsional. Belum lagi penggelapan dan pengurangan luas tanah wakaf, dan konflik antara yayasan dengan sebagian keluarga yang memberi tanah wakaf, serta tanah wakaf yang terlantar atau ditelantarkan. Di antara problematika wakaf adalah sebagai berikut:

4. Kurangnya Sosialisasi

Pada umumnya masyarakat belum memahami hukum wakaf dengan baik dan benar, baik dari segi rukun dan syarat wakaf, maupun maksud disyariatkannya wakaf. Memahami rukun wakaf bagi masyarakat sangat penting, karena dengan memahami rukun wakaf masyarakat bisa mengetahui siapa yang boleh berwakaf, apa saja yang boleh diwakafkan, untuk apa dan kepada siapa wakaf diperuntukkan, bagaimana cara berwakaf, dan siapa saja yang boleh menjadi nadzir.

Pemahaman masyarakat yang masih berbasis pada wakaf konsumtif berakibat nadzir yang

¹¹ Abdul Rasyid, "Hukum Perwakafan...."

dipilih oleh wakif juga mereka yang ada waktu untuk menjaga dan memelihara masjid. Dalam hal ini wakif kurang mempertimbangkan kemampuan nadzir untuk mengembangkan masjid sehingga masjid menjadi pusat kegiatan umat. Dengan demikian wakaf yang ada hanya terfokus untuk memenuhi kebutuhan peribadatan, dan sangat sedikit wakaf diorientasikan untuk meningkatkan perkonomian umat. Padahal jika dilihat dari sejarah wakaf pada masa lampau, baik yang dilakukan Nabi Muhammad maupun para sahabat, selain masjid dan tempat belajar, cukup banyak wakaf yang berupa kebun yang hasilnya diperuntukkan bagi mereka yang memerlukan.

5. Pengelolaan dan Manajemen

Saat ini pengelolaan dan manajemen wakaf sangat memprihatinkan. Sebagai akibatnya cukup banyak harta wakaf telantar dalam pengelolaannya, bahkan ada harta wakaf yang hilang. Salah satu sebabnya antara lain adalah karena umat Islam pada umumnya hanya mewakafkan tanah dan bangunan sekolah, sementara itu wakif kurang memikirkan biaya operasional sekolah, serta nadzir yang kurang profesional. Oleh karena itu kajian mengenai manajemen pengelolaan wakaf ini sangat penting. Kurang berperannya wakaf dalam memberdayakan ekonomi umat di Indonesia dikarenakan wakaf tidak dikelola secara produktif. Untuk mengatasi masalah ini, paradigma baru dalam pengelolaan wakaf harus diterapkan. Wakaf harus dikelola secara produktif dengan menggunakan manajemen modern.¹²

Pendayagunaan wakaf secara produktif mengharuskan pengelolaan secara profesional dengan melibatkan sistem manajemen. Rumusan dasar manajemen yang terdiri dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) akan memaksimalkan pendayagunaan wakaf.

Penerapan prinsip pengawasan (*controlling*) ini akan menjadikan pengelolaan wakaf berjalan secara efektif dan efisien. Sejalan dengan hal ini UU No. 41 Tahun 2004 Pasal 64 menyatakan bahwa pelaksanaan pengawasan dapat menggunakan jasa akuntan publik. Dalam pelaksanaan organisasi, fungsi pengawasan (*controlling*) ini akan berimplikasi pada terwujudnya *good governance* (tata kelola yang baik) yang dicirikan dengan ditegakkannya prinsip akuntabilitas. Pada tahap berikutnya implementasi prinsip akuntabilitas ini akan berdampak pada meningkatkan kepercayaan publik (*public trust*) pada lembaga tersebut.

Pemberdayaan pengelolaan wakaf perlu segera diawali mengingat masih banyak lembaga pengelola wakaf yang belum mengedepankan prinsip akuntabilitas ini, sehingga

¹² Firman Muntaqo, "Problematika Dan Prospek Wakaf Produktif Di Indonesia", dalam *jurnal Al Ahkam* edisi no 1, Vol. 25, 2015.

dikhawatirkan akan berimplikasi pada hilangnya kepercayaan (*distrust*) masyarakat terhadap lembaga itu. Dalam pengelolaan wakaf sendiri, kepercayaan masyarakat merupakan *social capital* yang terpenting. Karena itu, hilangnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga pengelola wakaf, amat kontra produktif dengan cita-cita menjadikan wakaf sebagai instrumen untuk mensejahterakan umat.

