

**PRAKTIK PERWAKAFAN DI INDONESIA  
ANALISIS KOMPARATIF ERA PASCA- KEMERDEKAAN  
HINGGA IMPLEMENTASI UU NO. 41 TAHUN 2004**

**Aswandi**

**([aswandishi101280@gmail.com](mailto:aswandishi101280@gmail.com))**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAHMUD YUNUS BATUSANGKAR**

**Asasriwarni**

**([asasriwarni@gmail.com](mailto:asasriwarni@gmail.com))**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAHMUD YUNUS BATUSANGKAR**

**Nil Firdaus**

**([nilfirdaus@gmail.com](mailto:nilfirdaus@gmail.com))**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAHMUD YUNUS BATUSANGKAR**

**Arif Bijaksana**

**([arifbijaksana.080214@gmail.com](mailto:arifbijaksana.080214@gmail.com))**

**SEKOLAH TINGGI ILMU HUKUM PAINAN**

---

**ABSTRAK**

Penelitian ini menganalisis evolusi praktik dan regulasi wakaf di Indonesia dari era pra-kemerdekaan hingga pasca-kemerdekaan, dengan fokus khusus pada transformasi pengelolaan dan kerangka hukumnya. Menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan historis-yuridis, penelitian ini mengungkapkan bahwa wakaf telah mengalami perubahan signifikan dari praktik tradisional berbasis kearifan lokal menuju sistem yang lebih terstruktur dan formal. Dimulai dari masa kolonial dengan regulasi yang mendapat resistensi masyarakat, berkembang melalui berbagai peraturan pasca-kemerdekaan, hingga mencapai tonggak penting dengan lahirnya UU No. 41 Tahun 2004 yang memperluas cakupan objek wakaf dan memperkenalkan konsep wakaf produktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perkembangan regulasi wakaf mencerminkan upaya berkelanjutan untuk mengoptimalkan potensi wakaf dalam pembangunan sosial-ekonomi umat, meskipun masih menghadapi tantangan dalam implementasi dan profesionalisasi pengelolaannya.

**Kata Kunci** : Praktik, Perwakafan, Pasca – Kemerdekaan, Indonesia

**PENDAHULUAN**

Wakaf sebagai salah satu mekanisme untuk mendapatkan hak, merupakan lembaga sosial dan keagamaan dalam Islam yang berperan penting sepanjang sejarah umat Muslim.<sup>1</sup> *Waqf* diartikan sebagai tindakan memiliki dan menjaga aset tertentu untuk kepentingan sosial yang spesifik, dengan tujuan mencegah penggunaannya di luar

---

<sup>1</sup> Michael Dumper, *Islam Dan Israel: Muslim Religious Endowments and the Jewish State*, Terj. Burhan Wirasubrata (Jakarta: Lentera, 1999), h.ix.

tujuan yang telah ditetapkan.<sup>2</sup> Sebagai bagian dari filantropi Islam, wakaf memiliki kontribusi besar dalam pembangunan sosial-ekonomi masyarakat Muslim di Indonesia, wakaf telah dipraktikkan sejak awal masuknya Islam, terutama untuk mendirikan masjid, yang menjadi tradisi umum di komunitas Muslim.<sup>3</sup>

Namun pengelolaannya masih harus banyak mengejar ketertinggalan jika dibandingkan dengan pengelolaan di negara muslim lainnya. Berdasarkan data dari Sistem Informasi Wakaf (SIWAK) Kementerian Agama menunjukkan Indonesia memiliki potensi wakaf tunai mencapai 180 Triliun per tahunnya.<sup>4</sup> Menurut data informasi SIWAK, menunjukkan aset wakaf yang berupa tanah di Indonesia adalah seluas 572.636.900m<sup>2</sup> yang tersebar di 440.512 lokasi dan 57,42% sudah bersertifikat wakaf. Dari data di atas terlihat bahwa aset wakaf masih didominasi dalam bentuk masjid sebagai sebesar 43,51% dan sebagai musholla sebesar 27,90%.<sup>5</sup> Ini menunjukkan bahwa aset wakaf yang ada belum dikelola secara produktif karena masih disalurkan sebagai layanan sosial masyarakat, belum mengarah pada pengelolaan yang bisa menghasilkan nilai ekonomis yang lebih tinggi.<sup>6</sup>

Sejarah mencatat bahwa regulasi perwakafan di Indonesia mengalami fluktuasi, seringkali dipengaruhi oleh kepentingan pihak-pihak tertentu, sehingga potensi wakaf untuk meningkatkan kesejahteraan umat belum dimanfaatkan secara optimal<sup>7</sup>. Hal ini menyebabkan kebutuhan akan kerangka kerja dan kebijakan yang lebih kuat yang dapat memastikan pengelolaan dan distribusi aset wakaf yang efektif, yang pada akhirnya menguntungkan masyarakat secara luas.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> John L. Esposito, *Ensiklopedia Oxford Dunia Islam Modern*, Jilid VI, (Bandung: Mizan, 2001), h.145.

<sup>3</sup> Mutmainah, "Wakaf Dan Pengembangan Pendidikan Islam Di Indonesia," *Jurnal Pendidikan dan Pranata Islam* Vol.8 (2017): h.107-108.

<sup>4</sup> 4 Moh Khoeron, "Potensi Capai Rp180 T, Kemenag Perkuat Kualitas Nazir Dan Kebijakan Tata Kelola Wakaf Uang," Kementerian Agama, last modified 2024, <https://kemenag.go.id/nasional/potensi-capai-rp180-t-kemenag-perkuat-kualitas-nazir-dan-kebijakan-tata-kelola-wakaf-uang-nNKZD>.

<sup>5</sup> Data Siwak Kementerian Agama, <http://siwak.kemenag.go.id/siwak/index.php> di akses 19 Oktober 2024

<sup>6</sup> Itang & Iik Syakhabyatin, "Sejarah Wakaf Di Indonesia," *TAZKIYA: Jurnal Keislaman, Kemasyarakatan & Kebudayaan*, Vol.18 (2017): h.221.

