

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara adalah sebuah organisasi atau badan tertinggi yang memiliki kewenangan untuk mengatur perihal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas serta memiliki kewajiban untuk mensejahterakan, melindungi dan mmencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan negara Indonesia dijabarkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satunya ialah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mewujudkan tujuan tersebut perlu mengusahakan dan mengembangkan potensi yang terdapat dalam lembaga keagamaan yang tidak hanya bertujuan untuk sarana ibadah dan sosial, namun juga mempunyai kekuatan ekonomis, salah satunya ialah wakaf. Di tengah permasalahan ekonomi dan sosial di Indonesia, wakaf adalah salah satu solusi yang strategis. Selain menjadi ajaran dari agama Islam, nampaknya wakaf ini juga memiliki kekuatan yang berdampak pada ekonomi dan sosial di masyarakat.<sup>1</sup>

Masalah wakaf adalah masalah yang paling banyak dibicarakan dan diamalkan di kalangan kaum muslimin di Indonesia. Kata “wakaf” atau “*waqf*” berasal dari bahasa arab “*waqafa*” yang artinya “menahan” atau “berhenti” atau “diam ditempat”. Kata “*waqafa (fiil madi)-yaqifu (fiil mudari)-waqfan(isim masdar)*” sama artinya dengan “*habasa-yahbisu-tahbisan*” artinya mewakafkan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Syifa Mufidah dan Ida Nurlaeli, *Implementasi Wakaf Uang di KSPPS Mitra Anda Sejahtera Semarang dan Fungsinya Bagi Kesejahteraan Umat*, Jurnal Hukum Ekonomi Syariah Volume 2, Nomor 2, Oktober 2019, hlm. 156.

<sup>2</sup> Ahmad Warson Munawir, *Kamus Al-Munawir Arab Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 2002), hlm. 1576

Wakaf adalah sejenis pemberian yang pelaksanaannya dilakukan dengan jalan menahan (pemilikan) asal *tahbiisu al ashli*, lalu menjadikan manfaatnya berlaku umum, yang dimaksud dengan *tahbiisu al ashli* ialah menahan barang yang diwakafkan itu agar tidak diwariskan, digunakan dalam bentuk dijual, dihibahkan, digadaikan, disewakan, dipinjamkan dan sejenisnya. Sedangkan cara pemanfaatannya adalah dengan menggunakannya sesuai dengan kehendak pemberi wakaf tanpa imbalan.<sup>3</sup>

Wakaf dikenal sebagai aset umat yang pemanfaatannya dapat dilakukan sepanjang masa. Namun pengelolaan dan pendayagunaan harta wakaf secara produktif di Indonesia masih ketinggalan jika dibandingkan dengan negara Islam lainnya. Beberapa hasil penelitian tentang wakaf menunjukkan bahwa banyak negara yang semula wakafnya kurang berfungsi bagi perekonomian umat karena tidak dikelola dengan manajemen yang baik. Namun dengan adanya regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah, barulah aset wakaf tersebut mampu dikelola secara produktif dan berkelanjutan.<sup>4</sup>

Praktik wakaf yang terjadi dalam kehidupan masyarakat belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien sehingga dalam berbagai kasus harta benda wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, telantar atau beralih ke tangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum. Keadaan demikian itu, bukan hanya karena kelalaian atau ketidakmampuan nadzir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf tetapi karena juga sikap masyarakat yang

---

<sup>3</sup> Muhammad Jawad Mughniyah, *Al-Fiqih, ala al-Madzahib al-khamsah, Muhammad Jawad Mughniyah Fiqih Lima Mazhab : Ja'fari, Hanafi, Maliki, Syafi'i, Hambali: Penerjemah, Masykur A.B., Afif Muhammad, Idrus Al Kaff* (Jakarta : Lentera 2006), hlm. 635

<sup>4</sup> Rozalinda, *Manajemen Wakaf Produktif* (Cet.I; Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada, 2015), hlm. 3

kurang peduli atau belum memahami status harta benda wakaf yang seharusnya dilindungi untuk kesejahteraan umum sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukan wakaf. Kepentingan hadirnya hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional, maka perlu dibentuk Undang-Undang tentang Wakaf. Itulah sebabnya umat Islam Indonesia harus semakin bersyukur kepada Allah yang telah menggerakkan hati Pemerintah untuk memikirkan kualitas hidup masyarakat khususnya yang berkaitan dengan wakaf.

