

SEJARAH PERWAKAFAN DI TIMUR TENGAH DAN INDONESIA

Oleh: H. Kadenun*

Abstract: *Waqf is a legal act of a person or legal entity that separates the majority of the wealth in the form of lands and institutionalize forever for the sake of worship or other public purposes in accordance with the teachings of Islam. The term endowments known when the Prophet Muhammad SAW migrated to Medina and formed in the second year Hijri. Charitable endowments made by Umar form of land at Khaibar, which was followed by Abu Talha who donated his favorite garden "bairoha". Next followed by other companions, like Abu Bakr, Uthman, Ali, Anas bin Malik, Abdullah ibn Umar, Zubair ibn Awwam, and by Aisha the wife of the Prophet Muhammad SAW. The fact of charity waqf is then carried out by Muslims around the world from time to time as the charity of worship to God. Number of endowments and its use is not limited to building places of worship or religious activity, but is for the benefit of humanity and the common good. Egypt is a muslim country that is very much of waqf, so as to overcome these endowments there is a special department set up and maintain. Tauba bin Namir (Qadhi) was an Egyptian at the time of Hisyam ibn Abdul Malik early to do so. The waqf treasures are at the mercy owners and the people who will be given in the endowment. Waqf in Egypt under the supervision of the qadhi, so they have a special attention to maintaining the waqf property. Abu Tahir Abdul Malik ibn Muhammad al-Hazmi one qadhi of Egypt in the year 173 H. always supervise endowment treasures as much as three days a month, he advocated and renovate and clean the dust attached to the waqf. He has a few workers, if they see something wrong with the goods endowments, the worker was beaten ten times. Before PP. No. 28 Th 1977, since Islam arrived in Indonesia endowments have been implemented based on understanding adopted by the Indonesian muslim community, namely schools shafi'ites and customs. New in 1905 M. issued by the dutch sirkulir contained in BS (Bijblad) No. 6196 dated June 31. BS (Bijblad) is a new set waqf of mosque and shrine. BS (Bijblad) it is stated that for those who want to carry out the required waqf first requesting permission from the regent, but this rule is considered by the Indonesian muslim community as a tool to limit their*

* Dosen Tetap Institut Agama Islam Sunan Giri Ponorogo

worship. *BS (Bijblad)* it was ordered to enroll regent waqf land and mosques. After PP. No. 28 Th 1977, the government regulation based on three main motifs, namely: 1) Religious motive, endowments as religious institutions as a means of religious nature. 2) Regulation of waqf, previously there was no adequate legal of waqf completely, such as the absence of data on waqf. 3) The existence of a solid legal basis, namely the enactment UUPA No. 5 Th 1960, in particular article 14 [1] (b) and article 49 [3]. The content of the PP. No. 28 Th 1977 which consists of 7 chapters and 18 chapters, summarized as follows: Chapter 1; on general provisions. Chapter 2; of the functioning of endowments. Chapter 3; on the procedures for donating and registering land. Chapter 4; about the change, completion, and supervision of waqflands. Chapter 5; of the penal provision, section 6 of the transitional provisions, and section 7 of the Act.

Keywords: *Waqf, Egypt, Indonesia, and PP. No. 28 Th 1977*

PENDAHULUAN

Salah satu institusi atau pranata sosial Islam yang mengadung nilai sosial ekonomi adalah lembaga perwakafan, lembaga ini merupakan salah satu perwujudan keadilan sosial dalam Islam, prinsip pemilikan harta dalam Islam menyatakan bahwa harta tidak dibenarkan hanya dikuasai oleh sekelompok orang tertentu. Penguasaan harta oleh sekelompok orang tertentu akan melahirkan sebuah eksploitasi kelompok minoritas/si-kaya terhadap kelompok mayoritas/si-miskin yang akan menimbulkan kegoncangan sosial dan akan menjadi penyakit masyarakat yang mempunyai akibat-akibat negatife yang beraneka ragam. Harta tidaklah hanya untuk dinikmati sendiri, melainkan harus dinikmati bersama, dan ini adalah memberikan peringatan kepada semua manusia bahwa Islam mengajarkan fungsi sosial harta.

Berbicara masalah hukum perwakafan pada dasarnya adalah berbicara tentang sebuah pranata hukum yang unik sekaligus rumit, terlebih lagi perwakafan tanah di Indonesia. Hal ini karena mungkin tidak ada suatu pranata hukum yang pada waktu bersamaan secara serentak diatur oleh berbagai ketentuan hukum yang berasal dari berbagai sub-sistem hukum, sebagai mana halnya dengan pranata wakaf ini. Akibatnya, keberadaannya perlu untuk dilihat secara sedemikian rupa dan dapat mengundang perbedaan pendapat yang cukup tajam tergantung dari sudut mana kita memandangnya.

