

## PERKEMBANGAN WAKAF DI INDONESIA (POSTIVISASI HUKUM WAKAF)

Ahmad Faisal, M.H.I<sup>1</sup>

[ahmadfaisall@stainmadina.ac.id](mailto:ahmadfaisall@stainmadina.ac.id)

Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Mandailing Natal

### Abstrak

Indonesia adalah negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental yang berlandaskan pada paradigma positivistik, Untuk mengetahui perjalanan hukum Islam di Indonesia, maka salah satunya dapat dilihat dari perkembangan positivisasi hukum Islam khususnya hukum wakaf dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Saat ini wakaf belum dikelola secara optimal. Salah satu faktor yang mempengaruhinya adalah masih terbatasnya pemahaman masyarakat terhadap ibadah wakaf ini. Oleh karena itu perlu memberikan gambaran terhadap sejarah perkembangan zakat yang dikaji dari aspek hukum perwakafan yang undangkan maupun yang ditetapkan pemerintah.

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan dari segi peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku yang berkaitan dengan wakaf melalui studi kepustakaan. Penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif yaitu yuridis normatif yang disajikan secara deskriptif.

Pada masa pemerintah kolonial Belanda, peraturan wakaf yang dikeluarkan memiliki semangat untuk menertibkan administrasi tanah wakaf di bawah naungan bupati atau pejabat yang berwenang. Setelah Indonesia merdeka, keluarnya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria mengamanatkan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan perundang-undangan. Amanat ini kemudian diwujudkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Positivisasi hukum perwakafan berlanjut dengan lahirnya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1999 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam. Dari kedua produk hukum ini, terjadi pergeseran objek wakaf dari tanah milik meluas menjadi benda milik. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf lahir sebagai implikasi dinamika sosial yang berkembang beriringan dengan itu juga lahir fatwa DSN MUI yang turut memberi dukungan. Penambahan objek wakaf terutama uang menjadi harapan berkembangnya wakaf dan wujud perhatian pemerintah yang serius.

**Kata kunci : Perkembangan, Hukum, Wakaf, Positivisasi,**

### Abstract

Indonesia is a country that adheres to a Continental European legal system based on a positivistic paradigm. To find out the journey of Islamic law in Indonesia, one of them can be seen from the development of positivization of Islamic law, especially waqf law in the constitutional system in Indonesia. Currently, waqf has not been managed optimally. One of the factors that influence it is the limited public understanding of this waqf worship. Therefore, it is necessary to provide an overview of the history of the

---

<sup>1</sup> Dosen Hukum Perdata Islam Program Studi Hukum Keluarga Islam STAIN Madina

development of zakat which is studied from the legal aspects of waqf that are regulated and set by the government.

This research is a library research with an approach in terms of laws and regulations and other applicable provisions relating to waqf through a literature study. This research uses qualitative data analysis methods, namely juridical normative which is presented descriptively.

During the Dutch colonial government, waqf regulations were issued to bring order to the administration of waqf land under the auspices of the regent or authorized official. After Indonesia's independence, the issuance of the Law of the Republic of Indonesia Number 5 of 1960 concerning Agrarian Affairs mandated that the waqf of owned land be protected and regulated by laws and regulations. This mandate was later realized in the form of Government Regulation Number 28 of 1977 concerning Land Perwaqaf. The positivization of waqf law continued with the birth of Presidential Instruction Number 1 of 1999 concerning the Dissemination of the Compilation of Islamic Law. From these two legal products, there is a shift in the object of waqf from expanding property to property. Law Number 41 of 2004 concerning Waqf was born as an implication of the social dynamics that developed along with it, the MUI DSN fatwa also gave its support. The addition of waqf objects, especially money, is a hope for the development of waqf and a form of serious government attention.

**Keywords: Development, Law, Waqf, Positivization**

## **A. PENDAHULUAN**

Umat Islam di Indonesia merupakan unsur paling mayoritas. Dalam tataran dunia Islam internasional, umat Islam Indonesia dapat disebut sebagai komunitas muslim paling besar yang berkumpul dalam satu batas teritorial kenegaraan. Menjadi sangat menarik mengkaji segala sesuatu yang berkaitan dengan komunitas Islam di Indonesia. Di antara kajian yang sangat menarik untuk dikaji adalah sistem hukum Islam, mengingat Islam bukan hanya sebagai suatu kelompok namun juga memiliki sistem yang sempurna termasuk di dalamnya sistem hukum. Dalam mengkaji sistem hukum Islam di Indonesia, maka sangat penting untuk memahami alur perjalanan sejarah hukum Islam di tengah-tengah komunitas Islam terbesar di dunia itu. Penting juga mengetahui sampai dimana hukum Islam itu masuk ke dalam sistem hukum Indonesia.

