

EDISI
REVISI

PENDIDIKAN & LATIHAN KEMAHIRAN HUKUM

EDITOR:

Dr. Muhamad Sadi Is, S.H.I., M.H.
Jemmi Angga Saputra, S.H.I., M.H.
H. Donny Meilano, S.H.I., M.Sy.



Hukum Tanah Wakaf Indonesia

Sebagai Upaya Reorientasi dan Reformulasi *Nazhir* Profesional

Buku yang ada di tangan pembaca sekarang ini, ditulis guna untuk menambah referensi dalam mengkaji Hukum Tanah Wakaf Indonesia Sebagai Upaya Reorientasi dan Reformulasi. Buku ini ditulis secara komprehensif tidak hanya membahas hukum tanah wakaf dari sudut normatif, akan tetapi dibahas dari sudut empiris juga. Buku ini ditulis dengan tujuan untuk menambah referensi dan pengetahuan terhadap pembacanya dalam memahami hukum tanah wakaf di Indonesia. Dengan demikian, buku ini ditulis dalam 7 bab dengan fokus pembahasan mengenai; Hukum Wakaf, Dasar Filosofis Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif, Formulasi Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif dalam Hukum Wakaf Indonesia, Praktik Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif di Indonesia, Hukum Wakaf dan Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif di Singapura dan Brunei Darussalam, Reorientasi dan Reformulasi Pengaturan Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif berdasarkan Asas *Itqan* (Profesional) dalam Hukum Wakaf Indonesia di Masa yang akan Datang, dan Penutup.

Buku ini dapat bermanfaat bagi mahasiswa atau mahasiswi, akademisi, praktisi, dan masyarakat secara umum.



Hukum Tanah Wakaf Indonesia
Sebagai Upaya Reorientasi dan Reformulasi *Nazhir* Profesional

Dr. Hj. Siti Rochmiyatun, S.H., M.Hum.
Editor:
Dr. Muhammad Sadi Is, S.H.I., M.H.



RajaGrafindo Persada
PT RAJAGRAFINDO PERSADA
Jl. Raya Leuwinanggung No. 112
Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456
Telp 021-84311162
Email: rajapers@rajagrafindo.co.id
www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI



9 786233 172637 5



Hukum Tanah Wakaf Indonesia

Sebagai Upaya Reorientasi dan Reformulasi *Nazhir* Profesional

Dr. Hj. Siti Rochmiyatun, S.H., M.Hum.

Editor:
Dr. Muhammad Sadi Is, S.H.I., M.H.



Hukum
**Tanah
Wakaf**
Indonesia

Sebagai Upaya Reorientasi
dan Reformulasi *Nazhir*
Profesional



Hukum Tanah Wakaf Indonesia

Sebagai Upaya Reorientasi
dan Reformulasi *Nazhir*
Profesional

Dr. Siti Rochmiyatun, S.H., M.Hum.

Editor:

Dr. Muhamad Sadi Is, S.H.I., M.H.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Siti Rochmiyatun.

Hukum Tanah Wakaf Indonesia: Sebagai Upaya Reorientasi dan Reformulasi *Nazhir* Profesional/Siti Rochmiyatun.

—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2022.

xii, 542 hlm. 23 cm.

Bibliografi: hlm. 521

ISBN 978-623-372-637-5

Hak cipta 2022, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2022.3647 RAJ

Dr. Hj. Siti Rochmiyatun, S.H., M.Hum.

HUKUM TANAH WAKAF INDONESIA

Sebagai Upaya Reorientasi dan Reformulasi Nazhir Profesional

Cetakan ke-1, Oktober 2022

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Dr. Muhamad Sadi Is, S.H.I., M.H.

Copy Editor : Findi Daraningtyas

Setter : Feni Erfiana

Desain cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwilingung, No. 112, Kel. Leuwilingung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwilingung No. 112, Kel. Leuwilingung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Resmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah Swt. yang telah memberikan nikmat kesehatan dan kesempatan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku “*Hukum Tanah Wakaf Indonesia sebagai Upaya Reorientasi dan Reformulasi Nazhir Profesional*”. Begitu juga selawat dan salam marilah kita curahkan ke Nabi Muhammad Saw., semoga kita semua, baik penulis maupun yang membaca buku ini dapat *syafaat* dari beliau di hari akhir nanti.

Saya menyambut baik atas terbitnya buku ini. Semoga dapat memberikan manfaat bagi perkembangan hukum tanah wakaf di Indonesia. Wakaf sebagai bentuk ibadah *maliyah ijtima'iyah* (berdimensi sosial dan ekonomi), mempunyai fungsi dan peranan sangat strategis dalam syariat Islam, yaitu sebagai sarana untuk membersihkan jiwa manusia dari sifat-sifat tercela seperti kikir, rakus, dan egois, yang dapat menghambat manusia untuk mendekati diri (*taqarrub*) kepada Allah Swt. Wakaf juga berperan dalam peningkatan ekonomi umat Islam, meratakan pendapatan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan keadilan sosial yang bermuara pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Tanah wakaf pemanfaatannya dinikmati secara bersama-sama oleh penerima manfaat yang ditunjuk *wakif*. Pemanfaatan dan penguasaan tanah wakaf secara bersama-sama (komunal) tersebut, di dalamnya mengandung nilai-nilai kolektivitas, yang ditegaskan dalam sila kedua dari Pancasila, yaitu “kemanusiaan yang adil dan beradab”. Dalam

makna perikemanusiaan, maka kemanusiaan yang adil dan beradab mengandung arti bahwa penghargaan penuh terhadap nilai manusia, baik martabat, jiwa, raga, hak, kehormatan, kebutuhan, harga diri, dan hidup layak sebagai manusia. Maka perikemanusiaan atau kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan hak tiap manusia sebagai manusia. Dengan demikian, maka perlu diatur mengenai tanah wakaf di Indonesia dengan tujuan untuk menjamin terhadap martabat kaum yang lemah (secara sosial ekonomi, ras, agama, dan sebagainya), akan melahirkan jaminan kesamaan hak.

Pengembangan konsep pengelolaan tanah wakaf produktif secara profesional-altruistik dalam buku ini mempunyai implikasi teoretik, yang akan konsisten dengan tujuan penelitian, yaitu menjadi konsep pengelolaan tanah wakaf produktif secara profesional-altruistik, pada masa yang akan datang atau *ius constituendum*, yaitu teori pengelolaan tanah wakaf produktif profesional-altruistik. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf sebagai Hukum Wakaf Indonesia, belum mampu mendorong terciptanya pengelolaan tanah wakaf produktif secara profesional-altruistik terbatas. Oleh karena itu, diperlukan adanya teori yang mendasari tentang urgensinya pengelolaan tanah wakaf produktif, profesional-altruistik.

Besar harapan kami semoga buku ini dapat bermanfaat bagi kalangan pembacanya sehingga dapat melakukan perbaikan dan penyempurnaan terhadap hukum tanah wakaf di Indonesia. Semoga buku ini menjadi amal *jariyah* bagi penulisnya. Aamiin.

Palembang, Juli 2022
Prof. Dr. Duski, M.Ag.

(Direktur Pascasarjana UIN Raden Fatah Palembang)

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB 1 HUKUM WAKAF	1
A. Wakaf	1
B. Teori Wakaf	20
1. Teori Keadilan	20
2. Teori Tujuan dan Fungsi Negara	24
3. Teori Negara Hukum Kesejahteraan	27
4. Teori Hukum sebagai Sarana Mengubah Masyarakat	31
5. Teori Kemaslahatan	34
6. Teori Sistem Hukum	40
7. Teori Penegakan Hukum	42
8. Teori Bekerjanya Hukum	44
9. Teori Kewenangan	45
10. Teori Isi Perjanjian Mengikat sebagai Undang-Undang	49
11. Teori Manajemen	52
C. Tanah Wakaf	54
D. Pengelolaan Secara Produktif	55

E. Hukum Wakaf Indonesia	57
F. Asas <i>Itqan</i> (Profesional)	59
G. Masyarakat Sejahtera	62

BAB 2 DASAR FILOSOFIS PENGELOLAAN

TANAH WAKAF PRODUKTIF 67

A. Nilai-nilai Filosofis Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf	67
1. Nilai Ketuhanan	67
2. Nilai Kemanusiaan	75
3. Nilai Keadilan Sosial	79
B. Dasar Filosofis Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf	84
1. Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif sebagai Ibadah Multidimensi	84
2. Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif sebagai Instrumen Melestarikan Tanah Wakaf	97
3. Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif sebagai Instrumen Melestarikan Manfaat Tanah Wakaf	100
4. Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif sebagai Lembaga Perlindungan Hak Asasi Manusia Bagi <i>Wakif</i> , dan Penerima Manfaat (<i>Mauquf ‘alaih</i>)	102
5. Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif sebagai Instrumen Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat	117

BAB 3 FORMULASI PENGELOLAAN TANAH WAKAF PRODUKTIF DALAM HUKUM WAKAF INDONESIA

- A. Pengelolaan Tanah Wakaf dalam Peraturan
Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang
Perwakafan Tanah Milik 125
- B. Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif dalam
Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004
tentang Wakaf 129
 - 1. Asas-asas Hukum Pengelolaan Tanah Wakaf
Produktif Berdasarkan Undang-Undang Wakaf,
Hukum Islam, dan Hukum Perdata 129
 - 2. Substansi Hukum Pengelolaan Tanah Wakaf
Produktif dalam Undang-Undang Nomor 41
Tahun 2004 tentang Wakaf 166
- C. Formulasi Pengelolaan Tanah Wakaf dalam
Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang
Wakaf Menjadi *Konstrain* (Menghambat) bagi
Pengelolaan Wakaf Produktif 189
 - 1. Formulasi Asas-asas Hukum Kabur/Tidak Jelas 189
 - 2. Formulasi Pasal tentang Peruntukan dalam
AIW (Akta Ikrar Wakaf) 190
 - 3. Diisi Salah Satu dari Tujuan Wakaf 192

BAB 4 PRAKTIK PENGELOLAAN TANAH WAKAF PRODUKTIF DI INDONESIA

- A. Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif di Tabung
Wakaf Indonesia (TWI) *Dompét Dhuafa Republika* 195
 - 1. Gambaran Umum Tabung Wakaf Indonesia
(TWI) *Dompét Dhuafa Republika* 195
 - 2. Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif 198
 - 3. Pengelolaan Secara Profesional 203

B.	Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif di Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor	210
1.	Gambaran Umum Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor	210
2.	Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif di Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor	215
3.	Pengelolaan Secara Profesional	227
C.	Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif di Persyarikatan Muhammadiyah Sumatera Selatan	233
1.	Sejarah Persyarikatan Muhammadiyah di Yogyakarta	233
2.	Sejarah Perwakafan Muhammadiyah	236
3.	Perkembangan Muhammadiyah di Sumatera Selatan	237
4.	Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif di Muhammadiyah Sumatera Selatan	241
5.	Perkembangan Amal Usaha Muhammadiyah di Sumatera Selatan	243
6.	Pengelolaan Secara Profesional	247

BAB 5 HUKUM WAKAF DAN PENGELOLAAN TANAH WAKAF PRODUKTIF DI SINGAPURA DAN BRUNEI DARUSSALAM

A.	Perwakafan Tanah di Singapura	261
1.	Perkembangan Perwakafan di Singapura	262
2.	Peraturan Perundang-Undangan Wakaf Singapura	267
3.	Pengelolaan Secara Profesional	291
4.	Penerapan Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif di Singapura	296

B.	Perwakafan Tanah di Brunei Darussalam	307
1.	Perkembangan Perwakafan di Brunei Darussalam	307
2.	Peraturan Perundang-Undangan Wakaf di Brunei Darussalam	314
3.	Penerapan Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif di Brunei Darussalam	335
4.	Strategi Pengelolaan dan Pengembangan Tanah Wakaf Produktif di Brunei Darussalam	342

BAB 6 REORIENTASI DAN REFORMULASI PENGATURAN PENGELOLAAN

	TANAH WAKAF PRODUKTIF BERDASARKAN ASAS <i>ITQAN</i> (PROFESIONAL) DALAM HUKUM WAKAF INDONESIA DI MASA YANG AKAN DATANG	347
A.	Profesi dan Profesional	347
B.	Bekerja Profesional dalam Islam	351
1.	Islam sebagai <i>Rahmatan lil' alamin</i>	351
2.	Bekerja sebagai Amal Saleh	354
3.	Standar Bekerja dalam Islam	356
4.	<i>Al Itqan</i> sebagai Nilai Etik Bekerja dalam Islam	367
5.	Unsur-Unsur <i>Al Itqan</i>	372
6.	Tujuan Spritual atau Tujuan yang Jelas	378
C.	Reorientasi dan Reformulasi Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif dalam Hukum Wakaf Indonesia berdasarkan Asas <i>Itqan</i> di Masa yang akan Datang	380
1.	Asas-asas Hukum yang Menjadi Dasar bagi Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif dalam Hukum Wakaf Indonesia	380

2.	Asas <i>Itqan</i> (Profesional) sebagai Dasar Reformulasi Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif dalam Hukum Wakaf Indonesia di Masa yang akan Datang	416
3.	Diisi Salah Satu dari Tujuan Wakaf	431
D.	Konkretisasi Asas <i>Itqan</i> (Profesional) sebagai Dasar Reformulasi Pengelolaan Tanah Wakaf Produktif dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf	432
1.	Asas Ibadah	433
2.	Asas Berbaik Sangka	436
3.	Asas Kerja Tim (Berjamaah)	438
4.	Asas Keahlian (Kompetensi)	441
5.	Asas <i>Istiqomah</i>	443
E.	Implikasi Hukum Tanah Wakaf di Indonesia	450
1.	Implikasi Filosofis	450
2.	Implikasi Teoretis	496
3.	Implikasi Praktik	514
BAB 7	PENUTUP	517
DAFTAR PUSTAKA		521
BIODATA PENULIS DAN EDITOR		541

HUKUM WAKAF

A. Wakaf

Wakaf dalam agama Islam mempunyai dua dimensi, yaitu dimensi ibadah (*hablumminallah*), dan dimensi sosial ekonomi (*hablumminannas*). Dimensi religi wakaf merupakan anjuran agama Allah yang perlu dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat Muslim sehingga yang memberi wakaf (*wakif*) mendapat pahala dari Allah Swt. karena menaati perintah-Nya. Dimensi sosial ekonomi wakaf mengandung unsur ekonomi dan sosial, dalam kegiatan wakaf terdapat aspek tolong-menolong melalui uluran tangan dermawan telah membantu sesamanya untuk saling tenggang rasa, membantu pihak yang membutuhkan.

Wakaf sebagai lembaga yang berasal dari ajaran agama Islam, merupakan salah satu ibadah, untuk digunakan oleh seseorang sebagai sarana penyaluran rezeki yang diberikan oleh Allah Swt. kepada-Nya. Amalan wakaf amat besar nilainya bagi kehidupan sosial ekonomi, kebudayaan dan keagamaan. Oleh karena itu, Islam meletakkan amalan wakaf sebagai salah satu ibadah yang amat digembirakan.¹

Menurut Muhammad Hisyam M. seperti yang dikutip Suhrawardi K. Lubis, dkk., wakaf adalah satu bentuk kebajikan yang unik dalam Islam, karena merupakan bentuk ibadah yang menggabungkan

¹SuparmanUsman, *Hukum Perwakafan di Indonesia* (Jakarta: Darul Ulum Pres, 1999), hlm. 15.

antara aspek kerohanian dan kebendaan.² Berbeda dengan ibadah, seperti shalat, puasa Ramadan, dan lain-lain, yang merupakan *ibadah mahdhah*,³ wakaf merupakan ibadah *ghairu mahdhah*,⁴ lebih istimewa lagi, pewakaf akan memperoleh pahala terus-menerus walaupun telah meninggal dunia, selagi harta yang diwakafkan memberi manfaat kepada masyarakat umum.⁵ Wakaf sebagai salah satu bentuk *shadaqah jariyah*, yang pahalanya akan terus mengalir kepada *wakif* selama manfaat masih dapat dinikmati oleh pihak yang menerima wakaf, seperti dijelaskan oleh Hadis Nabi yang artinya: Dari Abu Hurairah ra, sesungguhnya Rasulullah Saw. bersabda: “Apabila anak Adam (manusia) meninggal dunia, maka putuslah amalnya, kecuali tiga perkara: *shadaqah jariyah*, ilmu yang bermanfaat dan anak shaleh yang mendoakan orang tuanya” (HR. Muslim).⁶ *Shadaqah jariyah* dalam hadits tersebut ditafsirkan oleh para ulama dengan wakaf.⁷

Wakaf sebagai bentuk ibadah *maliyah ijtimai'iyah* (berdimensi sosial dan ekonomi), mempunyai fungsi dan peranan sangat strategis dalam syariat Islam, yaitu sebagai sarana untuk membersihkan jiwa manusia dari sifat-sifat tercela seperti kikir, rakus, dan egois, yang dapat menghambat manusia untuk mendekati diri (*taqarrub*) kepada Allah Swt. Wakaf juga berperan dalam peningkatan ekonomi umat Islam, meratakan pendapatan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan keadilan sosial yang bermuara pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

²Suhrawardi K.Lubis, dkk., *Wakaf dan Pemberdayaan Umat* (Sinar Grafika, 2010), hlm. 101.

³Ibadah *mahdhah* berarti penghambaan yang murni hanya merupakan hubungan antara hamba dengan Allah Swt. secara langsung. Ibadah ini memiliki 4 (empat) prinsip: 1) Keberadaannya berlandaskan adanya dalil perintah dari Al Quran maupun sunnah, 2) Tata cara harus bersandar kepada contoh dari Rasulullah, 3) Bersifat supranatural artinya ibadah ini ukurannya bukan logika/akal, melainkan berdasarkan wahyu, 4) Asasnya taat, hamba dalam melaksanakan ibadah ini dituntut kepatuhan, ketaatan. Periksa Muhammad Alim, *Pendidikan Agama Islam* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2006), hlm. 144.

⁴Ibadah *Ghairu Mahdhah*, merupakan ibadah tidak murni semata hubungan dengan Allah, ibadah yang di samping sebagai hubungan hamba dengan Allah juga merupakan hubungan atau interaksi antara hamba dengan makhluk lainnya. *Ibid.*

⁵*Ibid.*

⁶Ibnu Hajar as-Qalani, *Bulughul al-Maram* (Semarang: Maktabah Usaha Keluarga, 1965), hlm. 187.

⁷Sayyid Sabiq, *Fiqh as-Sunnah* (Libanon: Dar al-Kitab al-Arabi, 1988), hlm. 516.

Tradisi-tradisi yang mirip dengan wakaf, pada masa sebelum Islam datang walaupun tidak menggunakan istilah wakaf, tetapi pada hakikatnya termasuk wakaf, seperti pada tiga masjid yaitu masjid Al Haram di Mekkah, masjid Nabawi di Madinah dan Masjid Al Aqsha di Yerusalem. Masjid tersebut telah berdiri sebelum Islam datang dan ketiganya didirikan untuk maksud kebajikan, yaitu sebagai tempat ibadah.⁸

Di Indonesia pada tahun 1922, Koesoema Atmadja telah menyusun disertasi di bawah bimbingan Van Vollenhoven, berkenaan dengan lembaga wakaf ini dengan judul “*Mohammedaansche Vrome Stichtingen*”. Koesoema Atmadja mengemukakan bahwa sekalipun masalah wakaf didasarkan pada ketentuan ajaran agama Islam, akan tetapi lembaga wakaf telah dikenal di Indonesia sebelum kedatangan agama Islam. Pada saat itu, menunjukkan ada beberapa jenis wakaf yang tidak dikuasai atau tunduk oleh aturan-aturan agama Islam, yaitu sebagai berikut.