Tertinggalnya Indonesia dari negara-negara Islam lainnya dalam pengembangan wakaf produktif terjadi karena studi perwakafan di Indonesia masih terbatas pada pemahaman fikih semata dan belum menyentuh pada ranah wakaf produktif. Selama ini distribusi aset wakaf di Indonesia cenderung lebih mengarah pada kegiatan ibadah dan kurang mengarah pada pemberdayaan ekonomi umat.<sup>5</sup>

Wakaf produktif juga didefinisikan sebagai harta yang digunakan untuk kepentingan produksi baik dibidang pertanian, perindustrian, perdagangan dan jasa yang manfaatnya bukan pada benda wakaf secara langsung, tetapi dari keuntungan bersih dari hasil pengembangan wakaf yang diberikan kepada orang-orang yang berhak sesuai dengan tujuan wakaf. Di Indonesia umumnya wakaf berupa benda-benda konsumtif, bukan benda-benda produktif. Ini dapat dilihat pada masjid, sekolah-sekolah, panti asuhan, rumah sakit dan sebagainya. Karena barang yang diwakafkan tersebut berupa barang konsumtif, maka terjadilah masalah biaya pemeliharaannya.

---

<sup>5</sup> Rozalinda, *Manajemen Wakaf Produktif*, h. 4.

Dalam sistem ekonomi Islam, wakaf belum banyak dieksplorasi semaksimal mungkin, padahal wakaf sangat potensial sebagai salah satu instrumen untuk pemberdayaan ekonomi umat Islam. Karena itu institusi wakaf menjadi sangat penting untuk dikembangkan. Apalagi wakaf dapat dikategorikan sebagai amal jariyah yang pahalanya tidak pernah putus, walau yang memberi wakaf telah meninggal dunia.

Menyadari betapa pentingnya permasalahan tanah wakaf di Indonesia, maka pemerintah menetapkan Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang memuat pasal-pasal yang menjadi dasar terbentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, suatu peraturan pemerintah yang dijadikan landasan perwakafan tanah milik untuk kepentingan agama Islam. Selanjutnya disempurnakan lagi dalam Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, yang memberikan ruang lingkup yang lebih luas terhadap perkembangan praktik perwakafan di Indonesia yang kemudian disusul dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah RI Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 tahun 2004 Tentang Wakaf.<sup>6</sup>

Sebagian besar wakaf yang ada hanya berfungsi untuk memelihara dan melestarikan saja, masih kekurangan dana dan masih menggantungkan dana dari luar dana wakaf. Dengan demikian, wakaf yang ada di Indonesia sementara relatif sulit berkembang sebagaimana mestinya, jika tidak ada upaya yang sungguh-sungguh dan total oleh semua pihak yang terkait dalam rangka memperbaiki sistem profesionalisme pengelolaan wakaf. Namun setelah diresmikannya

---

<sup>6</sup> Departemen Agama, *Panduan Pemberdayaan Tanah Wakaf Produktif Strategis Di Indonesia*, (Jakarta :Direktorat Bimbingan Masyarakat Islam, 2007) h.20

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, kemudian diteruskan dengan dibentuknya Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai lembaga independen yang secara khusus mengelola dana wakaf dan beroperasi secara nasional. Tugas dari lembaga ini adalah untuk memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional di Indonesia.

