

PERKEMBANGAN TERKINI ENAKMEN WAKAF DI MALAYSIA: ADAKAH KOMPREHENSIF?

*(Latest Development Relating to Waqf Enactments in Malaysia:
Are the Laws Comprehensive?)*

Nor Asiah Mohamad
nasiahm@iiium.edu.my

Kulliyyah Undang-undang Ahmad Ibrahim,
Universiti Islam Antarabangsa Malaysia.

Abstrak

Negeri Perak, Terengganu, Selangor, Melaka dan Negeri Sembilan mengambil langkah positif memperkenalkan suatu enakmen khusus bagi menguruskan hal ehwal wakaf, sedangkan negeri lain masih dalam proses memperkenalkan undang-undang yang sama, dan terdapat negeri yang masih menggunakan peruntukan yang sedia ada dalam Enakmen Pentadbiran Hal Ehwal Islam. Dengan menggunakan kaedah kajian doktrin dan metodologi perbandingan, artikel ini menganalisis setiap peruntukan dalam enakmen wakaf yang baharu dan melihat sejauh manakah perundangan tersebut dapat merungkaikan masalah wakaf negara. Hasil kajian mendapati peruntukan enakmen wakaf tersebut lebih bersifat komprehensif kerana penyusunannya mengambil kira hasil dapatan kajian terdahulu. Peranan wakaf sebagai sektor ketiga ekonomi dan sinergi wakaf dengan perbankan Islam menjadi pemacu utama perkembangan wakaf negara. Kesedaran dan promosi tentang kepentingan wakaf wajar dilaksanakan menerusi pendekatan sinergi, inovasi dan kerjasama antara institusi wakaf dengan zakat, sinergi wakaf dengan instrumen lain, serta pemerkasaan institusi melalui penguatkuasaan dan keluasan bidang kuasa melalui sistem perundangan.

Kata kunci: wakaf, enakmen wakaf, sektor ketiga ekonomi, perbankan Islam

Abstract

Five states in Malaysia including Perak, Terengganu, Selangor, Melaka and Negeri Sembilan have introduced their own waqf (Islamic endowment) laws. Five other states are working on new laws and the remaining states maintain waqf matters in the general statutes on administration of Islamic law. Using the doctrinal approach and comparative analysis method, this study reviews the latest development and discusses how the changes in the laws have helped in improving slow and restricted jurisdiction in dealing with waqf. The findings show that the new Enactments have addressed most of the observations made in previous literatures, especially as regards the challenges in waqf development. Observations are also made regarding the fast development of waqf in tandem with various other aspects of the economy and the financial sector, including how waqf is now recognized as the third most significant economic sector. Moving forward, waqf must focus on synergy and innovation as well as employing new instruments with clearer vision and empowerment of institution through law.

Keywords: waqf, Waqf Enactment, Islamic finance, third sector of economy

PENDAHULUAN

Kajian ini menganalisis undang-undang baharu wakaf di Malaysia, khususnya enakmen yang diperkenalkan di beberapa negeri di Malaysia. Skop kajian merujuk secara khusus enakmen wakaf yang diperkenalkan dari tahun 2015 hingga 2016. Kajian ini hanya membandingkan tiga enakmen utama, iaitu Selangor, Perak dan Terengganu yang merupakan koleksi terbaharu undang-undang wakaf di Semenanjung Malaysia. Walau bagaimanapun, perkembangan di Melaka dan Negeri Sembilan akan dirujuk sekiranya terdapat peruntukan khusus yang berbeza. Begitu juga, peruntukan wakaf dalam pentadbiran hal ehwal Islam di negeri lain akan dirujuk sekiranya berkaitan.

Dari sudut perkembangan sejarahnya, gelombang pembaharuan pentadbiran dan perundangan wakaf mula berlaku sekitar tahun 1999 hingga 2005 melibatkan Selangor (1999), Negeri Sembilan (2005) dan Melaka (2005). Arus perubahan yang pertama ini menyaksikan pembaharuan perundangan melibatkan kewujudan enakmen wakaf dengan penekanan beberapa prinsip penting tentang wakaf, termasuklah peningkatan kuasa majlis, penubuhan Jawatankuasa Pengurusan Wakaf di Selangor, peruntukan tentang pencerobohan tanah wakaf dan peletakan hak wakaf. Perubahan yang kedua berlaku sekitar tahun 2015 hingga 2016 apabila perundangan wakaf secara komprehensif mula dibuat oleh negeri-negeri lain seperti Perak, Selangor dan Terengganu. Perubahan ini memberikan penekanan kepada beberapa perkara penting, termasuklah mengemas kini definisi tertentu seperti definisi wakaf yang lebih komprehensif, memberikan skop kepada definisi “harta”, tugas dan tanggungjawab majlis yang diletakkan secara khusus dalam enakmen wakaf, perincian *mawquf alaih*, konsep wakaf yang merangkumi harta alih dan harta intelek, syarat *maradh al-maut* untuk wakaf dan wakaf secara wasiat.

