

PROBLEMATIKA DAN PROSPEK WAKAF PRODUKTIF DI INDONESIA

Firman Muntaqo

Universitas Sriwijaya Palembang

e-mail: fmuntaqo@yahoo.com

Abstract

This paper aims to describe and analyze the problems and prospects of endowments (perwakafan) in Indonesia, mainly related to the enactment of Law No. 40 of 2004 on Waqf. An analysis of the problems focused on management of waqf properties by waqf institutions that are still traditional and far from productive orientation. The problems on waqf management are triggered by several things, such as: Lack of socialization on fiqh waqf and regulations about waqf from the state; not seriously management of waqf, the issue of nadzir commitment, weak institutional monitoring system, and problems of funding. The enactment of the Law of Waqf believed to be the initial breakthrough has strategic and significant meaning in order to strengthen the better prospects of waqf institutions in Indonesia for tomorrow. It was at least found on some of the indicators in the Law of Waqf, namely: progressive thinking about productive waqf (*cash waqf*), institutional strengthening on waqf, structuring the management of waqf administration, and law enforcement of waqf.

□

Paper ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis problematika serta prospek perwakafan di Indonesia, utamanya pasca lahirnya Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Wakaf. Analisis terhadap problematika perwakafan terfokus pada manajemen dan pengelolaan harta wakaf oleh lembaga wakaf yang masih tradisional dan jauh dari orientasi produktif sebagaimana yang diinginkan Undang-Undang Wakaf. Problematika ini dilatarbelakangi oleh beberapa hal, seperti: Kurangnya sosialisasi tentang fiqh wakaf maupun peraturan perundangan; manajemen wakaf yang setengah hati, persoalan komitmen nadzir, lemahnya sistem pengawasan kelembagaan, dan permasalahan pendanaan. Lahirnya undang-undang wakaf diyakini sebagai terobosan awal yang memiliki arti signifikan dan strategis dalam rangka memperkuat prospek lembaga perwakafan di Indonesia menjadi lebih baik. Hal itu setidaknya ditemukan dari beberapa indikator dalam undang-undang wakaf, yaitu: pemikiran progresif tentang wakaf produktif, penguatan kelembagaan wakaf secara nasional, penataan administrasi manajemen wakaf, dan penegakan hukum perwakafan.

Keywords: Wakaf, UU No. 41 Tahun 2004, pemberdayaan masyarakat, nadzir

Pendahuluan

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.¹ 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.

Wakaf adalah suatu perbuatan hukum seseorang atau badan hukum dengan memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau kepentingan umum lainnya. Sedikit berbeda dengan pengertian di atas, yaitu pengertian wakaf sebagaimana dicantumkan dalam Instruksi Presiden

¹Simak Penjelasan Umum Undang-Undang RI No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

No. 1 tahun 1991, yang tidak menyebutkan harta kekayaan yang berupa tanah (wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau sekelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian harta miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadat atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam). Jadi esensi perwakafan adalah “Menahan suatu benda sehingga memungkinkan untuk diambil manfaatnya dengan masih tetap zat (materi) bendanya”²

Wakaf adalah salah satu lembaga yang sangat dianjurkan dalam ajaran Islam untuk dipergunakan oleh seseorang sebagai sarana penyaluran rezeki yang diberikan oleh Allah kepadanya.³ Wakaf adalah bentuk instrumen ekonomi Islam yang unik mendasarkan fungsinya pada unsur kebajikan (*birr*), kebaikan (*ihsān*) serta persaudaraan (*ukhuwwah*).⁴ Ciri utama wakaf yang sangat membedakan dengan ibadah lainnya adalah ketika wakaf ditunaikan terjadi pergeseran kepemilikan pribadi menuju kepemilikan Allah yang diharapkan abadi, memberikan manfaat secara berkelanjutan.⁵ Melalui wakaf diharapkan terjadi proses distribusi manfaat bagi masyarakat secara lebih luas, dari manfaat pribadi (*private benefit*) menuju manfaat masyarakat (*social benefit*).⁶

Namun, nampaknya mayoritas umat Islam Indonesia mempersepsikan bahwa wakaf untuk kepentingan keagamaan lebih diprioritaskan daripada wakaf untuk tujuan pemberdayaan sosial. Mereka lebih banyak mempraktik-

²Wahbah al-Zuhayli, *al-Waṣāyā wa 'l-Waqfu fi al-Fiqh al-Islāmī* (Damaskus: Dār al-Fikr, tth.), h. 154.

³Menahan harta yang dapat dimanfaatkan tanpa menyap bendanya, dengan cara tidak melakukan tindakan hukum terhadap benda tersebut, disalurkan pada sesuatu yang mubah (tidak haram) yang ada. Selanjutnya simak dalam al-Ramli. *Nihāyat al-Muhtāj ilā Sharḥ al-Minhāj*, juz V (Beirut: Dār al-Fikr, 1984), h. 357; al-Khātib al-Sharbaynī, *Mughnī al-Muhtāj*, juz II (Beirut: Dār al-Fikr, tth.), h. 376; atau dengan pengertian lain Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya guna kepentingan ibadat atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.

⁴Wakaf sebagai pranata keagamaan yang memiliki potensi dan manfaat ekonomi yang perlu dikelola secara efektif dan efisien untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

⁵Wakaf merupakan perbuatan hukum yang telah lama hidup dan dilaksanakan dalam masyarakat.

