

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Wakaf adalah salah satu lembaga sosial Islam atau disingkat dengan (LSI). Pada satu sisi wakaf berfungsi sebagai *hablum minallah*. Dan di sisi lain berfungsi sebagai salah satu sumber daya ekonomi. Artinya penggunaan wakaf tidak terbatas hanya untuk keperluan kegiatan-kegiatan tertentu saja berdasarkan orientasi konvensional seperti pendidikan, masjid, rumah sakit, panti-panti asuhan dan lain-lain, tetapi wakaf dalam pengertian luas dapat pula dimanfaatkan untuk kegiatan-kegiatan ekonomi seperti pertanian termasuk *mixed farm* atau pertanian dan perternakan, industri, pertambangan *real estate*, *office building*, hotel, restaurant dan lain-lain yang sesuai dengan syariat Islam.

Di Indonesia, wakaf telah dikenal dan dilaksanakan oleh umat Islam sejak agama Islam masuk di Indonesia. Sebagai suatu lembaga Islam, wakaf sebagai salah satu penunjang perkembangan masyarakat Islam. Sebagian besar rumah ibadah, lembaga perguruan Islam dan lembaga-lembaga kelembagaan Islam lainnya dibangun di atas tanah wakaf.

Jumlah tanah wakaf di Indonesia sangat banyak. Menurut data yang ada di Departemen Agama sampai dengan sekarang ini sekitar berjumlah 403.845 lokasi dengan luas 1.556.672.406 m². Apabila jumlah tanah wakaf ini dihubungkan dengan negara yang saat ini sedang mengalami berbagai krisis terutama krisis ekonomi.

Sebenarnya wakaf merupakan salah satu lembaga Islam yang sangat potensial untuk lebih dikembangkan guna membantu masyarakat yang kurang mampu.¹

Kenyataan di negara kita dari jumlah tanah wakaf yang besar itu ternyata belum bisa memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan umat. Hal ini disebabkan karena pengelola tanah wakaf di negara kita belum maksimal.

Selain pengelolaannya belum maksimal, peruntukan tanah wakaf di Indonesia juga masih bersifat konvensional. Sebagian besar tanah wakaf dimanfaatkan untuk sarana ibadah dan sara sosial.

Saat ini Pemerintah Indonesia melalui Departemen Agama sedang berusaha secara terus menerus menggali potensi tanah wakaf secara maksimal, dengan menjalankan program-program untuk mengakselerasi pemanfaatan tanah wakaf secara produktif.

Program-program yang dijalankan oleh pemerintah tersebut bisa dikatakan masih dalam tahap awal (merintis). Artinya tidak seperti di negara-negara Islam lain yang telah memberikan perhatiannya terhadap wakaf sejak puluhan tahun yang lalu. Di Indonesia Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf baru terbentuk tahun 2001.

Pada tahap awal ini pemerintah harus mencanangkan suatu program yang bisa dijadikan dasar acuan atau contoh nyata (model) pengelolaan wakaf yang produktif, professional dan amanah yang diharapkan di masa mendatang.

¹ Departemen Agama RI, *Klasifikasi Pemanfaatan Tanah Wakaf se Sumatra dan Kalimantan.*, Jakarta, 2005, hlm. 2.

Dalam melaksanakan program tersebut pemerintah tentunya memfokuskan pada tanah wakaf yang belum dimanfaatkan dan bukan merubah pemanfaatan tanah wakaf yang telah ada. Pemanfaatan tanah wakaf yang masih kosong ini sekaligus bisa memaksimalkan potensi tanah wakaf yang produktif.

Tanah wakaf yang belum dimanfaatkan dijadikan prioritas karena tanah wakaf ini masih bisa diprogramkan menjadi beberapa alternatif bentuk usaha produktif yang sesuai dengan kondisi lingkungan dimana tanah wakaf berada, sehingga pemanfaatan tanah wakaf bisa lebih merata di seluruh Indonesia dan mengurangi jumlah tanah wakaf yang tidak dikelola.