Tentunya kita sudah mengetahui bahwa pranata wakaf ini adalah sebuah pranata hukum yang berasal dari hukum Islam. Hal ini bukan hanya tampak dari segi pengaturannya dalam prinsip-prinsip pokok hukum

Islam yang sekaligus tak terlalu tegas disebutkan dalam al-Qur'an, tetapi cukup banyak kita temukan pengaturannya dalam sunnah Rasulullah SAW. Imam al-Syaukani¹ menyebutkan tidak kurang dari 20 hadits yang membicarakan tentang wakaf sehingga tidak ada keraguan lagi mengenai landasan hukumnya, sehingga Allah SWT telah mensyariatkan wakaf, menganjurkannya dan menjadikannya sebagai salah satu cara untuk mendekatkan diri kepada-Nya.

PENGERTIAN WAKAF

Menurut bahasa, kata wakaf dalam bahasa Arab disalin ke dalam bahasa Indonesia menjadi wakaf sebenarnya adalah merupakan bentuk masdar atau kata kerja dari kata *waqafa*, kata ini ada kalanya memerlukan obyek dan ada kalanya tidak memerlukan obyek. Kata wakaf sinonim/identik dengan kata *habs*, dengan demikian kata wakaf itu dapat berarti berhenti dan menghentikan, juga dapat pula berarti menahan. Menurut Adijani al-Alabij, wakaf bisa berarti berhetni atau berdiri. Begitu juga menurut Sayid Sabiq, kata *waqf* bisa bearti menahan, berhenti, diam di suatu tempat, dan tetap berdiri².

Menurut istilah, yaitu menahan dzat/asal benda dan mempergunakan hasilnya di jalan Allah (*fi sabilillah*).³ Menurut Muhammad Daud Ali, perkataan wakaf berasal dari kata kerja bahasa Arab *waqafa* yang berarti menghentikan, berdiam di tempat, dan atau menahan sesuatu. Pengertian menghentikan ini apabila dihubungkan dengan ilmu baca al-Quran/ilmu tajwid, mengandung pengertian mengentikan bacaan, baik seterusnya maupun untuk mengambil nafas sementara. Menurut aturannya seorang pembaca tidak boleh berhenti di pertengahan suku kata, harus pada akhir kata penghujung ayat agar bacaanya sempurna. Pengertian wakaf dalam makna berdiam di tempat yang dikaitkan dengan wakaf yakni berdiam di Arafah pada tanggal 9 Zulhijah ketika menunaikan ibadah haji, tanpa wukuf di Arafah tidak sah ibadah hajinya seseorang. Pengertian menahan sesuatu dihubungkan dengan harta kekayaan, itulah yang dimaksud dengan wakaf dalam uraian ini. Wakaf adalah menahan sesuatu benda untuk diambil sesuai dengan ajaran Islam.⁴

Dalam bahasa Arab, term wakaf kadang-kadang bermakna suatu

¹ Al-Syaukani, *Nailul Authar Juz II* (Mesir: Mathbu'ah, t.th.), 127.

² Adijani Alabij, *Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita* (Jakarta: Rajawali Press, 1989), 23.

³ Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah jilid III* (Kuwait: Dar al-Bayan, 1971), 378.

⁴ Muhammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf* (Jakarta: UI Press, 1988), 80.

obyek atau benda yang diwakafkan atau tidak dipakai dalam pengertian wakaf sebagai sebuah institusi, seperti yang dipakai dalam perundang-undangan Mesir. Sementara di Indonesia, term wakaf dapat bermakna sebagai obyek yang diwakafkan ataupun sebagai institusi, definisi wakaf secara institusional pun maknanya beragam, keragaman definisi ini sebagai akibat dari perbedaan penafsiran terhadap institusi wakaf.

Definisi wakaf di Indonesia lebih cenderung kepada definisi yang dikemukakan oleh pendapat al-Syafi'iyah, secara jelas definisi wakaf termaktub dalam Peraturan Pemerintah/PP Nomor 28 Tahun 1977 Pasal 1 (1); Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam dan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 Buku III Bab I Pasal 215 (1).⁵

Pasal 1 (1) PP Nomor 28 1977 menyatakan: "Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam". Pasal 215 (1) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 menyatakan: "Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau sekelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan abadi atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam".

SEJARAH WAKAF

Institusi wakaf tidaklah ada sebelum Islam, demikian menurut Imam al-Syafi'i.⁶ Apa yang dilakukan oleh orang-orang Jahiliyah dengan lembaga *bahirah*,⁷ *saibat*,⁸ *washilat*,⁹ dan *ham*,¹⁰ seperti yang tercantum dalam surah ke-lima, al-Maidah ayat: 103, sebagai berikut:

⁵ Juhaya S. Praja, *Perwakafan di Indonesia* (Bandung: Yayasan Piara, 1993), 15.

⁶ Juhaya S. Praja, *Perwakafan di Indonesia: Sejarah, Pemikiran, Hukum dan Perkembangannya* (Bandung: Yayasan Piara, 1995), 20-21.

⁷ *Bahirah* ialah unta yang telah beranak lima kali dan anak yang kelima itu jantan, lalu unta betina itu dibelah telinganya, tidak boleh ditunggangi lagi dan tidak boleh diambil air susunya.

