

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Satu di antara ajaran dalam Islam yang memiliki peran dalam memperdayakan ekonomi umat di antaranya melalui wakaf. Wakaf sebagai ajaran syari'at Islam yang telah dicontohkan sejak zaman Rasulullah SAW sampai sekarang. Dalam sudut pandang sejarah, wakaf sangat memiliki peran dalam mengembangkan aspek sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Semua imam Mazhab telah menyepakati bahwa wakaf itu adalah suatu ibadah yang dibolehkan oleh hukum syara'.<sup>1</sup> Kata wakaf dalam literatur Arab disebut dengan '*al-waqf*' yang merupakan bentuk maṣḍar dari kalimat *waqofa*, *yaqifu*, *waqfan*. Kata *al-waqf* kata jamaknya yaitu *wuquf* atau *auqof*, yang memiliki arti semakna dengan kata *al-habs* yang artinya menahan.<sup>2</sup> Adapun dalam buku *Lisān al-ʿArab* karya Ibnu Manzhur, wakaf bermakna berhenti, diam atau pun menahan. Apabila kata itu dihubungkan dengan harta berupa hewan, tanah dan lainnya, maka maknanya bisa menjadi pembekuan hak milik untuk faedah tertentu.<sup>3</sup> Wakaf berdasarkan istilah yaitu menahan harta yang mungkin bisa diambil manfaatnya tanpa merusak atau menghabiskan bendanya atau hartanya dan digunakan untuk tujuan kebaikan.<sup>4</sup> Terdapat perbedaan pandangan para ulama mengenai arti wakaf, diantaranya :<sup>5</sup>

- a. Abū Ḥanīfah dan sebagian Ulama kalangan Hanafiyah, wakaf dimaknai sebagai menahan benda yang statusnya masih aktif milik wakif, sedangkan yang disedekahkan adalah manfaatnya untuk kebaikan masa yang akan datang. Definisi ini bisa ditarik kesimpulan bahwasanya benda atau harta wakaf tidak boleh lepas dari pemiliknya dan tidak diperkenankan untuk

---

<sup>1</sup> Abū 'Abdullah bin 'Abdurrahman al-Dimasyqī, *Rohmat Al-Ummah Fī Ikhtilāf Al-Ummah* (Alexandria: al-maktabah al-Taufiqiyah, n.d.).

<sup>2</sup> Syaikh Zakariya Al-Anṣorī, *Ḥāsiyah Al-Jamāl Kitāb Al-Waqf* (Libanon: Dārul Fikr, 2007)., 575.

<sup>3</sup> Abū al-Fadil Jamāl al-dīn Muhammad bin mukarom al-Anṣorī, *Lisān Al- 'Arab* (Al-Riyāḍ: Dār 'Alam al-Kutub, 2003)., 359.

<sup>4</sup> Muhammad Ibn Ismail, *Subulus-Salam* (Bandung: PT. Diponegoro, n.d.). 114.

<sup>5</sup> Abū 'Abdullah bin 'Abdurrahman al-Dimasyqī, *Rohmat Al-Ummah Fī Ikhtilāf Al-Ummah*.

menjualnya kembali. Jadi yang ditimbulkan dari wakaf itu hanyalah berbentuk “menyumbangkan manfaat”.

- b. Malikiyah, mendefinisikan wakaf sebagai tindakan menjadikan manfaat benda atau harta yang dimiliki, berbentuk sewa atau hasil dari benda yang dimiliki tersebut untuk diberikan kepada pihak yang berhak dengan menyerahkan dalam jangka waktu sesuai dengan kehendak orang yang berwakaf atau wakif. Perwakafan ini bersifat sementara dan tidak diperbolehkan sebagai wakaf kekal (selamanya)
- c. Al-Syafi’i mendefinisikan wakaf adalah menahan harta atau benda yang dapat dipetik manfaatnya disertai dengan kekekalan dzat hartanya, serta lepas dari penguasaan orang yang berwakaf dan dimanfaatkan dengan sesuatu yang tidak dilarang oleh agama. Wakaf di sini bersifat kekal.
- d. Ahmad bin Hanbal, mendefinisikan wakaf dengan menahan kebebasan pemilik harta dalam membelanjakan hartanya disertai dengan kekekalan zat benda serta memutus semua hak wewenang atas benda itu, sedangkan manfaatnya dipergunakan dalam hal kebaikan untuk mendekatkan diri kepada Allah. Wakaf di sini pemilik tidak boleh membelanjakan hartanya, adapun harta yang diwakafkan harus bersifat kekal dan memiliki manfaat.

Berdasarkan dari Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 pasal 1, definisi wakaf yaitu perbuatan hukum wakif (orang yang berwakaf) untuk memisahkan dan atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingan guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syari’ah.<sup>6</sup> Adapun beberapa ahli di antaranya Munzir Qahaf memberikan arti mengenai wakaf sebagai upaya pemberian harta atau benda yang terlepas dari campur tangan pribadi dan menyalurkan hasil manfaat harta benda dengan khusus disesuaikan dengan tujuan wakaf itu sendiri untuk kepentingan perorangan, masyarakat, agama atau pun umum.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf Pasal 1 Ayat 1” (n.d.).

<sup>7</sup> Mundzir Qahaf, *Sanadāt Al-Ijārah*, 28th ed. (Jeddah: bank al-Islāmī lil-tanmiyah, 1999).

Nabi Muhammad SAW memberi contoh dengan membebaskan sebidang tanah milik anak yatim di Madinah yang kemudian diserahkan untuk pembangunan masjid Nabawi. Salah seorang sahabat bernama Jābir menerangkan bahwa umat Islam waktu itu mengikuti Nabi melaksanakan prinsip wakaf. As'ad bin Zuroroh menambahkan termasuk kaum Anshor dan Muhajirin pula melakukan wakaf. Sahabat Al-Kasyaf mencatat sejumlah nama sahabat dan tabi'in yang telah menyalurkan amal sosialnya melalui wakaf, seperti Abū Bakar, Umar, 'Utsman dan 'Ali bin Abī Thālib, Abū Ja'far, 'Umar bin Khalid, Al-Zuhrī dan Umarah binti 'Abdurahman.<sup>8</sup> Pada masa sahabat, sahabat mewakafkan tanahnya untuk dikelola pertanian dan dapat diambil hasilnya dan digunakan untuk kepentingan umat Islam. Beberapa sahabat terdekat Rasulullah SAW bahkan berniat mewakafkan seluruh tanah perkebunan dan harta miliknya.<sup>9</sup>

Salah satu hal yang membedakan syariat wakaf dengan yang lainnya adalah terjadinya pergeseran kepemilikan pribadi menuju kepemilikan umat atas nama Allah SWT yang fungsinya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan dan bermanfaat secara terus menerus. Melalui wakaf diharapkan dapat terjadi proses distribusi manfaat bagi masyarakat secara luas, dari manfaat pribadi (*privat benefit*) menuju manfaat masyarakat (*social benefit*).<sup>10</sup> Kemudian yang membedakan wakaf dengan yang lainnya seperti zakat, infak maupun sedekah bahwa wakaf memiliki kekuatan ekonomi yang lebih besar mengingat dana yang digulirkan difungsikan untuk mendukung proyek keagamaan dan sosial, jika dibandingkan yang lain digunakan untuk kepentingan konsumtif. Kemudian manfaat dari wakaf dapat bertahan sangat lama. Secara ritual (*ubudiyah*) wakaf diharapkan menjadi bekal muslim yang mewakafkan hartanyadan pahalanya mengalir terus menerus walaupun yang bersangkutan telah meninggal dunia (*sedekah jariyah*), dan secara sosial wakaf dapat dijadikan bentuk solidaritas yang secara instrument dapat dimanfaatkan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat secara abadi (dana sosial abadi).<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Juhaya S. Mukhlisin Muzarie Praja, *Pranata Ekonomi Islam* (Yogyakarta: Dinamika, 2009). 12

<sup>9</sup> Jaharudin dan Sutrisno, *Pengantar Ekonomi Islam* (Jakarta: Penerbit Salemba Diniyah, 2019). 201

<sup>10</sup> Nasrulloh, "Jurnal Ekonomi Syariah," *Jurnal Ekonomi Syariah* 7, no. 1 (2022): 67–76.

<sup>11</sup> Praja, *Pranata Ekonomi Islam*. 11.

Pada masa Sahabat, aset wakaf yang dikelola Ibnu 'Umar yakni 100 kavling yang dipergunakan untuk memberikan bantuan fakir miskin keluarga, kerabat, hamba sahaya, musafir, tamu, dan honor pengelola. Penyaluran hasil wakaf yang berasal dari Nabi sebanyak 36 kavling disediakan untuk memfasilitasi kebutuhan para relawan yang turut dalam pembebasan kota Mekah (*fathu al-Makkah*) dan 18 kavling lainnya disediakan untuk kepentingan umat secara umum.<sup>12</sup> Pada masa Dinasti Abbasiyah terdapat jenis wakaf produktif seperti kolam air yang digunakan untuk kepentingan pengairan lahan pertanian.<sup>13</sup>

Adapun dalam laporan Manan<sup>14</sup> bahwa asset wakaf di negara Muslim dalam lahan pertanian, di antaranya Turki tercatat 75% dari lahan pertanian yang ada merupakan asset wakaf, di Aljazair jumlah wakaf mencapai 50% dari lahan pertanian negaranya, di Tunisia 33%, Iran 15%, Mesir 12,5%, Bangladesh 150.593 lokasi, dan di negara lain seperti: Brunei, Libya, Malaysia, Maroko, Syiria pada umumnya lahan wakaf berupa tanah pertanian dan hanya sebagian kecil yang berupa barang komoditas, jasa dan uang.

Indonesia sebagai negara berpenduduk yang memeluk Islam terbesar di dunia, tentunya mempunyai potensi yang sangat besar pula dalam hal pengelolaan wakaf untuk program yang difungsikan memberikan manfaat yang lebih besar lagi bagi masyarakatnya. Pada perkembangannya di Indonesia bahwa permasalahan wakaf telah melekat dalam kehidupan masyarakat muslim dan menjadi penunjang kehidupan masyarakat Indonesia. Dapat ditinjau dari banyaknya rumah ibadah yang didirikan, pesantren, pendidikan, lembaga keislaman dibangun di atas tanah wakaf.<sup>15</sup>

Dalam hal ini, pemerintah memberikan perhatian yang sangat besar, di antaranya dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 42 tahun 2006 mengenai pelaksanaan Undang Undang Perwakafan yaitu No 41 tahun 2004, maka telah

---

<sup>12</sup> Praja. *Pranata Ekonomi Islam*, 12.

<sup>13</sup> Sutrisno, *Pengantar Ekonomi Islam*. 191.

<sup>14</sup> Manan, *Sertifikasi Wakaf Tunai: Sebuah Inovasi Instrument Keuangan Islam* (Depok: PKTTI UI, n.d.). 34.