Sehubungan dengan hal ini, pasal 14 ayat (1) UUPA tersebut menentukan bahwa pemerintah Indonesia dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam peruntukan seperti dimaksud di atas, termasuklah untuk keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar ketentuan Yang Maha Esa.

Secara lebih khusus, keperluan yang termasuk kepentingan agama atau peribadatan ini disebutkan dalam pasal 49 ayat (3) UUPA yang menegaskan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah sedangkan ayat (1) sebelumnya menyatakan; "Hak milik benda-benda keagamaan dan sosial, sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan, sosial usaha membangkitkan perekonomian diakui dan dilindungi." Bahwa badan

tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan, sosial ekonomi.²

Dan sebagai realisasi dari ketentuan ini, kemudian dikeluarkan peraturan pemerintah no. 28 tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik, yang ditetapkan tanggal 17 Mei 1977 sebelumnya, pasal 19 ayat (1) UUPA. Mengatur bahwa “untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.”³

Ada pun Undang-Undang baru Republik Indonesia nomor 41 tahun 2004 tentang wakaf yaitu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945 antara lain adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut, perlu menggali dan mengembangkan potensi yang terdapat dalam pranata keagamaan yang memiliki manfaat ekonomis.⁴

Salah satu langkah strategis untuk meningkatkan kesejahteraan umum, perlu meningkatkan peran wakaf sebagai perantara keagamaan yang tidak hanya bertujuan menyediakan berbagai sarana ibadah dan sosial, tetapi juga memiliki kekuatan ekonomi yang berpotensi, antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum, sehingga perlu dikembangkan pemanfaatannya sesuai dengan prinsip syari'ah.

² Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Perwakafan Tanah Milik, Proyek Pembinaan Zakat dan Wakaf*, Jakarta, Cetakan keempat, 1984/1985, hlm. 1.

³ *Ibid.*, hlm. 10.

⁴ Departemen Agama RI, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf*, Jakarta, Cetakan kedua, 2005, hlm. 39.

Praktek wakaf yang terjadi dalam kehidupan masyarakat belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien sehingga dalam berbagai kasus harta benda wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, terlantar atau teralih ketangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum. Keadaan demikian itu, tidak hanya karena kelalaian atau ketidak mamapuan Nazhir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf tetapi karena juga sikap masyarakat yang kurang peduli atau belum memahami status harta benda wakaf yang seharusnya dilindungi demi untuk kesejahteraan umum sesuai dengan tujuan, fungsi dan peruntukan wakaf.

Wakaf salah satu bagian yang sangat penting dari hukum, ia mempunyai jalinan hubungan antara kehidupan spiritual dengan bidang sosial ekonomi masyarakat muslim.

Kedudukan wakaf sebagian dari ibadah yang dikerapkan sebagai tabungan, atau bekal dihari akhirat kelak. Oleh sebab itu wajar jika wakaf dikelompokkan kepada amal jariyah yang tidak putus-putusnya walau pun si wakif (orang yang berwakif) telah meninggal dunia. Hal ini telah dijamin oleh Rasulullah dalam sebuah haditsnya yang di riwayatkan oleh Bukhari dan Muslim; *“apabila mati anak Adam maka terputus bentuk amalannya. (karena ia telah mati) kecuali tiga perkara (yang tetap mengalir meskipun ia telah tiada), yaitu sadaqah jariyah (termasuk wakaf), ilmu yang bermanfaat dan anak yang saleh yang senantiasa mendoakannya.”*⁵

⁵ Drs. H. Abdul Halim. M.A, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, Ciputat. Cetakan Pertama, 2005, hlm. 2.

Pelaksanaan wakaf yang biasa dilaksanakan sejak dahulu adalah hanya dengan pertimbangan agama semata tanpa diiringi dengan bukti tertulis, karena pelaksanaan wakaf tidak melalui administrasi tertulis, maka dikawatirkan terjadi gugatan atau beralih fungsi, akhirnya status wakaf kabur.