⁶Bandingan dengan Uswatun Hasanah sebagaimana dalam makalah disampaikan pada seminar “Membangun Akuntabilitas Lembaga Pengelola Wakaf”, diselenggarakan oleh Fakultas Syariah IAIN Walisongo Semarang 8 April 2010.

kan wakaf keagamaan, seperti masjid, musala, makam dan sebagainya. Sementara untuk tujuan pemberdayaan, seperti wakaf pendidikan, pemberdayaan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat belum mendapat tempat secara signifikan. Laporan sejarah menyebutkan bahwa wakaf berperan penting dalam upaya pengembangan masyarakat baik di bidang sosial, ekonomi maupun budaya. Peran ganda wakaf ini sangat terlihat dalam memberikan dana stimulan bagi kepentingan pendidikan Islam dan kesehatan. Beberapa negara di Timur Tengah, pembangunan dan berbagai sarana dan prasarana pendidikan dan kesehatan dibiayai dari hasil pengembangan wakaf. Kesinambungan manfaat hasil wakaf dimungkinkan oleh berlakunya wakaf produktif⁷ yang didirikan untuk menopang berbagai kegiatan sosial dan keagamaan. Wakaf produktif pada umumnya berupa tanah pertanian atau perkebunan, gedung-gedung komersial, yang dikelola sedemikian rupa sehingga mendatangkan keuntungan yang sebagian hasilnya dipergunakan untuk membiayai berbagai kegiatan tersebut. Bahkan dalam sejarah, wakaf sudah dikembangkan dalam bentuk apartemen, ruko dan lain-lain. Wakaf produktif ini kemudian dipraktikkan di berbagai negara sampai sekarang. Hasil dari pengelolaan wakaf tersebut dimanfaatkan untuk menyelesaikan berbagai masalah sosial ekonomi umat.

Lembaga wakaf merupakan salah satu pilar ekonomi Islam dan sangat erat kaitannya dengan masalah sosial ekonomi masyarakat. Cukup banyak negara dengan pengelolaan wakaf yang sudah berkembang, mampu menyelesaikan masalah sosial ekonomi mereka dengan wakaf. Sayangnya pemahaman umat Islam di Indonesia terhadap wakaf selama berabad-abad sangat terbatas pada wakaf benda tidak bergerak khususnya wakaf berupa tanah. Bahkan sebelum tanggal 27 Oktober 2004, benda wakaf yang diatur dalam peraturan-perundang-undangan hanyalah tanah milik, yakni diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Wakaf benda bergerak khususnya uang baru dibicarakan oleh umat Islam di Indonesia sekitar akhir tahun 2001. Dengan demikian wakaf benda bergerak khususnya uang masih belum

⁷Misalnya tanah wakaf mempunyai peranan penting dan strategis sebagai salah satu “modal” umat Islam dalam melaksanakan ajaran agamanya. Di atas tanah wakaf tersebut berdiri berbagai sarana keagamaan Islam, seperti masjid dan musala, lembaga pendidikan (sekolah dan madrasah, pondok pesantren, perguruan tinggi), rumah sakit, klinik kesehatan dan lain-lain.

dikenal secara luas dalam masyarakat, bahkan berdasarkan pengalaman penulis di lapangan, masih ada sebagian masyarakat yang memperlakukan bolehnya wakaf uang.

Undang-undang Wakaf sudah memasukkan rumusan konsepsi fikih wakaf baru di Indonesia yang antara lain meliputi benda yang diwakafkan (*mawqūf bih*); peruntukan wakaf (*mawqūf 'alayh*); *sighat* wakaf baik untuk benda tidak bergerak maupun benda bergerak seperti uang dan saham; kewajiban dan hak nadzir wakaf; dan lain-lain yang menunjang pengelolaan wakaf produktif.⁸

Dalam sejarah wakaf telah memainkan peranan yang sangat penting dalam pembangunan masyarakat,⁹ namun dijumpai berbagai kenyataan di beberapa tempat yang belum berhasil mengelola wakaf. Wakaf di Indonesia belum banyak yang dikelola secara produktif. Itulah mengapa Undang-Undang Wakaf mencoba melakukan terobosan dengan tidak hanya mengatur mengenai perwakafan tanah milik, melainkan perwakafan semua benda baik benda bergerak maupun benda tidak bergerak. Hal ini tertuang dalam Pasal 16 ayat (1) bahwa harta benda wakaf terdiri: a) benda tidak bergerak; dan b) benda bergerak.¹⁰ Sedangkan benda tidak bergerak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a 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 pada huruf a; c) tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah; d) hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; e) benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syari'ah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹ Harta benda yang tidak bisa habis karena di-

⁸Unsur-unsur wakaf adalah : 1) Wakif; 2) Nadzir; 3) Harta Benda Wakaf; 4) Peruntukan Wakaf; 5) Jangka Waktu Wakaf, dan 6) Sighat Wakaf/Akad. Selanjutnya simak Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 6.

⁹Dalam masyarakat Islam, wakaf adalah salah satu bentuk *takāful*, karena diantara keistimewaan masyarakatnya adalah mengutamakan *ukhuwwah* (persaudaraan), *musāwah* (persamaan) dan *ithār* (mengutamakan orang lain). Oleh karena itu sifat individualisme (*anāniyah*) tidak dikenal dalam agama Islam.

¹⁰Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf tersebut memuat beberapa hal yang baru dibandingkan dengan wakaf yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik.

¹¹Simak juga Pasal 16 ayat (2) UU RI No. 41 Tahun 2004.

konsumsi meliputi: uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa, dan benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²

Terminologi wakaf yang telah diadopsi ke dalam Bahasa Indonesia berasal dari Bahasa Arab, merupakan bentuk *maşdar* atau kata jadian dari kata kerja atau *fi'il*: *waqafa*. Kata kerja *waqafa* ini adakalanya memerlukan objek (*muta'addi*) dan adakalanya tidak memerlukan objek (*lazim*). Sinonim *waqf* ialah *ħabs*, *waqafa* dan *ħabasa* dalam bentuk kata kerja yang bermakna menghentikan dan menahan atau berhenti di tempat.¹³ Sedangkan menurut Undang-Undang Wakaf No. 41 Tahun 2004 bahwa: "Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan sebagian benda miliknya, untuk dimanfaatkan selamanya atau dalam jangka waktu waktu tertentu sesuai kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syari'ah" Tulisan ini akan menganalisis lebih lanjut tentang problematika dan prospek wakaf produktif di Indonesia dalam perspektif yuridis normatif.