<sup>15</sup> Bashlul Hazami, "Peran Dan Aplikasi Wakaf Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Umat Di Indonesia Salah Satu Dari Bentuk Ibadah Untuk Mendekatkan Diri Wakaf .," *Jurnal Analisis* XVI, no. 1 (2016): 173–204.

memberikan nafas baru bagi perkembangan perwakafan di Indonesia yang kini telah memiliki dasar hukum yang kuat dalam hukum positif di Indonesia. Kemudian atas dasar UU tersebut, dibentuklah Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai lembaga independen yang secara khusus berfungsi untuk mengelola aset wakaf dengan skala nasional. Hal tersebut tentunya patut disyukuri karena ini merupakan terobosan yang penting bagi kemajuan kehidupan Islam di Indonesia.

Lahirnya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang telah disebutkan di atas terlihat adanya semangat memperluas dan memperbaiki cakupan objek wakaf serta pengelolaannya supaya memperoleh manfaat yang besar dalam mencapai kesejahteraan.<sup>16</sup>

Direktorat Pemberdayaan Wakaf Kementerian Agama telah mengeluarkan data hingga Maret 2016 lalu terkait jumlah aset wakaf di Indonesia,<sup>17</sup> di mana angkanya mencapai 4.359.443.170 m<sup>2</sup>. Terdiri dari 435.768 lokasi dengan rincian 287.160 lokasi sudah memiliki sertifikat dan 148.608 lokasi belum memiliki sertifikat. Kini jumlah tersebut sangat memungkinkan untuk bertambah mengingat perhatian masyarakat muslim di Indonesia tentang pentingnya wakaf di Indonesia. Penggunaan dan pengelolaan wakaf di Indonesia berdasarkan data dari BWI<sup>18</sup> menyatakan bahwa tanah wakaf di Indonesia digunakan sementara ini ke dalam sejumlah sektor di antaranya; 73,74 % masjid, 30,13% mushola, 10,61% sekolah, 4,23% makan, 2,98% pesantren dan 8,32 % peruntukan yang lain.

Potensi wakaf di Indonesia dapat dilihat dari perhitungan yang dibuat oleh Mustafa Edwin Nasution<sup>19</sup> menyimpulkan terkait jumlah muslim kelas menengah di Indonesia terdapat sebanyak 10 juta jiwa, di mana penghasilannya berada di angka Rp500 ribu hingga Rp10 juta dalam satu bulan yang dikategorikan dalam potensi pembayaran wakaf 5000, 10000, 50000 dan 100.000 rupiah tiap bulannya,

---

<sup>16</sup> Siska Lis Sulistiani, *Pembaruan Hukum Wakaf Di Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2017). 3.

<sup>17</sup> Makhrus Makhrus, "Dinamika Kebijakan Negara Dalam Pengelolaan Wakaf Di Indonesia," *JSSH (Jurnal Sains Sosial Dan Humaniora)* 2, no. 2 (2019): 209, <https://doi.org/10.30595/jssh.v2i2.3137>.

<sup>18</sup> Makhrus. *Dinamika Kebijakan Negara dalam Pengelolaan Wakaf di Indonesia*, hal 212.

<sup>19</sup> Mustafa Edwin Nasution, *Wakaf Uang Inovasi Finansial Islam: Peluang Dan Tantangan Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Umat* (Jakarta: PKTTI UI, 2005). 43.

maka potensi wakaf terkumpul dapat mencapai 3 triliun perbulannya. Hal tersebut merupakan angka yang sangat besar jika nadzir mampu mengelola dan memanfaatkan aset wakaf yang difungsikan untuk memberikan dampak manfaat bagi kesejahteraan tanpa mengurangi nilai asset dari wakaf itu sendiri.

Beberapa negara yang dapat dijadikan contoh yang telah berhasil mengelola dan memanfaatkan dan wakaf yang berdampak pada kemaslahatan masyarakat, seperti Lembaga *Islamic Relief* di Inggris yang mampu memobilisasi dana wakaf kurang lebih di angka 30 juta poundsterling yang diberikan kepada 5 juta orang yang berada di berbagai negara. Kemudian *Bosnia Islamic Relief* yang bisa membuka lapangan pekerjaan baru untuk 7000 orang lebih melalui program *Income Generation Waqf*.<sup>20</sup>

Selanjutnya Lembaga manajemen wakaf Singapura yang dibentuk oleh Majelis Ugama Islam Singapura (MUIS) yang Bernama *Waress Investment Pte Ltd* yang telah berhasil mengelola wakaf menjadi lebih produktif di mana sebelumnya pengelolaan wakaf Sebagian besar kurang produktif. Diantara asset wakaf produktif di bawah revitalisasi *Waress* misalnya masjid modern yang memiliki tiga tingkat bangunan komersial dan 12 tingkat apartemen dengan total ada 103 unit lengkap beserta fasilitas, kemudian masjid al-Hhuda beserta bangunan villa 3 lantai sebanyak 6 unit. Ada pula pengembangan wakaf dari *Red House Sheriffa Zain Alsharaff Alsagaff* yang dikembangkan *Waress* kini menjadu 42 unit residensial, 5 toko, 1 bakery dan 1 open gallery.

Dari jumlah 156 aset wakaf di Singapura tersebut, total senilai S\$769 juta bahkan penyalurannyapun sudah sampai ke luar negeri dengan penerima manfaat S\$2.823.223 dan sebanyak S\$355.021 disalurkan ke luar Singapura.<sup>21</sup>

Berbicara mengenai isu kesejahteraan sejatinya dalam Islam terdapat satu buah sistem yang berpedoman pada terwujudnya kesejahteraan. Islam dapat dijadikan landasan dalam mewujudkan kesejahteraan. Dalam Sistem ekonomi syariah, ada dua tujuan utama yaitu mengentaskan kemiskinan dan membuat distribusi kekayaan yang dilakukan secara adil baik dari segi ekonomi atau pun

---

<sup>20</sup> "Www.Bwi-Jabar.Co.Id," n.d.

<sup>21</sup> Nurma, "Contoh Pengelolaan Wakaf Di Singapura," 2022.

sosial. Islam memberikan pengajaran mengenai perlunya kesimbangan di antara kebebasan ekonomi dengan keadilan dan kesejahteraan secara kelompok. Peran negara di sini sangat diperlukan untuk memberikan jaminan terhadap warganya dalam memenuhi kebutuhan dasar. Sebagaimana Nabi Muhammad SAW berpesan “*Setiap penguasa yang bertanggung jawab mengatur urusan-urusan Muslim, tetapi tidak berjuang keras dan amanah bagi kesejahteraan mereka, tidak akan masuk surga bersama mereka*”.<sup>22</sup>

Negara modern memiliki kewajiban untuk memberikan kesejahteraan bagi warganya. Oleh karena itu, negara bertanggung jawab menyelesaikan berbagai persoalan terkait kesejahteraan warganya. Dalam hal ini melatarbelakangi lahirnya konsep *welfare state* pada akhir abad ke-20 sebagai kritikan terhadap hadirnya negara penjaga malam, dampak dari gagalnya kapitalisme dalam menjawab kesejahteraan sehingga mengakibatkan kemiskinan yang semakin menajam. Negara dianggap tidak berhasil dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Munculnya ideologi sosialisme sebagai bentuk perlawanan terhadap gagalnya kapitalisme kemudian memberikan pengaruh akan lahirnya gagasan *welfare state*.<sup>23</sup>

Negara kesejahteraan memiliki tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Negara merupakan alat yang berasal dari rakyat dan digerakan rakyat untuk mencapai kemakmuran bersama. Negara *welfare state* tidak hanya memelihara hukum, namun bergerak aktif dalam mencapai kesejahteraan rakyat. Peran negara tidak dapat dipisahkan dari *welfare state* karena negara berperan mengelola perekonomian, menjamin pelayanan kesejahteraan masyarakat.<sup>24</sup>

Diantara beberapa ciri-ciri negara kesejahteraan sebagai berikut<sup>25</sup>:

“(1) *Pemisahan kekuasaan untuk mencegah terjadinya kekuasaan mutlak yang mendorong terjadinya pelanggaran penyalahgunaan kekuasaan,*(2) *Negara dapat berperan aktif dalam penyelenggaraan kepentingan rakyatnya yang berkaitan dengan bidang ekonomi, sosial, budaya.*(3)

<sup>22</sup> Edi Suharto, “Islam Dan Negara Kesejahteraan,” *Program*, 2008, 1–12, <https://doi.org/10.1051/mateconf/20166600022>.

<sup>23</sup> Winda Roselina Effendi, “Konsep Welfare State Di Indoneisa,” *Jurnal Trias Politika* 1, no. 1 (2017): 171–83, <https://doi.org/10.33373/jtp.v1i1.722>.

<sup>24</sup> R. dan Sabaroedin Krarenburg, *Ilmu Negara Umum* (Jakarta: Pradnya Pramita, 1989).

<sup>25</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo, 2006). 13.

*Mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil, (4) Adanya kecenderungan peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak, hal ini dikarenakan semakin luas peranan negara dalam bidang kehidupan,(5) Sebagai konsekuensi dari hal-hal yang dikemukakan di atas, maka dalam konsep negara kesejahteraan hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak mutlak, akan tetapi dipandang sebagai fungsi sosial, hal ini berarti terdapat batas-batas dalam penggunaan kebebasan”.*

Kesejahteraan merupakan tujuan dasar dari dibentuknya negara Indonesia, sebagaimana termaktub dalam pembukaan alinea keempat UUD NRI Tahun 1945 yakni mewujudkan kesejahteraan umum (*social welfare*). Perjuangan para pahlawan bangsa dalam memperjuangkan kemerdekaan Indonesia dari belenggu penindasan dan penjajahan diantaranya bertujuan untuk memberikan keamanan dan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Maka ketika negara ini dibentuk, sebagai perjanjian luhur bangsa dan komitmen Bersama atas nama negara dalam konteks Indonesia telah termaktub dalam landasan ideologi Pancasila dan konstitusi UUD NRI Tahun 1945. Negara kesejahteraan yang disematkan negara Indonesia merupakan kesepakatan luhur (*modus vivendi*) para pendiri bangsa dan merupakan salah satu cita hukum negara Indonesia (*rechside*) yakni menjamin kesejahteraan.<sup>26</sup>

Dalam perspektif teori kontrak sosial, negara pada hakikatnya didirikan untuk menjadi rumah bersama secara adil bagi segenap warganya. Negara dilihat sebagai satu kesatuan integral laksana keluarga besar (*great family*) yang terikat dalam satu kesatuan sistem gotong royong sehingga membentuk satu kesatuan masyarakat yang terintegrasi (*integrated society*).<sup>27</sup> Negara dalam paham integralistik merupakan susunan masyarakat integral, dan anggota-anggotanya saling terkait sehingga membentuk satu kesatuan organis. Negara merupakan keluarga besar (*great family*) atau masyarakat besar (*great society*) yang mana ia memiliki hak dan kewajiban yang saling berhubungan dalam kerangka

---

<sup>26</sup> Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara* (Jakarta: LP3ES, 2007). 3.

