

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia menjadi salah satu negara yang tidak pernah memisahkan antara kehidupan bernegara dan beragama.¹ Hal itu terbukti dari adanya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menyatakan bahwa “*Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa serta negara turut pula menjamin kemerdekaan beribadat menurut agama dan kepercayaan masing-masing.*”² Secara prinsip sistem ketatanegaraan, Indonesia merupakan negara yang meyakini adanya Tuhan dan kepada setiap warga negara berkewajiban untuk memiliki keyakinan atau agama masing-masing. Tidak heran jika terdapat sedikitnya enam agama yang diakui di Indonesia untuk saat ini.³ Dari keenam agama di Indonesia yang diakui, Islam menjadi agama dengan penganut terbanyak atau agama mayoritas di Indonesia.⁴

¹ Afdol, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2006), hlm. 1

² Pasal 29 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ Wikipedia, *Agama Di Indonesia*, https://id.wikipedia.org/wiki/Agama_di_Indonesia <diunduh 09 Maret 2019>

⁴ Menurut hasil sensus penduduk tahun 2010 oleh Badan Pusat Statistik (selanjutnya disebut BPS). Dalam lamannya BPS memberikan data sebanyak 237.641.326 penduduk Indonesia. 87,18% pemeluk Islam, 6,96% pemeluk Protestan, 2,9% pemeluk Katolik, 1,69% pemeluk Hindu, 0,72% pemeluk Buddha, 0,05% pemeluk Konghucu, 0,13% pemeluk agama lainnya, dan 0,38% tidak terjawab atau tidak ditanyakan, dikutip dari <https://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=321&wid=0> <diunduh 09 Maret 2019>

Islam menjadi agama mayoritas, hal ini terbukti dengan jumlah populasi muslim mencapai 207.000.000 jiwa atau hampir setara 90% dari jumlah total penduduk Indonesia.⁵ Memiliki penduduk muslim terbesar di dunia memberikan keuntungan luar biasa bagi Indonesia. Banyak kemudian kegiatan keagamaan yang pada hakikatnya bertujuan untuk ibadah, dan secara tidak langsung kegiatan tersebut turut membantu berbagai urusan negara. Seperti pernyataan Wahbah al-Juhayl bahwa “kalian tidak akan sampai ke surga sebelum kalian memberikan harta yang yang paling kau cintai”.⁶

Pemberian harta dalam hal ini adalah wakaf. Wakaf merupakan pemberian sesuatu oleh *wakif*⁷ kemudian diserahkan kepada *nazhir*⁸ yang pelaksanaannya dilakukan dengan jalan menahan (pemilikan) asal (*tahbisul ashli*), lalu menjadikan manfaatnya berlaku umum.⁹ Perbanas *Institute* mengungkapkan mengenai data yang bersumber dari Departemen Agama Republik Indonesia, bahwa jumlah tanah wakaf di Indonesia mencapai 2.686.536.656,68 meter persegi atau 268.657,67 hektar yang tersebar di 366.595 lokasi di seluruh Indonesia.¹⁰

⁵ Indonesia Investment, *Islam di Indonesia*, [https://www.indonesiainvestments.com/id/budaya/agama/islam/item 248](https://www.indonesiainvestments.com/id/budaya/agama/islam/item%20248) <diunduh 2 Maret 2019>

⁶ M. Athoillah, *Hukum Wakaf (Hukum Wakaf Benda Bergerak dan Tidak Bergerak dalam Fikih dan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia)*, (Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2014), hlm. 7

⁷ Wakif adalah pihak pemberi wakaf yang diperuntukkan untuk kepentingan umum.

⁸ Nazhir adalah pihak yang bertanggungjawab untuk menerima wakaf.

⁹ Yang dimaksud *tahbisul ashli* ialah menahan barang yang diwakafkan itu agar tidak diwariskan, dijual, dihibahkan, digadaikan, disewakan dan sejenisnya. Sedangkan cara pemanfaatannya adalah menggunakan sesuai dengan kehendak pemberi wakaf (wakif) tanpa imbalan. Kementerian Agama Republik Indonesia, *Paradigma Baru Wakaf Di Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Agama Republik Indonesia, 2006), hlm. 1

¹⁰ Slamet Riyadi, *Potensi Tanah Wakaf di Indonesia*, <https://dosen.perbanas.id/potensi-tanah-wakaf-di-Indonesia/> <diakses 02 Maret 2019>

Perbanas *Institute* tersebut juga menjelaskan bahwa jumlah tanah wakaf di Indonesia merupakan yang terbesar di dunia. Menyandang predikat sebagai negara dengan jumlah tanah wakaf terbesar di dunia, Indonesia harus memanfaatkannya dengan bijak.

Kurangnya pemahaman masyarakat umum mengenai tujuan wakaf, sehingga pemanfaatan wakaf sementara ini masih sangat minim. Serta banyaknya masyarakat yang masih berpikir bahwa wakaf hanya berkutat pada pembangunan masjid, pembangunan sekolah, serta tanah yang diperuntukkan untuk pemakaman. Ataupun tidak dimanfaatkannya tanah wakaf atau bisa dikatakan dengan menelantarkannya begitu saja.

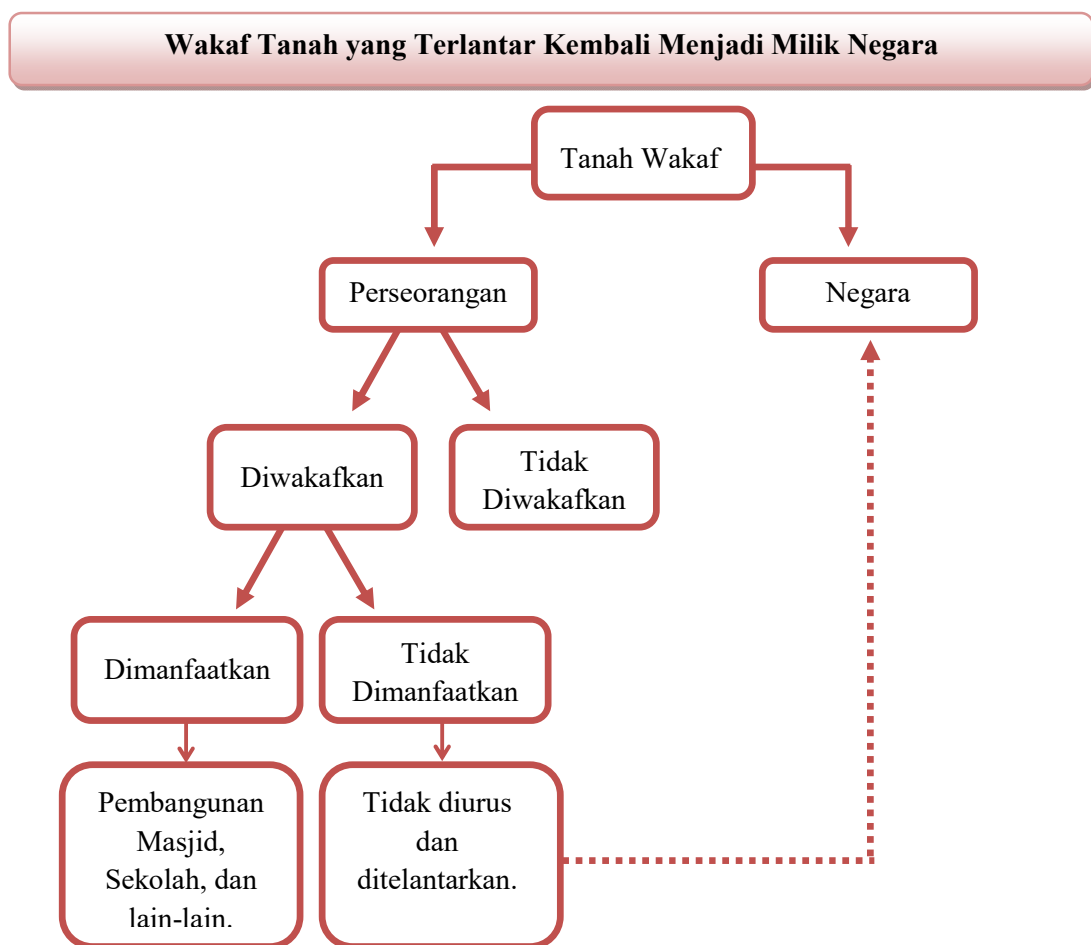
Ribuan hektar tanah wakaf yang diperoleh seharusnya dikelola dengan tepat dan efisien, tetapi kenyataannya kebanyakan dari lahan tersebut terbengkalai dan tidak terawat dengan baik. Artinya tanah yang seharusnya diperuntukkan untuk kepentingan umum tidak dimanfaatkan. Akibatnya lahan tersebut terlantar karena tidak adanya pengawasan dari wakif ataupun nahzir yang bertanggungjawab atas lahan tersebut. Penelantaran lahan merupakan sesuatu yang tidak baik. Sebab, hal tersebut sama dengan menyia-nyiakan suatu keberkahan.

Mengenai hal penelantaran lahan Indonesia adalah negara yang tidak sepakat dengan hal tersebut. Sesuai dengan Pasal 27 a Undang-undang Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA) mengatur mengenai penghapusan hak milik. Selain dalam hukum positif, Islam juga melakukan hal yang sama ketika sebuah tanah tidak dimanfaatkan dalam kurun waktu tiga tahun, maka tanah tersebut tidak lagi menjadi hak miliknya dihapuskan atau ia tidak

berhak lagi atas kepemilikan tanah tersebut.¹¹ Atas hal tersebut negara harus berperan dengan bertanggungjawab untuk mengelola tanah wakaf tersebut.

Agar dapat dengan mudah memahami pembahasan penelitian ini, penulis membuat bagan alur berpikir sebagai berikut.

Gambar 1.1 Kerangka Berpikir Harta Benda Wakaf Kembali Menjadi Milik Negara



Sumber: Karya Penulis

¹¹ Dalam Al-Nabhani, An-Nizam Al-Iqtishadi fi Al-Islam, Juz II hal. 241. Bahwa Umar bin Khattab pernah berkata, “Orang yang membuat batas pada tanah (muhtajir) tak berhak lagi atas tanah itu setelah tiga tahun ditelantarkan. “Umar pun melaksanakan ketentuan ini dengan menarik tanah pertanian milik Bilal bin Al-Harits Al-Muzni yang ditelantarkan selama tiga tahun. Para sahabat menyetujuinya sehingga menjadi Ijma’ sahabat dalam masalah ini.

1.2 Rumusan Masalah

- 1.2.1 Bagaimanakah peran negara dalam pengelolaan wakaf?
- 1.2.2 Apakah harta benda yang diwakafkan bisa menjadi kekayaan negara?

1.3 Tujuan

- 1.3.1 Mengetahui bagaimana seharusnya negara berperan dalam pengelolaan wakaf di Indonesia.
- 1.3.2 Mengetahui sebenarnya harta/benda wakaf bisa menjadi bagian dari kekayaan negara.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat untuk kemajuan pengetahuan mengenai pengelolaan wakaf di Indonesia bagi masyarakat luas dan untuk akademisi hukum khususnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Selain memberikan manfaat untuk kemajuan pengetahuan, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi acuan maupun rujukan untuk penelitian selanjutnya mengenai pengelolaan wakaf di Indonesia. Serta penelitian ini dapat menjadi salah satu rekomendasi mengenai bagaimana seharusnya pengelolaan wakaf menurut hukum positif di Indonesia.

1.5 Keaslian Penelitian

Karya ilmiah maupun penelitian berbentuk jurnal maupun skripsi yang membahas mengenai wakaf masih jarang. Meskipun ada, buku tersebut tidak

secara spesifik menjelaskan mengenai kedudukan wakaf dalam kekayaan negara. Penulis telah melakukan interpretasi terhadap beberapa karya ilmiah dan penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis bahas. Adapun beberapa penelitian skripsi yang membahas tentang wakaf di Indonesia antara lain:

Tabel 1.1 Jurnal Penelitian tentang Pengelolaan Wakaf

No.	Penulis	Judul Penelitian	Pembahasan
1.	Nasrul Fahmi Zaki Fuadi, Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, tahun 2018. ¹² (Jurnal)	Wakaf sebagai Instrumen Ekonomi Pembangunan Islam	Potensi wakaf di Indonesia sangat baik dan dapat digunakan sebagai instrumen pembangunan ekonomi Islam yang mampu menjadi solusi dalam permasalahan kemiskinan.
2.	Bashlul Hazami, Universitas Airlangga Surabaya, tahun 2016. ¹³ (Jurnal)	Peran dan Aplikasi Wakaf dalam Mewujudkan Kesejahteraan Umat di Indonesia	Wakaf sebagai kekuatan untuk meningkatkan perekonomian, pengembangan kesejahteraan umat, dan menggerakkan sektor-sektor pemberdayaan ekonomi yang potensial.
3.	Amin Muhtar, Sekolah Tinggi Agama Islam Al	Potensi Wakaf Menjadi Lembaga	Adanya pergeseran tentang wakaf sebagai bagian dari sarana untuk menyejahterakan rakyat sebagai

¹² Nasrul Fahmi, *Wakaf sebagai Instrumen Ekonomi Pembangunan Islam*, dikutip dari <http://dx.doi.org/10.21580/economica.2018.9.1.2711> <diunduh pada 01 Maret 2019>

¹³ Bashlul Hazami, *Peran dan Aplikasi Wakaf dalam Mewujudkan Kesejahteraan Umat di Indonesia*, dikutip dari <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/analisis/article/view/742> <diunduh pada 01 Maret 2019>

	Ma'arif Ciamis, tahun 2015. ¹⁴ (Jurnal)	Keuangan Publik	tujuan awal, maka perlu adanya legitimasi kembali hukum Islam untuk meluruskan dengan menjadikan wakaf sebagai praktik produktif dan menjadi sumber keuangan publik.
--	---	-----------------	--

Sumber: Karya Penulis

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum Normatif atau yuridis normatif, yaitu penelitian yang terfokus pada pengkajian penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹⁵ Yuridis normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi dasar *legis positivis*. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh pejabat berwenang.

1.6.2 Pendekatan

Terdapat tiga jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, diantaranya adalah:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini merupakan pendekatan dalam melakukan penelitian hukum dengan menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang telah ada serta harus memahami hierarki dan asas-asas

¹⁴ Amin Muhtar, Potensi Wakaf Menjadi Lembaga Keuangan Publik, dikutip dari <http://journal.uinsgd.ac.id/index.php/asy-syariah/article/view/645> <diunduh pada 01 Maret 2019>

¹⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 295

hukum.¹⁶ Dalam hasil ini pendekatan perundang-undangan yang digunakan berkaitan dengan pengelolaan wakaf di Indonesia.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini dilakukan jika peneliti merujuk pada aturan hukum yang ada. Hal tersebut dilakukan karena dirasa belum atau tidak adanya peraturan atau hukum yang mengatur tentang masalah yang dihadapi. Membangun konsep pertama yang harus dilakukan adalah beranjak dari pandangan atau doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan demikian peneliti perlu menelaah pandangan-pandangan sarjana hukum mengenai hal yang sama.¹⁷

c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah dapat dilakukan dalam kerangka penelusuran sejarah hukum yang diperlukan dari dulu hingga sekarang. Pendekatan ini juga sangat membantu untuk memahami filosofis aturan hukum dari yang berkembang. Pendekatan ini dapat membantu memahami secara lebih perkembangan dan perubahan filosofi yang terjadi dari waktu ke waktu.¹⁸

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber yang digunakan untuk menganalisis bahan hukum, penulis menggunakan tiga bahan hukum, yaitu:

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2005), hlm. 137

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 177

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 166

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum utama yang menjadi sumber penulisan penelitian. Dalam hal ini bahan hukum primer yang digunakan adalah

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Perundang-undangan
 - a) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 159, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4459).
 - b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).
 - c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).
- 3) Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Wakaf Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

4) Instruksi Presiden

Instruksi Presiden Republik Indoneia Nomor 1 Tahun 1991
Kompilasi Hukum Islam.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum pendamping yang menjadi sumber penulisan penelitian untuk menunjang penjelasan dari sumber hukum primer. Dalam hal ini bahan hukum sekunder yang digunakan adalah:

- 1) Buku-buku hukum;
- 2) Jurnal hukum;
- 3) Disertasi dan penelitian ahli hukum;
- 4) Artikel ilmiah tentang ilmu hukum.

c. Bahan Hukum Tarsier

Bahan hukum tarsier merupakan bahan hukum yang berfungsi untuk menjelaskan hal-hal yang sulit dipahami dalam kedua sumber hukum di atas primer dan sekunder sehingga penelitian ini mudah dipahami dan diterima oleh semua pihak. Bahan hukum tarsier dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Kamus Hukum;
- 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara studi pustaka baik dalam pengumpulan data dari bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Teknik pengumpulan data dengan cara studi pustaka dapat dilakukan dengan membaca, memahami, menelaah, dan mengutip data-data dalam *literature* yang berkaitan dengan pokok bahasan penelitian.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Penelitian dilakukan dengan memaparkan data-data yang diperoleh dengan cara membuat uraian mengenai pokok pembahasan penelitian. Data-data yang diperoleh nantinya akan dianalisis untuk dapat menjawab permasalahan, sehingga dari jawaban yang diperoleh penulis dapat menemukan fakta-fakta. Adanya fakta-fakta yang diperoleh dapat ditarik kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan serta saran-saran yang diberikan sebagai hasil dari penelitian yang dilakukan.