⁸ *Saibat* ialah unta betina yang dibiarkan pergi ke mana saja lantaran suatu nazar, seperti: Jika seorang Arab Jahiliyah akan melakukan sesuatu perjalanan berat, ia biasa bernazar akan menjadikan untanya *saibat* untuk dibiarkan pergi ke mana saja jika perjalanannya berhasil dengan selamat.

⁹ *Washilat* ialah seekor domba betina melahirkan anak kembar yang terdiri dari jantan dan betina, maka yang jantan disebut *washilat*, tidak disembelih dan diserahkan kepada berhal.

¹⁰ *Ham* ialah unta jantan yang tidak boleh diganggu gugat lagi karena ia telah dapat membuntingkan unta betina sepuluh kali.

"Allah sekali-kali tidak pernah mensyariatkan adanya *bahirah*, *saibat*, *washilat*, dan *ham*. Akan tetapi, orang-orang kafir membuat-buat kedustaan terhadap Allah dan kebanyakan mereka tidak mengerti."

Bentuk-bentuk pengorbanan keempat hewan tersebut tidaklah dapat dikategorikan sebagai wakaf, sebagaimana yang dikemukakan oleh Imam al-Syafi'i bahwa orang-orang Jahiliyah belum mengenal institusi perwakafan, baik wakaf rumah maupun tanah. Institusi perwakafan ini baru ada di zaman orang-orang Islam.¹¹

Abu Hanifah memandang lembaga-lembaga tersebut dalam ayat di atas sama dengan wakaf. Alasan Imam al-Syafi'i dalam penolakannya atas lembaga tersebut sebagai lembaga yang sama dengan wakaf ialah bahwa "pembebasan hewan-hewan tersebut menyebabkan hilangnya fungsi hewan tersebut bagi manusia. Itulah yang dilarang oleh Allah. Hal itu pula sebabnya Nabi Muhammad SAW menolaknya dan mengembalikan status kepemilikan hewan-hewan tersebut kepada pemiliknya, karena dasar hukum wakaf itu adalah *ittiba'* dan *qiyas*. Maka konsekwensinya institusi wakaf itu baru ada pada zaman Islam sebagaimana disunnahkan Rasulullah SAW. Atas dasar argument *ittiba'* ini pulalah Imam al-Syafi'i mengabsahkan wakaf ahli, karena ia *ittiba'* mengikuti hadits Abu Thalhah sepanjang wakaf itu tidak terputus (*inqiradl*)."

Dengan demikian istilah wakaf baru dikenal pada masa hidup Nabi Muhammad SAW, yakni sejak beliau hijrah ke Madinah dan ini disyariatkannya pada tahun kedua Hijriyah. Para ulama berpendapat bahwa peristiwa atau pelaksanaan wakaf yang pertama terjadi ialah wakaf yang dilaksanakan oleh sahabat Umar bin al-Khattab terhadap tanahnya di Khaibar. Menurut keterangan Ibnu Umar, kemudian sahabat Umar ra. menyedekahkannya kepada fakir miskin, kaum sahabat, hamba sahaya, *fi sabilillah*, *ibnu sabil*, dan kepada para tamu.

Ada pendapat lain yang mengatakan bahwa awal mula praktek wakaf dalam Islam ialah tanah yang diwakafkan oleh Rasulullah SAW untuk masjid. Pendapat ini sebagaimana yang dapat kita baca dari riwayat yang disebutkan oleh Umar bin al-Khattab dari 'Amr bin Sa'ad bin Mu'adz berkata:

"Kami bertanya tentang awal mula wakaf dalam Islam, orang Muhajirin mengatakan adalah wakaf Umar, sedang orang-orang Anshar mengatakan wakaf Rasulullah SAW."¹²

Amal wakaf yang dilakukan oleh Umar ra. berupa tanah di Khaibar, yang kemudian disusul oleh Abu Thalhah yang mewakafkan kebun

¹¹ Al-Syafi'i, *al-Umm Juz III* (Beirut: Dar al-Fikr, t.th.), 52.

¹² Al-Syaukani, *Op.Cit.*, 129.

kesayangannya “*bairoha*”. Selanjutnya disusul oleh sahabat lainnya, seperti Abu Bakar, Utsman, Ali bin Abi Thalib, Anas bin Malik, Abdullah bin Umar, Zubair bin ‘Awwam, dan oleh ‘Aisyah isteri Rasulullah SAW. Animo terhadap amal wakaf ini kemudian dilakukan oleh umat Islam di seluruh dunia dari waktu ke waktu sebagai amal ibadat kepada Allah SWT. Jumlah wakaf dan penggunaannya tidak terbatas kepada bangunan ibadat atau tempat kegiatan agama saja, tapi diperuntukkan bagi kepentingan kemanusiaan dan kepentingan umum.