Landasan Filosofis dan Yuridis

Wakaf tidak secara jelas dan tegas disebutkan dalam al-Qur'an, tetapi ada beberapa ayat yang digunakan oleh para ahli sebagai dasar hukum disyariatkannya wakaf, seperti surat al-Baqarah ayat 267. Hukum wakaf adalah *sunnah muakkadah* karena wakaf merupakan *shadaqah jariyah* yang pahalanya terus mengalir, meskipun wakif (orang yang mewakafkan) telah wafat. Hal ini didasarkan pada al-Qur'an surat Āli 'Imrān, ayat 92 . Juga sabda Rasulullah dalam hadis shahih yang diriwayatkan Imam al-Bukhari, Muslim dan Tirmidzi dari sahabat Anas bin Malik, sebagai berikut:

قَامَ أَبُو طَلْحَةَ إِلَى رَسُولِ اللَّهِ - فَقَالَ يَا رَسُولَ اللَّهِ، إِنَّ اللَّهَ تَبَارَكَ وَتَعَالَى يَقُولُ (لَنْ تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّى تُنْفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ) وَإِنَّ أَحَبَّ أَمْوَالِي إِلَيَّ بَيْرِحَاءُ، وَإِنَّهَا صَدَقَةٌ لِلَّهِ أَرْجُو بِرَّهَا وَدُخْرَهَا عِنْدَ اللَّهِ، فَضَعَهَا يَا رَسُولَ اللَّهِ حَيْثُ أَرَاكَ اللَّهُ. قَالَ فَقَالَ رَسُولُ

¹²Lihat: Ayat (3) pasal yang sama (16), disebutkan bahwa benda bergerak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah harta benda yang tidak bisa habis karena dikonsumsi.

¹³Abdul Halim, *Hukum Perwakafan di Indonesia* (Tangerang: Ciputat Press, 2005), h. 6.

اللَّهِ - « بَخٍ، ذَلِكَ مَالٌ رَائِحٌ، ذَلِكَ مَالٌ رَائِحٌ، وَقَدْ سَمِعْتُ مَ قُلْتُ وَ إِنِّي أَرَى أَنْ تَجْعَلَهَا فِي الْأَقْرَبِينَ ». فَقَالَ أَبُو طَلْحَةَ أَفْعَلُ يَا رَسُولَ اللَّهِ. فَكَسَمَهَا أَبُو طَلْحَةَ فِي أَقَارِبِهِ وَ بَنِي عَمِّهِ.

“(Suatu ketika) Abu Thalhah menghadap Rasulullah SAW dan berkata; Allah SWT telah berfirman dalam kitab-Nya; ‘Kamu sekali-kali tidak akan sampai kepada kebajikan (yang sempurna), hingga kamu menafkahkan apa-apa yang kamu cintai. Sesungguhnya kebun itu aku sedekahkan untuk Allah; aku mengharapkannya sebagai kebajikan dan simpanan di sisi Allah. Maka letakkan (pergunakanlah) kebun tersebut wahai Rasulullah, sesuai dengan kehendakmu. Rasulullah bersabda: “Bagus! Bagus!, itu adalah harta yang menguntungkan. Saya telah mendengar apa yang engkau ucapkan (memohonkan) tentang kabut tersebut. Menurut saya, sebaiknya kebun itu engkau gunakan (sedekahkan) untuk keperluan para famili terdekatmu. Maka Abu Thalhah membagi-bagikannya kepada para familinya yang terdekat.”

Pada dasarnya tanah-tanah atau benda lain yang telah diwakafkan tidak boleh diperjualbelikan, dihibahkan, dan atau diwariskan. Hal ini didasarkan pada hadis shahih yang diriwayatkan Imam Bukhari dari sahabat Abdullah ibn Umar ra, sebagai berikut:

عَنْ ابْنِ عُمَرَ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا - أَنَّ عُمَرَ ابْنَ الْخَطَّابِ أَصَابَ أَرْضًا بَحْيِيرًا، فَأَتَى النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ - يَسْتَأْمِرُهُ فِيهَا فَقَالَ يَا رَسُولَ اللَّهِ، إِنِّي أَصَبْتُ أَرْضًا بَحْيِيرًا. لَمْ أُصِبْ مَالًا قَطُّ أَنْفَسَ عِنْدِي مِنْهُ، فَمَا تَأْمُرُ بِهِ قَالَ « إِنْ شِئْتَ حَبَسْتَ أَصْلَهَا وَ تَصَدَّقْتَ بِهَا ». قَالَ فَتَصَدَّقْ بِهَا عُمَرُ أَنَّهُ لَا يُبَاعُ وَلَا يُوهَبُ وَلَا يُورَثُ وَ تَصَدَّقْ بِهَا فِي الْفُقَرَاءِ وَ فِي الْقُرْبَى، وَ فِي الرَّقَابِ، وَ فِي سَبِيلِ اللَّهِ، وَ ابْنِ السَّبِيلِ، وَ الصَّيْفِ، لَا جُنَاحَ عَلَى مَنْ وَلِيَهَا أَنْ يَأْكُلَ مِنْهَا بِالْمَعْرُوفِ، وَ يُطْعِمَ غَيْرَ مَتَمَوْلٍ