1.7 Sistematika Penulisan

Sebuah karya tulis harus memiliki sistematika penulisan sehingga karya tersebut layak disebut sebagai penelitian. Sistematika penulisan dalam penelitian skripsi ini terdiri dari 4 Bab, antara lain:

1.7.1 BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan dalam BAB I memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian. BAB ini memberikan selang pandang mengenai penelitian yang akan dilakukan oleh penulis.

1.7.2 BAB II TINJAUAN TENTANG WAKAF DAN KEKAYAAN NEGARA

Kajian pustaka dalam Bab ini memuat mengenai definisi, teori-teori hukum, konsep-konsep, serta asas-asas yang terdapat dalam ilmu hukum untuk kemudian dapat menjawab rumusan masalah dalam Bab I. Bab II ini akan menjelaskan secara tertib dan terperinci mengenai kedudukan wakaf dalam keuangan negara.

1.7.3 BAB III ANALISIS WAKAF SEBAGAI KEKAYAAN NEGARA

Penelitian dan pembahasan dalam Bab III ini adalah analisis terhadap sumber-sumber bahan hukum yang terdapat pada Bab I untuk menjawab rumuan masalah yang timbul dalam penelitian ini. Analisis yang dilakukan dalam Bab III menggunakan teori, konsep, asas-asas, maupun perbandingan yang telah dilakukan pada Bab II.

1.7.4 BAB IV PENUTUP

Penutup BAB IV berisikan hasil penelitian dalam bentuk kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan pokok atau inti dari jawaban dari permasalahan yang telah diteliti, selanjutnya saran merupakan gagasan penulis yang berupa masukkan dan usulan sebagai salah satu tindak lanjut untuk menyelesaikan masalah dalam penelitian.

BAB II

TINJAUAN TENTANG WAKAF DAN KEKAYAAN NEGARA

2.1 Kekuasaan Negara

Orang adalah subjek hukum yang tidak terlepas dari adanya wilayah untuk berdaulat. Tidak heran jika rakyat menjadi komponen utama untuk membentuk sebuah negara. Negara adalah suatu wilayah kedaulatan yang sah dimana terdapat sekumpulan orang atau lebih yang taat serta mempunyai tujuan dan cita-cita yang sama. Pada hakikatnya negara adalah suatu komunitas sosiologis yang hidup bersama dalam suatu wilayah memiliki persamaan nasib dalam menjalankan hidupnya. Hal tersebut dikarenakan manusia sebagai *Homo Sapien* yang mengharuskan mereka untuk memenuhi kebutuhan mereka dengan bantuan manusia lain¹⁹. Pemenuhan kebutuhan *seyogyanya* menjadi hal penting yang mengharuskan keberadaan suatu negara, karena dalam pemenuhan kebutuhan pasti didalamnya tidak terlepas dari perselisihan atau konflik antar berbagai pihak. Keberadaan negara dalam hal ini dapat menyelesaikan konflik dengan mengatur hubungan antara manusia satu dengan yang lain sehingga akan tercipta masyarakat yang tertib.

¹⁹ Menurut Plato sebagaimana yang telah disampaikan oleh Ibn Rusyd, negara lahir karena individu-individu tidak mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri. Kebutuhan-kebutuhan tersebut diantaranya, Makanan sebagai kebutuhan paling utama dan vital karena merupakan syarat untuk individu tetap hidup dan eksis. Tempat tinggal menjadi kebutuhan kedua serta pakaian atau berbagai hal yang sejenis menjadi kebutuhan terakhir. Ketiganya biasa dikenal dengan istilah 3 kebutuhan pokok *sandang, pangan, dan papan*. Ibn Rusyd diterjemahkan oleh Affy Khoiriyyah dan Zainuddin, *Republic Plato Ala Ibn Rusyd: Komentar atas Diktum-Diktum Politik Plato*, (Jakarta: Sadra Press, 2016), hlm. 266

Kedaulatan yang melekat pada negara berupa kewenangan yang sah untuk mengatur ketatanegaraan meliputi sistem maupun bentuk pemerintahan yang diatur dalam konstitusi negara. Sebagai hukum dasar, konstitusi digunakan untuk menentukan jalannya kekuasaan negara. Dengan kekuasaan tersebut, negara mengatur seluruh tata kehidupan bernegara hingga menentukan nasib seluruh rakyat.²⁰ Hal inilah yang melatarbelakangi munculnya teori bernegara, dari pendapat J.D. Bierens de Haan bertitik tolak dari “dalil (*premise*), bahwa suatu paguyuban (*gemmaenschap*) secara alami mempunyai kehendak untuk berorganisasi. Menurutny organisasi terbentuk secara alami yang disebabkan oleh dorongan dari dalam.”²¹

Secara implisit, negara memperoleh kekuasaan untuk mengatur berdasar konstitusi negara itu sendiri. Konstitusi sebagai hukum dasar lahir dari sebuah perjanjian hingga kesepakatan masyarakat dalam hal ini adalah penyelenggara negara.²² Dari hal tersebut kemudian muncul prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintah, hak-hak rakyat, serta hubungan antar keduanya diatur.²³ Sebagai hukum dasar, konstitusi memiliki beberapa tujuan, yakni: (1) pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik, (2) menjamin Hak Asasi Manusia, (3) mengatur penyelenggaraan negara mengenai hubungan dengan rakyat, tata kerja,

²⁰ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 66

²¹ J.D. Bierens de Haan dalam Yudi Widagdo Harimurti, “Politik Hukum Keberadaan Lembaga Negara yang Tidak Diatur dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Suatu Analisis Evaluatif)”, *Disertasi*, (Malang: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016), hlm 56

²² *Op.cit.*, hlm. 44

²³ Tri Samsudin Marjuki, “Eksistensi Negara dalam Mengelola Zakat”, *Skripsi*, (Bangkalan: Program Studi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, 2019), hlm. 16

serta kewenangannya. Cara itulah yang digunakan negara untuk menciptakan hukum dan rakyat harus patuh pada hukum tersebut.

Negara secara umum memiliki tujuan untuk mencapai kebaikan tertinggi dengan menjadikan manusia sebagai masyarakat bernegara. Tujuan demikian memang ada karena dirasa manusia sebagai makhluk sosial akan lebih sempurna apabila dapat menjadi masyarakat bernegara atau anggota negara. Berbanding lurus dengan manusia sebagai makhluk sosial, negara ada karena alasan tersebut dan terjadi secara alami. Ketika sebuah wilayah terdapat manusia-manusia berkelompok dan dipimpin oleh seorang pemimpin yang berdaulat hal tersebut sudah dapat dikatakan sebuah negara, seperti yang terdapat dalam Konvensi Montevideo tahun 1933.²⁴

Negara mengatur hubungan antar masyarakat, pemerintah, dan individu tanpa mengabaikan adanya Tuhan sesuai intruksi dari Pasal 29 UUD NRI 1945. Memiliki struktur hubungan yang hampir sama, agama Islam di Indonesia memiliki pengaruh besar dalam sistem ketatanegaraan. Bahkan sebelum adanya negara, Islam mengatur manusia untuk membentuk persekutuan hingga akhirnya terbentuk suatu negara, sampai mengajarkan manusia tentang pengaturan hubungan antar negara. Keberadaan Islam di Indonesia dimulai sejak abad ke 7 dalam riwayatnya berawal dari mulai datangnya para pedagang muslim dari Arab,

²⁴ Dalam Konvensi Montevideo tahun 1933, unsur-unsur sebuah negara ada 3 yaitu, Wilayah, Rakyat, dan Pemimpin yang berdaulat, hal tersebut secara *de facto*. Artinya negara tetap bisa berdiri dengan 3 unsur tersebut tetapi belum sempurna berdasarkan kenyataan yang menyatakan bahwa negara itu ada. Selanjutnya 3 unsur *de facto* tersebut disempurnakan kembali dengan penambahan unsur untuk menjadikan sebuah negara bisa menjadi negara yang seutuhnya yakni pengakuan secara resmi dari negara lain atau secara *de jure*. Artinya negara tersebut telah secara resmi terikat dengan hukum internasional berdasarkan kaidah-kaidah keberadaan suatu negara baru dan menerima hak serta kewajiban sebagai anggota bangsa-bangsa.

Persia, dan India ke Indonesia. Berawal dari perdagangan, agama Islam masuk dan mendapat respon baik oleh masyarakat Indonesia, tak jarang dari mereka mulai tertarik. Ketertarikan mereka tidak lain karena sistem penyebaran Islam yang selalu mengedepankan jalan damai dan menentang kekerasan. Sistem penyebaran yang seperti itu juga menjadi alasan Islam berkembang cepat di Indonesia.

Selalu mengedepankan jalur damai dan menentang kekerasan karena Hukum Islam berarah pada dua hal yaitu hubungan dengan Sang Pencipta dan hubungan dengan sesama manusia. Hubungan dengan Sang Pencipta erat kaitannya dengan masalah akhirat, yakni meliputi keyakinan dan ibadah. Sedangkan hubungan dengan sesama manusia erat kaitannya dengan masalah dunia, dalam hal ini adalah negara dengan didalamnya terdapat hubungan antar perorangan ataupun hubungan antar masyarakat. Menjelang akhir abad ke-12 M, masyarakat muslim mulai berkembang dan tersebar diberbagai wilayah, misalnya di Samudera Pasai dan Palembang. Hingga pada perkembangannya berdiri kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia. Kerajaan-kerajaan Islam yang berdiri pada saat itu sangat banyak hingga mendominasi wilayah-wilayah Indonesia, masa kejayaannya pun berlangsung lama. Peraturan-peraturan atau hukum yang digunakan sangat efektif untuk dilaksanakan, tidak heran jika puncak kejayaan kerajaan Islam rata-rata berlangsung lama. Sehingga sampai sekarang Hukum Islam di Indonesia tidak dapat diabaikan keberadaannya.

Periode kerajaan Islam mulai meninggalkan peraduannya, tiba masa kolonialisme oleh Belanda datang ke Indonesia. Bangsa Kolonial datang ke Indonesia untuk menjajah dengan mengambil seluruh rempah-rempah dan dijualnya dengan harga rendah. Selain mengambil rempah-rempah tujuan Belanda datang tidak lain untuk menyebarkan agama dan menerapkan Hukum Barat. Pada awal periode kolonialisasi Hukum Islam masih diterapkan dengan membiarkan Pengadilan Agama beroperasi sebagai institusi agama Islam tetapi kewenangannya dibatasi hanya pada urusan waris dan perkawinan Islam.

Setelah hampir 350 tahun mengalami penjajahan, akhirnya Indonesia merdeka pada tahun 1945 yang ditandai dengan dibacakannya teks Proklamasi oleh Ir. Soekarno. Pasca kemerdekaan, hukum dasar negara yang berlaku adalah UUD NRI 1945, meskipun mengalami beberapa kali amandemen. Pada masa ini awalnya pemberlakuan hukum Islam masih tetap ada namun sempat terkendala dengan hukum adat. Sepanjang perjalanan yang panjang melalui sistem kekeluargaan yang dianut, hukum Islam dan hukum adat bisa diterapkan dengan memperhatikan keselarasan dan saling berdampingan. Hukum Islam lebih diutamakan bagi masyarakat muslim, karena hukum Islam bersumber dari Al-Qur'an, Hadits, dan Ijtihad Ulama yang menjadi pedoman masyarakat muslim. Sedangkan Hukum adat adalah hukum yang dibuat oleh masyarakat dan merupakan kebiasaan dari zaman dulu yang masih digunakan secara terus menerus sampai sekarang.

Dilandasi oleh Pancasila dalam silanya dan UUD NRI 1945 dalam pasalnya tersirat bahwa hukum Islam dapat diberlakukan sebagai Hukum Positif. Beberapa hukum positif yang diilhami dari Hukum Islam serta dapat dipakai sebagai landasan diantaranya sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
2. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2009 tentang Perbankan Syariah.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Semua peraturan perundang-undangan di atas merupakan bukti bahwa eksistensi Hukum Islam masih sampai saat ini dan menjadi pedoman bagi masyarakat muslim di Indonesia. Sehingga tidak perlu diragukan lagi pengaruh dan pemberlakuan hukumnya ada dalam kelangsungan ketatanegaraan Republik Indonesia.

Melihat dari salah satu hukum positif di atas terdapat hukum yang mengatur mengenai wakaf. Hal ini menjadi bukti bahwa wakaf mulai diperhitungkan eksistensi serta manfaat bagi negara sejak 15 tahun yang lalu. Terbitnya undang-undang tersebut menjadi pertanggungjawaban negara atas persoalan wakaf di Indonesia. Serta dalam undang-undang tersebut negara telah membentuk suatu lembaga negara yang secara khusus mengatur masalah wakaf di Indonesia. Lembaga tersebut bersifat Independen tanpa dinaungi oleh lembaga negara utama (*mittlebare organ*) ataupun lembaga negara pendukung yang lain (*unmittlebare organ*). Lembaga negara dalam negara berkonstitusi adalah sebuah konsekuensi yang harus diterapkan sebagai pelaksana kekuasaan negara dan pemerintah yang

telah diatur.²⁵ Lembaga yang secara khusus menangani masalah wakaf adalah Badan Wakaf Indonesia (selanjutnya disebut BWI) dengan tugas utamanya adalah mengelola dan mengembangkan wakaf di Indonesia. Berdirinya lembaga negara yang khusus ini diharapkan mampu mengembangkan pengelolaan wakaf di Indonesia dengan jumlah yang luar biasa besar.

2.2 Keuangan Negara

Peradaban suatu negara dapat diukur dari seberapa sejahtera bangsa tersebut. Kesejahteraan juga menjadi hal yang didambakan oleh setiap orang. Kesejahteraan dapat diwujudkan dengan berbagai cara, tidak heran jika setiap negara masing-masing mempunyai cara yang ideal dan efektif untuk mewujudkannya. Dari banyak cara yang dilakukan melakukan perbaikan terhadap keuangan negara agaknya cara paling efektif untuk mempercepat perwujudannya. Keuangan negara banyak dianggap sebagai akar dan menjadi tolak ukur sejahtera atau tidaknya sebuah negara.

Menurut Van der Kemp keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, dengan begitu segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.²⁶ Keuangan Negara dilihat dari subyek, obyek, proses, dan tujuan adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan

²⁵ *Loc.cit.*, Yudi Widagdo Harimurti, hlm. 4

²⁶ Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: PT. Gramedia, 2013), hlm.2

kewajiban tersebut.²⁷ Dengan begitu keuangan negara dapat dikatakan semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, baik berupa uang maupun yang lain dengan syarat hal tersebut bisa dimiliki oleh negara.

Ruang lingkup keuangan negara meliputi:²⁸ (a) hak untuk memungut pajak, (b) mengeluarkan dan mengedarkan uang, serta melakukan peminjaman atas uang tersebut, (c) penerimaan negara, (d) pengeluaran negara, (e) penerimaan daerah, (f) pengeluaran daerah, (g) kekayaan negara atau daerah yang dikelola mandiri atau pihak lain berupa: uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah, (h) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum, (i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. (j) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah negara dan membayar tagihan pihak ketiga.

Kuangan negara tidak terlepas dari anggaran pengeluaran dan anggaran pemasukan oleh negara. Penganggaran keuangan negara adalah suatu penyusunan rancangan keuangan tahunan pemerintah negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dalam bentuk anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN). APBN berisi daftar sistematis yang sangat rinci memuat rencana penerimaan serta pengeluaran selama satu tahun dengan periode 1 Januari sampai 31 Desember. Pertanggungjawaban APBN juga

²⁷ Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

²⁸ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

diadakan setiap satu periode dan telah ditetapkan dengan undang-undang. APBN juga disusun berdasarkan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (selanjutnya disebut RKA-L) dalam satu periode dan yang bertanggungjawab atas RKA-L adalah Menteri dan Kepala Lembaga.

Anggaran negara direncanakan dan nantinya akan dipakai untuk membuat kegiatan maupun kebijakan dengan sejumlah biaya untuk merealisasikan rencana tersebut. Anggaran dibuat juga sebagai patokan untuk menyeimbangkan antara pengeluaran dan pemasukkan yang akan diterima oleh negara. Pengeluaran yang dilakukan oleh negara antara lain (a) membiayai pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum, (b) membuat serta mengimplementasikan kebijakan-kebijakan dalam bidang pendidikan dan kesehatan, (c) memberikan subsidi, (d) membayar cicilan utang luar negeri, dan lainnya. Sudah menjadi konsekuensi jika kegiatan negara dalam hal ini pemerintah semakin meningkat maka akan semakin pula banyak biaya yang akan dikeluarkan untuk membiayai kegiatan yang direncanakan. Namun pengeluaran perlu diselaraskan dengan penerimaan, agar dapat seimbang maka pemerintah memerlukan pemasukan untuk kas negara. Pemasukkan negara bersumber dari (a) pajak, (b) retribusi, (c) keuntungan perusahaan negara, (d) denda dan perampasan oleh pemerintah, (e) sumbangan masyarakat, (f) pencetakan uang kertas, (g) hasil undian negara²⁹, (h) pinjaman, serta (i) hadiah.³⁰

²⁹ Pemasukkan negara melalui dana undian negara ini dapat diperoleh dari perbedaan antara jumlah penerimaan dari lembaran-lembaran surat undian yang dapat dijual dengan semua pengeluaran, termasuk hadiah yang diberikan kepada pemenang undian tersebut.