Awal wakaf dilakukan oleh umat Islam seluruh dunia, juga dilakukan oleh umat Islam Indonesia, sejak agama ini dianutnya. Hal ini tampak dari kenyataan bahwa lembaga wakaf yang berasal dari agama Islam ini telah diterima (diresepsi) menjadi hukum adat bangsa Indonesia sendiri. Di samping itu, suatu kenyataan pula bahwa di Indonesia terdapat banyak benda wakaf, baik wakaf benda bergerak dan atau benda wakaf tidak bergerak berupa tanah (sejak zaman dahulu).

Apabila kita perhatikan adanya perhatian dari berbagai negara tentang lembaga wakaf ini, maka lembaga wakaf ini pasti akan terus berkembang, karena sangat potensial bagi pembangunan dan kepentingan umat Islam dan kemanusiaan pada umumnya. Khusus di negara Indonesia dewasa ini wakaf tersebut telah mendapat perhatian yang besar, terbukti dengan adanya kesungguhan bangsa Indonesia untuk mengatur perwakafan ini yang dituangkan dalam berbagai perundang-undangan, bagi kepentingan umat Islam dan kepentingan umum lainnya.

Di negara-negara Islam, seperti Mesir dan Saudi Arabia, pranata wakaf telah didayagunakan dan memegang peranan yang sangat besar dalam menunjang dan mengembangkan berbagai aspek kehidupan umat Islam.¹³ Cendekiawan Muslim Sayed Ameer Ali menyatakan bahwa hukum wakaf adalah merupakan cabang yang terpenting dalam hukum Islam, sebab ia terjalin ke dalam seluruh kehidupan ibadat dan perekonomian sosial kaum muslimin.¹⁴

PERWAKAFAN DI TIMUR TENGAH (MESIR)

Di antara negeri muslim yang sangat banyak wakafnya adalah negeri Mesir dan Syam, sehingga untuk penanganan wakaf-wakaf tersebut ada departemen khusus di Mesir yang mengatur dan memeliharanya. Taubah bin Namir-lah seorang *qadhi* Mesir pada zaman Hisyam bin Abdul Malik

¹³ Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994), 2.

¹⁴ Asaf Fyzee, *Pokok-Pokok Hukum Islam II* (Jakarta: Tinta Mas, 1966), 75.

yang mula-mula melakukan hal tersebut. Harta-harta wakaf tersebut berada dalam kekuasaan pemiliknya dan orang-orang yang diberikan wasiat dalam wakaf.¹⁵

Maka tatkala Taubah bin Namir memegang kekuasaan, ia berkata: “Saya melihat bahwa wakaf-wakaf ini diperuntukkan bagi kaum fakir dan miskin, lalu aku berusaha untuk memeliharanya agar tidak hilang (fungsi dan manfaatnya) dan dapat saling diwariskan”. Sebelum Taubah bin Namir meninggal, ia telah mengawali pembentukan kantor departemen wakaf yang independen dari departemen-departemen yang lain dan berada di bawah pengawasan seorang *qadhi*.

Penduduk Mesir dan Syam mempunyai kegemaran untuk mewakafkan harta yang mereka miliki, kegemaran tersebut kiranya telah bersemayam di hati mereka sebelum datangnya Islam. Pada zaman qadhi Mesir Ismail bin al-Yasa’ al-Kindi sebelum al-Mahdi, ia memegang pendapat Abu Hanifah bahwa wakaf itu tidak lazim dan dapat dibatalkan setelah meninggalkannya wakaf. Penduduk Mesir merasa terusik dengan pendapatnya dan tidak menyukainya. Ia, al-Laits bin Sa’ad-pun (seorang faqih Mesir) menghampirinya dan berkata kepadanya, “aku datang untuk beradu pendapat denganmu”, Ismail balik tanya kepada al-Laits, “dalam hal apa?” ia menjawab, “dalam hal pembatalanmu terhadap wakaf-wakaf kaum muslimin, sesungguhnya Rasulullah SAW, Abu Bakar, Umar, Utsman, Ali, dan Zubeir telah menetapkan wakaf selamnaya.”

Permasalahan perwakafan di Mesir berada di bawah pengawasan para *qadhi*, sehingga mereka mempunyai perhatian khusus untuk memelihara harta wakaf tersebut. Abu Thahir Abdul Malik bin Muhammad al-Hazmi salah seorang qadhi Mesir pada tahun 173 H selalu mengawasi sendiri harta-harta wakaf sebanyak tiga hari dalam sebulan, ia menganjurkan dan merenovasi serta membersihkan debu-debu yang menempel pada wakaf tersebut. Ia mempunyai beberapa orang pekerja, jika melihat sesuatu yang tidak beres pada barang wakaf, pekerja tersebut dipukul sebanyak sepuluh kali.¹⁶

Perwakafan tanah dan kebun diawali oleh amal wakaf Abu Bakar al-Mardani, ia telah mewakafkan tanah untuk kepentingan penduduk dan kepentingan umum lainnya, kemudian diikuti oleh yang lainnya. Dari sini wakaf tanah dan kebun diperbolehkan.