<sup>27</sup> Budi Setyono, *Model Dan Desain Negara Kesejahteraan* (Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia, 2018). 23.



mewujudkan kesejahteraan Bersama. Tujuan negara Indonesia termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 :

“...Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah yang negara Indonesia dan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia...”

Adapun dari pernyataan tersebut jelas bahwa tujuan dari dibentuknya negara Indonesia yakni mewujudkan kesejahteraan umum (*public welfare*) dan bukan kesejahteraan individual. Hal ini mengandung makna bahwa kerangka dibangunnya pemerintahan Indonesia yakni sesuai dengan cita-cita negara adalah “negara kesejahteraan” (*welfare state*).

Adapun dasar pemikiran negara kesejahteraan dapat ditelusuri dari pemikiran Jhon M Keynes, menurut Keynes<sup>28</sup> bentuk negara kesejahteraan menjelaskan negara secara proporsional tidak bertentangan dengan kebebasan individu yang merupakan nilai utama dari liberalism serta dapat menjadi dasar intervensi negara terhadap kondisi pasar yang mengkritik kebijakan *laissez faire* yang berdampak tidak baik terhadap masyarakat. Untuk membuat kondisi lebih baik sebagai dampak dari pasar tersebut maka negara harus menciptakan sistem ekonomi yang berkeadilan. Pemikiran negara kesejahteraan ini cenderung bertentangan dengan pemikiran liberalisme dan neoliberalisme yang mengutamakan segala sesuatunya dalam mekanisme pasar.

Kegagalan konsep pembangunan pasar, dalam hal ini dikuatkan oleh pendapatnya Amartya Sen<sup>29</sup> bahwa pembangunan yang hanya menekankan akumulasi kekayaan, pertumbuhan per-kapita penduduk dan variable lain yang terkait dengan pendapatan. Adanya pembangunan difungsikan untuk menghilangkan “ketidakbebasan” yang dapat menimbulkan penderitaan bagi rakyat. Pembangunan seharusnya diukur dengan seberapa besar kebebasan yang

---

<sup>28</sup> Anindya Lintang Nugroho, *Konsep Negara Proporsional John M Keynes Sebagai Dasar Intervensi Negara Terhadap Pasar* (Depok: Prodi Filsafat Universitas Indonesia, 2011).

<sup>29</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Nchor Books, 2000), 38.

dimiliki karena tanpa kebebasan orang tidak bisa membuat pilihan yang memungkinkan mereka untuk membantu diri sendiri dan orang lain.

Perlunya pemikiran dan implementasi mengenai masa depan wakaf yang secara fungsi benar-benar akan berdampak pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat sebagaimana ada hubungan dari tujuan negara Indonesia sendiri yakni “negara kesejahteraan”. Sebagai contoh pengelolaan dan pengembangan wakaf secara modern yang digagas M. Abdul Manan mengenai wakaf produktif melalui wakaf tunai di Bangladesh yang telah mampu memobilisasi wakaf dalam upaya meningkatkan investasi sosial masyarakatnya.<sup>30</sup>

Di Indonesia lembaga-lembaga pengelola wakaf yang kredibel dinilai cukup berhasil dalam mengembangkan wakaf yang dikelola untuk kesejahteraan masyarakatnya. Lembaga-lembaga tersebut membuat terobosan program dalam mewujudkan keadilan sosial yang dihasilkan dari investasi wakaf yang dihimpun dari masyarakat, seperti pembangunan rumah sakit, pembangunan sekolah, pemberdayaan ekonomi masyarakat, bantuan modal usaha, peternakan, dan lain sebagainya.

Salah satu Lembaga wakaf yang penulis dinilai berhasil adalah Salman Institut Teknologi Bandung. Lembaga wakaf Salman didirikan pada tahun 1963 berdasar persetujuan Presiden Indonesia, Jajasan Pembina Masjid (JPM) ITB, yang kemudian telah mendapat legalitas resmi dari Badan Wakaf Indonesia (BWI) pada 23 Desember 2016. Walaupun sebagai Lembaga wakaf yang mandiri dan belum lama berdiri, Lembaga wakaf Salman telah melakukan banyak hal yang sangat progresif dalam mengelola wakaf secara produktif. Hingga tahun 2022 setidaknya Lembaga wakaf Salman ITB telah membantu sekitar lima ratus ribu penerima manfaat melalui produk-produk wakaf produktif yang di amanahkan para wakif.<sup>31</sup>

Indikator selanjutnya yang menurut hemat penulis dapat kategorikan adalah penggunaan wakaf benar-benar difikirkan dari segi peruntukannya yang lebih

---

<sup>30</sup> Makhrus, “Dinamika Kebijakan Negara Dalam Pengelolaan Wakaf Di Indonesia.”, 224.

<sup>31</sup> Fairuz Insani, “Kisah 5 Tahun Wakaf Salman Tebar Manfaat Wakaf,” 2022.

memiliki dampak yakni produktifitas. Sebagai contoh yang telah dilakukan oleh Lembaga wakaf Salman ITB yaitu ;<sup>32</sup>

1. Masjid Salman Rasidi adalah masjid yang nantinya akan berada di dalam kompleks Rumah Sakit Salman Hospital. Berdiri di atas tanah wakaf dengan luas area sekitar 1400 m<sup>2</sup>, masjid ini akan mempunyai lokasi strategis di ujung jalan tol Soreang – Pasirkoja, tepatnya di Jalan Raya Soreang, di bagian sentral dari ibukota Kabupaten Bandung.
2. Rumah Sakit (RS) Salman Hospital adalah unit layanan kesehatan terpadu yang dibangun di lokasi strategis di wilayah Soreang, Kabupaten Bandung. RS Salman Hospital didirikan di atas tanah wakaf seluas 17.628 meter dan diproyeksikan menjadi rumah sakit tipe C dengan empat lantai. Rumah sakit yang akan mempunyai sekitar 105 tempat tidur ini dibangun dengan prinsip Safety, Syar’i, Smart, Sustainable, dan Hospitality.
3. Pengadaan teknologi penyaring air Reverse Osmosis (RO) dan aksesnya untuk jemaah masjid serta sekolah, pengadaan wastafel dan sumur bersih, pengadaan air bersih untuk berwudhu dan mandi di masjid, penyediaan air wudhu dengan teknologi rain harvesting dan plumbing untuk kampung terpencil.
4. Kompleks Pendidikan Khairina terletak di Kecamatan Cimenyan, Kabupaten Bandung. Saat ini, Kompleks Pendidikan Khairina masih memerlukan lebih banyak ruangan belajar dengan berbagai perbaikan infrastruktur, untuk memenuhi cita-citanya ke depan, yaitu menjadi kawasan pendidikan islami terpadu hingga jenjang Madrasah Aliyah (MA) atau setingkat Sekolah Menengah Atas (SMA) dengan fasilitas yang terdepan

---

<sup>32</sup> “Wakaf Salman: Nazhir Wakaf Uang,” n.d.

5. Beberapa peternakan yakni peternakan sapi perah, ayam petelur, peternakan kambing yang dikelola di atas tanah wakaf Masjid Salman ITB.

Perlu menganalisis dan mengkaji mengenai keberadaan dan fungsi wakaf khususnya wakaf produktif dalam hubungannya pembentukan kerangka negara kesejahteraan (*welfarestate*) di Indonesia. Bagaimana pengaruh modernisasi lembaga dalam meningkatkan wakif sehingga potensi bisa benar-benar tergali. Bagaimana potensi wakaf jika dikelola secara modern, professional, akuntabel mampu memberikan kepercayaan bagi masyarakat dalam menginvestasikan kekayaannya untuk berwakaf. Kesemuanya nanti akan berdampak pada terjadinya peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia sebagai wujud negara kesejahteraan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan beberapa pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana kontribusi wakaf dalam aspek pembangunan ekonomi Islam di Indonesia?
2. Bagaimana proses *taqniin* fikih wakaf menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf?
3. Bagaimana dinamika dan landasan pembentukan negara kesejahteraan Indonesia?
4. Bagaimana relevansi wakaf berkontribusi dalam pencapaian Negara Kesejahteraan Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dari rumusan masalah yang dirumuskan di atas, adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis kontribusi wakaf dalam pembangunan ekonomi Islam di Indonesia

2. Untuk menganalisis proses taqnīn fikih wakaf menjadi undang-undang nomor 41 tahun 2004 tentang wakaf
3. Untuk menganalisis dinamika dan landasan pembentukan negara kesejahteraan Indonesia
4. Untuk menganalisis relevansi wakaf berkontribusi dalam pencapaian negara kesejahteraan Indonesia

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis.

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam pengembangan khasanah hukum Islam tepatnya dalam bidang wakaf terutama mengenai relevansinya dengan tercapainya negara kesejahteraan di Indonesia, karena secara teoritis belum banyak yang membahas dampak pengelolaan wakaf yang optimal memiliki relevansi terhadap konsepsi negara kesejahteraan di Indonesia.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat dijadikan rujukan oleh pemerintah dalam mengembangkan pentingnya profesionalisme lembaga wakaf dalam mewujudkan tujuan dari wakaf itu sendiri, sebagaimana amanah UU 41 tahun 2004 yang memuat bahwa wakaf untuk kepentingan ibadah dan kesejahteraan. Selain itu hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi akademisi dalam mengembangkan pemikiran wakaf dan korelasinya dengan negara kesejahteraan di Indonesia.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

1. Hukum dan Pengelolaan Wakaf di Indonesia Berdasarkan UU Nomor 41 Tahun 2004

Wakaf atau juga ditulis dengan kata “*waqf*” yang memiliki pengertian di antaranya; sebuah kata yang berasal dari bahasa Arab “*waqafa*”. *Waqafa* ini

memiliki sejumlah arti dalam bahasa Indonesia, seperti diam di tempat, berhenti, tetap berdiri atau pun menahan.<sup>33</sup> Kata *waqf* juga memiliki sejumlah lafal yang memiliki pengertian yang sama, seperti *tahbīs* (penahanan) dan *tasbil* (pendermaan untuk fi sabilillah). Tidak hanya itu, wakaf juga menurut bahasa bisa didefinisikan sebagai menahan untuk berbuat atau membelanjakan.<sup>34</sup>

Khususnya di Indonesia, bentuk-bentuk pendermaan yang menyerupai wakaf sebelum Islam datang ini telah dilakukan karena masyarakatnya yang selalu menghubungkan perkara dunia dengan perkara keagamaan, seperti dikaitkan dengan keamanan sebuah tempat atau desa. Oleh karena itu, pendermaan menyerupai wakaf tersebut sebagai bagian dari kepercayaan-kepercayaan spiritual dan kekuatan gaib yang ditujukan untuk membersihkan desa.

Setelah Islam datang, perkembangan wakaf dapat dikatakan sejalan atau beriringan dengan datangnya Islam tersebut oleh para pendakwah atau penyiar Islam yang datang ke Indonesia atau Nusantara saat itu. Terkait waktu yang pasti kapan Islam datang ke Tanah Air, banyak ulama atau cendekiawan muslim yang memiliki pendapat yang berbeda-beda.