<sup>7</sup> Arif Budiman, "Akuntabilitas Pengelola Wakaf," *Jurnal Walisongo*, Vol.19 (2011): h.75-

<sup>8</sup> Norizan Hassan, "Developing a New Framework of Waqf Management," *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, Vol.8 (2018): h.279-297.

Pada masa awal kemerdekaan, pengelolaan wakaf masih bersifat tradisional dan informal, yang kerap menimbulkan masalah seperti sengketa tanah dan status hukum yang tidak jelas, sehingga mendorong pemerintah untuk menerapkan regulasi yang lebih sistematis.<sup>9</sup> Kebutuhan terhadap kebijakan terkait wakafpun diperbarui, terutama dalam hal regulasi dan manajemen. Upaya regulasi awal terlihat dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Peraturan ini menjadi tonggak penting dalam sejarah perwakafan di Indonesia, karena untuk pertama kalinya memberikan kerangka hukum yang jelas mengenai pendaftaran dan pengelolaan tanah wakaf.<sup>10</sup> Namun, cakupan peraturan ini masih terbatas pada wakaf tanah, sementara praktik wakaf di masyarakat sudah mulai berkembang ke bentuk-bentuk lain.

Memasuki era reformasi, kesadaran akan pentingnya optimalisasi potensi wakaf sebagai instrumen pembangunan ekonomi umat semakin meningkat. Hal ini sejalan dengan tren global dalam pengembangan wakaf produktif dan wakaf tunai yang mulai populer di berbagai negara Muslim.<sup>11</sup> Momentum ini kemudian mendorong lahirnya Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, yang menjadi landasan hukum komprehensif pertama bagi praktik perwakafan di Indonesia.

UU No. 41 Tahun 2004 membawa perubahan paradigma yang signifikan dalam pengelolaan wakaf di Indonesia. Undang-undang ini tidak hanya mengatur wakaf benda tidak bergerak seperti tanah, tetapi juga memperkenalkan konsep wakaf benda bergerak, termasuk uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak

---

<sup>9</sup> Rifqiwati Zahara, "Perkembangan Hukum Wakaf Di Indonesia," *Legitima* Vol.2 (2019): h.19-20.

<sup>10</sup> Achmad Irwan Hamzani, "Pengembangan Model Perlindungan Hukum Terhadap Harta Benda Wakaf Sebagai Aset Publik," *Jurnal Multikultural & Multireligius* Vol.15 (2016): h.134.

<sup>11</sup> Nurul Huda, "Akuntabilitas Sebagai Sebuah Solusi Pengelolaan Wakaf," *Jurnal Akutansi Multiparadigma*, Vol.5 (2014): h.85-97.

kekayaan intelektual, dan hak sewa.<sup>12</sup> Selain itu, undang-undang ini juga menekankan pentingnya profesionalisme dalam pengelolaan wakaf, dengan memperkenalkan konsep nazhir (pengelola wakaf) profesional dan Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai lembaga independen yang bertugas membina dan mengawasi pengelolaan wakaf di tingkat nasional.

Evolusi praktik perwakafan di Indonesia dari era pasca-kemerdekaan hingga implementasi UU No. 41 Tahun 2004 mencerminkan upaya berkelanjutan untuk mengoptimalkan potensi wakaf dalam pembangunan sosial-ekonomi umat. Perubahan paradigma dari wakaf tradisional menuju wakaf produktif dan profesional membuka peluang bagi peningkatan peran wakaf dalam mengatasi berbagai permasalahan sosial-ekonomi di Indonesia. Namun, diperlukan kajian lebih lanjut untuk menganalisis efektivitas implementasi UU No. 41 Tahun 2004 dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut, serta mengidentifikasi area-area yang masih memerlukan perbaikan dan inovasi dalam praktik perwakafan di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan praktik perwakafan di Indonesia sejak era pasca- kemerdekaan hingga implementasi UU No. 41 Tahun 2004, dengan fokus pada identifikasi perubahan paradigma dan transformasi pengelolaan wakaf dari sistem tradisional menuju pengelolaan profesional.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan historis- yuridis dan analisis komparatif. Metode kualitatif dipilih untuk memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap perkembangan praktik dan regulasi perwakafan di Indonesia. Pendekatan historis-yuridis digunakan untuk menelusuri evolusi praktik perwakafan dan perubahan regulasi dari era pasca-kemerdekaan hingga implementasi UU No. 41 Tahun 2004. Data primer diperoleh melalui studi dokumen terhadap peraturan

---

<sup>12</sup>Uswatun Hasanah, "Cash Waqf and People Economic Empowerment In Indonesia," *Economics and Finance in Indonesia*, Vol.59 (2011): h.215-232.

perundang-undangan, kebijakan pemerintah, dan laporan resmi terkait perwakafan. Data sekunder dikumpulkan melalui kajian literatur dari jurnal ilmiah, buku, dan publikasi relevan lainnya. Penelitian ini juga memakai analisis

komparatif dilakukan untuk membandingkan praktik perwakafan pada berbagai periode, dengan fokus pada aspek regulasi, pengelolaan, dan dampak sosial-ekonomi. Periode yang dibandingkan meliputi era pasca-kemerdekaan, masa berlakunya PP No. 28 Tahun 1977, dan era implementasi UU No. 41 Tahun 2004.