Perlu kiranya dalam studi tentang wakaf dikemukakan serba-serbi

¹⁵ Muhammad Abu Zahrah, *Muadlarah fi al-Waqf (Mesir: Ma’had al-Dirasat al-‘Arabiyah al-‘Aliyah, 1959)*, 11.

¹⁶ *Ibid*, 383.

perwakafan yang berlangsung di Mesir, karena negara di kawasan Timur Tengah ini mempunyai sejarah perwakafan yang sangat populer. Ada empat fase berlangsungnya perwakafan di Mesir, di antaranya:

1. Fase pertama, semenjak datangnya Islam sampai tahun 1882 M, yaitu ketika dibentuk pengadilan keluarga.
2. Fase kedua, dari tahun 1883 M sampai tahun 1946 M, yaitu ketika dikeluarkannya undang-undang perwakafan No. 48.
3. Fase ketiga, dari tahun 1946 M sampai tahun 1952 M, yaitu ketika pecahnya revolusi Mesir yang terakhir.
4. Fase ke-empat, dari semenjak revolusi sampai sekarang.¹⁷

Pada fase pertama, permasalahan tentang wakaf secara keseluruhan diselesaikan oleh *qadhi* agama, tidak ada seorang-pun yang dapat memperdebatkannya, meskipun ada pengadilan perdata dan beberapa majlis peradilan lain dalam bentuk yang variatif yang secara khusus memeriksa banyak perkara yang masuk.

Pada fase kedua, ditemukan model baru dari pengadilan mengikuti pengadilan syari'ah dalam memeriksa perkara-perkara tentang wakaf kedalam dua macam. Yang pertama, perkara yang diperiksa dan diselesaikan oleh pengadilan syari'ah dan yang ke-dua, diperiksa dan diselesaikan oleh pengadilan perdata keluarga. Adapun hukum perwakafan pada fase ini didominasi oleh pemikiran madzhab Hanafi, dikarenakan belum adanya undang-undang khusus tentang wakaf.

Pada fase ketiga, perwakafan telah diatur dan diselesaikan permasalahannya, adapun hukum yang dijadikan rujukan bukan hanya berasal dari pemikiran madzhab Hanafi, tetapi juga dari pemikiran madzhab-madzhab yang lain. Permasalahan yang muncul berkisar tentang wakaf ahli.

Pada fase keempat, diadakan amandemen terhadap undang-undang dan peraturan wakaf sebelumnya. Pada tanggal 2 Agustus 1952 atau beberapa hari setelah pecahnya revolusi Mesir, dikeluarkan rancangan undang-undang No. 124 menggantikan sebagian ketentuan undang-undang No. 48 tahun 1946. Pada tanggal 14 September 1952, dikeluarkan rancangan undang-undang No. 180, menghapuskan ketentuan wakaf *ghair khairi*, terdiri dari 10 pasal.

Begitulah wujud perwakafan yang berkembang di Mesir, tampak adanya reformasi hukum wakaf dari masa ke masa, hal ini sesuai dengan kaidah fiqh "*taghayyur al-ahkam bi taghayyuri al-azminah wa al-amkinah wa al-ahwal wa al-'awa'id*", yakni hukum selalu berubah sesuai dengan waktu, tempat, keadaan, dan kebiasaan.

¹⁷ Musthafa Syalabi, *Muhadlarat fi al-Waqf wa al-Washiyat* (Mesir: Mathba'ah Dar al-Ta'lif, 1957), 8.

PERWAKAFAN DI INDONESIA

1. Sebelum PP No. 28 Tahun 1977.

Pranata wakaf yang berasal dari pranata hukum Islam telah diterima oleh hukum adat bangsa Indonesia sejak dahulu di berbagai daerah nusantara ini. Praktek mewakafkan tanah untuk keperluan umum terutama untuk keperluan peribadatan atau social, seperti: mesjid, surau, sekolah, madrasah, dan kuburan telah dilaksanakan oleh bangsa Indonesia sejak dahulu. Begitu juga praktek mewakafkan barang bergerak, seperti: tikar, lampu, meja, lemari, buku/kita, kendaraan, dan lain sebagainya, sudah banyak kita dapatkan di berbagai daerah nusantara ini.¹⁸

Adanya praktek wakaf terutama terlihat di berbagai daerah di mana hukum Islam banyak berpengaruh di sana, misalnya di daerah-daerah kerajaan atau kesultanan Islam, seperti: Aceh, Demak, Banten, dan Cirebon.

Di daerah-daerah tersebut terdapat banyak benda wakaf yang dipergunakan untuk kepentingan umum, terutama yang berhubungan dengan peribadatan dan pengembangan agama. Bahkan karena pentingnya peranan wakaf dan banyaknya harta wakaf, sehingga perlu di bentuk badan khusus yang mengurus perwakafan di kerajaan atau kesultanan tersebut, baik wakaf tanah maupun barang bergerak lainnya.