Banyak faktor yang mendorong seseorang tidak mengakui harta itu sebagai wakaf. Biasanya persoalan ini muncul dari ahli waris dari siwakif atau ahli waris *dinadzir* yang mengelola wakaf. Diantara faktor itu, semakin sulitnya perekonomian saat ini atau makin langkahnya tanah, semakin tingginya harga tanah serta terjadinya krisis nilai-nilai atau faktor lain. Oleh karena itu tidak heran muncul gugatan.

Setelah ketentuan-ketentuan itu dijalankan, tugas berikutnya adalah bagaimana mengoptimisasikan wakaf untuk berdaya guna sebagai income umat islam. Latar belakang inilah yang mengajak penulis untuk meneliti tentang *Wakaf Produktif Dalam ekonomi Islam (Kajian Sejarah dan Implementasi Kebijakan Wakaf di Departemen Agama Kota Cirebon)*.

B. Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

a. Wilayah Penelitian

Wilayah penelitian dalam skripsi ini adalah termasuk dalam wilayah kajian Sejarah Ekonomi Islam.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dalam skripsi ini dengan menggunakan pendekatan empiris kualitatif.

c. Jenis Masalah

Jenis masalah dalam skripsi ini adalah wakaf produktif dalam ekonomi Islam, kajian sejarah dan implementasi kebijakan wakaf di Departemen Agama Kota Cirebon.

2. Pembahasan Masalah

Ruang lingkup pembahasan masalah yang hendak dikemukakan perlu kiranya dibatasi dengan tujuan agar diperoleh pembahasan yang mendalam, sejalan dengan ini penulis menitik beratkan pada sekitar implementasi kebijakan wakaf di Departemen Agama Kota Cirebon.

3. Pertanyaan penelitian

- a. Kapan sejarah lahirnya wakaf produktif?
- b. Bagaimana implementasi wakaf produktif di Departemen Agama Kota Cirebon?
- c. Faktor-faktor yang menyebabkan kurang terlaksananya wakaf produktif di Kota Cirebon?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengetahui sejarah kelahiran wakaf produktif.

2. Mengetahui implementasi wakaf produktif di Departemen Agama Kota Cirebon.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan kurang terlaksananya wakaf produktif di Kota Cirebon.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Ilmiah

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan kajian-kajian Ilmu Ekonomi Islam, khususnya Kajian Sejarah dan Implementasi Kebijakan Wakaf di Departemen Agama Kota Cirebon.

2. Kegunaan Praktis

Mampu memberikan kepercayaan terhadap kalayak (masyarakat banyak) khususnya masyarakat Kota Cirebon terhadap wakaf produktif.

3. Kegunaan Akademik

Penelitian ini diharapkan mampu mewujudkan tujuan Tri Dharma Perguruan Tinggi di STAIN Cirebon, khususnya program studi Ekonomi Perbankan Islam Jurusan Syariah sebagai sumbangan pikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

E. Kerangka Pemikiran

Seperti sudah disinggung diawal pembahasan, wakaf tidak hanya berfungsi sebagai ibadah ritual tapi juga berfungsi sosial. Ia merupakan manifestasi pernyataan iman yang mantap dan rasa solidaritas yang tinggi antara

sesama manusia. Dengan kata lain, wakaf adalah salah satu usaha mewujudkan dan memelihara hubungan vertikal (*habblum min Allah*) dan horizontal (*hablum min al-nas*). Dalam fungsinya sebagai ibadah, wakaf diharapkan akan menjadi bekal bagi kehidupan sang wakif (orang yang berwakaf) di hari kemudian, karena ia merupakan satu bentuk amal yang pahalanya akan terus menerus mengalir selama harta wakaf dimanfaatkan. Dalam fungsi sosialnya, wakaf merupakan asset yang amat bernilai dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang tidak memperhitungkan jangka waktu dan keuntungan materi bagi yang mewakafkan.⁶

Bila dicermati, pendayagunaan harta wakaf untuk kegiatan ekonomi produktif masih belum banyak dilakukan. Padahal wakaf memiliki potensi yang sangat prospektif guna meningkatkan kesejahteraan ekonomi umat, terutama dengan konsep wakaf produktif.