Kemudian, berlanjut pada beberapa peraturan wakaf yang ternyata sempat terbentuk di era pemerintahan kolonial Belanda dan pemerintahan Indonesia pasca kemerdekaan, kemudian dikeluarkan Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 mengenai Kompilasi Hukum Islam. Dalam Kompilasi Hukum Islam atau KHI ini, ada tiga bab pembahasan dan wakaf di bahas pada buku ketiga atau bab ketiga.. Dalam Hukum Perwakafan, ada lima bab dan lima belas pasal yang di dalamnya termuat beberapa unsur seperti ketentuan umum wakaf, syarat-syarat wakaf, unsur-unsur wakaf, fungsi, hak-hak nazir, dan yang lainnya. KHI ini disusun bertujuan untuk menjadi pedoman ketika menyelesaikan permasalahan yang memiliki hubungan dengan tiga unsur terutama wakaf dalam tulisan ini.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Supani Supani, *Pembaharuan Hukum Wakaf Di Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit Pustaka Ilmu, 2019), 1,

<sup>34</sup> Wahbah Al-Zuhailī, *Mauṣu'ah Al-Fiqh Al-Islamī Wa Al-Qaḍaya Al-Mu'āṣirah* (Damaskūs: Dār al-fikr, 2012), 151.

<sup>35</sup> Nur. Lilik Rosidah. Edy Sutrisno. Afifuddin, *Sejarah Perkembangan Wakaf Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia* (Sukabumi: CV Jejak, 2021), 67.

Selepas wakaf diatur dalam HKI, kemudian pemerintah Indonesia mengeluarkan aturan wakaf secara khusus melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004. Ada sejumlah pokok yang mendasari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf tersebut, di antaranya untuk menciptakan tertib hukum dan administrasi agar melindungi harta wakaf, memperluas makna wakaf yang tidak hanya benda tidak bergerak tetapi juga benda bergerak yang berwujud maupun yang tidak berwujud, dan juga melalui undang-undang ini mengatur untuk dibentuknya Badan Wakaf Indonesia yang merupakan lembaga independent dan memiliki cabang di setiap daerah.<sup>36</sup>

Adapun dalam UU No 41 Tahun 2004 tentang wakaf ini, terdiri dari 11 bab dan 71 pasal.<sup>37</sup> Umumnya, bab-bab yang ada pada uu nomor 41 Tahun 2004 itu terbagi ke dalam bagian-bagian kecil seperti pasal-pasal yang kemudian terdapat ayat-ayat dan juga terbagi lagi ke dalam poin-poin. Secara khusus pada bab pertama, di dalamnya membahas mengenai ketentuan umum dan hanya berisi satu pasal saja berupa penjelasan mengenai definisi dan unsur-unsur dalam wakaf. Kemudian, bab II membahas mengenai dasar-dasar wakaf dengan 30 ayat dan terdiri dari 10 bagian. Bab III di dalamnya membahas mengenai aturan pendaftaran pengumuman harta benda wakaf yang terdiri dari 8 pasal. Bab IV terdiri dari 2 pasal yang isinya mengenai peraturan perubahan status harta benda wakaf dan cegahan menyangkut benda wakaf.

Bab V terdiri dari 5 pasal yang isinya mengenai peraturan pengembangan dan pengelolaan harta benda yang diwakafkan. Bab VI terdiri atas 15 pasal yang terbagi ke dalam 7 bagian yang isinya mengenai aturan Badan Wakaf Indonesia atau BWI. Bab VII terdiri dari 1 pasal yang membahas mengenai penyelesaian sengketa. Bab VIII terdiri dari 4 pasal yang berisi tentang pembinaan dan pengawasan. Bab IX terdiri dari 2 pasal yang berisi mengenai ketentuan pidana dan

---

<sup>36</sup> Afifuddin. *Sejarah Perkembangan Wakaf dalam Perspektif Hukum Islam dan Peraturan Perundang-undangan*, 67.

<sup>37</sup> Badan Wakaf Indonesia, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Wakaf* (Jakarta: Badan Wakaf Indonesia, 2016), 3.

sanksi administratif. Bab X dengan 2 pasal mengenai ketentuan peralihan. Terakhir Bab XI dengan 1 pasal yang berisi ketentuan penutup.<sup>38</sup>

Setelah UU No 41 Tahun 2004 tentang wakaf, menyusul beberapa peraturan lain yang dikeluarkan berkenaan dengan masalah wakaf. Seperti Peraturan Pemerintah RI No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU. No 41 Tahun 2004 tentang wakaf, Peraturan BWI No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi Terhadap Permohonan Penukaran atau Perubahan Status Harta Benda Wakaf, Peraturan BWI No. 3 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pendaftaran dan Penggantian Nazdir Wakaf Harta Benda Wakaf Tidak Bergerak Berupa Tanah, dan lainnya hingga yang terbaru Peraturan Pemerintah Agama No. 73 Tahun 2013 tentang Tata Cara Perwakafan Benda Tidak Bergerak dan Benda Bergerak Selain Uang.<sup>39</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, pengelolaan perwakafan di Indonesia menjadi wewenang dari Badan Wakaf Indonesia (BWI). BWI merupakan lembaga yang memiliki kedudukan sebagai media dalam memajukan dan juga mengembangkan wakaf di Indonesia. Seperti yang tertulis di Bab VI UU No. 41 Tahun 2004 pasal 49 bahwa BWI memiliki sejumlah tugas dan wewenang dalam urusan wakaf.

- Melakukan pembinaan terhadap nazir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf.
- Melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf berskala nasional dan internasional.
- Memberikan persetujuan dan/atau izin atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf.
- Memberhentikan dan mengganti nazir.
- Memberikan persetujuan atas penukaran harta benda wakaf.
- Memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan.

---

<sup>38</sup> Afifuddin, *Sejarah Perkembangan Wakaf Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.*, 101.

<sup>39</sup> Supani, *Pembaharuan Hukum Wakaf Di Indonesia.*, 93.



Tidak hanya BWI saja, UU No. 41 Tahun 2004 juga mengatur mengenai nazir yang terdapat di dalam pasal 9 disebutkan bahwa nazir atau pengelola wakaf ini meliputi perseorangan, organisasi, atau badan hukum. Di pasal 10, dinyatakan mengenai syarat-syarat seorang nazir, di antaranya harus warga negara Indonesia, Islam, sudah dewasa, amanah atau dapat dipercaya, memiliki kemampuan secara jasmani dan rohani, dan tidak terhalang melakukan perbuatan hukum.<sup>40</sup>

Tugas yang diemban nazir pun dalam UU tersebut pasal 11 hampir sama dengan wewenang secara umum BWI. Tugas yang diemban oleh nazir tersebut di antaranya menjalankan tugas administrasi harta atau benda wakaf, melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukannya, melakukan pengawasan dan perlindungan atas harta benda wakaf, serta membuat laporan pelaksanaan tugas kepada Badan Wakaf Indonesia. Selain itu, seorang nazir juga harus terdaftar di Menteri dan Badan Wakaf Indonesia.<sup>41</sup>

Pengelolaan wakaf di Indonesia juga bukan hanya fokus pada harta benda tak bergerak saja seperti tanah dan bangunan, sejak adanya UU No. 41 Tahun 2004, harta benda wakaf tidak hanya benda tak bergerak saja tetapi juga benda bergerak seperti uang. Dengan adanya wakaf uang ini, dapat dikelola untuk berinvestasi yang dapat memberikan manfaat yang banyak untuk kemasalahan dan kesejahteraan masyarakat. Selain pengelolaan wakaf secara umum dilakukan Badan Wakaf Indonesia dan dengan adanya wakaf uang dibentuk Lembaga Keuangan Syariah Penerima Wakaf Uang (LKS-PWU).<sup>42</sup>

Peran dari LKS-PWU ini sangat strategis, tentu yang paling utama untuk menumbuhkan wakaf uang di Indonesia. Satu di antara peran strategis dari lembaga ini adalah status hukum yang langsung ditunjuk oleh Menteri Agama sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk menerima wakaf uang. Seperti yang telah disebutkan dalam UU No. 41 Tahun 2004 Pasal 28 yang berbunyi: "Wakif dapat

---

<sup>40</sup> Badan Wakaf Indonesia, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Wakaf*, 7.

<sup>41</sup> Badan Wakaf Indonesia, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Wakaf*, 8.

<sup>42</sup> Makhrus, "Dinamika Kebijakan Negara Dalam Pengelolaan Wakaf Di Indonesia.", 219.

mewakafkan benda bergerak berupa uang melalui lembaga keuangan syariah yang ditunjuk oleh menteri."<sup>43</sup>

## 2. Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan

Konsep dari negara kesejahteraan menurut pendapat William R. Keech, dinyatakan sebagai suatu jawaban paling tepat dari bentuk terlibatnya negara untuk dapat memajukan kesejahteraan rakyat. Hal itu diperkuat lagi dengan munculnya kenyataan tentang gagalnya pasar (*market failure*) dan gagalnya negara (*government failure*) dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>44</sup> Begitu pun dengan Indonesia, sebagai sebuah negara yang sejak awal pendiriannya mengukung konsep negara kesejahteraan berupaya menghadirkan peran negara dalam menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Hal itu ditegaskan Elviandri bahwa didirikannya Negara Republik Indonesia ini pada dasarnya memiliki tujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada semua rakyat tanpa terkecuali. Bisa disebut juga dengan kata lain Indonesia berdiri untuk membuat negara kesejahteraan. Seperti misalnya tujuan pembangunan nasional di Indonesia, tak lain untuk meningkatkan kesejahteraan sosial yang bukan hanya pertumbuhan ekonomi saja, tetapi juga untuk memberikan pemenuhan atas kebutuhan dasar dan ekonomi dari tiap warga negara untuk mencapai standar hidup yang paling minimal.<sup>45</sup>

Prinsip yang menjadi landasan Negara Republik Indonesia sebagai negara kesejahteraan dapat ditinjau dari pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, juga memajukan kesejahteraan umum dan turut mencerdaskan kehidupan bangsa.<sup>46</sup> Juga ada sejumlah pasal yang terdapat dalam UUD 1945 yang memberikan cerminan sebagai nilai dasar dari negara kesejahteraan, misalnya Pasal 27 ayat (2) bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan

---

<sup>43</sup> Qurratul 'Aini Wara Hastuti, "Peran Lembaga Keuangan Syariah Penerima Wakaf Uang (Lks-Pwu) Bagi Optimalisasi Wakaf Uang," *ZISWAF: Jurnal Zakat Dan Wakaf* 4, no. 1 (2018): 41, <https://doi.org/10.21043/ziswaf.v4i1.3030>.

<sup>44</sup> Michael Munger, "Government Failure and Market Failure," *The Routledge Handbook of Libertarianism*, 2017, 342–57, <https://doi.org/10.4324/9781317486794-25>.