“Dari Ibnu Umar ra, beliau berkata: “Sesungguhnya Umar ibn al-Khattab mendapatkan sebidang tanah di Khaibar. Kemudian ia datang kepada Rasulullah SAW untuk memohon petunjuk tentang masalah itu; maka Umar berkata: “Ya Rasulullah, saya telah mendapatkan tanah di Khaibar yang sangat saya senang dan tidak pernah saya dapatkan/miliki sebelumnya. Apakah perintahmu kepadaku berkenaan dengan tanah yang saya dapatkan ini? Rasulullah menjawab: “Jika engkau suka wakafkanlah tanah itu dan engkau sedekahkan hasilnya. Berdasarkan sabda Rasulullah maka Umar ibn al-Khattab langsung mewakafkan tanah tersebut dengan ketentuan tidak boleh diperjualbelikan,

tidak boleh dihibahkan dan tidak boleh pula diwariskan. Umar menyedekahkannya kepada orang-orang fakir, keluarga terdekat, hamba sahaya, membiayai kegiatan yang bertujuan menegakkan agama Allah, membantu anak-anak terlantar di perjalanan dan untuk menjamu tamu-tamu. Orang-orang yang mengurus wakaf diperbolehkan (tidak dilarang) memakan hasil wakaf sewajarnya tanpa (niat) mengambil keuntungan.”

Demikian juga hadis riwayat Ibn Majah dari Ibn Umar, sebagai berikut:

عَنْ ابْنِ عُمَرَ قَالَ قَالَ عُمَرُ لِلنَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِنَّ الْعَائِثَةَ سَهْمٌ لِي بِحَيْبَرَ لَمْ أُصِبْ مَالًا قَطُّ أَعْجَبَ إِلَيَّ مِنْهَا قَدْ أَرَدْتُ أَنْ أَتَصَدَّقَ بِهَا فَقَالَ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَحْبِسْ أَصْلَهَا وَسَبِّلْ ثَمَرَتَهَا.

“Umar ibn al-Khattab berkata kepada Nabi Muhammad SAW, “Sesungguhnya saya mempunyai harta berupa seratus saham tanah yang terletak di Khaibar. Tanah tersebut sangat saya senang dan tidak ada harta yang lebih saya senang daripada itu. Sesungguhnya saya bermaksud menyedekahkannya. Nabi Muhammad SAW bersabda, “Wakafkanlah tanah tersebut dan sedekahkan buah (hasil)nya.”

Hasil pemberdayaan wakaf disedekahkan untuk orang-orang fakir dan keluarga dekat, untuk memerdekakan hamba sahaya, untuk menjamu tamu, untuk orang yang kehabisan bekal dalam perjalanan (*ibnu sabil*) dan tidak berdosa orang yang mengurusinya itu untuk memakan sebagiannya dengan cara yang wajar dan untuk memberi makan (kepada keluarganya) dengan syarat jangan dijadikan hak milik.¹⁴

Secara normatif idiologis dan sosiologis perbedaan nomenklatur wakaf tersebut dapat dibenarkan, karena landasan normatif perwakafan secara eksplisit tidak terdapat dalam al-Qur’an atau al-Sunnah dan kondisi masyarakat pada waktu itu menuntut akan adanya hal tersebut. Oleh karena itu, wilayah Ijtihad dalam bidang wakaf lebih besar daripada wilayah *tawqifi*-Nya. Keragaman nomenklatur wakaf terjadi karena tidak ada kata wakaf yang eksplisit dalam al-Qur’an dan Hadis. Artinya, ajaran wakaf ini diletakan pada wilayah yang bersifat *ijtihādī*, bukan *ta’abudī*, khususnya yang berkaitan dengan aspek pengelolaan, jenis wakaf, syarat, peruntukan dan lain-lain.

¹⁴Dalam satu riwayat disebutkan bahwa harta yang diwakafkan tersebut tidak boleh dikuasai pokoknya, Selanjutnya simak Muhammad bin Ali bin Muhammad al-Shawkānī, *Nayl al-Awtār*, jilid IV, (Mesir: Mustafā al-Bābi al-Halabī, t.th.), h. 127.

Meskipun demikian, ayat al-Qur'an dan Sunnah yang sedikit itu mampu menjadi pedoman para ahli fikih Islam. Sejak masa Khulafa al-Rasyidun sampai sekarang, dalam membahas dan mengembangkan hukum-hukum wakaf digunakan metode penggalan hukum (ijtihad) mereka. Sebab itu sebagian besar hukum-hukum wakaf dalam Islam ditetapkan sebagai hasil ijtihad, dengan menggunakan metode ijtihad seperti *qiyas*, *maṣlaḥah mursalah* dan lain-lain. Oleh karenanya, ketika suatu hukum (ajaran) Islam masuk dalam wilayah *ijtihādī*, maka hal tersebut menjadi sangat fleksibel, terbuka terhadap penafsiran-penafsiran baru, dinamis, futuristik dan berorientasi pada masa depan. Sehingga dengan demikian, ditinjau dari aspek ajaran saja, wakaf merupakan sebuah potensi yang cukup besar untuk bisa dikembangkan sesuai dengan kebutuhan zaman. Apalagi ajaran wakaf ini termasuk bagian dari muamalah yang memiliki jangkauan yang sangat luas, khususnya dalam pengembangan ekonomi lemah.

Memang, bila ditinjau dari kekuatan sandaran hukum yang dimiliki, wakaf merupakan ajaran yang bersifrat anjuran (sunnah), namun kekuatan yang dimiliki sesungguhnya begitu besar sebagai tonggak menjalankan roda kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, ajaran wakaf yang masuk dalam wilayah *ijtihadi* dengan sendirinya menjadi pendukung non manajerial yang bisa dikembangkan pengelolaannya secara optimal. Adapun regulasi perwakafan di Indonesia meliputi: 1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; 2) Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf; 3) Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004; 4) Peraturan pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Problematika 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 pro-

porsional. 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:

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 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.