6. Objek Wakaf dan Komitmen Nadzir

Objek wakaf dikembangkan mencakup benda bergerak yang dapat diwakafkan, seperti: uang rupiah, logam mulia, surat berharga, benda bergerak lain yang berlaku, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa sesuai ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Benda wakaf adalah segala benda, baik bergerak atau tidak bergerak, yang memiliki daya tahan yang tidak hanya sekali pakai dan bernilai menurut ajaran Islam.¹³ Jumlah aset wakaf tanah di Indonesia sangat besar. Wakaf tanah di Indonesia sebanyak 358.710 lokasi, dengan luas tanah 1,538,198,586 M2. Akan tetapi potensi ini belum dapat memberi peran maksimal dalam mensejahterakan rakyat dan memberdayakan ekonomi masyarakat.¹⁴

Nadzir adalah salah satu unsur penting dalam perwakafan. Berfungsi atau tidaknya wakaf sangat tergantung pada kemampuan nadzir. Di berbagai negara yang wakafnya telah berkembang dan berfungsi untuk memberdayakan umat, wakaf dikelola oleh nadzir yang profesional. Pada umumnya wakaf di Indonesia dikelola nadzir yang belum mampu mengelola wakaf yang menjadi tanggung jawabnya. Wakaf diharapkan dapat memberi kesejahteraan pada umat, kadangkala biaya pengelolaannya terus-menerus tergantung pada zakat, infaq dan sadaqah masyarakat. Seorang nadzir dituntut bisa kreatif dan bisa mengelola wakaf secara produktif agar lebih maslahat.

Di samping itu, dalam berbagai kasus ada sebagian nadzir yang kurang memegang amanah, seperti melakukan penyimpangan dalam pengelolaan, kurang melindungi harta wakaf, dan kecurangan-kecurangan lain sehingga memungkinkan wakaf tersebut berpindah tangan. Untuk mengatasi masalah ini, hendaknya calon wakif sebelum berwakaf memperhatikan lebih dahulu apa yang diperlukan masyarakat, dan dalam memilih nadzir hendaknya mem- pertimbangkan kompetensinya.

Dengan demikian nadzir berarti orang yang berhak untuk bertindak atas harta wakaf, baik untuk mengurusnya, memeliharanya, mengembangkan dan mendistribusikan hasil wakaf kepada orang yang berhak menerimanya, ataupun menggrejakan segala sesuatu

¹³ Kompilasi Hukum Islam di Indonesia. Buku III, Bab I, Pasal 215, (1) dan (4).

¹⁴ Firman Muntaqo, "Problematika...,2015

yang memungkinkan harta itu tumbuh dengan baik dan kekal.¹⁵

Nadzir memegang peranan yang sangat penting, karena berkembang tidaknya harta wakaf, salah satu di antaranya sangat tergantung pada nadzir wakaf.¹⁶ Agar harta itu dapat berfungsi sebagaimana mestinya dan dapat berlangsung terus-menerus, maka harta itu harus dijaga, dipelihara, dan jika mungkin dikembangkan. Dilihat dari tugasnya, seorang nadzir berkewajiban untuk mengadministrasikan harta benda wakaf, menjaga, mengembangkan harta benda sesuai dengan fungsi, tujuan, dan peruntukannya serta melestarikan manfaat dari harta yang diwakafkan bagi orang-orang yang berhak menerimanya. Di samping itu nadzir juga berkewajiban mengawasi dan melindungi harta wakaf. Dengan demikian jelas bahwa berfungsi dan tidaknya suatu perwakafan sangat tergantung pada kemampuan nadzir. Berkenaan dengan tugasnya yang cukup berat, maka nadzirpun mempunyai hak untuk memperoleh hasil dari pengembangan wakaf.

Walaupun para mujtahidin tidak menjadikan nadzir sebagai salah satu rukun wakaf, para ulama sepakat bahwa wakif harus menunjuk nadzir wakaf (pengawas wakaf). Pengangkatan nadzir ini tampaknya ditujukan agar harta wakaf tetap terjaga dan terkelola sehingga harta wakaf itu tidak sia-sia. Nadzir tersebut bisa berbentuk perorangan, organisasi maupun Badan Hukum. Oleh karena itu pengelolaan dan pengembangan benda wakaf, khususnya wakaf uang harus dilakukan oleh nadzir yang profesional. Dalam Pasal 10 disebutkan bahwa seseorang hanya dapat menjadi nadzir apabila memenuhi persyaratan: a) Warga negara Indonesia; b) Beragama Islam; c) Dewasa; d) Amanah; e) Mampu secara jasmani dan rohani; dan f) Tidak terhalang melakukan perbuatan hukum. Adapun tugas nadzir dalam Undang- Undang Wakaf dengan jelas disebutkan dalam Pasal 11, yakni: 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.