³⁰ M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek edisi 5*, (Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2003), hlm 95-95

Stabilnya keuangan negara sangat berpengaruh pada ekonomi negara dan berimbas pada kemajuan sebuah negara. Pengembangan-pengembangan kebijakan selalu dilakukan atas dasar keyakinan dapat membangun perekonomian negara, misalnya dengan kerjasama luar negeri, melakukan pengembangan pariwisata, ekspor produk dalam negeri, dan lain sebagainya. Pengembangan ekonomi melalui pengaturan hukum positif sudah berjalan dengan pelaksanaan yang sedemikianrupa. Tetapi kembali lagi, Indonesia sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia yang dalam kehidupannya banyak sedikitnya masih dipengaruhi oleh ideologi agama, yaitu Islam. Bagi negara yang memiliki latar belakang mayoritas beragama Islam seperti Mesir, Saudi Arabia, Turki, Yordania, Malaysia, dan Brunei Darussalam perhatian terhadap pelaksanaan praktik keagamaan menjadi suatu kewenangan negara untuk turut serta di dalamnya.

Ekonomi adalah perilaku manusia sebagai hubungan antara tujuan dan sarana langka yang mempunyai kegunaan-kegunaan alternatif³¹ sedangkan ekonomi Islam adalah perilaku manusia sebagai hubungan antara tujuan dan alat-alat langka yang mengandung pilihan dalam penyelenggaraannya sesuai syariah Islam. Menstabilkan ekonomi negara melalui pembangunan ekonomi Islam juga tidak dapat disepelekan begitu saja. Banyak kemudian cara-cara dalam Islam untuk memperbaiki perekonomian melalui amalan-amalan yang dianjurkan oleh syariah Islam. Melalui wakaf, zakat, infaq, dan shadaqah perekonomian Islam akan stabil apabila pengelolaannya tepat dan efektif.

³¹ Lord Robinson Crusoe dalam Nur Yasin, *Hukum Ekonomi Islam Geliat Perbankan Syariah di Indonesia*, (Malang: UIN Malang Press, 2009), hlm. 9

Salah satu negara yang menganut sistem wakaf produktif adalah Malaysia. Negara bermaskot macan ini telah mengembangkan metode wakaf produktif sejak tahun 2008 dengan mendirikan sebuah bangunan komersial dengan tinggi 34 lantai. Bangunan tersebut berdiri di atas tanah seluas 52.838 M². Bangunan hasil pemanfaatan wakaf ini bernama Menara Imara Wakaf dan menjadi salah satu ikon wakaf di Malaysia. Peruntukan bangunan tersebut disewakan kepada Bank Malaysia Berhad. Selain Menara Imara Wakaf terdapat juga beberapa hotel di berbagai lokasi yang juga merupakan aset wakaf. Hal tersebut telah terbukti dengan jelas pada beberapa negara berpenduduk muslim di dunia telah mengembangkan dan menerapkan ekonomi Islam dalam hal ini adalah wakaf sebagai salah satu instrumen untuk membantu kegiatan umat dan mengentaskan kemiskinan.

Pemanfaatan wakaf tersebut menjadi salah satu contoh keberhasilan negara dalam mengelola wakaf. Ketika wakaf dikelola dengan baik dan tepat akan berdampak baik pada perekonomian negara dalam hal ini dapat memperbaiki sistem keuangan sebuah negara. Tidak heran kemudian masih ada beberapa negara yang telah menggunakan wakaf sebagai alat untuk pembangunan ekonomi baik di negara yang mayoritas muslim maupun negara yang minoritas penduduknya beragama Islam.

2.3 Kekayaan Negara/ Aset Negara

Indonesia menjadi salah satu negara dengan kekayaan alam atau sumber daya alam yang melimpah dan luar biasa baik sektor hayati maupun non hayati. Potensi alam luar biasa yang tidak bisa dianggap remeh mulai dari kekayaan laut,

darat, bumi, dan kekayaan alam lainnya yang terkandung dalam bumi Indonesia. Sebagian kekayaan tersebut telah dieksplorasi untuk memenuhi kebutuhan bangsa Indonesia dan sebagian lain masih belum ter-ekplorasi karena keterbatasan teknologi. Meskipun sebagian masih belum terpakai tetapi potensi tersebut dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan negara dan juga kesejahteraan rakyat jika negara dalam hal ini pemerintah dapat mengelola dengan baik.

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.³² Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.³³ Negara sebagai penguasa kekayaan alam yang memiliki peran penting untuk mengelola potensi yang ada dan memanfaatkan seutuhnya untuk kepentingan rakyat. Dengan demikian potensi alam yang menjadi kekayaan negara harus dimanfaatkan secara optimal untuk mendapatkan hasil maksimal. Potensi alam melimpah ini merupakan kekayaan negara. Kekayaan negara adalah semua bentuk kekayaan hayati dan non hayati berupa benda berwujud maupun tidak berwujud, baik benda bergerak maupun tidak bergerak, yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara. Dalam pengelolaannya kekayaan negara langsung dikelola oleh Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal dan menteri/ pimpinan lembaga sebagai pengelola sektoral.³⁴

³² Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945

³³ Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

³⁴ Kementerian Keuangan, *Beda Keuangan Negara dan Kekayaan Negara*, https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/6817/Beda-Kuangan-Negara-dan-Kekayaan-Negara.html <diunduh pada 03 Mei 2019>

Kekayaan hayati dan non hayati merupakan bagian dari aset negara, karena aset negara merupakan kekayaan negara yang wajib dikelola dan dijaga dengan baik oleh negara.³⁵ Aset negara dalam pengertian yuridis-normatif adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari sumber pendapat negara yang lain berdasarkan undang-undang atau putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum.³⁶ Jenis aset negara terdiri atas barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/APBD dan barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah, meliputi:³⁷

1. *Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenisnya;*
2. *Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;*
3. *Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang, atau;*
4. *Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.*

Secara yuridis-normatif, aset negara terbagi menjadi beberapa sub-aset negara, diantaranya:³⁸

1. *Kekayaan yang dikelola sendiri oleh pemerintah disebut Barang Milik Negara (selanjutnya disebut BMN), misalnya tanah dan bangunan milik Kementerian/Lembaga;*
2. *Kekayaan yang dikelola oleh pihak lain disebut kekayaan negara yang dipisahkan, misalnya penyertaan modal negara berupa saham di Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN), atau kekayaan awal di berbagai Badan Hukum Milik Negara (selanjutnya disebut BHMN) yang dinyatakan sebagai kekayaan terpisah berdasarkan undang-undang pendiriannya;*

³⁵ Monik Ajeng Puspitoarium, *Analisis Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) Pada Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Makassar*, dikutip dari <http://e-journals.unmul.ac.id/index.php/JAR/article/viewFile/606/556> <diunduh pada 03 Mei 2019>

³⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Aset Negara*, dikutip dari <https://www.bphn.go.id/data/documents/asetnegara.pdf> <diunduh pada 03 Mei 2019>

³⁷ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

³⁸ *Op.cit.*, hlm. 3

3. *Kekayaan yang dikuasai negara berupa kekayaan potensial terkait dengan bumi, air, udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai negara selaku organisasi tertinggi, misalnya tambang, batu bara, minyak, panas bumi, aset nasionalisasi eks-asing, dan cagar budaya.*

Dari ketiga sub-aset negara yang paling mendominasi adalah BMN. Pengelolaan barang milik negara merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara mempunyai regulasi dengan pengaturan BMN atau aset negara. Artinya ketiga undang-undang tersebut menuntut negara untuk melaksanakan pertanggungjawaban, akuntabilitas serta transparansi mengenai pengelolaan BMN, karena penatausahaan dan pertanggungjawaban BMN juga termasuk dalam lingkup keuangan negara.³⁹ Hal ini menjelaskan bahwa dalam mendukung pelaksanaan kegiatan pemerintah, pengelolaan BMN memiliki peran penting. Sebagian besar perolehan BMN bersumber dari anggaran APBN yang *notabene* adalah uang rakyat sehingga mutlak diperlukan pengaturan mengenai hal tersebut. Terlebih lagi dalam neraca pemerintah, BMN memiliki nilai sangat material sehingga terhadap pengelolaannya perlu perhatian khusus.

³⁹ Ivan Setiadi, dkk, Analisis Penatausahaan Barang Milik Negara (BMN) di Lingkungan Kementerian Agama Kabupaten Donggala, dikutip dari <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/Katalogis/article/download/10443/8234> <diunduh pada 03 Mei 2019>

Terkait dengan pengelolaan BMN pemerintah telah menerbitkan beberapa regulasi salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur mengenai pengelolaan BMN, dengan meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, penggandaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahan pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, pembinaan, serta pengawasan dan pengendalian. Adanya pedoman pengelolaan BMN, diharapkan pengelolaan BMN dapat dilakukan dengan efektif dan sesuai dengan pemakaiannya serta diperoleh dengan harga yang wajar, tidak ada penyalahgunaan dan tidak ada BMN yang berlebih atau tidak dimanfaatkan dengan optimal. Optimalisasi BMN sangat berpengaruh bagi negara secara langsung terhadap optimalisasi pelaksanaan operasional program kerja maupun juga untuk mengurangi biaya dan mendukung efisiensi anggaran.

Undang-undang perbendaharaan negara menjelaskan bahwa BMN adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN dan perolehan negara lainnya. Penyelenggaraan pengelolaan BMN juga dipertanggungjawabkan dalam laporan keuangan pemerintah pusat.⁴⁰ Pemerintah berkewajiban menyampaikan dan mempertanggungjawabkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (selanjutnya disebut LKPP) yang terdiri dari Neraca, Laporan Realisasi Anggaran (selanjutnya disebut LRA), Laporan Arus Kas (selanjutnya disebut LAK), Catatan Atas Laporan Keuangan (selanjutnya disebut CALK) kepada DPR. Informasi barang

⁴⁰ Edy Nasrudin, Efektivitas Sistem Informasi Manajemen dan Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK-BMN) Terhadap Pengelolaan Aset Negara, dikutip dari <https://jurnal.unej.ac.id/index.php/JAUJ/article/view/1878> <diunduh 03 Mei 2019>

milik negara yang terdapat dalam neraca terdiri dari pos persediaan, aset tetap, maupun aset-aset lainnya berasal dari Laporan Barang Milik Negara (selanjutnya disebut LBMN). Dari berbagai jenis pertanggungjawaban, tidak diragukan lagi bahwa BMN merupakan bagian penting dari kekayaan negara dalam hal ini adalah keuangan negara. Laporan keuangan untuk pertanggungjawaban terhadap BMN harus memenuhi kriteria yang memadai seperti memiliki relevansi, dapat dipercaya, dapat dinilai atau dibandingkan, serta dapat dipahami dan dimengerti. Keempat kriteria tersebut adalah hal penting bagi terciptanya laporan keuangan yang baik sebagai bukti pertanggungjawaban penggunaan anggaran dari pemerintah. Karena semua aset/barang harus terukur seluruhnya dengan berbagai mekanisme pencatatan agar mudah dalam pengendalian dan pengawasannya.⁴¹

Beralih dari bahasan mengenai pertanggungjawaban di atas telah disebutkan bahwa kekayaan negara adalah segala sesuatu berupa benda bergerak ataupun tidak dalam penguasaan negara. Bertujuan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Begitupun dengan praktik wakaf, meskipun proses laporan pertanggungjawabannya tidak begitu rumit, tetapi kewajiban untuk melaksanakan fungsi wakaf seperti yang telah diperuntukkan oleh wakif menjadi kesulitan tersendiri. Seperti yang telah dijelaskan bahwa wakaf memenuhi dua unsur untuk praktik sosial dan ibadah. Akan lebih berat pertanggungjawabannya karena melibatkan urusan akhirat di dalam pelaksanaannya.

⁴¹ Yusuf M., *Delapan (8) Langkah Pengelolaan Aset Daerah, Menuju Pengelolaan Daerah Terbaik*, (Jakarta: Salemba Empat, 2010), hlm. 51

2.4 Pelaksanaan Wakaf

Berdasarkan UUD NRI 1945, negara telah memberikan kebebasan bagi setiap warga negaranya untuk memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaan masing-masing.⁴² Hak kebebasan beragama tidak terlepas dari konsepsi Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM). Islam mengakui konsep hak asasi jauh lebih dulu sebelum bangsa Eropa mengenalkannya pada dunia melalui Revolusi Perancis tahun 1789-1799. Islam mengenal hak asasi dengan hak yang melekat pada diri manusia yang bersifat kodrati dan fundamental sebagai suatu amanah dan anugerah Allah SWT yang harus dijaga, dihormati, dan dilindungi oleh setiap individu, masyarakat atau negara.⁴³

Hak untuk hidup adalah akar dari hak-hak, dengan demikian hak hidup harus diperjuangkan. Hidup seseorang tidak terlepas dari 3 kebutuhan pokok. Sudah menjadi rahasia umum bahwa Indonesia mayoritas penduduknya hidup dalam taraf menengah ke bawah. Tidak heran jika angka kemiskinan mendominasi. Fenomena tersebut agaknya perlu diselesaikan dengan upaya pembangunan ekonomi yang dinamis. Indikator-indikator dalam menciptakan kemakmuran ekonomi adalah kemiskinan, ketimpangan, pengangguran, inflasi, serta pertumbuhan ekonomi.⁴⁴ Kelima hal tersebut dapat dijadikan indikator untuk menunjukkan tingkat kesejahteraan rakyat dalam sebuah negara.

⁴² Pasal 29 Ayat (2) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴³ Ahmad Mukri Aji, *Hak dan Kewajiban Asasi Manusia dalam Prespektif Islam*, dikutip dari <http://journaluinjkt.ac.id/index.php/salam/article/view/2386/1800> <diunduh pada 23 April 2019>

⁴⁴ *Loc.cit.*, Nasrul Fahmi, hlm. 154

Menjadi negara dengan penduduk muslim terbanyak di dunia, Islam mempunyai cara unik tersendiri untuk menangani persoalan tersebut. Islam adalah agama yang menaruh perhatian luar biasa terhadap kesejahteraan umat. Amalan-amalan yang dapat digunakan untuk menangani masalah tersebut diantaranya dengan membayar zakat dan shodaqah. Pembayaran zakat memang diwajibkan untuk umat muslim dan potensial untuk mengembangkan perekonomian negara. Tetapi pada pelaksanaannya pembagian zakat terlalu spesifik maka dibutuhkan amalan shodaqah yang lain, dalam hal ini adalah wakaf yang perlu dikembangkan.

Di Indonesia sendiri wakaf telah dipraktikkan sejak zaman pra Islam datang meskipun tidak sama persis tetapi terdapat hal yang serupa dengan praktek wakaf. Pada masa pra kemerdekaan lembaga perwakafan sering dilakukan oleh masyarakat muslim. Merupakan sesuatu yang logis karena pada zaman itu kerajaan-kerajaan Islam menguasai bumi nusantara. Meskipun pelaksanaan wakaf berdasar pada ajaran Islam, namun pelaksanaan wakaf seperti menjadi kesepakatan para ahli hukum dan budaya bahwa wakaf sebagai salah satu kebiasaan yang telah mendarah daging di masyarakat. Maka tidak jarang kemudian orang Indonesia gemar membangun masjid, pondok pesantren, dan sekolah secara bergotong royong.

Pada masa pemerintahan Kolonial Belanda wakaf dalam pratiknya tidak dilarang oleh pejabat. Dengan sikap yang tidak melarang Kolonial Belanda membuat beberapa surat edaran mengenai praktik wakaf dengan membuat kebijakan-kebijakan, antara lain:⁴⁵

1. Surat Edaran sekretaris *Governemen* pertama tanggal 31 Januari 1905, Nomor 435, sebagaimana termuat di dalam *Bijblad* 1905 No. 6196, tentang *Toezicht op den bouw van Muhammadaansche bedehuizen*.⁴⁶
2. Surat Edaran dari sekretaris *Governemen* tanggal 4 Juni 1931 Nomor 1361/A, yang dimuat dalam *Bijblad* 1931 nomer 125/A tentang *Toezicht van de regeering op Muhammadaansche bedehuizen, vrijdagdiesten en wakafs*.⁴⁷
3. Surat Edaran sekretaris *Governemen* tanggal 24 Desember 1934 nomer 3088/A sebagaimana termuat di dalam *Bijblad* tahun 1934 tahun 1934 No. 13390 tentang *Toezicht van de regeering op Muhammedaansche bedehuizen, vrijdag diesten en wakafs*.⁴⁸
4. Surat Edaran sekretaris *Governemen* tanggal 27 Mei 1935 nomer 1273/A sebagaimana termuat dalam *24 Bijblad* 1935 nomer 13480.⁴⁹

⁴⁵ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Pedoman Pengelolaan dan Pengembangan Wakaf*, (Jakarta: Kementerian Agama Republik Indonesia, 2013), hlm. 22-23

⁴⁶ Surat edaran ini meskipun tidak secara khusus tentang wakaf, tetapi pemerintah Kolonial tidak bermaksud melarang atau menghalang-halangi praktek wakaf yang dilakukan oleh umat Islam untuk memenuhi keperluan keagamaannya. Akan tetapi, untuk pembangunan tempat-tempat ibadah diperbolehkan apabila benar-benar dikehendaki oleh kepentingan umum. Surat 23 edaran tersebut ditujukan kepada kepala daerah di Jawa dan Madura kecuali daerah Swapraja, untuk melakukan pendataan dan pendaftaran tanah-tanah atau tempat ibadah Islam yang ada di Kabupaten masing-masing.

⁴⁷ Surat Edaran ini pada garis besarnya memuat agar *Biblad* tahun 1905 nomer 6169 diperhatikan dengan baik. Untuk mewakafkan harta tetap diperlukan izin Bupati, yang menilai permohonan itu dari segi tempat harta tetap itu dan maksud pendirian. Bupati memberi perintah supaya wakaf yang diizinkan dimasukkan ke dalam daftar, yang dipelihara oleh ketua pengadilan agama. dari semua pendaftaran diberitahukan kepada Asisten Wedana untuk bahan baginya dalam pembuatan laporan kepada kantor Landrente.