Kerajaan Aceh Darussalam yang didirikan sejak tahun 916 H/1511 M telah mempunyai Undang-Undang Dasar yang bernama "*Kanun Meukuta Alam*" atau "*Kanun al-Asyi*". Di antara lembaga pemerintah yang termaktub dalam *Kanun Meukuta Alam*, terdapat sebuah lembaga yang bernama Balai Meusara. Balai ini bertugas mengelola segala perkara yang berkenaan dengan wakaf.

Hulu Balang (kepala pemerintahan di daerah) dari pihak kerajaan atau orang-orang kaya yang mewakafkan benda-benda wakaf tersebut. Sedangkan yang menerimanya atau memanfaatkannya yaitu pribadi-pribadi orang Islam, kelompok-kelompok tertentu dari orang Islam, lembaga-lembaga sosial, lembaga pendidikan atau masyarakat pada umumnya.

Rachmat Djatnika¹⁹ memberikan contoh bahwa di Jawa Timur terdapat ribuan hektar wakaf sawah untuk pemeliharaan lembaga pendidikan yang memberi kehidupan dengan penghasilan kepada para penggarap-penggarapnya yang secara tidak langsung memberikan lapangan kerja bagi para petani sebagai petani penggarap, karena tidak memiliki sawah. Wakaf

¹⁸ Suparman Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia* (Serang: Darul Ulum Press, 1994), 47.

¹⁹ Rachmat Djatnika, *Wakaf Tanah* (Surabaya: al-Ikhlash, 1982), 41.

tanah untuk jalan raya, memberikan prasarana untuk kelancaran angkutan produksi maupun untuk kepentingan lalu lintas lainnya.

Wakaf tanah untuk mendirikan pasar, memberikan penghidupan bagi ekonomi rakyat terutama pedagang kecil. Wakaf tanah untuk membuat sumur, (untuk petani yang jauh dari irigasi) memberikan dukungan berhasilnya produksi pertanian dan lain-lain yang menunjang pembangunan dan pengembangan ekonomi.²⁰

Eksistensi wakaf mewujudkan suatu interaksi yang luwes antara bermacam-macam manifestasi dalam kehidupan kemasyarakatan. Beberapa situasi politik membutuhkan finansial adanya perwakafan (di samping shadaqah dan infaq) yang sebaliknya dengan perwakafan dapat dipergunakan oleh masyarakat untuk menghiasi beberapa keputusan yang dapat dipakai sebagai jalan keluar menghadapi masalah politik. Dari segi lain, masalah perwakafan membawa pemerintah untuk mengatur masalah administratif.²¹

Menurut Ahmad Azhar Basyir, sampai sekarang di Indonesia pada umumnya, harta wakaf merupakan barang-barang pakai, bukan barang-barang yang menghasilkan. Kebanyakan orang lebih mantap bila wakaf itu berupa tempat-tempat ibadah, mesjid, langgar, dan mushalla. Sehingga untuk pemeliharaan barang-barang pakai itu sering menghadapi kesukaran-kesukaran memperoleh sumber-sumber tetap.²²

Sejak Islam datang ke Indonesia, wakaf telah dilaksanakan berdasarkan paham yang dianut oleh masyarakat Islam sesuai dengan madzhab Syafi'iyah dan adat kebiasaan. Baru pada tahun 1905 M dikeluarkan sirkulir oleh pemerintah Hindia Belanda yang termuat dalam BS (*Bijblad*) No. 6196 tanggal 31 Juni.

BS (*Bijblad*) tersebut baru mengatur perwakafan mesjid dan rumah suci. BS (*Bijblad*) itu menyatakan bahwa bagi mereka yang ingin melaksanakan wakaf diharuskan terlebih dahulu meminta izin kepada Bupati, akan tetapi peraturan ini dianggap oleh masyarakat Islam sebagai alat untuk membatasi ibadah mereka. BS (*Bijblad*) itu-pun memerintahkan Bupati untuk mendaftarkan tanah-tanah wakaf dan mesjid-mesjid.²³

²⁰ Abdullah Kelib, *Pandangan Islam tentang Peranan Zakat, Infak, Shadaqah dan Wakaf sebagai Komponen dalam Pembangunan Ekonomi*, Majalah Fakultas Hukum UNDIP, "Masalah-masalah Hukum" No. 3, 1991, 13.

²¹ Rachmat Djatnika, *Op. Cit.*, 78.

²² Ahmad Azhar Basyir, *Fungsi Harta Benda dan Wakaf Menurut Islam* (Yogyakarta: t.p 1990), 15.

²³ Juhaya S. Praja, *Op. Cit.*, 32.