<sup>45</sup> dkk Elviandri, "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia," *Jurnal Mimbar Hukum* 31 (2019): 253.

<sup>46</sup> "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia" (1945).

yang layak bagi kemanusiaan. Ditambah dengan Pasal 28 A yang menyatakan semua orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Demikian juga tertulis dalam Pasal 28B, 28C, 28H, 31, 33, dan Pasal 34.<sup>47</sup>

Berdasarkan ketentuan alinea IV pembukaan UUD 1945 dapat kita maknai, bahwa satu di antara fungsi yang dimiliki pemerintah untuk mencapai tujuan negara sebagaimana telah dikemukakan di atas, dengan demikian pada alinea ke-IV dalam pembukaan UUD 1945 ini dengan jelas memberikan pesan kepada penyelenggara negara (pemerintah) agar selalu memiliki upaya memajukan kesejahteraan umum. Dengan kata lain, pemerintah tentu wajib untuk secara konsisten berupaya agar mampu untuk meraih kesejahteraan bagi warga negaranya. Ini tentu adalah amanat dari konstitusi yang tak bisa diabakan begitu saja, sampai penyelenggara negara tidak mungkin bisa lepas dari padanya.

### 3. Wakaf sebagai Instrumen Ekonomi dan Kesejahteraan

Dalam ajaran wakaf, terdapat dua unsur utama yaitu spiritual dan material. Pada sisi spiritual, wakaf adalah ibadah yang dapat membuat wakif atau orang yang berwakaf dekat kepada Allah SWT. Lalu, untuk sisi material terutama dari sudut ekonomi, wakaf dapat dipahami sebagai sebuah bentuk untuk menjadikan harta sebagai modal investasi yang kemudian akan dapat menghasilkan barang untuk kepentingan umum atau masyarakat. Wakaf juga memiliki tiga unsur penting menurut sistem ekonomi makro Islam, di antaranya; Pertama, melalui wakaf akan tercipta *rate of interest* atau berkurangnya tingkat suku bunga. Kedua, wakaf adalah salah satu dari mekanisme pendistribusian kekayaan atau *redistribution of wealth*. Ketiga, wakaf mengandung mekanisme seperti tabungan dan investasi. Selain itu, dapat dikatakan bahwa wakaf juga mampu untuk memberikan bantuan terhadap aktivitas ekonomi di suatu negara termasuk Indonesia.

Berangkat dari uraian di atas, kerangka teori yang digunakan dalam penelitian disertasi ini, yaitu:

#### a. Grand Theory

---

<sup>47</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

*Grand theory* yang digunakan dalam penelitian ini yakni teori *al-maṣlahah*. Sebagaimana dijelaskan oleh Imam al-Gazālī, masalah adalah mengambil manfaat dan menolak kemudharatan dalam rangka memelihara tujuan syara'. Secara etimologis maṣlahah berarti kebaikan, kebermanfaatan, kelayakan, kepantasan, dan keselarasan. Lawan dari *al-maṣlahat* adalah *al-maṣṣadah* dan adakalanya *al-madarah* yang mengandung arti kerusakan.<sup>48</sup>

Kemaslahatan ini harus sesuai dengan tujuan *Al-Syāri'*. Kemudian al-Gazālī menjelaskan bahwa tujuan syara' yakni sebuah kondisi terjaganya lima hal, yaitu untuk menjaga agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan dan menjaga harta. Ketika seseorang melakukan suatu perbuatan dalam rangka menegakan terjaganya lima hal tersebut maka tindakannya disebut maṣlahat, sebaliknya segala upaya menolak bentuk kemadharatan yang berkaitan dengan kelima aspek tersebut dinamakan madharat.<sup>49</sup>

Menurut Al-Būṭī *al-maṣlahah* adalah kemanfaatan yang dimaksudkan oleh *Al-Syāri'* yang Maha Bijaksana bagi hamba-hamba-Nya berupa pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta mereka berdasarkan skala prioritas urutan penyebutan, sedangkan manfaat ialah kelezatan dan media arahnya, dan menolak dari penderitaan atah media ke arahnya.<sup>50</sup> Kemudian 'Abdul Wahhab Khalaf menyebutkan *al-maṣlahah* dengan pengertian yang lebih umum dan dibutuhkan itu semua adalah semua apa yang bermanfaat untuk meraih kebaikan dan kesenangan maupun yang bersifat untuk menghilangkan kesulitan dan kesusahan, maka dapat dipahami esensi dari *al-maṣlahah* adalah terciptanya kebaikan dan kesenangan dalam kehidupan manusia serta terhindar dari hal-hal yang bisa merusaknya. Kemaslahatan berkaitan dengan tata nilai kebaikan yang patut dan layak dibutuhkan manusia.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Abū al-Fadil Jamāl al-dīn Muhammad bin mukarom al-Anṣorī Ibn Mandzhur, *Lisān Al-'Arab*, vol. 8 (Beirut: Dār Shadir, 2008), 267.

<sup>49</sup> Abī al-Ishāq Ibrahīm ibn Mūsa Al-Syatībī, *Al-Muwafaqat* (Saudi Arabia: Dar ibn al-affan, 1997).

<sup>50</sup> Muhammad Sai'd Romadon Al-Būṭī, *Dowabiṭ Al-Maṣlahah Fī Al-Syāri'ah Al-Islāmiyah* (Beirut: Mu'asasah al-Risālah, 1997).

<sup>51</sup> Abdul Wahab Khalaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam* (Jakarta: Raja Grafindo, 1994).

Inti dari penetapan hukum Islam sebagaimana dijelaskan oleh Juhaya adalah kemaslahatan. Melalui konsep ini masyarakat dibimbing untuk menampilkan Islam sebagai *rahmatan li al-‘ālamīn*, ‘masyarakat’ memiliki karakter toleran.<sup>52</sup> Bahwa konsep al-*maṣlahah* dapat diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu kemaslahatan umum dan kemaslahatan khusus. Kemaslahatan umum adalah kemaslahatan yang dapat menjangkau semua tujuan perbuatan hukum (*jama’a al-taṣarufat*). Sedangkan kemaslahatan khusus diartikan sebagai kemaslahatan yang hanya ditemukan pada sebagian tujuan perbuatan hukum<sup>53</sup>

Para ulama *uṣūl* sepakat untuk menggunakan al-*maṣlahah* sebagai dalil sejauh ada kesesuaian dengan nash, baik secara eksplisit maupun implisit. Sedangkan, jika tidak sesuai dengan nas atau bahkan bertentangan walaupun mengandung unsur keadilan, maka al-*maṣlahah* akan ditolak. Berdasarkan pertimbangan kesesuaian dengan nas, al-*maṣlahah* pun terbagi ke dalam tiga bagian di antaranya *maṣlahah al-mu‘tabarah*, *maṣlahah al-mulghāh*, dan *maṣlahah al-mursalah*. *Maṣlahah al-mu‘tabarah* ialah maslahat yang secara eksplisit diakui oleh al-Syāri‘ di mana para ahli fikih sepakat untuk menjadikannya sebagai landasan untuk *qiyas*<sup>54</sup>.

Kemudian *maṣlahah al-mulghāh*, yaitu maslahat yang bertentangan dengan nas al-syāra‘. Terakhir *maṣlahah al-mursalah*, yaitu maslahat yang berkedudukan netral dari dalil. Maksudnya, kemaslahatan yang esensinya tidak ditolak dan tidak didukung oleh nas. Sikap netral yang dimiliki oleh *maṣlahah al-mursalah* inilah yang kemudian menuai pro-kontra, ada yang mengakui adanya *maṣlahah al-mursalah* seperti Imām al-Mālik dan Ahmad ibn al-Hanbal. Juga ada yang tidak mengakuinya seperti Imam al-Syāfi‘ī dan Abū Hanīfah<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Juhaya S Praja, *Teori Hukum Dan Aplikasinya* (Bandung: Pustaka Setia, 2011), 21.

<sup>53</sup> Izz al-Dīn al-Azīz bin Abdul as-Salām Al-Salāmi, *Qawa’id Al-Ahkām Fī Maṣāliḥ Al-Anām*, juz 2 (Kairo: maktabah al-istiḳomah, 1990).

<sup>54</sup> Maskur Rosyid and Anwar Hafidzi, *Paradigma Dan Alienasi Konsep Maslahat Al-Tuḥfi Sebagai Legalitas Sumber Syariah, Al-Banjari : Jurnal Ilmiah Ilmu-Ilmu Keislaman*, vol. 19, 2020, <https://doi.org/10.18592/al-banjari.v19i2.3823>.

<sup>55</sup> Rosyid and Hafidzi. *Paradigma Dan Alienasi Konsep Maslahat Al-Tuḥfi Sebagai Legalitas Sumber Syariah*, 170.

Di sisi lain, ternyata *Maṣlāḥah al-Mursalāh* ini telah digunakan oleh Umar ketika membentuk undang-undang perpajakan, membuat kantor, penjara, dan yang lainnya menyesuaikan dengan waktu dan ruang pada saat itu. Usman pun juga melakukan hal yang sama, di mana ia mengkodifikasi ulang mushaf al-Qur'an yang terkenal hingga saat ini dengan sebutan Mushaf Usmani. Tak ketinggalan juga 'Ali bin Abi Thālib, di mana ia mengharuskan adanya jaminan bagi tukang kayu dan jahit supaya barang yang mereka sedang kerjakan tidak hilang begitu saja tanpa ada jaminan apapun<sup>56</sup>. Tentu prinsip masalah *mursalāh* ini sejalan dengan pembentukan undang-undang wakaf di Indonesia.

Najmuddin Al-Thūfi di samping itu juga memiliki pemikiran tersendiri mengenai *maṣlāḥah*. Ia menuliskan pemikirannya tentang *maṣlāḥah* di dalam kitabnya yang bernama *Syarh Mukhtasar al-Rauḍah* dan di dalam Kitab *al-Ta'ayīn fī Syahr al-Arba'īn* (ketika memberikan penjelasan tentang hadis yang redaksinya *Lā Ḍarara Wa Lā Ḍhirara*). Di dalam Kitab *al-Ta'ayīn fī Syahr al-Arba'īn*, Al-Thūfi memberikan penjelasan bahwa al-Qur'an, hadis, *ijm'a*, dan al-Nadzar baik yang secara *mujmal* atau pun *tafṣīl*, semuanya menunjukkan syariat Islam yang dibangun didasarkan untuk membawa kemaslahatan dan menolak kemudharatan. Penjelasan tersebutlah yang kemudian dijadikan Al-Thūfi sebagai dasar pendapatnya mengenai *maṣlāḥah*<sup>57</sup>.