Selain harus memenuhi syarat-syarat yang disebutkan dalam undang- undang, agar nadzir dapat bekerja secara profesional dalam mengelola wakaf, maka nadzir, khususnya nadzir wakaf uang juga harus memiliki kemampuan yang lain seperti: 1) Memahami hukum wakaf dan peraturan perundang- undangan yang terkait dengan masalah perwakafan. Seorang nadzir sudah seharusnya memahami dengan baik hukum wakaf dan peraturan perundang- undangan yang terkait dengan masalah perwakafan. Tanpa memahami hal-hal

¹⁵ Muhammad bin Ali bin Muhammad al-Shawkānī, *Nayl al-Awtār*, Jilid IV, h. 112.

¹⁶ Mundzir Qahaf, *Manajemen Wakaf Produktif*, terj. H. Muhyiddin Mas Rida (Jakarta: Khalifa, 2005), h. 89.

tersebut, seorang nadzir tidak akan mampu mengelola wakaf dengan baik dan benar; 2) Memahami pengetahuan mengenai ekonomi syariah dan instrumen keuangan syariah. Wakaf adalah salah satu lembaga ekonomi Islam yang sangat potensial untuk dikembangkan. Oleh karena itu sudah selayaknya seorang nadzir, khususnya nadzir wakaf uang, dituntut memahami ekonomi syariah dan instrumen keuangan syariah; 3) Memiliki wawasan tentang praktik perwakafan khususnya praktik wakaf uang di berbagai Negara. Dengan demikian seorang nadzir diharapkan mampu melakukan inovasi dalam mengembangkan wakaf uang, sebagai contoh misalnya praktik wakaf uang yang dilakukan di Bangladesh, Turki, dan lain-lain; 4) Memiliki akses kepada calon wakif. Idealnya pengelola wakaf uang adalah lembaga yang memiliki kemampuan melakukan akses terhadap calon wakif, sehingga nadzir mampu mengumpulkan dana wakaf cukup banyak. Kondisi demikian jelas akan sangat membantu terkumpulnya dana wakaf yang cukup besar sehingga diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan umat; 5) Mengelola keuangan secara professional dan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah, seperti melakukan investasi dana wakaf. Investasi ini dapat berupa investasi jangka pendek, menengah maupun jangka panjang; 6) Melakukan administrasi rekening *beneficiary*. Persyaratan ini memerlukan teknologi tinggi dan sumber daya manusia yang handal; 7) Melakukan distribusi hasil investasi dana wakaf. Di samping mampu melakukan investasi, diharapkan seorang nadzir juga mampu mendistribusikan hasil investasi dana wakaf kepada *mawqūf 'alayh*. Diharapkan pendistribusiannya tidak hanya bersifat konsumtif, tetapi dapat memberdayakan *mawqūf 'alayh*; dan 8) Mengelola dana wakaf secara transparan dan akuntabel.

Seorang nadzir harus bekerja sesuai dengan apa yang disyaratkan wakif dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan senantiasa berkoordinasi dengan para pihak yang berwenang. Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf diamanatkan perlunya dibentuk Badan wakaf Indonesia (BWI). Dalam Pasal 49 ayat (1) disebutkan Badan Wakaf Indonesia mempunyai tugas dan wewenang: a) melakukan pembinaan terhadap nadzir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf; b) melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf berskala nasional dan internasional; c) memberikan persetujuan dan atau izin atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf; d) memberhentikan dan mengganti nadzir; e) memberikan persetujuan atas penukaran harta benda wakaf; f) memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan.

Pasal yang sama ayat (2) menyebutkan 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 selain mempunyai tanggungjawab untuk mengembangkan perwakafan di Indonesia, juga mempunyai tugas untuk membina para nadzir, sehingga nantinya wakaf dapat berfungsi sebagaimana disyariatkannya wakaf. Agar wakaf dapat berkembang dengan baik dan nadzir melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka harus dilakukan pengawasan terhadap pengelolaan wakaf.