⁴⁸ Surat edaran ini sifatnya hanya mempertegas apa yang disebutkan oleh surat edaran sebelumnya, yang isinya memberi wewenang kepada Bupati untuk menyelesaikan perkara, jika terjadi perselisihan atau sengketa tentang tanah-tanah wakaf tersebut.

⁴⁹ Surat Edaran inipun bersifat penegasan terhadap surat-surat edaran sebelumnya, yaitu khusus mengenai tata cara perwakafan, sebagai realisasi dari ketentuan *Bijblad* nomer 6169/1905 yang menginginkan registrasi dari tanah-tanah wakaf tersebut.

Pengaturan mengenai wakaf sering dijumpai dalam ayat-ayat Al-Quran dan Hadits, kemudian untuk teknis pelaksanaan wakaf diatur dalam kaidah-kaidah fikih. Konsepsi wakaf dari kaidah fikih kemudian diatur lebih lanjut dalam regulasi maupun kebijakan-kebijakan berupa peraturan maupun undang-undang yang dibuat oleh negara. Pada Zaman Kolonial Belanda peraturan wakaf dikeluarkan berupa surat edaran. Surat edaran tersebut terus berlaku sampai Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada tahun 1945, pemberlakuan tersebut sesuai dengan Aturan Peralihan yang ada dalam UUD NRI 1945 saat itu. Sebagai bentuk penyesuaian, pada tahun 1953 dikeluarkan beberapa petunjuk tentang perwakafan yaitu petunjuk dari Departemen Agama Republik Indonesia tanggal 22 Desember 1953 tentang petunjuk-petunjuk mengenai wakaf.⁵⁰ Peraturan ini dibuat untuk menindaklanjuti peraturan-peraturan sebelumnya yang dirasa belum memberikan kepastian hukum, mengenai tanah-tanah wakaf. Mengenai pengaturan berupa undang-undang yang mengatur wakaf baru ada sejak tahun 2004 melalui Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2004 tentang Wakaf dengan pelaksanaan pada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Wakaf Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Kehadiran undang-undang wakaf ini memberikan angin segar bagi wakif berkenaan dengan harta benda yang diwakafkan.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm 24

Kehadiran undang-undang tentang wakaf secara umum memberikan dampak positif bagi sektor ekonomi negara secara berkelanjutan. Undang-undang ini memberikan kerangka regulasi dan institusional agar pengelolaan wakaf menjadi efektif. Sebagaimana yang dikatakan oleh Kerry O'Halloran, Myles McGregor-Lowndes, dan Karla W. Simon bahwa fungsi dari undang-undang amal (*charity*) antara lain adalah fungsi perlindungan (*protection*), menjaga ketertiban (*policing*), mediasi dan penyesuaian (*mediation and adjustment*) serta dukungan (*support*).⁵¹ Melalui undang-undang ini juga negara bertanggungjawab mengenai lembaga yang secara khusus bertanggungjawab atas wakaf, lembaga tersebut adalah BWI. BWI merupakan lembaga independen yang secara khusus mengelola dana wakaf dan beroperasi secara nasional.

Wakaf secara bahasa diartikan sebagai menahan, dikatakan menahan karena manfaat dan hasilnya ditahan dan dilarang bagi siapapun selain dari orang-orang yang berhak atas wakaf tersebut.⁵² Wakaf adalah salah satu lembaga yang sangat dianjurkan dalam ajaran Islam untuk dipergunakan oleh seseorang sebagai sarana penyaluran rezeki yang diberikan oleh Allah kepadanya.⁵³ Dalam pelaksanaannya wakaf mempunyai beberapa kriteria rukun dan syarat.

⁵¹ Budi Rahmat dalam Tri Samsudin Marjuki, *Op.cit.*, hlm. 34

⁵² Munzir Qahaf, *Manajemen Wakaf Produktif*, (Jakarta: Pustaka Kautsar Grup, 2005), hlm. 45

⁵³ Firman Muntaqo dalam penelitiannya menjelaskan bahwa wakaf adalah Menahan harta yang dapat dimanfaatkan tanpa lenyap bendanya, dengan cara tidak melakukan tindakan hukum terhadap benda tersebut, disalurkan pada sesuatu yang mubah (tidak haram) yang ada. Selanjutnya simak dalam al-Ramli. *Nihāyat al-Muhtāj ilā Sharḥ al-Minhāj*, juz V (Beirut: Dār al-Fikr, 1984), h. 357; al-Khātib al-Sharbaynī, *Mughnī al-Muhtāj*, juz II (Beirut: Dār al-Fikr, t.th.), h. 376; atau dengan pengertian lain Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya guna kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.

Setiap komponen dari rukun di atas terdapat berbagai syarat, antara lain:⁵⁴

1. Syarat *Wakif*, haruslah merka yang cakap hukum dengan ketentuan (a) merdeka, (b) berakal sehat, (c) dewasa, serta (d) tidak di bawah pengampuan.
2. Syarat *Mauquf Bih*, dalam persyaratan harta yang diwakafkan terdapat 2 bagian yaitu:
 - a. Syarat sahnya harta wakaf, harta benda yang diwakafkan harus memenuhi syarat sebagai berikut: (1) harta yang diwakafkan harus *mutaqawwam*⁵⁵, (2) diketahui dengan yakin ketika diwakafkan, (3) milik wakif, (4) terpisah, bukan milik bersama.
 - b. Kadar harta yang diwakafkan, tidak terbatas mengenai kadar wakaf yang akan diberikan. Karena memang tidak diatur mengenai batasan ukuran untuk melakukan wakaf.
3. Syarat *Mauquf 'Alaih* menurut Mahzab Syafi'i dan Hambali berpendapat bahwa wakaf bisa dilakukan oleh muslim maupun non muslim. Tetapi peruntukannya hanya sah apabila diberikan kepada badan-badan sosial, dan tidak sah apabila wakaf tersebut diberikan hal-hal yang tidak sejalan dengan ajaran Islam.⁵⁶
4. Syarat *Shighat*, pelaksanaan wakaf tidak akan sah tanpa ada *shighat*. Setiap *shighat* mengandung ijab dan qabul. Perlunya *shighat* dalam wakaf sebagai pelepasan hak milik harta benda dan manfaat kepada orang lain.

Perkembangan zaman menuntut negara untuk melakukan inovasi-inovasi agar praktik wakaf tidak monoton dan dapat berjalan dinamis. Wakaf pada zaman dahulu hanya menyoal tentang tanah sebagai benda tidak bergerak. Sekarang wakaf sudah modern dalam praktiknya tidak hanya memberikan benda tidak bergerak saja tetapi pemberian wakaf dengan benda bergerak marak terjadi dewasa ini. Jenis benda tidak bergerak dalam praktik wakaf tidak hanya

⁵⁴ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Fiqih Wakaf*, (Jakarta: Kementerian Agama Republik Indonesia, 2006), hlm. 23

⁵⁵ Menurut Mazhab Hanafi (*al-mal almutaqawwam*) menurut Madzhab Hanafi ialah segala sesuatu yang dapat disimpan dan halal digunakan dalam keadaan normal (bukan dalam keadaan darurat).

⁵⁶ *Op.cit.*, Kementerian Agama Republik Indonesia, *Fiqih Wakaf*, hlm. 47

pemberian tanah saja, ada beberapa jenis meliputi: (a) bangunan, (b) tanaman, serta (c) sumur untuk diambil airnya. Benda bergerak dalam praktek wakaf haruslah benda yang tidak bisa habis karena dikonsumsi, meliputi: (a) uang, (b) logam mulia, (c) surat berharga, (d) kendaraan, (e) hak atas kekayaan intelektual, (f) hak sewa,⁵⁷ (g) perlengkapan tempat ibadah, serta (h) buku/mushaf dan lain-lain yang sifatnya tidak akan habis digunakan.

Munculnya praktik wakaf melalui benda bergerak mendapat pertentangan dari berbagai mazhab. Meskipun mendapat pertentangan dari berbagai mazhab tetapi banyak kemudian praktik wakaf yang berhasil dan dapat menjadi salah satu sumber pemasukan negara. Wakaf produktif adalah praktik wakaf, dimana wakaf dikelola oleh negara melalui lembaga-lembaga wakaf yang telah dibentuk. Lembaga wakaf tersebut mengelola dan memanfaatkan wakaf terutama wakaf bergerak dengan efektif. Beberapa negara yang berhasil mempraktikkan wakaf produktif adalah Malaysia, Mesir, dan Singapura.

2.5 Negara Kesejahteraan

Membangun negara kesejahteraan menjadi obsesi banyak negara. Negara kesejahteraan atau *welfare state* secara singkat dapat diartikan sebagai suatu negara yang dimana negara dianggap bertanggungjawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup bagi setiap warga negaranya.⁵⁸ Besarnya perhatian atas negara kesejahteraan menjadi lumrah, karena mengingat bahwa negara

⁵⁷ Pasal 16 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Wakaf.

⁵⁸ Oman Sukamana, Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan, dikutip dari <http://ejournal.umm.ac.id/index.php/sospol/article/view/4759/4900> <diunduh pada 18 Juli 2019>

kesejahteraan dianggap sebagai jawaban yang paling tepat atas bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat.

Kunci utama mengenai negara kesejahteraan adalah tentang jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jorgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan bagi seluruh rakyat adalah hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya, Habermas juga menyebutkan bahwa kesejahteraan seluruh rakyat dimaksudkan dapat diwujudkan dengan memberikan perlindungan atas *The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*⁵⁹

Pemberlakuan konsep negara kesejahteraan menurut Sentanoe Kertonegoro terdapat dua resiko yang harus diatasi, yaitu resiko fundamental dan resiko khusus. Alasan mengapa kedua resiko mendapatkan perhatian yang serius karena resiko fundamental yang bersifat makro kolektif yang nantinya dapat dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Sedangkan resiko khusus merupakan resiko yang sifatnya lebih makro individual, sehingga dampaknya hanya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.⁶⁰ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa negara kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, serta kesejahteraan dengan harapan tidak akan terjatuh pada lubang kesengsaraan. Alasan tersebut juga dapat digambarkan

⁵⁹ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State "Sociological Introduction*, dikutip dari <http://repository.unpas.ac.id/14223/5/7%20BAB%20II.pdf> <diunduh pada 18 Juli 2019>

⁶⁰ Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia. Cet, II*, (Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987), hlm. 7

sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai usaha demi tercapainya kesejahteraan dalam kehidupan.

Gagasan mengenai negara kesejahteraan bukanlah hal yang baru. Ide tersebut telah lahir sejak abad ke-18.⁶¹ Indonesia juga menganut faham negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan secara konstitusional telah diatur dalam pembukaan UUD NRI 1945 bahwa “pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Selain diatur pada pembukaan UUD NRI 1945, terdapat pula pengaturannya di beberapa pasal, diantaranya pasal 27 ayat (2) “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”; pasal 28a “setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”; serta beberapa pasal lain. Secara khusus pengaturan mengenai negara kesejahteraan diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Masuknya perihal konsep negara kesejahteraan dalam UUD NRI 1945, menurut Jimly Asshidiqie konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi atau bahkan konstitusi sosial sebagaimana juga terlihat pada beberapa negara yaitu Rusia, Italia, Iran, Suriah, dan Hungaria. Jimly juga menyebutkan

⁶¹ Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith menyatakan bahwa ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham pada tahun 1748-1832 mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggungjawab untuk menjamin the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens. Bentham menggunakan istilah ‘utility’ (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak negara kesejahteraan” (father of welfare states). *Op.cit.*, hlm. 104

bahwa selama masih meyangkut corak pada muatan UUD NRI 1945, maka hal tersebut masih lazim ditemui di negara-negara sosialis lainnya.⁶² Mengenai kesejahteraan sosial juga termuat dalam pasal 33 UUD NRI 1945 tentang sistem perekonomian dan pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kaum lemah seperti orang miskin dan terlantar.

Terdapat beberapa alasan suatu pemerintahan harus memiliki sistem negara kesejahteraan. Alasan-alasan tersebut menjadi tujuan sekaligus dapat menjadi tolak ukur kesuksesan dalam menjalankan sistem negara kesejahteraan. Konsep kesejahteraan juga terkait erat dengan kebijakan sosial ekonomi yang berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara umum. Hal tersebut menjadi sesuatu yang dapat digabungkan dalam konsep wakaf.

Wakaf merupakan amalan yang bersangkutan dengan harta benda. ketika praktik wakaf dilakukan dengan baik di Indonesia, cita-cita untuk menjadi negara sejahtera akan tercapai dengan mudah. Sesuai dengan hakikat peruntukannya untuk kepentingan umat. Secara mendasar kepentingan umat dapat dikatakan sebagai proses untuk terjadinya kesejahteraan sosial dan ekonomi.

⁶² Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 124

BAB III

ANALISIS WAKAF SEBAGAI KEKAYAAN NEGARA

3.1 Peran Negara dalam Pengelolaan Wakaf

Negara dan agama merupakan satu kesatuan yang harmonis. Agama dalam sebuah negara memiliki hubungan yang saling melengkapi. Seperti yang terdapat dalam konstitusi negara Indonesia Pasal 29 UUD NRI 1945. Negara memberikan kebebasan warga negara untuk bebas memilih agama yang dipercaya. Seperti yang telah disebutkan dalam Bab I bahwa di Indonesia terdapat sedikitnya enam agama yang diakui, dan banyak aliran-aliran maupun kepercayaan-kepercayaan yang dianut. Negara tidak membatasi urusan tersebut, karena hal itu merupakan hak setiap warga negara.

Negara telah memberikan dan menjamin kemerdekaan untuk memeluk atau mempercayai agama apapun, sebagai konsekuensinya negara juga harus bertanggungjawab mengenai apa yang telah diaturnya. Dalam hal ini adalah pertanggungjawaban negara bagi pemeluk agama Islam. Umat muslim melaksanakan semua aktivitas serta tindak tanduk kehidupannya berdasarkan ajaran/syariah dan hukum Islam. Muslim di seluruh dunia mempercayai bahwa terdapat tiga amalan yang dapat menyelamatkan diri di hari akhir nanti. Amalan-amalan tersebut adalah (1) do'a anak sholeh dan sholehah, (2) ilmu yang bermanfaat, dan (3) amal jariyah.

Amalan *pertama*, bisa didapat dengan memberikan pendidikan terbaik kepada keturunan (anak). Pendidikan terbaik diberikan untuk menjadikan mereka anak sholeh dan sholehah untuk nanti dapat berbakti kepada orang tua disaat masih dalam keadaan hidup maupun setelah meninggal dunia. Do'a mereka dapat dianggap sebagai amalan untuk kedua orang tuanya yang telah meninggal. Amalan *kedua*, dapat diperoleh dengan cara mempelajari dan mengamalkan ilmu yang diperolehnya. Amalan ini dapat terus mengalir ketika ilmu yang telah diajarkan masih diamalkan walaupun yang mengajarkan telah meninggal dunia. Amalan *ketiga* yang dapat menyelamatkan adalah amal jariyah. Perbuatan yang termasuk kedalam amalan ini adalah pelaksanaan wakaf. Dimana dalam praktiknya wakaf diutamakan untuk dapat digunakan selamanya/ jangka panjang. Peruntukkan wakaf untuk jangka panjang dapat menjadi ladang amal bagi seorang wakif meskipun ia telah meninggal dunia.

Pelaksanaan wakaf sangat erat hubungannya dengan Sang Pencipta dan sesama manusia. Karena tujuan pokok hukum Islam terbentuk demi kebahagiaan manusia di dunia dan di akhirat. Kedua hal ini menjadi latar belakang antara dua dimensi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain yakni ibadah dan ketatanegaraan. Islam mengarahkan manusia pada konsentrasi kepada konsep-konsep syariah yang mengatur dimensi kehidupan manusia. Islam sebagai sebuah keyakinan mempunyai sistem pengaturan kehidupan yang mengedepankan nilai spiritual tanpa menyampingkan nilai sosial, budaya, politik, dan nilai-nilai lain yang berkembang. Karena Islam mempunyai sikap *hablumminallah wa hablumminannas*, artinya Islam mengajarkan untuk tidak bertindak hanya pada

satu arah saja tetapi pada dua arah yaitu vertikal dan horizontal⁶³. Dua ajaran itu membentuk suatu hubungan harmonis antara manusia dengan Tuhan melalui amalan-amalan *ubudiyah* dan manusia dengan manusia lainnya melalui amalan sosial. Hubungan antar keduanya sangat erat, bahkan saling berkaitan. Ketika seorang muslim melaksanakan hubungan sosial dengan sesama manusia maka disitu secara tersirat hubungannya dengan Tuhan pun terlaksanakan begitupun sebaliknya. Salah satu sikap yang mencerminkan hubungan antara sesama manusia dan secara tidak langsung terhubung dengan amalan *ubudiyah* kepada Tuhan yaitu pelaksanaan wakaf. Tidak boleh diabaikan untuk harta benda yang akan diwakafkan harus sesuai dengan syariah dan terbebas dari seluruh apa yang diharamkan dan yang dilarang,⁶⁴ karena akan menimbulkan sesuatu yang salah. Dengan kata lain, dianggap sah apabila sebuah perjanjian tidak mengandung elemen yang dilarang dengan asumsi bahwa perjanjian tersebut tidak melanggar aturan lain yang melekat.