### **C. Pembahasan**

#### **1. Hakikat dan Tujuan Wakaf**

Secara etimologis, istilah wakaf berasal dari kata *waqafa* (وقف), yang sinonim dengan *habasa*, yang bermakna berhenti, diam, atau menahan.<sup>13</sup> Kata *al-waqf* merupakan bentuk masdar dari frasa *waqfu al-syai'*, yang berarti menahan sesuatu, dan memiliki makna yang sama dengan *al-habs*. Frasa seperti *habisu habbisu habsan* dan *abbastu ubbisu abbaasan* merujuk pada tindakan *waqafu* yang berarti menahan.<sup>14</sup> Secara terminologi, ulama memiliki pandangan yang beragam mengenai definisi wakaf, tergantung pada mazhab masing-masing. Meskipun berbeda dalam perumusan, konsep umum dari wakaf adalah tindakan hukum yang melibatkan pelepasan kepemilikan pribadi untuk tujuan keagamaan atau sosial. Bahkan di dalam satu mazhab pun terdapat variasi definisi. Al-Nawawi, seorang ulama mazhab Syafi'i, mendefinisikan wakaf sebagai tindakan menahan harta yang manfaatnya bisa diambil tanpa menghabiskan benda itu sendiri, dengan tujuan kebaikan dan mendekatkan diri kepada Allah SWT.<sup>15</sup> Ibn Hajar al-Haitami juga mendefinisikan wakaf sebagai tindakan menahan harta yang manfaatnya dapat diambil, dengan menjaga keberadaan benda tersebut, serta memutuskan hak kepemilikan dari pemilik

---

<sup>13</sup> Muhammad ibn Bakar ibn Mandzur al-Mishri, *Lisan Al-'Arab*, Jilid 11, (Bulaq: Al-Mishriyah, 1985), h.276. Lihat juga Sayid Sayid, *Fiqh Al-Sunnah*, Juz III, (Mesir: Daar al-Fatih Li al-'Ilam al-Arabi, 1995), h.317.

<sup>14</sup> Muhammad al-Syarbini al-Khatib, *Al-Iqna: Fi Hali Alfadi Abi Sija'*, (Bairut: Daar Ihya al-Kitab al-Arabiyyah, n.d.), h.81.

<sup>15</sup> Nawawi Al-Damasky, Minhaj Thalibin, (Bairut: Daar Ihya al-Kitab al-Arabiyyah, n.d.) h.81

awalnya untuk tujuan yang diperbolehkan.<sup>16</sup> Syihabudin al-Qalyubi mendefinisikan wakaf sebagai penahanan harta untuk dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan yang dibolehkan, dengan menjaga keutuhan benda tersebut.<sup>17</sup>

Ulama dari mazhab Hanafi, seperti Syarkhasi, mengartikan wakaf sebagai tindakan menahan harta agar tidak dapat dimiliki oleh orang lain (*habsu al-mamluk 'an al-tamluk min al-ghair*). Sementara itu, Al-Mughny mendefinisikan wakaf sebagai menahan harta tetap di bawah kepemilikan wakif, dengan manfaatnya disumbangkan sebagai sedekah (*habsu al-'aini ala maliki al-wakif wa tashaduq bi al-manfa'ah*).<sup>18</sup>

Wakaf merupakan instrumen keuangan dalam Islam yang, sebagai ajaran, tergolong ke dalam syariah yang bersifat sakral dan suci. Namun, pemahaman dan implementasi wakaf tersebut termasuk dalam ranah fiqh, yang merupakan hasil usaha pemikiran manusia. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa praktik dan realisasi wakaf sangat berkaitan dengan kondisi sosial dan kebutuhan umat di setiap negara Muslim, termasuk Indonesia.<sup>19</sup>

Wakaf memiliki beberapa tujuan yang beragam, mencakup aspek ekonomi, sosial, dan spiritual yang penting dalam pembangunan masyarakat. Secara ekonomi, wakaf berperan sebagai instrumen untuk mendukung pembangunan, terutama dalam menciptakan fasilitas umum seperti tempat ibadah, sekolah, dan layanan kesehatan. Pengelolaan wakaf yang produktif dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan mengurangi kemiskinan, seperti yang ditunjukkan oleh penelitian yang membahas kontribusi wakaf produktif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>20</sup>

Perspektif sisi sosial, wakaf berfungsi sebagai alat redistribusi kekayaan

---

<sup>16</sup>Ibn Hajar al-Haitami, *Tuhfat Al-Muhtaj*, (Bairut: Daar Ihya al-Kitab al-Arabiyah, n.d.), h.321.

<sup>17</sup>Syihabudin al-Qalyubi, *Hasyiah Al-Qalyubi* (Bairut: Daar Ihya al-Kitab al-Arabiyah, n.d.), h.89.

<sup>18</sup>Rachmat Usman, *Hukum Perwakafan Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h.52

<sup>19</sup>Akh. Minhaji, *Nation State Dan Implikasinya Terhadap Pemikiran Dan Implementasi Hukum Wakaf* (Yogyakarta: Pilar Media, 2005), h.xxi.

<sup>20</sup>Anisa Husna Adinta, "Signifikansi Wakaf Dalam Keuangan Negara: Tinjauan Ekonomi Klasik Dan Kontemporer," *Journal of Islamic Economics and Finance Studies Vol 1* (2020): h.19-39.



yang membantu menyeimbangkan ketimpangan ekonomi. Dalam konteks ini, wakaf berperan penting dalam mendukung masyarakat miskin dengan menyediakan sumber daya untuk kebutuhan pokok, seperti pendidikan dan kesehatan, sehingga mendorong kesejahteraan sosial secara keseluruhan.<sup>21</sup>

Secara spiritual, wakaf merupakan sarana untuk mendekatkan diri kepada Allah

dan memperoleh pahala yang berkelanjutan. Dengan mengamalkan wakaf individu memberikan manfaat jangka panjang kepada masyarakat, sekaligus mengamalkan nilai-nilai Islam yang menekankan pentingnya berbagi dan peduli terhadap sesama.<sup>22</sup>

Banyak dalil dalam Al-Quran memerintahkan kita untuk mewakafkan harta kejalan yang baik. Seperti dalam surat al-Hajj ayat 77:

الَّذِينَ آمَنُوا ارْكَعُوا وَاسْجُدُوا وَاعْبُدُوا رَبَّكُمْ وَانْعَمُوا إِلَى الْبَنِي أَلْعَلَّكُمْ تفلحون ﴿٧٧﴾  
يا أيها

Artinya “Wahai orang-orang yang beriman, rukuklah, sujudlah, sembahlah Tuhanmu, dan lakukanlah kebaikan agar kamu beruntung.”