UU No. 41 Tahun 2004 Pasal 42 menegaskan nadzir wajib mengelola dan mengembangkan harta wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukannya. Agar memiliki daya guna yang maksimal, nadzir harus bersifat amanah dan profesional. Tanpa kedua kemampuan tersebut, seorang nadzir tidak mungkin dapat mengelola harta wakaf secara maksimal. Karena perannya yang sangat urgen, hukum positif Indonesia menetapkan nadzir sebagai unsur dalam perwakafan sebagaimana ditunjukkan oleh PP No. 28 Tahun 1977 Pasal 1, KHI Pasal 215 (5) dan UU No. 41 Tahun 2004 Pasal 6.

7. Lemahnya Sistem Kontrol

Pengawasan adalah hal yang sangat mutlak dilakukan. Beberapa dekade perwakafan di Indonesia kurang mendapat pengawasan yang serius. Akibatnya, cukup banyak harta wakaf yang telantar bahkan ada sebagian harta wakaf yang hilang. Di berbagai negara yang sudah maju perwakafannya, unsur pengawasan merupakan salah satu unsur yang sangat penting, apalagi jika wakaf yang dikembangkan adalah wakaf uang atau benda bergerak lainnya. Oleh karena itu sebuah lembaga wakaf harus bersedia untuk diaudit. Pengawasan terhadap pengelolaan wakaf sebenarnya sudah dimulai pada masa Bani Umayyah, yakni abad ke-7 dan paruh pertama abad ke-8. Fungsinya untuk mengawasi distribusi hasil wakaf dari kemungkinan penyalahgunaan wakaf oleh nadzir.¹⁷

Setidaknya ada dua bentuk pengawasan yang sangat penting yaitu pengawasan masyarakat setempat dan pengawasan pemerintah yang berkompeten. Barangkali yang menyebabkan hilangnya banyak harta wakaf adalah lemahnya kontrol administrasi dan keuangan. Oleh karena itu, pengawasan pada kedua hal ini memerlukan keseriusan. Di samping pengawasan oleh masyarakat setempat, peran pengawasan pemerintah juga sangat penting. Pengawasan masyarakat dilakukan oleh dewan harta wakaf atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan standar kelayakan administrasi dan keuangan yang ketetapanannya diambil dari standar yang berlaku di pasar, yang pada intinya menurut standar harga atau standar gaji di lembaga ekonomi yang berorientasi pada keuntungan,

¹⁷ Tuti A. Najib dan Ridwan al-Makassary, *Wakaf, Tuhan dan Agenda Kemanusiaan; Studi tentang Wakaf dalam Perspektif Keadilan Sosial di Indonesia* (Jakarta: CSRC-UIN Syarif Hidayatullah, 2006), h. 34-35.

dengan tetap menjaga ciri-ciri objektif dan tujuan-tujuannya. Pengawasan masyarakat ini bisa lebih efektif dari pengawasan yang dilakukan oleh pihak pemerintah, karena bersifat lokal terutama untuk setiap harta wakaf terikat dengan orang-orang yang berhak atas wakaf dan dengan tujuannya secara langsung. Pengawasan masyarakat meliputi aspek administrasi dan keuangan secara bersamaan. Adapun pengawasan oleh pemerintah dapat melalui dua aspek administrasi dan keuangan namun pengawasan ini merupakan jenis pengawasan eksternal secara berkala. Dengan pengawasan ganda, yakni dari masyarakat dan pemerintah tersebut, diharapkan harta wakaf dapat berkembang dengan baik dan hak-hak *mawqūf'alayh* terpenuhi, sehingga wakaf benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan umat.