Sekurang-kurangnya ada lima macam sistem hukum yang hidup (*living law*) di dunia, yaitu : (1) sistem hukum Eropa Kontinental /*Civil Law* (2) sistem hukum *Anglo Saxon/Common Law* (3) sistem hukum Sosialis Komunis (4) sistem hukum Adat/*Adatrecht* dan (5) sistem hukum Islam. Berangkat dari itu, Indonesia menganut sistem Eropa Kontinental yang berlandaskan pada paradigma positivistik. Segala sesuatu yang dijadikan aturan sebagai rambu-rambu kehidupan masyarakat, harus

diwujudkan dalam bentuk yang dikenal dengan hukum positif.<sup>2</sup> Untuk mengetahui perjalanan hukum Islam di Indonesia, maka salah satunya dapat dilihat dari perkembangan positivisasi hukum Islam dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Positivisasi hukum Islam di Indonesia merupakan bagian dari pembuktian Teori Eksistensi yang dikemukakan oleh H. Ichtijanto S.A. Beliau berpendapat bahwa teori eksistensi dalam kaitannya dengan hukum Islam adalah teori yang menerangkan tentang adanya hukum Islam didalam hukum nasional. Teori ini mengungkapkan, bentuk eksistensi hukum Islam sebagai salah satu sumber hukum nasional ialah sebagai berikut;

- a. merupakan bagian integral dari hukum nasional Indonesia.
- b. keberadaan, kemandirian, kekuatan, dan wibawanya diakui oleh hukum nasional serta diberi status sebagai hukum nasional
- c. norma-norma hukum Islam (agama) berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional Indonesia, dan
- d. sebagai bahan utama dan unsur utama hukum nasional Indonesia.<sup>3</sup>

Di Indonesia, hukum perdata Islam adalah sebagian dari hukum Islam yang telah berlaku secara yuridis formal atau menjadi hukum positif dalam tata hukum Indonesia. Isinya hanya sebagian dari lingkup *mu'amalah*, bagian hukum Islam ini menjadi hukum positif berdasarkan atau karena ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan.<sup>4</sup> Pemberlakuan hukum Islam secara formal dapat dipahami karena kebutuhan umat Islam sendiri akan hukum tersebut.<sup>5</sup>

Salah satu bidang hukum perdata Islam yang menarik untuk dikaji adalah wakaf. Wakaf adalah perbuatan hukum *wakif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.<sup>6</sup> Wakaf seharusnya mendapat

---

<sup>2</sup> Rahmah Maulida, M.Ag, *Dinamika Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Ponorogo : STAIN Ponorogo Press, 2011), hal. 10.

<sup>3</sup>Teori Eksistensi ini adalah hasil pemikiran Ichtijanto yang ditulis dalam sebuah judul: Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia, salah satu subjudulnya: Hukum Islam Ada dalam Hukum Nasional (Teori Eksistensi). Cik Hasan Bisri, *Hukum Islam di Indonesia, Pengembangan dan Pembentukan* ( Bandung: Rosda Karya, 1991), hal. 137.

<sup>4</sup> Maudin, *Tahkim (Perkembangan Hukum Islam Di Bidang Perdata Studi Analisa Tinjauan Histori)*, (Bau-Bau : Fakultas Agama Universitas Muhammadiyah Buton Bau-Bau, 2017), hal. 97.

<sup>5</sup> Maulida, *Dinamika*, hal. 11.

<sup>6</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

perhatian yang cukup sehingga wakaf menjadi amal sosial yang mampu memberikan manfaat kepada masyarakat banyak. Di Indonesia terdapat banyak benda wakaf dengan berbagai bentuk, baik bergerak maupun yang tidak bergerak. Dalam perjalanan sejarah wakaf terus berkembang bersamaan dengan laju perubahan zaman dengan berbagai inovasi-inovasi yang sesuai, seperti bentuk wakaf uang, wakaf Hak Kekayaan Intelektual (Haki), dan lain-lain. Sebagai bagian dari hukum positif yang berlaku di Indonesia, wakaf masuk menjadi bagian dari kewenangan absolut Peradilan Agama berdasarkan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Kenyataan saat ini, wakaf belum dikelola secara optimal. Faktor yang mempengaruhinya salah satunya adalah masih terbatasnya pemahaman masyarakat terhadap ibadah wakaf ini. Sebagian besar umat Islam memahami zakat secara tradisional.<sup>7</sup> Padahal pemerintah telah memberikan perhatian besar terhadap wakaf ini dengan membuat peraturan perundang-undangan dan aturan lainnya. Hal ini semata untuk mengoptimalkan potensi wakaf untuk kepentingan ibadah dan kesejahteraan umum khususnya umat Islam. Berangkat dari hal ini, penulis ingin memberikan gambaran terhadap sejarah perkembangan zakat yang dikaji dari aspek hukum perwakafan yang undangkan maupun yang ditetapkan pemerintah.

## **B. METODE PENELITIAN**

Spesifikasi penelitian ini adalah yuridis normatif, yang merupakan penelitian kepustakaan (*library research*). Penulis melakukan pendekatan dari segi peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku yang berkaitan dengan wakaf melalui studi kepustakaan. Mengingat penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan, maka sumber data terdiri data primer, yaitu undang-undang tentang wakaf dan Kompilasi Hukum Islam dan data sekunder, yaitu ketentuan lain yang berkaitan dengan wakaf dan buku-buku literatur yang relevan dengan pembahasan ini.