Kata *khair* (kebaikan) yang secara umum dimaknai salah satunya dalam bentuk memberi seperti wakaf, dan berlaku untuk bentuk-bentuk *charity* atau *endowment* yang lain yang bersifat filantropi, tentunya dalam ajaran Islam. Allah juga berfirman dalam surat ali-Imran ayat 92

لَنْ يَنْالُوا الْبِرَّ حَتَّى يَنْفِقُوا مِمَّا اتَّبَعُونَ وَمَا يَنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ  
لن

Artinya “Kamu sekali-kali tidak akan memperoleh kebajikan (yang sempurna) sebelum kamu menginfakkan sebagian harta yang kamu cintai. Apa pun yang kamu infakkan, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui tentangnya.

Berbeda dengan kata "khair" yang berarti kebaikan secara umum, kata "birr" memiliki keterkaitan erat dengan konsep infaq atau memberi. "Birr"

---

<sup>21</sup>Nasrul Fahmi Zaki Fuadi, “Wakaf Sebagai Instrumen Ekonomi Pembangunan Islam,”

Economica: Jurnal Ekonomi Islam Vol.9 (2018): h.151-177.

<sup>22</sup>Ridwan, “Wakaf Dan Pembangunan Ekonomi.,” ZISWA: Jurnal Zakat Dan Wakaf Vol.4 (2018): h.105.

berada di antara kata "lan" (yang berarti tidak untuk selamanya) dan "hatta" (yang berarti hingga atau sampai, terkait dengan tindakan). Dalam konteks ayat yang sering dijadikan dasar untuk wakaf, ada tiga kata kunci penting: (1) kebaikan (birr), (2) tindakan memberi (infaq), dan (3) harta yang paling dicintai. Menurut pendekatan psikoanalitik, sulit bagi seseorang untuk memberikan harta yang paling dicintai demi kebaikan, sehingga kebaikan dalam pengertian "birr" ini menjadi sulit dilakukan. Para ahli tafsir sering menggolongkan bentuk infak ini sebagai wakaf, bukan sekadar pemberian biasa.<sup>23</sup>

Ada beberapa hadist tentang hikmah dari wakaf

عن أبي هريرة، نأ رسول اللّٰه صلّى اللّٰه عليه وسلّم قال: "إذا مات الإنسان انقطع عمله إلا من ثلاث: صدقة جارية، أو علم ينتفع به، أو ولد صالح يدعو له"

Artinya "Dari Abu Hurairah r.a., sesungguhnya Rasulullah Saw. bersabda: "Apabila seseorang telah meninggal dunia, maka terputuslah amalnya kecuali dari tiga perkara: sedekah jariyah, ilmu yang bermanfaat, dan anak saleh yang mendoakan orang tuanya."<sup>24</sup>

Para ahli hadis dan kebanyakan ahli fiqh mengidentifikasi bahwa wakaf termasuk sadaqah jariyah.

## 2. Wakaf Pra Kemerdekaan

Wakaf merupakan syariat yang dianjurkan oleh Rasulullah SAW dan dimulai pada masa beliau sebagai bentuk ibadah yang memiliki dimensi sosial yang mendalam. Praktik mulia ini kemudian dilanjutkan dan dikembangkan oleh para Khulafaur Rasyidin, yang menjadikannya sebagai salah satu instrumen penting dalam pembangunan umat Islam, hingga akhirnya tersebar ke berbagai penjuru dunia Islam termasuk Nusantara.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Ali Amin Isfandia, "Tinjauan Fiqh Muamalat Dan Hukum Nasional Tentang Wakaf Di Indonesia," La Riba: Jurnal Ekonomi Islam Vol.2 (2008): h.55.

<sup>24</sup> Muslim, Shahih Muslim, Juz 8, (Mesir: Dar al-Fikr al-Mu'ashir), h. 405.

<sup>25</sup> Septyaningdyah Setyori, "Sejarah Wakaf Dalam Islam Dan Perkembangannya," Al-Ibar: Artikel Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Vol.1 (2022): h.1-12.



Seiring berjalannya waktu, pengelolaan wakaf telah berkembang pesat dengan transformasi yang signifikan. Tidak hanya sebagai bentuk kepedulian sosial antar sesama, wakaf telah berkembang menjadi instrumen yang memainkan peran penting dalam pembangunan fisik dan peningkatan kualitas sumber daya manusia.<sup>26</sup> Perkembangan ini menunjukkan bagaimana institusi wakaf mampu beradaptasi dengan kebutuhan zaman sambil tetap mempertahankan esensi dasarnya sebagai bentuk ibadah.

Praktik wakaf tanah di kalangan umat Islam Indonesia sudah berlangsung jauh sebelum masa kolonial Belanda, menunjukkan betapa mengakarnya tradisi wakaf dalam kehidupan masyarakat Muslim Nusantara. Hal ini diperkuat oleh penelitian Rahmat Djatnika yang mengungkapkan bahwa wakaf berbasis ajaran

Islam telah ada di Jawa Timur sejak abad ke-15.<sup>27</sup>

Selain untuk kepentingan umum, masyarakat mewakafkan hartanya terutama karena motivasi keagamaan. Dorongan kuat dari aspek agama ini sering kali membuat masyarakat enggan mengikuti aturan administratif, karena mereka menganggap wakaf sebagai urusan agama yang seharusnya tidak memerlukan pengaturan administratif yang dinilai tidak praktis dan menghambat pelaksanaannya.<sup>28</sup> Pemerintah kolonial Belanda baru mulai mengatur wakaf tanah pada tahun 1905, dengan beberapa kali perubahan yang disesuaikan dengan keberatan umat Islam.