Sumber utama institusi wakaf adalah Al-Qur'an, walaupun dalam Al-Qur'an kata wakaf yang bermakna memberikan harta tidak ditemukan secara jelas sebagaimana zakat, tetapi merupakan interpretasi ulama mujtahid terhadap ayat-ayat yang membicarakan pendermaan harta berupa sedekah atau amal jariyah. Diantara ayat-ayat tersebut yaitu; *"Perumpamaan (nafakah yang dikeluarkan oleh) orang-orang yang menafkahkan hartanya di jalan Allah, adalah serupa dengan sebutir benih yang menumbuhkan tujuh butir, pada tiap-tiap butir menumbuhkan seratus biji. Allah melipatgandakan (ganjaran) bagi siapa saja yang Dia kehendaki. Dan Allah Maha Luas (Karunianya) Lagi Maha Mengetahui"*. (QS. Al-Baqarah: 261), *"kamu sekali-kali tidak sampai kepada*

⁶ Departemen Agama RI, *Wakaf Tunai Dalam Perspektif Hukum Islam*, Jakarta. 2005; hlm. 93-94.

kebajikan (yang sempurna) sebelum kamu menafkahkan sebagian harta yang kamu cintai. Dan apa saja yang kamu nafkahkan, maka sesungguhnya Allah mengetahuinya". (QS. Ali Imran: 92), "Perbuatlah kebajikan, supaya kamu mendapat kemenangan". (QS. al-Hajj: 77).⁷

Adapun hadits Nabi yaitu: Dari Abu hurairah ra., sesungguhnya rasulullah SAW. bersabda: *"Apabila anak Adam (manusia) meninggal dunia, maka putuslah amalnya, kecuali tiga perkara: shadaqah jariyah, ilmu yang bermanfaat dan anak sholeh yang mendoakan orang tuanya". (HR. Muslim).*

Sumber hukum perwakafan selain Al Qur'an dan Al Hadits, maka ijtihad (Interprestasi Mujtahid) merupakan sumber ketiga. Peranan ulama mujtahid akan mampu memperjelas hukum sekiranya dalam dua sumber utama kurang jelas atau membutuhkan pemikiran. Maka dalam hal ini seperti Ijtihad Abu Hanifah, Malik, As-Syafi'I, Ahmad bin Hambal, Daud Dhahiri, Muhaammad dan Abu Yusuf Hanafi. Dari hasil usaha pemikiran mereka lalu dipakai sebagai acuan dalam perwakafan.

Wakaf menurut para Imam Mazhab merupakan suatu perbuatan sunnat untuk tujuan kebaikan, seperti membantu pembangunan sektor keagamaan baik pembangunan segi material maupun pembangunan spiritual. Sebagai halnya zakat, wakaf merupakan income dana umat Islam yang sangat potensial bila dikembangkan.⁸

⁷ Direktur Pengembangan Zakat dan Wakaf, *Fiqih Wakaf*, Jakarta. Cetakan ketiga, 2005, hlm. 11-12.

⁸ Abdul Halim, *Op cit.*, hlm. 73-74.

Bagi ulama imam mazhab, persoalan wakaf mereka sepakat mengatakan bahwa itu termasuk amal jariyah. Namun yang menjadi polemik mereka dan pengikutnya adalah permasalahan pemahaman terhadap wakaf itu sendiri.

Adapun dalam perspektif ekonomi Islam wakaf adalah tindakan pemindahan dari kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya, dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna untuk kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya dan untuk membuahakan hasil sesuai dengan ajaran Islam.

