

BAB IV

ANALISIS PERANAN NAZHIR DALAM PENGELOLAAN DAN PENGEMBANGAN HARTA BENDA WAKAF DI KOTA BANDUNG DITINJAU DARI HUKUM ISLAM DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2004 TENTANG WAKAF

A. Pengelolaan dan Pengembangan Harta Benda Wakaf Ditinjau Dari Hukum Islam dan Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

“Salah satu aspek penting dalam hal pengelolaan harta benda wakaf adalah mengenai pencatatan harta benda wakaf, sementara dalam fiqih Islam tidak banyak dibicarakan mengenai prosedur dan tata cara perwakafan secara rinci.”⁵⁴

Berbeda halnya dengan hukum positif yang mengatur masalah perwakafan dalam berbagai aturan perundang-undangan yang telah ada. Dalam hukum Islam sendiri tidak ada ketentuan khusus yang mengharuskan pendaftaran tanah wakaf, karena memang dalam Islam sendiri praktek wakaf dianggap sah apabila telah terpenuhi rukun dan syaratnya. Para Ulama imam empat mazhab pun tidak mencantumkan keharusan pengadministrasian⁵⁵ dalam praktek wakaf. Namun seiring berjalannya waktu sering kali terjadi perselisihan atau sengketa mengenai tanah wakaf. Maka dalam hal ini selayaknya kita perhatikan firman Allah Q.S al-Baqarah [2]: (282) :

⁵⁴ Adijani al-Alabij, *Op.Cit.*, hlm. 37.

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ
 وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ ۚ وَلَا يَأْب كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا
 عَلَّمَهُ اللَّهُ ۚ فَلْيَكْتُب ۚ وَلْيَمْلِكِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ وَلَا
 يَبْخَسْ مِنْهُ شَيْئًا ۚ فَإِنْ كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ سَفِيهًا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ لَا
 يَسْتَطِيعُ أَنْ يُمِلَّ هُوَ فَلْيَمْلِكْ وَلِيَّهُ بِالْعَدْلِ ۚ وَأَسْتَشْهِدُوا شَهِيدَيْنِ مِنْ
 رِّجَالِكُمْ ۖ فَإِنْ لَمْ يَكُونَا رَجُلَيْنِ فَرَجُلٌ وَامْرَأَتَانِ مِمَّن تَرْضَوْنَ مِنَ
 الشُّهَدَاءِ أَنْ تَضِلَّ إِحْدَاهُمَا فَتُذَكَّرَ إِحْدَاهُمَا...الْأُخْرَىٰ

Artinya : “Hai orang- orang yang beriman, apabila kamu bermuamalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis diantara kamu menuliskannya dengan benar, dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, maka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berutang itu mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertaqwa kepada Allah Tuhannya, dan jangan mengurangi sedikitpun daripada hutangnya. Jika yang berutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) dan dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur, dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari dua orang lakilaki (diantara kamu). Jika tak ada dua orang lelaki, maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksisaksi yang kamu ridhoi, jika seorang lupa maka seorang akan mengingatkannya” (QS. Al-Baqoroh [2] : 282).

Ayat ini menegaskan keharusan mencatat kegiatan transaksi muamalah seperti jual beli, sewa menyewa, utang piutang dan sebagainya. Selanjutnya Adijani al-Alabij menyatakan bahwa berwakaf adalah suatu kegiatan penyerahan hak yang tak kalah pentingnya dengan kegiatan muamalah lainnya seperti jual beli da sebagainya. Jika untuk muamalah lainnya Allah memerintahkan dicatat, maka analogi untuk wakafpun demikian, yakni seyogyanya dicatat pula, karena jiwa

yang terkandung dalam ayat tersebut adalah agar dibelakang hari tidak terjadi sengketa/gugat menggugat di antara pihak yang bersangkutan.⁵⁶ Selain itu ada beberapa kaidah fiqih yang senada dengan pendapat di atas, yaitu kaidah : *الضُرُّ يُزِيلُ* (*adh dharuuru yuzaalu*), artinya : kemudharatan harus dihilangkan. Dan

kaidah *دَرَّةُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ* (*dar ul mafaasid muqaddamun 'ala jalbul mashaalih*), artinya : menolak/mencegah kerusakan didahulukan dari pada mengambil manfaat. Di mana dalam konteks penyelewengan dan persengketaan harta benda wakaf terjadi akibat tidak adanya pengadministrasian, merupakan *mudharat* yang harus dihilangkan sebagaimana kaidah diatas.