Pemerintah Kolonial Belanda pada 31 Januari 1905 menerbitkan *Sirculair Van De Gouvernement Secretaris* (Surat Edaran Sekretaris Pemerintah) Nomor 435, yang dimuat dalam *Bijblad* Nomor 6195/1905, berjudul *Toezhat op den bouw van Mohammedaansche Bedebuizen*.<sup>29</sup> Edaran ini berlaku di seluruh

---

<sup>26</sup> Mazrul Shahir Md Zuki, "Waqf and Its Role in Socio-Economic Development," *ISRA International Journal of Islamic Finance* Vol.4 (2012): h.173-177.

<sup>27</sup> Rachmat Djatnika, *Wakaf Tanah (Study Diachronique)* (Surabaya: Al-Ikhlas, 1982), h.15.

<sup>28</sup> Rachmat Djatnika, *Wakaf Tanah (Study Diachronique)*, h.16.

<sup>29</sup> Imam Suhadi, *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat* (Yogyakarta: Dama Bhakti Prima Yasa, 2002), h.4.

Jawa-Madura, kecuali Surakarta dan Yogyakarta. Tujuan utamanya adalah untuk mengawasi tanah wakaf, khususnya yang sudah tidak digunakan lagi, agar tidak dibiarkan terbengkalai dan tercatat secara administratif, sehingga bisa diatur jika ada kebutuhan publik. Inti dari surat edaran tersebut, yang ditujukan kepada bupati, meliputi dua hal: pertama, agar bupati mendaftarkan tanah wakaf yang sudah ada; kedua, setiap wakaf baru harus mendapat izin dari bupati.<sup>30</sup>

Namun, surat edaran ini tidak berjalan efektif karena bupati tidak melaksanakannya dan umat Islam menolaknya. Menurut Abdul Ghofur Anshori, penolakan ini setidaknya disebabkan oleh dua faktor utama.<sup>31</sup>

Pertama, umat Islam menganggap aneh keharusan meminta izin untuk melakukan wakaf, karena mereka terbiasa melakukannya secara tradisional atau berdasarkan keyakinan agama. Kedua, surat edaran ini dianggap sebagai upaya pemerintah kolonial Belanda untuk ikut campur dalam urusan agama Islam. Kedua alasan ini membentuk satu kesatuan yang mendasari penolakan tersebut.

Meskipun surat edaran ini tidak berjalan efektif, pemerintah kolonial tetap mempertahankannya selama 25 tahun. Pada 4 Januari 1931, pemerintah kemudian menerbitkan edaran baru melalui Surat Edaran Sekretaris Pemerintah Nomor 1361/ab yang dimuat dalam *Bijblad* 1931 Nomor 12573. Surat edaran ini lebih menekankan pada pendaftaran asal-usul bangunan ibadah dan penyederhanaan izin wakaf, di mana bupati hanya menilai kelengkapan permohonan terkait lokasi dan tujuannya, meskipun wakaf tetap harus terdaftar.<sup>32</sup>

Surat edaran tahun 1931 mengatur bahwa bupati hanya perlu mendaftarkan asal-usul bangunan ibadah, apakah termasuk wakaf atau bukan. Selain itu, prosedur perizinan wakaf dibuat lebih sederhana, di mana bupati hanya menilai kelengkapan permohonan dari segi lokasi dan tujuan, meskipun

---

<sup>30</sup> Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Dan Praktik Perwakafan Di Indonesia* (Yogyakarta: Pilar Media, 2006), h.40.

<sup>31</sup> Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Dan Praktik Perwakafan Di Indonesia*, h.41.

<sup>32</sup> Acmad Irwan Hamzani, *Perkembangan Hukum Wakaf Di Indonesia* (Bebes: Penerbit Diya Media Group, 2015), h.83.

wakaf tersebut tetap harus didaftarkan. Meskipun edaran tahun 1931 ini terlihat lebih fleksibel dibandingkan edaran sebelumnya pada tahun 1905, umat Islam masih menilai bahwa substansinya sama, yakni adanya campur tangan pemerintah kolonial Belanda.<sup>33</sup> Umat Islam tetap menolak aturan tersebut dengan alasan bahwa wakaf merupakan tindakan hukum privat, yang berarti pemisahan harta dari pemiliknya dan tidak memerlukan izin pemerintah untuk sah. Oleh karena itu, mereka menganggap bahwa pemerintah kolonial Belanda seharusnya tidak turut campur dalam urusan wakaf.

Hingga tahun 1934, regulasi terkait wakaf masih belum mengalami pembaruan yang signifikan. Pemerintah kolonial Belanda justru memperkuat ketentuan yang telah ada sebelumnya melalui penerbitan Surat Edaran No. 3088/A tertanggal 24 Desember 1934, yang kemudian dikodifikasikan dalam Bijblad No. 13390. Substansi utama dari edaran tersebut memberikan legitimasi kepada Bupati untuk mengambil peran sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa tanah wakaf yang diperuntukkan bagi rumah ibadah, dengan catatan bahwa intervensi tersebut harus didasarkan pada permintaan dari pihak-pihak

yang terlibat dalam persengketaan. Kebijakan ini mendapat resistensi yang cukup kuat dari komunitas Muslim. Sebagai respons terhadap penolakan tersebut, pemerintah kolonial terpaksa melakukan evaluasi dan revisi terhadap ketentuan-ketentuan yang termuat dalam surat edaran sebelumnya. Pada tahun 1935, tepatnya empat tahun setelah dikeluarkannya Surat Edaran tahun 1931, pemerintah kolonial menerbitkan regulasi baru melalui Sekretaris Government dengan nomor 1273/A yang dikeluarkan pada 27 Mei 1935. Regulasi ini kemudian didokumentasikan dalam Bijblad 1935 No. 13480 yang mengatur tentang pengawasan pemerintah terhadap rumah ibadah Islam dan wakaf (*Toezicht van de Regering op Mohammedaansche Bedebuizen En Wakaps*).<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Roshidah Binti Osman, "Waqf Land Administration and Registration: Legal Analysis," *The Journal of Social Sciences Research* Vol.6 (2018): h.1194-1201.