Namun, al-*maṣlāḥah* yang dikemukakan oleh Al-Thūfi memiliki perbedaan dengan al-*maṣlāḥah* dari kalangan ulama *jumhur*. Di mana mayoritas ulama *uṣūl fīkh* membagi al-*maṣlāḥah* ke dalam tiga tingkatan, di antaranya *maṣlāḥah al-mu'tabarāh*, *maṣlāḥah al-mursalāh*, dan *maṣlāḥah mulgah*. Sementara Al-Thūfi tidak membagi-bagi *maṣlāḥah* ke dalam tiga tingkatan tersebut. Baginya, *maṣlāḥah* merupakan dalil mandiri dan dalil paling jelas serta kuat dalam kerangka metodologi *Uṣūl al-Fīqh*. Sedangkan dalam kedudukannya sebagai dalil hukum, Al-Thūfi membagi *maṣlāḥah* menjadi dua bagian, pertama di bidang ibadah dan yang

<sup>56</sup> Rosyid and Hafidzi. *Paradigma Dan Alienasi Konsep Maslahat Al-Tufi Sebagai Legalitas Sumber Syariah*, 171.

<sup>57</sup> Zulfa Hudiyan, "Kontribusi *Maṣlāḥah Al-Thufi* Dalam Pembaharuan Hukum Islam Di Era Kontemporer," *Teraju* 1, no. 02 (2019): 45–58, <https://doi.org/10.35961/teraju.v1i02.45>.

persamakan dengannya, dan kedua bidang muamalah dan yang diserupakan dengannya<sup>58</sup>.

Akan tetapi, pada intinya baik Al-Ṭūfī maupun ulama lainnya sepakat bahwa maṣlahah tidak bisa dijadikan sebagai alat pengambilan hukum bagi ranah ibadah. Maṣlahah hanya dapat digunakan pada aspek-aspek muamalah saja, seperti misalnya wakaf. Meski memang ada perbedaan yang dibangun oleh Al-Ṭūfī dengan ulama jumbuh lainnya, terutama mengenai kedudukan maṣlahah yang bisa lebih unggul dari nas dan ijma jika dalam permasalahan muamalah.

Konsep maṣlahah yang diusung oleh Al-Ṭūfī ini sangat cocok diterapkan untuk menjawab masalah-masalah di zaman modern, seperti tentang perwakafan. Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pun, dapat dikatakan bentuk maṣlahah yang secara spesifik yaitu maṣlahah al-mursalah layaknya yang telah dilakukan sahabat-sahabat Nabi Muhammad. Inovasi-inovasi bentuk dari harta yang diwakafkan, cara mengelola wakaf, dan program-program yang dijalankan dengan dana wakaf pun merupakan bentuk maṣlahah. Hal itu dikarenakan, tidak ada nas yang menjelaskan mengenai perwakafan secara terperinci. Pembentukan lembaga wakaf yang dikaji dalam penelitian ini yakni oleh Lembaga Wakaf Salman dan Lembaga Wakaf Synergi Fondation dalam membuat sejahtera masyarakat menjadi juga merupakan bentuk masalah, di mana dalam pandangan Al-Ṭūfī hal itu dilakukan untuk menghilangkan kemadaratan.

#### **b. Middle Theory**

Secara etimologis, istilah negara berdasarkan atas hukum atau negara hukum adalah pengistilahan yang berasal dari bahasa asing, seperti "*rechtstaat*" (Belanda), "*etat de droit*" (Prancis), "*the state according to the law*," "*the rule of law*," "*legal state*" (Inggris). Secara historis, istilah negara hukum sudah lama dikenal dan dianut di banyak negara sejak abad ke XVIII, istilah ini lalu baru populer diperkirakan pada abad XIX sampai dengan abad XX. Di Indonesia istilah negara hukum sudah dipergunakan sejak negara ini memproklamirkan diri sebagai negara

---

<sup>58</sup> Rosyid and Hafidzi, *Paradigma Dan Alienasi Konsep Maslahat Al-Tufi Sebagai Legalitas Sumber Syariah*. 175.

yang merdeka. Di Indonesia sendiri istilah negara hukum sudah dikenal sejak negara menyatakan diri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.<sup>59</sup>

Maksud dari negara hukum adalah bahwa tidak ada satu pun yang posisinya berada di atas hukum dan hukumlah yang memiliki kekuasaan. Pemerintah dalam menyelenggarakan kekuasaan harusnya berdasar atas hukum, bukan atas perintah kepala negara sewenang-wenang. Negara dan lembaga yang lainnya pun juga turut harus bertindak berlandaskan hukum dan dapat dipertanggung jawabkan pula secara hukum. Kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan memiliki tujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum<sup>60</sup>.

Terkait pentingnya hukum dalam suatu negara, Plato terlebih dahulu mengemukakan ide tentang cita hukum dalam bukunya yang berjudul *nomoi*, menggambarkan tentang pentingnya posisi hukum dalam mengatur negara dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang diatur oleh hukum<sup>61</sup>. Konsep ini berkembang hampir di semua negara di dunia dikarenakan konsep ini dianggap sebagai konsep yang ideal. Konsep ini berkembang di wilayah Kawasan Eropa barat. Hakikat negara hukum secara pokok berkaitan dengan ide mengenai supremasi hukum yang berdampingan dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi.<sup>62</sup>

Indonesia secara tegas mendasarkan pada konsepsi negara hukum. Dalam pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, kemudian dalam pasal penjelasan UUD Tahun 1945 disebutkan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara berdasarkan hukum (*rechstaat*) bukan sebagai negara kekuasaan (*machstaat*). Penerapan negara hukum (*rechstaat*) di Indonesia dimulai pada pemerintahan Hindia Belanda. Ide tersebut dituangkan dalam

---

<sup>59</sup> Neng Suryati, "Hak Asasi Politik Perempuan," n.d., 12, <http://repositori.ukdc.ac.id/>.

<sup>60</sup> M Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini* (Bogor: Kencana, 2003), 50.

<sup>61</sup> Simamora Janpatar, *Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Semarang: Jurnal Dinamika Hukum Universitas Soedirman, 2014), 550.

<sup>62</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia* (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2014), 40.



*Regelingsreglement 1854*. Introduksi *rechstaat* pada saat itu dimaksudkan untuk mengefektifkan pendaayaan hukum untuk melindungi kepentingan penduduk negeri di daerah jajahan dari kesewenang-wenangan eksekutif<sup>63</sup>.

Konsep *rechstaat* dipelopori oleh Imanuel Kant dan Frederich Julius Stahl, yang mana setelah itu dikembangkan di negara Eropa Kontinental. Konsep *rechstaat* Imanuel Kant telah melahirkan pemikiran mengenai konsep negara hukum formil atau yang dikenal dengan *nachwakestaat*. Menurut konsep ini negara menjamin kebebasan individu sebagai anggota masyarakat. Secara formil konsep ini menempatkan negara hanya sebagai penjaga ketertiban masyarakat.<sup>64</sup>

Ide *rechstaat* memiliki pengaruh yang sangat besar dalam merumuskan konsep negara hukum Indonesia. Pertimbangannya adalah bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana dijelaskan dalam UUD Tahun 1945. Di samping itu, arah dan wujud negara hukum terkandung di dalam cita hukum (*Rechtsidee*) yakni ide berasal dari budaya bangsa Indonesia tentang bagaimana yang dinamakan negara hukum<sup>65</sup>. Adapun ide dasar tentang *rechstaat* harus memenuhi syarat-syarat berikut, diantaranya :

1. Asas legalitas, yakni setiap tindakan pemerintah didasarkan pada peraturan perundang-undangan;
2. Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh bertumpu pada hanya satu tangan ;
3. Hak-hak dasar, hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat, dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang;
4. Tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan Tindakan pemerintah.

Pendiri negara Indonesia mendasarkan bahwa negara hukum Indonesia berakar dari kebudayaan asli bangsa Indonesia. Paradigma bernegara itu dirumuskan dengan memadukan 5 (lima) prinsip bernegara, yaitu Ketuhanan (*theisme*), kemanusiaan (*humanisme*), kebangsaan (*nasionalisme*), kerakyatan

---

<sup>63</sup> Nasution. *Negara Hukum dan Hak Azasi Manusia*, 41.

<sup>64</sup> Suryati, "Hak Asasi Politik Perempuan."

<sup>65</sup> Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Azasi Manusia*. 42.

(*democracy*), dan keadilan sosial (*sosialisme*) ke dalam suatu konsep Pancasila. Lima prinsip Pancasila tersebut memuat di dalamnya nilai universal, tetapi juga memiliki basis partikularitas yang menunjukkan bahwa pendiri negara Indonesia ingin mendirikan negara modern, tapi berbasis pada tradisi bangsa Indonesia. Demikian pula pengadopsian konsep negara hukum *rechstaat* di Indonesia diselaraskan secara substantif berbasis pada tradisi bangsa Indonesia sehingga pada akhirnya dihasilkan suatu konsep Negara Hukum Indonesia<sup>66</sup>.

Dalam hal ini Satipto Rahardjo mengungkapkan bahwa Indonesia merupakan negara yang khas, karena karakteristik dari Indonesia adalah 'kekeluargaan dan gotong-royong'. Nilai 'kekeluargaan dan gotong-royong' ini sangat berbeda dengan model individualistis-liberal Barat. Pemikiran gaya Barat yang rasional, linear, mengkotak-kotakan, dan diskriminatif, mulai tergeser dengan pikiran intuitif, holistik, dan tidak-linier Timur. Suatu kebudayaan memang benar yang mengasah sebuah Negara. Dominasi pemikiran gaya Barat sudah berlalu, karena Barat mengidap 'budaya pembodohan jiwa/rasa'. Nilai luhur suatu bangsa memang harus dipertahankan. Indonesia boleh hanya mengikuti arus perubahan dunia, tapi Indonesia tidak boleh hanyut secara total dalam perubahan tersebut<sup>67</sup>.

Dalam pandangan Mahfud MD bahwa sistem hukum Indonesia disebut sebagai sistem hukum prismatic. Beberapa elemen pokoknya saling bertentangan. Pancasila mengayomi semua unsur bangsa yang majemuk yang kemudian di dalam sistem hukum melahirkan kaidah-kaidah penuntun yang jelas. Sayangnya di Orde Reformasi ini Pancasila jarang disebut-sebut dengan kebanggaan, bahkan di dalam pidato-pidato pejabat negara sekalipun. Pengajaran mata kuliah Pengantar Hukum Indonesia di Perguruan Tinggi Hukum juga jarang melakukan pendalaman atas konsep hukum Pancasila. Sebagai konsepsi prismatic, Pancasila mengandung unsur-unsur yang baik dan cocok dengan nilai khas budaya Indonesia yang sudah hidup di kalangan masyarakat selama berabad-abad.

---

<sup>66</sup> Aidul Fitriadi Azhari, "Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi Dan Rekonstruksi Tradisi," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 19, no. 4 (2012): 489–505, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol19.iss4.art1>.

<sup>67</sup> Satipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003).