1. Pada suku Badui di Cibeo Banten Selatan dikenal “*Huma Serang*”, Huma adalah ladang-ladang yang tiap tahun dikerjakan secara bersama-sama dan hasilnya dipergunakan untuk kepentingan bersama.
2. Di Bali, ada semacam lembaga wakaf, di mana terdapat tanah dan barang-barang lain, seperti benda-benda perhiasan untuk pesta, yang menjadi milik candi atau dewa-dewa yang tinggal di sana.
3. Di Lombok terdapat tanah yang dinamakan “tanah pareman” yaitu tanah negara yang dibebaskan dari pajak “*Landrente*” yang diserahkan kepada desa-desa, subak, juga kepada candi, untuk kepentingan bersama.⁹
4. Di Jawa Timur, sebelum masuknya agama Islam, terdapat *Sima*, dan *Dharma* yaitu dana-dana yang berupa institusi *foundation*, yang dipergunakan untuk upacara spiritual seperti bersih desa.¹⁰ *Sima* pada masa Hindu-Budha di Jawa, adalah berupa sebagian hutan yang diberikan oleh raja kepada seseorang atau kelompok orang

⁸Imam Suhadi, *Wakaf untuk Kesejahteraan Umat* (Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 2002), hlm. 36.

⁹*Ibid.*, hlm. 14.

¹⁰Rachmat Djatnika, Tanpa Tahun, *Wakaf Tanah (Study Diachronique)*, (Al Ikhlas, Surabaya), hlm. 12.

untuk diambil hasilnya, hal ini serupa dengan bentuk wakaf ahli dalam agama Islam.¹¹

Menurut Atmaja, di daerah kekuasaan raja di Jawa yang disebut *votsen landen* juga terdapat tanah seperti tanah wakaf dengan sebutan “perdikan”. Tanah perdikan terdiri dari empat macam yaitu sebagai berikut.

- a. Desa Pesantren, adalah tanah yang diberikan kepada seorang kiai untuk tempat memberikan pelajaran agama Islam kepada para santri.
- b. Desa Mijen, dari kata biji artinya benih, yaitu tanah yang diberikan kepada seseorang untuk menanam benih (buah-buahan atau sayuran) untuk keperluan raja.
- c. Desa Keputihan, dari kata putih, ialah tanah yang diberikan kepada orang sakti.
- d. Desa Pekuncen, dari kata kunci, adalah tanah yang diberikan kepada juru kunci pemakaman keluarga raja.¹²

Data di atas memperlihatkan bahwa pada masa yang lalu di Indonesia terdapat praktik-praktik yang menyerupai tanah wakaf, dengan tujuan, peruntukan dan pemanfaatannya untuk kepentingan umum, yang dilakukan bukan berdasarkan hukum Islam, melainkan berdasarkan hukum adat. Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang mayoritas beragama Islam, ajaran Islam telah diterima dan dipraktikkan oleh sebagian besar pemeluknya. Hukum Islam sebagai dasar filsafat hidup bagi masyarakatnya telah tumbuh bersamaan dengan hukum modern, budaya dan tradisi yang berbeda-beda di setiap daerah, melembaga ke dalam hukum masyarakatnya. Hukum Islam telah lama menjadi nilai-nilai yang hidup, dan sebagai asas hukum telah berkembang dalam masyarakat sejak Islam datang di wilayah nusantara.¹³ Demikian pula dengan hukum wakaf, telah lama diterima

¹¹*Ibid.*, hlm. 19.

¹²Imam Suhadi, *Op. Cit.*, hlm. 35-36.

¹³Menurut kesimpulan seminar tentang masuknya agama Islam di Indonesia yang diselenggarakan di Medan pada tahun 1963, bahwa agama Islam telah masuk di Indonesia pada abad Ke-1 Hijriyah atau pada abad Ke-7 Masehi. Daerah pertama yang didatangi adalah pesisir Sumatera, dengan terbentuknya masyarakat Islam pertama di Peureulak (Aceh Timur), dan kerajaan Islam pertama di Pasai (Aceh Utara), dalam Imam Suhadi, *Ibid.*, hlm. 38.

dan dilaksanakan oleh umat Islam. Lembaga wakaf sebagai kajian hukum wakaf adalah bagian kajian hukum Islam, mempunyai peran penting dalam pembangunan sistem hukum nasional. Hukum Islam merupakan bagian sumber hukum materiil bagi pembangunan hukum nasional. Pelembagaan hukum Islam pada hakikatnya merupakan aktualisasi hukum Islam agar dapat berlaku efektif dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁴

Pancasila sebagai dasar negara Indonesia, menjadi sumber hukum bagi hukum nasional. Sila pertama “Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagai hukum dasar yang dijunjung tinggi dan dijadikan pedoman dalam bernegara. Pancasila sebagai falsafah negara, dasar negara, dan hukum dasar, mendudukkan agama dan hukum agama pada kedudukan fundamental.¹⁵ Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (UUD NRI 1945), menyatakan bahwa, “Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, menjadi dasar berlakunya hukum agama (Islam) sebagai unsur utama sehingga hukum agama adalah sumber ajaran, bagian integral, dan unsur mutlak hukum nasional.¹⁶

Sila pertama Pancasila merupakan dasar hukum bagi berlakunya hukum Islam di Indonesia, hukum wakaf nasional juga bersumber dari hukum Islam. Pancasila sebagai pandangan hidup, dasar negara dan pemersatu bangsa Indonesia yang beragam etnik, keyakinan agama, budaya dan lain-lain. Agus Salim menyatakan bahwa dasar Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan pokok atau dasar dari seluruh sila-sila lainnya, sila pertama menjadi pedoman dasar bagi kehidupan kenegaraan yang terdiri atas berbagai elemen bangsa.¹⁷ Sila pertama Pancasila sebagai dasar filosofis bagi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan dalam hal hubungan negara dengan agama. Negara tidak mengatur perihal akidah keyakinan umat beragama, namun negara mengatur

¹⁴Busthanul Arifin, 1994, *Pemikiran dan Peranannya dalam Pelembagaan Hukum Islam*, dalam Amrullah Ahmad, dkk., *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 29.

¹⁵Ichtijanto, S. A., *Prospek Peradilan Agama Sebagai Peradilan Negara dalam Sistem Politik Hukum di Indonesia*, dalam Amrullah Ahmad, dkk., *Ibid.*, hlm. 179.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 180.

¹⁷Kaelan, MS., *Negara Kebangsaan Pancasila Kultur, Historis. Filosofis, Yuridis dan Aktualisasinya* (Yogyakarta: Paradigma, 2013), hlm. 208.

ruang publik warga negara dalam hubungan antarmanusia.¹⁸ Pembuatan wakaf tanah antara *wakif* dengan *nazhir* merupakan perbuatan hukum privat, namun tanah wakaf tersebut manfaatnya diperuntukkan bagi umat Islam maupun masyarakat umum, pada posisi demikian negara wajib turut campur mengatur agar pelaksanaan wakaf dapat berjalan tertib dan terlindungi kepentingan berbagai pihak.

Bagi sebagian besar rakyat Indonesia, tanah menempati kedudukan penting dalam kehidupan sehari-hari. Terlebih bagi rakyat pedesaan yang pekerjaan pokoknya bertani, berkebun atau berladang, tanah menjadi tempat bergantung hidup, tanah adalah bagian dari kehidupannya. Menurut van Dijk, tanah merupakan modal utama, dan untuk bagian terbesar dari Indonesia, tanah merupakan modal satu-satunya.¹⁹ Oleh karena tanah menduduki posisi sentral dalam kehidupan manusia, tidak hanya tanah-tanah individu saja, tetapi juga tanah-tanah yang bersifat kolektif, seperti tanah adat dan tanah wakaf.

Tanah wakaf pemanfaatannya dinikmati secara bersama-sama oleh penerima manfaat yang ditunjuk *wakif*. Pemanfaatan dan penguasaan tanah wakaf secara bersama-sama (komunal) tersebut di dalamnya mengandung nilai-nilai kolektivitas, yang ditegaskan dalam sila kedua dari Pancasila, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Dalam makna perikemanusiaan, maka kemanusiaan yang adil dan beradab mengandung arti bahwa penghargaan penuh terhadap nilai manusia baik martabat, jiwa, raga, hak, kehormatan, kebutuhan, harga diri, dan hidup layak sebagai manusia. Maka perikemanusiaan atau kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan hak tiap manusia sebagai manusia. Jaminan terhadap martabat kaum yang lemah (secara sosial ekonomi, ras, agama, dan sebagainya), akan melahirkan jaminan kesamaan hak.²⁰

Lembaga wakaf tanah, merupakan bentuk penghormatan terhadap martabat sesama manusia, di dalam harta orang kaya terdapat hak-hak orang miskin, sebagian harta orang kaya didistribusikan kepada orang yang membutuhkan. Wakaf tanah memberikan akses kesempatan yang sama terhadap tanah kepada anggota masyarakat sebagai penerima

¹⁸*Ibid.*, hlm. 210.

¹⁹Van Dijk. R., *Pengantar Hukum Adat di Indonesia* (diterjemakan oleh Mr. A. Soehardi) (Vorkrink van Hoeve Bandung's, cet. 3, Tanpa Tahun), hlm. 54.

²⁰Bernard L. Tanya, dkk., *Pancasila bingkai Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, Yogyakarta, 2015), hlm. 51-52.

manfaat dari harta benda (tanah) wakaf. Tanah wakaf sebagai hak atas tanah yang penguasaannya secara kolektif, dapat menjadi alternatif sebagai instrumen negara untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, sebagaimana tujuan negara Indonesia yang dirumuskan dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu "...untuk memajukan kesejahteraan umum...".

Aspek sosial dan ekonomi (*hablumminannas*), yang terkandung di dalam wakaf, pelaksanaannya juga melekat di dalamnya nilai-nilai sila kelima Pancasila, yaitu "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Keadilan sosial mengatur hubungan antara orang-orang dan negara, artinya keadilan sosial mewajibkan orang-orang sebagai warga negara untuk memberikan kepada negara apa yang menjadi hak negara, khususnya dalam hal tugas negara untuk memajukan kesejahteraan umum atau kesejahteraan lahir dan batin selengkap mungkin bagi seluruh rakyat. Keadilan sosial juga mewajibkan para warga negara untuk ikut serta dalam mewujudkan kesejahteraan umum.²¹ Melalui pelaksanaan ibadah wakaf, di mana tanah wakaf yang berhasil dikelola dan dikembangkan secara produktif merupakan bentuk kontribusi *wakif*, *nazhir* maupun umat Islam dalam memajukan kesejahteraan umum. Dalam hal kehidupan antarumat beragama telah dijamin dalam konstitusi negara dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945 yaitu "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu".

Dalam hubungan negara dengan agama, negara cukup menjamin secara legal dalam peraturan perundang-undangan dan memfasilitasi agar warga negara dapat menjalankan agama dan beribadah dengan rasa aman, tenteram dan damai. Menurut Shofan regulasi negara dalam kehidupan beragama diperlukan dalam rangka memberikan perlindungan kepada warga negara, yang berkaitan dengan upaya-upaya melindungi keselamatan masyarakat (*public safety*), ketertiban masyarakat (*public order*), etik dan moral masyarakat (*public moral*), kesehatan masyarakat (*public health*), dan melindungi hak dan kebebasan mendasar orang lain (*the fundamental right and freedom orders*).²²

²¹*Ibid.*, hlm. 407.

²²Kaelan, MS., *Op. Cit.*, hlm. 211.

Seorang, sekelompok orang atau badan sebagai *wakif*, ketika mewakafkan tanahnya, berarti telah mengalihkan tanah wakaf tersebut menjadi milik Allah Swt.,²³ di mana manfaat dari tanah wakaf tersebut untuk umat Islam khususnya dan masyarakat pada umum, sesuai dengan kehendak *wakif* yang telah diikrarkan. Negara mengatur melalui regulasi dalam bidang perwakafan tanah, dalam rangka melindungi kepentingan umat atau masyarakat dalam menjalankan haknya yang mendasar yaitu melaksanakan ibadah sesuai anjuran agama, agar kepastian jaminan hukum dan ketertiban dalam melaksanakan wakaf tanah dapat diwujudkan.

Selanjutnya Pasal 33 UUD NRI 1945,²⁴ yang merupakan landasan konstitusional bagi demokrasi ekonomi Indonesia, menjadi dasar untuk mengembangkan kegiatan ekonomi dengan melibatkan peran aktif seluruh masyarakat Indonesia termasuk umat Islam, dalam rangka mencapai tujuan negara. Pasal 33 UUD NRI 1945 mengandung jiwa semangat sosial yang menempatkan penguasaan harta benda untuk kepentingan publik kepada negara. Demikian juga halnya dengan tanah

²³Definisi yang dikemukakan oleh Syafi'iyah dan Hanabilah, yaitu wakaf adalah menahan harta yang mungkin dimanfaatkan, serta kekal materi hartanya (*baqa' 'ainih*) dengan terputus hak *mentasyarruf*-kannya melalui pernyataan *wakif* atau orang lain untuk tujuan yang mubah, atau mendistribusikan manfaatnya untuk kebaikan dalam rangka mendekatkan diri kepada Allah. Definisi tersebut dapat dipahami sebagai berikut: 1) Harta wakaf itu harus merupakan harta yang mempunyai manfaat yang lama, bukan yang cepat rusak atau cepat habis. 2) Harta yang telah diwakafkan bukan lagi menjadi milik *wakif*, dan bukan milik orang lain, melainkan telah berpindah menjadi milik Allah. 3) Mewakafkan harta itu adalah untuk selama-lamanya, dan tidak dibenarkan mewakafkan harta untuk waktu tertentu atau terbatas. 4) Terwujudnya wakaf manakala telah ada pernyataan dari wakaf, terpenuhi rukun dan syarat-syaratnya. Dalam Duski Ibrahim, 2008, *Wakaf dalam Perspektif Fiqh dan Perundang-Undangan (Suatu Alternatif Pengentasan Kemiskinan)*, Grafika Telindo Press, Palembang, hlm. 39.

²⁴Pasal 33 UUD NRI 1945 : (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

wakaf, pemanfaatannya untuk kepentingan masyarakat (umat), negara mempunyai kewenangan untuk mengatur melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Tanah wakaf sebagai ibadah yang mempunyai aspek sosial ekonomi, di Indonesia jumlahnya sangat banyak dan sangat luas, dan merupakan jumlah tanah wakaf yang terbesar di dunia. Sebelum disahkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, yang menjadi landasan hukum bagi pelaksanaan wakaf di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dalam Pasal 14 ayat (1) huruf b menjelaskan bahwa:

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

Secara lebih khusus, keperluan yang termasuk kepentingan agama/peribadatan dijelaskan dalam Pasal 49 UUPA,²⁵ memperhatikan isi pasal-pasal tersebut, dapat dijelaskan bahwa lembaga keagamaan yaitu perwakafan telah masuk dalam sistem UUPA, demikian juga sebagaimana telah dijelaskan bahwa Pasal 14 UUPA juga memberikan perhatian yang khusus kepada tata guna tanah untuk keperluan peribadatan dan sosial.²⁶

²⁵Pasal 49 UUPA (1) Hak milik 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 sebagai dimaksud dalam Pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai. (3) Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pada bagian penjelasan Pasal 49 UUPA tersebut ditegaskan bahwa: “Untuk menghilangkan keragu-raguan dan kesangsian maka pasal ini memberi ketegasan, bahwa soal-soal yang bersangkutan dengan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, dalam hukum agraria yang baru akan mendapat perhatian sebagaimana mestinya. Hubung pula dengan ketentuan dalam pasal 5 dan Pasal 14 ayat 1 huruf b.”

²⁶A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria* (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm. 145.

Sebagai realisasi dari ketentuan Pasal 49 UUPA tersebut, kemudian dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, untuk mengatasi masalah praktik perwakafan di Indonesia, seperti belum adanya peraturan tentang tata cara berwakaf, dan tidak adanya data yang nyata dan lengkap mengenai tanah-tanah yang diwakafkan, sebagaimana dijelaskan dalam latar belakang dikeluarkannya Peraturan Pemerintah tersebut. Pemerintah juga telah mengeluarkan peraturan-peraturan baik yang langsung maupun tidak langsung berkenaan dengan masalah perwakafan²⁷ Hal ini menunjukkan jelas bahwa perwakafan di Indonesia mendapat perhatian besar dari pemerintah.

Eksistensi wakaf dalam konstalasi sosial masyarakat sangat diharapkan, sebab lembaga wakaf dalam ajaran Islam hakikatnya bukan hanya sebagai *shock breaker* untuk menanggulangi kebutuhan sesaat, melainkan diharapkan sebagai subsistem lembaga *baitul mal*.²⁸ Wakaf jika dikelola secara profesional akan merupakan sumber dana yang potensial untuk pembangunan bangsa dan negara Indonesia. Praktik perwakafan tanah di Indonesia belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien sehingga dalam berbagai kasus, harta benda wakaf yang telantar dan atau tidak terpelihara bahkan tidak sedikit yang beralih kepada pihak ketiga dengan cara melawan hukum, apa lagi di saat kebutuhan tanah/lahan sangat meningkat, baik untuk kepentingan tempat tinggal, maupun untuk tempat usaha. Hal demikian dapat terjadi karena ketidakmampuan *nazhir* dalam mengelola dan mengembangkan harta wakaf di samping belum adanya pemahaman masyarakat terhadap fungsi, tujuan dan peran harta wakaf menurut syariat.

²⁷Uswatun Hasanah, "Peranan Wakaf Dalam Meningkatkan Perekonomian Umat di Indonesia Pasca UU. No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf". Makalah disajikan dalam Seminar Internasional Ekonomi Islam dan Muktamar I IAEI, Medan 19-20 September 2005, hlm. 5.

²⁸Dalam Ensiklopedia Hukum Islam *Baitul mal* adalah lembaga keuangan negara yang bertugas menerima, menyimpan, dan mendistribusikan uang Negara sesuai dengan syariah. Menurut Harun Nasution *baitul mal* diartikan sebagai perbendaharaan (umum atau Negara), sedangkan Suhrawardi K. Lubis mengemukakan bahwa *baitul mal* dilihat dari istilah *fiqh* adalah suatu lembaga atau badan yang bertugas untuk mengurus kekayaan Negara terutama keuangan, baik yang berkenaan dengan pemasukan dan pengelolaan maupun yang berhubungan dengan masalah pengeluaran, dll., dalam Abdul Manan, *Hukum Ekonomi Syariah Dalam Perspektif Kewenangan Peradilan Agama* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 353.

Pada umumnya, wakaf yang terjadi dalam masyarakat biasanya berupa tanah dan atau bangunan, yang dimanfaatkan untuk masjid, sekolah, musala, tempat pemakaman, panti asuhan, dan lain-lain. Namun pemanfaatannya tidak seperti yang diharapkan. Bahkan sering menjadi beban tambahan kepada masyarakat, minimal untuk biaya pemeliharaan. Harta wakaf seharusnya tidak menimbulkan beban dan lebih bermanfaat bagi masyarakat, maka perlu dilakukan usaha-usaha pengelolaan secara produktif.²⁹

Untuk memajukan wakaf di Indonesia, pemerintah telah memberikan payung hukum di bidang perwakafan dengan instrumen undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf, dengan tujuan agar semua unsur yang terlibat dengan wakaf mempunyai payung hukum dalam mendayagunakan harta wakaf. Sebagai landasan bagi pengelolaan wakaf secara produktif adalah Pasal 43 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menjelaskan bahwa pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf oleh *nazhir* dilaksanakan sesuai dengan prinsip syariah,³⁰ dan dilakukan secara produktif.³¹ Makna wakaf dan wakaf produktif adalah menahan Zat-Nya benda dan memanfaatkan hasilnya atau menahan Zat-Nya dan menyedekahkan manfaatnya.³² Namun, dalam pengembangan benda wakaf secara produktif tentu juga harus memperhatikan kaidah/prinsip produksi yang Islami.

Pemanfaatan Tanah wakaf di Indonesia mayoritas 79% (data penelitian Pusat Bahasa dan Budaya), dipergunakan sebagai tempat ibadah yaitu masjid dan musala, kadang-kadang penggunaan bangunan masjid tidak menghabiskan seluruh tanah yang ada. Oleh karena itu, tanah kosong yang berada di pekarangan masjid dapat dimanfaatkan

²⁹Uswatun Hasanah, 1997, *Peranan Wakaf Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Sosial (Studi Kasus Pengelolaan Wakaf di Jakarta Selatan)*, Disertasi Program Pascasarjana IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm. 294.