<sup>34</sup> Acmad Irwan Hamzani, *Perkembangan Hukum Wakaf Di Indonesia*, h.85.

Peraturan mengenai pelaksanaan wakaf tanah dapat dianggap sebagai suatu inovasi. Meskipun beberapa pihak menganggapnya sebagai bentuk campur tangan pemerintah kolonial dalam urusan keagamaan umat Islam, peraturan ini justru relevan dengan perkembangan masyarakat serta peningkatan nilai tanah. Peraturan tersebut memiliki manfaat untuk memastikan perlindungan aset wakaf, sehingga dapat menghindari potensi perselisihan atau gugatan di masa mendatang.

### **3. Waqaf Pasca Kemerdekaan**

Pada era pra-kemerdekaan Indonesia, praktik perwakafan telah menjadi bagian integral dari kehidupan sosial-keagamaan masyarakat Muslim. Fenomena ini merupakan konsekuensi logis dari eksistensi berbagai kesultanan Islam di Nusantara, seperti Kesultanan Demak dan Pasai, yang memberikan ruang bagi berkembangnya institusi wakaf dalam sistem sosial-politik mereka.<sup>35</sup>

Menariknya, sistem wakaf di Indonesia memiliki karakteristik unik yang tercermin dalam berbagai praktik tradisional di berbagai daerah. Di Jawa Timur, misalnya, dikenal konsep “tanah *perdikan*” - sebuah bentuk hibah tanah dari penguasa kepada individu atau kelompok yang telah berjasa. Sementara itu, di Lombok terdapat “tanah *pareman*”, yaitu lahan negara yang dibebaskan dari pajak *Landrente* dan hasilnya didedikasikan untuk kepentingan komunal melalui desa-desa, Subak, dan Candi. Di wilayah Banten, praktik “Huma Serang” merepresentasikan sistem pengelolaan lahan secara kolektif dengan distribusi manfaat untuk kepentingan bersama. Praktik-praktik ini, meskipun tidak sepenuhnya identik dengan konsep wakaf dalam ajaran Islam, memiliki semangat filantropi yang serupa dengan wakaf ahli (wakaf keluarga).<sup>36</sup>

Memasuki era kemerdekaan, perhatian terhadap institusi wakaf mengalami peningkatan signifikan dari Pemerintah Nasional, khususnya melalui Departemen Agama. Meskipun regulasi formal tentang perwakafan

---

<sup>35</sup> Mursyid, “Kebijakan Perwakafan Di Indonesia,” Jurnal Uwgm (n.d.): h.113-114.

<sup>36</sup> Mujtaba Ismail, Fiqh Wakaf UU No 41 tahun 2004, Makalah Sosialisasi UU 41 tahun 2004 dan Lokakarya Depag Kaltim Tahun 2006, h.3

tanah baru lahir 15 tahun pasca kemerdekaan, Departemen Agama telah mengeluarkan beberapa pedoman operasional terkait pelaksanaan wakaf. Ini mencakup Petunjuk Perwakafan Tanah (22 Desember 1953), Surat Edaran tentang pengelolaan wakaf non-masjid (8 Oktober 1956), dan Tata Cara Wakaf Tanah (1956).<sup>37</sup>

Namun, berbagai regulasi wakaf, baik warisan kolonial maupun produk pemerintah Indonesia, masih mengandung sejumlah kelemahan, terutama dalam hal kepastian hukum atas tanah wakaf. Sebagai respons terhadap situasi ini, pemerintah melakukan reformasi hukum agraria yang berujung pada lahirnya Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA). Regulasi ini menjadi tonggak penting dalam sejarah pengaturan wakaf di Indonesia, karena untuk pertama kalinya wakaf diintegrasikan ke dalam sistem hukum agraria nasional.

Perkembangan regulasi wakaf ini mencerminkan evolusi pemahaman dan pengelolaan wakaf di Indonesia, dari praktik tradisional berbasis kearifan lokal menuju sistem yang lebih terstruktur dan formal. Transformasi ini juga menunjukkan bagaimana negara berupaya mengakomodasi dan melembagakan praktik wakaf dalam kerangka hukum modern, sambil tetap mempertahankan esensi sosial-religiusnya.

Sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, regulasi perwakafan masih menggunakan warisan kolonial Belanda. Setelah PP tersebut disahkan, berbagai peraturan pelaksana diterbitkan untuk mengatur teknis perwakafan, termasuk Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1977,<sup>38</sup> Peraturan Menteri Agama No. 1/1978,<sup>39</sup> dan beberapa instruksi serta keputusan terkait<sup>3</sup>. Meskipun regulasi ini menjadikan

---

<sup>37</sup> Abdul Gofar, Kumpulan Hasil Seminar Perwakafan (Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, 2004), h.46.

<sup>38</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1977 tentang Tata Pendaftaran Tanah Tentang Perwakafan Tanah milik.

<sup>39</sup> Peraturan Menteri Agama No. 1/1978 tentang Peraturan Pelaksanaan PP No. 28/1977

urusan perwakafan lebih tertib, cakupannya masih terbatas pada tanah milik untuk kepentingan umum.<sup>40</sup>

Perkembangan signifikan terjadi dengan terbitnya Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI), yang berkaitan erat dengan disahkannya UU No. 7/1989 tentang Peradilan Agama.<sup>41</sup> KHI mengatur perwakafan secara lebih komprehensif dalam Buku III yang terdiri dari 14 pasal (Pasal 215-228), mencakup ketentuan umum, fungsi, syarat-syarat wakaf, serta mekanisme perubahan dan pengawasannya. Berbeda dengan PP No. 28/1977, KHI memperluas cakupan wakaf tidak hanya pada tanah milik tetapi juga bentuk wakaf lainnya.