Metode analisis data dilakukan dengan menghimpun data melalui penelaahan bahan kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder

---

<sup>7</sup> Asni, *Pengembangan Hukum Perwakafan Indonesia*, Jurnal Al Adl, Vol. 7 No.2 (Juli 2014), hal. 2.

yang berkaitan dengan perkembangan wakaf di Indonesia. Untuk menganalisis bahan hukum yang telah terkumpul, dalam penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif yaitu yuridis normatif yang disajikan secara deskriptif, yakni dengan menggambarkan perkembangan wakaf di Indonesia yang dikaji dari aspek hukum perwakafan yang berlaku di Indonesia.<sup>8</sup>

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Masa Kolonial Belanda

Pemerintah Kolonial Belanda pada masa penjajahan berupaya memberlakukan pengaturan administrasi terhadap pelaksanaan wakaf, misalnya pendataan harta benda wakaf dan ketentuan izin dalam pelaksanaan wakaf. Upaya ini kemudian mendapatkan resistensi dari masyarakat muslim karena menilai pihak Belanda tidak boleh melakukan intervensi terhadap pelaksanaan ajaran Islam.<sup>9</sup> Walaupun dari Surat Edaran Sekretaris *Governemen* yang dikeluarkan pemerintah kolonial Belanda menunjukkan bahwa pemerintah Kolonial tidak melarang praktik wakaf yang dilakukan oleh umat Islam di wilayah Jawa dan Madura demi menjalankan ajaran agamanya jika tempat ibadah tersebut diperuntukkan bagi kepentingan umum. Surat edaran lainnya juga memiliki kesamaan semangat untuk menertibkan administrasi tanah wakaf di bawah naungan bupati atau pejabat yang berwenang.<sup>10</sup>

Pada zaman kolonial Belanda, ada beberapa peraturan yang mengatur tentang wakaf, antara lain :<sup>11</sup>

- a. Surat Edaran Sekretaris *Governemen* tanggal 31 Januari 1905 Nomor 435 dimuat dalam *Bijblad* 1905 Nomor 6196.

Surat ini bertujuan kepada para Kepala Wilayah di Jawa dan Madura, yang berisi supaya melakukan pendaftaran terhadap rumah-rumah ibadah Islam yang ada di Kabupaten masing-masing. Para bupati diperintahkan membuat daftar sementara sepanjang belum dilakukan pendaftaran dimaksud. Isi daftar

---

<sup>8</sup> Henni Muchtar, *Analisis Yuridis Normatif Sinkronisasi Peraturan Daerah Dengan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Humanus, Vol. XIV No.1 (2015), hal. 84.

<sup>9</sup> Asni, *Pengembangan*, hal. 5.

<sup>10</sup> Sudirman, *Regulasi Wakaf di Indonesia Pasca Kemerdekaan Ditinjau Dari Statute Approach*, De Jure Jurnal Syariah dan Hukum, Volume 6 Nomor 2 (Desember 2014), hal. 190-191.

<sup>11</sup> Sofyan Mei Utama, *Penegakan Hukum Perwakafan di Indonesia*, Jurnal Hukum Mimbar Justitia Fakultas Universitas Suryakencana Vol.3 No.1 (Juni 2017), hal. 8.

adalah asal-usul rumah ibadat, penggunaan terhadap shalat Jum'at, memiliki pekarangan atau tidak dan adanya wakaf atau tidak. Setiap Bupati diwajibkan juga membuat daftar keterangan tentang benda yang tidak bergerak yang oleh pemiliknya (bumiputera) ditarik dari peredaran umum baik dengan nama wakaf atau dengan nama lainnya dan supaya dicatat selengkap-lengkapnyanya batas benda tersebut serta keterangan-keterangan lainnya, nama-nama orang yang mewakafkannya, waktu barang diwakafkan dan untuk apa benda tersebut diwakafkan.<sup>12</sup>

- b. Surat Edaran Sekretaris *Governemen* tanggal 4 Juni 1931 Nomor 1361/A dimuat dalam *Bijblad* 1931 Nomor 125/3.

Surat edaran ini menyerukan agar para pemimpin daerah memperhatikan *Bijblad* 1905 No. 6196 dengan sebaik-baiknya. Kalau ada seseorang yang ingin mewakafkan hartanya, ia harus mendapatkan ijin dari Bupati yang akan melakukan penilaian kelayakannya. Jika disetujui, Bupati akan memerintahkan kepada petugas yang ditunjuk untuk memasukkan tanah wakaf itu ke dalam buku khusus di bawah tanggung jawab pengadilan agama. Asisten wedana akan mendapat laporan mengenai hal itu untuk kemudian diteruskan ke kantor *landrente* (pajak).<sup>13</sup>

- c. Surat Edaran Sekretaris *Governemen* tanggal 24 Desember 1934 Nomor 3088/A dimuat dalam *Bijblad* 1934 Nomor 13390.

Surat edaran ini merupakan perubahan surat edaran pada 4 Juni 1931 nomor 1361/A, *Bijblad* Tahun 1931 nomor 12573, tersebut. Pengaturan yang berkaitan dengan wakaf dimuat dalam paragraf pertama pada Pasal 1,3 dan 4 yang terjemahannya berbunyi sebagai berikut :

1. Bupati menyuruh mengadakan daftar, jika belum ada, tentang langgar dalam kabupatennya, sekedar langgar itu dipakai untuk sholat Jumat, dalam daftar itu harus dituliskan segala apa yang diketahui tentang asal tiap-tiap langgar dan lagi dianggap wakafkah tanah tempat ia didirikan baik tanah itu sendiri, maupun bersama pekarangannya.