F. Langkah-Langkah Penelitian

Adapun langkah-langkah yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis data deskriptif yaitu penelitian yang dilakukan untuk mengetahui implementasi wakaf produktif di Departemen Agama Kota Cirebon. Penelitian ini akan menggambarkan bagaimana implementasi wakaf produktif di Depag. Kota Cirebon.

b. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terbagi kedalam dua kelompok, yaitu sumber data primer dan sekunder.

1. Sumber data primer, ialah sumber data yang digunakan dalam penelitian, dalam hal ini sebagai sumber data primernya adalah kajian sejarah dan implementasi kebijakan wakaf di Depag. Kota Cirebon.
2. Sumber data sekunder, ialah sumber data pelengkap hasil penelitian, dalam penelitian ini yang digunakan sebagai sumber data sekunder adalah data kepustakaan, makalah diktat dan sumber informasi lainnya yang membahas tentang wakaf produktif dalam ekonomi Islam.

c. Tehnik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang valid dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah, maka penulis menggunakan tehnik pengumpulan data sebaagai berikut:

1. Observasi

Dilakukan guna memperoleh data dari informen mengenai peristiwa yang terjadi dengan sesungguhnya. Disini peneliti melihat dan memantau secara langsung dari aspek penelitian yang akan atau sedang dikaji.

2. Wawancara

Dalam hal ini penulis mengajukan pertanyaan secara langsung kepada responden wawancara yang digunakan dalam penelitian ini ialah focus interview, yaitu mengajukan pertanyaan kepada responden secara terarah.

3. Studi Kepustakaan

Studi ini dilakukan untuk mencari data melalui buku-buku sebagai literatur yang berkaitan dengan objek penelitian, guna menduduki objektifitas data hasil penelitian.

4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian bertempat di Departmen Agama kota Cirebon.

5. Analisis Data

Setelah data-data dibutuhkan telah terkumpul, maka langkah selanjutnya adalah mengolah data-data tersebut dengan tahap sebagai berikut:

- a). Intreprestasi ialah penakaran terhadap realitas yang terjadi dan terhadap beberapa simbol serta konsep yang ada dalam proses pelaksanaan perwakafan dalam ekonomi islam di Depag. Kota Cirebon.
- b). Sistemisasi ialah mengelompokkan atau penempatan unsur-unsur dan beberapa data penelitian yang diperoleh sesuai dengan urutan kejadiannya.
- c). Evaluasi ialah mengkaji dan atau penelitian terhadap anasir-anasir data penelitian, yang dilakukan selama proses penelitiaan berlangsung juga dilakukan setelah proses tersebut selesai dalam mengkaji ulang hasil penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dimaksud untuk mempermudah terhadap pembacaan dan pengkajian yang penulis ajukan:

- BAB I** : Pendahuluan, terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka penelitian, langkah-langkah penelitian dan sistematika penelitian.
- BAB II** : Wakaf Dalam Ekonomi Islam dan Undang-Undang No. 41 tahun 2004 tentang Wakaf, terdiri dari pengertian wakaf, dasar hukum wakaf, sumber-sumber penggalan wakaf, macam-macam wakaf, dan wakaf menurut undang-undang No. 41 tahun 2004.
- BAB III** : Kondisi Obyektif Kantor Departemen Agama dan Masyarakat Kota Cirebon, terdiri dari gambaran umum kantor Departemen Agama Kota Cirebon, keadaan geografis dan ekonomi masyarakat Kota Cirebon
- BAB IV** : Analisis Sejarah dan Implementasi Wakaf Produktif di Departemen Agama Kota Cirebon, terdiri dari sejarah kelahiran wakaf produktif, implementasi wakaf produktif di Departemen Agama Kota Cirebon, dan faktor-faktor yang menyebabkan kurang teralaksananya wakaf produktif di Kota Cirebon.
- BAB V** : Penutup, terdiri dari kesimpulan dan saran-saran.