Tanggal 27 Oktober 2004 pemerintah mengeluarkan sebuah peraturan baru yaitu Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Undang-undang ini secara khusus mengatur wakaf. Dengan undang-undang ini, semua peraturan tentang perwakafan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dan/atau belum diganti dengan peraturan yang baru berdasarkan undang-undang ini.

Undang-undang RI Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf merupakan tonggak bersejarah dalam pembaruan hukum nasional di bidang perwakafan. Kelahirannya dilatarbelakangi oleh berkembangnya wacana wakaf tunai yang digagas oleh Prof. M. A. Mannan, ekonom berkebangsaan Bangladesh, yang memperkenalkan konsep wakaf tunai sebagai instrumen finansial dan perbankan sosial.<sup>42</sup> Wacana ini kemudian mendorong Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Depag RI untuk mengajukan permohonan fatwa kepada Majelis Ulama Indonesia (MUI) melalui surat No. Dt.III/5/BA.03.2/2772/2002

---

<sup>40</sup> Instruksi Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri RI No. 1/1978 dan Keputusan Menteri Agama No. 73/1978.

<sup>41</sup> Abdul Ghufur Anshori, *Hukum Dan Praktik Perwakafan Di Indonesia*, h.42.

<sup>42</sup> Tim Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Depag RI, *Proses Lahirnya UU No.*

41 Tahun 2004 Tentang Wakaf (Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, 2005), h.1.



tertanggal 26 April 2002. MUI merespons dengan mengeluarkan fatwa tentang kebolehan wakaf uang pada 11 Mei 2002.<sup>43</sup>

UU No. 41/2004 membawa sejumlah inovasi dan perluasan konsep dibandingkan regulasi sebelumnya (PP No. 28/1977 dan KHI). Perluasan signifikan terlihat dari cakupan objek wakaf yang tidak lagi terbatas pada tanah milik, melainkan mencakup benda tidak bergerak (seperti bangunan, tanaman, dan hak milik atas rumah susun) serta benda bergerak (termasuk uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak kekayaan intelektual, dan hak sewa). Khusus untuk wakaf uang, UU ini mengaturnya secara khusus dalam Pasal 28-31. Perubahan fundamental juga terjadi dalam konsep wakaf itu sendiri, di mana berbeda dengan KHI yang mensyaratkan wakaf harus permanen, UU ini memperkenalkan konsep wakaf temporer yang dapat dilakukan untuk jangka waktu tertentu. Dalam hal penyelesaian sengketa, UU ini menawarkan pendekatan yang lebih fleksibel dengan mengutamakan musyawarah mufakat, mediasi, dan arbitrase sebelum jalur pengadilan.<sup>44</sup> Pendekatan ini mencerminkan upaya untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan wakaf dan memperbaiki persepsi masyarakat terhadap penyelesaian sengketa wakaf.

Undang-Undang Wakaf merupakan penyempurnaan dari peraturan-peraturan sebelumnya dengan tujuan memberdayakan wakaf secara produktif dan profesional. UU ini mencakup beberapa poin penting, yaitu: 1) Menggabungkan berbagai aturan terkait wakaf; 2) Memberikan kepastian hukum dalam bidang wakaf; 3) Melindungi dan memberikan rasa aman bagi wakif dan nazhir, baik individu, organisasi, maupun badan hukum; 4) Mengembangkan rasa tanggung jawab bagi pihak-pihak yang dipercaya mengelola wakaf; 5) Menjadi panduan kebijakan publik dalam advokasi dan

---

<sup>43</sup> Keputusan Komisi Fatwa MUI tentang Wakaf Uang Tanggal 28 Shafar 1423/ 11 Mei 2002 M

<sup>44</sup> Chaidar S. Bamualim & Irfan Abubakar, *Revitalisasi Filantropi Islam: Studi Kasus Lembaga Zakat Dan Wakaf Di Indonesia* (Jakarta: PBB UIN Syahid, 2005). Lihat juga Ali Amin Isfandia, "Tinjauan Fiqh Muamalat Dan Hukum Nasional Tentang Wakaf Di Indonesia," h.66.

penyelesaian sengketa wakaf; 6) Mendorong optimalisasi pengelolaan wakaf.<sup>45</sup>

Dengan semangat pemberdayaan aset wakaf yang lebih produktif, diharapkan tercipta masyarakat yang lebih adil dan sejahtera. Namun, untuk mendukung implementasi UU Wakaf secara efektif, diperlukan harmonisasi dengan regulasi lain di bidang keuangan dan ekonomi, terutama yang berbasis syariah, agar pengelolaan wakaf produktif dapat berjalan optimal

### **PENUTUP**

Wakaf merupakan instrumen keuangan Islam yang melibatkan penahanan harta untuk dimanfaatkan bagi kepentingan sosial dan keagamaan, dengan tujuan mendekatkan diri kepada Allah SWT. Sebelum kemerdekaan Indonesia, praktik wakaf telah mengakar dalam tradisi masyarakat Muslim Nusantara sejak abad ke-15, meski pada masa kolonial Belanda mulai diatur secara administratif melalui berbagai Surat Edaran yang sering mendapat resistensi dari umat Islam karena dianggap sebagai intervensi dalam urusan agama. Setelah kemerdekaan, regulasi wakaf mengalami perkembangan signifikan, dimulai dari Petunjuk Perwakafan Tanah (1953), PP No. 28 Tahun 1977, Kompilasi Hukum Islam (1991), hingga puncaknya pada UU No. 41 Tahun 2004 yang membawa pembaruan fundamental dengan memperluas cakupan objek wakaf tidak hanya pada tanah tetapi juga benda bergerak (termasuk uang) dan memperkenalkan konsep wakaf temporer, sekaligus mendorong pengelolaan wakaf yang lebih produktif dan profesional untuk kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>45</sup> Tulus, Implementasi UU No.41 tahun 2004 tentang Wakaf, Makalah di sampaikan pada seminar manajemen wakaf berdasarkan UU No. 41 tahun 2004 tanggal 20 April 2005, h.3