Melakukan pengembangan dan pembaruan hukum Islam yang beranjak dari fiqih mazhab dengan mengutamakan prinsip masalah mursalah (kemaslahatan) dan siyasah syar'iyah (intervensi negara).⁵⁷ Maka dengan dasar kemaslahatan tersebut para ulama akhirnya banyak mengemukakan berbagai pendapat dan ide dalam hal pengelolaan dan pengembangan wakaf.

Dr. Musthafa Asy-Syiba'i menjelaskan tentang penggunaan wakaf khairi (wakaf untuk umum) yang pernah dan masih dilaksanakan di berbagai negara Islam yaitu : masjid-masjid, sekolah-sekolah, perpustakaan umum, rumah sakit, penginapan orang musafir, rumah-rumah miskin, air minum untuk umum, persiapan senjata, kendaraan buat perang, persiapan perlengkapan pejuang-

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 100

⁵⁷ M. Atho Mudzar dan Khairudin Nasution, *Hukum Keluarga di Dunia Islam Modern*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 208.

pejuang, asrama-asrama buat mujahidin, perbaikan jembatan/jalan umum, kolam-kolam di tengah padang, makam/kuburan, perawatan yatim piatu, pemeliharaan anak-anak gelandangan, penyantunan orang-orang lumpuh, penyantunan orang-orang buta, pemeliharaan orang tua, penyantunan orang yang baru keluar dari penjara dan lain sebagainya.⁵⁸ Suparman Usman menjelaskan langkah-langkah yang dapat diupayakan para nazhir dalam pengembangan wakaf antara lain :

1. Memperbanyak dan menggalakkan wakaf produktif.⁵⁹

Upaya ini bertujuan agar harta benda wakaf mampu menghasilkan dana yang banyak bagi peningkatan kesejahteraan umat. Langkah ini dapat ditempuh melalui kerjasama (kemitraan) dengan pihak-pihak lain sepanjang tidak bertentangan dengan syariat dan perundang-undangan. Contohnya adalah mengoptimalkan potensi tanah wakaf yang letaknya strategis dengan membangun pusat perkantoran atau pusat pertokoan yang dapat menghasilkan uang sewa bangunan di atas tanah wakaf itu. Uang sewa tersebut dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan umat.

2. Memperbanyak dan menggalakkan wakaf tunai (uang).⁶⁰

Di kalangan umat Islam, wakaf yang sangat populer adalah masih terbatas pada persoalan tanah dan bangunan yang diperuntukkan untuk tempat ibadah dan pendidikan, serta baru belakangan baru ada wakaf yang berbentuk tunai (uang),

⁵⁸ Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, darul ulum press, 1994, hlm. 36-37.

⁵⁹ Suparman Usman, *Pengamanan dan Pengembangan Wakaf Bagi Kesejahteraan Umat*, Makalah disampaikan Pada “Lokakarya Pengembangan Zakat dan Wakaf Produktif, Serang Banten, 23 Maret 2007, hlm. 6.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 7.

yaitu sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf. Sebagai sebuah upaya mensosialisasikan wakaf tunai (uang) untuk kesejahteraan sosial, maka harus disosialisasikan secara intensif agar wakaf tunai (uang) dapat diterima lebih cepat oleh masyarakat banyak dan segera memberikan jawaban konkrit atas permasalahan ekonomi umat. Mengacu pada keberhasilan negara-negara muslim lainnya, seperti Mesir, Maroko, Kuwait, Turki, Qatar dan lainnya yang telah memberdayakan wakaf tunai (uang) secara maksimal, saatnya kita melangkah menuju kearah tersebut.⁶¹

3. Mengoptimalkan potensi harta benda wakaf sesuai kondisi dan fungsinya.⁶²

Contoh dari model pengembangan ini adalah jika ada tanah yang kurang strategis letaknya untuk dibangun perkantoran atau pertokoan, maka dapat dipertimbangkan untuk ditanami tanaman tertentu yang laku di pasar atau sangat baik prospeknya dalam dunia ekonomi, seperti ditanami pohon jarak yang saat ini sedang digalakkan, atau tanaman tertentu yang secara ekonomis menguntungkan, bekerjasama dengan pihak-pihak terkait.