Jadual 1 Senarai undang-undang wakaf negeri di Malaysia.

Bil.	Negeri	Undang-undang
1	Terengganu	i. Enakmen Wakaf (Negeri Terengganu) 2016. ii. Enakmen Pentadbiran Hal Ehwal Agama Islam (Terengganu) No. 2 Tahun 2001 (seksyen 63 – 69).
2	Perak	i. Enakmen Wakaf (Negeri Perak) 2015. ii. Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Perak) No. 4 Tahun 2006 (seksyen 78 – 84).
3	Melaka	i. Enakmen Wakaf (Negeri Melaka) No. 5 Tahun 2005. ii. Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Melaka) No. 7 Tahun 2002 (seksyen 77 – 83).
4	Selangor	i. Enakmen Wakaf (Negeri Selangor) 2015. ii. Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Selangor) No. 1 Tahun 2003 (seksyen 89 – 95).

sambungan **Jadual 1**

Bil.	Negeri	Undang-undang
5	Negeri Sembilan	i. Enakmen Wakaf (Negeri Sembilan) No. 5 Tahun 2005 (belum dikuatkuasakan). ii. Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Sembilan) No. 10 Tahun 2003 (seksyen 89 – 95).
6	Johor	Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Johor) No. 16 Tahun 2003 (seksyen 89 – 95).
7	Pulau Pinang	Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Pulau Pinang) No. 4 Tahun 2004 (seksyen 89 – 95).
8	Perlis	Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Perlis) No. 4 Tahun 2004 (seksyen 89 – 95).
9	Pahang	Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam (Pahang) No. 3 Tahun 1991 (seksyen 67 – 81).
10	Kedah	Enakmen Pentadbiran Undang-undang Islam (Kedah) No. 5 Tahun 2008 (seksyen 52 – 58).
11	Kelantan	Enakmen Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu (Kelantan) No. 4 Tahun 1994 (seksyen 61 – 66).
12	Sarawak	Ordinan Majlis Islam Sarawak Ordinan 41 Tahun 2001 (Bahagian V- Penubuhan Lembaga Baitulmal dan Wakaf, Baitulmal, Wakaf dan Nazr (seksyen 43 – 55)).
13	Wilayah Persekutuan	Akta Pentadbiran Undang-undang Islam (Wilayah-wilayah Persekutuan) Akta 505 Tahun 1993 (Bahagian VI- Kewangan (Amanah Khairat) (seksyen 60 – 71).

Jadual 2 Enakmen wakaf baharu negeri-negeri di Malaysia 2015 – 2016.

	Negeri	Tarikh Diwartakan	Enakmen Baharu	Enakmen Lama dan Terbatal
1	Selangor	19 Oktober 2015	Enakmen Wakaf (Selangor) 2015 (Enakmen No. 15)	Enakmen Wakaf (Negeri Selangor) 1999 (Enakmen No. 7)
2	Perak	31 Disember 2015	Enakmen Wakaf (Perak) 2015 (Enakmen No. 9)	Enakmen Pentadbiran Negeri Perak 2004 (Enakmen No. 4)
3	Terengganu	Diluluskan oleh Dewan Undangan Negeri pada 24 November 2016	Wakaf (Negeri Terengganu) 2016 (Enakmen No. 1)	Undang-undang Pentadbiran Agama Islam 2001 (Enakmen No. 2) (seksyen 63 – 69)

KAJIAN LALU

Tahir Sabit (n.d.) menyatakan bahawa beberapa pindaan (pindaan 1999 – 2005) yang dibuat bagi meningkatkan undang-undang wakaf di negeri Perak dan Selangor didapati berkesan. Di Negeri Sembilan dan Melaka contohnya, walaupun undang-undang khusus wakaf diwujudkan tetapi masih terdapat kelemahan dalam pentadbiran yang melibatkan pengurusan aset dan pengurusan kewangan patuh syariah. Antara lima aspek penambahbaikan yang dicadangkan termasuklah membenarkan wakaf diuruskan oleh pihak swasta atau individu dan majlis, serta menyediakan struktur baharu pengurusan wakaf, wakaf instrumen dan pengurusan kewangan. Selain itu, perubahan lain yang merangkumi isu pendaftaran tanah wakaf, kesalahan yang berkaitan dengan harta wakaf, pengawalseliaan dan kuasa mahkamah turut dibincangkan.