³⁰Pasal 43 ayat 1 UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

³¹Pasal 43 ayat 2, Penjelasan Pasal 43 ayat 2 UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, menjelaskan bahwa Pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf dilakukan secara produktif antara lain dengan cara pengumpulan, investasi, penanaman modal, produksi, kemitraan, perdagangan, agrobisnis, pertambangan, perindustrian, pengembangan teknologi, pembangunan gedung, apartemen, rumah susun, pasar swalayan, pertokoan, perkantoran, sarana pendidikan ataupun sarana kesehatan, dan usaha-usaha yang tidak bertentangan dengan syariah.

³²Abu Zahrah, *Muhammadharat fi al-Waqf* (Beirut: Dar al-Fikr al-'Arabi, 1971), hlm. 41.

untuk model wakaf produktif yang berbasis pada masjid.³³ Dengan demikian, masjid yang merupakan harta benda wakaf dapat memberikan multimanfaat kepada masyarakat sekitarnya. Oleh karena itu, fungsi sosial dan ekonomi dari tanah wakaf belum tercapai, sehingga manfaat yang diberikan kepada penerima wakafpun masih terbatas. Pengelolaan tanah wakaf secara produktif ternyata menghadapi berbagai permasalahan yang kompleks, seperti pemahaman masyarakat terhadap wakaf produktif, *nazhir* yang tidak mampu menjalankan tugasnya, sebagian tanah wakaf belum tersertifikasi, dan lain-lain sehingga menyebabkan potensi tanah wakaf yang sangat besar tersebut belum dapat dimanfaatkan secara optimal. *Nazhir* wakaf tanah pada umumnya bekerja secara tradisional dan bersifat konsumtif, disebabkan antara lain:

- 1) Masih kuatnya paham mayoritas umat Islam meletakkan wakaf sebagai posisi kurang penting. Mayoritas ulama lebih mementingkan aspek keabadian benda wakaf dan mengesampingkan aspek manfaatnya.
- 2) Rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) *nazhir*, *wakif* memberikan amanah berdasarkan kepercayaan kepada para tokoh agama.
- 3) Lemahnya para *nazhir* wakaf, tidak memiliki militansi yang kuat dalam membangun pemberdayaan wakaf untuk kesejahteraan umat.³⁴

Legalisasi pengelolaan harta benda wakaf yang produktif sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, setelah berlaku dalam kurun waktu 11 (sebelas) tahun, tampaknya sampai saat ini belum memperoleh hasil yang seperti diharapkan. Oleh karena itu, wajar jika di beberapa tempat masih ditemukan tanah wakaf yang ditelantarkan, yaitu tanah wakaf yang tidak dipergunakan, dimanfaatkan sesuai dengan tujuan penggunaannya dalam ikrar wakaf, sehingga tanah wakaf tersebut tidak terawat dan dibiarkan kosong begitu saja.³⁵

³³Tuti A Najib dan Ridwan al-Makassary, 2006, *Wakaf Tuhan dan Agenda Kemanusiaan Studi Tentang wakaf dalam Perspektif Keadilan Sosial di Indonesia*, Center for the Study of Religion and Culture, hlm. 123-124.

³⁴Achmad Djunaedi, Thobieb Al-Asyhar, *Menuju Era Wakaf Produktif Sebuah Upaya Progresif Untuk Kesejahteraan Umat* (Jakarta: Mitra Abadi Press, 2006), hlm. 53.

³⁵Dalam PP No.11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar, *jo*. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Telantar, Tanah telantar adalah tanah yang

Mengenai tanah wakaf yang telantar, antara lain seperti yang diungkapkan Chalisha, sebagai berikut:³⁶

“Sultan Asahan Ida zamannya mempunyai tanah yang sangat luas, sebagian dari tanahnya yang terletak di Simpang Kawat, Asahan telah dijadikan objek *landreform* oleh pemerintah. Sebagian lagi kemudian tanahnya dijadikan tanah wakaf keluarga terdapat dua tempat yaitu wakaf kebun kelapa yang tujuannya adalah memungut hasil kebun kelapa bagi keluarga yang memerlukan dan untuk membantu anak-anak sekolah yang kekurangan biaya, boleh memetik hasil dari buah kelapa tersebut. Namun yang menjadi masalah adalah pohon kelapa sudah tua-tua bahkan banyak yang sudah mati, dan tidak ada satupun dari ahli waris yang dapat meremajakan pohon-pohon tersebut. Karena tanah tersebut adalah tanah wakaf, maka tidak ada yang berani menjualnya dan sudah lebih dari 15 tahun tanah tersebut tidak terurus. Selanjutnya pada wakaf keluarga yang dibangun rumah-rumah untuk disewakan untuk diperoleh hasilnya bagi keluarga, dan karena rumah-rumah sewa tersebut sudah tua dan menjadi kumuh serta tidak ada seorang keluargapun yang mengurus rumah-rumah tersebut, tanah tersebut sangat strategis letaknya secara ekonomis, namun tanah wakaf tersebut sekarang kondisinya telantar.”

Data dari Kantor Kementerian Agama Bojonegoro tentang adanya tanah wakaf yang ditelantarkan, sebelumnya tanah wakaf tersebut digunakan sebagai Rumah Sakit Islam Abdul Wahid di Purwosari, Kecamatan Purwosari Bojonegoro. Laporan tersebut menjelaskan bahwa tanah wakaf akan ditukar guling karena sudah tidak terurus selama bertahun-tahun.³⁷ Kasus ini berbeda, tanah wakaf yang sebelumnya telah dikelola secara produktif, namun kemudian menjadi telantar.

sudah dilekati hak oleh Negara atau memiliki dasar penguasaan tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Sedangkan tanah wakaf yang ditelantarkan tidak termasuk dalam pengertian tersebut. Tanah wakaf yang ditelantarkan tidak tercakup dalam pengaturan PP No 11 Tahun 2010, disebabkan karena tanah wakaf memiliki karakteristik khusus, seperti bagi tanah wakaf yang telantar tidak bisa ditetapkan bahwa tanah wakaf tersebut akan hapus menjadi milik Negara, karena ketentuan tersebut bertentangan dengan hukum wakaf.

³⁶Chalisha P., 2003. *Tanah Telantar Menurut PP RI No. 36 Tahun 1998 dan Permasalahan-Permasalahan yang Terdapat di Lapangan*, USU Digital Library, hlm. 4

³⁷Kantor Kementerian Agama Bojonegoro, Blog Bojonegoro.com, (diakses 23 Oktober 2011).

Tanah wakaf yang jumlahnya begitu luas tersebut tidak dikelola dan dikembangkan secara produktif sehingga wakaf seharusnya dapat membantu masyarakat untuk meningkatkan kehidupan perekonomian umat, namun yang terjadi sebaliknya, yakni menjadi beban masyarakat baik dari segi pemeliharaan maupun dari segi permasalahan lainnya yang muncul.³⁸ Kondisi tersebut tentunya akan menjadi kontra produktif bagi tujuan wakaf yang hendak dicapai yaitu melembagakan manfaat untuk selama lamanya.

Perkembangan perwakafan secara global mendorong bagi pembangunan hukum wakaf di Indonesia, dilihat dari keberhasilan negara-negara lain dalam memajukan pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf secara produktif. Pengelolaan harta benda wakaf secara produktif telah dilaksanakan di beberapa negara seperti Mesir, Saudi Arabia, Yordania, dan Sri Langka.³⁹ Di Singapura, pengelolaan dan pengembangan wakaf benda tidak bergerak seperti tanah dan bangunan (masjid, hotel, kedai kopi dan rumah), dikelola secara profesional oleh *WAREES*.⁴⁰

Negara Malaysia juga memiliki harta benda wakaf yang tersebar dan cukup luas. Pengelolaan wakaf dilakukan oleh masing-masing Majelis Agama Islam Negeri dan telah dikelola secara produktif. Sementara itu, peruntukan wakaf selain dipergunakan untuk tempat peribadatan seperti masjid dan musala, lembaga pendidikan (sekolah dan madrasah), juga digunakan untuk tujuan-tujuan lain yang dianggap produktif, tanah wakaf yang ada sebagian dipergunakan untuk pembangunan perumahan,

³⁸Permasalahan-permasalahan yang muncul antara lain: 1) Tanah wakaf belum seluruhnya tersertifikasi, sekitar 25% tanah wakaf tidak mempunyai sertifikat tanah wakaf dari Badan Pertanahan Nasional, tentunya kondisi seperti ini menjadikan rawan konflik di kemudian hari. 2) Tanah wakaf ditelantarkan seperti yang terjadi di Kabupaten Asahan, dan di Bojonegoro, 3) Wakaf tanah yang tidak prosedural, 4) Sengketa tanah wakaf Masjid Agung Semarang, dan sebagainya.

³⁹Uswatun Hasanah, 1997, *Peranan Wakaf Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Sosial (Studi Kasus Pengelolaan Wakaf Di Jakarta Selatan)*, Disertasi, Program Pascasarjana IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm. 82-117.

⁴⁰*WAREES (Waqaf Real Estate Singapore)*, merupakan perusahaan bisnis swasta yang bertanggung jawab membangun dan mengelola property wakaf. *WAREES* berkedudukan di bawah *MUIS (Majelis Ugama Islam Singapura)*, dalam Ulya Kencana, 2015, *Rekonstruksi Badan Wakaf Indonesia Terhadap Wakaf Uang Dalam Hukum Wakaf Indonesia*, Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya, hlm. 279-280.

toko-toko perniagaan, pom bensin (*station* minyak), kebun kelapa dan sebagainya.⁴¹ Bahkan di beberapa tempat seperti di Pulau Penang dan Langkawi telah dikembangkan untuk bisnis perhotelan.

Di Indonesia sebagian kelompok masyarakat juga telah mengelola dan mengembangkan tanah wakaf secara produktif antara lain, Pondok Pesantren Modern Gontor, Badan Wakaf Sultan Agung Semarang, Badan Wakaf Universitas Islam Yogyakarta, Yayasan Al-Furqon Palembang, Masjid Agung Semarang, Masjid Baitullah Palembang, dan pengelolaan tanah wakaf produktif oleh TWI (Tabung Wakaf Indonesia) yang berada di bawah naungan Yayasan Dompot *Dhuafa* Republika, dan lain-lainnya.

Pengelolaan tanah wakaf secara produktif, dengan *nazhir* yang bekerja secara *itqan* (profesional), telah dipraktikkan oleh TWI (Tabung Wakaf Indonesia),⁴² sebagai *nazhir* yang ditunjuk oleh *wakif* dengan membuka usaha “DD Futsal & Café”, yaitu usaha menyewakan lapangan futsal, kafe dan menyewakan tempat untuk ATM bank. TWI *Nazhir* tanah wakaf tersebut telah mampu memanfaatkan peluang bisnis yang terdapat di sekitar tanah wakaf tersebut. Dengan berbekal keterampilan yang disertai tekad yang kuat dan bersungguh-sungguh, mewujudkan *amanah wakif* untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak mampu (*dhuafa*) melalui program beasiswa pendidikan.⁴³

Pengelolaan tanah wakaf produktif yang berbasis masjid juga telah dilaksanakan oleh beberapa masjid seperti pada Masjid Agung Semarang, Badan Kesejahteraan Masjid (BKM) sebagai *nazhir* telah berhasil mengelola dan mengembangkan tanah wakaf tersebut dengan berbagai usaha yang menghasilkan keuntungan finansial seperti menyewakan gedung pertemuan, usaha pertokoan, pariwisata menara masjid, dan sebagainya. Pengelolaan secara produktif juga telah dilakukan oleh *nazhir* masjid Baitullah Palembang dengan berbagai usaha seperti mendirikan

⁴¹Muhammad Syukri Salleh dan Abdul Hamid MdTahir, dalam Sahrawardi K. Lubis, dkk., *Wakaf dan Pemberdayaan Umat* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 88.

⁴²TWI (Tabung Wakaf Indonesia) adalah *Nazhir* yang mengelola tanah wakaf, merupakan divisi yang mempunyai tugas utama yaitu menggerakkan orang mau berwakaf, memproduktifkan harta wakaf, dan menyalurkan hasilnya untuk masyarakat, yang berada di bawah naungan Badan Hukum Yayasan Dompot *Dhuafa* Republika.

⁴³Parmuji sebagai Direktur Tabung Wakaf Indonesia dalam <http://bwi.or.id/index.php/in/publikasi/kisah-sukses-wakaf-produktif/1610-dari-sepakbola-untuk-pendidikan#>, (dikses 5 Desember 2015).

koperasi, menyewakan gedung pertemuan, tenda dan alat-alat untuk resepsi perkawinan. Jiwa *intreprenur* sepertinya telah dimiliki oleh para *nazhir* tersebut. Hal yang menjadi persoalan adalah dengan hak *nazhir* sebesar 10% dari penghasilan bersih yang diperoleh, apakah telah layak sebagai penghasilan *nazhir*.

Pada sisi lain, masih banyak terdapat masjid yang mempunyai potensi untuk dikelola dan dikembangkan secara produktif, masjid dengan pekarangan yang sangat luas yang berada di tempat strategis, di jalur jalan utama, sekaligus sebagai tempat persinggahan (*transit*) oleh para jamaah, sebelum melanjutkan perjalanannya, seperti masjid “Karim Nur” Kota Sekayu, masjid Bayumi di Ogan Ilir. Kondisi tersebut sangat mendukung untuk dilaksanakannya pengelolaan tanah wakaf secara produktif, namun ternyata peluang tersebut belum dapat ditangkap oleh para *nazhir* yang berwenang.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, sangat berbeda dengan ketentuan sebelumnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Peraturan Pelaksanaan Perwakafan Tanah Milik, di mana telah mengatur aspek pengelolaan harta benda wakaf, yang sebelumnya tidak diatur. Prinsip pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf yang digariskan adalah: 1) secara produktif; dan 2) sesuai syariah. Undang-Undang ini telah menjelaskan profil *nazhir* dengan persyaratan tertentu.⁴⁴ Persyaratan tersebut merupakan persyaratan-persyaratan yang bersifat umum, tidak terdapat persyaratan yang khusus, artinya hampir setiap orang yang telah dewasa, sehat dan cakap dalam melakukan perbuatan hukum dapat menjadi *nazhir*, walaupun tanpa memiliki kemampuan dan pengalaman dalam mengelola sebuah usaha yang memberikan keuntungan secara ekonomi, yang pada akhirnya *nazhir* tidak dapat mengelola secara produktif, bahkan terdapat *nazhir* yang tidak menjalankan tugasnya. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf telah menjelaskan bahwa *nazhir* yang tidak menjalankan tugas dalam jangka waktu 1 tahun, kepala KUA dapat mengusulkan untuk diberhentikan dan digantikan,⁴⁵ namun ketentuan tersebut tidak

⁴⁴Persyaratan *nazhir* perseorangan diuraikan dalam Pasal 10 ayat (1) UU No.41 tahun 2004 Tentang Wakaf, yaitu: a) WNI, b) Beragama Islam, c) Dewasa, d) Amanah, e) Mampu secara jasmani dan rohani, dan f) Tidak terhalang melakukan perbuatan hukum.

⁴⁵Pasal 6 ayat (4) PP No. 42 Tahun 2006.

berjalan efektif. Adanya ketentuan bahwa pengelolaan oleh *nazhir* wajib berdasarkan pada peruntukan yang tercantum dalam Akta Ikrar Wakaf (AIW),⁴⁶ ketika peruntukan tanah wakaf untuk kepentingan konsumtif seperti tempat ibadah saja, *nazhir* dalam menjalankan tugasnya terikat kepada peruntukan yang telah tertuang dalam Akta Ikrar Wakaf (AIW), jadi kewenangan *nazhir* dibatasi oleh AIW, maka hal ini dapat menghambat dilakukannya pengelolaan secara produktif. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta peraturan pelaksanaannya, agar ketentuan tersebut menjadi mudah diimplementasikan oleh *nazhir*. Selain harus mempunyai kemampuan berwirausaha sesuai dengan prinsip-prinsip syariah, *nazhir* maupun pihak-pihak lain yang terlibat juga harus bekerja secara *itqan* (professional), yaitu bekerja dengan bersungguh-sungguh, ulet, cermat, tidak pantang menyerah dan mencapai hasil yang maksimal.

Pengelolaan tanah wakaf merupakan persoalan yang paling mendesak diatasi saat ini. *Nazhir* mempunyai peranan yang sangat penting, keberhasilan pengelolaan dan pengembangan wakaf, merupakan hal yang paling menentukan bagi tanah wakaf menjadi lebih bermanfaat atau tidak, tergantung kepada keprofesionalan *nazhir*.

Menurut Sherafat Ali Hashmi sebagai Direktur Institut Administrasi Bussiness Universitas Karachi, bahwa manajemen lembaga wakaf yang ideal harus menyerupai manajemen perusahaan (*corporate management*). Dalam pengelolaan wakaf, peran sentral terletak kepada eksistensi *nazhir*, adanya tim kerja yang solid untuk memaksimalkan hasil wakaf yang diharapkan. Oleh karena itu, kalau wakaf dapat dikelola secara profesional, maka wakaf akan menjadi institusi keislaman yang potensial.⁴⁷ Pendapat yang mendukung hal di atas dikemukakan juga oleh Habib Ahmed, bahwa pengelolaan wakaf dapat berjalan lebih efektif jika dilakukan oleh *nazhir* organisasi *nonprofit* dengan status badan hukum yang terpercaya. *Nazhir* perorangan pada umumnya tidak dapat mengembangkan wakaf dengan baik karena wakaf dikelola oleh *nazhir* yang tidak kompeten dan tidak profesional.⁴⁸

⁴⁶Pasal 42 UU Wakaf jo. Pasal 45 ayat (1) PP No. 42 Tahun 2006.

⁴⁷Sherafat Ali Hashmi, 1987, *Management of waqf: Past or Present*, dalam *Management and Development of Awqaf Properties*, Proceeding of the Seminar, Islamic Research and Training Institute, Jedah, Islamic Development Bank, hlm. 19.

⁴⁸Habib Ahmed, 2004, *Role of Zakat and Awqaf in Poverty Alleviation*, *Islamic Research and Training Institut*, Islamic Development Bank, Jedah, hlm. 125.

Nazhir pada umumnya dalam mengelola tanah wakaf belum profesional, hal ini telah dikemukakan di atas bahwa hasil penelitian Pusat Bahasa dan Budaya (PBB) Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, menjelaskan sebagian besar *nazhir* yaitu 84% mengelola tanah wakaf sebagai bekerja sambilan dan tidak mendapatkan upah sehingga hasil pengelolaan tanah wakaf tidak memberikan manfaat yang optimal. Dengan demikian, fungsi sosial ekonomi lembaga wakaf tidak dapat diwujudkan. Program-program pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui lembaga wakaf akan sulit dilakukan jika pemeliharaan tanah wakaf saja menjadi beban masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf secara produktif harus selalu diupayakan terus melalui berbagai cara, antara lain dengan memperbaiki substansi hukum peraturan perundang-undangan wakaf. Pasal-pasal Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf belum sepenuhnya mendukung untuk pelaksanaan pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf secara *itqan* (profesional), pengelolaan dengan perencanaan yang matang, dan dengan keterampilan dan keahlian *nazhir* dalam berwirausaha, untuk menuju tanah wakaf yang produktif.

Itqan (Profesional) merupakan etos kerja bagi seorang Muslim, bekerja secara *itqan* adalah ibadah, dengan tujuan untuk mencapai kebaikan dunia dan akhirat (*fid dnyaa hasanah wa fi al-akhirah hasanah*). etos kerja dipahami sebagai etika kerja, berupa sekumpulan karakter, sikap, mentalitas kerja.⁴⁹ *Itqan* berarti keahlian,⁵⁰ bekerja dengan keahlian. *Itqan* sebagai etos kerja seorang Muslim diartikan sebagai kerja yang sempurna (*perfectness*), dan profesional. *Itqan* merupakan etos kerja yang bersumber pada manajemen syariah, yang merujuk kepada empat sifat minimal yang dimiliki nabi, dapat dikategorikan sebagai perbuatan profesional, yaitu: 1) *Shiddiq* (jujur); 2) *Amanah* (dapat dipercaya); 3) *Tabligh* (menyampaikan informasi yang transparan dan benar); 4) *Fathanah* (cerdas).⁵¹ Bertolak dari pengertian dan sifat-sifat di atas maka

⁴⁹<http://ekonomiislamindonesia.blogspot.com/2012/08/etos-kerja-dalam-islam.html>, (diakses 6 Agustus 2015).