Konsepsi prismatic ini minimal dapat dilihat dari empat hal; Pertama, Pancasila memuat unsur yang baik dari pandangan individualisme dan kolektivisme. Diakui bahwa manusia sebagai pribadi mempunyai hak dan kebebasan asasi namun sekaligus melekat padanya kewajiban asasi sebagai makhluk Tuhan dan sebagai makhluk sosial. Kedua, Pancasila mengintegrasikan konsep negara hukum “*Rechtstaats*” yang menekankan pada *civil law* dan kepastian hukum dan konsepsi negara hukum “*the Rule of Law*” yang menekankan pada *common law* dan rasa keadilan. Ketiga, Pancasila menerima hukum sebagai alat pembaruan masyarakat (*law as tool of social engineering*) sekaligus sebagai cermin rasa keadilan yang hidup di masyarakat (*living law*). Keempat, Pancasila menganut paham *religious nation state*, bukan negara agama, tetapi juga tidak hampa agama (negara sekuler). Negara harus melindungi dan membina semua pemeluk agama<sup>68</sup>.

Seorang ahli yang bernama Hans Kelsen memberikan argumentasi bahwa dalam kaitannya dengan negara hukum yang juga merupakan negara demokratis, maka setidaknya harus memiliki empat syarat *rechstaat*. *Pertama*, negara kehidupannya sejalan dengan konstitusi dan undang-undang; *kedua*, negara yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban atas setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh penguasa; *ketiga*, negara menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman serta adanya pengadilan administrasi negara; dan *keempat*, negara melindungi hak azasi manusia<sup>69</sup>.

Dari sejarah kelahiran, perkembangan maupun pelaksanaannya di berbagai negara, konsep negara hukum sangat dipengaruhi dan bahkan tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi, serta asas konstitusional, karena hukum yang hendak ditegakkan yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat, dan dibuat oleh rakyat melalui wakilnya yang dipilih secara konstitusional. Dengan demikian elemen penting dan merupakan syarat mutlak negara hukum adalah:<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Moh. Mahfud MD, “Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari’ah,” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 14, no. 1 (2007): 1–21.

<sup>69</sup> Janpatar, *Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

<sup>70</sup> Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Azasi Manusia*. 42.

1. Asas pengakuan dan perlindungan hak azasi manusia;
2. Asas legalitas;
3. Asas pembagian kekuasaan negara;
4. Asas peradilan bebas dan tidak memihak;
5. Asas kedaulatan rakyat;
6. Asas demokrasi;
7. Asas konstitusional.

Dari berbagai perseptif terkait konsepsi negara hukum, terdapat satu kesamaan pandangan bahwa keberadaan negara hukum melandaskan bahwa setiap kehidupan didasarkan pada mekanisme hukum yang jelas dan tegas. Selanjutnya bahwa dalam proses pembentukannya negara hukum yang berlaku dalam negara hukum mesti dirumuskan pula secara demokratis. Artinya bahwa hukum yang terbentuk dan berlaku adalah hukum yang benar-benar dikehendaki oleh seluruh rakyat, bukan semata-mata yang memegang kekuasaan. Maka, dengan pola pembentukan hukum yang demikian, upaya menciptakan negara hukum yang demokratis (*democratize rechstaat*) akan dapat diwujudkan dan direalisasikan dengan baik<sup>71</sup>.

### **c. Applied Theory**

Lahirnya konsepsi negara hukum kesejahteraan sebagai sebuah kritikan terhadap konsep negara hukum sebelumnya yang dikenal dengan negara hukum formal. Negara hukum formal ini lebih mendahulukan kepentingan individualisme yang berbasis pada kepentingan kaum bangsawan, sehingga negara hukum formal peranannya sangat sempit dan fasif karena hanya berperan sebagai negara penjaga malam saja (*nachwaterstaat*) dan lebih jauh lagi negara hanya berperan dalam menjaga keselamatan dari harta benda kaum bangsawan, melindungi negara dari ketidaktertiban saja<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Janpatar, *Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

<sup>72</sup> V. Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tatangannya," *Jurnal Hukum, Politik Dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020): 23, <https://doi.org/10.24167/jhpk.v1i1.2672>.

Dari sana muncul reaksi dari konsep negara hukum formal yang hanya sebatas penjaga malam, reaksi tersebut memunculkan konsep negara hukum material atau disebut juga *welfare state*. Konsep pada akhirnya membuat negara harus memiliki tanggung jawab kepada kesejahteraan masyarakat dengan campur tangan penyelenggaraan negara intensif dan juga bertanggung jawab kepada perekonomian serta pembangunan yang mengarah ke tercapainya kesejahteraan masyarakat secara maksimal.<sup>73</sup> Negara penjaga malam memunculkan kapitalisme dalam bidang ekonomi dan juga menyebabkan terjadinya suatu kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Sehingga memunculkan jurang kemiskinan dan membuat jurang pemisah yang sangat tajam<sup>74</sup>.

Gagalnya negara hukum formal kemudian hari telah melahirkan gagasan anyar yang lebih dikenal dengan negara kesejahteraan, gagasan yang memosisikan pemerintah sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab atas rakyat untuk sejahtera. Atau negara kesejahteraan ini adalah bentuk nyata dari beralihnya prinsip *staatsonthouding*, yang memberikan batas atas peran negara dan pemerintah dalam ikut campur pada kehidupan ekonomi dan sosial masyarakatnya. Kini menjadi *staatsbemoeyenis*, yang memberikan peranan untuk negara dan pemerintah agar terlibat aktif pada kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai suatu langkah menciptakan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*)<sup>75</sup>.

Terkait pengertian negara hukum kesejahteraan, dalam *Black's Law Dictionary* dinyatakan bahwa negara kesejahteraan ialah suatu bangsa yang pemerintah di dalamnya menjalankan berbagai program sosial, misalnya kompensasi untuk para pengangguran, untuk para pensiunan, kupon makanan, dan bantuan untuk yang lainnya.<sup>76</sup> Secara umum bahwa konsepsi negara hukum kesejahteraan merupakan suatu pemerintahan yang mengatur dan juga sekaligus menjalankan tugas yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar manusia.

---

<sup>73</sup> Hadiyono. Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya

<sup>74</sup> Djauhari, "Kajian Teori Welfare State Dalam Perspektif Barat Dan Islam," *Jurnal Hukum XVI* (2006): 27–38.

<sup>75</sup> Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tatangannya."

<sup>76</sup> Djauhari, "Kajian Teori Welfare State Dalam Perspektif Barat Dan Islam."

Sampai saat ini, diketahui ada sejumlah model atau bentuk *welfare state* sesuai dengan ideologi di setiap negara itu, yaitu:<sup>77</sup>

#### 1. Model Universal (Institusional)

Negara Kesejahteraan model universal ini dikenal juga dengan negara kesejahteraan Skandinavia karena dipengaruhi paham liberal. Model ini memiliki pandangan bahwa kesejahteraan ialah hak dari seluruh warga negara, yang mana pelayanan tidak memandang kedudukan sosial dan ekonomi serta dilakukan secara tetap. Negara-negara yang menganut model ini di antaranya Finlandia, Swedia, Denmark, dan Norwegia.

#### 2. Model Koorporasi (*Bismarck*)

Model koorporasi ini hampir sama dengan model universal, di mana jaminan sosial yang dilakukan negara melembaga dan cakupannya luas. Namun perbedaannya terletak pada kontribusi mengenai berbagai jaminan sosial yang berasal dari tiga pihak, di antaranya pemerintah, dunia usaha, dan pekerja atau buruh. Negara melakukan pelayanan hanya diberikan kepada mereka yang bekerja atau kepada yang mampu berkontribusi lewat skema asuransi. Negara yang menganut konsep ini yaitu Jerman dan Austria.

#### 3. Model Residual

Kemudian model residual yang melakukan penerapan pelayanan yang selektif dan mendapatkan pengaruh dari paham konservatif serta mendapatkan dorongan dari ideologi neo-liberal dan pasar bebas. Dalam konsep ini, negara memberikan pelayanan sosial berupa kebutuhan dasar yang diberikan kepada kelompok kurang beruntung (*disadvantaged groups*). Kelompok kurang betuntung ini adalah orang miskin, pengangguran, disabilitas, dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Model ini mirip dengan model institusional/universal yang memberikan pelayanan sosial berdasar hak warga negara dan memiliki cakupan yang luas. Tetapi seperti di jalankan di Inggris, jumlah tanggungan dan pelayanan relatif kecil dan

---

<sup>77</sup> Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tatangannya."

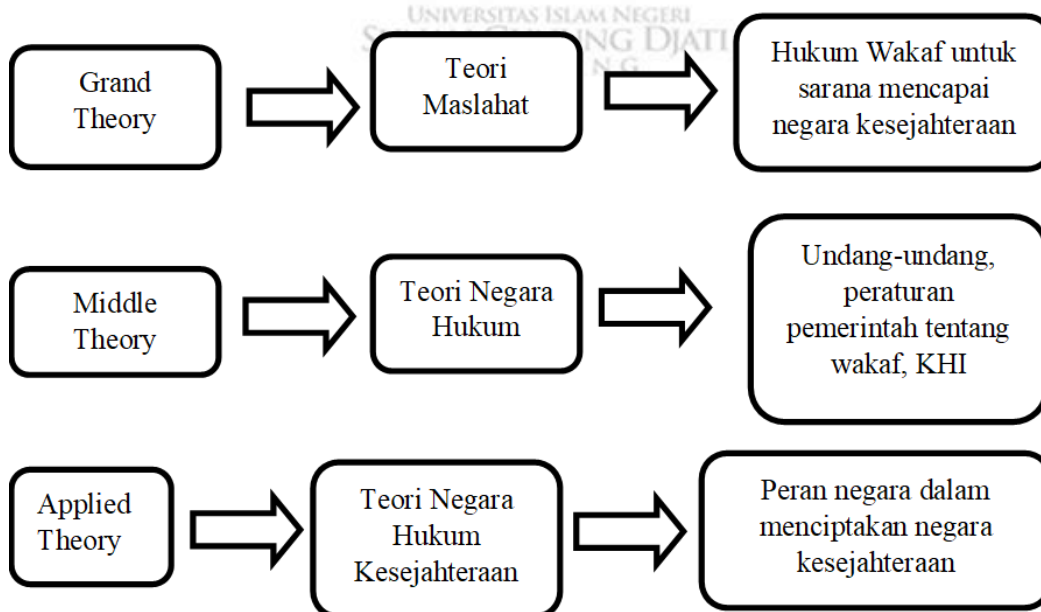
berjangka pendek. Perlindungan sosial dan pelayanan pun dilakukan secara temporer dengan ketat dan efisien, di mana akan diberhentikan jika dinilai sudah cukup. Negara penganut konsep ini di antaranya Inggris, Amerika Serikat, Australia, dan New Zealand.

#### 4. Model Minimal

Terakhir ialah model minimal yang memiliki tanda bahwa pemerintah mengeluarkan untuk pelayanan sosial sangat kecil. Progam jaminan sosial yang ada disalurkan secara minimal, parsial, dan sporadis kepada pihak tertentu. Pada umumnya diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI dan pegawai swasta yang mampu untuk membayar premi. Model minimal ini seperti namanya, mengeluarkan anggaran kecil untuk belanja sosial, dengan alasan negaranya masih merupakan negara miskin atau bahkan tidak memiliki *political will* terhadap pembangunan di bidang sosial, sehingga pelayanan sosial diberikan secara sporadis, temporal dan minimal. Negara dengan model minimal ini di antaranya Brazil, Spanyol, Italia, Chile, Srilanka, Filipina, Korea Selatan, dan termasuk Indonesia.