Nor Asiah, Sharifah Zubaidah dan Zuraidah (2012) berpandangan bahawa penambahbaikan undang-undang perlu dilaksanakan supaya aktiviti wakaf lebih mesra undang-undang. Oleh itu, disarankan supaya peruntukan khusus bagi setiap keperluan aktiviti wakaf diwujudkan dalam satu undang-undang khusus tentang wakaf. Contohnya, peruntukan pendaftaran wakaf boleh dinyatakan secara jelas dalam enakmen wakaf tanpa perlu merujuk Kanun Tanah Negara 1965. Nor Asiah (2015) berpendapat bahawa peruntukan dalam Kanun Tanah Negara 1965 bersifat umum, serta tidak dapat memberikan panduan yang jelas dan lestari dari segi pentadbiran dan pembangunan tanah wakaf. Kesannya, pentadbiran dan pengurusan wakaf berbeza antara negeri di Malaysia, lebih-lebih lagi dalam aspek hal ehwal tanah.

Malah, Sohaimi dan Syarqawi (2008) menyatakan bahawa masalah utama pentadbiran wakaf di kebanyakan negeri di Malaysia ialah ketiadaan akta atau undang-undang khusus tentang pentadbiran wakaf. Norilawati (2012) juga bersetuju bahawa masalah perundangan merupakan masalah utama pentadbiran wakaf dan kekurangan ini menyebabkan mahkamah syariah bermasalah untuk mendengar kes yang melibatkan wakaf. Tambahan pula, para hakim tidak mempunyai rujukan dan autoriti khusus yang

jelas tentang substantif, prosedur dan aspek pentadbiran wakaf di Malaysia. Kesannya masih wujud percanggahan pendapat sama ada isu wakaf harus didengar di mahkamah syariah atau mahkamah sivil seperti kes *Majlis Agama Islam, Pulau Pinang lwn Isa Abdul Rahman [1992] 2 MLJ 244*.

Abu Bakar (2007) menyatakan bahawa antara cabaran utama pembangunan wakaf di Malaysia termasuklah masalah perundangan yang pelbagai, pengurusan yang lemah, lokasi tanah wakaf yang kurang strategik, saiz yang kecil dan kedudukannya yang berselerak, serta kurangnya sumber tenaga profesional dalam pengurusan wakaf. Malah, Murat (2000) menegaskan bahawa sistem pentadbiran wakaf sebagai *mutawalli* yang dikhususkan kepada pihak tertentu sahaja seperti majlis menjadikan perkembangan wakaf di Malaysia agak perlahan.

Siti Mashitoh (2017) pula melihat Enakmen Wakaf Selangor 2015 sebagai suatu enakmen baharu yang dinantikan selama ini berbanding dengan Enakmen Wakaf Selangor 1999 kerana banyak perubahan yang berlaku dalam institusi wakaf. Penambahbaikan dalam Enakmen Wakaf Selangor 2015 bukan sahaja berkaitan dengan struktur ayat dan persembahannya tetapi lebih harmoni dengan hukum syarak.

ASPEK PEMBAHARUAN DALAM PERUNDANGAN WAKAF

Jadual 3 Enakmen wakaf.

Negeri	Selangor	Perak	Terengganu
Seksyen	49 Seksyen 1 Jadual Penggunaan perkataan Arab.	50 Seksyen 1 Jadual Penggunaan perkataan Arab secara minimum.	61 Seksyen 2 Jadual Jadual 1 – Perkataan Arab Jadual 2 – Ahli Jawatankuasa Wakaf