Konsep negara ber-Ketuhanan sesuai dengan apa yang tertuang dalam UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa Indonesia tidak bisa melepaskan atau mengenyampingkan urusan negara dan agama. Hal ini dapat memberikan peluang besar bagi Islam selaku agama yang diakui negara untuk dapat berkembang dan

⁶³ Sebagaimana sikap *hablumminallah* dijelaskan dalam Al-Qur'an "Hai, orang-orang yang beriman bertaqwalah kalian kepada Allah dengan sebenar-benarnya taqwa, dan janganlah kalian mati melainkan dalam keadaan muslim" (QS. Ali Imran: 102) dan sikap *hablumminannas* juga dijelaskan "Mereka diliputi kehinaan diaman saja mereka berada, kecuali jika mereka berpegang kepada tali (agama) Allah dan tali (perjanjian) dengan manusia dan mereka kembali mendapat kemurkaan dari Allah dan mereka diliputi kerendahan. Yang demikian itu karena mereka kafir kepada ayat-ayat Allah dan membunuh Para Nabi tanpa alasan yang benar. Yang demikian itu karena mereka durhaka dan melampaui batas" (QS. Ali Imron: 112)

⁶⁴ Zamir Iqbal dan Abbas Mirakhor, *Pengantar Keuangan Islam: Teori dan Praktik*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm. 102

menerapkan ajaran Islam bagi pemeluknya. Islam yang seluruh ajarannya bersumber dari Al-Qur'an dan Hadits menjadi hukum dasar bagi seluruh umat manusia yang mempercayainya. Termasuk di Indonesia yang memiliki banyak penduduk muslim, hukum Islam dapat menjadi hukum yang diterapkan bagi setiap muslim dalam negara.

Konsep negara sebagai kekuasaan tertinggi telah dibahas dalam Bab II menerangkan bahwa negara sebagai organisasi tertinggi yang dapat mengatur seluruh rakyat dalam wilayahnya. Kekuasaan yang dimaksudkan mencakup segala hal yang berhubungan dengan kepentingan umum, baik antara pemerintah sebagai penyelenggara negara dengan rakyat, ataupun sebaliknya. Rakyat harus taat dan patuh pada peraturan yang dibuat dan diterapkan oleh negara, sebab kekuasaan yang dimiliki oleh negara ialah mengatur agar terciptanya suasana yang stabil dan kondusif. Tidak hanya sampai disini, kekuasaan negara juga mengatur perihal keamanan dan perlindungan setiap orang yang juga merupakan kewajiban negara. Sehingga, atas dasar inilah Indonesia sendiri bertujuan untuk menyelenggarakan urusan negara demi kepentingan dan kemakmuran rakyat.

Pandangan bahwa suatu ketatanegaraan adalah bagian dari Islam tidak terlepas dari pandangan universal tentang syari'ah Islam. Islam yang diturunkan kepada Muhammad Saw. dan utusan sebelumnya bertujuan untuk disampaikan kepada seluruh umat. Mereka telah membentuk pola negara yang menjunjung tinggi nilai norma dan iman. Seiring Islam sebagai agama masyarakat Indonesia, berkembang pula penerapan hukum Islam di dalamnya. Perkembangan pelaksanaan hukum Islam juga tidak terlepas dari beberapa amalan yang menjadi

kunci pertumbuhan ekonomi Islam. Wakaf merupakan instrumen diantara yang lain.

Wakaf menjadi salah satu bentuk ibadah yang menyangkut harta benda yang dimiliki oleh seseorang. Ibadah wakaf tidak terlalu rumit seperti halnya ibadah zakat. Wakaf dalam praktiknya memiliki peruntukkan yang bisa dibilang lebih bebas dengan tidak perlu mengukur jumlah, ketentuan bentuk, waktu pelaksanaannya berbeda ketika pelaksanaan zakat. Zakat adalah ibadah yang peruntukannya telah ditentukan dari bentuk, jumlah atau ukuran, waktu dikeluarkannya, serta sasaran untuk delapan golongan⁶⁵ yang telah ditentukan. Islam mengajarkan bahwa terdapat lima bentuk hukum yang melekat disetiap perkara.⁶⁶ Sedang hukum melaksanakan wakaf adalah sesuatu yang *sunnah* atau ibadah yang dianjurkan pelaksanaannya. Meskipun hukum pelaksanaannya hanya bersifat *sunnah*, tetapi peruntukkan harta dan benda wakaf harus jelas mengarah pada kepentingan umum.

⁶⁵ Golongan-golongan tersebut yaitu: (1) Fakir dan miskin, dijadikan sebagai golongan pertama karena pada dasarnya tujuan utama zakat adalah untuk menghapus kemiskinan. (2) Amil adalah mereka yang menjadi panitia penyelenggara zakat mulai dari para pengumpul, pencatat, penjaga, sampai pada pembagiannya. (3) Muallaf adalah mereka yang masuk Islam agar mereka tetap mantap dan menetap dalam Islam. (4) Budak adalah mereka yang lebih rendah dari keempat golongan pertama, biasanya zakat digunakan untuk menebus budak tersebut dari tuannya. (5) *Gharim* atau orang yang berhutang bukan karena kepentingan maksiat dan dirinya tidak sanggup membayarnya. (6) *Fii Sabilillah* dapat diartikan dengan berjalan di jalan Allah SWT melalui perang dan memperjuangkan agama Allah. (7) *Ibn Sabil* adalah orang yang sedang dalam perjalanan jauh dan bukan untuk maksiat sedang mengalami kesengsaraan, kehabisan atau kekurangan.

⁶⁶ Istilah 5 hukum tersebut dikenal dengan sebutan *al-ahkam al-khamsa* (lima kaidah hukum Islam). Kaidah hukum tersebut adalah *fardluh*(wajib), *sunnah* (anjuran), *mubah* (boleh), *makruh* (dibenci/lebih baik tidak dilakukan), dan *haram* (dilarang).

Meskipun wakaf hanya sebagai amalan *Sunnah*, wakaf mempunyai andil besar di berbagai negara mayoritas muslim dan negara-negara lain di dunia. Malaysia menjadi salah satu negara yang mempraktikkan wakaf produktif seperti yang dijelaskan dalam Bab II. Berbeda dari Malaysia, di Mesir wakaf dikelola langsung oleh lembaga yang secara khusus dibentuk untuk mengelola wakaf, lembaga tersebut adalah Badan Wakaf Mesir (selanjutnya disebut BWM). BWM dinaungi langsung oleh Kementerian Wakaf. Salah satu dari banyak keberhasilan yang dilampaui oleh Mesir adalah kontribusi harta wakaf dalam meningkatkan ekonomi masyarakat. Selain itu, al-Azhar University di Cairo juga memiliki aset wakaf produktif, diantaranya beberapa rumah sakit, pengelolaan wakaf Salah Kamil, pengelolaan al-Azhar Conference Center (AAC), pengelolaan gedung al-Azhar, dan pengelolaan hadiqah al-Azhar (taman al-Azhar). Kunci yang melatarbelakangi keberhasilan pengelolaan wakaf di Mesir adalah penempatan wakaf, baik wakaf bergerak maupun tidak bergerak dikelola dengan profesional. Dana wakaf yang terkumpul diinvestasikan dalam bentuk saham dan obligasi pada bank-bank Islam dan perusahaan-perusahaan besar.

Singapura adalah salah satu contoh negara lain yang menuai keberhasilan pengelolaan wakaf. Praktik wakaf di Singapura tidak dilakukan secara tiba-tiba, melainkan para pedagang arab yang membawanya ke Singapura 200 tahun lalu. Menurut BWI pada tahun 2008 total keseluruhan aset wakaf di Singapura berjumlah \$250 juta. Pengelolaannya pun beragam mulai dari masjid sampai hotel berbintang, dan penghasilan bersih dari hotel tersebut mencapai \$1,5 juta pertahun. Keberhasilan pengelolaan wakaf di Singapura sangat berhasil sehingga

kontribusi bagi masyarakat sosial dan kebutuhan keagamaan di Singapura sendiri sangat cukup.⁶⁷

Negara minoritas muslim lain yang mempraktikkan wakaf produktif adalah negara adikuasa Amerika Serikat. Bermula dengan minimnya kebutuhan yang didapat karena imbas dari perang Teluk pada tahun 1990. Untuk memenuhi kebutuhan umat muslim khususnya di New York, *Kuwai Awqaf Public Foundation* (selanjutnya disebut KAPF) memberikan sebagian harta yang diwakafkan untuk pembangunan gedung *The Islamic Cultural Center of New York* (selanjutnya disebut ICCNY). KAPF sebagai lembaga wakaf mengembangkan wakaf melalui penyewaan gedung apartemen. Dengan menyewakan 80% dan 20% diperuntukkan bagi yang tidak mampu. Dalam pengembangan wakaf KAPF juga melibatkan *Islamic Financial Center* yang merupakan bagian dari *The United Bank of Kuwait*.⁶⁸

Melihat keberhasilan negara-negara tersebut, tidak terlepas dari peran negara dalam hal ini adalah pemerintah. Mengenai peran negara dalam mengelola wakaf di Indonesia, tidak bisa terlepas dari tiga aspek yang menjadi landasan. Tiga aspek dalam landasan tersebut adalah Pancasila sebagai falsafah negara, Undang-Undang Dasar Negara, dan peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif yang mengatur mengenai pengelolaan wakaf secara nasional.

⁶⁷ Badan Wakaf Indonesia, *Inovasi Pengembangan Wakaf di Berbagai Daerah* dikutip dari <http://bwi.or.id/index.php/ar/publikasi/artikel/222-inovasi-pengembangan-wakaf-di-berbagai-negara.html> <diunduh pada 5 Juli 2019>

⁶⁸ *Ibid.*

Pertama, fondasi awal untuk negara wajib bertanggungjawab atas pelaksanaan wakaf adalah adanya aspek filosofis dari ideologi Pancasila. Pada sila pertama “Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagaimana telah tertera pada Pembukaan UUD NRI 1945 dimaknai bahwa setiap warga negara wajib untuk memeluk agama dan kepercayaan. Hakikat yang terkandung dalam sila pertama ini menjadi dasar bahwa sebagai seorang muslim berhak melaksanakan syariah Islam, termasuk melaksanakan wakaf. Wakaf adalah wujud ibadah untuk mendekatkan diri yang dikemas dalam bentuk memberikan harta benda yang dimilikinya untuk kepentingan umum. Adanya hakikat ketuhanan dalam pelaksanaan wakaf, maka negara harus mempunyai peran untuk mengatur dalam bentuk hukum yang melibatkan seluruh warga negara muslim secara nasional.

Sila pertama Pancasila di atas membuktikan bahwa negara memberikan jaminan kepada seluruh warga negara untuk memeluk agama atau keyakinan dan kepercayaan masing-masing dengan tidak terdapat unsur paksaan di dalamnya. Tidak pernah memaksa, karena dalam pemerintahan Islam pemerintah tidak hanya memberikan pelayanan tetapi juga memainkan peran yang sesuai dengan karakteristik Islam dalam membangun moral dan spiritual masyarakat muslim di Indonesia.⁶⁹ Termasuk juga menjamin masyarakat memilih Islam sebagai agama yang diyakini dan melaksanakan amalan-amalan yang ada di dalamnya. Selain pada sila pertama, eksistensi wakaf juga ada pada sila kedua “Kemanusiaan yang adil dan beradab”. Wakaf sebagai bentuk amalan yang menyangkut keberadaan manusia yang saling membutuhkan orang lain dalam melangsungkan kehidupan,

⁶⁹ Eko Suprayitno, *Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2005), hlm. 207

termasuk bernegara. Adanya substansi pelaksanaan wakaf pada kedua sila Pancasila tersebut, memberikan ruang penting pada pengelolaan wakaf sebagai bentuk pelaksanaan ketatanegaraan demi tercapainya tujuan negara berkeadilan dan mewujudkan kesejateraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kedua aspek konstitusi, yaitu Pasal 29 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, negara juga turut menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Bahkan dalam pelaksanaan penjaminan hak asasi manusia juga telah diakui, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 E Ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 menyatakan sebagai berikut.

- (1). *Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.*
- (2). *Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.*

Pernyataan pasal di atas menunjukkan bahwa negara menjamin kelangsungan praktik keagamaan oleh setiap warga negara. Setiap warga negara juga berhak memilih dan memiliki agama serta beribadah sebagai perwujudan praktik agama dari umat kepada Tuhannya. Dengan demikian, adanya pasal yang menyatakan untuk setiap warga berhak memiliki dan memilih agamanya masing-masing konstitusi sebagai hukum tertinggi negara telah mendukung terlaksananya praktik peribadatan agama yang diakui negara.

Apabila dilihat lebih awal, berdasarkan UUD NRI 1945 negara telah menjamin kelangsungan wakaf dengan menempatkan hukum sebagai pokok dasar penyelenggaraan tata negara. Secara konstitusional disebutkan bahwa Indonesia

adalah negara hukum, keberadaan hukum merupakan pokok jaminan terlaksananya wakaf di Indonesia. Hukum diharapkan mampu memberikan kepastian terkait pelaksanaan wakaf. Pancasila sebagai sumber dari nilai hukum di Indonesia serta konstitusi negara yang menyatakan sebagai negara hukum, menjadi dasar kebebasan warga negara untuk memeluk agama Islam dan melaksanakan wakaf sebagai bentuk ibadah dalam Islam.

Ketiga, aspek yang melandasi negara wajib berperan dan bertanggungjawab dalam pelaksanaan wakaf adalah adanya aspek peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan wakaf. Sampai saat ini, pengaturan tentang pelaksanaan wakaf di Indonesia telah terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan. Berikut beberapa pengaturan wakaf di Indonesia.

- a. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik;
- d. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Wakaf Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Peraturan ini merupakan regulasi atas pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Wakaf. Semua hal berkaitan dengan pelaksanaan wakaf di Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Agraria, dalam undang-undang ini tidak diterangkan secara gamblang, namun ada beberapa pasal

yang menyiratkan makna mengenai wakaf. Diantaranya adalah Pasal 5, Pasal 14 Ayat (1), dan Pasal 49 UUPA. Dalam ketiga pasal tersebut menyatakan bahwa *“penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung didalamnya untuk keperluan negara dan agama baik digunakan untuk kepentingan perbadatan maupun sosial, serta perwakafan tanah milik turut dilindungi oleh pemerintah melalui peraturan pemerintah”*. Atas perintah dari UUPA terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Substansi dari Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 meliputi pengertian, syarat-syarat, fungsi, tata cara, pendaftaran wakaf, ketersediaan tenaga yang menangani pendaftaran, perubahan penyelesaian perselisihan dan pengawasan wakaf, ketentuan pidana, serta peraturan peralihan. Maksud dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap perwakafan tanah di Indonesia serta pemanfaatannya sesuai dengan tujuan wakaf. Menindaklanjuti Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 dikeluarkan kembali Peraturan Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1997 yang mengatur tentang tatacara pendaftaran perwakafan tanah hak milik yang memuat antara lain persyaratan tanah yang diwakafkan, pejabat pembuat akta ikrar wakaf, proses pendaftaran, biaya pendaftaran, dan ketentuan peralihan. Berlanjut hingga muncul Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1978 memperinci lebih lanjut tentang tata cara perwakafan tanah milik, antara lain tentang ikrar wakaf dan aktanya, pejabat pembuat akta ikrar wakaf, hak dan kewajiban nahzir, perubahan perwakafan tanah milik, pengawasan dan

bimbingan, penyelesaian perselisihan tanah wakaf, serta biaya perwakafan tanah milik.

Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1991 (selanjutnya disebut KHI). Pengaturan wakaf dalam Inpres memuat lima bab dan lima belas pasal yang memuat ketentuan umum tentang wakaf, fungsi, unsur-unsur dan syarat-syarat wakaf, kewajiban dan hak-hak nazhir, tata cara perwakafan, pendaftaran wakaf, perubahan benda wakaf, penyelesaian perselisihan benda wakaf, pengawasan dan ketentuan peralihan. Pengaturan wakaf pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 secara garis besar sama, hanya saja KHI merupakan pengembangan dan penyempurnaan pengaturan sesuai dengan hukum Islam.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf adalah pengaturan terakhir yang mengatur secara lebih rinci dan relevan dengan perkembangan zaman saat ini. Undang-undang wakaf lebih detail dan rinci terhadap pengaturan wakaf, mulai dari pengelolaannya, prosedur pelaksanaannya, subjek dan objeknya, serta lembaga yang berwenang mengelolanya. Sebelum undang-undang wakaf ini terbit pengaturan mengenai wakaf mengalami stagnansi, dan perkembangan kembali setelah peraturan pemerintah mengenai perwakafan tanah terbit. Stagnansi perkembangan manajemen wakaf di Indonesia mengalami dinamisasi mulai tahun 2001, beberapa praktisi ekonomi Islam mulai mengusulkan untuk adanya praktik wakaf tunai. Konsep tersebut ternyata menarik perhatian, lalu pada tahun 2002 Majelis Ulama Indonesia (selanjutnya disebut MUI) menyambut pernyataan tersebut dengan mengeluarkan fatwa tentang diperbolehkannya melakukan praktik wakaf tunai atau wakaf uang. Tidak disangka gayuh

bersambut, fatwa MUI tersebut diperkuat oleh terbitnya undang-undang wakaf pada tahun 2004 yang di dalamnya memuat tentang wakaf benda bergerak dan benda tidak bergerak. Undang-undang wakaf ini masih memerlukan banyak sokongan untuk keberlakuannya. Sokongan tersebut berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Agama tentang Wakaf Uang yang menjadi petunjuk pelaksanaannya. Peraturan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Wakaf Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Praktik wakaf pada zaman Nabi Muhammad saat sahabat Umar bin Khattab melakukan wakaf. Adanya perbedaan jenis wakaf, hal ini kemudian menjadi rujukan untuk negara-negara melakukan praktik wakaf, salah satunya Indonesia.

Hadits menerangkan praktik benda tidak bergerak oleh Umar bin Khattab.