Selanjutnya jika ditinjau dari pengembangan hasil harta wakaf, maka dapat dilakukan dua pola pengembangan wakaf :

1. Pengembangan wakaf untuk kegiatan sosial.⁶³

⁶¹ Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, *Strategi Pengembangan Wakaf Tunai di Indonesia*, Jakarta, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2005, hlm. 15.

⁶² Suparman Usman, *Op, Cit.*, hlm. 7.

⁶³ Andi Agung Prihatna, dkk, *Wakaf, Tuhan dan Agenda Kemanusiaan, Studi Tentang Wakaf dalam Perspektif Keadilan Sosial di Indonesia*, Jakarta, CSRC UIN Syarif Hidayatullah, 2006, hlm. 143.

Contoh pengembangan ini adalah pengembangan pendidikan dan sarana kesehatan. Survei menunjukkan bahwa bentuk pengembangan wakaf yang pertama yaitu sarana pendidikan (65%) dan sarana kesehatan (11%) lebih diprioritaskan oleh pengelola wakaf. Namun karena sarana pendidikan dan kesehatan sering membutuhkan biaya yang besar diluar kesanggupan lembaga wakaf, maka para pengelola wakaf tersebut biasanya membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ) (59%) untuk menunjang pembiayaannya. Dengan kata lain, pembentukan LAZ menjadi andalan utama para nazhir guna membiayai kebutuhan operasional dan pelayanan wakaf, cara ini sering ditempuh oleh pengelola wakaf mengingat pembiayaan operasional lembaga dan kegiatan pelayanannya dapat dipenuhi dengan sumbangan dari masyarakat, baik berupa zakat, sedekah dan infak.

2. Pengembangan yang bernilai ekonomi.⁶⁴

Contoh pengembangan ini adalah pengembangan perdagangan, industri, pembelian properti dan sebagainya. Pengembangan wakaf model ini tampaknya belum memasyarakat dalam praktek perwakafan. Dengan kata lain, pengembangan model ini terpaut jauh dibawah pengembangan model pertama. Namun demikian beberapa sektor pengembangan ekonomi telah dilakukan para nazhir, di antaranya pada sektor agrobisnis, perdagangan, property, pertambangan dan perindustrian, namun masih dalam jumlah terbatas. Rendahnya pengembangan model ini mungkin disebabkan kehati-hatian para nazhir dalam berinvestasi, takut merugi jika diinvestasikan atau bahkan bisa jadi karena

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 143.

ketidakmengertian para nazhir dalam hal pengembangan ekonomis tersebut, karena lemahnya SDM mereka.⁶⁵ Adanya dana yang berasal dari hibah masyarakat (zakat, infak dan shadaqoh) dan kemudian disuntikkan kedalam tanah dan bangunan yang menjadi harta benda wakaf untuk mengoptimalkan fungsinya merupakan suatu kegiatan yang sudah lama berjalan. Tetapi apabila dana yang disuntikkan itu berasal dari suatu lembaga yang mengelola dana wakaf atau lembaga pembiayaan, maka hal ini merupakan hal yang baru dan biasanya akan menyangkut berbagai persyaratan formal.

Dalam catatan sejarah Islam, abad ke-8 dan ke-9 Hijriyah, selain menjadi zaman kejayaan Islam juga dipandang sebagai masa keemasan wakaf. Pada masa itu wakaf meliputi berbagai benda yakni masjid, musholla, sekolahan, tanah pertanian, rumah, toko, kebun, pabrik roti, bangunan kantor, gedung pertemuan dan perniagaan, bazaar, pasar, tempat pemandian, tempat pemangkas rambut, gudang beras, pabrik sabun, pabrik penetasan telur dan lain-lain. Saat itu harta wakaf tidak hanya dimanfaatkan untuk menyediakan layanan gratis seperti masjid yang digunakan sebagai tempat ibadah, sekolah gratis bagi yang tidak mampu, namun juga sebagai penghasil dana seperti pusat perbelanjaan yang menghasilkan uang sewa.⁶⁶

Dalam konteks hukum positif di Indonesia, dalam hal ini Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 dalam bab II disebutkan, bahwa nazhir, sebagai pihak yang

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 144

⁶⁶ Departemen Agama RI, Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, Direktorat Pengembang Zakat dan Wakaf, *Wakaf Tunai Dalam Perspektif Hukum Islam*, Jakarta, 2005, hlm. 62.

menerima harta benda wakaf dari wakif untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya, dalam Pasal 11 disebutkan memiliki tugas :

1. melakukan pengadministrasian harta benda wakaf;
2. mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi dan peruntukannya;
3. mengawasi dan melindungi harta benda wakaf;
4. melaporkan pelaksanaan tugas kepada Badan Wakaf Indonesia.