---

<sup>12</sup> Hj. Wati Rahmi Ria, SH., MH, *Hukum Perdata Islam (Suatu Pengantar)*, (Bandar Lampung: Aura, 2013), hal. 282-283.

<sup>13</sup> Nawawi, *Positivisasi Perwakafan di Indonesia Dalam Sejarah Sistem Hukum Nasional*, Asy-Syariah: Jurnal Hukum Islam Vol. 7 No. 2 (2021), hal. 172-173.

2. Menyuruh menjaga, supaya yang ditentukan dalam *Bijblad* nomor 6196 pada Pasal 3 diturut orang. Hal itu berhubungan dengan pentingnya barang-barang wakaf dicatat dengan baik. Ternyata di beberapa Kabupaten tidak diadakan daftar catatan.
3. Menyuruh mengumumkan, bahwa maksud untuk mewakafkan barang-barang yang tidak terbawa baik diberitahukan kepada Bupati, supaya ia dapat kesempatan pertama untuk mengadakan daftar catatan tentang barang-barang yang diwakafkan, dan lagi supaya ia dapat menimbang ada atau tidaknya *verordening* umum atau *verordening* untuk sesuatu tempat yang bertentangan dengan menjalankan maksud wakaf itu (seperti larangan mendirikan bangunan, larangan menguburkan mayat di luar lingkungan suatu tempat, dan lain-lain), dan tentang ada atau tidaknya hal-hal lain, yang menyebabkan tidak baik tanah itu diwakafkan (misalnya ditempat itu orang hendak mengadakan jalan, kota-kota akan diluaskan sampai ke sana, dan lain-lain). Kalau ada keberatan, maka oleh sebab diberitahukan lebih dahulu itu, Bupati memberi nasihat kepada orang yang berkepentingan, jangan meneruskan maksudnya itu (dalam hal ini ia boleh mewakafkan tanah yang lain). Barang-barang yang diwakafkan atas perintah Bupati dalam daftar yang dipegang Asisten Wedana yang bersangkutan, supaya dimaksudkannya dalam raport mingguan kepada kepala kantor *landrente*.<sup>14</sup>

Surat ini berfungsi sebagai penegas atas surat edaran sebelumnya dan memberikan wewenang sepenuhnya kepada bupati untuk menyelesaikan masalah wakaf jika ada perselisihan atau konflik.<sup>15</sup>

- d. Surat Edaran Sekretaris *Governemen* tanggal 27 Mei 1935 Nomor 1273/A dimuat dalam *Bijblad* 1935 Nomor 13480.

Surat edaran ini juga memiliki fungsi yang sama, yakni penegasan terhadap surat-surat edaran sebelumnya terkait registrasi tanah-tanah wakaf di wilayah Jawa dan Madura.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ria, *Hukum*, hal. 283-284.

<sup>15</sup> Nawawi, *Positivisasi*, hal. 173.

<sup>16</sup> Nawawi, *Positivisasi*, hal. 173.

## 2. Masa Setelah Kemerdekaan Sampai Orde Lama

Setelah kemerdekaan, peraturan-peraturan yang menyangkut masalah wakaf tetap berlaku. Hal ini berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Selama belum diadakan atau diundangkan peraturan perundang-undangan yang baru, maka badan negara ataupun peraturan yang lama masih tetap dipakai atau berlaku sampai pemerintah mengeluarkan peraturan-perundangan yang baru. Dengan demikian Surat Edaran Sekretaris *Governemen* di atas tetap berlaku.

Ada beberapa tahapan pembentukan peraturan yang berkaitan dengan wakaf setelah Indonesia merdeka sampai berakhirnya Orde Lama, yaitu :

- a. Setelah Indonesia merdeka yang diiringi dengan pembentukan Departemen Agama (Jawatan Urusan Agama) tanggal 3 Januari 1946, wakaf menjadi kewenangan Departemen Agama berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 33/1949 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 8/1950 serta Peraturan Menteri Agama Nomor 9 dan 10/1952. Departemen Agama dengan lembaga hirarki ke bawah berkewajiban menyelidiki, mendaftarkan, dan mengawasi pemeliharaan harta wakaf (khusus benda tak bergerak yang berupa tanah dan bangunan masjid). Wewenang Departemen Agama tidak bermaksud mencampuri atau menjadikan benda-benda wakaf sebagai tanah milik negara.<sup>17</sup>
- b. Penetapan Menteri Agama Nomor 38 Tahun 1952 tentang Perincian Tugas Dari dan Pembagian Pekerjaan Dalam Bagian- Bagian Dari Kantor Pusat Jawatan Urusan Agama dan Kantor- Kantor Cabangnya di Daerah-Daerah. Pada Bab IV tentang Bagian Sosial Pasal 2 ayat (3) rincian tugas dari Seksi Wakaf dari Jawatan Urusan Agama ditingkat pusat dan daerah, yang berbunyi sebagai berikut:
  1. Menerima dan mencatat laporan wakaf yang bukan milik Kemasjidan dari daerah-daerah.
  2. Memperhatikan wakaf yang bukan milik kemasjidan dan surat pengusahanya perwakafan.

---

<sup>17</sup> Achmad Irwan Hamzani, *Kontekstualitas Hukum Islam di Indonesia; Studi Terhadap Hukum Wakaf*, Jurnal MMH Jilid 43 No. 3 (Juli 2014), hal. 342.