Pengelolaan dan Manajemen Setengah Hati

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.

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.¹⁵

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 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.

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

¹⁵Salah satu rumusan manajemen yang penting, menurut Richard L. Daft adalah pengawasan atau pengendalian (*controlling*) yang berfungsi mengawasi aktivitas, menentukan apakah organisasi dapat memenuhi target tujuannya, dan melakukan koreksi apabila diperlukan.

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".¹⁶ 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.

Nadzir¹⁷ adalah salah satu unsur penting dalam perwakafan. Berfungsi atau tidaknya wakaf sangat tergantung pada kemampuan nadzir.¹⁸ Di berbagai negara yang wakafnya telah berkembang dan berfungsi untuk memberdayakan umat, wakaf dikelola oleh nadzir yang profesional.¹⁹ 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,

¹⁶Lihat dalam Kompilasi Hukum Islam di Indonesia. Buku III, Bab I, Pasal 215, (1) dan (4).

¹⁷Nadzir adalah pihak yang menerima harta benda wakaf dari wakif untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya. Nadzir berasal dari bahasa Arab *nazara* yang mempunyai arti, menjaga, memelihara, mengelola dan mengawasi. Nadzir adalah *isim fa'il* dari kata *nazara* yang kemudian dapat diartikan dalam bahasa Indonesia dengan pengawas atau penjaga. Sedangkan nadzir wakaf atau biasa disebut nadzir adalah orang yang diberi tugas untuk mengelola wakaf. Pengertian ini kemudian di Indonesia dikembangkan menjadi kelompok orang atau badan hukum yang disertai tugas untuk memelihara dan mengurus benda wakaf. Dalam kitab fiqh, masalah nadzir ini dibahas dengan judul *al-wilāyah 'ala l-waqf* artinya penguasaan terhadap wakaf atau pengawasan terhadap wakaf. Orang yang disertai atau diberi kekuasaan atau diberi tugas untuk mengawasi harta wakaf itulah yang disebut nadzir atau *mutawalli*.

¹⁸Nadzir dapat dirinci sebagai berikut: a) Nadzir Perorangan (dewasa, sehat, cakap); b) Organisasi (Pengurus memenuhi syarat sebagai Nadzir perseorangan, bergerak dalam bidang sosial/pendidikan/kemasyarakatan/keagamaan Islam; c) Badan Hukum (Pengurus memenuhi syarat sebagai Nadzir perseorangan, Badan Hukum sah, bergerak dalam bidang sosial/pendidikan/kemasyarakatan /keagamaan Islam; d) Terdaftar di BWI dan Kemenag (Pendaftaran dapat dilaksanakan setelah proses wakaf bagi nadzir baru.

¹⁹Tugas Nadzir adalah : 1. Pengadministrasian; 2. Mengelola dan mengembangkan harta wakaf sesuai tujuan; 3. Mengawasi proses pengelolaan; 4. Melaporkan hasil pengelolaan kepada BWI dan Kemenag. Nadzir dapat memperoleh imbalan maksimal 10 % dari hasil 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 mempertimbangkan 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 menggerakkan segala sesuatu yang memungkinkan harta itu tumbuh dengan baik dan kekal.²⁰

Nadzir memegang peranan yang sangat penting, karena berkembang tidaknya harta wakaf, salah satu di antaranya sangat tergantung pada nadzir wakaf.²¹ 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.²² Nadzir tersebut bisa berbentuk perorangan, organisasi maupun Badan Hukum. Oleh karena itu pengelolaan dan pengembangan benda wakaf,

²⁰Muhammad bin Ali bin Muhammad al-Shawkānī, *Nayl al-Awtār*, Jilid IV, h. 112.

²¹Mundzir Qahaf, *Manajemen Wakaf Produktif*, terj. H. Muhyiddin Mas Rida (Jakarta: Khalifa, 2005), h. 89.

²²Keberadaan nadzir diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 41 Tahun 2004. Nadzir dianggap sebagai salah satu unsur 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 tersebut, seorang nadzir tidak akan mampu mengelola wakaf dengan baik dan benar; 2) Memahami pengetahuan mengenai ekonomi syari'ah dan instrumen keuangan syari'ah. 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 syari'ah dan instrumen keuangan syari'ah; 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 syari'ah, 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.²³ 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

²³Instansi yang berwenang di bidang wakaf tanah adalah Badan Pertanahan Nasional. Instansi yang berwenang di bidang wakaf benda bergerak selain uang adalah instansi yang terkait dengan tugas pokoknya. Instansi yang berwenang di bidang wakaf benda bergerak selain uang yang tidak terdaftar (*unregistered goods*) adalah Badan Wakaf Indonesia.

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.

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.²⁴

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

²⁴Tuti 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.

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, 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.²⁵ 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

²⁵Pengawasan pemerintah secara administratif mengawasi administrasi keuangan wakaf dengan standar kelayakan dan produksi yang diambil dari pengawasan administrasi perusahaan perseroan yang memiliki aktivitas serupa. Pengawas keuangan dari pemerintah juga bekerja sesuai prinsip pengawasan eksternal yang dilakukan oleh pemeriksa keuangan dan pemeriksa peraturannya.

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.