Berikut skema kerangka pemikiran berdasarkan teori yang digunakan dalam penelitian ini:

Tabel 1 Skema Kerangka Pemikiran



## F. Penelitian Terdahulu

1. Bashlul Hazami, Universitas Airlangga Surabaya, judul artikel : Peran dan Aplikasi Wakaf dalam mewujudkan Kesejahteraan Umat di Indonesia. Penelitian dalam artikel ilmiah ini diterbitkan pada tahun 2016.

Hasil penelitian ini menggambarkan bahwa pemanfaatan wakaf harus berubah dari dulunya yang hanya dipergunakan untuk pembangunan sarana ibadah seperti masjid dan sekolah, kini wakaf harus didorong agar menyentuh pada sektor pembangunan usaha yang lebih produktif agar memiliki manfaat yang lebih besar. Hasil dari usaha wakaf produktif dapat dipergunakan pengembangan Pendidikan, Kesehatan, dakwah serta memperkuat perekonomian dan kesejahteraan umat.

Adapun pencapaian tujuan penggunaan wakaf memerlukan pengelolaan secara professional sehingga mesti dilakukan oleh sumber daya manusia yang handal. Dalam hal ini posisi nadhir sangat menentukan keberhasilan pengelolaan wakaf. Pengelola wakaf (*nadhir*) harus memiliki manajemen pengelolaan yang baik agar potensinya dapat dikembangkan untuk kesejahteraan.

Permasalahan penelitian ini adalah bagaimana peranan lembaga wakaf dalam mewujudkan kesejahteraan umat. Bagaimana posisi nazir dalam mewujudkan wakaf yang dapat bernilai produktif. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui peranan lembaga wakaf dalam mewujudkan kesejahteraan umat. Kemudian menganalisa posisi nazir dalam mewujudkan wakaf yang dapat bernilai produktif.

Penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang dilakukan penulis, di mana penulis melakukan penelitian wakaf yang secara luas dititikberatkan pada relevansinya dalam mencapai negara kesejahteraan Indonesia. Bukan hanya dari segi peranan lembaga wakaf saja, tetapi wakaf secara umum.

2. Ali Khosim, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, judul Desertasi : .Taqnīn Fiqh Waqf dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Relevansinya dengan Konsepsi Nazir Profesional. Penelitian ini merupakan desertasi yang diterbitkan pada tahun 2019.



Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa landasan taqnīn “*fiqh waqf*” mengacu pada amanat UUD 1945 dalam mewujudkan negara kesejahteraan melalui penggalan dan pengembangan potensi wakaf dengan mengedepankan prinsip syariah sesuai dengan tujuan, fungsi dan peruntukan harta wakaf. Landasan yuridis mengacu pada pasal 5, pasal 20, pasal 29 dan pasal 33 UUD 1945. Adapun landasan sosiologis diantaranya:

1. Menciptakan tertib hukum dan administrasi wakaf untuk melindungi harta benda wakaf;
2. Ruang lingkup wakaf meliputi benda bergerak dan benda tidak bergerak;
3. Peruntukan harta wakaf diorientasikan tidak semata-mata untuk kepentingan sarana ibadah dan social;
4. Untuk Mengamankan harta benda wakaf; dan
5. Pembentukan Badan Wakaf Indonesia (BWI) yang memiliki perwakilan di daerah-daerah.

Proses taqnīn wakaf menjadi undang-undang melalui empat tahapan, yaitu penyusunan draft awal RUU wakaf, penyempurnaan draft awal RUU wakaf, pengajuan RUU wakaf ke Presiden, proses pembahasan dan pengesahan RUU menjadi UU. Sedangkan relevansi taqnīn “*fiqh waqf*” dengan konsepsi nazir professional sangat sesuai . Model dan persyaratan ideal nazir yaitu meliputi persyaratan akademik, moral, manajemen, dan bisnis. Harta wakaf yang dikelola secara professional oleh nazir, maka akan mampu menciptakan kesejahteraan.

Penelitian ini jelas berbeda dengan yang dilakukan penulis baik dari segi permasalahan dan tujaun dari penelitian, di mana penelitian yang dilakukan penulis menitikberatkan pada relevansi wakaf dalam mencapai negara kesejahteraan Indonesia.

3. Fikfik Taufik. Penelitian ini berjudul : Pelaksanaan Wakaf Berjangka Waktu dan Kontribusinya terhadap Pembangunan Hukum Nasional. Penelitian ini merupakan desertasi pada program pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung yang diterbitkan pada tahun 2020. Penelitian ini berdasar pada permasalahan wakaf berjangka dan kaitannya pada pembinaan hukum nasional.

Hasil penelitian ini diantaranya : Pertama, pelaksanaan wakaf berjangka secara substansi hukum telah berjalan secara baik, kemudian secara legal telah diatur dalam perundangan di Indonesia. Kedua, bahwa struktur wakaf berjangka bahwa fungsi pengawasan, akuntabilitas dan pembinaanya tidak berbeda dengan wakaf lain. Ketiga, kultur masyarakat terhadap wakaf berjangka masih terbatas. Keempat, Peraturan perundang-undangan wakaf memberikan kontribusi bagi perkembangan hukum di Indonesia.

Penelitian ini berbeda dengan yang dilakukan oleh penulis, baik dari segi permasalahan, substansi, dan tujuan. Penelitian yang dilakukan penulis melihat kontribusi wakaf terhadap pembangunan ekonomi Islam di Indonesia, yang mana gilirannya mampu untuk relevan dalam proses pencapaian negara kesejahteraan Indonesia.

4. Munardi, Damanhur dan Mulyana Fitri, dengan judul artikel : Analisis Pengaruh Wakaf Produktif terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Mukim Matang Panyang. Penelitian ini berupa artikel ilmiah yang diterbitkan pada Jurnal E Mabis terbit pada tahun 2020.

Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa antara variable wakaf produktif (X) memiliki pengaruh signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat (Y) di mukim Matang Panyang.

Permasalahan pada penelitian ini yakni bagaimana pengaruh wakaf produktif terhadap kesejahteraan masyarakat mukim Matang Panyang? Adapun tujuan penelitian ini adalah mengetahui pengaruh wakaf produktif terhadap kesejahteraan masyarakat mukim Matang Manyang. Berdasar data penelitian, pengujian koefisien korelasi sebesar 0,837835 menunjukkan bahwa wakaf produktif memiliki hubungan yang kuat terhadap meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Berdasar pengujian diketahui wakaf produktif berpengaruh besar sebesar 70,19% terhadap kesejahteraan masyarakat. Dari hasil penelitian maka diperoleh bahwa wakaf produktif (X) berpengaruh secara signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat (Y). Berdasarkan nilai t-hitung sebesar 8.120918 sedangkan nilai t-tabel sebesar 2.04841 dengan tingkat signifikan 0.0000 dengan kata lain pengujian ini menerima  $H_a$  dan menolak  $H_o$ . Penelitian ini dilakukan

secara kuantitatif dengan data primer 30 orang dengan metode analisis regresi linier sederhana dengan bantuan EVIEWS.

Terdapat perbedaan mendasar antara penelitian tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis, terutama dalam cakupan dan substansinya. Di mana penulis melakukan penelitian tentang wakaf secara teoritik mampu relevan dengan cita-cita negara kesejahteraan Indonesia.

5. Putri Cahyani dan Murtiadi Awaludin, Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, dengan judul artikel : *Pengelolaan Wakaf dalam Meningkatkan Kesejahteraan Umat*. Penelitian ini diterbitkan dalam Jurnal At-tawazun yang diterbitkan pada tahun 2022.

Hasil penelitian ini menggambarkan pengelolaan wakaf yang dilakukan oleh Lembaga Aksi Cepat Tanggap (ACT) Sulsel dalam mewujudkan wakaf produktif sehingga berdampak pada kesejahteraan masyarakat khususnya di daerah-daerah terpencil yang ada di Sulawesi Selatan. Kemudian bagaimana ACT sebagai nazir dalam menjalankan organisasi lembaga pengelola wakaf dari mulai pengorganisasian (*organizing*), kemudian tahap penggerakan (*actuating*), dan terakhir tahap pengawasan (*controlling*) sehingga dapat mencapai tujuan dari pengelolaan wakaf itu sendiri.

Permasalahan penelitian ini terdiri dari bagaimana pengelolaan wakaf di lembaga Aksi Cepat Tanggap (ACT) dan bagaimana peran Lembaga wakaf Aksi Cepat Tanggap (ACT) dalam meningkatkan kesejahteraan umat. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisa peran ACT sebagai *nadhir* dalam mewujudkan pengelolaan wakaf yang professional guna meningkatkan kesejahteraan umat.

Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian yang dilakukan penulis lebih melihat secara teoritik peran wakaf dalam meningkatkan kesejahteraan. Bukan hanya dalam skala kecil, bahkan wakaf mampu berkontribusi untuk mendorong terciptanya negara kesejahteraan Indonesia.

6. Fikry Ramadhan Suhendar. Penelitian disertasi yang berjudul : *Implementasi Wakaf Saham Syariah dan Kontribusinya terhadap Pertumbuhan*

Perekonomian Umat di Indonesia. Penelitian disertasi ini diterbitkan pada tahun 2022.

Hasil penelitian ini diantaranya Pertama, bahwa wakaf saham syariah diatur dalam peraturan perundangan di Indonesia, namun dalam penerapannya belum berjalan secara baik dikarenakan belum adanya peraturan secara rinci mengaturnya. Kedua, pengelolaan wakaf saham syariah belumlah berjalan secara baik karena belum adanya pedoman yang jelas dan belum melibatkan lembaga pengelola investasi dalam mengelola wakaf saham syariah. Ketiga, wakaf saham syariah dalam jumlah besar dapat berkontribusi terhadap perekonomian umat jika dikelola secara terstruktur dan optimal. Wakaf saham syariah dapat menggerakkan sektor usaha riil dalam bidang konsumsi, distribusi, maupun produksi. Sehingga akan berdampak pada perekonomian negara.

Dari beberapa penelitian-penelitian terdahulu yang telah disajikan penulis di atas, ditemukan perbedaan mendasar antara yang penulis teliti dengan penelitian yang lainnya baik dari substansi, metodologi, maupun informasi yang hendak disampaikan. Fokus dari penelitian disertasi ini adalah “Studi Pemikiran Wakaf Sebagai Instrumen Pembangunan Ekonomi Islam dan Kontribusinya dalam Pencapaian Negara Kesejahteraan Indonesia” yang mana belum ditemukan penelitian serupa yang membahas persis dengan judul penelitian disertasi yang dilakukan penulis.