“ عَنْ ابْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ : أَصَابَ عُمَرُ أَرْضًا بِخَيْبَرَ فَأَتَى النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَسْتَأْمِرُ فِيهَا فَقَالَ : يَا رَسُولَ اللَّهِ إِنِّي أَصَبْتُ أَرْضًا بِخَيْبَرَ لَمْ مَالًا قَطُّ هُوَ أَنْفُسُ عِدِّي مِنْهُ فَمَا تَأْمُرُنِي بِهِ. فَقَالَ لَهُ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ, إِنْ شِئْتَ حَبَسْتَ أَصْلَهَا وَتَصَدَّقْتَ بِهَا فَتَصَدَّقَ بِهَا عُمَرُ, أَنَّهَا لِاتِّبَاعٍ وَلَا تُؤْهَبُ وَلَا تُورَثُ. قَالَ وَتَصَدَّقَ بِهَا فِي الْفُقَرَاءِ وَفِي الْقُرْبَى وَفِي الرِّقَابِ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ وَالصَّيْفِ نَاحِلًا عَلَى مَنْ وَلِيَهَا أَنْ يَأْكُلَ مِنْهَا بِالْمَعْرُوفِ وَيُطْعِمَ غَيْرَ مُتَمَوِّلٍ (أهرو مسلم) “

Artinya:

Dari Ibnu Umar ra. berkata : *“Bahwa sahabat Umar ra. memperoleh sebidang tanah di Khaibar, kemudian Umar ra. menghadap Rasulullah SAW. untuk meminta petunjuk. Umar berkata: “Hai Rasulullah SAW., saya mendapat sebidang tanah di Khaibar, saya belum mendapatkan harta sebaik itu, maka apakah yang engkau perintahkan kepadaku?” Rasulullah SAW. bersabda: “Bila engkau suka, kau tahan (pokoknya) tanah itu, dan engkau sadekahkan (hasilnya). “Kemudian Umar mensadekahkan (tanahnya untuk dikelola), tidak dijual, tidak dihibahkan dan tidak diwariskan. Ibnu Umar berkata: “Umar menyedekahkannya (hasil pengelolaan tanah) kepada orang-orang fakir, kaum kerabat, hamba sahaya, sabilillah, ibnu sabil dan tamu. Dan tidak dilarang bagi yang mengelola (Nahzir) wakaf makan dari hasilnya dengan cara yang baik (sepantasnya) atau*

memberi makan orang lain dengan tidak bermaksud menumpuk harta” (HR. Muslim).

Hadits menerangkan praktik benda bergerak atau tunai oleh Umar bin Khattab.

”عَنِ ابْنِ عُمَرَ قَالَ : قَالَ عُمَرُ لِلنَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِنَّ مِائَةَ سَهْمٍ الَّتِي لِي بِخَيْبَرَ لَمْ أَصِبْ مَالًا إِلَى مِنْهَا قَدْ دُتُّ أَرَأَيْتَ أَنْ أَتَصَدَّقَ بِهَا , فَقَالَ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ : إِيْهِنَ أَصْلُهَا ثُمَّ رَتْهَا (رواه البخاري ومسلم)”

Artinya

Dari Ibnu Umar, ia berkata : “Umar mengatakan kepada Nabi SAW Saya mempunyai seratus dirham saham di Khaibar. Saya belum pernah mendapat harta yang paling saya kagumi seperti itu. Tetapi saya ingin menyedekahkannya. Nabi SAW mengatakan kepada Umar : Tahanlah (jangan jual, hibahkan dan wariskan) asalnya (modal pokok) dan jadikan buahnya sedekah untuk sabilillah”. (HR. Bukhari dan Muslim).

Kedua hadits di atas, jelas bahwa praktik wakaf pada zaman ini telah berkembang dengan adanya jenis baru untuk benda yang diwakafkan. Pada hadits pertama, wakaf masih dipraktikkan dengan menyerahkan harta benda tidak bergerak (tanah dan bangunan). Hadits yang kedua menggambarkan bentuk wakaf yang berbeda, sebab sahabat Umar mewakafkan harta benda berupa saham dirham di Khaibar atas perintah dari Nabi Muhammad. Saham dirham adalah bentuk benda bergerak atau tunai. Dengan begitu praktik wakaf benda bergerak dan tidak bergerak sebenarnya telah dilakukan saat zaman Nabi Muhammad. Hal yang benar bila wakaf bergerak dipraktikkan di Indonesia karena pemanfaatan dan pengelolaannya menjadi lebih luas dan produktif.

Terbitnya undang-undang wakaf menjadi sebuah peradaban baru mengenai perwakafan di Indonesia. Diaturnya wakaf dalam undang-undang diharapkan wakaf dapat dilaksanakan lebih produktif pengelolaannya sehingga potensi wakaf akan semakin baik dan modern. Sehingga muncul sebuah perbedaan pengelolaan

wakaf sebelum pembentukan undang-undang wakaf dan setelah pembentukannya. Perbedaan signifikan juga terjadi antara masa sebelum undang-undang wakaf terbit dan setelah undang-undang wakaf terbit, selain pengelolaannya adalah adanya lembaga secara khusus dan bertanggungjawab terhadap perwakafan di Indonesia.

Sebelum terbitnya undang-undang wakaf, dan wakaf masih dikelola oleh lembaga swasta dan perorangan, sehingga dalam pengelolaannya terdapat hambatan-hambatan, diantaranya kurangnya pemahaman dan kepedulian umat Islam terhadap wakaf serta sumber daya manusianya wakaf belum profesional. Penerbitan undang-undang ini juga belum berpengaruh besar mengenai pengaturan wakaf bagi daerah-daerah terpencil. Problem tersebut juga disikapi bijak oleh Direktorat Pemberdayaan Wakaf yang berada di bawah naungan Direktorat Jendral Bimbingan masyarakat Islam Departemen Agama pada tahun 2008. Dengan cara menyusun kumpulan khotbah tentang wakaf, hal tersebut menjadi bagian dari sosialisasi wakaf bagi masyarakat secara umum.⁷⁰ Kumpulan wakaf tersebut juga dapat dijadikan referensi kepada umat untuk diberitakan kepada umat yang ada di pelosok-pelosok daerah.

Pentingnya lembaga wakaf, karena merupakan bagian penting dari sebuah pilar ekonomi Islam dan sangat erat kaitannya dengan masalah sosial ekonomi masyarakat.⁷¹ BWI adalah lembaga independen yang di bawah naungan Presiden.

⁷⁰ Ahmad Suwaidi, *Wakaf dan Penerapannya di Negara Muslim*, dikutip dari <http://ejournal.kopertais4.or.id/tapalkuda/index.php/economic/article/download/797/562/>. <diunduh pada 22 Juni 2019>

⁷¹ Firman Muntaqo, *Problematisa dan Prospek Wakaf Produktif di Indonesia*, dikutip dari <http://journal.walisongo.ac.id/index.php/ahkam/article/view/195> <diunduh pada 09 Mei 2019>

Terbentuknya BWI juga merupakan wujud dari peran atau tanggungjawab negara terhadap perwakafan di Indonesia. BWI dibentuk bukan untuk mengambil alih aset-aset wakaf yang selama ini telah dikelola oleh nahzir. Tetapi BWI hadir untuk membina nahzir agar aset wakaf dapat dikelola dengan lebih baik dan lebih produktif sehingga dapat memberikan manfaat lebih besar bagi masyarakat, baik dalam bentuk pelayanan sosial, pemberdayaan ekonomi, maupun pembangunan infrastruktur publik.

BWI merupakan lembaga negara yang dibentuk atas dasar pemberlakuan undang-undang wakaf. Seperti yang dijelaskan pada disertasi Yudi Widagdo Harimurti bahwa lembaga negara dapat terlahir dari dasar hukum undang-undang meskipun tidak diatur oleh UUD NRI 1945 serta tidak diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Terdapat enam jenis pengelompokkan undang-undang menjadi dasar eksistensi lembaga negara. Salah satunya adalah undang-undang mengatur lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 1945.⁷² Seperti keberadaan BWI dapat disebut sebagai lembaga karena alasan ini. Artinya memang BWI tidak diatur dalam UUD NRI 1945, tetapi terbitnya sebuah undang-undang dapat dijadikan rujukan untuk kemudian

⁷² Pengelompokkan dasar keberadaan lembaga negara oleh undang-undang. (1) lembaga negara yang diatur dalam undang-undang tetapi tidak diatur dalam UUD NRI 1945. (2) lembaga negara yang salah satu muatannya diatur lebih dari satu dalam undang-undang tetapi tidak diatur dalam UUD NRI 1945 serta tidak diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang undangan di bawah undang-undang. (3) lembaga negara yang salah satu muatannya diatur dalam undang-undang tetapi tidak diatur dalam UUD NRI 1945 serta diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang undangan di bawah undang-undang. (4) salah satu muatan yang diatur dalam undang-undang tetapi tidak diatur dalam UUD NRI 1945 serta tidak diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang undangan di bawah undang-undang. (5) lembaga negara yang diatur sekilas oleh undang-undang tetapi tidak diatur dalam UUD NRI 1945 serta diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang undangan di bawah undang-undang. (6) lembaga negara yang diatur sekilas oleh undang-undang tetapi tidak diatur dalam UUD NRI 1945 serta tidak diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang undangan di bawah undang-undang.

melahirkan lembaga negara baru jika dimungkinkan. Hal tersebut semakin nyata ketika keluar Keputusan Presiden Nomor 75/M Tahun 2007 mengenai pengangkatan ketua BWI untuk pertama kali. Hal ini juga yang membuktikan bahwa secara implisit, ketika sebuah organisasi telah terbentuk seorang ketua melalui surat keputusan berarti organisasi tersebut sah dihadapan hukum.

Peraturan yang memprakarsai terbentuknya BWI adalah sebagai berikut:⁷³

1. *27 Oktober 2004 terbitnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.*
2. *15 Desember 2006 terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Wakaf.*
3. *13 Juli 2007 terbitnya Keputusan Presiden Nomor 75/M Tahun 2007 terbentuk BWI yang diketuai oleh KH. Tholhah Hasan.*
4. *9 Juni 2011 terbitnya Keputusan Presiden Nomor 111/M Tahun 2011 BWI Periode Kedua Ketua KH. Tholhah Hasan.*
5. *19 Oktober 2014 terbitnya Keputusan Presiden Nomor 177/M Tahun 2014 BWI Periode Ketiga Ketua Maftuh Basyuni.*

BWI melalui pernyataan resmi menyebutkan bahwa, BWI terbentuk dan berjalan secara nasional serta dapat membentuk perwakilan di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota sesuai dengan kebutuhan. Masa jabatan anggota BWI selama tiga tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu masa jabatan lagi. Anggota BWI sendiri diangkat dan diberhentikan langsung oleh BWI. Pada periode pertama anggota BWI diusulkan oleh Menteri Agama kepada Presiden. Periode berikutnya anggota BWI langsung diusulkan oleh Panitia Seleksi yang dibentuk oleh BWI, adapun anggota perwakilan BWI diangkat dan diberhentikan langsung oleh BWI. Sesuai dengan kewenangan yang diberikan untuk dapat mengangkat dan

⁷³ Badan Wakaf Indonesia, *Sekilas tentang BWI* dikutip dari <http://bwi.or.id/index.php/in/tentang-bwi/sekilas-bwi.html> <diunduh pada 20 Mei 2019>

memberhentikan anggota perwakilan BWI. BWI dapat membentuk perwakilan BWI sesuai dengan amanat undang-undang, dengan membentuk perwakilan pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pembentukan ini dilakukan sesuai kebutuhan wilayah tersebut. Pembentukan perwakilan BWI sebagaimana yang dimaksud diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama dan Kepala Kantor Kementerian Agama kepada BWI. Struktur organisasi BWI terdiri atas Dewan Pertimbangan dan Badan Pelaksana. Anggota Perwakilan BWI terdiri atas 14 orang, terdiri dari 3 orang sebagai Dewan Pertimbangan dan 11 orang lainnya sebagai Badan Pelaksana. Ke-14 orang itu berasal dari unsur Kementerian Agama, pemerintah daerah, Majelis Ulama Indonesia, cendekiawan, nahzir, ahli hukum, dan wirausahawan.

Setelah adanya peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif yang mengatur mengenai wakaf serta dibentuknya BWI sebagai badan khusus menangani masalah wakaf. Merupakan bentuk pertanggungjawaban dari negara terhadap adanya wakaf di Indonesia. Ketika wakaf dijadikan kekayaan negara, maka negara wajib untuk mengambil alih pengelolaan dan pemanfaatannya. Sebab, kekayaan negara secara langsung dikelola oleh negara baik melalui lembaga-lembaga maupun badan-badan yang berwenang.

Bentuk peran negara yang lain dalam praktik wakaf dengan melibatkan nahzir di dalamnya. Praktik wakaf terdapat unsur nahzir sebagai pihak penerima wakaf menjadi komponen penting dalam pemanfaatan dan pengelolaan wakaf. Nahzir membantu negara untuk berperan aktif terhadap praktik wakaf di Indonesia. Pengelolaan harta benda wakaf oleh nahzir atas pembinaan yang

dilakukan oleh BWI. Untuk hasilnya nanti akan diserahkan nahzir kepada negara melalui BWI sebagai lembaga pusat yang menangani wakaf. Oleh BWI nantinya hasil pengelolaan wakaf dapat dikoordinasikan dengan menteri keuangan. Dengan begitu untuk pemanfaatannya nanti dapat dirasakan untuk kepentingan umum. Berikut adalah skema untuk pengelolaan wakaf dari nahzir yang diberikan kepada negara.

Gambar 3.1 Skema Pengelolaan Wakaf oleh Nahzir Kepada Negara



Sumber: Karya Penulis

Upaya yang dilakukan nahzir untuk membantu peran negara dengan melakukan pertanggungjawaban disetiap harta atau benda yang diserahkan oleh wakif. Bentuk pertanggungjawabannya dengan melaporkan hasil kesepakatan dengan wakif kepada BWI sebagai lembaga khusus yang menangani wakaf, kemudian nantinya diserahkan kepada pejabat yang berwenang dalam bidang keuangan negara. Dengan begitu secara tidak langsung wakaf yang diberikan

kepada nahzir dapat menjadi kekayaan negara. Alasannya, negara turut berperan dalam pengawasan dan pemberian sanksi untuk pejabat yang menyalahgunakan wewenang mulai dari nahzir sebagai tingkatan terdasar sampai pada BWI sebagai lembaga pusat. Serta pengelolaannya pun nantinya menjadi tanggungjawab negara. Karena kekayaan negara tidak serta merta dikelola sendiri oleh negara, tetapi negara dapat melimpahkan kepada lembaga-lembaga ataupun badan-badan yang didirikan berdasarkan undang-undang.⁷⁴ Hal ini kemudian menjadi rujukan untuk BWI sebagai wakil negara dapat bertanggungjawab atas pengelolaan wakaf sebagai kekayaan negara. Telah dijelaskan pula sebelumnya bahwa BWI adalah lembaga negara yang terbentuk karena berlakunya undang-undang wakaf.

Seperti di atas, negara dalam mengawasi pengelolaan wakaf juga dapat diwakilkan kepada Kementerian Keuangan dapat bekerjasama dengan Badan Pengawas Keuangan (selanjutnya disebut BPK). Pengawasan dilakukan untuk dapat dipertanggungjawabkannya perputaran harta benda wakaf yang dikelola oleh BWI beserta turunannya. Melakukan audit setiap tahun agar menekan pelanggaran yang akan terjadi. Karena pengelolaan harta benda wakaf merupakan hal yang rentan terjadi pelanggaran. Misalnya dengan memanfaatkan wakaf tidak sesuai dengan ikrar yang telah disepakati. Legalitas wakaf oleh negara akan lebih kompleks daripada yang dikelola oleh masyarakat, karena banyak pihak-pihak yang ahli dibidangnya untuk dapat mengatur dan mengelola wakaf agar dapat menjadi produktif dan mendapat keuntungan yang lebih besar dan nantinya keuntungan tersebut akan menjadi milik masyarakat umum.

⁷⁴ Soenardi, *Pengelolaan Keuangan Negara di Era Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014), hlm. 8

3.2 Pengelolaan Wakaf Menjadi Kekayaan Negara

Wakaf menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari elemen ekonomi dan sosial dalam tatanan hidup bermasyarakat. Wakaf dari dulu mempunyai tempat spesial di tengah umat Islam. Sebab, tujuan yang diberikan olehnya berlaku secara universal tidak menggolong-golongkan. Tidak heran jika praktik wakaf telah ada dan dimulai sejak zaman Rasulullah. Wakaf masih berlanjut sampai saat ini pun karena banyaknya kontribusi yang dapat diberikan.

Banyak jenis wakaf yang terdapat dalam praktiknya dari zaman ke zaman, tetapi hal yang masih tetap sama dan tidak berubah adalah tujuan adanya wakaf tersebut bertujuan untuk kepentingan umum. Adanya persamaan persepsi dimanfaatkan untuk kepentingan umum, wakaf dirasa dapat menjadi bagian dari keuangan negara dalam hal ini kekayaan negara. Dengan menjadi salah satu sumber pemasukkan negara selain yang diatur dalam undang-undang keuangan negara. Menjadi sesuatu yang baru dan efektif untuk membantu menopang ekonomi negara.

Ulama dari empat mazhab sepakat untuk mengatakan bahwa wakaf adalah harta yang kepemilikannya tetap pada si pemilik harta semula, tetapi kepemilikannya terhalang untuk penggunaannya. Sebab ketika harta sudah diwakafkan maka manfaat harta tersebut hanya dapat dimanfaatkan untuk kebutuhan umat Islam maupun kebutuhan masyarakat umum.⁷⁵ Dengan syarat dimanfaatkan sesuai syariah Islam, misalnya tidak mendirikan tempat peribadatan untuk agama lain ataupun wakaf diperuntukkan untuk orang kafir atau murtad.