Eksistensi Wakaf bagi Penyangga Ekonomi Umat

Intensifikasi wakaf selain berdimensi ritual juga berdimensi sosial.²⁶ Keberadaannya telah menjadi salah satu instrumen penunjang peradaban Islam. Sebagai praktek yang telah melembaga dalam kehidupan masyarakat Muslim, wakaf telah mendukung kehidupan ekonomi dan sosial.²⁷ Keberadaannya juga diharapkan menjadi salah satu pilar yang dapat menopang kesejahteraan umat dan bangsa.²⁸

Sebagai upaya pemberdayaan wakaf yang diharapkan mampu menjadi pilar ekonomi dan sosial, maka pengelolaan wakaf yang profesional menjadi

²⁶Laporan hasil penelitian wakaf oleh PBB UIN Syahid Jakarta terhadap 500 responden nadzir di 11 propinsi menunjukkan bahwa wakaf di Indonesia lebih banyak dikelola oleh perseorangan (66%) daripada organisasi (16%) dan badan hukum (18%). Selain itu, harta wakaf juga lebih banyak yang tidak menghasilkan (77%) daripada yang menghasilkan atau produktif (23%). Temuan umum lainnya juga menunjukkan pemanfaatan terbesar harta wakaf adalah masjid (79%) daripada peruntukkan lainnya, dan lebih banyak berada di wilayah pedesaan (59%) daripada perkotaan (41%). Selain itu, diketahui bahwa jumlah nadzir yang bekerja secara penuh itu minim (16%). Umumnya mereka bekerja sambil dan tidak diberi upah (92%)

²⁷Bandingkan dengan Pasal 5 UU RI No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

²⁸Selanjutnya simak salah satu dasar pertimbangan lahirnya UU RI No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

prasyarat utama yang seyogianya dipenuhi. Menurut Qodri A. Azizy kata kunci (*keyword*) dalam usaha meningkatkan kualitas dan kuantitas perwakafan sebagai dana umat yang produktif dan potensial adalah manajemen. Rumusan pengelolaan wakaf tidak hanya berhenti pada pendayagunaan wakaf untuk usaha-usaha yang bersifat produktif dan perlunya penentuan skala prioritas pemanfaatan, tetapi juga mengharuskan adanya transparansi dan akuntabilitas.

Statemen di atas memberikan pemahaman bahwa proses perwakafan tidak cukup pada pengucapan ikrar dan sertifikasi harta wakaf saja, yang kedua hal tersebut memang memberikan legitimasi secara yuridis terhadap praktek perwakafan. Namun, dari perspektif filantropi, dari keseluruhan proses wakaf justru terletak pada usaha pengelolaan secara profesional dan pertanggungjawaban yang terbuka. Wakaf merupakan salah satu lembaga sosial ekonomi Islam yang potensinya belum sepenuhnya digali dan dikembangkan. Pada akhir-akhir ini upaya untuk mengembangkan potensi wakaf ini terus menerus dilakukan melalui berbagai pengkajian, baik dari segi peranannya dalam sejarah, maupun kemungkinan peranannya di masa yang akan datang.

Ulama sepakat bahwa pilar-pilar wakaf dapat terbangun melalui beberapa rukun. Menurut Abdul Wahhab Khallaf, rukun wakaf ada empat: 1) Orang yang berwakaf atau wakif, yakni pemilik harta benda yang melakukan tindakan hukum; 2) Harta yang diwakafkan atau *mawqūf bih* sebagai objek perbuatan hukum; 3) Tujuan wakaf atau yang berhak menerima, yang disebut *mawqūf 'alayh*; dan 4) Pernyataan wakaf dari wakif yang disebut *sighat* atau ikrar wakaf. Berkaitan dengan pemberdayaan ekonomi umat melalui wakaf, maka *mawqūf bih* merupakan salah satu rukun yang memiliki arti signifikan. Harta yang diwakafkan merupakan hal yang sangat penting dalam perwakafan. Namun demikian harta yang diwakafkan tersebut baru sah sebagai harta wakaf, kalau memenuhi syarat-syarat tertentu. Di antara syarat-syarat tersebut yaitu: *Pertama*, benda yang diwakafkan harus bernilai ekonomis,²⁹ tetap zatnya dan boleh dimanfaatkan menurut ajaran Islam dalam kondisi apapun.

²⁹Muhammad Salām Madkūr, *Aḥkām al-Uṣrah fi 'l-Islām* (Kairo: Dār al-Nahḍah al-'Arabiyyah, 1970), h. 304.

Namun dalam *Qānūn* yang ada di Mesir, wakaf (benda yang diwakafkan) tidak hanya dibatasi pada benda-benda tidak bergerak, tetapi juga benda-benda bergerak;³⁰ *Kedua*, benda yang diwakafkan harus jelas wujudnya dan pasti batas-batasnya. Syarat ini dimaksudkan untuk menghindari perselisihan dan permasalahan yang mungkin terjadi di kemudian hari setelah harta tersebut diwakafkan;³¹ *Ketiga*, harta yang diwakafkan itu harus benar-benar kepunyaan wakif secara sempurna, artinya bebas dari segala beban; *Keempat*, benda yang diwakafkan harus kekal. Pada umumnya para ulama berpendapat bahwa benda yang diwakafkan zatnya harus kekal. Ulama Hanafiyyah mensyaratkan bahwa harta yang diwakafkan itu “*ain*” (zatnya) harus kekal dan memungkinkan dapat dimanfaatkan terus menerus. Hal itu dikandung maksud pada dasarnya benda yang dapat diwakafkan adalah benda tidak bergerak. Akan tetapi menurut mereka (Ulama Hanafiyyah) benda bergerak dapat diwakafkan dalam beberapa hal: *Pertama*, keadaan harta bergerak itu mengikuti benda tidak bergerak dan ini ada dua macam: (1) Barang tersebut mempunyai hubungan dengan sifat diam di tempat dan tetap, misalnya bangunan dan pohon. Menurut Ulama Hanafiyyah bangunan dan pohon termasuk benda bergerak yang bergantung pada benda tidak bergerak. (2) Benda bergerak yang dipergunakan untuk membantu benda tidak bergerak seperti alat untuk membajak, kerbau yang dipergunakan bekerja dan lain-lain. *Kedua*, kebolehan wakaf benda bergerak itu berdasarkan dasar yang memperbolehkan wakaf senjata dan binatang-binatang yang dipergunakan untuk berperang.