**DAFTAR PUSTAKA**

- Abdul Ghufur Anshori. *Hukum Dan Praktik Perwakafan Di Indonesia*. Yogyakarta: Pilar Media, 2006.
- Abdul Gofar. *Kumpulan Hasil Seminar Perwakafan*. Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, 2004.
- Achmad Irwan Hamzani. "Pengembangan Model Perlindungan Hukum Terhadap Harta Benda Wakaf Sebagai Aset Publik D." *Jurnal Multikultural & Multireligius* Vol.15 (2016).
- Acmad Irwan Hamzani. *Perkembangan Hukum Wakaf Di Indonesia*. Brebes: Penerbit Diya Media Group, 2015.
- Akh. Minhaji. *Nation State Dan Implikasinya Terhadap Pemikiran Dan Implementasi Hukum Wakaf*. Yogyakarta: Pilar Media, 2005.
- Ali Amin Isfandia. "Tinjauan Fiqh Muamalat Dan Hukum Nasional Tentang Wakaf Di Indonesia." *La Riba: Jurnal Ekonomi Islam* Vol.2 (2008).
- Anisa Husna Adinta. "Signifikansi Wakaf Dalam Keuangan Negara: Tinjauan Ekonomi Klasik Dan Kontemporer." *Journal of Islamic Economics and Finance Studies* Vol 1 (2020).
- Arif Budiman. "Akuntabilitas Pengelola Wakaf." *Jurnal Walisongo*, Vol.19 (2011).
- Chaidar S. Bamualim & Irfan Abubakar. *Revitalisasi Filantropi Islam: Studi Kasus Lembaga Zakat Dan Wakaf Di Indonesia*. Jakarta: PBB UIN Syahid, 2005. Esposito, John L. *Ensiklopedia Oxford Dunia Islam Modern*. Bandung: Mizan, 2001. Ibn Hajar al-Haitami. *Tuhfat Al-Muhtaj*,. Bairut: Daar Ihya al-Kitab al-Arabiyah, n.d.
- Imam Suhadi. *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat*. Yogyakarta: Dama Bhakti Prima Yasa, 2002.
- Itang & Iik Syakhabyatin. "Sejarah Wakaf Di Indonesia." *TAZKIYA: Jurnal Keislaman, Kemasyarakatan & Kebudayaan*, Vol.18 (2017).
- Mazrul Shahir Md Zuki. "Waqf and Its Role in Socio-Economic Development." *ISRA International Journal of Islamic Finance* Vol.4 (2012).
- Michael Dumper. *Islam Dan Israel: Muslim Religious Endowments and the Jewish State*, Terj. Burhan Wirasubrata. Jakarta: Lentera, 1999.
- Moh Khoeron. "Potensi Capai Rp180 T, Kemenag Perkuat Kualitas Nazir Dan Kebijakan Tata Kelola Wakaf Uang." *Kementerian Agama*. Last modified 2024. <https://kemenag.go.id/nasional/potensi-capai-rp180-t-kemenag-perkuat-kualitas-nazir-dan-kebijakan-tata-kelola-wakaf-uang-nNKZD>.
- Muhammad al-Syarbini al-Khatib. *Al-Iqna: Fi Hali Alfadi Abi Sija'*,. Bairut: Daar

Ihya al-Kitab al-Arabiyah, n.d.

Muhammad ibn Bakar ibn Mandzur al-Mishri. *Lisan Al- 'Arab*. Bulaq: Al-Mishriyah, 1985.

Mursyid. "Kebijakan Perwakafan Di Indonesia." *Jurnal Uwgm* (n.d.).

Mutmainah. "Wakaf Dan Pengembangan Pendidikan Islam Di Indonesia." *Jurnal Pendidikan dan Pranata Islam* Vol.8 (2017).

Nasrul Fahmi Zaki Fuadi. "Wakaf Sebagai Instrumen Ekonomi Pembangunan Islam." *Economica: Jurnal Ekonomi Islam* Vol.9 (2018).

Norizan Hassan. "Developing a New Framework of Waqf Management." *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, Vol.8 (2018).

Nurul Huda. "Akuntabilitas Sebagai Sebuah Solusi Pengelolaan Wakaf." *Jurnal Akutansi Multiparadigma*, Vol.5 (2014).

Rachmat Djatnika. *Wakaf Tanah (Study Diachronique)*. Surabaya: Al-Ikhlash, 1982.

Rachmat Usman. *Hukum Perwakafan Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Ridwan. "Wakaf Dan Pembangunan Ekonomi." *ZISWA: Jurnal Zakat Dan Wakaf* Vol.4 (2018).

Rifqiawati Zahara. "Perkembangan Hukuf Wakaf Di Indonesia." *Legitima* Vol.2 (2019).

Roshidah Binti Osman. "Waqf Land Administration and Registration: Lega Analysis." *The Journal of Social Sciences Research* Vol.6 (2018).

Sayid Sayid. *Fiqh Al-Sunnah, Juz III*,. Mesir: Daar al-Fatih Li al-'Ilam al-Arabi, 1995.

Septyaningdyah Setyori. "Sejarah Wakaf Dalam Islam Dan Perkembangannya." *Al-Ibar: Artikel Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* Vol.1 (2022).

Syihabudin al-Qalyubi. *Hasiyah Al-Qalyubi*. Bairut: Daar Ihya al-Kitab al-Arabiyah, n.d.

Tim Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Depag RI. *Proses Lahirnya UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*. Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, 2005.

Uswatun Hasanah. "Cash Waqf and People Economic Empowerment In Indonesia." *Economics and Finance in Indonesia*, Vol.59 (2011)