3. Memperhatikan hukum Islam mengenai wakaf dan memajukan asal-usul sekitar perwakafan yang bukan milik kemasjidan.
  4. Membuat statistik dan grafik wakaf, dan
  5. Menyelesaikan surat-surat masuk dan merencanakan surat-surat keluar yang mengenai wakaf yang bukan milik kemasjidan.<sup>18</sup>
- c. Dalam masalah wakaf, Departemen Agama telah mengeluarkan petunjuk mengenai wakaf, pada tanggal 22 Desember 1953.<sup>19</sup>
- d. Perwakafan dijadikan salah satu wewenang dari Jabatan Urusan Agama, yakni bagian D atau ibadah sosial berdasarkan Surat Edaran Nomor 5/D/1956 tentang Prosedur Perwakafan Tanah dikeluarkan pada tanggal 8 Oktober 1956. Surat ini menindaklanjuti peraturan sebelumnya yang dianggap belum memberikan kepastian hukum di bidang wakaf.<sup>20</sup> Berdasarkan Surat Edaran Departemen Agama (Jawatan Urusan Agama) Nomor 5/D/1956 urusan perwakafan diserahkan kepada Kantor Urusan Agama (KUA). KUA dianjurkan membantu orang-orang yang akan mewakafkan hartanya lengkap dengan prosedurnya.<sup>21</sup> Tujuan peraturan ini untuk mempertegas serta tindak lanjut terhadap peraturan-peraturan yang telah ada di masa Kolonial Belanda yang dalam hal ini tidak memberi kepastian hukum tentang tanah-tanah wakaf di Republik Indonesia.<sup>22</sup>
- e. Jawatan Urusan Agama/Kementerian Agama juga melakukan pembenahan terhadap pengaturan di luar Jawa-Madura dan Yogyakarta-Surakarta yang tidak terakomodir dalam aturan pada masa pemerintah Kolonial Belanda. Pemerintah Indonesia mengeluarkan Surat Edaran Jawatan Urusan Agama Nomor 5/D/1955. Dalam Surat Edaran tersebut memberikan kewenangan sepenuhnya kepada Kantor Urusan Agama provinsi-provinsi yang belum dicakup oleh peraturan wakaf sebelumnya supaya melakukan musyawarah dengan para gubernur, melakukan pendaftaran wakaf harta dengan mengacu

---

<sup>18</sup> Ria, *Hukum*, hal. 285.

<sup>19</sup> Nawawi, *Positivisasi*, hal. 173.

<sup>20</sup> Nawawi, *Positivisasi*, hal. 173, lihat juga Utama, *Penegakan*, hal. 9.

<sup>21</sup> Hamzani, *Kontekstualitas*, hal. 342.

<sup>22</sup> Rustam Magun Pikhulan, *Konsep Yuridis Hak Atas Kekayaan Intelektual Sebagai Harta Benda Wakaf*, AL Mizan Vol. 6 No. 2 (2020), hal. 11.

kepada prosedur dan peraturan yang telah ada yang telah dikeluarkan oleh Jawatan Urusan Agama.<sup>23</sup>

- f. Pengaturan wakaf untuk Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta baru ada setelah dikeluarkannya Surat Petunjuk Kantor Urusan Agama Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor I/P.W/58 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah-Tanah Wakaf di Daerah Istimewa Yogyakarta. Demikianlah sampai Tahun 1950-an pengaturan wakaf sudah mencakup seluruh provinsi yang ada di Indonesia. Selain itu, ada perubahan prosedur dan pihak-pihak.<sup>24</sup>
- g. Pemerintah Indonesia mulai melakukan pengaturan praktik wakaf melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria. Dalam undang-undang tersebut, disebutkan Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.<sup>25</sup> Undang-undang tersebut mengamanatkan adanya peraturan pemerintah yang akan mengatur wakaf secara khusus.

### 3. Masa Orde Baru

Amanat pasal 49 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria tentang peraturan pemerintah yang mengatur hak milik terbit pada tahun 1977, yaitu : Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Berdasarkan peraturan pemerintah ini, peraturan yang dikeluarkan pada masa pemerintah kolonial Belanda dinyatakan tidak berlaku sepanjang bertentangan dengan peraturan pemerintah ini. Keluarnya peraturan pemerintah ini berjarak 17 tahun setelah keluarnya undang-undang agraria.

Sesuai dengan pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, wakaf diartikan sebagai 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. Fokus wakaf sesuai dengan ketentuan tersebut adalah tanah milik dan tidak mengatur perwakafan yang lain.

---

<sup>23</sup> Pikahulan, *Konsep*, hal. 11-12.

<sup>24</sup> Pikahulan, *Konsep*, hal. 11-12.