Dari beberapa pendapat yang telah dikemukakan dapat dipahami bahwa pada prinsipnya para ulama termasuk ulama Hanafiyyah mensyaratkan benda yang diwakafkan adalah benda-benda tidak bergerak dan hanya benda-benda bergerak tertentu saja yang boleh diwakafkan.³² Ketentuan hukum tersebut

³⁰Wahbah al-Zuhaylī, *al-Fiqh al-Islāmī wa Adillatuh* (Kairo: Dār al-Fikr, 2010), h. 185.

³¹Persyaratan ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak bagi mustahik untuk memanfaatkan benda tersebut. Selanjutnya simak Wahbah al-Zuhaylī, *al-Fiqh al-Islāmī wa Adillatuh*, h. 185.

³²Benda tidak bergerak yang dapat diwakafkan yaitu: a) Hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar; b) Bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah dan atau bangunan; c) Tanaman dan beda lain yang berkaitan dengan tanah; d) Hal milik atas satuan rumah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; e) Benda tidak bergerak lain yang sesuai dengan sejarah dan peraturan perundang-undangan.

perlu disosialisasikan terus menerus kepada umat Islam, sehingga semua pihak memahami masalah perwakafan dengan baik dan benar, selanjutnya dapat memberdayakan wakaf yang ada secara produktif dan hasilnya dapat dipergunakan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial.³³

Pada dasarnya semua wakaf harus dikembangkan secara produktif, namun pengembangannya tentu disesuaikan dengan benda yang diwakafkan dan peruntukannya. Indonesia memiliki tanah wakaf yang cukup banyak dan luas yang memungkinkan dikelola secara produktif karena tanahnya yang cukup luas dan posisinya sangat strategis untuk dibangun gedung sebagai tempat usaha atau disewakan. Kendala utama yang dihadapi adalah terbatasnya nadzir profesional dan dana untuk mengelola dan mengembangkan wakaf benda tidak bergerak. Apabila tanah-tanah wakaf tersebut dikelola sesuai dengan kondisinya oleh para nadzir profesional, tentu hasilnya bisa dipergunakan untuk memberdayakan masyarakat. Jadi, perlu dipikirkan saat ini adalah cara menghimpun wakaf tunai dari masyarakat. Dana tersebut nantinya dapat dipergunakan untuk membangun hotel, rumah sakit, apartemen (untuk disewakan), menghidupkan lahan pertanian dan perkebunan yang berupa tanah wakaf.³⁴

Lembaga wakaf akan mendapat kepercayaan untuk menghimpun dana wakaf dari masyarakat jika mampu menjadi lembaga wakaf yang kuat dan profesional. Lembaga Wakaf ini menggunakan sistem kerja terstruktur berdasarkan bidang dan spesialisasi masing-masing, namun tetap untuk mencapai tujuan yang sama dalam memenej semua harta wakaf. Maka untuk merealisasikan tujuan pembentukan Lembaga Wakaf ini, dibentuk dua bagian utama, yaitu: a) Bagian investasi dan pengembangan harta wakaf lama dan baru dan pencapaian hasil-hasilnya; b) Bagian penyaluran hasil-hasil wakaf yang ada sesuai dengan tujuannya masing-masing dan melakukan kampanye pembentukan wakaf baru yang dapat memberi pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prioritas dan tingkat kebutuhannya.

³³Muhammad 'Ubayd 'Abdullāh Kubayshī, *Aḥkām al-Waqf fi Sharī'at al-Islāmiyyah*, Jilid II (Baghdad: Maṭba'ah al-Irshād, 1977), h. 96.

³⁴Perusahaan tersebut bertujuan melakukan rehabilitasi bangunan serta membuat perencanaan bangunan dan penyelesaiannya. Selain itu Badan Wakaf mendirikan bank untuk membantu proyek pengembangan wakaf, dan juga mendirikan perusahaan pengembangan bisnis dan industri. Dengan program seperti ini jelas wakaf yang sudah ada terkelola dengan baik, dan yang wakaf barupun dapat digerakkan dan dikembangkan.

Sistem kerja terstruktur tersebut akan membentuk dua bagian penting dalam lembaga wakaf, yaitu bagian investasi yang terdiri dari beberapa bagian, misalnya bagian investasi bidang properti dan non properti, bagian dana dan proyek yang terdiri dari beberapa saluran dana dan proyek yang diperlukan dalam masyarakat. Bagian investasi dalam lembaga wakaf ini secara khusus menangani investasi harta wakaf dan mengembangkannya, serta mengoptimalkan pelaksanaannya untuk meningkatkan hasil-hasilnya. Strategi investasi pada bagian investasi bersandar pada sistem terstruktur yang melaksanakan tugasnya sesuai dengan spesialisasi dan bidangnya masing-masing.³⁵

Pemberdayaan Badan Wakaf Indonesia dan Penegakan Hukum

Salah satu tujuan perlunya dibentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI) adalah untuk memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional. Dalam melaksanakan tugasnya 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 atau kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan.

BWI 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.³⁶

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

³⁵Muhammad Syafi'i Antonio, "Bank Syariah sebagai Pengelola Dana Wakaf", disampaikan pada *Workshop Internasional Pemberdayaan Ekonomi Umat Melalui Pengelolaan Wakaf Produktif*, diselenggarakan oleh DEPAG-IIIIT, Batam, 7-8 Januari 2002.