⁵⁰Atabik Ali, A.Zuhdi Muhdlor, *Kamus Kontemporer Arab Indonesia* (Yogyakarta: Multi Karya Grafika, Pondok Pesantren Krapyak, 1998), hlm. 19.

⁵¹Departemen Agama RI, *Paradigma Baru Wakaf Di Indonesia* (Jakarta: Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, 2004), hlm. 82-84.

dapat dirumuskan unsur-unsur *itqan* adalah, jujur, amanah, keahlian/keterampilan, transparan, pertanggungjawaban, komitmen moral tinggi (*istiqomah*), dan berhak memperoleh hasil.

Sementara itu, profesional dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* profesional adalah bersangkutan dengan profesi, memerlukan kepandaian khusus untuk menjalankannya, dan mengharuskan adanya pembayaran untuk melakukannya (lawan amatir).⁵² Profesi adalah pekerjaan yang dilakukan sebagai kegiatan pokok untuk menghasilkan nafkah hidup dan yang mengandalkan suatu keahlian atau keterampilan. Ciri-ciri profesi adalah: 1) adanya pengetahuan khusus, keahlian dan keterampilan dimiliki karena pendidikan, pelatihan dan pengalaman; 2) adanya kaidah dan standar moral berupa kode etik profesi; 3) mengabdikan kepentingan masyarakat, 4) ada izin khusus.⁵³ Sementara itu, karakteristik sikap profesional adalah: 1) pemecahan masalah dengan pendekatan secara ilmiah; 2) profesi maupun sikap profesional dapat dipelajari; 3) berdasarkan pendekatan ilmiah tersebut memecahkan masalah secara sistematis dan metodik. Jadi syarat yang harus dipenuhi sebagai profesional adalah: 1) memiliki *knowledge*; 2) memiliki *skill*; 3) senantiasa bersikap profesional.⁵⁴

Islam sebagai agama yang membawa rahmat bagi seluruh alam semesta (*rahmatan lil 'alamin*). Untuk mewujudkan tujuan dari penciptaan alam yaitu rahmat ke seluruh alam, manusia sebagai *khalifah* di bumi mendapatkan amanah dari Allah Swt. untuk mencapai tujuan tersebut melalui penerapan amal saleh. Bekerja secara *itqan* merupakan salah satu perwujudan melaksanakan amal saleh, yang berarti menunaikan amanahnya dalam menyebarkan rahmat.

Melihat rumusan di atas, unsur-unsur *itqan* dan profesional (yang bersumber dari Barat), mempunyai substansi yang hampir sama, hanya aspek legalisasi profesi saja yang tidak ada pada *itqan*. Di samping itu jelas antara keduanya mempunyai dasar filosofis yang berbeda, pada profesional barat tidak terdapat aspek ilahiah, bertujuan untuk kemaslahatan umat, yang ada hanya untuk kepentingan bisnis semata.

⁵² kbbi.web.id/profesional, (diakses 4 Desember 2015).

⁵³ <https://wiwikyulihaningsih.wordpress.com/2011/04/13/konsep-dasar-profesionalisme/>, (diakses 18 Oktober 2015).

⁵⁴ Veithzal Rivai Zainal, dkk., *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan Dari Teori ke Praktik* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 289.

Oleh karena itu, asas *itqan* ini lebih tepat digunakan untuk dijadikan dasar reorientasi dan reformulasi pengelolaan tanah wakaf produktif dalam Hukum Wakaf Indonesia, mengingat selama ini pengelolaan belum optimal, dan lembaga wakaf memang bersumber dari hukum Islam.

Buku ini ditulis yang mengkaji unsur-unsur asas *itqan* (profesional) ini apakah telah dikonkritisasi ke dalam norma Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta peraturan turunannya, sehingga Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dapat mendukung para *nazhir* maupun pihak-pihak lain yang terlibat dalam mengelola tanah wakaf secara profesional. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf secara produktif, selain *nazhir* sebagai lini paling penting, juga harus didukung oleh semua pihak seperti *wakif*, PPAIW (Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf), BWI, dan BPN (Badan Pertanahan Nasional) yang terlibat dalam sertifikasi tanah wakaf. Pihak-pihak tersebut seharusnya juga bekerja secara profesional sesuai kewenangan masing-masing. Asas *Itqan* (profesional) akan menjadi indikator sejauh mana Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf telah mendukung bagi pihak-pihak tersebut untuk mewujudkan tanah wakaf produktif, yang memberikan multimanfaat, dan pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

B. Teori Wakaf

1. Teori Keadilan

Keadilan dalam bahasa berarti pertengahan dan menjauhi *ifrarh* dan *tafrith* (sangat berlebihan dan sangat kekurangan), dan mempunyai arti sama dan sesuai, sepadan.⁵⁵ Keadilan ialah sesuatu yang dirasakan seimbang, pantas sehingga semua orang atau sebagian besar orang yang mengalami merasa pantas. Salah satu ciri keadilan yang terpenting ialah keseimbangan antara hak dan kewajiban. Adil ialah berdiri di tengah-tengah antara dua perkara; memberi tiap-tiap orang apa yang ia berhak menerimanya.⁵⁶ Menurut Plato, hukum merupakan instrumen untuk

⁵⁵Kamus *Misbah al-Munir*, Jilid 1-2. hlm. 396.

⁵⁶Baharuddin Lopa, *Al-Qur'an dan Hak-hak Asasi Manusia*, hlm. 157,

menghadirkan keadilan di tengah situasi ketidakadilan. Di tangan penegak hukum yang arif bijaksana, aturan yang tidak baik tetap bisa mendatangkan keadilan dan kemaslahatan, namun bisa juga terjadi sebaliknya.⁵⁷ Sementara itu, menurut Wolfgang Friedman, prinsip keadilan itu merupakan patokan dari apa yang benar, baik dan tepat dalam hidup dan karenanya mengikat semua orang, baik masyarakat maupun penguasa. Hukum sebagai kembaran dari keadilan merupakan alat yang paling praktis untuk mencapai kehidupan yang baik, adil dan sejahtera.⁵⁸

Dalam keadilan hukum mengandung asas persamaan hukum (*equality before the law*), di mana setiap orang harus diperlakukan sama terhadap hukum, hukum harus diterapkan terhadap siapa pun secara adil. Keadilan hukum tidak akan tercapai jika hukum tidak diterapkan secara adil.⁵⁹ Penegakan keadilan hukum pada gilirannya akan memengaruhi penegakan keadilan sosial.⁶⁰ Menurut teori keadilan substantif John Rawls, bahwa menerapkan hukum berarti mencari keadilan yang hakiki, dan dalam melaksanakan keadilan yang substantif harus didukung oleh rasa keadilan sosial, keadilan yang mengandung hak-hak dan kewajiban yang diterima oleh masyarakat umum.⁶¹ Rawls menyatakan bahwa distribusi harus setara, distribusi tidak setara diperbolehkan jika pihak yang kecil lebih beruntung dari kondisi sebelumnya,⁶² ia melarang adanya pertukaran kebebasan atau kesejahteraan mereka (masyarakat kecil) dengan kesejahteraan orang lain yang lebih banyak, maka kebebasan dasar harus didistribusikan setara.⁶³

dalam Muhammad Chirzin, Keadilan Dalam Penegakan Hukum, <http://www.muhammadiyah.or.id/9-content-190-det-tafsir-alquran.html>, (diakses 8 Maret 2014).

⁵⁷Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Genta Publishing, 2010), hlm. 41-43.

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 45.

⁵⁹Daud Ali, Tahir Ashary dan Habibah Daud, *Islam Untuk Disiplin Ilmu Hukum, Sosial dan Politik* (Departemen Agama RI, 1996), hlm. 61.

⁶⁰Astim Riyanto, *Filsafat Hukum* (Bandung: Yapemdo, 2010), hlm. 835.

⁶¹Morris Ginsberg, *Keadilan Dalam Masyarakat, Pondok Edukasi* (Yogyakarta, 2003), hlm. vii-viii.

⁶²John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), hlm. 62.

⁶³*Ibid.*, hlm. 150.

Keadilan sosial bukan sekadar berbicara tentang keadilan dalam arti tegaknya peraturan perundang-undangan atau hukum, tetapi lebih luas tentang hak warga negara dalam sebuah negara. Keadilan sosial adalah keadaan dalam mana kekayaan dan sumber daya suatu negara didistribusikan secara adil kepada seluruh rakyat. Dalam konsep ini, terkandung pengertian bahwa pemerintah dibentuk oleh rakyat untuk melayani kebutuhan seluruh rakyat, dan pemerintah yang tidak memenuhi kesejahteraan warga negaranya adalah pemerintah yang gagal dan karena itu tidak adil. Dalam konsep keadilan sosial, setiap orang berhak atas “kebutuhan manusia yang mendasar” tanpa memandang perbedaan “buatan manusia” seperti ekonomi, kelas, ras, etnis, agama, umur, dan sebagainya.⁶⁴

Ahmad Zaki Yamami mengemukakan bahwa keadilan sosial dalam Islam bertitik tolak dari prinsip yang menggariskan kepemilikan terhadap harta kekayaan tidaklah bersifat mutlak, karena pemilikan mutlak hanya monopoli Allah Swt., manusia hanya pemilik dalam makna yang nisbi. Secara individual manusia bertanggung jawab kepada Allah yang telah menitipkan kepemilikan itu, dan secara kemasyarakatan ia bertanggung jawab juga kepada sesama anggota masyarakat.⁶⁵

Sementara itu makna keadilan sosial dalam sila kelima Pancasila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” adalah prinsip gotong royong, keseimbangan antara hak dan kewajiban, memiliki fungsi sosial dalam hak milik, dan hidup sederhana. Notonegoro menjelaskan bahwa sesungguhnya bahwa sila pertama Pancasila “Ketuhanan yang maha esa” merupakan konsep keadilan yang sesungguhnya, yang menjadi causa prima pengakuan dan keyakinan atas Tuhan Yang Maha Esa, adalah diamalkan oleh bangsa Indonesia.⁶⁶

Sila Kelima mewajibkan negara untuk mengikutsertakan seluruh rakyat dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya, membagi beban dan hasil usaha bersama secara proporsional di antara semua warga negara dengan memperhatikan secara khusus mereka yang lemah kedudukannya agar tidak terjadi ketidakadilan serta kesewenang-wenangan dari pihak yang kuat terhadap pihak yang lemah.⁶⁷

⁶⁴http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_sosial, (diakses, 5 Maret 2014).

⁶⁵Astim Riyanto, *Op. Cit.*, hlm. 836.

⁶⁶Notonegoro, *Pancasila Dasar Filsafat Negara* (Jakarta: Bina Aksara, 1959), hlm. 8.

⁶⁷<http://www.pusakaindonesia.org/makna-lima-sila-dalam-pancasila/>, (diakses 5 Maret 2014).

Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia menegaskan bahwa makna yang terkandung dalam sila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, merupakan suatu tujuan negara, yaitu negara bertujuan mewujudkan suatu kesejahteraan rakyat dengan melalui keadilan. Dengan demikian, maka sila kelima ini merupakan suatu “*core values*” negara kesejahteraan (*welfare state*).⁶⁸

Setiap orang mempunyai hak dan wajib mengejar kesejahteraan, dan negara bertugas menciptakan suasana di mana seluruh rakyat dapat menikmati hak-haknya sebagai manusia, berkembang sebaik-baiknya dan mencapai kesejahteraan selengkap mungkin. Oleh karena itu, komponen yang utama kesejahteraan umum itu adalah kepastian hukum dan tersedianya segala barang dan jasa kebutuhan hidup bagi seluruh warganya. Setiap warga tidak saja berhak mengharapkan bantuan dari negara berupa tegaknya *the rule of law* yang memungkinkan bisa menikmati hak-hak dengan aman, tetapi juga wajib memberikan sumbangan mereka kepada negara, agar negara tetap dapat menjalankan seluruh tugasnya. Dengan kata lain, keadilan sosial mewajibkan para warga negaranya untuk memikirkan kesejahteraan umum yang menjadi urusan negara dan memberikan sumbangan mereka sesuai dengan kedudukan dan kemampuan masing-masing secara proporsional.⁶⁹

Lembaga wakaf merupakan salah satu instrumen untuk mewujudkan nilai-nilai keadilan sosial melalui distribusi harta kekayaan yang dimiliki *wakif* kepada penerima manfaat yang ditunjuk *wakif* (*mauquf‘alaih*), sesuai dengan yang telah diikrarkan, yang akan dikelola oleh *nazhir*. Melalui distribusi kekayaan ini juga maka *wakif* telah memberikan hak akses yang sama terhadap pihak-pihak yang akan memperoleh manfaat dari harta benda wakaf, baik manfaat yang bersifat konsumtif maupun manfaat ekonomi, yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan masyarakat atau kesejahteraan umum.

Lembaga wakaf yang merupakan hubungan orang (*wakif*) dengan orang lainnya (penerima manfaat) yang melibatkan pengelola wakaf (*nazhir*), memberikan hak-hak orang lain sebagai sesamanya, merupakan bentuk partisipasi atau sumbangan sebagai warga negara kepada

⁶⁸Kaelan M. S., *Op. Cit.*, hlm. 381.

⁶⁹*Ibid.* hlm.407, lihat juga Maria S.W, Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2001), hlm.15.

negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Oleh karena wakaf ini untuk kepentingan publik, maka negara harus mengaturnya, sebagai bentuk jaminan terselenggaranya hak-hak warga negara tersebut dalam menjalankan perintah agamanya juga sekaligus sebagai bentuk kepedulian terhadap sesamanya. Wakaf berhubungan dengan pengelolaan harta yang menyangkut pemenuhan kepentingan publik yang dapat diatur oleh negara. Oleh karena itu, wakaf dapat dijadikan instrumen menegakkan keadilan sosial untuk membangun kesejahteraan masyarakat.⁷⁰

2. Teori Tujuan dan Fungsi Negara

Masing-masing negara mempunyai tujuan yang berbeda-beda. Tujuan negara merupakan masalah yang penting, sebab tujuan yang paling utama inilah yang menjadi pedoman suatu negara disusun dan dijalankan sesuai tujuan tersebut. Tujuan suatu negara berbeda-beda. Oleh karena itu, tujuan negara selalu disesuaikan dengan pandangan hidup rakyat, yang bersumber kepada nilai-nilai luhur bangsa tersebut. Tujuan negara secara umum adalah untuk menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaannya. Tujuan negara dipengaruhi oleh tempat, sejarah pembentukannya, dan pengaruh dari penguasa negara tersebut. Tujuan negara pada umumnya dirumuskan ke dalam konstitusi negara tersebut.

Tujuan negara Indonesia telah dirumuskan dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945. Pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan ini diuraikan pada pasal-pasal nya. Di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 setelah perubahan,⁷¹ menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Pernyataan tegas

⁷⁰Abdul Gani Abdullah, *Wakaf dan Semangat Ekonomi Syariah*, dalam Jaih Mubarak, *Op. Cit.*, hlm. viii.

⁷¹Perubahan ketiga UUD NRI 1945, pada Sidang Tahunan MPR RI disahkan pada tanggal 10 November 2001. Rumusan Pasal 1 ayat (3) ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa Negara hukum Indonesia bukan Negara hukum *Rechtsstaat*, sebagaimana pada rumusan Penjelasan UUD NRI 1945, "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)". Perumusan tersebut menimbulkan kesimpangsiuran apakah konsep negara hukum Indonesia menganut konsep *rechtsstaat* yang dianut oleh Belanda sebagai negara *continental* dengan sistem *civil law*. Sedangkan konsep Negara hukum Indonesia mempunyai konsepnya sendiri berdasarkan ideologi cita hukum (*rechtidee*), dan budaya bangsa Indonesia. Dalam repositori.uksw.edu, *Negara Hukum Pancasila Berdasarkan UUD 1945 Pra dan pasca Amandemen*, (diakses 28 November 2015).

bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, ini berarti membawa konsekuensi apa pun yang dilakukan oleh pemerintah (negara) harus berdasarkan hukum, yang dalam hal ini adalah aturan-aturan yang dibentuk dan diberlakukan.

Sejalan dengan pendapat *Hugo Grotius (de Groot)* bahwa jika negara akan membentuk hukum, isi hukum itu haruslah ditujukan untuk mencapai apa yang menjadi tujuan negara.⁷² Dalam konteks negara Indonesia, maka tujuan hukum harus berorientasi pada tujuan negara, dengan landasan filosofi dari negara hukum Indonesia adalah Pancasila.⁷³ Adapun tujuan negara yang dirumuskan di dalam Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu:

- a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. memajukan kesejahteraan umum;
- c. mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sementara itu, W. Friedman menjelaskan tentang fungsi negara adalah sebagai:

- 1) penyelenggara atau penjamin kesejahteraan (*the state as provider*);
- 2) pengatur (*as regulator*);
- 3) pengusaha (*as entrepreneur*);
- 4) wasit (*the state as umpire*).⁷⁴

Dalam rangka menjalankan fungsi negara, di mana negara sebagai penyelenggara dan penjamin kesejahteraan bagi warganya, dan fungsi negara sebagai pengatur, tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan dapat dicapai antara lain melalui pengaturan, dalam hal ini adalah membuat peraturan tentang wakaf. Dalam negara hukum,

⁷²Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 11.

⁷³Padmo Wahjono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila* (Jakarta: Rajawali, 1983), hlm. 2.

⁷⁴Ignancy Sach, 1995, *Searcng for New DevelopmentStrategis Chalenges of Social Summit*, dalam *Economic and Political Weekly*, Volume XXX, hlm. 93.

hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan. Sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan. Eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.

Tujuan negara tersebut harus diraih oleh negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada lima sila dasar negara Pancasila. Selain berpijak pada lima dasar, hukum juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*), yaitu:⁷⁵

- a) melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (integrasi);
- b) mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan;
- c) mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi);
- d) menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.

Teori tujuan dan fungsi negara dalam negara hukum Pancasila, menjadi dasar bagi kewenangan negara untuk berperan secara aktif dalam mewujudkan tujuan negara yaitu kesejahteraan bagi warganya, antara lain melalui peraturan perundang-undangan wakaf. Sementara itu, teori tujuan dan fungsi negara dalam Islam juga dijelaskan bahwa Manusia sebagai *khalifah*, mengemban risalah *rahmatan lil alamin* (membawa kebahagiaan di dunia, demi kebahagiaan di akhirat). Islam menuntun terwujudnya *baladun toyyibatun warobbun ghofur* (negara yang baik dan selalu dalam ampunan Allah Swt.) bukan kondisi negara yang sebaliknya.

Ibnu Taimiyah menjelaskan tentang fungsi dan tanggung jawab pemerintah dalam bernegara, bahwa pemerintah wajib menjalankan segala program yang dapat mendatangkan kemaslahatan dan manfaat serta menolak segala bentuk kerusakan dan kemadharatan.⁷⁶

⁷⁵Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 17-18.

⁷⁶Muhammad al-Mubarak, 1967, *Al-Daulah wa Nidzam al-Hisbah 'Inda Ibn Taimiyah*, Daar al-Fikr, hlm 52-53, dalam Ahmad Ibrahim Abu Sinn, 2008, *Manajemen Syariah Sebuah Kajian Historis dan Kontemporer*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.17

Pemerintah (*ulil amri*) menentukan kebijakan berdasarkan kewenangan (*al-shulthah*) yang diklasifikasikan menjadi tiga macam, yaitu sebagai berikut.