Pada tanggal 4 Juni 1931 dikeluarkan kembali BS (*Bijblad*) No. 125/3 yang bukan saja mengatur mesjid, melainkan juga secara tegas menyebut wakaf *Bedehuizen Moskieen en Wakaps* (permintaan izin kepada pemerintah atas wakaf mesjid). Permintaan izin dimaksud agar tanah yang dibangun mesjid di atasnya itu dikemudian hari tidak terganggu atau tergusur untuk pembangunan tata kota. Dengan demikian, prosedur perizinan wakaf sebagaimana diatur dalam BS (*Bijblad*) ini menyebutkan bahwa apabila izin pembangunan tanah wakaf dipandang oleh Bupati akan mengganggu ketertiban umum, maka Bupati dapat menentukan tempat lain untuk pembangunan mesjid itu. BS ini pun bernasib sama seperti sebelumnya, karena masyarakat Islam masih menganggapnya sebagai upaya pembatasan ibadah mereka.

Pada tanggal 24 Desember 1934, pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan lagi BS (*Bijblad*) No. 13390, yang bukan saja mengatur wakaf tanah dan pembangunan mesjid, melainkan juga mengatur perizinan shalat Jum'at. BS (*Bijblad*) terakhir ini-pun tidak mendapat sambutan baik dari masyarakat Islam. Tanah wakaf tetap tidak terdaftar, kecuali sebagian kecil saja. Walaupun BS (*Bijblad*) ini tidak lagi mengharuskan si-wakif untuk meminta izin kepada pemerintah, tetapi mereka harus melaporkannya kepada kantor notaris untuk meminta akta notaris.²⁴

Pada tanggal 27 Mei 1935, pemerintah Hindia Belanda kembali mengeluarkan BS (*Bijblad*) No. 13480 yang memerintahkan Bupati untuk mendaftarkan tanah wakaf, dan orang yang akan mewakafkan tanahnya harus terlebih dahulu melaporkannya kepada Bupati. Bupati kemudian melaporkannya kepada kadaster, kadaster melaporkannya kepada bagian pajak agar membebaskan beban pajak atas tanah yang diwakafkan itu. BS (*Bijblad*) ini tidak lagi mengharuskan permintaan izin perwakafan dari si-wakif kepada pemerintah, melainkan mencukupkan dengan keharusan memberikan pemberitahuan kepada Bupati melalui kepala desa dan camat, kecuali bila Bupati memandang bahwa perwakafan tanah dan pembangunan mesjid di atasnya akan mengganggu ketertiban dan kepentingan umum, ia berhak menentukan lain.²⁵

Pokok pemikiran BS (*Bijblad*) No. 13480 tahun 1935 ini kiranya mirip dengan apa yang terkandung dalam PP. No. 28 tahun 1977. Nasibnya hampir sama tidak mendapat sambutan masyarakat Islam secara menggembirakan. Padahal konon kabarnya, BS (*Bijblad*) ini dibuat sesuai dengan keyakinan masyarakat Islam pada zamannya bahwa wakaf itu harus *mu'abbad* (kekal), sehingga pemerintah memandang perlu mengeluarkan peraturan yang

²⁴ Suparman Usman, *Op. Cit.*, 50-51.

²⁵ Juhaya S. Praja, *Op. Cit.*, 33.

menjamin terlaksananya keyakinan tersebut dan lembaga wakaf tidak terganggu bila ada kepentingan umum lainnya, seperti pelebaran jalan dan perluasan perkotaan, atau kepentingan umum lainnya.

Lahirnya UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) No. 5 tahun 1960 yang merupakan unifikasi hukum tanah di seluruh Indonesia (daerah istimewa Yogyakarta baru melaksanakannya tahun 1984) memperkuat dasar hukum perwakafan, khususnya perwakafan tanah milik. Pasal 14 (1) huruf b UUPA menyatakan:

“Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:...b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan lainnya, sesuai dengan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Di Indonesia sebenarnya sudah ada beberapa bentuk wakaf tradisional, seperti pada zaman Empu Sendok di Ponorogo. *Huma* adalah tanah atau hutan yang diberikan oleh raja kepada rakyatnya untuk dipergunakan dan diambil manfaatnya, seperti penggembalaan hewan, pengambilan kayu bakar, dan sebagainya. Di Serang Jawa Barat terdapat *huma* atau *pengangonan* yang bentuk dan fungsinya sama dengan *huma*.

UUPA pasal 49 menyangkut hak-hak tanah untuk peribadatan atau keperluan suci dan sosial, berbunyi:

[1] Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.

[2] Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagaimana dimaksud pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai.

[3] Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah.

2. Perwakafan Tanah Milik menurut PP. No. 28 Tahun 1977.

Peraturan pemerintah nomor 28 tahun 1977 tampaknya disusun berdasarkan tiga motif utama, yaitu:

- a. Motif keagamaan, sebagaimana tercermin dalam konsiderannya yang menyatakan bahwa “wakaf sebagai lembaga keagamaan yang sifatnya

sebagai sarana keagamaan”. Dalam hal ini adalah motif agama Islam. Kalau UUPA berlandaskan tujuan untuk mencapai “sosialisme Indonesia”, maka PP ini bertujuan “tercapainya kesejahteraan spiritual dan material menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila”. Dengan kata lain “sosialisme Indonesia” diartikan sesuai dengan tujuan di atas.