⁷⁵ *Loc.cit.*, Kementerian Agama Republik Indonesia, *Fiqh Wakaf*, hlm. 95

Secara esensial wakaf bermakna suatu pemberian harta benda oleh wakif secara mengikat yang berpotensi menghasilkan banyak manfaat dengan tujuan disalurkan untuk kemaslahatan. Manfaat yang dimaksudkan adalah manfaat secara pembangunan ekonomi. Seperti yang telah dijelaskan dalam Bab II bahwa secara hukum positif pengembangan ekonomi sudah diatur dengan berbagai cara, misalnya terbitnya peraturan-peraturan tentang wakaf. Islam juga menyadari bahwa zakat dan wakaf merupakan nilai instrumental dalam sistem ekonomi Islam. Islam juga percaya bahwa wakaf merupakan doktrin agama untuk pratiknya, sedangkan dalam bidang ekonomi perwakafan merupakan sarana yang signifikan dalam kepentingan umum untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Pengaturan wakaf lebih matang karena telah terbentuk peraturan yang secara khusus mengatur. Berbeda dengan kekayaan negara, masih sedikit referensi dan tidak atau belum ada peraturan yang mengatur secara khusus mengenai kekayaan negara, tetapi disinggung sedikit mengenai kekayaan negara. Bahkan dalam undang-undang tersebut tidak disebutkan secara umum mengenai makna dari kekayaan negara itu sendiri.

Keuangan negara meliputi seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Sedangkan kekayaan negara seperti yang dijelaskan pada Bab II bahwa dalam praktiknya lebih berfokus pada pemanfaatannya untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk konsep keduanya secara umum mempunyai persamaan karena kekayaan negara merupakan bagian dari keuangan negara. Mulai dari subjek, objek, tujuan, sumber-sumber, dan lain-lain. Yang membedakan hanya pada titik fokus kekayaan negara yang lebih khusus.

Wakaf menempati posisi penting pada sektor sosial untuk mewujudkan peradaban dunia di masa kejayaan kerajaan-kerajaan Islam.⁷⁶ Sejarah peradaban Islam telah mencatat salah satu praktik pengelolaan wakaf yang dapat menjadi kekayaan negara. Praktik wakaf yang diberikan kepada negara terjadi pada zaman kekhalifaan Utsman bin Affan. Wakaf oleh Utsman bin Affan berupa sumur dan kebun kurma. Meskipun praktiknya wakaf sudah hampir 1,5 abad yang lalu, tapi manfaatnya masih dapat dirasakan sampai sekarang. Kebun kurma yang diwakafkan oleh sahabat Utsman buahnya dipanen untuk dijual, tetapi tidak berlaku sama bagi air sumur. Pengelolaan sumur dan kebun kurma yang diberikan oleh sahabat Utsman sekarang dikelola secara profesional oleh Pemerintah Arab Saudi di bawah naungan Kementerian Pertanian. Jumlah kebun kurma sampai sekarang jumlahnya kurang lebih mencapai 1550 pohon kurma. Hasil yang didapat pada setiap panennya nanti akan diberikan setengahnya untuk anak-anak yatim dan fakir miskin dan yang setengahnya lagi untuk ditabungkan di rekening yang dikelola oleh Kementerian Wakaf atas nama Utsman bin Affan secara pribadi.

Tabungan rekening sahabat Utsman dikelola secara produktif untuk pembangunan Hotel Utsman bin Affan berbintang di Madinah. Hotel tersebut dikelola oleh Sheraton yang merupakan pengelola salah satu hotel bertaraf internasional. Terletak di Madinah hotel Utsman bin Affan berdiri gagah setinggi 15 lantai dengan 24 kamar disetiap lantainya. Bertaraf internasional hotel tersebut dilengkapi fasilitas mewah, seperti restoran besar serta tempat perbelanjaan yang

⁷⁶ Nurul Huda dan Muhammad Heykal, *Lembaga Keuangan Islam (Tinjauan Teoritis dan Praktis)*, (Jakarta: Pranedamedia Group, 2010), hlm. 313

besar. Selain itu, tepat disamping hotel terdapat masjid Utsman bin Affan juga masih aktif digunakan sampai sekarang.

Hasil yang didapat dari keuntungan pengelolaan hotel akan diberikan kepada negara. Yang nantinya akan dipergunakan untuk kepentingan negara. Tidak hanya sebatas lingkup negara Arab Saudi, tetapi negara lain dapat juga menikmati hasil wakaf oleh sahabat Utsman. Pengajuan dapat dilakukan oleh negara atau daerah-daerah yang memerlukan bantuan untuk pembangunan sarana umum yang peruntukannya masih dalam syariah Islam. Hal tersebut dapat terealisasi jika diterima oleh pihak pemerintah Arab Saudi. Dengan analoginya pemerintah Arab Saudi menerima permohonan proposal pendanaan untuk pembangunan masjid di wilayah tersebut, nantinya melalui pertimbangan proposal tersebut akan diterima atau ditolak.

Selain ditinjau dari sejarah peradaban Islam, terdapat pula beberapa persamaan konsep antara wakaf dan kekayaan negara ditinjau dari hukum positif di Indonesia. Dengan metode perbandingan antara undang-undang keuangan negara dan undang-undang perbendaharaan negara mengenai kekayaan negara serta undang-undang wakaf. Agar lebih jelasnya mengenai korelasi substansi antara wakaf dan kekayaan negara yang nantinya wakaf dapat menjadi salah satu jenis kekayaan negara dengan masuk ke dalam sumber pemasukkan keuangan negara.

Tabel 3.1 Perbandingan Antara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

No.	Hal	UU Nomor 17 Tahun 2003	UU Nomor 1 Tahun 2004	UU Nomor 41 Tahun 2004
1.	Pengertian	Kekayaan negara tidak diatur. Tetapi hanya mengatur mengenai Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.	Kekayaan negara tidak diatur. Tetapi hanya mengatur mengenai Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.	Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.
2.	Objek	Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.	Penerimaan dan Pengeluaran Negara.	Harta Benda Wakaf
3.	Subjek	Pemerintah, Perusahaan negara dan daerah, serta badan lain yang berkaitan dengan keuangan negara.	Pemerintah, Perusahaan negara dan daerah, serta badan lain yang berkaitan dengan keuangan negara.	Wakif, Nahzir, dan BWI.
4.	Ruang Lingkup	Penerimaan dan Pengeluaran Negara dan Daerah.	Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.	Peruntukkan Wakaf

5.	Lembaga yang menaungi	Kementerian Keuangan	Kementerian Keuangan	Badan Wakaf Indonesia
6.	Pengaturan	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004
7.	Sumber	• pajak; • retribusi; • keuntungan perusahaan negara; • suumbangan masyarakat; • pinjaman; dan • hadiah.	• pajak; • retribusi; • keuntungan perusahaan negara; • suumbangan masyarakat; • pinjaman; dan • hadiah.	• Harta benda bergerak • Harta benda tidak bergerak.
8.	Tujuan	Untuk menyelenggarakan pemerintahan negara	Untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan negara.	Memanfaatkan harta benda sesuai dengan fungsi peruntukannya untuk kepentingan umum
9.	Pengelolaannya	Dikuasakan oleh Menteri Keuangan dan Wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.	Dikelola oleh Bendahara Umum Negara ataupun Bendahara Daerah.	Dikelola oleh nahzir sesuai dengan fungsi dan peruntukannya dengan persetujuan BWI
10.	Laporan dan pertanggungjawaban	Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan	Laporan pertanggungjawaban oleh kementerian negara/lembaga kepada DPR/DPRD, meskipun sebelumnya laporan keuangan telah diaudit oleh BPK terlebih dahulu.	BWI akan melaporkan melalui laporan tahunan yang diaudit langsung oleh lembaga audit independen dan disampaikan kepada Menteri selanjutnya dapat diumumkan kepada masyarakat.

		lainnya dalam pengawasan BPK sebagai lembaga pengawas keuangan.		
11.	Sanksi	Pidana, sanksi administratif, dan ganti rugi	Sanksi Administratif.	Pidana dan sanksi administratif
12.	Unsur	APBN, APBD, dan pemerintah.	APBN, APBD, dan pemerintah.	Wakif, Nahzir, Harta Benda Wakaf, Ikrar Wakaf, peruntukan harta benda wakaf, dan jangka waktu wakaf
13.	Lembaga pengawas	BPK	BPK	Lembaga Audit Independen

Sumber: Karya Penulis

Hasil dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa persamaan yang mendasar dari ketiga undang-undang tersebut. Hanya saja untuk pengaturan perbendaharaan sebenarnya sama dengan pengaturan keuangan negara, tetapi perbendaharaan negara lebih khusus dan spesifik pada pengelolaan APBN dan APBD. Dari segi tujuan pelaksanaan, subjek, pengelolaannya, dan sumber pendapatan. Adanya persamaan tersebut menunjukkan indikasi bahwa wakaf dapat disebut sebagai kekayaan negara dengan cara masuk ke dalam salah satu sumber pendapatan negara. Persamaan yang merupakan sebuah indikasi bahwa wakaf dapat dijadikan kekayaan negara, akan dijabarkan melalui tabel.

Tabel 3.2 Persamaan Konsep Wakaf dan Kekayaan Negara menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

No.	Persamaan	Kekayaan Negara	Wakaf
1.	Tujuan	Menyelenggarakan pemerintahan negara.	Peruntukkan untuk kepentingan umum.
2.	Subjek	Pemerintah, Perusahaan negara dan daerah, serta badan lain yang berkaitan dengan keuangan negara.	Wakif
3.	Objek	Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.	Harta benda wakaf

Sumber: Karya Penulis

Pertama segi tujuan. Tujuan yang ingin dicapai kedua praktik ini adalah untuk kepentingan umum dengan menyejahterakan masyarakat. Meskipun dengan cara yang berbeda. Wakaf mewujudkan tujuannya dengan cara seorang wakif memberikan harta bendanya untuk kemudian diberikan kepada nahzir, dan nahzir melaksanakan tugasnya dengan mengelola serta mengembangkan hartanya sesuai dengan peruntukkan yang disepakati. Berbeda dengan kekayaan negara, kekayaan negara dengan semua pendapatannya (yang dapat dinilai dengan uang) digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan negara. Penyelenggaraan pemerintahan negara juga dilakukan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Membuat kebijakan-kebijakan mengenai kesehatan dan pendidikan, membangun sarana-sarana umum, serta apapun yang berhubungan dengan perwujudan dari penyejahteraan masyarakat. Meskipun pelaksanaan berbeda tetap saja tidak berpengaruh pada hakikat keduanya yaitu untuk kesejahteraan masyarakat.

Kedua segi subjek wakif. Undang-undang wakaf tidak mengatur mengenai syarat sah menjadi seorang wakif. Wakaf adalah bentuk ibadah yang membebaskan untuk siapapun turut berkontribusi. Tidak membatasi harus seorang muslim, tetapi non muslim juga boleh menyerahkan harta bendanya. Hal ini dapat dilihat dari kisah Shalahuddin al-Ayyubi⁷⁷. Meraih keuntungan dari non muslim untuk dijadikan wakaf dan hasilnya diberikan kepada masyarakat. Berlaku sama dengan subjek yang diwajibkan untuk menjadi sumber-sumber pendapatan. Hanya saja negara melalui keterwakilannya oleh pemerintah maupun perusahaan negara serta badan milik negara. Sama dengan wakaf, kekayaan negara juga berlaku umum tidak ada pengecualian. Muslim dan non muslim semua mempunyai kedudukan yang sama. Secara esensial subjek yang dapat menyumbang pendapatan berlaku secara universal.

Ketiga segi objek. Keduanya memiliki persamaan dengan menggunakan harta atau benda yang dapat dinilai dengan uang. Harta benda wakaf dapat berupa benda bergerak dan tidak bergerak. Jenis-jenis benda tidak bergerak dan bergerak, antara lain: (1) benda tidak bergerak berupa tanah dan bangunan, (2) benda bergerak berupa uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, dan hak sewa. Meskipun berbeda jenis wakafnya tetapi kedua jenis harta benda tersebut untuk seluruhnya dapat dinilai dengan uang. Begitupun

⁷⁷ Menetapkan kebijakan-kebijakan pada tahun 1178M/ 572 H oleh mahzab Sunni Shalahuddin al-Ayyubi bahwa bagi orang-orang Kristen yang datang dari Iskandar untuk berdagang wajib membayar bea cukai. Dijelaskan juga untuk hasilnya dikumpulkan untuk diwakafkan kepada ahli yurisprudensi (hakim) dan para keturunannya. Wakaf dalam periode ini digunakan untuk kepentingan politik demi mempertahankan kekuasaannya. Dimana menggunakan harta milik negara diwakafkan demi pengembangan mahzab Sunni dan menggusur mahzab yang dibawa oleh dinasti sebelumnya. Sedikit berbeda untuk peruntukkan wakafnya, pada zaman ini wakaf lebih dimanfaatkan dan hasilnya untuk mempertahankan dan memperluas kekuasaan.

dengan kekayaan negara objeknya meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Hak dan kewajiban yang dimaksud dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya kebijakan kegiatan fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara. Tidak ada perbedaan dari keduanya mengenai objek masing-masing.

Beberapa hal yang menjadi persamaan antara keduanya, dan alasan tersebut dirasa mampu menjadikan wakaf sebagai kekayaan negara dan masuk menjadi salah satu sumber kekayaan negara. Tetapi dalam praktiknya terdapat pengecualian terhadap pendistribusian pemanfaatan wakaf. Selain peruntukannya harus sesuai dengan kehendak wakif, manfaat wakaf juga terbatas pada hal-hal yang sesuai dengan syariah Islam. Pada dasarnya, wakaf merupakan amalan yang mendekatkan diri kepada Allah, karena itu wakaf haruslah dimanfaatkan untuk kebajikan. Seperti pernyataan Muhammad Abid Abdullah al-Kabisi bahwa wakaf adalah pemilikan dan pemeliharaan harta benda tertentu untuk kemanfaatan sosial tertentu yang ditetapkan dengan maksud mencegah penggunaan harta wakaf tersebut diluar tujuan khusus yang ditetapkan tersebut.⁷⁸ Pemanfaatannya untuk sosial tertentu artinya wakaf hanya diperuntukkan untuk syiar-syiar Islam dan kepada pihak-pihak yang membutuhkan seperti fakir miskin dan korban bencana di penampungan. Sebaliknya wakaf tidak diperuntukkan untuk kebutuhan atau kepentingan mendirikan tempat peribadatan agama lain atau badan-badan sosial yang tidak sejalan dengan Islam. Seperti syarat yang telah disebutkan pada Bab II.

⁷⁸ Muhammad Abid Abdullah al-Kabisi, *Hukum Wakaf: Kajian serta Penyelesaian atas Sengketa Wakaf*, (Jakarta: IlmaN Press dan Dompet Dhuafa Republika, 2004), hlm. 38

Selaras dengan pernyataan bahwa sebenarnya wakaf dapat menjadi harta atau kekayaan negara telah tersirat dalam makna wakaf itu sendiri yaitu menahan. Menahan harta tersebut untuk tidak dijual, tidak dihibahkan, dan tidak diwariskan. Benar saja kepemilikan secara wujud masih milik wakif, akan tetapi secara *dhahir* kepemilikannya telah kembali kepada Allah SWT. Wakif tersebut sudah tidak ada hak lagi untuk menuai manfaat dari harta benda wakaf tersebut. Ketika sebuah harta benda menjadi kembali milik Allah secara tidak langsung harta benda tersebut kembali menjadi milik negara. Seluruh kekayaan yang dikandung oleh bumi berupa air, udara, dan kekayaan yang lainnya merupakan kekayaan negara dan seluruhnya dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat (dalam UUPA). Alasan ini kemudian yang memperkuat adanya harta benda wakaf dapat dijadikan bagian dari kekayaan negara. Sebab, pada akhirnya wakaf tersebut akan diperuntukkan untuk kesejahteraan masyarakat tanpa mengubah peruntukkan yang diamanahkan oleh wakif. Negara dapat memanfaatkan wakaf untuk sepenuhnya kemakmuran rakyat, dengan ketentuan masih dalam koridor syariah Islam.

Selain menurut UUPA dan secara arti dari pengertiannya bahwa wakaf dapat dijadikan sebagai kekayaan negara, secara teknis juga disebutkan bahwa wakaf dapat diartikan sebagai aset yang dialokasikan untuk kemanfaatan umat dan untuk manfaatnya dapat dinikmati guna kepentingan umum.⁷⁹ Alokasi aset tidak terbatas peruntukannya. Sehingga wakaf menurut pengertian ini menjadi kekayaan negara sangat bisa untuk dilakukan, karena tidak ada batasan yang

⁷⁹ Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah- Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 115

tercantum dalam pengertian tersebut dengan masih tetap peruntukannya untuk kepentingan umum.

Memang wakaf belum memberikan kontribusi besar dalam segi ekonomi. Hal tersebut dikarenakan belum adanya pengaturan secara gamblang mengenai harta benda wakaf dapat menjadi kekayaan negara. Meskipun demikian, wakaf dalam segi pembangunan negara secara tidak langsung telah memberikan sumbangsi kepada negara. Adanya pembangunan jembatan atau jalan tol diatas tanah wakaf yang luput dari pengelolaan atau telah ditelantarkan menjadi salah satu bukti bahwa wakaf turut berperan aktif untuk menyejahterakan rakyat walaupun dengan cara yang berbeda. Menetapkan wakaf sebagai kekayaan negara juga menjadi salah satu cara untuk memanfaatkan harta benda wakaf terutama tanah wakaf yang selama ini terlantar tanpa adanya pengelolaan yang tepat oleh nahzir yang diamanahkan.