- (1) *Sulthah al-Tasyri'iyah*, yaitu kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.
- (2) *Sulthah al-Tanfizhiyyah*, yaitu kewenangan melaksanakan pemerintahan.
- (3) *Sulthah qadhaiyyah*, yaitu kewenangan memutus perkara/pengadilan.⁷⁷

Negara menetapkan peraturan perundang-undangan tentang wakaf, dalam rangka mewujudkan tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, pelaksanaan wakaf menjadi salah satu instrumen untuk mewujudkan keseimbangan sosial, antara anggota masyarakat yang mempunyai tanah, dengan anggota masyarakat yang lainnya sebagai penerima manfaat untuk digunakan sebagai ibadah maupun untuk kemaslahatan masyarakat. Melalui peraturan perwakafan negara menjamin pelaksanaan wakaf agar berjalan dengan tertib, melindungi kepentingan *wakif* maupun kepentingan *mauquf 'alaih* (penerima manfaat), melestarikan harta benda wakaf maupun nilai manfaatnya secara berkelanjutan dan seluas-luasnya baik jangkauan penerima manfaatnya maupun jenis manfaatnya.

3. Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Konsep negara hukum menjadi landasan dan merupakan kebijakan hukum dasar bagi strategi kebijakan pertanahan di Indonesia. Teori negara hukum merupakan salah satu konsekuensi dari dipilihnya asas negara yang berdasarkan atas hukum, sebagaimana tersirat dalam jiwa atau filosofi bangsa Indonesia yang terkandung dalam sila kelima Pancasila dan alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 tentang tujuan negara hukum Indonesia. Keadilan sosial dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia berada pada posisi sentral substansial.⁷⁸ Tujuan negara Indonesia adalah Kesejahteraan (*welfare*).

⁷⁷Sufi Hasan Abu Thalib, *Tathbiq al-Syariah al-Islamiyah Fi al-Bilad al-Arabiyah* (Kairo: Dar al-Nahdhah al-Arabiyah, 2000), hlm. 235.

⁷⁸Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum* (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hlm. 16.

Konsep negara hukum Indonesia merupakan negara hukum modern, memiliki karakteristik atau ciri-ciri negara hukum kesejahteraan, yaitu sebagai berikut.

- a. Negara mengutamakan kepentingan rakyat (*welfare state*).
- b. Negara campur tangan dalam semua lapangan kehidupan masyarakat.
- c. Negara menganut sistem ekonomi yang lebih dipimpin oleh pemerintah pusat, bukan ekonomi liberal.
- d. Negara menyelenggarakan kepentingan umum.
- e. Negara menjamin keamanan dalam arti luas di segala lapangan kehidupan masyarakat.⁷⁹

G.A. Jacobsen dan M.H. Lipman mengemukakan secara teoretis dapat dikatakan bahwa tujuan negara dimasa lampau, kini maupun pada masa depan pada prinsipnya adalah sama. Tujuan-tujuan yang baik itu semuanya dipusatkan kepada penciptaan kesejahteraan bagi warga negaranya. Kesejahteraan itulah yang menjadi hukum yang tertinggi bagi negara dan penguasa negara (*salus populi suprema lex*). Tujuan negara yang utama adalah pemeliharaan ketertiban, memajukan kesejahteraan individu, kesejahteraan umum dan mempertinggi moralitas.⁸⁰

Menurut Ali dan Daud yang dikutip oleh Jaih Mubarok, kesejahteraan secara bahasa berarti keamanan dan keselamatan hidup. Sejahtera adalah lawan kata dari miskin. Kesejahteraan (kepuasan) adalah tujuan ekonomi sebaliknya kemiskinan adalah masalah ekonomi. Sejahtera adalah keadaan hidup manusia yang aman, tenteram dan dapat memenuhi kebutuhan hidup. Sementara itu, miskin adalah suatu keadaan hidup yang tidak aman dan tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup.⁸¹

Sementara itu menurut Mubyarto, kesejahteraan adalah perasaan hidup senang dan tenteram, tidak kurang suatu apa dalam batas-batas yang mungkin dicapai oleh orang perorang. Orang yang hidupnya sejahtera adalah: pertama orang yang tercukupi pangan, pakaian dan

⁷⁹Bachsar Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Alumni, Bandung, 1988), hlm. 114.

⁸⁰Astim Riyanto, *Op. Cit.*, hlm. 802-803.

⁸¹Jaih Mubarok, *Op. Cit.*, hlm. 21.

rumah yang nyaman (betah) ditempati sebagai tempat tinggal, kedua terpelihara kesehatannya, dan ketiga anak-anaknya dapat memperoleh pendidikan yang layak. Kesejahteraan juga mencakup unsur batin yaitu berupa perasaan diperlakukan adil dalam kehidupan. Oleh karena itu untuk menciptakan kehidupan yang sejahtera, Mubyarto menyarankan bahwa: 1) Harus mengurangi kesenjangan sosial antara kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, 2) Memberikan bantuan kepada masyarakat miskin agar mereka dapat meningkatkan kualitas hidupnya secara lahir dan batin.⁸²

Konsep kesejahteraan menurut Nasikun,⁸³ dapat dirumuskan sebagai padanan makna dari konsep martabat manusia yang dapat dilihat dari empat indikator yaitu: (a) rasa aman (*security*), (b) Kesejahteraan (*welfare*), (c) Kebebasan (*freedom*), dan (d) jati diri (*Identity*).

Sementara itu, menurut Kolle dalam Bintarto,⁸⁴ kesejahteraan dapat diukur dari beberapa aspek kehidupan, yaitu:

- 1) dengan melihat kualitas hidup dari segi *materi*, seperti kualitas rumah, bahan pangan dan sebagainya;
- 2) dengan melihat kualitas hidup dari segi *fisik*, seperti kesehatan tubuh, lingkungan alam, dan sebagainya;
- 3) dengan melihat kualitas hidup dari segi *mental*, seperti fasilitas pendidikan, lingkungan budaya, dan sebagainya;
- 4) dengan melihat kualitas hidup dari segi *spiritual*, seperti moral, etika, keserasian penyesuaian, dan sebagainya.

Zakiyuddin Baidhawiy menjelaskan indikator-indikator penting untuk mewujudkan kesejahteraan (*falah*) baik individu ataupun sosial-kolektif,⁸⁵ adalah: a) *Al-Baqa'*, yaitu adanya ketahanan (*survival*) dan

⁸²*Ibid.*, hlm. 23.

⁸³Nasikun, *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta 1996, dalam <http://perencanaankota.blogspot.com/2012/01/beberapa-konsep-tentang-kesejahteraan.html>, (diakses 18 Februari 2014).

⁸⁴Bintarto, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989, dalam <http://perencanaankota.blogspot.com/2012/01/beberapa-konsep-tentang-kesejahteraan.html>, (diakses 18 Februari 2014).

⁸⁵Dalam Al-Quran kesejahteraan individu diistilahkan dengan *hayah thayyibah* (Q.S. al-Nahl: 97), sedangkan kesejahteraan kolektif menyebutnya dengan istilah *baldah thayyibah* (Q.S. Saba': 15).

keberlangsungan hidup (*sustainable*), b) *Al- Ghina'*, yaitu kerja dan kelayakan hidup, b) *Al-'Izz*, yaitu kemuliaan dan harga diri. Untuk mencapai kesejahteraan *ukhrawi* tersebut adalah dengan mewujudkan keadilan di dunia menjadi suatu keharusan.⁸⁶

Memajukan kesejahteraan umum merupakan amanah dari Pembukaan UUD NRI 1945, dirumuskan dalam Bab XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Istilah kesejahteraan umum (*general welfare*) mempunyai pengertian yang luas, di dalamnya termasuk kesejahteraan yang bersifat sosial (*social welfare*) dan kesejahteraan secara material (*economic welfare*). Istilah lain yang hampir sama (sinonim) dengan kesejahteraan umum adalah istilah kesejahteraan rakyat (*people welfare*). Pemakaian istilah kesejahteraan umum dalam Pembukaan UUD NRI 1945, merupakan pilihan yang sangat tepat dari pendiri bangsa. Tepat karena sesuai dengan maksudnya bahwa kesejahteraan dalam arti lahir dan juga batin, meliputi seluruh aspek kehidupan. Kaidah-kaidah konstitusi yang mengatur di bidang kesejahteraan umum (*people/general welfare*) itu meliputi Pasal 27 Ayat (2), Pasal 28A sampai Pasal 28J, Pasal 29, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34. Pasal-pasal di atas merupakan hasil amandemen UUD NRI 1945 telah memberikan dasar konstitusional yang tegas mengenai keperluan negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan membudayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Sementara itu, Kaelan menjelaskan bahwa tujuan negara "kesejahteraan umum" (*bonum commune atau common welfare*), maksudnya adalah kesejahteraan manusiawi yang lengkap bagi setiap dan semua warga negara. Negara adalah untuk memajukan atau menjamin kesejahteraan lahir batin semua warganya sebagai keseluruhan. Jaminan inilah juga *raison d'être* atau alasan adanya negara. Negara adalah untuk mengabdikan kepada kepentingan rakyat, untuk membantu rakyat dan melengkapinya dalam hal-hal yang tidak dapat diusahakan oleh masing-masing orang sewajarnya. Oleh karena itu, menurut Mac Iver, sesuatu yang dapat dikerjakan sendiri oleh orang atau masyarakat yang lebih kecil, tidak boleh diambil alih oleh kelompok yang lebih besar.⁸⁷

⁸⁶Zakiyuddin, Baidhaw, *Rekonstruksi Keadilan; Etika Sosial- Ekonomi Islam Untuk Kesejahteraan Universal* (STAIN Salatiga: Sala Tiga Press, 2007), hlm.117-130.

⁸⁷Kaelan, M.S., *Negara Kebangsaan Pancasila* (Yogyakarta: Paradigma, 2013), hlm. 387.

Berbicara mengenai kesejahteraan umum yang merupakan tujuan negara, harus diwujudkan melalui berbagai strategi. Tercapainya tujuan akhir kesejahteraan umum ini harus melalui keadilan di seluruh aspek kehidupan manusia, baik sebagai individu maupun dalam kehidupan bernegara, untuk mewujudkan keadilan sosial bagi masyarakat. Tegaknya kebenaran dan keadilan dalam suatu masyarakat membuahakan ketenangan dan rasa aman dalam kehidupan sehari-hari dan kepercayaan yang timbal balik antara pemerintah dan rakyat, menumbuhkan kemakmuran dan kesejahteraan.⁸⁸

Mewakafkan tanah merupakan bentuk perwujudan dari nilai keadilan sosial, di mana ketika pemilik tanah (*wakif*) mengikrarkan tanahnya untuk diwakafkan, maka tanah tersebut menjadi tanah yang manfaatnya bisa dinikmati oleh kelompok, masyarakat yang ditunjuk sebagai penerima manfaat, tanah tersebut menjadi asset sosial. Dengan wakaf, *wakif* telah memberikan hak sosial dan sekaligus menjalankan kewajiban sosial kepada masyarakat khususnya bagi penerima manfaat wakaf. Oleh karena itu, dengan pelaksanaan wakaf diharapkan dapat menghilangkan kesenjangan sosial sehingga dapat meningkatkan kualitas hidup, yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (umum).

4. Teori Hukum sebagai Sarana Mengubah Masyarakat

Roscoe Pound mengemukakan bahwa agar hukum dapat dijadikan sebagai agen perubahan sosial (*agent of social change*), pendapatnya dikuatkan oleh William James yang menyatakan bahwa di tengah-tengah dunia yang terbatas dengan kebutuhan manusia yang selalu berkembang, maka dunia tidak akan pernah dapat memuaskan kebutuhan manusia. Untuk itu dituntut peran peraturan hukum (*legal order*) untuk mengarahkan keterbatasan tersebut.⁸⁹

Menggunakan hukum secara sadar untuk memengaruhi perilaku masyarakat, dengan langkah yang sistematis mulai dari identifikasi problem sampai dengan kepada pemecahannya, yaitu:

⁸⁸Sayyid Sabiq, *Sumber Kekuatan Islam*, terjemah Salim Bahreisy dan Said Bahreisy (Surabaya: Bina Ilmu, 1980), hlm.198.

⁸⁹Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 26.

- a. mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya, termasuk mengenali dengan saksama masyarakat yang hendak menjadi sasarannya;
- b. memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat karena kondisi masyarakat yang majemuk. Pada tahap ini ditentukan nilai sektor mana yang hendak dipilih;
- c. membuat hipotesis dan memilih mana yang layak untuk digunakan;
- d. mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efeknya.⁹⁰

Perubahan-perubahan sosial dan perubahan hukum atau sebaliknya tidak selalu berlangsung bersama-sama. Pada keadaan tertentu, perkembangan hukum bisa saja tertinggal oleh perkembangan unsur lainnya dalam masyarakat atau mungkin sebaliknya. Bila terjadi hal demikian, muncul suatu *social lag*, yaitu suatu keadaan di mana terjadi ketidakseimbangan dalam perkembangan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang mengakibatkan terjadinya kepincangan-kepincangan. Perkembangan hukum yang tertinggal dari unsur lain atau sebaliknya, hal tersebut terjadi karena perbedaan pola-pola perikelakuan yang diharapkan oleh kaidah hukum dengan pola perikelakuan yang diharapkan kaidah sosial lainnya. Hal ini disebabkan karena hukum pada hakikatnya disusun oleh sebagian kecil dari masyarakat yang pada suatu ketika mempunyai kekuasaan dan wewenang. Walaupun mereka dianggap mewakili masyarakat, tidak mungkin mereka mampu menyerap seluruh kepentingan masyarakat. Tertinggalnya hukum dari unsur sosial lain terjadi apabila hukum tidak dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat pada suatu ketika.⁹¹

Kaidah-kaidah hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat mempunyai peranan penting terutama dalam perubahan yang dikehendaki atau direncanakan (*intended change atau planed change*). Dengan perubahan yang direncanakan dan dikehendaki tersebut dimaksudkan sebagai perubahan yang dikehendaki dan direncanakan oleh warga masyarakat yang berperan sebagai pelopor. Dalam masyarakat yang kompleks di mana birokrasi memegang peranan

⁹⁰Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Jakarta: Citra Aditya Bakti, cet. v, 2000), hlm. 208.

⁹¹Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, cet. vii, 2006), hlm. 121.

penting dalam tindakan sosial, maka harus mempunyai dasar hukum untuk sahnya. Dalam hal ini, hukum dapat menjadi alat ampuh untuk mengadakan perubahan sosial, walaupun secara tidak langsung.⁹² Untuk mencapai tujuan pembangunan, diperlukan perencanaan, yang mana perencanaan tersebut mencakup jaminan dan perlindungan terhadap keteraturan, kelancaran, serta keseluruhan proses dan hasil-hasil dari pembangunan. Untuk memperkuat perencanaan agar menjadi sebuah keberhasilan diperlukan suatu instrumen yang mampu memberikan jaminan, perlindungan, kepastian dan arah proses pembangunan, instrumen tersebut adalah hukum.⁹³

Sehubungan dengan perubahan ini, hukum juga bertujuan mengubah perikelakuan masyarakat. Satu masalah yang muncul seperti dikemukakan oleh Gunnar Myrdal yakni *softdevelopment* di mana hukum tertentu ternyata tidak efektif. Gejala ini terjadi karena beberapa faktor seperti pembentuk hukum, penegak hukum, pencari keadilan dan lainnya. Oleh karena itu, selain mencapai tujuan, perlu dirumuskan sarana untuk mencapai tujuan tersebut. Soerjono Soekanto mengemukakan ada 4 (empat) kaidah hukum yang bertujuan mengubah perikelakuan masyarakat, yakni:

- 1) melakukan imbalan secara psikologis bagi pemegang peranan yang patuh maupun pelanggar kaidah hukum;
- 2) merumuskan tugas-tugas penegak hukum untuk bertindak sedemikian rupa sehingga sesuai dengan serasi-tidak serasinya perikelakuan pemegang peranan dengan kaidah hukum;
- 3) mengubah perikelakuan pihak ketiga, yang dapat memengaruhi perikelakuan pemegang peranan yang mengadakan interaksi;
- 4) mengusahakan perubahan persepsi, sikap, dan nilai-nilai pemegang peranan.⁹⁴

Bagi masyarakat Indonesia yang sedang membangun, fungsi hukum tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban saja. Menurut Mochtar Kusumaatmadja hukum diharapkan agar berfungsi

⁹²*Ibid.*, hlm.126.

⁹³Lili Rasjidi dan I.B.Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem* (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm. 171.

⁹⁴*Ibid.*, hlm. 142.

lebih daripada itu, yaitu sebagai sarana pembaruan masyarakat “*law as a tool of social engeneering*” atau “sarana pembangunan.”⁹⁵ Indonesia telah mengadopsi teori hukum pembangunan, yang dibangun dari teori Northrop, teori orientasi kebijakan dari Mc. Dougal dan Laswell, serta teori hukum pragmatis dari Roscoe Pound.⁹⁶ Hukum merupakan keseluruhan asas kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat yang meliputi institusi-institusi dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah dalam kenyataan.⁹⁷

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, digunakan untuk mengatur, mengubah perilaku masyarakat dalam mewujudkan kepastian, dan ketertiban administrasi perwakafan. Kebiasaan masyarakat dalam berwakaf hanya secara lisan saja, undang-undang wakaf mengatur bahwa melaksanakan wakaf tanah dengan ikrar secara lisan atau tertulis, selanjutnya dituangkan dalam Akta Ikrar Wakaf (AIW), dan didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat untuk diterbitkan sertifikat tanah wakaf.

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara, yaitu kesejahteraan bagi rakyat Indonesia, hukum wakaf yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, menjadi instrumen untuk menjamin, melindungi dan memberikan kepastian hukum bagi terlaksananya pengelolaan tanah wakaf yang produktif, yang dapat meningkatkan kesejahteraan umat, maupun kesejahteraan umum.

5. Teori Kemaslahatan

Kemaslahatan dalam hukum Islam biasa disebut dengan *masalah-mursalah*, kemaslahatan merupakan prinsip utama dalam hukum Islam, *masalah-mursalah* yaitu kemashlahatan yang dimutlakkan, kemashlahatan di mana *syari'* tidak mensyariatkan hukum untuk mewujudkan kemaslahatan itu, tetapi juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan pengakuannya ataupun pembatalannya. Mutlak karena tidak terikat oleh dalil yang mengakuinya atau dalil yang

⁹⁵Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002), hlm. v.

⁹⁶Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, 1976, hlm. 5-10.

⁹⁷*Ibid.*, hlm. 11.

membatalkannya.⁹⁸ Definisi ini menjelaskan bahwa pembentukan hukum dimaksudkan untuk merealisasikan kemaslahatan umat manusia, artinya bertujuan untuk mendatangkan keuntungan dan menolak mudarat serta menghilangkan keberatan dari mereka.⁹⁹

Tujuan syariah,¹⁰⁰ secara substansial adalah terciptanya kemaslahatan umum (*public interest*) dalam kehidupan manusia. Kemaslahatan umum itu bersifat dinamis dan fleksibel yang seiring dengan lajunya perkembangan zaman. Nilai-nilai dan tujuan *syara'* dengan pertimbangan kemaslahatan umum menjadi solusi alternatif terhadap kompleksitas permasalahan kehidupan manusia.

Al-Ghazali mengemukakan teori kemaslahatan dalam kerangka “mengambil manfaat dan menolak kemudaratannya untuk memelihara tujuan-tujuan syara’.”¹⁰¹ Suatu kemaslahatan, menurut al-Ghazali, harus seiring dengan tujuan *syara'*, meskipun bertentangan dengan tujuan-tujuan manusia. Atas dasar ini, yang menjadi tolok ukur dari maslahat itu adalah tujuan dan kehendak *syara'*, bukan didasarkan pada kehendak hawa nafsu manusia.

Tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum itu pada prinsipnya mengacu pada aspek perwujudan kemaslahatan dalam kehidupan manusia. Muatan maslahat itu mencakup kemaslahatan hidup di dunia maupun kemaslahatan hidup di akhirat. Atas dasar ini, kemaslahatan bukan hanya didasarkan pada pertimbangan akal dalam memberikan

⁹⁸Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, terjemahan Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib (Semarang: Dina Utama, 1994), hlm. 116.