<sup>25</sup> Pasal 49 ayat (3) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, sebagian masyarakat Indonesia lebih mengandalkan kepercayaan kepada seseorang untuk menerima wakaf, seperti tokoh agama atau kyai untuk dijadikan tempat ibadah dan pendidikan. Sementara, sengketa wakaf sering terjadi disebabkan tidak adanya bukti penyerahan tanah sebagai bentuk wakaf.<sup>26</sup>

Sebagai tindak lanjut dari peraturan pemerintah tersebut, beberapa departemen dan instansi terkait kemudian membuat peraturan-peraturan, di antaranya :

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1977 tanggal 26 Nopember 1977 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Mengenai Perwakafan Tanah Milik.
- b. Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.
- c. Instruksi Bersama antara Menteri Agama RI dan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 1 Tahun 1978/ Nomor 1 Tahun 1978 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.
- d. Keputusan Menteri Agama Nomor 73 Tahun 1978 tentang Pendelegasian Wewenang Kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi/ Setingkat di seluruh Indonesia untuk mengangkat/memberhentikan setiap Kepala KUA Kecamatan sebagai PP AIW.
- e. Instruksi Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1979 tentang Petunjuk Pelaksanaan Menteri Agama Nomor 73 tahun 1978. Tentang Pendelegasian Wewenang kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi/ Setingkat di seluruh Indonesia untuk mengangkat/memberhentikan setiap Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagai PP AIW.
- f. Instruksi Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1987 tentang Bimbingan Dari Pembinaan Kepala Badan Hukum Keagamaan Sebagai Nadzir Dan Badan Hukum Keagamaan Yang Memiliki Tanah.

---

<sup>26</sup> Nawawi, *Positivisasi*, hal. 172.

- g. Keputusan Menteri Agama Nomor 326 Tahun 1989 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penertiban Tanah Wakaf Seluruh Indonesia Tingkat Pusat.
- h. Instruksi Menteri Agama Nomor 15 Tahun 1989 tentang Pembuatan Akta Ikrar Wakaf dan Pensertifikatan Tanah Wakaf.
- i. Keputusan Menteri Agama Nomor 126 Tahun 1990. Tentang Penyempurnaan Lampiran Keputusan Menteri Agama No. 326 Tahun 1989 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penertiban Tanah Wakaf Seluruh Indonesia Tingkat Pusat.
- j. Keputusan Menteri Agama Nomor 196 Tahun 1991 tentang Penyempurnaan Lampiran Keputusan Menteri Agama Nomor 126 Tahun 1990 tentang Susunan Personalia Tim Koordinasi Penertiban Tanah Wakaf Seluruh Indonesia Tingkat Pusat.
- k. Instruksi Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1990/Nomor 24 Tahun 1990 tentang Sertifikasi Tanah Wakaf.
- l. Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor 15 Tahun 1990 tentang Penyempurnaan Formulir dan Pedoman Pelaksanaan Peraturan-peraturan tentang Perwakafan Tanah Milik.
- m. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor DII/5/Ed/07 /1981 tentang Pendaftaran Perwakafan Tanah Milik.
- n. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor DII/5/Ed/II/1981 tentang Petunjuk Pengisian Nomor pada Formulir Perwakafan Tanah Milik.
- o. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor DII/ 55/1 /KU.03.2/363 /1986 tentang Bea Materai, Akta Nikah, Akta Ikrar. Wakaf dan Sebagainya dengan lampiran rekaman Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor 5-40 I/Pj.3/1986 tentang Bea Materai, Akta Nikah, Akta Ikrar Wakaf dan sebagainya.
- p. Surat Edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor DII/5/HK/007 /901/1989 tentang Petunjuk Perumahan Status/Tukar menukar Tanah Wakaf. .
- q. Surat Edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D /Ed/BA.03.2/1990 tentang Petunjuk Teknis Instruksi Menteri Agama Nomor 15 tahun 1989 tentang Pembuatan Akta Ikrar Wakaf dan Pensertifikatan Tanah Wakaf.

- r. Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor DII/5/HI/(004/2981 /1990 tentang Pejabat Yang Menandatangani Keputusan tentang Tim Koordinasi Penertiban Tanah Wakaf Tingkat Propinsi dan Tingkat Kabupaten/Kotamadya.
- s. Surat Edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D/Ed/KU.03.1/03/1990 tentang Penempatan Materai Temple pada Blanko Wakaf dengan lampiran Rekaman Surat Dirjen Pajak Nomor 5-165/pj.5.3/1990 perihal Bea Materai, Akta Nikah, Akta Ikrar Wakaf dan Sebagainya.
- t. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1992 tentang Biaya Pendaftaran Tanah kepada Badan Pertanahan Nasional.<sup>27</sup>

Sebagaimana dimaksudkan di atas obyek wakafnya berupa tanah hak milik, sedangkan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan mengenai wakaf di luar Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tidak ada. Dengan demikian, pengaturan wakaf selain yang diatur peraturan pemerintah tersebut tetap diserahkan pada syariah Islam sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat Islam Indonesia. Keadaan yang terakhir ini terus berlanjut sampai tahun 1991.<sup>28</sup>

Pada tahun 1991 lahir Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1999 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam. Perwakafan diatur dalam Buku III Hukum Perwakafan. Namun secara tata urutan perundang-undangan posisi Kompilasi Hukum Islam lebih rendah dari Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977. Dalam Kompilasi Hukum Islam, pengertian wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadat atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam. Terdapat perbedaan dengan peraturan pemerintah sebelumnya, di antaranya :

---

<sup>27</sup> H.E Syibli Syarjaya, *Perkembangan Perwakafan Dalam Perundang-Undangan di Indonesia*, Al Qalam Vol. 26 No. 2 (Mei-Agustus 2009), hal. 254-256.

<sup>28</sup> Ria, *Hukum*, hal. 288.