³⁶Simak Pasal 49 ayat (1) UU RI Tahun 2004.

lain yang dianggap perlu. Dilihat dari tugas dan wewenang BWI dalam UU ini nampak bahwa BWI mempunyai tanggungjawab untuk mengembangkan perwakafan di Indonesia, sehingga nantinya wakaf dapat berfungsi sebagaimana disyariatkannya wakaf. Untuk itu orang-orang yang berada di BWI hendaknya memang orang-orang yang berkompeten di bidangnya masing-masing sesuai dengan yang dibutuhkan oleh badan tersebut.

Pasal 54 ayat (1) UU Wakaf menyebutkan bahwa untuk dapat diangkat menjadi anggota Badan Wakaf Indonesia, setiap calon anggota harus memenuhi persyaratan: a) Warga negara Indonesia; b) Beragama Islam; c) Dewasa; d) Amanah; e) Mampu secara jasmani dan rohani; f) Tidak terhalang melakukan perbuatan hukum; g) Memiliki pengetahuan, kemampuan, dan/atau pengalaman di bidang perwakafan dan/atau ekonomi, khususnya di bidang ekonomi syari'ah; dan h) Mempunyai komitmen yang tinggi untuk mengembangkan perwakafan nasional.

Satu hal penting dalam UU ini adalah masalah peruntukan wakaf. Mengenai 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.³⁷ Hal itu memungkinkan pengelolaan harta benda wakaf dapat memasuki wilayah/kegiatan ekonomi dalam arti luas sepanjang pengelolaan tersebut sesuai dengan prinsip manajemen dan ekonomi syari'ah. Dengan melihat substansi Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, terlihat bahwa masa depan perwakafan di Indonesia cukup prospektif dan cukup menjanjikan dalam upaya menyelesaikan masalah sosial dan ekonomi masyarakat.

Penegakan hukum dalam pengelolaan wakaf sangat perlu untuk diprioritaskan, oleh karena martabat hukum akan teruji melalui *law enforcement* tersebut. Itulah sebabnya pada Bab IX Ketentuan Pidana dan Sanksi Administrasi UU RI No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, khususnya Pasal 67 ditegaskan: (1) Setiap orang yang dengan sengaja menjaminkan, menghibahkan, menjual, mewariskan, mengalihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 atau

³⁷Selanjutnya lihat dalam Penjelasan Umum UU RI No. 41 Tahun 2004.

tanpa izin menukar harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). (2) Setiap orang yang dengan sengaja mengubah peruntukan harta benda wakaf tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah). (3) Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan atau mengambil fasilitas atas hasil pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf melebihi jumlah yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Ketentuan Pasal tersebut di atas kiranya cukup memadai untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum tentang pengelolaan wakaf di Indonesia. Persoalannya adalah masih adakah keberanian di antara penegak hukum? tentu jawabannya berpulang kepada sejauhmana komitmen kita kepada hukum tersebut.

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. [a]

DAFTAR PUSTAKA

- Antonio, Muhammad Syafi'i, "Bank Syariah sebagai Pengelola Dana Wakaf", disampaikan pada *Workshop Internasional Pemberdayaan Ekonomi Umat Melalui Pengelolaan Wakaf Produktif*, diselenggarakan oleh DEPAG-IIIIT, Batam, 7-8 Januari 2002.
- Departemen Agama RI, Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia, Jakarta, 2003.
- Halim, Abdul, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, Tangerang: Ciputat Press, 2005.
- Harahap, Sumuran, dkk, *Proses Lahirnya Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf*, Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2006.
- al-Khāṭib al-Sharbaynī, *Mughnī al-Muḥtāj*, juz II, Beirut: Dār al-Fikr, t.th.
- Kompilasi Hukum Islam di Indonesia. Buku III.
- Kubayshī, Muḥammad 'Ubayd 'Abdullāh, *Aḥkām al-Waqf fī Sharī'at al-Islāmiyyah*, Jilid II, Baghdad: Maṭba'ah al-Irshād, 1977.
- Madkūr, Muḥammad Salām, *Aḥkām al-Usrah fī 'l-Islām*, Kairo: Dār al-Nahḍah al-'Arabiyah, 1970.
- Mannan, M. A., "Cash-Waqf Certificate Global Apportunities for Developing The Social Capital Market in 21 -Century Voluntary Sector Banking", di dalam Harvard Islamic Finance Information Program-Center for Middle Eastern Studies, *Proceedings of The Third Harvard University Forum on Islamic Finance*, Cambridge: Harvard University, 1999.
- Najib, Tuti A. dan Ridwan al-Makassary, (eds) *Wakaf, Tuhan dan Agenda Kemanusiaan; Studi tentang Wakaf dalam Perspektif Keadilan Sosial di Indonesia*, Jakarta: CSRC-UIN Syarif Hidayatullah, 2006.
- Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Firman Muntaqo

Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004.

Qahaf, Mundzir, *Manajemen Wakaf Produktif*, terj. H. Muhyiddin Mas Rida, Jakarta: Khalifa, 2005.

al-Ramli. *Nihāyat al-Muhtāj ilā Sharḥ al-Minhāj*, juz V, Beirut: Dār al-Fikr, 1984.

al-Shawkānī, Muhammad bin Ali bin Muhammad, *Nayl al-Awtār*, Jilid IV, Mesir: Mustafā al-Bābi al-Halabī, tt.

Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

al-Zuhaylī, Wahbah, *al-Fiqh al-Islāmī wa Adillatuh*, Kairo: Dār al-Fikr, 2010.

al-Zuhaylī, Wahbah, *al-Waṣāyā wa 'l-Waqfu fī al-Fiqh al-Islāmī*, Damaskus: Dār al-Fikr, t.th.