⁹⁹*Ibid.*

¹⁰⁰Syari'ah artinya jalan menuju ke arah sumber kehidupan, Ika Yunia Fauzia dan Abdul Kadir Riyadi, 2014, *Prinsip Dasar Ekonomi Islam Perspektif Maqashid al-Syari'ah*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 41. Syari'ah diartikan sebagai “jalan ke sumber mata air” dan “tempat orang-orang pada minum”, kalimat ini digunakan secara khas dalam bahasa arab dengan pengertian “jalan setapak menuju sumber mata air yang tetap dan diberi tanda yang jelas sehingga tampak oleh mata. Pengertian secara lughawy syariah berarti suatu jalan yang harus dilalui, Abu Fadhl Jamaluddin, 1975-1976, *Lisan al-Arab*, jilid III. Secara terminologis, syari'ah dimaksudkan sebagai ketentuan yang ditetapkan Allah dan yang dijelaskan oleh Rasul-Nya tentang tindak-tanduk manusia, dalam mencapai kehidupan yang baik di dunia dan akhirat. Ketentuan syara' itu terbatas dalam firman Allah dan sabda Rasul. Amir Syarifuddin, 1990, *Pembaharuan Pemikiran dalam Hukum Islam*, Angkasa Raya, Padang, hlm.17

¹⁰¹Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa fi 'Ilm al-Ushul* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, Jilid I, 1983), hlm. 286.

penilaian terhadap sesuatu itu baik atau buruk, tetapi lebih jauh dari itu ialah sesuatu yang baik secara rasional juga harus sesuai dengan tujuan *syara'*.¹⁰² Setiap hukum syariah pasti memiliki alasan (*illah*) dan juga ada tujuan (*maqashid*) pemberlakuannya, tujuan dan alasannya adalah untuk membangun dan menjaga kemaslahatan manusia.¹⁰³

Mengacu kepada kepentingan dan kualitas kemaslahatan itu, para ahli mengklasifikasikan teori *al-mashlahah* kepada tiga jenis, yaitu sebagai berikut.

- a. *Mashlahah dharuriyah*, yaitu kemaslahatan yang sangat dibutuhkan dalam kehidupan manusia di dunia dan di akhirat. Kemaslahatan ini berkaitan dengan lima kebutuhan pokok, yang disebut dengan *al-mashalih al-khamsah*, yaitu: (1) memelihara agama, (2) memelihara jiwa, (3) memelihara akal, (4) memelihara keturunan, dan (5) memelihara harta. Segala sesuatu yang tidak sesuai dengan kelima unsur pokok di atas adalah bertentangan dengan tujuan *syara'*. Karena itu, tindakan tersebut dilarang tegas dalam agama. Allah melarang murtad demi untuk memelihara agama; membunuh dilarang untuk memelihara jiwa, minum-minuman keras dilarang untuk memelihara akal sehat, berzina diharamkan untuk memelihara keturunan, dan mencuri atau merampok dilarang untuk memelihara kepemilikan terhadap harta.

Pengelolaan harta benda wakaf (termasuk tanah) secara produktif, merupakan wujud dalam rangka melindungi, memelihara dan melestarikan Zat benda-Nya maupun manfaat dari harta benda wakaf.

- b. *Mashlahah hajiyah*, yaitu kemaslahatan yang keberadaannya dibutuhkan dalam menyempurnakan lima kemaslahatan pokok tersebut yang berupa keringanan demi untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan dasar (*basic need*) manusia. Misalnya, *rukhsah* berupa kebolehan berbuka puasa bagi orang yang sedang musafir, kebutuhan terhadap makan untuk mempertahankan kelangsungan hidup, menuntut ilmu untuk mengasah otak dan akal, berniaga untuk mendapatkan harta. Semua ini disyariatkan untuk mendukung pelaksanaan kebutuhan lima pokok tersebut.

¹⁰²Efrinaldi, <https://efrinaldi.wordpress.com/2009/04/21/rekonstruksi-teori-kemaslahatan/>, (diakses 24 Maret 2015).

¹⁰³Ika Yunia Fauzia dan Abdul Kadir Riyadi, *Op. Cit.*, hlm. 44.

- c. *Mashlahah tahsiniyyah*, yaitu kemaslahatan yang bersifat pelengkap (komplementer) berupa keleluasaan yang dapat memberikan nilai plus bagi kemaslahatan sebelumnya. Kebutuhan dalam konteks ini perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. Umpamanya, dianjurkan memakan yang bergizi, berpakaian yang rapi, melaksanakan ibadah-ibadah sunat, dan lain sebagainya.¹⁰⁴

Ditinjau dari dimensi cakupan kemaslahatan, para ahli mengklasifikasikan teori ini kepada dua hal, yaitu: (a) *mashlahah 'ammah*, yaitu kemaslahatan umum yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat banyak atau mayoritas umat; (b) *mashlahah khasshah*, yaitu kemaslahatan khusus yang berhubungan dengan kemaslahatan individual. Misalnya, kemaslahatan yang berkenaan dengan pemutusan hubungan status perkawinan terhadap seseorang yang dinyatakan hilang (*mafqud*). Urgensi dari pengklasifikasian kedua jenis kemaslahatan ini berkaitan dengan skala prioritas manakala antara teori kemaslahatan umum dengan kemaslahatan individual terjadi perbenturan. Dalam konteks ini, mendahulukan kemaslahatan umum dari kemaslahatan pribadi menjadi suatu keniscayaan.¹⁰⁵

Pengelolaan tanah wakaf secara produktif, bagaimana cara negara mengatur untuk mewujudkan pengelolaan tanah wakaf secara produktif yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, merupakan *mashlahat-mursalah*, karena secara tekstual *nash* tidak dijelaskan, disebut, diakui maupun ditolak, tetapi adanya pengelolaan tanah wakaf yang produktif sejalan dan tidak bertentangan dengan tujuan syariat.

Reorientasi dan reformulasi pengelolaan tanah wakaf secara produktif yang berdasarkan asas profesional (*itqan*), dalam Hukum Wakaf Indonesia, merupakan *mashlahat-mursalah*, karena *nash* tidak menjelaskan baik mengakui ataupun menolak, namun hal tersebut sejalan dan tidak bertentangan dengan tujuan syariat. Oleh karena itu, teori *mashlahat-mursalah* dapat menjadi alat analisis terhadap

¹⁰⁴Abu Ishaq al-Syathibi, 1973, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, Dar al-Ma'rifah, jilid II, Beirut, hlm. 8-12, Ibn al-Hajib, 1328 H, *Mukhtashar al-Muntaha'*, Al-Mathba'ah al-Amiriyah, Jilid II, Mesir, hlm. 240 dan Abu Hamid al-Ghazali, *Op. Cit.*, hlm. 139.

¹⁰⁵Efrinaldi, *Op. Cit.*

permasalahan hukum, yaitu sebagai upaya melakukan reorientasi dan reformulasi pengelolaan tanah wakaf secara produktif dalam Hukum Wakaf Indonesia, agar wakaf produktif yang berkelanjutan ini dapat terwujud dan memberikan manfaat yang seluas-luasnya kepada masyarakat.

Sementara itu, dari aspek tingkat kepentingan *maslahat* adalah sebagai berikut.

- 1) Tanah Wakaf (*mauqufbihi*) dalam *maqashid al-syari'ah*, sebagai bentuk perlindungan terhadap harta, maka melestarikan tanah wakaf merupakan aspek *maslahat daruriyat*.
- 2) Tanah wakaf yang dikelola secara produktif, pelestarian dan pengembangan manfaat tanah wakaf merupakan aspek *maslahat daruriyat*, yaitu perlindungan terhadap harta benda wakaf (tanah wakaf).
- 3) Reorientasi dan reformulasi pengelolaan tanah wakaf secara produktif merupakan *maslahat daruriyat*, yaitu dalam rangka melindungi dan melestarikan manfaat harta benda wakaf, maka pelestarian pengelolaan dan pengembangan manfaat tanah wakaf perlu pengaturan yang baik.

Teori *mashlahat-mursalah* dalam hukum Islam mempunyai tujuan mendatangkan manfaat dan menghindarkan segala hal yang mendatangkan kerusakan bagi manusia. Konsep Islam sebagai agama yang "*rahmatan lil 'alamin*" yaitu Islam merupakan agama yang membawa rahmat dan kesejahteraan bagi seluruh alam semesta. Rahmat untuk semua makhluknya termasuk hewan, tumbuhan, jin, manusia, baik yang mukmin maupun yang kafir. Islam sebagai agama *rahmatan lil 'alamin* didasarkan kepada firman Allah Swt. yang artinya, "*Dan tiadalah kami mengutus kamu melainkan untuk (menjadi) rahmad bagi semesta alam.*"¹⁰⁶

Teori kemaslahatan dalam hukum Islam tersebut mempunyai konsep yang berbeda dengan "*Teori Utilitarianisme*" dalam hukum barat, yaitu tujuan hukum adalah hanya untuk memberikan manfaat bagi sebanyak-banyaknya manusia, tanpa mencakup makhluk lain dalam alam semesta ini.

¹⁰⁶QS. Al-Anbiyah: 107.

Pelopop teori Utilitarianisme Jeremy Bentham menjelaskan bahwa tujuan hukum adalah untuk mewujudkan kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (*The greatest happiness of the greatest number*). Menurutnyanya adanya negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat yang sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.¹⁰⁷ Pada hakikatnya, tujuan hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbanyak.¹⁰⁸ Hukum harus berbasis manfaat bagi kebahagiaan manusia. Agar hukum benar-benar fungsional menyokong kebahagiaan itu, hukum harus menciptakan kebebasan maksimum bagi individu agar dapat mengejar apa yang baik baginya. Cara yang paling efektif untuk itu adalah memelihara keamanan individu, adanya kebebasan dan keamanan yang cukup terjamin, maka individu dapat maksimal meraih kebahagiaan.¹⁰⁹ Menurutnyanya ukuran umum kebahagiaan harus dilakukan melalui hukum. Hukum harus mengusahakan kebahagiaan maksimum bagi tiap-tiap orang. Inilah standar etik dan yuridis dalam kehidupan sosial, hak-hak individu harus dilindungi dalam kerangka memenuhi kebutuhan-kebutuhannya.¹¹⁰

Menurut Bentham, tujuan perundang-undangan adalah untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat. Oleh karena itu, perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan yaitu:

- a) *to provide subsistence* (untuk memberikan nafkah hidup);
- b) *to provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah);
- c) *to provide security* (untuk memberikan perlindungan);
- d) *to attain equity* (untuk mencapai persamaan).¹¹¹

¹⁰⁷Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 273.

¹⁰⁸Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 74.

¹⁰⁹Wolfgang Friedmann, 1975, *Legal Theory*, dalam Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 91.

¹¹⁰S. Prakash Sinha, 1993, *Jurisprudence, Legal Philosophy in A Nutsbell*, dalam Bernard L. Tanya, *Ibid*.

¹¹¹Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 112.

Menurut John Stuart Mill, tidak ada teori keadilan yang dapat dipisahkan dari tuntutan kemanfaatan.¹¹² Terdapat enam kondisi umum sebagai indikasi ketidakadilan, yaitu: (a) memisahkan manusia dengan hak *legalnya*; (b) memisahkan manusia dari hak *moralnya*; (c) manusia tidak menerima kelayakan baginya, seperti kebaikan bagi yang bertindak benar, dan keburukan bagi yang bertindak salah; (d) perselisihan iman di antara orang perorang; (e) bersikap setengah-setengah, seperti mendukung, tetapi hanya sebagai pemanis saja; (f) mengancam atau menekan orang lain yang tidak setara dengannya.¹¹³ Utilitarianisme menyadari betapa pentingnya kebahagiaan atau kebaikan umum sebagai bagian dari teori keadilan.¹¹⁴

Teori kemaslahatan ini akan menjadi acuan untuk menganalisis apakah peraturan perundang-undangan tentang wakaf, khususnya mengenai pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf, dalam implementasinya dapat memberikan manfaat kepada masyarakat, dapat membawa kebaikan, kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat.

6. Teori Sistem Hukum

Sistem dipahami sebagai suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Bagian-bagian tersebut bekerja sama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut.¹¹⁵ Sistem hukum merupakan sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu, sistem dapat bersifat mekanis, organis, atau sosial.¹¹⁶ Sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana antara substansi, struktur, dan kultur saling berinteraksi.¹¹⁷ Sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan organisme kompleks, yang memandang hukum sebagai sistem yang terdiri dari substansi, struktur dan kultur hukum yang secara internal berdasarkan norma

¹¹²John Stuart Mill, *Utilitarianism* (New York: Bobbs-Merril, 1957), hlm. 48.

¹¹³*Ibid.*, hlm. 54-57.

¹¹⁴*Ibid.*, hlm. 78.

¹¹⁵Schrode dan Voch, yang dikutip Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Alumi, 1986), hlm. 88.

¹¹⁶Friedman Lawrence M., *The Legal System A Social Science Perspective*, Terjemahan oleh M. Khozim (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 6.

¹¹⁷*Ibid.*, hlm. 17.

dasar dan secara eksternal bekerjanya sistem tidak dapat dipisahkan dari masyarakat sebagai basisnya.¹¹⁸ Para pembuat hukum di dalam menyusun karyanya mengambil bahan dari kenyataan-kenyataan yang ada untuk kemudian diabstraksikan dalam bentuk stereotip-stereotip. Hukum itu bukan hanya merupakan seperangkat peraturan-peraturan, melainkan merupakan peraturan-peraturan yang berorientasi dan bersumber pada fakta-fakta.¹¹⁹

Menurut Lawrence M. Friedman hukum itu harus dilihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari tiga komponen. Komponen-komponen tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Substansi hukum (*legal substance*) yaitu aturan-aturan dan norma-norma umum.
- b. Struktur hukum (*legal structure*) yaitu penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim, dan pengacara, serta institusi yang melahirkan produk hukum.¹²⁰
- c. Budaya hukum (*legal culture*) yaitu meliputi ide-ide, pandangan-pandangan tentang hukum, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan berlaku dan merupakan bagian dari kebudayaan pada umumnya, yang dapat menyebabkan orang mematuhi atau sebaliknya, menyimpangi apa yang sudah dirumuskan dalam substansi hukum.¹²¹

Ketiga komponen yang berbentuk suatu sistem hukum (*legal system*) tersebut, saling berkaitan dan saling memengaruhi satu sama lain. Dalam penegakan peraturan tentang tanah wakaf juga akan dipengaruhi oleh tiga komponen di atas, yaitu substansi peraturan tanah wakaf, struktur hukum seperti *wakif* beserta ahli warisnya, *nazhir* wakaf dan aparat lembaga atau instansi yang terkait seperti Badan Wakaf Indonesia, Kepala Kantor Urusan Agama sebagai PPAIW,

¹¹⁸Muhammad Syaifuddin, *Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Kurang dan Tidak Mampu Atas Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit Swasta Berbadan Hukum Perseroan Terbatas*, Disertasi (Malang: PDIH Universitas Brawijaya, 2008), hlm. 22.

¹¹⁹Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum* (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 20-22.

¹²⁰Friedman, Lawrence M., *Law and Society, An Introduction* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1975), hlm. 6.

¹²¹*Ibid.*, hlm. 15.

Kantor Kementerian Agama, serta budaya hukum yang meliputi ide-ide pandangan, kebiasaan-kebiasaan cara berpikir dan berperilaku yang dapat menyebabkan orang mematuhi atau sebaliknya menyimpangi apa yang sudah dirumuskan dalam substansi hukum. Dalam praktik berwakaf tanah dalam masyarakat, terdapat kultur yang menghambat untuk pengelolaan dan pengembangan secara produktif, seperti kultur memilih *nazhir* oleh *wakif*, pada umumnya menunjuk pengurus masjid atau ulama setempat yang dipercaya, tanpa melihat faktor kemampuan/keahlian yang dimiliki *nazhir* yang bersangkutan.

7. Teori Penegakan Hukum

Secara konsepsional inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹²² Penegakan hukum dapat juga diartikan sebagai usaha nilai-nilai yang ada di balik norma tersebut, dalam kenyataan sehari-hari masyarakat.

Manusia di dalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tersebut mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa tersebut dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme dan seterusnya. Di dalam penegakan hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diusahakan agar serasi, umpamanya perlu penyerasian antara nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman, sebab nilai ketertiban bertolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketenteraman bertolak adanya kebebasan. Di dalam kehidupannya, manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan dalam wujud yang serasi.¹²³

Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut, memerlukan penjabaran lebih konkret lagi, karena nilai-nilai lazimnya bersifat

¹²²Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum* (Bandung: Binacipta, 1983), hlm. 13, lihat juga dalam Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 4.

¹²³Soerjono Soekanto, *Ibid.*, hlm. 4.

abstrak. Penjabaran secara konkret, terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau acuan bagi perilaku atau sikap tindak yang pantas atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum secara konsepsional.¹²⁴

Untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi dalam penegakan hukum, menurut Lawrence M Friedman hukum itu sebagai suatu sistem yang terdiri dari tiga komponen, yaitu 1) substansi hukum, 2) struktur hukum, dan 3) kultur hukum. Substansi hukum, yaitu wakaf diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, dan peraturan pelaksanaannya, serta peraturan turunannya. Aparat hukum yang terkait adalah PPAIW, *Nazhir*, BWI, BPN dan lain-lain. Kultur hukum masyarakat, dipengaruhi adanya kultur masyarakat yang dapat bersifat menghambat pelaksanaan undang-undang wakaf maupun bersifat mendukung keberhasilan dari pelaksanaan undang-undang wakaf tersebut.

Sementara itu menurut Soerjono Soekanto, faktor-faktor yang mungkin memengaruhi penegakan hukum tidak hanya terdiri dari tiga sub sistem, namun lebih diperluas lagi, adalah sebagai berikut.

- a. Faktor hukumnya sendiri, yang berkaitan dengan peraturan perundangan-perundangan.
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.¹²⁵

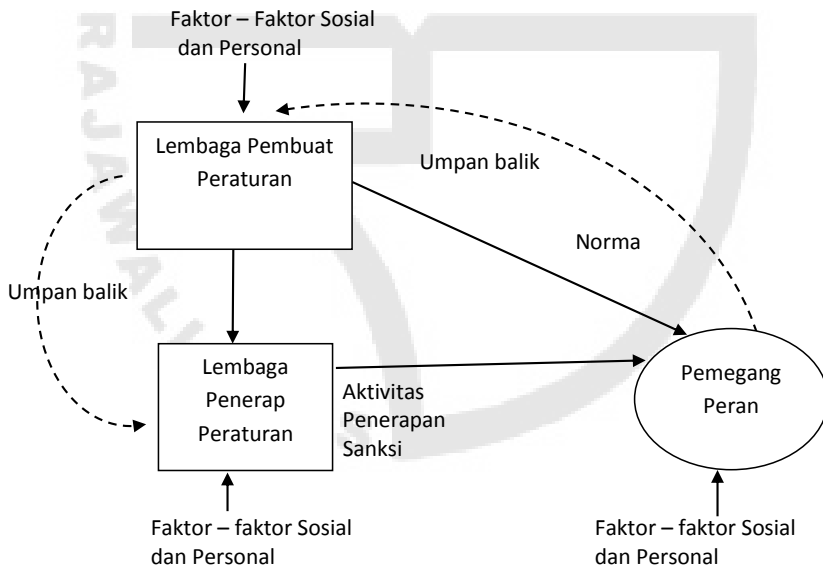
Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundangan-undangan, walaupun di dalam kenyataannya masyarakat di Indonesia mempunyai kecenderungan bahwa pengertian "*law enforcement*" begitu dikenal sebagai penegakan perundang-undangan.

¹²⁴*Ibid.*

¹²⁵*Ibid.*, hlm. 15.