Ketentuan peruntukan wakaf diatur pada bagian kedelapan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dalam Pasal 22 dan Pasal 23. Untuk mengatasi masalah-masalah sosial, wakaf merupakan sumber dana yang cukup potensial. Dalam hal ini pengembangan tanah wakaf produktif menjadi alternatif sumber pendanaan dalam pemberdayaan ekonomi umat secara umum. Namun sampai saat ini di Indonesia masih banyak tanah wakaf yang tidak dikelola secara produktif yang bisa dirasakan betul manfaatnya oleh masyarakat banyak.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang wakaf pun membawa konsekuensi bagi sistem pengelolaan wakaf di Indonesia agar lebih profesional dan independen. Untuk itu di perlukan suatu lembaga baru yang memiliki kapasitas dan kapabilitas dalam memberdayakan asset wakaf di Indonesia agar lebih produktif. Maka lahirnya Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai jawaban bagi pengembangan pengelolaan perwakafan Indonesia dengan lebih profesional dan modern sehingga menghasilkan manfaat wakaf yang dapat mensejahterakan umat.

Dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, terdapat pembahasan tentang harta wakaf, dimana yang termasuk harta wakaf terdiri dari benda bergerak dan benda tidak bergerak. Benda bergerak dalam

Undang-Undang ini meliputi uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa, dan benda bergerak lainnya sesuai dengan ketentuan syari'ah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Wakaf produktif termasuk kepada wakaf benda bergerak yang sedikit lebih sulit dikelola di bandingkan dengan wakaf benda tidak bergerak. Wakaf produktif membutuhkan Nadzhir (pengelola wakaf) yang profesional untuk mengelola wakaf dengan baik sesuai tujuan, fungsi wakaf, dan peruntukannya serta melakukan pengawasan dan perlindungan terhadap harta benda wakaf. Sedangkan wakaf benda tidak bergerak, hanya memerlukan Nazhir yang menerima harta benda wakaf dari Wakif untuk dikelola sesuai peruntukannya saja tanpa pengawasan yang cukup berarti.

Sementara itu, di Indonesia meskipun wakaf produktif belum begitu terasa oleh sebagian besar masyarakat, namun pengelolaan wakaf produktif sudah dilakukan oleh beberapa lembaga/ institusi pendidikan. Seperti Yayasan Doktor Abdullah Ahmad Pendidikan Guru Agama Islam (selanjutnya disebut Yayasan PGAI). Penulis memilih Yayasan PGAI sebagai objek penelitian karena berbagai alasan, salah satunya adalah untuk mengetahui bagaimana pengelolaan wakaf di yayasan tersebut yang ditinjau dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Yayasan, bahwa yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota. Yayasan PGAI berdiri pada tahun 1919 yang di dirikan oleh Dr. H. Abdullah Ahmad. Yayasan

PGAI terletak di Jl. DR.H.Abdullah Ahmad No.8, Kecamatan Padang Timur, Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat.

Penulis telah melaksanakan wawancara Penelitian pada Yayasan PGAI, pengelolaan wakaf produktif di yayasan tersebut berupa tanah wakaf sebesar 4,6 Hektar yang dikelola menjadi Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Madrasah Aliyah, Panti Asuhan, Rumah Susun Sederhana Sewa, dan Masjid

Berdasarkan data yang diperoleh dari dokumen dan hasil wawancara kepada Bapak Mazwar selaku Ketua Yayasan PGAI bahwa manajemen pengelolaan wakaf produktif di Yayasan PGAI ini cukup dan mampu berkembang untuk kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk menulis sekaligus meneliti dengan tujuan untuk mengetahui tentang permasalahan tersebut dengan mengangkatnya ke dalam karya ilmiah yang berjudul **“PENGELOLAAN WAKAF PRODUKTIF PADA YAYASAN DOKTOR HAJI ABDULLAH AHMAD PENDIDIKAN GURU AGAMA ISLAM (PGAI) DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2004 TENTANG WAKAF”**

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan ini adalah :