Regulasi pengawasan perwakafan di Indonesia sudah diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Dalam Pasal 63 ayat (1) disebutkan bahwa Menteri melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan wakaf untuk mewujudkan tujuan dan fungsi wakaf. Kemudian dalam ayat (3) pasal yang sama disebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan saran dan pertimbangan Majelis Ulama Indonesia. Kemudian dalam Pasal 65 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan pengawasan, Menteri dapat menggunakan akuntan publik. Masalah pengawasan ini lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Dalam Pasal 56 Peraturan Pemerintah No. 42 disebutkan: (1) Pengawasan terhadap perwakafan dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, baik aktif maupun pasif; (2) Pengawasan aktif dilakukan dengan melakukan pemeriksaan langsung terhadap nadzir atas pengelolaan wakaf, sekurang-kurangnya sekali dalam setahun; (3) Pengawasan pasif dilakukan dengan melakukan pengamatan atas berbagai laporan yang disampaikan nadzir berkaitan dengan pengelolaan wakaf; (4) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemerintah dan masyarakat dapat meminta bantuan jasa akuntan publik independen; (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan terhadap perwakafan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pembinaan dan pengawasan dalam persoalan wakaf ini sangat penting. Itulah sebabnya Pasal 63 menegaskan bahwa: (1) Menteri melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan wakaf untuk mewujudkan tujuan dan fungsi wakaf. (2) Khusus mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri mengikutsertakan Badan Wakaf Indonesia. (3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan saran dan pertimbangan Majelis Ulama

Indonesia.

H. Kesimpulan

Wakaf merupakan ibadah kebendaan yang secara tekstualitas tidak ditemukan ayatnya di dalam al-Qur'an, kecuali ada beberapa hadis Nabi yang secara eksplisit memberikan kepastian tentang hukum wakaf. Disyariatkan harta yang diwakafkan bermanfaat secara langgeng dan dapat diberdayakan secara maksimal, seperti gedung, hewan, kebun, senjata, perabot, termasuk yang sedang dikembangkan sekarang adalah wakaf uang tunai, dan wakaf hak kekayaan intelektual.

Wakaf dapat memberdayakan ummat, maka wakaf harus dikelola secara produktif oleh nadzir yang profesional. Perwakafan di Indonesia masih perlu pembenahan, karena walaupun peraturan perundang-undangannya sudah cukup bagus namun penerapannya belum dilakukan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan tentang wakaf dan pengelolaan wakaf secara produktif harus dilakukan oleh para nadzir. Agar nadzir dapat bekerja dengan baik baik dan benar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka pengawasan harus dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, baik secara aktif maupun pasif. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan wakaf, pemerintah dan masyarakat dapat meminta bantuan jasa akuntan publik independen. Dengan pengawasan yang ketat dan baik diharapkan wakaf di Indonesia dapat dikelola dengan baik sehingga hasilnya dapat dimanfaatkan untuk memberdayakan kualitas hidup umat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Al-Alabij, Adijani, *Perwakafan Tanah di Indonesia Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta :Raja Grafindo Persada, 2002.
- al-Bukhari, Imam, Shahih al-Bukhari, Beirut: Dar al-Fikr, 1989.
- al-Shawkānī, Muhammad bin Ali bin Muhammad, *Nayl al-Awṭār*, Jilid IV, h. 112.
- Basyir, Ahmad Azhar, *Hukum Islam tentang Wakaf, Ijarah dan Syirkah*, Bandung: Al Maarif, 1977.
- Chozin, Nur, *Penguasaan dan Pengalihan Manfaat Wakaf Syuyu' (tergabung)*, (Mimbar Hukum, No. 18 Tahun VI, Al-Hikmah, Jakarta, 1995.
- Fyzee, Asaf A.A., *Pokok-pokok Hukum Islam II*, Jakarta: Tinta Mas, 1996.
- Hamami, Taufiq *Perwakafan Tanah Dalam Politik Hukum Agraria Nasional*, Jakarta, Tatanusa, 2003.
- Kompilasi Hukum Islam di Indonesia. Buku III, Bab I, Pasal 215, (1) dan (4).
- Muntaqo, Firman, “Problematika Dan Prospek Wakaf Produktif Di Indonesia” , dalam *jurnal Al Ahkam* edisi no 1, Vol. 25, 2015.
- Qahaf, Mundzir, *Manajemen Wakaf Produktif*, terj. H. Muhyiddin Mas Rida Jakarta: Khalifa, 2005.
- Rasyid, Abdul, “Hukum Perwakafan Di Indonesia: Dari Masa Ke Masa”, dalam <https://business-law.binus.ac.id/2016/06/28/hukum-perwakafan-di-indonesia-dari-masa-ke-masa/>. Diakses 25 September 2020
- Tuti A. Najib dan Ridwan al-Makassary, *Wakaf, Tuhan dan Agenda Kemanusiaan; Studi tentang Wakaf dalam Perspektif Keadilan Sosial di Indonesia*, Jakarta: CSRC-UIN Syarif Hidayatullah, 2006.
- Usman, Suparman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, Serang :Darul Ulum Press, 1994.