Selain hal tersebut diatas, manfaat lain yang diperoleh adalah pemanfaatan harta benda wakaf oleh negara lebih menggeneralisir. Pengelolaan wakaf oleh negara lebih luas pemanfaatannya. Misalnya, daerah A belum berdiri sebuah masjid karena terkendala luas tanah atau harga tanah yang tidak terjangkau. Melalui negara pengelolaan semacam itu dapat terakomodir, dan menjadi hal yang mudah untuk dilakukan. Sebab, negara dapat melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah tersebut untuk melaksanakan tukar guling. Dengan memperhatikan dan menyesuaikan tata ruang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan syariah Islam yang berlaku. Sedangkan, jika pengelolaan masih oleh masyarakat setempat akan sedikit kemungkinan untuk dapat melakukan hal

yang sama. Atau bahkan masyarakat tersebut tidak mengetahui bahwa terdapat daerah-daerah terpencil yang membutuhkan tempat beribadatan karena keterbatasan data.

Hal tersebut merupakan salah satu contoh permasalahan wakaf yang terjadi di Indonesia. Dengan menjadi salah satu kekayaan negara hal tersebut dapat terakomodir dengan baik. Meskipun dalam undang-undang keuangan negara wakaf tidak diatur dalam sumber pendapatan negara ataupun daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;*
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;*
- c. Penerimaan Negara;*
- d. Pengeluaran Negara;*
- e. Penerimaan Daerah;*
- f. Pengeluaran Daerah;*
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;*
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;*
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.*

Pendapatan negara dan daerah telah disebutkan pada tabel perbandingan undang-undang di atas. Salah satunya adalah hibah. Hibah yang dimaksudkan adalah peminjaman oleh masyarakat kepada negara berupa harta atau benda dengan berbagai tujuan. Dana hibah didapat dari kesepakatan antara subjek dengan perusahaan negara ataupun daerah untuk melakukan peminjaman, yang

pada akhirnya negara akan mendapat keuntungan dengan adanya hadiah yang diberikan perusahaan negara atau daerah. Baik berupa bunga, ataupun barang sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak.

Menyamakan hibah dengan wakaf adalah hal yang sering dilakukan. Menjadi hal yang menarik jika yang menyatakan hal seperti itu adalah petinggi negara. Sri Mulyani misalnya, menteri keuangan negara tersebut menyatakan dalam wawancaranya dengan tim Kompas yang diunggah dalam Kompas.com.⁸⁰ Sri Mulyani menyatakan bahwa wakaf dapat dikategorikan sebagai sumber penerimaan negara berbentuk hibah. Hal tersebut agaknya melenceng sedikit dari koridornya. Hibah dan wakaf adalah dua hal berbeda. Hibah adalah harta benda yang dihadiahkan kepada pihak tertentu untuk kemudian berganti hak kepemilikannya. Hibah dapat diwariskan, dijual, dirusak, dan diperlakukan apapun karena memang harta benda tersebut telah menjadi hak si penerima. Sedangkan wakaf adalah harta benda yang diserahkan di jalan Allah SWT untuk diperuntukkan demi kepentingan umum yang tidak dapat diwariskan, dijual, ataupun dirusak.

Kedua hal tersebut mempunyai perbedaan yang signifikan. Seperti yang dijelaskan oleh Dr. Mohammad al-Ahmad Abu Al-Nur, mantan Menteri Wakaf Mesir. Wakaf adalah properti atau tanah ditahan oleh pemilik banyak tentang dapat mencegah penggunaannya untuk dijual atau dibeli serta diberikan sebagai hadiah pada belanja negara yang faedahnya keuntungan atau hasil mahsulnya

⁸⁰ Sri Mulyani dalam wawancaranya dengan pihak Kompas pada 23 Agustus 2017. Dikuti dari <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/08/24/111037826/sri-mulyani-dana-wakaf-bisa-dimanfaatkan-untuk-pondasi-pembangunan> <diunduh pada 23 Mei 2019>

dengan yang ditentukan oleh pewakaf. Dari pengertian tersebut wakaf tidak dapat dihibahkan meskipun dalam keadaan yang bagaimana pun, karena dari segi haknya pemilik sudah tidak berhak untuk memanfaatkan dan peruntukannya sudah jelas saat melakukan ikrar.

Tidak dapat disamakan meskipun dalam hukum Islam keduanya merupakan suatu amalan yang dianjurkan. Wakaf tetap bisa menjadi salah satu sumber kekayaan negara meskipun tidak berupa hibah. Wakaf dengan segudang manfaat dapat menjadi ladang bagi negara jika dikelola dengan baik. Wakaf dalam pengelolaannya memerlukan seseorang yang memang ahli dalam bidangnya. Pengelolaannya juga akan lebih produktif apabila dikelola oleh seorang yang ahli di bidangnya dalam artian pejabat negara yang memang mampu dan berwenang untuk mengelolanya, misalnya pejabat yang ahli dalam ekonomi pembangunan ataupun ahli manajemen keuangan negara. Hasil yang diperoleh akan sangat mampu menopang perekonomian negara dan dapat dibandingkan perolehannya dengan sumber-sumber pemasukkan negara yang lainnya. Karena seorang pengelola harus tahu, paham, dan jeli atas apa yang harus dikerjakan, dengan begitu seorang pengelola harus mempunyai *knowledge*, pengalaman serta analitik *skill* yang memadai. Sebab, pengelolaan negara tidak hanya sekedar melaksanakan administrasi saja, tapi harus seorang manajer yang mempunyai *skill* analisis yang memadai.⁸¹

⁸¹ Sonny Sumarsono, *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), hlm. 10

Dengan begitu wakaf akan tetap dapat menjadi salah satu sumber penerimaan negara dan termasuk jenis kekayaan negara tanpa menyamakannya dengan dana hibah. Wakaf mempunyai keunikan sendiri untuk mendapatkan hasil yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum. Tidak perlu disamakan karena kedua hal itu memang berbeda. Keduanya bisa menjadi sumber pemasukan negara dengan pendapatan masing-masing melalui cara dan keunikan masing-masing.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan pada pembahasan di Bab III maka diperoleh dua kesimpulan yaitu:

- a. Negara berperan terhadap pengelolaan wakaf dalam empat elemen, yaitu mengatur, mengurus, mengelola, serta mengawasi pengelolaan wakaf di Indonesia. Empat elemen tersebut dibuktikan negara melalui penerbitan peraturan perundang-undangan tentang wakaf secara lebih khusus dan rinci. Serta pembentukan lembaga negara yang secara khusus menangani praktik dan pengelolaan wakaf di Indonesia.
- b. Harta benda yang telah diwakafkan dapat menjadi kekayaan negara dengan mempertimbangkan sejarah peradaban wakaf pada masa kekhalifan Umar bin Khattab dan Ustman bin Affan. Selain itu, adanya perbandingan antara Undang-undang Wakaf, Undang-undang Keuangan Negara dan Undang-undang Perbendaharaan Negara pun membuktikan bahwa terdapat beberapa persamaan antara wakaf dengan kekayaan negara. Serta penafsiran dari makna dasar wakaf jika dirujuk kembali pada Undang-undang Pokok-Pokok Agraria. Tiga hal tersebut membuktikan bahwa pada dasarnya wakaf dapat menjadi kekayaan negara karena berdasarkan peruntukannya seorang wakif sudah tidak berhak lagi menuai hasil dari pengelolaan wakaf yang diperuntukkan untuk kepentingan umat.

4.2 Saran

Saran yang penulis berikan berkaitan dengan penelitian ini adalah.

- a. Negara telah menunjukkan perannya dengan melaksanakan pertanggungjawaban melalui pembentukan peraturan perundang-undangan serta lembaga negara. Adanya kebijakan tersebut membuat negara seharusnya lebih memberikan pengarahan kepada masyarakat umum mengenai pengelolaan wakaf di Indonesia. Salah satunya dengan memberikan pengarahan atau sosialisasi pada segi jenis harta/benda yang dapat diwakafkan. Karena masyarakat umum, khususnya di daerah-daerah kecil cenderung mayoritas dari mereka hanya mengetahui bahwa wakaf itu tanah bukan yang lainnya.
- b. Secara konsep praktik wakaf dapat menjadi bagian dari kekayaan negara. Hal tersebut lantas membuat negara dapat memaksimalkan pengelolaan dan pemanfaatan wakaf. Melalui cara yang kompleks oleh para ahli, wakaf dapat dijadikan sebagai investasi dengan mengembangkan wakaf produktif. Kesempatan tersebut terbuka lebar untuk melaksanakan praktik wakaf produktif. Sebab, pemberian wakaf kini dapat berupa saham, uang, surat berharga, dan lain-lain. Membangun hotel, melakukan tanam saham, melakukan obligasi pengelolaan tersebut dapat dilakukan yang nantinya untuk keuntungan dapat dimanfaatkan untuk kepentingan umum/ negara. Juga hal tersebut dapat menjadikan wakaf sebagai salah satu sumber pemasukkan negara karena keuntungan yang dihasilkan sangat signifikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Afdol. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press. 2006.
- al-Kabisi, Muhammad Abid Abdullah. *Hukum Wakaf: Kajian Kontemporer Pertama dan Terlengkap tentang Fungs dan Pengelolaan Wakaf serta Penyelesaian atas Sengketa Wakaf*. Jakarta: IIMaN Press dan Dompot Dhuafa Republika, 2004.
- Asshidiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press. 2005.
- Athoilla, M. *Hukum Wakaf (Hukum Wakaf Benda Bergerak dan Tidak Bergerak dalam Fikih dan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia)*. Bandung: Penerbit Yrama Widya. 2014.
- Atmadja, Arifin P Soeria. *Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Jakarta: Rajawali Pers. 2013.
- Gusfahmi. *Pajak Menurut Syariah- Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Pers. 2011.
- Huda, Nurul dan Muhammad Heykal. *Lembaga Keuangan Islam (Tinjauan Teoritis dan Praktis)*. Jakarta: Pranedamedia Group. 2010.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Peblishing. 2006.
- Iqbal, Zamir dan Abbas Mirakhor. *Pengantar Keuangan Islam: Teori dan Praktik*. Jakarta: Prenadamedia Group. 2015.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. *Fiqih Wakaf*. Jakarta: Kementerian Agama Republik Indonesia. 2006.
- _____. *Paradigma Baru Wakaf Di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Agama Republik Indonesia. 2006.
- _____. *Pedoman Pengelolaan dan Pengembangan Wakaf*. Jakarta: Kementerian Agama Republik Indonesia. 2013.
- Kertonegoro, Sentanoe. *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia. Cet, II*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya. 1987.
- Khoiriyyah, Affy dan Zainuddin. *Republic Plato Ala Ibn Rusyd: Komentat atas Diktum-Diktum Politik Plato*. Jakarta: Sadra Press. 2016.

- M., Yusuf. *Delapan (8) Langkah Pengelolaan Aset Daerah, Menuju Pengelolaan Daerah Terbaik*. Jakarta: Salemba Empat. 2010.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup. 2005.
- Muhammad Fauzan, Encik. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press. 2016.
- Poggi, Gianfranco. *The Development of the Modern State "Sociological Introduction"*. California: Stanford University Press. 1992.
- Qahaf, Munzir. *Manajemen Wakaf Produktif*. Jakarta: Pustaka Kautsar Grup. 2005.
- Soenardi. *Pengelolaan Keuangan Negara di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2014.
- Sumarsono, Sonny. *Manajemen Keuangan Pemerintahan*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2010.
- Suparmoko, M. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek edisi 5*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta. 2003.
- Suprayitno, Eko. *Ekonomi Islam*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2005.
- Tjandra, Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT. Gramedia. 2013.
- Yasin, Nur. *Hukum Ekonomi Islam Geliat Perbankan Syariah di Indonesia*. Malang: UIN Malang Press. 2009.

Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Arikel yang Dipublikasikan

- Fahmi, Nasrul. "Wakaf sebagai Instrumen Ekonomi Pembangunan Islam", *Jurnal Ekonomi Islam Volume 9, Nomor 1*, (April 2018).
- Harimurti, Yudi Widagdo. *Politik Hukum Keberadaan Lembaga Negara yang Tidak Diatur dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Suatu Analisis Evaluatif)*, Disertasi. Malang: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. 2016.
- Hazami, Bashlul. "Peran dan Aplikasi Wakaf dalam Mewujudkan Kesejahteraan Umat di Indonesia", *Analisis, Volume XVI, Nomor 1*, (Juni 2016).
- Marjuki, Tri Samsudin. *Eksistensi Negara dalam Mengelola Zakat*, Skripsi. Bangkalan: Program Studi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura. 2019.
- Mei Utama, Sofyan. "Penegakan Hukum Perwakafan di Indonesia", *Jurnal Hukum Mimbar Justitia Fakultas Hukum Universitas Suryakencana Vol. 3 No. 1*, (Juni 2017).
- Muhtar, Amin. "Potensi Wakaf Menjadi Lembaga Keuangan Publik", *Asy-Syari'ah Vol. 17 Nomor 1*, (April 2015).
- Munir, Zainal Arifin. "Revitalisasi Manajemen Wakaf Sebagai Penggerak Ekonomi Masyarakat", *Journal de Jure Volume 5 Nomor 2*, (Desember 2013).
- Muntaqo, Firman. "Problematisasi dan Prospek Wakaf Produktif di Indonesia", *Universitas Sriwijaya Palembang Volume 25, Nomor 1*, (April 2015).
- Nasrudin, Edy. "Efektivitas Sistem Informasi Manajemen dan Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK-BMN) Terhadap Pengelolaan Aset Negara", *Jurnal Akuntansi Universitas Jember, Volume 13, Nomor 2*, (Desember 2015).
- Puspitoarium, Monik Ajeng. "Analisis Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) Pada Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Makassar", *Jurnal Administrative Reform, Volume 4, Nomor 4*, (Oktober-Desember 2016).
- Setiadi, Ivan, dkk. "Analisis Penatausahaan Barang Milik Negara (BMN) di Lingkungan Kementerian Agama Kabupaten Donggala", *E-Jurnal Katalogis, Volume 6, Nomor 4*, (April 2018).
- Sukamana, Oman. "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan". *Jurnal Sospol, Vol 2 No. 1*, (Juli-Desember 2016).
- Suwaidi, Ahmad. "Wakaf dan Penerapannya di Negara Muslim", *Economic: Jurnal Ekonomi dan Hukum Islam, Vol. 1, Nomor 2*, (2011).

Sumber Lainnya

-.*Agama di Indonesia*, dikutip dari https://id.wikipedia.org/wiki/Agama_di_Indonesia, <diunduh tanggal 09 Maret 2019>

Ahmad Mukri Aji. *Hak dan Kewajiban Asasi Manusia dalam Prespektif Islam*, dikutip dari <http://journaluinjkt.ac.id/index.php/salam/article/view/2386/1800>, <diunduh tanggal 3 April 2019>

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Aset Negara*, dikutip dari <https://www.bphn.go.id/data/documents/assetnegara.pdf>, <diunduh pada 03 Mei 2019>

Badan Pusat Statistika. *Sensus Jumlah penduduk Beragama di Indonesia*, dikutip dari <https://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=321&wid=0>, <diunduh tanggal 09 Maret 2019>

Badan Wakaf Indonesia, *Sekilas tentang BWI* dikutip dari <http://bwi.or.id/index.php/in/tentang-bwi/sekilas-bwi.html>, <diunduh tanggal 20 Mei 2019>

_____. *Inovasi Pengembangan Wakaf di Berbagai Daerah* dikutip dari <http://bwi.or.id/index.php/ar/publikasi/artikel/222-inovasi-pengembangan-wakaf-di-berbagai-negara.html>, <diunduh tanggal 5 Juni 2019>

Dosen Perbanas. *Potensi Tanah Wakaf di Indonesia*, dikutip dari <https://dosen.perbanas.id/potensi-tanah-wakaf-di-Indonesia/>, <diunduh tanggal 02 Maret 2019>

Indonesia Invesment. *Budaya Agama Islam*, dikutip dari <https://www.indonesiainvestments.com/id/budaya/agama/islam/item248>, <diunduh tanggal 02 Maret 2019>

Kementerian Keuangan. *Beda Keuangan Negara dan Kekayaan Negara*, dikutip dari https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/6817/Beda-Keuangan-Negara-dan-Kekayaan-Negara.html, <diunduh tanggal 03 Mei 2019>

BIODATA PENULIS

Nama : Khoirotul Ummah

Tempat Tanggal Lahir : Lamongan, 20 Desember 1996

Alamat : Karangwungu lor- Laren- Lamongan

Nama Orang Tua : Bapak Suhadak (alm) dan Ibu Selosi

Alamat Orang Tua : Karangwungu lor- Laren- Lamongan

Nomor Telepon : +62-856-4899-0904

E-mail : khoiroummah123@gmail.com

Riwayat Pendidikan

- | | | |
|--|----------------------|--------------------|
| 1. MI | : Thoriqotul Hidayah | Lulus Tahun : 2008 |
| 2. SMP | : Wahid Hasyim | Lulus Tahun : 2011 |
| 3. SMA | : Wahid Hasyim Model | Lulus Tahun : 2014 |
| 4. S-I Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura | | Lulus Tahun : 2019 |

Pengalaman Organisasi

1. UKM-FH Voice of Law
2. UKM Gerakan Pramuka Universitas Trunojoyo Madura