1. Apa saja bentuk-bentuk harta wakaf pada Yayasan Doktor Haji Abdullah Ahmad Pendidikan Guru Agama Islam (PGAI) ?

2. Bagaimana Pengelolaan wakaf produktif pada Yayasan Doktor Haji Abdullah Ahmad Pendidikan Guru Agama Islam (PGAI) di tinjau dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf ?
3. Apa kendala yang ditemukan dalam pengelolaan wakaf produktif pada Yayasan Doktor Haji Abdullah Ahmad Pendidikan Guru Agama Islam (PGAI) di tinjau dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Suatu penelitian tentu mempunyai tujuan yang ingin dicapai, untuk memberikan arah dalam menyelesaikan penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk harat wakaf pada Yayasan Doktor Haji Abdullah Ahmad Pendidikan Guru Agama Islam (PGAI)
2. Untuk mengetahui pengelolaan wakaf produktif pada Yayasan Doktor Haji Abdullah Ahmad Pendidikan Guru Agama Islam (PGAI) ditinjau dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf
3. Untuk mengetahui apa saja kendala yang ditemukan dalam pengelolaan wakaf produktif pada Yayasan Doktor Haji Abdullah Ahmad Pendidikan Guru Agama Islam (PGAI) ditinjau dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Setiap penelitian pasti ingin mendatangkan manfaat sebagai tindak lanjut dari apa yang telah dirumuskan dalam tujuan penelitian. Penulis berharap dengan adanya penelitian ini membawa manfaat positif bagi penulis atau pembaca secara

langsung maupun secara tidak langsung. Penelitian ini juga memberi pengaruh bagi perkembangan individu atau objek dari penelitian ini. Oleh karena itu, adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

#### 1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna dan menerbitkan manfaat di bidang pengetahuan baik melalui pengembangan teori dan analisisnya untuk kepentingan penelitian dimasa yang akan datang.

#### 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini dapat memperluas wawasan peneliti dalam memahami pengelolaan dan pengembangan wakaf produktif yang sebenarnya.
- b. Bagi Universitas Andalas, untuk menambah koleksi pustaka dan bahan bacaan bagi Mahasiswa Fakultas Hukum khususnya Program Hukum Adat dan Islam.

### **E. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang di masyarakat, maupun yang berkenan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.<sup>7</sup>

#### **1. Metode Pendekatan**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Yuridis empiris adalah pendekatan yang mengutamakan pada aturan hukum/yuridis yang dipadukan dengan menelaah fakta-fakta

---

<sup>7</sup> Zainuddin Ali, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.19.

terkait dengan penelitian, yuridis empiris dilakukan berdasarkan permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam masyarakat, maupun pelaksanaan hukum oleh lembaga-lembaga sosial, mengenai hal tersebut dapat dilihat kepada fakta-fakta yang terjadi dilapangan terkait pengelolaan wakaf produktif pada Yayasan Doktor Haji Abdullah Ahmad Pendidkan Guru Agama Islam (PGAI)

## **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan proposal ini adalah bersifat deskriptif, yaitu memaparkan hasil penelitian tentang bagaimanakah pengelolaan wakaf produktif pada Yayasan Doktor Haji Abdullah Ahmad Pendidkan Guru Agama Islam (PGAI) ditinjau dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf

## **3. Sumber Data**

### **1) Penelitian Lapangan**

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden melalui studi dokumentasi dan wawancara.

### **2) Penelitian Kepustakaan**

Pengumpulan data untuk memperoleh keterangan dan data dengan mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian. penelitian kepustakaan ini dilakukan di Yayasan Doktor Haji Abdullah Ahmad Pendidkan Guru Agama Islam (PGAI).

#### 4. Jenis Data

Sesuai dengan hal yang akan diteliti dan pendekatan masalah yang digunakan, maka penelitian ini menggunakan sumber data :

##### 1) Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yaitu Yayasan Doktor Haji Abdullah Ahmad Pendidikan Guru Agama Islam atau disebut juga dengan data dasar. Data ini penulis peroleh melalui wawancara dengan narasumber dari Yayasan Doktor Abdullah Ahmad Pendidikan Guru Agama Islam (PGAI).