- a. Adanya penambahan kelompok orang sebagai subjek wakaf pada Kompilasi Hukum Islam. Pada peraturan pemerintah subjek wakaf hanya orang atau badan hukum.
- b. Berkaitan dengan objek wakaf, dalam peraturan pemerintah tahun 1977, objek wakaf adalah tanah milik sedangkan dalam Kompilasi Hukum Islam objek wakaf adalah benda milik. Substansi keduanya sebenarnya tidak ada perbedaan mendasar.

#### 4. Masa Reformasi

Dinamika sosial, desakan publik dan perubahan paradigma berpikir yang semakin meluas memandang wakaf "memaksa" lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf sebagai payung hukum yang lebih kuat berskala nasional.<sup>29</sup> Pembentukan peraturan pewakafan yang baru dalam hal ini UU No 41 Tahun 2004, diawali dengan menyusun Rancangan Undang-Undang yang didasarkan atas pendapat dan analisis dari perspektif fikih, sosiologis, serta beberapa landasan hukum yang berkaitan dengan persetujuan prakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang Wakaf oleh Presiden. Setelah itu, kemudian Direktorat bidang pengurusan kegiatan Zakat dan Wakaf melakukan tindak lanjut dengan menyiapkan naskah akademik yang akan dijadikan sebagai landasan pikir dalam menyusun Rancangan Undang-undang tentang wakaf.<sup>30</sup>

Menurut undang-undang ini, wakaf adalah perbuatan hukum *wâkif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Sama seperti Kompilasi Hukum Islam, undang-undang ini memberikan keluasan terhadap objek wakaf yang tidak terbatas hanya pada tanah saja, namun memberikan peluang terhadap objek harta yang lain. Selain itu batas waktu wakaf juga memberikan pilihan antara dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu. Undang-undang ini juga tidak menyebutkan katamuslim sebagai syarat wakif, sehinggalah non muslim pun bisa menjadi wakif.

Pada tanggal 13 September 2004, Panitia Kerja Pembahasan RUU Wakaf yang terdiri dari Pemerintah dan DPR RI telah menyetujui untuk menghapus

---

<sup>29</sup> Sesse, *Wakaf*, hal. 151

<sup>30</sup> Pikahulan, *Konsep*, hal. 11.

syarat“muslim” sebagai wakif. Penghapusanmuslim sebagai syarat menjadi wakifbertujuan untuk menghindari sebuahparadoks, karena dalam sejarah Islam danHadis, bahwa wakaf yang diberikan olehwakaf non muslim sah dan wakaftersebut diterima. Hanya saja ada catatanbahwa wakaf yang diberikan oleh wakifnon muslim hendaknya diarahkan untukhal-hal yang terkait dengan kemaslahatanumat bukan diperuntukan untuk tempat-tempatibadah.<sup>31</sup>

Di dalam undang-undang tersebut juga terdapat aturan pelaksanaan dan pengelolaan wakaf uang yang merupakan apresiasi pemerintah terhadap *filantropi* Islam dengan harapan pengelolaan wakaf dapat berkembang sejalan dengan dinamika dan perubahan dalam masyarakat. Undang-undang tersebut mendapat dukungan dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf. Bermunculannya peraturan perundang-undangan tersebut mencerminkan lembaga wakaf sebagai salah satu unsur hukum Islam mendapat perhatian yang serius dari Negara.<sup>32</sup>

Sebelumnya pada tanggal 11 Mei 2002, Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia telah menetapkan fatwa tentang wakaf uang, yang isinya, sebagai berikut:

- a. Wakaf uang (*Cash Wakaf/Waqf al-Nuqud*) adalah wakaf yang dilakukan seseorang, kelompok orang, lembaga atau badan hukum dalam bentuk uang tunai.
- b. Termasuk dalam pengertian uang adalah surat-surat berharga.
- c. Wakaf uang hukumnya *jawaz* (boleh).
- d. Wakaf uang hanya boleh disalurkan dan digunakan untuk hal-hal yang dibolehkan secara syar’iy.
- e. Nilai pokok wakaf uang harus dijamin kelestariannya, tidak boleh dijual, dihibahkan, dan atau diwariskan.

Pengembangan wakaf kepada harta bergerak bukan hanya terkait uang saja, pada tahun 2016, Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia mengeluarkan fatwa Nomor. 106/DSN-MUI/X/2016 tentang Wakaf Manfaat Asuransi dan Manfaat Investasi Pada Asuransi Jiwa Syariah. Fatwa tersebut

---

<sup>31</sup> Sesse, *Wakaf*, hal. 151.

<sup>32</sup> Utama, *Penegakan*, hal. 8.

membolehkan wakaf manfaat asuransi dan manfaat investasi pada asuransi jiwa syariah. Manfaat asuransi yang boleh diwakafkan sebanyak 45 % dari total manfaat asuransi dan 1/3 dari nilai total kekayaan dan/atau tirkah kecuali disepakati lain oleh semua ahli waris. Untuk mengoptimalkan aset wakaf dan/atau imbal hasil sukuk untuk keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah dikembangkan produk pasar modal syariah berbasis sukuk yang dikaitkan dengan wakaf. Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia berdasarkan fatwa Nomor 131/DSN-MUI/X/2019 tentang Sukuk Wakaf menetapkan aset wakaf tidak boleh dijadikan dasar penerbitan sukuk. Yang boleh dijadikan sebagai dasar penerbitan sukuk adalah manfaat aset wakaf dan kegiatan usaha pada aset wakaf. Fatwa-fatwa DSN MUI ini mengisyaratkan bahwa wakaf dikelola menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Hal ini bertujuan untuk memaksimalkan manfaat guna kepentingan ibadah umat Islam dan kepentingan umum sesuai dengan syariah.