Selanjutnya dalam pasal 22 disebutkan bahwa dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf, harta benda wakaf hanya dapat diperuntukkan bagi:

1. sarana dan kegiatan ibadah;
2. sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan;
3. bantuan kepada fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, beasiswa;
4. kemajuan dan peningkatan ekonomi umat dan/atau
5. kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syariah dan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 42 disebutkan bahwa nazhir wajib mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi dan peruntukannya.

Selanjutnya pada Pasal 43 dinyatakan:

1. Pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf oleh nazhir sebagaimana dimaksud dalam pasal 42 dilaksanakan sesuai dengan prinsip syariah.
2. Pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara produktif.
3. Dalam hal pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf yang dimaksud pada ayat (1) diperlukan penjamin, maka digunakan lembaga penjamin syariah.

B. Peranan Nazhir dalam Pengelolaan dan Pengembangan Harta Benda Wakaf di Kota Bandung

Dalam kamus bahasa Indonesia yang dimaksud pengelolaan ialah, (1) proses, cara, perbuatan mengelola; (2) proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; (3) proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; (4) proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.⁶⁷

Peranan nazhir dalam melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf di Kota Bandung, secara umum yang sudah terlaksana dengan baik yaitu:

1) Pengadministrasian Tanah Wakaf

Setelah mendata tanah-tanah wakaf secara nasional, maka hal yang perlu dilakukan dalam rangka pengamanan tanah-tanah tersebut adalah dengan segera memberikan sertifikat tanah wakaf yang ada di seluruh pelosok tanah air. Secara teknis, pemberian sertifikat tanah wakaf memang membutuhkan keteguhan para nazhir dan biaya yang tidak sedikit. Sehingga diperlukan peran semua pihak yang berkepentingan, khususnya peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah daerah agar memudahkan pengurusannya.⁶⁸

⁶⁷ www.KamusBahasaIndonesia.org

⁶⁸ Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji, *Pedoman Pengelolaan dan Pengembangan Wakaf*, Jakarta, 2003, hlm. 70-71.

Sebagaimana diamanatkan dalam pasal 11 Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf bahwa salah satu tugas nazhir wakaf adalah melakukan pengadministrasian harta benda wakaf, maka pengurus nazhir wakaf kota Bandung berupaya melakukan hal yang sama.

Upaya awal yang dilakukan adalah mengurus administrasi wakaf pada Kantor Urusan Agama Kecamatan, yaitu untuk mengurus Akta Ikrar Wakaf, Ikrar Wakaf dan Surat Pengesahan Nazhir wakaf. Setelah pengurusan Akta Ikrar Wakaf tersebut selesai, selanjutnya demi kepastian hukum di masa mendatang, maka oleh nazhir dirasa perlu untuk lebih meningkatkan tidak hanya sampai pada Akta Ikrar Wakaf saja, namun perlu untuk segera diurus untuk menjadi sertifikat wakaf. Maka selanjutnya diuruslah sertifikat wakaf tanah wakaf yayasan tersebut pada Kantor Pertanahan Kota Bandung, akan tetapi hal ini belum dilakukan oleh semua nazhir yang ada di Kota Bandung.

2) Mengelola harta benda wakaf sesuai dengan peruntukannya

Peruntukan harta benda wakaf menjadi acuan nazhir dalam mengelola harta benda wakaf, ini terlihat dari peruntukan yang ada pada setiap Akta Ikrar Wakaf sudah terlaksana dengan baik. Akan tetapi peruntukan yang statis seperti untuk dijadikan tempat ibadah, menjadi hambatan tersendiri dalam upaya pengembangan harta benda wakaf, karena nazhir dan masyarakat terpaku hanya pada peruntukan itu saja, upaya-upaya yang hendak dilakukan untuk pengembangan harta benda wakaf seolah-olah mengubah peruntukan harta benda wakaf.