8. Teori Bekerjanya Hukum

Teori “bekerjanya hukum” dikemukakan oleh Robert Seidman, akan dipergunakan untuk menganalisis tentang pembentukan hukum dan juga untuk melakukan analisis terhadap implementasi hukum. Menurut Seidman, pembentukan hukum dan implementasinya tidak akan terlepas dari pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dan personal.¹²⁶ Dengan berdasarkan teori bekerjanya hukum ini akan dapat dijelaskan bagaimana pengaruh dari personal, lingkungan ekonomi, sosial, budaya, serta politik dalam proses pembentukan dan implementasinya. Hal itu menjadikan kualitas dan karakter hukum juga tidak lepas dari pengaruh bekerjanya kekuatan-kekuatan dan personal tersebut. Teori Robert Seidman,¹²⁷ tentang bekerjanya hukum digambarkan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut.¹²⁸



Gambar 1.1 Bekerjanya Hukum menurut Robert Seidman Sebagaimana dilukiskan oleh Satjipto Rahardjo

Sumber: Gambar diambil dari Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, hlm. 27, (4 Juni 2015)

¹²⁶Robert B. Seidman, dan William J. Chamblès, *Law, Order, and Power* (Addison-Wesley Publishing Company Inc., 1971), hlm 11.

¹²⁷Lihat Gambar Asli pada buku Robert B. Seidman, dan William J. Chamblès, *Ibid.*, hlm.12.

¹²⁸Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 27.

Dari model bekerjanya hukum tersebut, oleh Seidman dirumuskan beberapa pernyataan teoretis sebagai berikut.

- a. Setiap peraturan hukum itu menunjukkan aturan-aturan tentang bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan untuk bertindak.
- b. Tindakan apa yang akan diambil oleh seseorang pemegang peran sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dari aktivitas lembaga pelaksananya, serta dari seluruh kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya.
- c. Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pelaksana sebagai respon terhadap peraturan-peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dan dari seluruh kekuatan sosial, politik dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.
- d. Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pembuat undang-undang sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh berfungsinya peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksi, dan dari seluruh kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas mereka, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.¹²⁹

Berdasarkan teori bekerjanya hukum ini, maka dapat dijelaskan adanya pengaruh personal seperti peran *wakif*, *nazhir*, dan PPAIW, adanya kultur masyarakat, serta mazhab yang dianut oleh umat Islam juga memengaruhi proses pembentukan maupun penerapan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

9. Teori Kewenangan

Indonesia sebagai negara hukum, di mana asas legalitas menjadi prinsip utama dari negara hukum, yang sekaligus merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Setiap penyelenggara kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi,

¹²⁹Robert B. Seidman, *Op. Cit.*, hlm. 12.

yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, jadi substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.¹³⁰

Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹³¹

Menurut H.D. Stout, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Selanjutnya, ia juga mengemukakan bahwa wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik.¹³² Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:

“Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.¹³³

¹³⁰Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 97-98.

¹³¹SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 154.

¹³²*Ibid.*, hlm. 98.

¹³³Philipus M. Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 7.

Berdasarkan prinsip asas legalitas ini, yang menjadi sumber wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut.

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahannya mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹³⁴

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut.

“Bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Pada mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apa pun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.¹³⁵

Pengertian atribusi dan delegasi berdasarkan *Algemence Bepalingen van Administratief Recht* adalah sebagai berikut. Atribusi wewenang dikemukakan bilamana undang-undang (dalam arti materiil) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu. Dalam hal delegasi disebutkan, (berarti pelimpahan wewenang, kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri.

¹³⁴Ridwan HR., *Op Cit.*, hlm. 102.

¹³⁵*Ibid.*, hlm. 102-103.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini menurut Philipus M Hadjon terdapat syarat-syarat sebagai berikut.¹³⁶

- 1) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan) artinya delegasi berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) Peraturan kebijakan artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena dengan pertanggung jawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban) setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.¹³⁷

Pelaksanaan wakaf tanah melibatkan beberapa pihak seperti *wakif*, *nazhir*, PPAIW, BWI dan pihak penerima manfaat wakaf (*mauquf'alaih*). Pihak-pihak tersebut masing-masing telah memiliki wewenang. Dalam teori Kewenangan, wewenang yang melekat pada *nazhir*, PPAIW, maupun BWI merupakan kewenangan atribusi, yaitu kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Juga mengatur tentang pelimpahan kewenangan yaitu delegasi, merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan yang satu kepada organ pemerintahan yang lainnya. Wewenang tersebut adalah sebagai berikut.

¹³⁶*Ibid.*, hlm. 104.

¹³⁷*Ibid.*, hlm. 105.

- a) Pelimpahan wewenang dari Presiden kepada BWI
Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 55 ayat 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, yaitu “Keanggotaan Badan Wakaf Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.” Wewenang atributif BWI tersebut, merupakan wewenang yang diberikan oleh undang-undang wakaf.
- b) Pelimpahan wewenang dari Menteri Agama kepada Kepala KUA sebagai PPAIW tanah wakaf. Dalam Pasal 37 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, yaitu “PPAIW harta benda wakaf tidak bergerak berupa tanah adalah Kepala KUA dan/atau pejabat yang menyelenggarakan urusan wakaf.”

10. Teori Isi Perjanjian Mengikat sebagai Undang-Undang

Salah satu asas yang berlaku dalam hukum perikatan,¹³⁸ khususnya dalam perjanjian¹³⁹ tertulis atau kontrak dijelaskan dalam Pasal 1313 KUHPerdara adalah “Suatu perbuatan dengan mana seorang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”, sedangkan menurut Mariam Darus Badruzaman menjelaskan bahwa perjanjian adalah, “Hubungan hukum yang terjadi di antara dua orang atau lebih, yang terletak di dalam lapangan kekayaan, di mana pihak yang satu berhak atas prestasi dan pihak lainnya wajib memenuhi prestasi”.¹⁴⁰

Menurut M. Isnaeni seperti yang dikutip oleh Muhammad Syaifuddin, asas-asas hukum kontrak meliputi:

- a. asas kebebasan berkontrak;
- b. asas *pacta sunt servanda*;
- c. asas kesederajatan;

¹³⁸Perikatan adalah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu, Subekti, 1992, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, hlm. 1.

¹³⁹Perjanjian adalah, suatu peristiwa di mana seorang berjanji kepada seorang lain, di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal, dalam Subekti, *Ibid.*, hlm. 53.

¹⁴⁰Mariam Darus Badruzaman, *Kontrak Baku (Standar Perkembangannya di Indonesia)*, (Medan: Universitas Sumatera Utara, 1980), hlm. 3

- d. asas *privity of contract*;
- e. asas konsensualisme;
- f. asas iktikad baik.¹⁴¹

Salah satu asas hukum kontrak di atas, yaitu *asas pacta sunt servanda*, asas ini terkandung dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang menyatakan bahwa “Semua kontrak yang dibuat sesuai dengan undang-undang berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.”

Ketentuan di atas menegaskan bahwa setiap subjek hukum, baik orang maupun badan hukum dan sesama subjek hukum lainnya dapat melakukan perbuatan hukum yang seolah-olah sebagai pembentuk undang-undang dengan menggunakan kontrak. Oleh karena itu, kontrak menjadi sumber hukum perikatan selain undang-undang. Artinya, setiap subjek hukum dapat membentuk hukum (hukum kontrak), seperti halnya pembentuk undang-undang.¹⁴²

Dalam hukum perikatan Islam, dikenal dengan istilah akad,¹⁴³ dalam Al-Qur’an yang berhubungan dengan perjanjian terdapat istilah akad (*al-‘aqdu*) dan janji (*al-‘ahdu*). Menurut Abdoerraof, terjadinya suatu perikatan melalui tiga tahap, yaitu sebagai berikut.

- 1) *Al-‘ahdu* atau perjanjian, yaitu pernyataan dari seseorang untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dan tidak ada sangkut pautnya dengan kemauan orang lain. Janji ini mengikat orang yang menyatakannya untuk melaksanakan janji tersebut.

¹⁴¹Muhammad Syaifuddin, *Hukum Kontrak, Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatif, dan Praktik Hukum (Seri Pengayaan Hukum Perikatan)*, (Mandar Maju, Bandung, 2012 hlm. 75

¹⁴²*Ibid.*, hlm. 91.

¹⁴³Akad (*Al-‘aqdu*) secara bahasa berarti ikatan, mengikat. Ikatan maksudnya adalah menghimpun atau mengumpulkan dua ujung tali dan mengikatkan salah satunya kepada yang lain sehingga keduanya bersambung dan menjadi seperti seutas tali yang satu. *Al-‘aqdu* dapat disamakan dengan verbintenenis dalam KUH Perdata, dan istilah *al-‘ahdu* dapat disamakan dengan istilah perjanjian (*overeenkomst*). Faturrahman Djamil, *Hukum Perjanjian Syariah* dalam Gemala Dewi, *Ibid.* hlm. 51, Sedangkan pengertian akad dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah adalah kesepakatan antara dua pihak atau lebih untuk melakukan dan atau tidak melakukan perbuatan hukum tertentu. Adapun menurut Jumhur Ulama akad adalah pertalian antara ijab dan Kabul yang dibenarkan oleh syara’, yang menimbulkan akibat hukum terhadap objeknya.

- 2) Persetujuan, yaitu pernyataan setuju dari pihak kedua untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu sebagai reaksi terhadap janji yang dinyatakan pihak pertama.
- 3) Apabila dua buah janji dilaksanakan maksudnya oleh para pihak , maka terjadilah yang dinamakan 'akdu'.¹⁴⁴

Di dalam akad terkandung unsur-unsur sebagai berikut.

- a) Pertalian ijab dan *Kabul*, *ijab* merupakan pernyataan kehendak oleh satu pihak (*mujib*) untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sementara itu *Kabul* adalah pernyataan menerima atau menyetujui kehendak *mujib* oleh pihak lainnya (*qaabil*). *Ijab* dan *Kabul* ini harus ada dalam melaksanakan suatu perikatan.
- b) Dibenarkan oleh *syara'*, bahwa akad yang dilakukan tidak boleh bertentangan dengan syariah, jika bertentangan maka akad menjadi tidak sah.
- c) Mempunyai akibat hukum terhadap objeknya bahwa adanya akad menimbulkan akibat hukum terhadap objek hukum yang diperjanjikan oleh para pihak dan juga memberikan akibat berupa hak dan kewajiban yang mengikat para pihak.¹⁴⁵

Akad (*Al-'aqdu*) maupun perjanjian (*Al-'ahdu*) dalam pelaksanaan wakaf tanah merupakan pertalian ijab dan kabul antara *wakif* dengan *nazhir* sebagai pengelola yang dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW). Perjanjian antara *wakif* dan *nazhir* tersebut dituangkan dalam sebuah Akta Ikrar Wakaf (AIW). *Nazhir* dalam menjalankan tugas pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf harus berdasarkan peruntukan tanah wakaf yang dirumuskan di dalam AIW. *Nazhir* dalam mengelola tanah wakaf terikat dengan isi dalam AIW. Oleh karena itu, dalam pengelolaan tanah wakaf yang dituangkan dalam AIW hanya diperuntukkan sebagai tempat ibadah seperti masjid maupun musala saja, maka akan sulit diimplementasikan dalam pengelolaan tanah wakaf secara produktif. Oleh karena itu agar *nazhir* terhindar

¹⁴⁴Abdoerraroef, *Al-Qur'an dan Ilmu Hukum, A Comparative Study* (Jakarta: Bulan Bintang, 1970), hlm. 122-123, dalam Gemala Dewi, dkk., *Hukum Perikatan Islam di Indonesia* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 52.

¹⁴⁵Mas'adi dalam Gemala Dewi, dkk., *Ibid.*, hlm. 54.

dari persoalan ini, maka harus ada solusi bagi perumusan peruntukan dalam AIW untuk masa yang akan datang, maupun bagi AIW yang telah terlanjur ada, agar lebih implementatif.

11. Teori Manajemen

Manajemen merupakan prinsip yang dapat berlaku secara umum bagi seluruh golongan masyarakat. Manajemen sebagai disiplin ilmu yang mempelajari bagaimana mengatur individu seharusnya berperilaku baik dalam organisasi maupun dalam masyarakat. Dalam literatur manajemen, menurut Kathryn M. Bartol dan David C. Martin, manajemen adalah suatu proses yang terdiri dari:

- a. *planning*;
- b. *organizing*;
- c. *leading*; dan
- d. *controlling*.¹⁴⁶

Empat proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dengan melibatkan pengetahuan bagaimana melaksanakan fungsi-fungsi utama manajemen.¹⁴⁷ Sementara itu, pengertian manajemen yang sama dirumuskan juga oleh James A. F. Stoner, R. Edward Freeman dan Daniel R. Gilbert J.R., yaitu manajemen adalah sebuah proses yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan organisasi melalui rangkaian kegiatan berupa: 1) *planning*, 2) *organizing*, 3) *leading*, dan 4) *controlling* pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang sudah ditetapkan.¹⁴⁸ Menurut Peter F. Drucker, manajemen adalah seni atau proses dalam menyelesaikan sesuatu terkait dengan pencapaian tujuan agar tujuan dari organisasi dapat dicapai secara efisien dan efektif

Manajemen dalam perwakafan diperlukan oleh *nazhir* untuk mengelola dan mengembangkan tanah wakaf secara produktif.

¹⁴⁶Kathryn M. Bartol dan David C Martin, *Management* (New York: McGraw Hill, 1998), hlm. 5.

¹⁴⁷*Ibid.*

¹⁴⁸James A. F. Stoner, R. Edward Freeman dan Daniel R. Gilbert J.R., *Management*, (New Jersey: Prentice-Hall, Inc. A. Simon & Schuster Company, 1995), alih bahasa: Alexander Sindoro, *Manajemen I* (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 1996), hlm. 7.

Dengan adanya planning (perencanaan) yang baik, oleh *nazhir* dapat mengorganisasikan seluruh sumber daya yang ada, dengan kapasitas kepemimpinan yang baik, dan pengawasan yang baik dan kontinu, maka tujuan yang ingin dicapai melalui peruntukan tanah wakaf yang telah ditetapkan akan dapat diwujudkan dengan efisien dan efektif.

Manajemen dalam Islam mempunyai pengertian yang tidak jauh berbeda, yaitu memahami bahwa manajemen dianggap sebagai ilmu sekaligus teknik atau seni kepemimpinan. Pemikiran manajemen dalam Islam muncul setelah Allah Swt. menurunkan risalahnya kepada Nabi Muhammad Saw. Manajemen dalam Islam bersumber dari Al-Qur'an dan hadis. Selain itu juga, manajemen Islam juga berasaskan pada nilai kemanusiaan yang berkembang dalam masyarakat.¹⁴⁹

Karakteristik teori manajemen dalam Islam adalah fokus dan konsen teori Islam terhadap segala variabel yang berpengaruh terhadap aktivitas manajemen dalam maupun luar organisasi (perusahaan, negara), dan hubungan perilaku individu terhadap faktor-faktor sosial yang berpengaruh. Manajemen Islam memberikan injeksi moral dalam manajemen, yaitu bagaimana seharusnya individu berperilaku.¹⁵⁰

Menurut Ahmad al-shabab, unsur-unsur utama dalam manajemen adalah:

- 1) perencanaan (*al-takthith*);
- 2) pengorganisasian (*al-tanzhim*);
- 3) kepemimpinan (*al-qiyadah*);
- 4) pengawasan (*al-riqabah*).¹⁵¹

Dengan menerapkan manajemen dalam perwakafan tanah, proses membuat perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengawasan terhadap berbagai usaha dari *nazhir* akan dapat mencapai tujuan dengan efektif.

¹⁴⁹Ahmad Ibrahim Abu Sinn, *Manajemen Syariah Sebuah Kajian Historis dan Kontemporer* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 219.

¹⁵⁰*Ibid.*, hlm. 235.

¹⁵¹Ahmad al-Shabab, tanpa tahun, *Mabadi'u al-Idarah*, Juz I, Jami'ah Malik Abdul Azis, Mekkah, hlm. 10.

C. Tanah Wakaf

Kata wakaf dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Arab kata *waqf*, dari kata kerja *waqafa* (*fiil madi*)-*yaqifu* (*fiil mudari'*)-*waqfan* (*isim masdar*) yang berarti menahan, berhenti atau berdiri.¹⁵² Sementara itu, wakaf menurut istilah *syara'* adalah “menahan harta yang mungkin diambil manfaatnya tanpa menghabiskan atau merusakkan bendanya (*'ainnya*) dan digunakan untuk kebaikan.¹⁵³ Adapun dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menjelaskan bahwa, wakaf adalah perbuatan hukum *wakif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian dari harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.¹⁵⁴

Harta benda wakaf meliputi benda tidak bergerak dan benda bergerak.¹⁵⁵ Sementara itu, benda tidak bergerak tersebut meliputi:

1. hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik yang sudah maupun yang belum terdaftar;
2. bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah sebagaimana dimaksud pada poin 1;
3. tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah;
4. hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁵⁶

Pasal di atas menjelaskan bahwa tanah yang diwakafkan dapat termasuk benda-benda yang ada di atas tanah tersebut, baik berupa bangunan maupun tanaman dan benda-benda lain.

¹⁵²Ahmad Warson Munawir, *Al-Munawwir Kamus Arab-Indonesia* (Yogyakarta: Pondok Pesantren Al-Munawwir, 1984), hlm. 1683.

¹⁵³Muhammad Ibn.Isma'il as-San'any, Tanpa Tahun, *Subul as-Salam*, Muhammad Ali Sabih, Juz 3, hlm. 114.

¹⁵⁴Pasal 1 angka1 UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

¹⁵⁵Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

¹⁵⁶Pasal 16 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Macam-macam hak atas tanah telah diatur dalam UUPA, yaitu:

- a. Hak Milik,
- b. Hak Guna Usaha,
- c. Hak Guna Bangunan,
- d. Hak Pakai,
- e. Hak Sewa,
- f. Hak Membuka Hutan,
- g. Hak Memungut Hasil Hutan,
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.¹⁵⁷

Adapun jenis hak atas tanah yang dapat diwakafkan adalah:

- 1) Hak Milik atas tanah baik yang sudah atau belum terdaftar;
- 2) Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha atau Hak Pakai di atas tanah negara;
- 3) Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan atau Hak Milik wajib mendapat ijin tertulis pemegang Hak Pengelolaan atau Hak Milik;
- 4) Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.¹⁵⁸

D. Pengelolaan Secara Produktif

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengelolaan mempunyai beberapa arti yaitu:

1. proses, cara, perbuatan mengelola;
2. proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain;
3. proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi;

¹⁵⁷Pasal 16 UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹⁵⁸Pasal 17 ayat (1) PP Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

4. proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.¹⁵⁹

Dalam bentuk sebagai kata kerja “mengelola”, mempunyai arti mengendalikan, menyelenggarakan; mengurus; menjalankan.¹⁶⁰

Sementara itu, kata produktif memiliki arti antara lain:

- a. bersifat/mampu menghasilkan (dalam jumlah besar);
- b. mendatangkan (memberi hasil, manfaat), menguntungkan;
- c. mampu menghasilkan terus dan dipakai secara teratur untuk membentuk unsur-unsur baru.¹⁶¹

Duski Ibrahim mengemukakan bahwa wakaf produktif adalah harta wakaf yang telah diwakafkan oleh seseorang atau badan, yang dapat mendatangkan hasil melalui pengelolaan secara profesional, secara baik dan benar sesuai dengan prinsip syariah, untuk dimanfaatkan bagi kepentingan atau tujuan sosial, di samping untuk tujuan ibadah. Wakaf produktif ini dapat dalam bentuk benda bergerak maupun benda tidak bergerak, yang dapat menghasilkan atau mendatangkan keuntungan, di mana hasil atau keuntungan tersebut dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat, atau peningkatan ekonomi umat, di samping untuk pemeliharaan dan pengembangan harta wakaf tersebut.¹⁶²

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud produktif. Namun dalam bagian penjelasan diuraikan cara-cara yang termasuk pengelolaan secara produktif meliputi:

“Pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf dilakukan secara produktif antara lain dengan cara pengumpulan, investasi, penanaman modal, produksi, kemitraan, perdagangan, agrobisnis, pertambangan, perindustrian, pengembangan teknologi, pembangunan gedung, apartemen, rumah susun, pasar swalayan, pertokoan, perkantoran, sarana pendidikan ataupun sarana

¹⁵⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam Kbbi.web.id / kelola, (diakses 2 April 2015).