#### **D. KESIMPULAN**

Gambaran di atas menunjukkan bahwa perkembangan wakaf dalam hal positivisasi hukum wakaf senantiasa mengalami perkembangan dari masa ke masa. Pada zaman kolonial Belanda, pemerintah pada waktu itu berusaha untuk mengatur wakaf dalam bentuk penertiban administrasi. Setelah kemerdekaan Indonesia, usaha untuk melembagakan wakaf dengan melalui peraturan-peraturan dimulai dengan pemberian kewenangan kepada Departemen Agama untuk mengurus masalah wakaf. Positivisasi hukum wakaf mengalami proses yang panjang walaupun telah diamanatkan dalam undang-undang agraria, yaitu dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, namun masih terbatas pada tanah milik.

Wakaf terus mendapat perhatian besar dengan lahirnya Kompilasi Hukum Islam yang menjadi rujukan bagi pengambilan hukum Islam di Indonesia. Perluasan cakupan wakaf berkembang mencakup seluruh benda milik. Pada era reformasi, undang-undang tentang wakaf lebih progresif dengan mengakomodir wakaf uang dan harta bergerak lainnya. Lebih dari itu, berkembangnya pasar modal syariah dipandang sebagai peluang bagi umat Islam untuk mengelola wakaf dalam bentuk sukuk.

**Daftar Pustaka**

- Cik Hasan Bisri, *Hukum Islam di Indonesia, Pengembangan dan Pembentukan* (Bandung: Rosda Karya, 1991)
- Hj. Wati Rahmi Ria, SH., MH, *Hukum Perdata Islam (Suatu Pengantar)*, (Bandar Lampung: Aura, 2013)
- Maudin, *Tahkim (Perkembangan Hukum Islam Di Bidang Perdata Studi Analisa Tinjauan Histori)*, (Bau-Bau : Fakultas Agama Universitas Muhammadiyah Buton Bau-Bau, 2017)
- Rahmah Maulida, *Dinamika Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Ponorogo : STAIN Ponorogo Press, 2011)
- Achmad Irwan Hamzani, *Kontekstualitas Hukum Islam di Indonesia; Studi Terhadap Hukum Wakaf*, Jurnal MMH Jilid 43 No. 3 (Juli 2014)
- Asni, *Pengembangan Hukum Perwakafan Indonesia*, Jurnal Al Adl, Vol. 7 No.2 (Juli 2014)
- Henni Muchtar, *Analisis Yuridis Normatif Sinkronisasi Peraturan Daerah Dengan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Humanus, Vol. XIV No.1 (2015)
- H.E Syibli Syarjaya, *Perkembangan Perwakafan Dalam Perundang-Undangan di Indonesia*, Al Qalam Vol. 26 No. 2 (Mei-Agustus 2009)
- Muh. Sudirman Sesse, *Wakaf Dalam Perspektif Fikhi dan Hukum Nasional*, Jurnal Hukum Diktum Volume. 8 Nomor.2 (Juli 2010)
- Nawawi, *Positivisasi Perwakafan di Indonesia Dalam Sejarah Sistem Hukum Nasional*, Asy-Syariah: Jurnal Hukum Islam Vol. 7 No. 2.(2021)
- Rustam Magun Pikahulan, *Konsep Yuridis Hak Atas Kekayaan Intelektual Sebagai Harta Benda Wakaf*, AL Mizan Vol. 6 No. 2 (2020)
- Sofyan Mei Utama, *Penegakan Hukum Perwakafan di Indonesia*, Jurnal Hukum Mimbar Justitia Fakultas Universitas Suryakencana Vol.3 No.1 (Juni 2017)
- Sudirman, *Regulasi Wakaf di Indonesia Pasca Kemerdekaan Ditinjau Dari Statute Approach*, De Jure Jurnal Syariah dan Hukum, Volume 6 Nomor 2 (Desember 2014)
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf*, Jakarta : Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 159
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria*, Jakarta : Lembaran Negara 1960 – 104
- Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik*. Jakarta:Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1977 Nomor 38

Sekretariat Negara, *Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1999 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam*, Jakarta: Lembaran Lepas Sekretariat Negara Tahun 1991

Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, *Wakaf Uang*, diakses dari <http://mui.or.id/wp-content/uploads/files/fatwa/29.-Wakaf-Uang.pdf>

Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia, *Wakaf Manfaat Asuransi dan Manfaat Investasi Pada Asuransi Jiwa Syariah*, Majelis Ulama Indonesia, 2016, diakses dari <https://drive.google.com/file/d/0BxTl-INihFyzV1FVdU5EMHZxblU/view?resourcekey=0-tJFsjyrS1hVzpfZJvuefTw>

Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia, *Sukuk Wakaf*, Majelis Ulama Indonesia, 2016, diakses dari <https://drive.google.com/file/d/1SblskrCXcJ9WKK8UBcUoAFgvoV5c2ouz/view>