- b. Peraturan perwakafan, sebelumnya tidak memadai bagi penertiban hukum perwakafan secara tuntas, bahkan menimbulkan berbagai masalah, seperti tidak adanya data tentang perwakafan.
- c. Adanya landasan hukum yang kokoh, dengan diundangkannya UUPA No. 5 tahun 1960, khususnya pasal 14 [1] huruf b, dan pasal 49 [3] sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Adapun isi atau batang tubuh PP. No. 28 tahun 1977 yang terdiri atas 7 bab dan 18 pasal, secara ringkas sebagai berikut:

- a. Bab 1 tentang ketentuan umum, menjelaskan pengertian-pengertian masalah wakaf.
- b. Bab 2 menjelaskan fungsi wakaf, yang terdiri dari fungsi-fungsi wakaf, unsur-unsur wakaf, syarat-syarat wakaf, kewajiban nadzir, dan hak-hak nadzir.
- c. Bab 3 menjelaskan tata cara mewakafkan dan mendaftarkan tanah, yaitu tata cara perwakafan tanah milik, pendaftaran wakaf, pendaftaran tanah milik.
- d. Bab 4 mengenai perubahan, penyelesaian, dan pengawasan perwakafan tanah milik, terdiri dari perubahan-perubahan perwakafan tanah milik, penyelesaian perselisihan perwakafan tanah milik, dan pengawasan perwakafan tanah milik.
- e. Bab 5 tentang ketentuan pidana.
- f. Bab 6 tentang ketentuan peralihan.
- g. Bab 7 tentang ketentuan penutup.

PENUTUP

Secara umum institusi wakaf sudah menjadi fokus perhatian pemerintah, khususnya di negeri-negeri muslim. Bahkan di sebagian negeri tersebut, pemerintahnya sudah harus selayaknya mempunyai departemen atau kementerian khusus yang menangani masalah wakaf, contohnya saja seperti Mesir, di sana perwakafan telah diatur sedemikian rapi dalam bentuk Undang-undang dan segala persoalan yang menyangkut masalah perwakafan sudah diatur/diurus oleh suatu kementerian khusus yang mengurus/menangani masalah wakaf (*Wizarat al-Auqaf*).

Melihat perkembangan wakaf di Mesir, kiranya dipandang perlu, jika

perangkat hukum dan pengelola perwakafan di Indonesia terus dibenahi, sehingga institusi ini dapat memberikan kontribusi yang sangat berarti bagi kepentingan seluruh masyarakat Indonesia, terlebih lagi dapat didayagunakan/dimanfaatkan untuk menopang pendidikan bangsa Indonesia ini.

Jika ini dilakukan maka lembaga-lembaga pendidikan di Indonesia khususnya lembaga-lembaga pendidikan swasta akan semakin tidak kalah bersaing dengan lembaga-lembaga pendidikan negeri, lebih-lebih dari sisi sarana dan prasarananya.

DAFTAR RUJUKAN

- Abdullah Kelib. *Pandangan Islam tentang Peranan Zakat, Infak, Shadaqah dan Wakaf sebagai Komponen dalam Pembangunan Ekonomi*, Majalah Fakultas Hukum UNDIP, "Masalah-masalah Hukum" No. 3, 1991.
- Abdurrahman. *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994.
- Adijani Alabij. *Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*. Jakarta: Rajawali Press, 1989.
- Ahmad Azhar Basyir. *Fungsi Harta Benda dan Wakaf Menurut Islam*. Yogyakarta: t.p., 1990.
- Al-Syafi'i. *al-Umm Juz III*, Beirut: Dar al-Fikr, t.th.
- Al-Syaukani. *Nailul Authar Juz II*. Mesir: Mathbu'ah, t.th.
- Asaf Fyzee. *Pokok-Pokok Hukum Islam II*. Jakarta: Tinta Mas, 1966.
- Juhasa S. Praja. *Perwakafan di Indonesia: Sejarah, Pemikiran, Hukum dan Perkembangannya*. Bandung: Yayasan Piara, 1995.
- Juhaya S. Praja. *Perwakafan di Indonesia*. Bandung: Yayasan Piara, 1993.
- Muhammad Abu Zahrah. *Muadlarah fi al-Waqf*. Mesir: Ma'had al-Dirasat al-'Arabiyah al-'Aliyah, 1959.
- Muhammad Daud Ali. *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*. Jakarta: UI Press, 1988.

- Musthafa Syalabi. *Muadlarat fi al-Waqf wa al-Washiyyat*. Mesir: Mathba'ah Dar al-Ta'lif, 1957.
- Rachmat Djatnika. *Wakaf Tanah*. Surabaya: al-Ikhlash, 1982.
- Sayyid Sabiq. *Fiqh al-Sunnah jilid III*. Kuwait: Dar al-Bayan, 1971.
- Suparman Usman. *Hukum Perwakafan di Indonesia*. Serang: Darul Ulum Press, 1994.