¹⁶⁰*Ibid.*

¹⁶¹Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam Kbbi.web.id/produktif, (diakses 2 April 2015).

¹⁶²Duski Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 66.

kesehatan, dan usaha-usaha yang tidak bertentangan dengan syariah.”¹⁶³

Jadi yang dimaksud dengan pengelolaan tanah wakaf secara produktif dalam disertasi ini adalah pengelolaan tanah wakaf yang menghasilkan keuntungan, sesuai dengan prinsip syariah untuk kepentingan ibadah, pemeliharaan dan pengembangan tanah wakaf, serta dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat.

E. Hukum Wakaf Indonesia

Hukum wakaf Indonesia, merupakan hukum wakaf hasil *ijtihad* para ahli hukum Indonesia. Oleh karena itu, hukum wakaf Indonesia merupakan fikih wakaf khas Indonesia, yang bisa saja berbeda dengan hukum wakaf negara lain. Hukum wakaf Indonesia dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, dengan peraturan pelaksanaannya, serta seluruh peraturan turunan yang terkait.

Lembaga wakaf merupakan lembaga yang berasal dari ajaran agama Islam. Oleh karena itu, hukum wakaf Indonesia dalam penyusunannya berasal dari hukum Islam. Hukum Islam,¹⁶⁴ merupakan sumber hukum materiil¹⁶⁵ bagi pembangunan hukum nasional, termasuk dalam hukum

¹⁶³Penjelasan Pasal 43 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

¹⁶⁴Hukum secara etimologis berasal dari bahasa Arab yaitu *al-hukm* yang artinya halangan. Secara terminologi adalah pandangan mengenai masalah yang berkaitan dengan perbuatan manusia, jika pandangan tersebut berasal dari pembuat syariat yaitu Allah Swt, maka disebut hukum syariat. Hukum Islam di Indonesia sering digunakan istilah syariat Islam dan *fiqh* Islam. Syariat merupakan wahyu Allah yang terdapat dalam Al-Quran dan As-Sunnah, sedangkan *fiqh* merupakan hasil *ijtihad* manusia dalam memahami Al-Quran dan As-Sunnah, syariat merupakan ketetapan Allah dan ketentuan rasul-Nya dan berlaku abadi, sedangkan *fiqh* adalah hasil *ijtihad* yang bersifat sementara yang dapat berubah sesuai kondisinya, syariat hanya satu, sedangkan *fiqh* lebih dari satu dalam bentuk mazhab-mazhab atau aliran-aliran yang beragam. A. Rahmat Rosyadi dan Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006), hlm. 38-39.

¹⁶⁵Sumber hukum dalam arti materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum, dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: FH-UI dan CV Sinar Bakti, 1983), hlm. 45. Sumber hukum dalam arti materiil adalah faktor-faktor/kenyataan-kenyataan yang turut menentukan isi dari hukum. Isi hukum ditentukan oleh, 1) Faktor Idiel yaitu faktor yang berdasarkan kepada cita-cita masyarakat akan keadilan, 2) Faktor sosial masyarakat, antara lain struktur ekonomi, kebiasaan-kebiasaan, tata hukum Negara

wakaf Indonesia. Hukum Islam yang berkaitan dengan hukum wakaf sebagai *fiqh* wakaf yang merupakan hasil ijtihad¹⁶⁶ para ulama (*fuqaha*).

Hukum Islam merupakan istilah khas di Indonesia, terjemahan dari *al-fiqh al-Islamy* dan *al-syari'ah al-Islamy*. Ahli hukum Barat menyebut hukum Islam dengan istilah *Islamic Law*. Dalam Al-Qur'an dan Hadis istilah yang digunakan adalah kata syariat Islam.¹⁶⁷

Syariah dan *fiqh* mempunyai hubungan yang erat. Syariah sebagai substansi hukumnya, sedangkan *fiqh* sebagai instrumen untuk memahami syariah, syariah tidak dapat dijalankan dengan baik tanpa memahami *fiqh*. Adapun perbedaan antara syariah dan *fiqh* adalah sebagai berikut.

1. Syariah diturunkan oleh Allah, kebenarannya bersifat mutlak. Sementara itu, *fiqh* adalah hasil pikiran *fuqaha* yang kebenarannya bersifat relatif.
2. Syariah adalah satu dan *fiqh* adalah beragam.
3. Syariah bersifat tetap atau tidak berubah. *Fiqh* mengalami perubahan seiring dengan tuntutan ruang dan waktu.
4. Syariah mempunyai ruang lingkup yang lebih luas, sedangkan *fiqh* ruang lingkungannya terbatas pada hukum yang mengatur perbuatan manusia.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf merupakan bentuk formalisasi syariat Islam, yang menjadi dasar legitimasi bagi masyarakat untuk mengaplikasikan syariat Islam. *Fiqh* wakaf yang merupakan bagian dari syariat Islam, dengan proses legislasi, negara melegalkan melalui peraturan perundang-undangan tentang wakaf. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, merupakan hukum

lain, agama dan kesusilaan, kesadaran hukum, dalam Saut P. Panjaitan, *Dasar-dasar Ilmu Hukum (Asas, Pengertian, dan Sistematika)*, (Palembang: Unsri), hlm. 145-146.

¹⁶⁶Ijtihad adalah upaya mengerahkan seluruh kemampuan dan potensi untuk sampai kepadasutau perkara atau perbuatan, sedangkan *ijtihad* menurut ulama ushul adalah usaha seorang ahli *fiqh* yang menggunakan seluruh kemampuannya untuk menggali hukum yang bersifat amaliah (praktis) dari dalil-dalil yang terperinci, Muhamad Abu Zahrah, *Ushul Fiqh*, Terjemahan Saefullah Ma'shum, dkk. (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2011), hlm. 567.

¹⁶⁷Zainuddin Ali, H., *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2013), hlm. 1.

wakaf Indonesia yang sifatnya merupakan unifikasi hukum (kesatuan hukum), di mana undang-undang wakaf ini berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia, berlaku secara nasional, berlaku tidak hanya untuk yang beragama Islam, bagi non-Muslim dapat menundukkan diri terhadap keberlakuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf ini.

F. Asas *Itqan* (Profesional)

Asas hukum merupakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum, merupakan landasan yang paling luas atau *ratio legis* bagi lahirnya peraturan hukum. Asas hukum inilah yang memberikan nilai-nilai makna etis peraturan-peraturan hukum.¹⁶⁸

Kata *itqan* dalam bahasa arab berasal dari kata *Atqana* yang artinya adalah cermat, teliti, dan tekun.¹⁶⁹ *Itqan* juga mempunyai arti keahlian mengerjakan sesuatu.¹⁷⁰ Secara etimologis, *itqan* berarti sungguh-sungguh dan tuntas dalam melakukannya (kebaikan tersebut). Secara terminologis, keduanya (*itqan* dan *ihsan*) mempunyai makna yang relatif sama, yaitu mempersembahkan yang terbaik dalam segala hal, melalui perencanaan yang matang, dan dengan penuh kedisiplinan, serta kesungguhan, seolah-olah melakukannya di hadapan Allah Swt. *itqan* berarti kesungguhan dan kemantapan dalam melaksanakan suatu tugas, sehingga dikerjakannya secara maksimal, tidak asal-asalan, sampai dengan pekerjaan tersebut tuntas dan selesai dengan baik.¹⁷¹ Didin juga menjelaskan bahwa *Al Itqan* sebagai etos kerja seorang Muslim diartikan sebagai kerja yang sempurna (*perfectness*), dan profesional.¹⁷² Seperti dijelaskan dalam hadis yang artinya, “*Sesungguhnya Allah sangat mencintai jika seseorang melakukan sesuatu pekerjaan yang dilakukannya dengan itqan/semurna (professional).*” (HR Thabrani).¹⁷³

¹⁶⁸Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op. Cit.*, hlm. 87.

¹⁶⁹Kamus *Al-Munjid fi al-Lughoh wa al-A'lam* (Beirut Libanon: Dar al-Masyriq), hlm. 63.

¹⁷⁰Ali Mutahar, *Kamus Bahasa Arab-Indonesia Muthar*, Cet. 1 (Jakarta: Hikmah, 2005), hlm. 13.

¹⁷¹Didin Hafidhuddin, 2011, *Ihsan dan Itqan-lah dalam Mengemban Tugas*, <http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/hikmah/11/05/06/lkrbfx-ihsan-dan-itqanlah-dalam-mengemban-tugas>, (diakses 6 Agustus 2015).

¹⁷²Didin Hafidhuddin dan Hendri Tanjung, *Manajemen Syariah Dalam Praktik* (Jakarta: Gema Insani, 2005), hlm. 40.

¹⁷³Al-Thabrani, *al-Mu'jam al-Awsath* (Kairo: Dar al-Haramain, Juz 1, 1415 H.), hlm. 275.

Sementara itu, profesional mempunyai arti bersangkutan dengan profesi, dan memerlukan kepandaian khusus untuk menjalankannya, serta mengharuskan adanya pembayaran untuk melakukannya.¹⁷⁴ Profesional berasal dari kata profesi, yang berarti pekerjaan di mana seseorang hidup dari pekerjaan tersebut, dilakukan dengan mengandalkan keahlian, keterampilan yang tinggi, dengan komitmen yang kuat.¹⁷⁵ Adapun indikator atau unsur-unsur dari asas *Itqan*, menurut Abdurrahman R.A. Haqqi, yaitu:

1. Sikap Positif (*Positive Attitude*);
2. Kerja Tim (*Team Work*);
3. Ilmu Pengetahuan (*Knowledge*);
4. Kerja Keras (*Hard Work*);
5. Tujuan Spiritual atau Tujuan yang jelas (*Spiritual or Obvious Aim*).¹⁷⁶

Unsur-unsur bekerja dengan *itqan* atau profesional meliputi 5 (lima) unsur di atas. Dalam melakukan suatu pekerjaan bagi seorang Muslim, di dalamnya terdapat nilai-nilai berikut.

a. Sikap Positif

Seorang Muslim dalam melakukan pekerjaannya harus bisa selalu bersikap positif atau selalu *husnuzhan*. Dengan demikian, nilai *husnuzhan* ini akan memberikan dorongan semangat yang kuat untuk mewujudkan tujuan yang akan dicapai. Selalu bersikap, berpikir positif kepada rekan kerja, atasan maupun bawahan, akan mendatangkan hasil yang lebih baik, bekerja bisa lebih tenang, suasana kerja lebih nyaman.

b. Kerja Tim

Suksesnya suatu pekerjaan tidak semata-mata merupakan hasil pekerjaan dari satu orang, melainkan sebagai hasil pekerjaan yang melibatkan banyak pihak sesuai andil dan peran masing-masing pihak. Dalam melakukan pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf juga merupakan pekerjaan yang melibatkan banyak pihak,

¹⁷⁴Kbbi.web.id / profesional, (diakses 1 Oktober 2015).

¹⁷⁵Rozalinda, *Manajemen Wakaf Produktif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 53.

¹⁷⁶Wawancara dengan Abdurrahman R.A.Haqqi, Ahli Bidang Kontrak Islam Brunei Darussalam, melalui Whatsapp 31 Oktober 2016.

tidak mungkin *nazhir* seorang diri dapat melakukan pekerjaan tersebut. Di dalam peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf juga dirumuskan bahwa *nazhir* perorangan minimal terdiri dari 3 (tiga) orang, yang salah satunya diangkat menjadi ketua.¹⁷⁷

c. Ilmu Pengetahuan

Dalam melaksanakan pekerjaan yang diamanahkan kepadanya, seorang Muslim tentu melakukannya dengan berdsarkan kepada sandaran ilmu pengetahuan, ilmu pengetahuan tersebut dapat diperoleh secara formal maupun tidak formal. Selain itu, ilmu pengetahuan ini dapat juga diperoleh melalui keterampilan ataupun pengalaman telah menekuni bidang tersebut dalam jangka waktu yang lama.

d. Kerja Keras

Bagi seorang Muslim setiap bekerja harus dengan bekerja keras, sungguh-sungguh menyelesaikan pekerjaannya dengan maksimal. Bekerja keras bagi seorang Muslim merupakan usaha atau ikhtiar yang bersifat lahir agar pekerjaannya mendapatkan hasil yang maksimal. Dengan bersungguh-sungguh, maka tidak akan mudah menyerah jika menghadapi kesulitan atau kendala yang muncul dalam melaksanakan pekerjaan tersebut.

e. Tujuan Spritual atau Tujuan yang Jelas

Islam memandang bahwa bekerja bagi seorang Muslim adalah ibadah. Bekerja tidak semata-mata merupakan urusan duniawi semata, namun bekerja juga merupakan salah satu bentuk ibadah kepada sang pencipta Allah Swt. Bekerja secara profesional merupakan tuntunan dalam Islam, untuk menjadi sarana dalam mencapai rida Allah Swt. Jadi dalam bekerja itu terdapat nilai ilahiah, bekerja tidak hanya dipandang sebagai persoalan duniawi saja, namun juga tercakup masalah *ukhrowi*, masalah akhirat juga. Oleh karena itu, dengan bekerja seorang Muslim akan memperoleh kebaikan dunia dan akhirat sekaligus.

¹⁷⁷Pasal 4 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

G. Masyarakat Sejahtera

Di dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* dijelaskan masyarakat adalah sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.¹⁷⁸

Sudikno Mertokusumo mengemukakan masyarakat adalah kelompok atau kumpulan manusia yang hidup bersama yang terorganisir untuk mencapai dan merealisasikan tujuan bersama.¹⁷⁹ Kelompok-kelompok manusia tersebut berada dalam tempat atau wilayah tertentu.¹⁸⁰

Sementara itu, sejahtera adalah aman sentosa dan makmur, selamat terlepas dari segala macam gangguan.¹⁸¹ Kesejahteraan adalah keadaan orang hidup, aman, dan tenteram, serta dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.¹⁸² Kesejahteraan masyarakat merupakan keadaan masyarakat yang hidup aman dan tenteram, makmur lahir dan batin.

Dengan melalui reorientasi dan reformulasi terhadap pengaturan pengelolaan tanah wakaf secara produktif, peran lembaga wakaf khususnya tanah dapat dioptimalkan, potensi sosial ekonomi wakaf menjadi alternatif strategis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat sejahtera merupakan bentuk masyarakat yang dicita-citakan oleh Bangsa Indonesia, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Indikator kesejahteraan masyarakat berdasarkan Teori Hierarki Kebutuhan Abraham Maslow, menyatakan bahwa orang-orang atau individu termotivasi untuk berperilaku dalam pekerjaannya untuk memenuhi kebutuhannya yang terdiri dari lima tingkatan kebutuhan, kelima tingkatan kebutuhan itu adalah sebagai berikut.

¹⁷⁸Kbbi.web.id / masyarakat, (diakses 2 April 2015).

¹⁷⁹Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Liberty, Yogyakarta, 1999), hlm. 2.

¹⁸⁰J.B. Daliyo, B. Arief Sidharta, dkk., *Pengantar Ilmu Hukum* (Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 12.

¹⁸¹Kbbi.web.id / sejahtera, (diakses 2 April 2015).

¹⁸²Muhammad Daud ali dan Habibah Daud, *Lembaga-Lembaga Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafiika Persada, 1995), hlm. 275. Lihat juga dalam Kbbi. Web. Id/ sejahtera, (diakses 2 April 2015 bahwa Kesejahteraan adalah suatu hal atau keadaan sejahtera, keamanan, keselamatan dan ketentraman).

1. Kebutuhan fisik (*physical needs*)

Berdasarkan hierarki kebutuhan dari Maslow, kebutuhan paling dasar dari manusia yang akan memotivasi mereka untuk bekerja adalah kebutuhan fisik. Kebutuhan ini dapat berupa kebutuhan akan makanan, kebutuhan seksual, dan biologis lainnya. Dalam sebuah perusahaan, kebutuhan ini akan terpenuhi manakala tenaga kerja atau individu mendapatkan upah minimum yang mereka kehendaki, lingkungan perkerjaan yang nyaman dan lokasi yang bersih dari polusi.

2. Kebutuhan keamanan (*safety and security needs*)

Kebutuhan fisik terpenuhi, menurut Maslow kebutuhan selanjutnya yang harus dipenuhi adalah kebutuhan akan keamanan. Kebutuhan keamanan ini bukan sekadar untuk merasa aman dari berbagai gangguan fisik maupun mental, tetapi juga perasaan aman akan ketidak pastian di masa yang akan datang. Oleh karena itu, diantara contoh akan kebutuhan ini adalah rencana pasca pensiun dari pekerjaan, tunjangan di hari tua dan lain sebagainya.

3. Kebutuhan sosial (*social/ belongingness needs*)

Setelah kebutuhan fisik dan keamanan terpenuhi, kebutuhan selanjutnya yang akan memotivasi tenaga kerja adalah kebutuhan untuk berinteraksi dan diterima oleh lingkungan sosial. Perusahaan dapat memenuhi kebutuhan ini melalui penciptaan kondisi yang memungkinkan para tenaga kerja untuk berinteraksi satu sama lain dalam pekerjaan secara lebih fleksibel dan terbuka.

4. Kebutuhan akan penghargaan (*esteem needs*)

Berdasarkan apa yang diungkap oleh Maslow, kebutuhan akan penghargaan merupakan salah satu kebutuhan yang akan memotivasi tenaga kerja agar dapat bekerja dengan baik setelah kebutuhan fisik, keamanan dan sosial terpenuhi. Kebutuhan ini dapat berupa penghargaan dari lingkungan sekitar, dari atasan, maupun adanya kejelasan atas penghargaan bagi tenaga kerja yang berprestasi. Perusahaan dapat memenuhi kebutuhan ini dengan menerapkan sistem pemberian penghargaan yang jelas bagi setiap tenaga kerja, kemudian juga dengan menciptakan budaya organisasi yang menghargai setiap upaya yang dilakukan oleh tenaga kerja.

5. Kebutuhan aktualisasi diri (*self-actualizations needs*)

Kebutuhan ini menyangkut kebutuhan untuk menempatkan diri individu dalam lingkungan dan untuk pengembangan diri. Kebutuhan ini dapat berupa adanya tuntutan untuk pengembangan karier yang jelas, pekerjaan yang menantang dan lain-lain. Perusahaan dapat memenuhi kebutuhan ini melalui pemberian promosi bagi tenaga kerja yang menunjukkan prestasi atau melalui pelibatan sesering mungkin pegawai dalam proyek atau kegiatan yang memiliki tantangan.¹⁸³

Maslow menyatakan bahwa kelima kebutuhan tersebut berlaku secara hierarkis, artinya pemenuhan berawal dari tingkatan yang paling bawah, yaitu kebutuhan fisik, hingga tingkatan yang paling tinggi, yaitu kebutuhan akan aktualisasi diri. Kebutuhan yang hierarki yang lebih tinggi cenderung tidak akan memotivasi tenaga kerja sekiranya kebutuhan pada hierarki yang lebih bawah belum terpenuhi. Berikut adalah gambar hierarki kebutuhan sebagai berikut.¹⁸⁴



Gambar 1.2 Hierarki Kebutuhan Menurut Abraham Maslow

Dari kelima kebutuhan dasar manusia tersebut, yang paling memungkinkan untuk dipenuhi oleh adanya pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf produktif adalah untuk kebutuhan

¹⁸³Sule, Ernie Tisnawati dan Saefullah Kurniawan, *Pengantar Manajemen*, edisi pertama (Jakarta: Prenada Media Grup, 2010), hlm. 240.

¹⁸⁴*Ibid.*

Kebutuhan fisik (*physical needs*), dan sebagian dari kebutuhan keamanan, yang menyangkut perasaan aman akan ketidakpastian di masa yang akan datang, seperti di antara contoh adanya kepastian pembiayaan pendidikan bagi anak-anaknya di masa yang akan datang. Dengan pola pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf secara produktif, akan diperoleh keuntungan, yang nantinya dapat dipergunakan untuk program pemberian beasiswa.