Peran nadzir sangat penting bagi kelancaran dan kemajuan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf, ini ditunjukkan dengan kompetensi serta kemampuan yang mumpuni. Semangat untuk menjadikan harta benda wakaf memberikan manfaat seluas-luasnya menjadi latar belakang nadzir mengoptimalkan segala kemampuannya untuk hal itu. Selain integritas, kemampuan nadzir sangat berpengaruh besar dalam pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf.

Beberapa permasalahan tentang Pengembangan Wakaf produktif di kota Bandung antara lain :

- 1) Kuatnya paham lama umat Islam dalam pengelolaan wakaf, seperti adanya anggapan bahwa wakaf itu milik Allah semata yang tidak boleh diubah/ganggu gugat. Atas pemahaman itu, banyak tokoh masyarakat atau umat Islam tidak merekomendasikan wakaf dikelola secara produktif. Selain itu, belum utuhnya pemahaman bahwa wakaf memiliki fungsi sosial yang lebih luas dan tidak terbatas pada ibadah mahdhah. Usaha-usaha kreatif yang prospektif sebenarnya dapat tumbuh dan berkembang dengan modal dari harta benda wakaf sehingga mempunyai dampak yang lebih luas dan efektif untuk kemaslahatan umat.
- 2) Kurangnya sosialisasi secara lebih luas terhadap paradigma baru untuk pengembangan wakaf secara produktif. Sosialisasi massif dengan memasukkan wakaf sebagai bagian dari instrumen pengembangan ekonomi umat menjadi aspek penting bagi pengembangan gagasan wakaf produktif. Dengan kurangnya pengetahuan masyarakat atas pentingnya pemberdayaan

wakaf untuk kesejahteraan umum menjadi problem yang harus dipecahkan bersama.

- 3) Belum mempunyai persepsi yang sama, peran dan sinergi para pejabat teknis wakaf di daerah dengan para pihak terkait terhadap upaya pemerintah pusat dalam upaya pengembangan wakaf. Para pejabat teknis lebih banyak berkuat pada penanganan yang bersifat linier dibandingkan memasarkan gagasan strategis dalam pengembangan wakaf yang lebih berwawasan sosial.
- 4) Nazhir belum profesional sehingga wakaf belum dikelola secara optimal. Posisi Nazhir menempati peran sentral dalam mewujudkan tujuan wakaf yang ingin melestarikan manfaat wakaf. Profesionalisme nazhir di Kota Bandung masih tergolong lemah. Mayoritas dari mereka lebih karena faktor kepercayaan dari masyarakat, sementara kompetensi minimal sebagai pengelola wakaf secara produktif belum banyak dimiliki. Bahkan dari beberapa kasus pengangkatan nazhir itu karna ada ikatan hubungan keluarga tanpa melihat kompetensinya.
- 5) Lemahnya kemitraan dan kerjasama antara stake holders wakaf untuk menjalin kekuatan internal umat Islam dalam mengelola dan mengembangkan wakaf secara produktif, seperti organisasi massa Islam, kalangan intelektual, LSM, tokoh agama, termasuk aparat pemerintah. Kemitraan mereka lebih pada upaya-upaya yang masih bersifat artifisial yang belum menyentuh pada aspek kerja sama konkrit, terencana dan massif.
- 6) Sedikit para inisiator (promotor) dari umat Islam yang membuka akses kepada para investor memiliki dana yang melimpah. Banyaknya kekayaan

wakaf yang dimiliki oleh umat Islam Indonesia seharusnya menjadi daya tarik untuk pengembangan secara lebih produktif dengan melibatkan para investor asing yang memiliki perhatian terhadap pengembangan wakaf.

- 7) Pengawasan yang kurang terhadap perkembangan harta benda wakaf. Hal ini seharusnya menjadi tanggung jawab dari Kementerian Agama yang bertugas akan hal tersebut. Akan tetapi, upaya yang dilakukan hanya sebatas memberikan pelatihan singkat tanpa adanya pendampingan yang terus menerus kepada nadzir yang berkewajiban mengelola harta benda wakaf.