##### 2) Data Sekunder

Data Sekunder berhubungan dengan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup> Data sekunder berupa :

###### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf
- b) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Yayasan

###### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian atau pendapat para hukum serta buku-buku

---

<sup>8</sup> Zainuddin Ali, 2011, *loc.cit*

hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertai huku serta jurnal-jurnal hukum yang relevan dengan isu hukum yang hendak diteliti.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus (hukum), enslikopedia, dan lainnya.

## 5. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengempulan data pada penelitian ini menggunakan metode studi dokumen, Dimana pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Disini penulis mencari buku-buku yang menyangkut dengan permasalahan yang penulis teliti. Studi kepustakaan adalah metode berupa pengumpulan data, yang diperoleh dari buku pustaka atau buku bacaan lain yang berhubungan dengan pokok permasalahan, kerangka dan ruang lingkup permasalahan yang diteliti.

## 6. Pengelohan dan Analisis Data

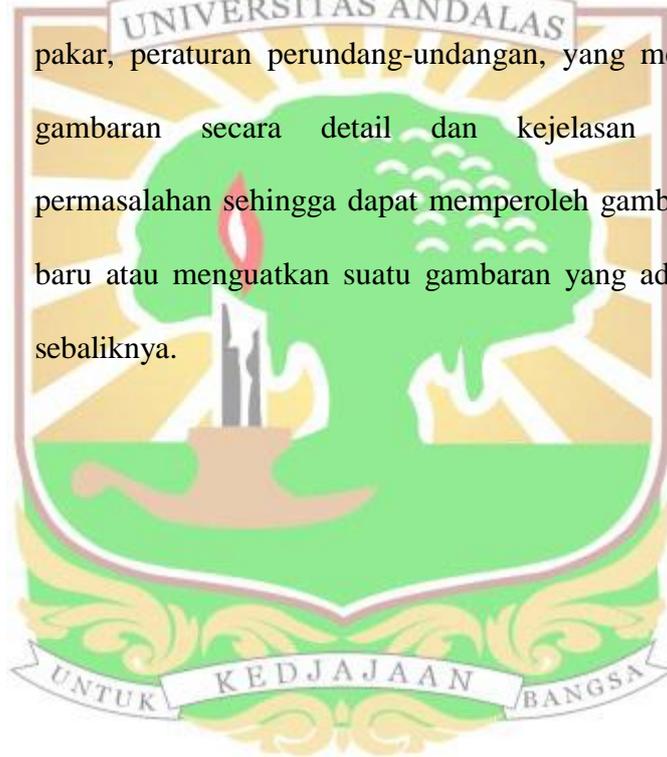
a. Pengolahan Data

Adalah kegiatan yang merupakan hasil pengumpulan data yang diperoleh sehingga siap untuk dianalisis. Data yang telah didapat dan diolah melalui proses *editing* yaitu meneliti kembali terhadap catatan-catatan, informasi yang telah dikumpulkan sehingga meningkatkan mutu data yang hendak dianalisis. Dengan editing ini nantinya penulis akan membahas permasalahan yang terjadi dan membandingkan dengan peraturan yang ada apakah telah sesuai atau tidak.

## b. Analisis Data

Yaitu suatu proses penguraian secara sistematis dan konsistensi terhadap gejala-gejala tertentu.berdasarkan sifat penelitian ini yang bersifat deskriptif analisis dan data yang terkumpul dalam penelitian ini baik data kepustakaan maupun lapangan, analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif.<sup>9</sup> Uraian data penelitian yang tidak berupa angka tetapi kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para

pakar, peraturan perundang-undangan, yang memberikan gambaran secara detail dan kejelasan mengenai permasalahan sehingga dapat memperoleh gambaran yang baru atau menguatkan suatu gambaran yang ada maupun sebaliknya.



---

<sup>9</sup>Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta,