

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Wakaf merupakan instrumen hukum Islam yang memiliki peran penting dalam mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan ekonomi umat. Sebagai pranata keagamaan dan sosial, wakaf memungkinkan terjadinya peralihan hak milik pribadi (*milk al-fardī*) menjadi hak publik (*milk al-‘ām*) yang hasilnya dimanfaatkan untuk kepentingan kemaslahatan bersama. Sepanjang sejarah Islam, wakaf tidak hanya berfungsi dalam kegiatan ibadah, tetapi juga berperan dalam mendukung bidang pendidikan, layanan kesehatan, serta pembangunan sosial dan ekonomi masyarakat.¹ Sejumlah lembaga besar seperti al-Azhar di Mesir dan Universitas al-Qarawiyyīn di Maroko bertahan berabad-abad karena ditopang oleh dana wakaf. Hal ini menunjukkan bahwa wakaf memiliki dua dimensi sekaligus: fungsi spiritual sebagai *ṣadaqah jariyah* dan fungsi sosial-ekonomi sebagai mekanisme redistribusi kekayaan dan pemberdayaan masyarakat.²

Secara normatif, Al-Qur’an memang tidak menyebut istilah “wakaf” secara eksplisit. Namun, perintah infak, sedekah, dan pengeluaran harta di jalan Allah (*infāq fī sabīlillāh*) yaitu amal kebaikan yang dilakukan untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT³ menjadi landasan etik-teologisnya. Q.S. Āli ‘Imrān 92 sebagai salah satu ayat yang sering dijadikan rujukan menegaskan bahwa kebajikan sempurna dicapai dengan menafkahkan harta yang dicintai;

لَنْ تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّى تُنْفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ ۚ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

Kamu sekali-kali tidak sampai kepada kebajikan (yang sempurna), sebelum kamu menafkahkan sehagian harta yang kamu cintai. Dan apa saja yang kamu nafkahkan maka sesungguhnya Allah mengetahuinya.

¹ Athoillah, M. (2024). *Hukum wakaf: Hukum wakaf benda bergerak dan tidak bergerak dalam Fikih dan peraturan perundang-undangan di Indonesia*. Penerbit Yrama Widya.

² Monzer Kahf, *Waqf: A Sustainable Development Institution of Islamic Civilization* (Jeddah: IRTI-IDB, 2019).

³ M. Ali Al-Shabuni, *Shafwah Al-Tafasir*, (Beirut: Dar al-Qalam, t.th.), Jilid 1, 218., lihat pula dalam Al-Qurtubi, al-Jami’ Li ahkami al-Qur’an, (Beirut: Daar Ihya al-Turats-al-Araby, t.th.) Jilid 2. 132-133

Hadis Nabi pun menegaskan kategori amal yang tidak terputus: sedekah jariyah, ilmu bermanfaat, dan doa anak saleh dalam tradisi fikih, wakaf dipahami sebagai bentuk utama *sedekah jariyah*. Dari Abu Hurairah ra., Rasulullah SAW bersabda:

إِذَا مَاتَ الْإِنْسَانُ انْقَطَعَ عَنْهُ عَمَلُهُ إِلَّا مِنْ ثَلَاثَةٍ: إِلَّا مِنْ صَدَقَةٍ جَارِيَةٍ، أَوْ عِلْمٍ يُنْتَفَعُ بِهِ، أَوْ وَلَدٍ صَالِحٍ يَدْعُو لَهُ

“Apabila anak Adam meninggal dunia, maka terputuslah amalannya kecuali tiga: sedekah Jariyah, ilmu yang bermanfaat, atau anak saleh yang mendoakannya” (HR. Muslim, No. 1631)⁴

Dalam sistem hukum Islam, wakaf memadukan dimensi spiritual dan sosial-ekonomi sebagai ibadah (*ta‘abbudī*) sekaligus perwujudan prinsip *ta‘āwun* dan *maṣlaḥah ‘āmmah*. Perkembangan masyarakat modern mendorong pergeseran paradigma wakaf dari model konsumtif menuju wakaf produktif yang menekankan pengelolaan aset secara efisien, transparan, dan akuntabel.⁵ Wakaf produktif beroperasi dengan prinsip *self-generating fund*, yaitu pemanfaatan aset wakaf untuk menghasilkan surplus ekonomi yang dialokasikan bagi kepentingan sosial.⁶ Dalam literatur mutakhir, wakaf produktif diposisikan sebagai bagian dari *third sector economy* dan instrumen *sustainable Islamic social finance* yang berperan menjembatani kebutuhan publik tanpa membebani fiskal negara.⁷ Dengan demikian, wakaf produktif tidak hanya berfungsi sebagai institusi keagamaan, tetapi juga sebagai instrumen hukum ekonomi syariah yang potensial mendukung pembangunan nasional, pengurangan kesenjangan sosial, dan penguatan ketahanan ekonomi lokal.

Walaupun Indonesia telah menempatkan wakaf dalam sistem hukum positif melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 42

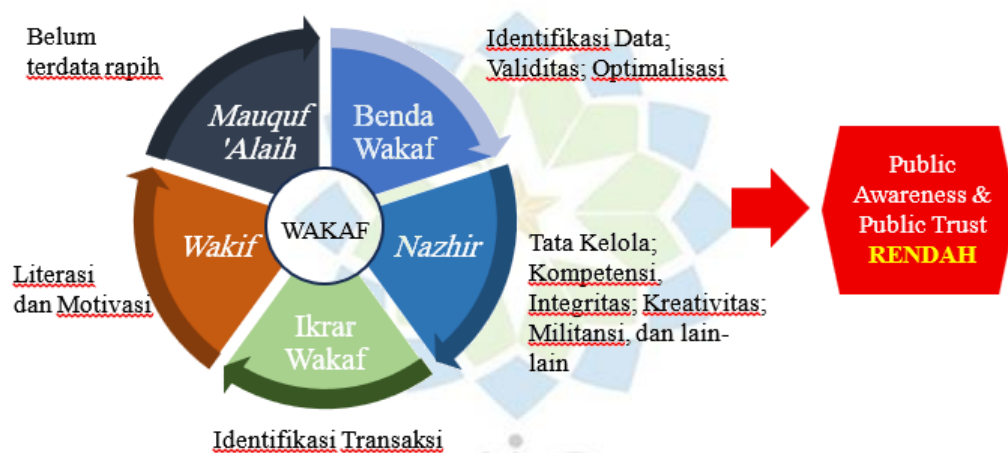
⁴ Muslim bin al-Hajjaj Abu al-Hasan al-Qusyairi an-Naisaburi, *Shahih Muslim* (Beirut: Dar Al-Jiil, 1334H), Jilid 5, 73

⁵ Ahmad Ridwansah, A., & Sunaryo Mukhlas, O. (2025). Implementation of BWI Regulation Number 1 of 2020 on Productive Waqf Management at the Synergi Foundation Institution. *Zona Law And Public Administration Indonesia*, 3(4), 37–46. Retrieved from <https://ejournal.zona-edu.org/index.php/ZLPAI/article/view/157>

⁶ M. A. Mannan, *Cash Waqf: Enrichment of Family Heritage Generation to Generation* (Jeddah: IRTI, 2019), 45–48.

⁷ M. Umer Chapra, *Islam and the Economic Challenge* (Leicester: The Islamic Foundation, 1992), 212.

Tahun 2006, Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2020, dan regulasi turunannya, praktik perwakafan masih menghadapi persoalan mendasar. Potensi wakaf yang besar belum terkelola optimal karena kendala tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga struktural dan kultural. Ketiga dimensi tersebut saling berkelindan dan berkontribusi pada rendahnya kepercayaan publik terhadap institusi wakaf. Problematika ini tercermin dalam berbagai isu perwakafan yang masih muncul dalam praktik nasional, sebagaimana tergambar dalam peta permasalahan berikut.



Gambar 1. 1.

Permasalahan Umum Wakaf di Indonesia

Pada tataran implementasi, permasalahan wakaf dapat dipetakan ke dalam sejumlah simpul yang saling berkelindan, antara lain rendahnya literasi dan motivasi *wakif* terhadap wakaf produktif, persoalan identifikasi dan validitas data benda wakaf, serta belum optimalnya pemanfaatan aset wakaf. Selain itu, lemahnya tata kelola dan kapasitas profesional *nazhir*, serta persoalan legalitas dan keterlacakan transaksi wakaf, turut membuka ruang terjadinya sengketa hukum. Dari sisi pengawasan, masih terdapat tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Agama dan Badan Wakaf Indonesia, disertai ketimpangan kapasitas kelembagaan *nazhir* di berbagai daerah.⁸ Permasalahan perlindungan hukum juga

⁸ Hafzi, A., & Elfia, E. (2024). Nazir Wakaf Dalam Perspektif Peraturan BWI No. 1 Tahun 2020 Dan Fiqih Wakaf. *Jurnal Kajian dan Pengembangan Umat*, 7(1), 1-10.

menjadi hambatan signifikan, khususnya terkait isu agraria, seperti ketidaksahihan sertifikasi tanah wakaf dan kompleksitas prosedur ruislag.⁹ Kondisi ini melemahkan jaminan keberlanjutan aset wakaf, terutama di wilayah pedesaan,¹⁰ serta meningkatkan kerentanan terhadap penyalahgunaan dan konflik kepemilikan. Lemahnya perlindungan aset wakaf tersebut berimplikasi langsung pada rendahnya tingkat kepercayaan dan partisipasi publik dalam pengelolaan wakaf di Indonesia.

Selain persoalan implementatif, kelemahan normatif mendasar terletak pada ketiadaan definisi eksplisit wakaf produktif dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya, yang menimbulkan ketidakpastian hukum serta membuka ruang penafsiran dalam pengaturan, pengawasan, dan perlindungan hukum wakaf produktif. Ketidakjelasan batas antara wakaf produktif dan wakaf konsumtif berdampak pada lemahnya standar pengelolaan, pengawasan, dan akuntabilitas wakaf. Dalam kondisi ini, peran *nazhir* dan Badan Wakaf Indonesia (BWI) menjadi strategis dalam menerapkan prinsip etika dan keberlanjutan hukum Islam untuk meningkatkan kepercayaan publik, mendorong partisipasi masyarakat, serta inovasi pengelolaan wakaf produktif.¹¹ Oleh karena itu, penguatan tata kelola wakaf produktif menuntut pembenahan sistemik yang mengintegrasikan pengaturan, pengawasan, dan perlindungan hukum secara terpadu.

Secara empiris, pengelolaan wakaf di Indonesia, Malaysia, dan Singapura menunjukkan perbedaan signifikan dalam desain kelembagaan, efektivitas hukum, dan kapasitas pengembangan aset wakaf produktif. Indonesia memiliki basis wakaf yang sangat besar, dengan sekitar 435.768 lokasi tanah wakaf seluas ±277.203 hektar hingga tahun 2025.¹² Namun, sebagian besar aset tersebut masih digunakan untuk masjid, pendidikan, dan kegiatan sosial-keagamaan, sementara proporsi

⁹ Dr. H. Tatang Astarudin (2022). *Prosedur dan Problematika Ruislagh Harta Benda Wakaf*. Badan Wakaf Indonesia, 18–26.

¹⁰ Kementerian ATR/BPN, *Laporan Tanah Wakaf Nasional 2023* (Jakarta: 2023).

¹¹ Setiawan, I. (2023). The Significance of Corporate Social Responsibility in Sustainable Development: An Analysis from an Islamic Law Perspective. *Journal of Law and Sustainable Development*, 11(9), 43. <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i9.1206>

¹² Kementerian Agama Republik Indonesia, *Sistem Informasi Wakaf (SIWAK)*, data nasional wakaf tanah 2025, <https://siwak.kemenag.go.id>

wakaf yang dikelola secara produktif relatif kecil dibandingkan dengan potensi yang tersedia.

Dalam konteks wakaf tunai, Badan Wakaf Indonesia (BWI) mencatat bahwa total wakaf uang nasional mencapai Rp3,015 triliun pada tahun 2024, dengan sekitar Rp931 miliar dikelola melalui lembaga kenazhiran wakaf uang. Pada saat yang sama,¹³ potensi wakaf uang nasional diproyeksikan mencapai sekitar Rp180 triliun per tahun, namun hingga Februari 2024 realisasinya baru mencapai Rp2,23 triliun atau sekitar 1,2% dari potensi tersebut.¹⁴ Kesenjangan ini menunjukkan adanya diskrepansi signifikan antara norma hukum wakaf dan kinerja empiris pengelolaannya, baik dari aspek legalitas aset, efektivitas kelembagaan, maupun tata kelola keuangan.¹⁵ Oleh karena itu, wakaf uang perlu ditempatkan sebagai bagian dari perencanaan pembangunan nasional yang berkelanjutan, dengan dukungan *political will* pemerintah melalui penguatan regulasi agar berfungsi sebagai instrumen nyata pengurangan ketimpangan sosial dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Lebih lanjut, data Rapat Kerja Nasional (Rakernas) BWI 2023 menunjukkan keberadaan 407 lembaga *nazhir* wakaf uang serta 3.887 *nazhir* yang telah memiliki sertifikat kompetensi SKKNI di seluruh Indonesia.¹⁶ Secara kuantitatif, capaian ini mencerminkan adanya peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia dalam ekosistem perwakafan nasional. Namun, BWI secara eksplisit juga mengidentifikasi masih kuatnya persoalan maladministrasi, lemahnya fungsi

¹³ Prof. Dr. Phil. Kamaruddin Amin, MA, "Potensi 2000 Triliun, Ketua BWI: Wakaf Bisa Jadi Kunci Entaskan Kemiskinan," *Badan Wakaf Indonesia* (08 Agustus 2025), diakses 31 Januari 2026 <https://www.bwi.go.id/11426/2025/08/08/potensi-2000-triliun-ketua-bwi-wakaf-bisa-jadi-kunci-entaskan-kemiskinan/>.

¹⁴ Imam Teguh Saptono, "Wakil Ketua BWI Sebut Wakaf Uang Baru Terkumpul Rp 2,23 Triliun di Februari Ini," *Badan Wakaf Indonesia*, 25 Februari 2024, diakses 31 Januari 2026, <https://www.bwi.go.id/9311/2024/02/25/wakil-ketua-bwi-sebut-wakaf-uang-baru-terkumpul-rp-223-triliun-di-februari-ini/>.

¹⁵ Burhanuddin, H. "Paradigma Wakaf Uang Sebagai Filantropi Islam Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat." *Jurnal Majelis* (2022). [https://www.mpr.go.id/img/jurnal/file/110422_2021%20%20Jurnal%20Majelis%20Ed.%201%20-%20Arah%20Kebijakan%20Agama%20&%20Ideologi%20\(1\).pdf#page=60](https://www.mpr.go.id/img/jurnal/file/110422_2021%20%20Jurnal%20Majelis%20Ed.%201%20-%20Arah%20Kebijakan%20Agama%20&%20Ideologi%20(1).pdf#page=60)

¹⁶ Badan Wakaf Indonesia, *Arahan dan Update Perwakafan – Rakernas BWI 2023*, lihat pula: Kementerian Agama Republik Indonesia, *Bahan Rakernas Badan Wakaf Indonesia (BWI)*, Jakarta, 5 Desember 2023, 7–8.

pengawasan, serta pelaporan keuangan yang belum efektif, yang menunjukkan bahwa peningkatan jumlah dan sertifikasi *nazhir* belum secara otomatis berbanding lurus dengan kualitas akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan wakaf.

Negara tetangga Malaysia memiliki struktur kelembagaan wakaf yang desentralistik, dimana Jabatan Wakaf, Zakat, dan Haji (JAWHAR) menyediakan basis statistik tanah wakaf nasional, dengan data terbaru yang dipublikasikan hingga tahun 2024, total tanah wakaf di Malaysia mencapai sekitar 25.047 hektar. Dari jumlah tersebut, sekitar 20.782 hektar ($\pm 83\%$) telah dimanfaatkan, sementara 4.264 hektar ($\pm 17\%$) masih belum dimanfaatkan secara optimal.¹⁷ Data ini memberikan gambaran kuantitatif yang jelas bahwa meskipun tingkat pemanfaatan tanah wakaf di Malaysia relatif tinggi, masih terdapat porsi aset wakaf yang signifikan yang belum menghasilkan nilai tambah ekonomi secara maksimal. Tanah wakaf yang telah dimanfaatkan umumnya digunakan untuk masjid, surau, sekolah agama, perkuburan, dan sebagian kecil untuk pembangunan komersial berbasis wakaf.

Dalam konteks wakaf tunai, statistik yang paling kuat dan terdokumentasi secara terbuka tersedia pada tingkat negeri. Salah satu contoh paling menonjol adalah Negeri Selangor, yang merupakan pionir dalam pengembangan wakaf tunai dan wakaf produktif berbasis institusi. Data resmi Perbadanan Wakaf Selangor (PWS) menunjukkan bahwa total kutipan wakaf tunai di Selangor mencapai RM443,39 juta pada tahun 2022, menjadikannya salah satu portofolio wakaf tunai terbesar dan paling aktif di Malaysia.¹⁸ Dana wakaf tunai tersebut dikelola melalui berbagai skema pembangunan, termasuk pembiayaan pendidikan, kesehatan, pembangunan hartanah wakaf, serta kerja sama dengan institusi keuangan Islam.

Keberhasilan Selangor mencerminkan kapasitas kelembagaan yang kuat, sistem pelaporan yang relatif mapan, serta integrasi wakaf dengan instrumen keuangan syariah modern. Namun, pada saat yang sama, data empiris juga

¹⁷ Jabatan Wakaf, Zakat dan Haji (JAWHAR), *Infografik Statistik Tanah Wakaf Malaysia 2024*, <https://www.jawhar.gov.my/wp-content/uploads/2023/12/Infografik-Statistik-Tanah-Wakaf1.pdf>

¹⁸ Perbadanan Wakaf Selangor, *Statistik Wakaf Tunai dan Hartanah*, <https://www.wakafselangor.gov.my/statistik/>.

menunjukkan adanya disparitas kapasitas pengelolaan wakaf antar-negeri.¹⁹ Tidak semua MAIN memiliki kemampuan perencanaan investasi, permodalan jangka panjang, dan sistem pelaporan yang setara dengan Selangor. Akibatnya, tingkat pemanfaatan dan produktivitas wakaf di Malaysia sangat bervariasi antar wilayah, meskipun berada dalam kerangka hukum nasional yang sama. Kondisi ini menegaskan bahwa efektivitas hukum wakaf di Malaysia tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma dan enakmen wakaf, tetapi sangat bergantung pada integrasi kelembagaan dan kapasitas implementasi di tingkat sub-nasional.

Singapura merepresentasikan model pengelolaan wakaf yang secara struktural berbeda dari Indonesia dan Malaysia melalui sistem sentralistik nasional di bawah kewenangan Majlis Ugama Islam Singapura (MUIS) sebagaimana diatur dalam *Administration of Muslim Law Act* (AMLA). Berdasarkan AMLA, seluruh harta wakaf umat Islam di Singapura, baik berupa aset tidak bergerak (tanah dan bangunan) maupun aset bergerak, termasuk wakaf tunai dan dana endowment, wajib didaftarkan dan dikelola oleh MUIS sebagai pemegang amanah tunggal (*sole trustee*).²⁰ Dengan konfigurasi ini, pengelolaan wakaf di Singapura tidak diklasifikasikan berdasarkan luas wilayah atau kepemilikan terfragmentasi, melainkan dikelola sebagai portofolio wakaf nasional dalam satu sistem administrasi terpusat.

Secara empiris, data resmi MUIS menunjukkan bahwa hingga periode pelaporan 2023–2024, terdapat sekitar 90 Wakaf Funds atau Wakaf Properties yang telah *vested in MUIS* dan dikelola sebagai bagian dari portofolio wakaf nasional.²¹ Wakaf tersebut mencakup aset wakaf non-tunai berupa tanah dan bangunan (termasuk masjid, madrasah, serta properti wakaf lainnya), serta dana wakaf yang dikelola dalam bentuk endowment. Berbeda dengan Indonesia dan Malaysia yang melaporkan aset wakaf non-tunai dalam satuan luas tanah (hektar), MUIS tidak

¹⁹ Ali, N. A., & Markom, R. (2020). The challenges in implementing cash waqf in Malaysia. *Journal of Contemporary Islamic Studies*, 6(2).

²⁰ Singapore Statutes Online, *Administration of Muslim Law Act* (Cap. 3), <https://sso.agc.gov.sg/Act/AMLA1966>

²¹ Majlis Ugama Islam Singapura, *MUIS Annual Report 2023–2024*, <https://www.muis.gov.sg/resources/annual-reports/>

mempublikasikan agregasi luas tanah wakaf maupun nilai pasar total aset wakaf dalam laporan publiknya. Oleh karena itu, jumlah Wakaf *Funds/Properties* merupakan agregasi nasional resmi yang digunakan dalam sistem pelaporan wakaf Singapura dan menjadi indikator utama keberadaan aset wakaf non-tunai secara nasional.

Dalam konteks wakaf tunai dan produktivitas ekonomi wakaf, indikator nasional yang dipublikasikan secara konsisten oleh MUIS adalah pendapatan wakaf (*wakaf income*) yang direalisasikan dan disalurkan kepada penerima manfaat. Data resmi MUIS menunjukkan bahwa total distribusi pendapatan wakaf nasional mencapai SGD 8.290.783 pada tahun 2023 dan meningkat menjadi SGD 8.568.960 pada tahun 2024.²² Pendapatan ini berasal dari hasil pengelolaan aset wakaf non-tunai (seperti sewa dan pengembangan properti wakaf) serta hasil pengelolaan wakaf tunai dan dana endowment yang dikelola secara terpusat, termasuk melalui Wakaf Masyarakat Singapura (*Singapore Community Wakaf / WMS*).²³ Dalam kerangka hukum dan akuntansi wakaf Singapura, pendapatan wakaf nasional tersebut merupakan indikator resmi kinerja ekonomi wakaf, yang menggambarkan kemampuan aset wakaf untuk menghasilkan manfaat secara berkelanjutan.

Dari aspek tata kelola dan akuntabilitas, seluruh pengelolaan wakaf oleh MUIS, termasuk dana wakaf dan pendapatan yang dihasilkan, diaudit setiap tahun oleh *Auditor-General's Office* (AGO) sebagai lembaga audit negara.²⁴ Selain itu, MUIS mengelola administrasi wakaf melalui *Waqf Information System* (WIS) sebagai sistem digital terintegrasi untuk pencatatan dan pemantauan aset wakaf.²⁵ Laporan tahunan MUIS dipublikasikan secara terbuka, sehingga memungkinkan pengawasan publik terhadap kinerja pengelolaan wakaf, meskipun tanpa penyajian nilai pasar agregat aset wakaf sebagaimana lazim dalam laporan wakaf berbasis

²² Majlis Ugama Islam Singapura, *Wakaf Disbursement Data FY2023–FY2024*, <https://www.muis.gov.sg/community/wakaf-administration/resources/>

²³ Wakaf Masyarakat Singapura, *Community Wakaf (WMS)*, <https://wakaf.sg/community-wakaf/>

²⁴ Auditor-General's Office Singapore, *Role and Audit Scope*, <https://www.ago.gov.sg/about-us/our-role>, lihat juga: Singapore Ministry of Culture and Community (2024). *Audit Report on Religious Endowments*. Singapore.

²⁵ Majlis Ugama Islam Singapura, *Waqf Information System and Wakaf Administration Resources*, <https://www.muis.gov.sg/community/wakaf-administration/resources/>

tanah di Indonesia dan Malaysia. Dengan demikian, secara empiris, wakaf di Singapura ditandai oleh sentralisasi aset, pendapatan wakaf yang terukur secara nasional, serta tingkat akuntabilitas kelembagaan yang tinggi, namun dengan pendekatan pelaporan yang berbeda secara metodologis dari negara-negara dengan sistem wakaf terdesentralisasi.

Tabel 1. 1.
Aset Wakaf Tunai dan Non-Tunai di Indonesia, Malaysia, dan Singapura

Negara	Aset Wakaf Non-Tunai (Nasional)	Aset Wakaf Tunai / Indikator Finansial	Konversi ke Rupiah (±)	Keterangan Empiris Utama
Indonesia	± 277.203 ha tanah wakaf (435.768 lokasi)	Wakaf tunai terkumpul Rp3,015 triliun (2024); realisasi Feb 2024 Rp2,23 triliun	Rp3,015 triliun	Basis aset sangat besar; produktivitas dan legalitas aset masih rendah
Malaysia	± 25.047 ha tanah wakaf (±83% dimanfaatkan)	Wakaf tunai Selangor RM443,39 juta (2022)	Rp1,51 triliun	Data wakaf tunai nasional tidak teragregasi; Selangor paling dominan
Singapura	± 90 Wakaf Funds / Properties (nasional)	Pendapatan wakaf nasional SGD 8,57 juta (2024)	Rp98,6 miliar	Tidak berbasis hektar; kinerja diukur melalui pendapatan wakaf

Listiana dan Alhabshi (2020) menegaskan bahwa pembatasan hukum dan kontrol administratif yang ketat menjadi hambatan utama pengembangan wakaf di Singapura, membuat inovasi sulit berkembang.²⁶ Akar masalahnya terletak pada dua hal: *pertama*, sistem *common law* yang tidak memberi ruang bagi hukum Islam di luar ranah personal; *kedua*, posisi Muslim sebagai minoritas dalam sistem hukum sekuler berbasis kepemilikan negara atas tanah. Kondisi ini membatasi fleksibilitas lembaga wakaf dalam melakukan inovasi ekonomi.²⁷

Dari hasil perbandingan, ketiga negara menunjukkan konfigurasi yang berbeda dalam menjalankan fungsi hukum. Indonesia memiliki sistem hukum

²⁶ Listiana, L., & Alhabshi, S. M. (2020). Waqf and legacy of altruism in Singapore: Challenges and development. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam*, 6(1), 116-133.

²⁷ Karim, S. A. (2010). Contemporary shari'a compliance structuring for the development and management of waqf assets in Singapore. *Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies*, 3(2), 143-164.

campuran (*mixed legal system*) yang secara historis bersandar pada tradisi hukum sipil Belanda (*civil law*) tetapi juga mengakomodasi hukum adat dan hukum Islam dalam ranah tertentu.²⁸ Indonesia sebagai negara hukum menegaskan bahwa seluruh penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pembentukan peraturan, pelaksanaan, dan pengawasan, harus berlandaskan hukum yang jelas, transparan, dan berkeadilan. Sistem hukum Malaysia berakar pada tradisi *common law* Inggris, namun juga mengintegrasikan unsur hukum Islam dan hukum adat. Dengan demikian, sistem hukumnya merupakan kombinasi antara *common law*,²⁹ hukum syariah, dan hukum adat, regulasi wakaf produktif harus mempertimbangkan dinamika kelembagaan berbeda di setiap negeri bagian, kapasitas lembaga syariah dan adat yang berbeda-beda mengindikasikan perlunya mekanisme nasional yang mengikat untuk standarisasi dan perlindungan investor sosial/mitra wakaf. Sistem hukum Singapura juga merupakan sistem *common law* yang diwariskan dari Inggris dengan konstitusi yang menetapkan pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.³⁰

Meskipun telah banyak penelitian mengenai wakaf produktif, sebagian besar masih bersifat deskriptif atau berorientasi manajerial. Mayoritas kajian tersebut dilakukan secara parsial dan belum menekankan analisis normatif-komparatif antara Indonesia, Malaysia, dan Singapura secara simultan dan sistemik, khususnya dalam konteks pengaturan, pengawasan, dan perlindungan hukum yang komprehensif. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan penelitian (*research gap*) yang menegaskan perlunya pengembangan model evaluasi hukum wakaf produktif yang integratif dan lintas negara, sehingga dapat menggambarkan efektivitas regulasi dalam mendukung pengelolaan wakaf produktif yang berkeadilan dan berdaya guna.

²⁸ Ekawati, D. (2023). Model of the Indonesian Legal System. *Jurnal Kewarganegaraan*, 7(2), 2033-2043.

²⁹ Malaysian Bar, "PRESS RELEASE: Common Law," 23 Aug 2007, https://www.malaysianbar.org.my/press_statements/press_release_common_law.html, Diakses pada 30 September 2025.

³⁰ About the legal system, Singapore Courts, <https://www.judiciary.gov.sg/who-we-are/about-legal-system>. Diakses pada 30 September 2025.

Penelitian ini bertujuan menganalisis dan membandingkan regulasi wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura, dengan fokus pada tiga ranah utama, yaitu aspek pengaturan, pengawasan, dan perlindungan hukum. Hasilnya diharapkan menghasilkan sintesis hukum sebagai model penguatan sistem hukum wakaf produktif yang adil, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kemaslahatan umat. Secara ilmiah, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan hukum perbandingan wakaf serta menjadi dasar teoretis dan yuridis bagi pembaruan hukum wakaf produktif di Indonesia.

Atas dasar urgensi ilmiah dan kebutuhan strategis tersebut, penelitian ini mengusung judul: **“Perbandingan Regulasi Wakaf Produktif di Indonesia, Malaysia dan Singapura.”** Judul ini mencerminkan fokus utama penelitian, yaitu melakukan perbandingan sistematis terhadap regulasi wakaf produktif di tiga negara untuk menemukan dasar konseptual dan arah penguatan hukum wakaf produktif yang ideal di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian di atas, maka rumusan masalah dalam disertasi ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana regulasi wakaf produktif diatur di Indonesia, Malaysia, dan Singapura?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan hukum terhadap pengelolaan wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura?
3. Bagaimana perlindungan hukum wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura?
4. Bagaimana persamaan dan perbedaan model pengaturan, pengawasan, dan perlindungan wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura?
5. Bagaimana kontribusi regulasi wakaf produktif terhadap penguatan sistem hukum wakaf di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis Peraturan hukum wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura.
2. Menganalisis mekanisme pengawasan hukum terhadap pelaksanaan wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura.
3. Mengidentifikasi bentuk perlindungan hukum terhadap wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura.
4. Membandingkan persamaan dan perbedaan model pengaturan, pengawasan, dan perlindungan wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura.
5. Menilai kontribusi regulasi wakaf produktif terhadap penguatan sistem hukum wakaf di Indonesia.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoretis maupun praktis sebagai berikut:

1. Teoretis

Penelitian ini memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan kajian hukum Islam, khususnya dalam bidang hukum wakaf produktif dan hukum ekonomi syariah. Hasil penelitian ini memperkaya pemahaman mengenai regulasi wakaf dalam perspektif negara hukum, penegakan hukum, dan kemaslahatan, serta menjadi dasar bagi penguatan sistem hukum wakaf nasional yang adaptif, akuntabel, dan berorientasi pada kemanfaatan sosial.

2. Praktis

- a. Bagi Pemerintah dan lembaga pengelola wakaf, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dan rekomendasi kebijakan untuk memperkuat regulasi, meningkatkan koordinasi kelembagaan, serta mengoptimalkan pengawasan wakaf produktif agar lebih adaptif, akuntabel, dan berorientasi pada kemaslahatan publik.

- b. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan literasi dan kesadaran hukum mengenai pengelolaan wakaf produktif yang sesuai dengan prinsip syariah dan ketentuan hukum nasional.
- c. Bagi akademisi dan peneliti, hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan ilmiah dalam pengembangan kajian hukum wakaf dan hukum ekonomi syariah melalui pendekatan multidisipliner.
- d. Bagi pembuat kebijakan dan *nazhir*, penelitian ini memberikan dasar evaluatif untuk menilai kontribusi regulasi wakaf produktif dalam memperkuat kepastian hukum, meningkatkan efektivitas pengelolaan, serta memperkuat akuntabilitas tata kelola wakaf di Indonesia.

E. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini disusun sebagai konstruksi konseptual untuk kepentingan analisis yuridis normatif dan komparatif, mengingat peraturan perundang-undangan di Indonesia belum memberikan definisi eksplisit mengenai wakaf produktif. Oleh karena itu, definisi yang digunakan dalam penelitian ini tidak dimaksudkan sebagai klaim empiris, melainkan sebagai batasan konseptual dan normatif guna menjamin konsistensi analisis hukum serta menghindari ambiguitas penafsiran dalam pembahasan pengaturan, pengawasan, dan perlindungan hukum wakaf produktif:

1. **Regulasi** adalah seperangkat peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mengatur penyelenggaraan wakaf produktif, mencakup undang-undang, peraturan pelaksana, dan ketentuan kelembagaan yang berfungsi memberikan kepastian, ketertiban, dan kemaslahatan hukum.
2. **Wakaf Produktif** dalam penelitian ini dimaknai sebagai pengelolaan harta benda wakaf yang dilakukan melalui pengembangan aset atau pemanfaatan yang bersifat menghasilkan nilai tambah ekonomi secara berkelanjutan, tanpa menghilangkan status hukum dan tujuan pokok wakaf. Dalam konteks ini, wakaf produktif dibedakan secara konseptual dari wakaf konsumtif, yaitu wakaf yang pemanfaatannya bersifat langsung

(*direct use*) dan tidak ditujukan untuk menghasilkan pendapatan atau pengembangan aset.

3. **Pengaturan** dimaknai sebagai fungsi hukum dalam menetapkan norma dan mekanisme hukum yang menjadi dasar pelaksanaan wakaf produktif di setiap negara.
4. **Pengawasan** adalah fungsi hukum dalam mengendalikan, membina, dan memastikan pelaksanaan wakaf produktif sesuai peraturan perundang-undangan melalui lembaga yang berwenang.
5. **Perlindungan** merupakan fungsi hukum untuk menjamin keutuhan, status, dan keberlanjutan manfaat harta wakaf, termasuk perlindungan terhadap hak *wakif*, *nazhir*, dan penerima manfaat (*mauqūf 'alaih*).
6. **Sistem Hukum Wakaf** adalah keseluruhan struktur, substansi, dan mekanisme penegakan hukum yang mengatur tata kelola wakaf, baik dari aspek normatif, kelembagaan, maupun sosial.
7. **Kemaslahatan** adalah tujuan utama hukum Islam yang menempatkan hukum sebagai sarana mewujudkan keadilan, kesejahteraan, dan kemanfaatan sosial, dengan menolak kerusakan (*mafsadah*) serta memelihara keberlangsungan kehidupan manusia secara berimbang.
8. **Studi Komparatif** adalah pendekatan analitis untuk membandingkan sistem regulasi wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura guna menemukan persamaan, perbedaan, serta kontribusinya terhadap penguatan sistem hukum wakaf di Indonesia.

F. Kerangka Pemikiran

Untuk menjawab dan menganalisis rumusan masalah yang telah dirumuskan, penelitian ini menggunakan sejumlah teori yang relevan dengan fokus kajian. Kerangka pemikiran ini disusun secara berlapis dalam tiga tingkatan utama: Pertama, Teori Utama (*Grand Theory*) yaitu Teori Negara Hukum (*Rechtsstaat / Rule of Law Theory*), yang menempatkan hukum sebagai dasar tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Kedua, Teori Menengah (*Middle Range Theory*) yaitu Teori Penegakan Hukum (*Law Enforcement Theory*) teori ini

digunakan untuk menilai sejauh mana sistem kelembagaan wakaf berperan dalam memastikan kepatuhan, akuntabilitas, dan efektivitas pelaksanaan regulasi wakaf produktif, dan Ketiga, Teori Terapan (*Applied Theory*) yaitu Teori *Maṣlahah* (*Theory of Maṣlahah*), yang berfungsi sebagai tolok ukur praktis dalam menilai sejauh mana regulasi wakaf produktif berorientasi pada kemaslahatan publik.

1. Teori Utama (*Grand Theory*): Teori Negara Hukum

Teori Negara Hukum merupakan salah satu teori fundamental dalam hukum publik modern yang menempatkan hukum sebagai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Gagasan dasar teori ini lahir sebagai respons terhadap praktik kekuasaan absolut dan menegaskan bahwa seluruh tindakan negara harus dibatasi, diarahkan, dan diawasi oleh hukum. Dalam literatur hukum Eropa Kontinental, teori negara hukum dikenal dengan istilah *Rechtsstaat*, yang berkembang sejak akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19 dalam tradisi filsafat hukum Jerman.³¹

Salah satu perumus sistematis konsep *Rechtsstaat* adalah Friedrich Julius Stahl, yang mendefinisikan negara hukum sebagai negara yang menyelenggarakan kekuasaannya berdasarkan hukum untuk menjamin kebebasan dan hak-hak warga negara. Stahl merumuskan empat unsur pokok negara hukum, yaitu: pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan negara, penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang, serta keberadaan peradilan yang bebas dan tidak memihak.³² Rumusan ini menegaskan bahwa hukum bukan sekadar instrumen ketertiban, melainkan alat pembatas kekuasaan dan mekanisme perlindungan terhadap kepentingan publik.

Sejalan dengan itu, dalam tradisi Anglo-Saxon berkembang konsep negara hukum dengan istilah *Rule of Law*. Konsep ini dipopulerkan secara klasik oleh Albert Venn Dicey dalam karyanya *Introduction to the Study of the Law of the*

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, edisi revisi (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 152.

³² Friedrich Julius Stahl, *Die Philosophie des Rechts*, Jilid II (Heidelberg: J.C.B. Mohr, 1878), 137–145.

Constitution. Dicey merumuskan *Rule of Law* melalui tiga prinsip utama, yaitu supremasi hukum atas kekuasaan, persamaan semua orang di hadapan hukum, dan perlindungan hak-hak individu melalui proses hukum yang adil.³³ Berbeda dengan *Rechtsstaat* yang menekankan legalitas formal dan peranan undang-undang, *Rule of Law* menitikberatkan peran peradilan dan praktik hukum dalam mengendalikan kekuasaan administratif. Meskipun lahir dari tradisi hukum yang berbeda, *Rechtsstaat* dan *Rule of Law* memiliki tujuan normatif yang sama, yaitu mencegah absolutisme kekuasaan dan memastikan bahwa penyelenggaraan negara berjalan dalam batas hukum. Dalam perkembangan kontemporer, kedua konsep ini tidak lagi dipertentangkan secara dikotomis, melainkan dipahami secara saling melengkapi sebagai prinsip umum negara hukum modern.³⁴

Dalam khazanah hukum Islam, gagasan negara hukum dikenal melalui konsep nomokrasi, yang menempatkan supremasi norma hukum di atas kekuasaan politik. Muhammad Tahir Azhary menjelaskan bahwa nomokrasi Islam memandang hukum sebagai sistem normatif yang bersumber dari syariat dan ijtihad manusia, yang berfungsi mengikat, membatasi, dan mengarahkan kekuasaan negara.³⁵ Dalam perspektif Islam, negara hukum tidak ditentukan oleh bentuk institusional semata, tetapi oleh kepatuhan kekuasaan terhadap prinsip keadilan, amanah, dan kemaslahatan. Prinsip-prinsip ini sejalan dengan konsep masyarakat madani, yaitu tatanan sosial yang menekankan demokrasi, transparansi, partisipasi, hak asasi, dan inovasi. Pembangunan masyarakat madani berfungsi meredam tekanan politik dan ekonomi, mendorong inovasi, serta mencegah disintegrasi bangsa, yang dapat diwujudkan melalui proses

³³ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan, 1959), 183–205.

³⁴ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Materi Pendidikan dan Pelatihan Negara Hukum* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2022), 3–6.

³⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam* (Jakarta: Prenada Media, 2003), 64–72.

demokratisasi di berbagai bidang untuk tercapainya kesetaraan, keadilan, dan kesejahteraan warga negara dalam bingkai NKRI.³⁶

Pemikiran Ibnu Taimiyyah memperkuat prinsip tersebut dengan menegaskan bahwa legitimasi kekuasaan ditentukan oleh keadilan dalam praktik, bukan oleh status formal penguasa. Negara dipandang sebagai amanah untuk mengurus kepentingan publik dan menegakkan keadilan, sehingga ketaatan rakyat kepada penguasa bersifat bersyarat, yaitu selama penguasa menjalankan pemerintahan secara adil dan sesuai dengan prinsip syariah.³⁷ Prinsip ini relevan sebagai dasar normatif bahwa kewenangan negara dalam pengelolaan wakaf harus diarahkan pada perlindungan tujuan wakaf dan kesejahteraan umat.

Al-Māwardī melengkapi kerangka negara hukum Islam dengan menekankan pentingnya mekanisme pengawasan kekuasaan melalui konsep *hisbah*, yang berfungsi mencegah penyalahgunaan wewenang dan menjaga kepatuhan terhadap norma hukum dan etika publik.³⁸ Secara fungsional, konsep ini sepadan dengan prinsip akuntabilitas dan kontrol sosial dalam teori negara hukum modern.

Prinsip normatif negara hukum dalam hukum Islam juga ditegaskan melalui kaidah fikih:

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة

“kebijakan penguasa terhadap rakyat harus didasarkan pada kemaslahatan”.³⁹

Kaidah ini menyatakan bahwa setiap kebijakan penguasa harus didasarkan pada kemaslahatan publik juga menegaskan bahwa kekuasaan negara dalam

³⁶ Rasyid, F. A., Sudarsa, A. G., & Dosen, F. S. H. (2021). Masyarakat Madani Dalam Bingkai Nkri. *Jurnal Majelis (Media Aspirasi Konstitusi)*, 1, 93-105.

³⁷ Ibn Taymiyyah, *al-Siyāsah al-Shar‘iyyah fī Iṣlāḥ al-Rā‘ī wa al-Ra‘iyyah* (Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 2000), 5–7; Ibn Taymiyyah, *Majmū‘ al-Fatāwā*, Jilid 28 (Riyadh: Majma‘ al-Malik Fahd, 1995), 146–148.

³⁸ Abū al-Ḥasan al-Māwardī, *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah wa al-Wilāyāt al-Dīniyyah* (Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1996), 3–35.

³⁹ Jalāl al-Dīn al-Suyūṭī, *al-Ashbāh wa al-Nazā‘ir* (Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmiyyah, cet. 1, 1411 H/1990 M), 121.

mengatur wakaf memiliki legitimasi sepanjang diarahkan untuk melindungi kepentingan umum dan mencegah penyalahgunaan aset wakaf.

Dalam konteks Indonesia, teori negara hukum diadopsi dan dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Pancasila, yang menegaskan bahwa kekuasaan tidak bersifat tanpa batas dan harus tunduk pada hukum. Mochtar Kusumaatmadja menempatkan hukum tidak hanya sebagai alat pembatas kekuasaan, tetapi juga sebagai sarana pembaruan dan pembangunan masyarakat.⁴⁰ Prinsip tersebut ditegaskan secara konstitusional dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945⁴¹ dan dipertegas dalam Pembukaan alinea keempat yang memuat tujuan negara: perlindungan bangsa dan wilayah, kesejahteraan umum, pencerdasan kehidupan bangsa, serta ketertiban dunia berlandaskan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, yang selanjutnya dioperasionalkan dalam Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.⁴²

Prinsip ini dikukuhkan secara konstitusional dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. terutama dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dalam alinea 4 tercermin tujuan dari negara Indonesia, yakni melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, serta tentunya juga dapat dilihat dalam Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Dalam bidang wakaf, prinsip negara hukum menjadi dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta peraturan pelaksanaannya, yang

⁴⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2006), 11–15.

⁴¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, t.t.), Pasal 1 ayat (3), <https://www.mkri.id/public/content/infoumum/regulation/pdf/UUD45%20ASLI.pdf>

⁴² Rosidin, U. (2021). Agama dan ideologi negara sebagai pedoman memajukan kesejahteraan umum. *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, (01).

menempatkan pengelolaan wakaf dalam sistem tata kelola publik yang menuntut kepastian hukum dan akuntabilitas.⁴³

Di Malaysia, prinsip negara hukum bertumpu pada supremasi konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4(1) *Federal Constitution*, yang menyatakan bahwa Konstitusi merupakan hukum tertinggi Federasi.⁴⁴ Dalam sistem hukum campuran, prinsip *Rule of Law* beroperasi melalui legislasi dan preseden peradilan, yang memengaruhi desain pengaturan wakaf pada tingkat federal dan negeri, khususnya dalam pembatasan kewenangan otoritas agama dan mekanisme pengawasan hukum.

Di Singapura, prinsip *Rule of Law* ditegakkan secara kuat melalui supremasi konstitusi dan kontrol yudisial terhadap tindakan administratif. Konstitusi menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai instrumen utama pengawasan legal terhadap kewenangan negara.⁴⁵ Putusan *Chng Suan Tze v Minister for Home Affairs* menegaskan bahwa diskresi eksekutif memiliki batas hukum dan dapat diuji oleh pengadilan. Prinsip legalitas ini menjadi parameter penting dalam menilai tata kelola wakaf di bawah sistem hukum sekuler yang mengakomodasi institusi wakaf Islam.⁴⁶

Berdasarkan keseluruhan kerangka tersebut, Teori Negara Hukum diposisikan sebagai alat uji normatif dan institusional dalam penelitian ini. Teori ini digunakan untuk menilai kepastian hukum pengelolaan wakaf produktif, akuntabilitas *nazhir* dan lembaga pengelola wakaf, mekanisme

⁴³ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf* (Jakarta, 2006), dokumentasi resmi Peraturan.go.id, <https://peraturan.go.id/id/pp-no-42-tahun-2006>; lihat juga Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006* (Jakarta, 2018), dirujuk dalam laman peraturan yang sama.

⁴⁴ Malaysia, *Federal Constitution (Reprint 2020)* (Putrajaya: Attorney General's Chambers of Malaysia, 2020), Article 4(1), <https://lom.agc.gov.my/ilims/upload/portal/akta/LOM/EN/Federal%20Constitution%20%28Reprint%202020%29.pdf>

⁴⁵ Singapore, *Constitution of the Republic of Singapore* (Singapore: Singapore Statutes Online, Attorney-General's Chambers), Article 4 (Supremacy of Constitution), PDF view, <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963?ViewType=Pdf>

⁴⁶ *Chng Suan Tze v Minister for Home Affairs* [1988] 2 SLR(R) 525 (CA); Yee-Fui Ng, "All Power Has Legal Limits': The Principle of Legality," *Singapore Academy of Law Journal* (Special Issue, 2024).

pengawasan negara dan publik, serta pembatasan diskresi dan pencegahan penyalahgunaan kewenangan. Dalam kerangka negara hukum, setiap aktivitas sosial-ekonomi, termasuk wakaf produktif, harus terintegrasi secara jelas dalam hukum nasional, sehingga upaya integrasi hukum Islam melalui rekayasa kultural maupun struktural menjadi relevan dan strategis.⁴⁷ Dengan demikian, teori negara hukum tidak berhenti pada tataran konseptual, tetapi berfungsi langsung sebagai kerangka evaluatif dalam analisis komparatif tata kelola wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura.

2. Teori Menengah (*Middle Range Theory*): Teori Penegakan Hukum

Teori Penegakan Hukum diposisikan sebagai *middle range theory* karena berfungsi menjembatani norma negara hukum pada tataran konseptual dengan penerapan hukum pada tataran praksis. Teori ini menggeser fokus dari sekadar keberadaan aturan yang adil dan konstitusional menuju efektivitas implementasi hukum dalam praktik kelembagaan. Dalam konteks wakaf produktif, Teori Penegakan Hukum digunakan untuk menilai sejauh mana regulasi dilaksanakan secara konsisten, profesional, dan akuntabel oleh lembaga berwenang di Indonesia, Malaysia, dan Singapura, khususnya melalui kinerja dan mekanisme pengawasan Badan Wakaf Indonesia, Majelis Agama Islam Negeri, dan Majelis Ugama Islam Singapura.

Secara konseptual, penegakan hukum merupakan proses mewujudkan norma-norma hukum dalam kenyataan sosial. Soerjono Soekanto mendefinisikan penegakan hukum sebagai kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah hukum, sikap tindakan aparat, dan kesadaran hukum masyarakat untuk mencapai keadilan dan ketertiban. Soekanto menegaskan bahwa keberhasilan penegakan hukum dipengaruhi oleh lima faktor utama: (1) hukum atau peraturan itu sendiri, (2) aparat penegak hukum, (3) sarana dan fasilitas pendukung, (4) masyarakat sebagai

⁴⁷ Syarif, Nurrohman, Abdullah Safe'i, Tatang Astarudin, and Mohamad Sar'an. "Transformasi dan integrasi hukum Islam dalam hukum nasional: Kajian atas model, problem dan reformasi hukum Islam di Indonesia." (2018).

subjek hukum, dan (5) kebudayaan hukum yang hidup.⁴⁸ Dengan demikian, teori ini tidak semata menilai teks hukum, tetapi juga efektivitas struktur dan budaya hukum dalam pelaksanaannya.

Penegakan hukum bukan sekadar penerapan aturan secara formal, melainkan proses sosial yang kompleks yang melibatkan interaksi antara struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Lawrence M. Friedman mengemukakan tiga unsur utama sistem hukum tersebut, yaitu: (1) struktur hukum, yang meliputi institusi dan aparat pelaksana hukum; (2) substansi hukum, yakni norma-norma dan peraturan yang berlaku; dan (3) budaya hukum, yaitu nilai-nilai, sikap, dan persepsi masyarakat terhadap hukum.⁴⁹ Dalam kerangka ini, keberhasilan penegakan hukum wakaf produktif diukur dari sejauh mana ketiga komponen ini saling mendukung, apakah lembaga wakaf memiliki struktur kelembagaan yang kuat, substansi hukumnya jelas dan operasional, serta budaya hukumnya mendorong kepatuhan, profesionalisme, dan transparansi.

Dalam perspektif Islam, penegakan hukum memiliki dasar teologis yang kuat. Al-Qur'an secara eksplisit memerintahkan umat beriman untuk menegakkan keadilan dengan tegas dan konsisten sebagaimana firman Allah dalam surah *an-Nisā'* (4):135:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنْفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ

*Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, sekalipun terhadap dirimu sendiri, ibu bapakmu, dan kaum kerabatmu.*⁵⁰

Ibnu Katsir menafsirkan ayat ini bahwa Allah Swt memerintahkan hamba-hamba-Nya yang beriman agar mereka tegak menegakkan keadilan, yaitu

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 8–9.

⁴⁹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), 14–16.

⁵⁰ Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, *Al-Qur'an dan Terjemahannya: Edisi Penyempurnaan 2019* (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI), 135.

berlaku adil tanpa menyimpang ke kanan ataupun ke kiri. Mereka tidak boleh gentar oleh celaan siapa pun dalam menjalankan ketentuan Allah, dan tidak boleh ada faktor apa pun yang mengalihkan mereka darinya. Mereka juga diperintahkan untuk saling membantu, saling menguatkan, saling mendukung, dan saling menolong dalam menegakkan keadilan tersebut.⁵¹ Prinsip ini menjadi pondasi etis bagi seluruh sistem hukum Islam, termasuk dalam tata kelola wakaf produktif, di mana keadilan harus ditegakkan dalam distribusi manfaat, akuntabilitas pengelola, dan perlindungan aset umat.

Relevansi Teori Penegakan Hukum dalam penelitian ini terletak pada kemampuannya menjelaskan kesenjangan antara *law in books* dan *law in action* dalam pengelolaan wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura. Melalui teori ini, dianalisis efektivitas penegakan norma wakaf oleh lembaga berwenang serta dukungan struktur kelembagaan, substansi hukum, dan budaya hukum terhadap tata kelola wakaf yang adil, transparan, dan akuntabel. Di Indonesia, hal ini tercermin dalam peran BWI dan Kementerian Agama; di Malaysia, dalam pelaksanaan Enakmen Wakaf Negeri; dan di Singapura, dalam kewenangan MUIS berdasarkan *Administration of Muslim Law Act* (AMLA). Dengan demikian, teori penegakan hukum menjadi kerangka evaluatif untuk menilai aktualisasi prinsip keadilan dan kemaslahatan dalam tata kelola wakaf produktif lintas negara.

3. Teori Terapan (*Applied Theory*): Teori *Maṣlaḥah* (*Theory of Maṣlaḥah*)

Teori *Maṣlaḥah* dalam pemikiran Muḥammad al-Ṭāhir Ibn ‘Āsyūr ditempatkan sebagai *applied theory* karena menyediakan kerangka normatif-teleologis untuk menilai apakah regulasi wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura benar-benar berorientasi pada kemaslahatan publik atau sekadar memenuhi legalitas formal dan desain administratif. Ibn ‘Āsyūr

⁵¹ Abū al-Fidā’ Ismā‘īl ibn ‘Umar ibn Kathīr al-Qurashī al-Baṣrī al-Dimashqī, *Tafsīr al-Qur’ān al-‘Aẓīm*, (Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmiyyah, cet. 1, 1419 H), jilid 2, 383.

tidak hanya menegaskan tradisi uṣūl fikih, tetapi juga melakukan pembaruan metodologis dengan memformulasikan *maqāṣid al-syarī'ah* sebagai perangkat ilmiah yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan dalam memahami hukum sebagai sistem yang bertujuan, sebagaimana dirumuskan dalam *Maqāṣid al-Syarī'ah al-Islāmiyyah*. ketika ia menyatakan:

مقاصد الشريعة فهو عبارة عن الوقوف على المعاني والحكم الملحوظة للشارع في جميع
أحوال التشريع أو معظّمها

*“Maqāṣid al-syarī'ah adalah upaya memahami dan menelaah makna-makna serta hikmah-hikmah yang menjadi perhatian pembuat syariat (Allah) dalam seluruh atau sebagian besar kondisi penetapan hukum.”*⁵²

Definisi ini menegaskan bahwa *maqāṣid* bukan sekadar prinsip etis abstrak, melainkan struktur tujuan yang melekat pada sistem hukum dan harus hadir dalam desain maupun implementasi regulasi. Dengan demikian, setiap regulasi termasuk regulasi wakaf produktif secara inheren mengandung klaim *maqāṣidī* yang dapat diuji berdasarkan sejauh mana tujuan-tujuan tersebut terealisasi dalam praktik.

Konsep *maṣlaḥah* dalam pemikiran Ibnu ‘Āsyūr tidak dirumuskan sebagai kategori terpisah dari *maqāṣid*, melainkan sebagai substansi operasional dari *maqāṣid* itu sendiri. Ia secara konsisten menolak reduksi *maṣlaḥah* menjadi manfaat pragmatis jangka pendek atau kepentingan sektoral. Dalam berbagai bagian karyanya, Ibnu ‘Āsyūr menekankan bahwa syariat diturunkan untuk menjaga keteraturan sosial dan kesinambungan kehidupan kolektif umat. Ibnu ‘Āsyūr menyatakan:

المقصد العام من التشريع وهو حفظ نظام الأمة واستدامة صلاحه بصلاح المهيمين عليه
وهو نوع الإنسان

*“Tujuan umum dari pensyariaan adalah menjaga keteraturan umat dan menjamin keberlanjutan kemaslahatannya melalui terpeliharanya pihak yang menguasainya, yaitu jenis manusia.”*⁵³

⁵² Muhammad al-Ṭāhir ibn Muhammad ibn Muhammad al-Ṭāhir ibn ‘Āsyūr, *Maqāṣid al-Syarī'ah al-Islāmiyyah*, ed. Muhammad al-Ḥabīb Ibn al-Khūjah (Qatar: Kementerian Wakaf dan Urusan Islam, 2004), Jilid 2, 21.

⁵³ Ibn ‘Āsyūr, *Maqāṣid al-Syarī'ah al-Islāmiyyah*, Jilid 2, 122.

Ia menegaskan bahwa salah satu tujuan terbesar syariat adalah menjaga tatanan umat dan keberlangsungan kemaslahatannya melalui sistem yang mengaturnya. Dari sini, konsep *maṣlaḥah* publik (*al-maṣlaḥah al-‘āmmah*) dalam pemikiran Ibnu ‘Āsyūr dipahami sebagai *istinbāṭ ushuliy* yang sah, yakni kemaslahatan yang berkaitan langsung dengan keteraturan sosial, kepentingan kolektif, dan stabilitas institusional. Walaupun istilah *al-maṣlaḥah al-‘āmmah* tidak selalu dirumuskan dalam satu definisi terminologis baku oleh Ibnu ‘Āsyūr, substansinya hadir secara konsisten dalam pembahasan tentang tujuan-tujuan sosial syariat dan fungsi hukum sebagai pengatur kehidupan bersama.

Relasi antara *maṣlaḥah* dan rasionalitas hukum (*ta’līl al-aḥkām*) merupakan aspek penting lain dalam teori Ibnu ‘Āsyūr. Ia secara tegas mengafirmasi bahwa hukum-hukum syariat pada dasarnya memiliki ‘*illat* dan tujuan yang dapat dipahami melalui penalaran induktif terhadap keseluruhan sistem hukum Islam. Pendekatan *istiqrā’* ini memungkinkan *maqāṣid* berfungsi sebagai alat evaluatif terhadap kebijakan dan regulasi baru tanpa melepaskan diri dari disiplin ushul fikih. Dalam konteks ini, Ibnu ‘Āsyūr tidak membuka ruang bagi subjektivisme bebas atas nama kemaslahatan, tetapi justru menuntut kehati-hatian metodologis dan keterikatan pada struktur tujuan syariat yang dapat ditelusuri secara ilmiah.

Dari kerangka tersebut, dapat diturunkan secara sah sejumlah prinsip turunan yang relevan bagi analisis regulasi wakaf produktif. Pertama, orientasi pada kemaslahatan kolektif menuntut agar regulasi wakaf tidak berhenti pada perlindungan formal aset, tetapi mendorong pemanfaatan yang menghasilkan manfaat sosial-ekonomi nyata bagi masyarakat luas. Kedua, perlindungan kepentingan publik meniscayakan adanya kepastian hukum, tata kelola yang akuntabel, dan mekanisme pengawasan yang efektif agar aset wakaf tidak terjebak dalam stagnasi atau penyalahgunaan. Ketiga, keseimbangan antara stabilitas hukum dan perubahan sosial mengharuskan regulasi wakaf bersifat cukup fleksibel untuk merespons dinamika ekonomi

modern, tanpa mengorbankan prinsip dasar wakaf sebagai harta yang dilindungi dan berorientasi keberlanjutan.

Dalam membangun kerangka terapan ini, pandangan al-Ghazālī digunakan secara terbatas untuk menunjukkan fondasi klasik *maṣlaḥah* melalui klasifikasi kebutuhan manusia ke dalam *darūriyyāt*, *ḥājiyyāt*, dan *taḥsīniyyāt*, yang membantu memetakan tingkat urgensi kemaslahatan yang ingin dicapai wakaf produktif.⁵⁴ Ibn Qayyim al-Jawziyyah melengkapi kerangka ini:

تَعْيِيرُ الْفُتُوى وَاخْتِلَافُهَا بِحَسَبِ تَعْيِيرِ الْأَزمانِ وَالْأَمَكِنَةِ وَالْأَحْوالِ وَالنِّيَّاتِ وَالْعَوَائِدِ

“Perubahan dan perbedaan fatwa terjadi seiring dengan perubahan zaman, tempat, keadaan, niat, dan kebiasaan.”⁵⁵

dengan penegasan bahwa perubahan fatwa dan kebijakan hukum seiring perubahan waktu, tempat, dan kondisi merupakan keniscayaan metodologis dalam syariat, selama tujuan keadilan dan kemaslahatan tetap terjaga.

Sementara itu, Jasser Auda memperkaya pendekatan Ibnu ‘Āsyūr melalui pengembangan *maqāṣid* berbasis *systems approach*, yang memandang hukum Islam sebagai sistem terbuka yang berinteraksi dengan institusi, tata kelola, dan realitas sosial kontemporer.⁵⁶ Ketiga pendekatan ini tidak menggantikan posisi Ibnu ‘Āsyūr, tetapi berfungsi sebagai penguat historis, dinamis, dan konseptual bagi penerapan *maqāṣid* dalam konteks modern. Aplikasi Teori *Maṣlaḥah* Ibnu ‘Āsyūr sebagai teori terapan dalam penelitian ini diarahkan untuk membaca dan mengevaluasi regulasi wakaf produktif di Indonesia, Malaysia, dan Singapura berdasarkan sejauh mana regulasi tersebut merealisasikan kemaslahatan publik secara nyata.

Prinsip-prinsip yang diturunkan dari *maqāṣid* Ibnu ‘Āsyūr seperti penegakan hukum sebagai prasyarat keteraturan sosial, produktivitas wakaf

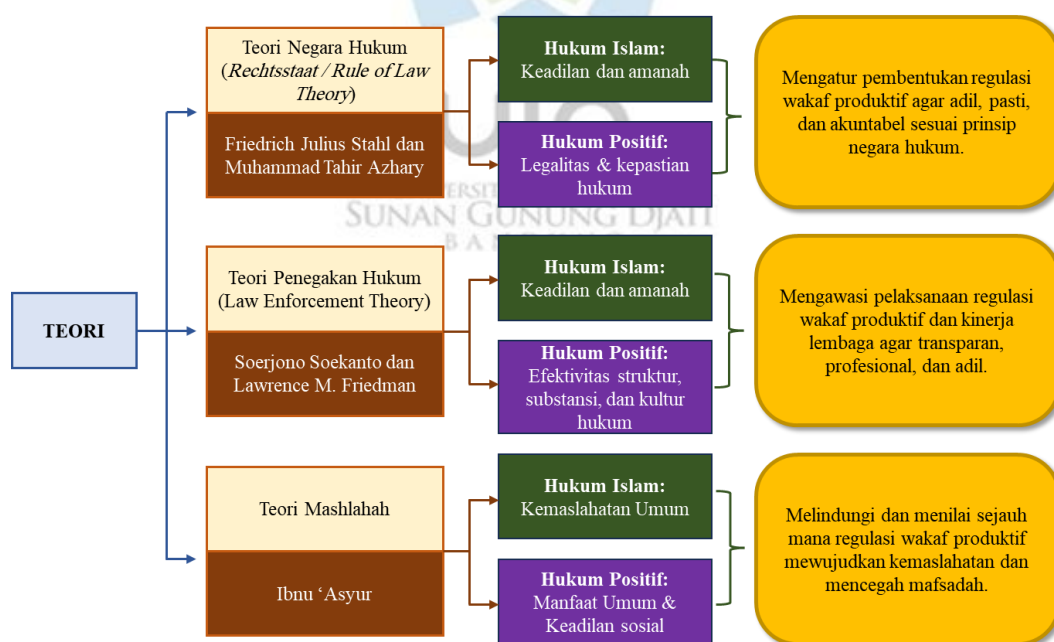
⁵⁴ Abū Hāmid Muḥammad ibn Muḥammad al-Ghazālī al-Ṭūsī, *al-Mustasfā min ‘Ilm al-Uṣūl*, ed. Muḥammad ‘Abd al-Salām ‘Abd al-Shāfi (Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1993), 174.

⁵⁵ Abū ‘Abd Allāh Muḥammad ibn Abī Bakr ibn Ayyūb, Ibn Qayyim al-Jawziyyah, *I‘lām al-Muwaqqi‘īn ‘an Rabb al-‘Ālamīn*, (Arab Saudi: Dār Ibn al-Jawzī li al-Nashr wa al-Tawzī‘, 2002), Jilid 1, 41.

⁵⁶ Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach* (London: IIIT, 2008), 45–52.

sebagai indikator keberlanjutan manfaat, dan keadilan distribusi sebagai syarat kemaslahatan kolektif digunakan sebagai tolok ukur normatif dalam analisis perbandingan. Pendekatan ini sejalan dengan kajian kontemporer oleh Lubis et al. (2025), yang menunjukkan bahwa penerapan *maqāṣid al-syarī'ah* dalam hukum ekonomi modern merupakan pendekatan metodologis yang sah dan diperlukan untuk membangun sistem hukum Islam yang dinamis, berkelanjutan, dan berorientasi pada kepentingan publik.⁵⁷

Dengan demikian, Teori *Maṣlahah* Ibnu 'Āsyūr dalam penelitian ini diposisikan secara ketat sebagai teori utama yang sah secara filologis, kuat secara konseptual, dan aplikatif secara metodologis. Teori ini memungkinkan evaluasi regulasi wakaf produktif tidak hanya berdasarkan kesesuaian normatif dengan fikih, tetapi berdasarkan kemampuan hukum untuk mewujudkan tujuan syariat dalam bentuk kemaslahatan publik yang nyata, terukur, dan berkelanjutan di dalam kerangka negara modern.



Gambar 1. 2.
Bagan Kerangka Pemikiran

⁵⁷ Lubis, Mukhlis, Tajul Arifin, Ahmad Hasan Ridwan, Zulbaidah ., Aden Rosadi, and Ending Solehudin. 2025. "Reformulation of Islamic Stock Law: The Application of Taṣarrufāt Al-Rasūl and Maqāṣid Al-Syarī'ah to Develop a Dynamic and Sustainable Islamic Capital Market in Indonesia". *Journal of Posthumanism* 5 (3):1344-56. <https://doi.org/10.63332/joph.v5i3.913>.