sambungan **Jadual 3**

Negeri	Selangor	Perak	Terengganu
Bahagian	10 Bahagian	10 Bahagian	13 Bahagian
	i. Pengenalan	i. Pengenalan	i. Pengenalan
	ii. Kuasa dan Tanggungjawab Majlis	ii. Wakaf Dibuat	ii. Kuasa dan Tanggungjawab Majlis
	iii. Pelantikan Ketua Pendaftar Wakaf dan Pendaftar Wakaf	iii. <i>Mawquf 'alaih</i>	iii. Jawatankuasa Wakaf
	iv. Pewujudan Wakaf	iv. Wakaf Tak Sah	iv. Pendaftar Wakaf dan Pegawai Lain.
	v. <i>Mawquf</i>	v. <i>Mawquf</i>	v. Bagaimanakah Berwakaf
	vi. <i>Mawquf Alaih</i>	vi. <i>Istibdal</i> dan Pembangunan <i>Mawquf</i>	vi. <i>Mawquf</i>
	vii. Wakaf secara Wasiat	vii. Kuasa-kuasa Majlis	vii. <i>Mawquf 'alaih</i>
	viii. Kumpulan Wang Wakaf	viii. Ketua Pendaftar Wakaf dan Pendaftar Wakaf	viii. Wakaf secara Wasiat
	ix. Penentuan Hukum Syarak	ix. Kewangan	ix. Kumpulan Wang Wakaf Fund (Tabung Wakaf)
	x. Peruntukan Umum	x. Peruntukan Umum	x. Penentuan Hukum Syarak
			xi. Kesalahan-kesalahan dan Hukuman
			xii. Penguatkuasaan dan Siasatan
			xiii. Peruntukan Umum

(*Sumber*: Enakmen Wakaf (Negeri Selangor) 2015, Enakmen Wakaf (Negeri Perak) 2015 dan Enakmen Wakaf (Negeri Terengganu) 2016).

PERBINCANGAN HASIL KAJIAN

Kuasa Prerogatif

Selangor dan Terengganu mempunyai peruntukan khusus yang memberikan kuasa prerogatif kepada sultan sebagai ketua agama, termasuklah untuk memutuskan apa-apa perkara tentang wakaf seperti yang terkandung dalam seksyen 3 Enakmen Wakaf Selangor dan seksyen 3 Enakmen Wakaf Terengganu yang tidak mempunyai peruntukan yang sama dengan Enakmen Wakaf Perak. Seksyen khusus ini diwujudkan bertujuan menegaskan bahawa walaupun sultan merupakan ketua Majlis Agama Islam Negeri (majlis), tetapi sultan dalam keadaan dan perkara tertentu boleh menggunakan kuasanya sebagai ketua agama negeri yang tertakluk pada syariah seperti yang termaktub dalam Perlembagaan Persekutuan.

Peletakan Hak Tanah Wakaf

Berdasarkan penelitian dapat dikesan perbezaan ketara dalam aspek pendaftaran wakaf antara negeri di Malaysia. Sebagai contoh, Enakmen Wakaf Selangor 2015 cuba untuk memberikan pengiktirafan wakaf tanpa perlu didaftarkan mengikut keperluan perundangan lain. Menurut Siti Mashitoh (2017), peruntukan seksyen 5(1) Enakmen Wakaf Selangor bermaksud apabila sesuatu wakaf sempurna dibuat, maka harta yang diwakafkan terletak hak secara automatik kepada Majlis Agama Islam Selangor (MAIS) tanpa apa-apa pindahan hak, penyerahan hak atau pindah milik hak, sama ada melibatkan harta alih atau harta tak alih. Tambah beliau lagi, peruntukan ini dipinda tetapi tidak memasukkan keperluan pendaftaran bagi harta tak alih mengikut Kanun Tanah Negara 1965. Dalam hal ini, maksud wakaf yang sempurna dibuat haruslah difahami dari aspek perundangan dan hukum syarak kerana kedua-dua faktor tersebut akan memberikan kesan yang berbeza terhadap pelaksanaan tanah wakaf. Dengan kata lain, peletakan hak tanah wakaf dalam sistem tanah negara harus dibuat mengikut peruntukan Kanun Tanah Negara kerana proses tersebut akan melibatkan prosedur di bawah seksyen 416C. Oleh itu, Enakmen Wakaf Perak

dilihat lebih berhati-hati dan melihat keperluan mengikut prosedur perundangan lain dengan meletakkannya di bawah seksyen 7:

- (1) Tertakluk pada seksyen 4, setiap wakaf hendaklah dengan seberapa segera, didaftarkan atas nama majlis dalam apa-apa bentuk atau cara yang ditetapkan oleh majlis.
- (2) Walau apa-apa pun peruntukan di bawah subseksyen (1), mana-mana wakaf yang belum didaftarkan dan disahkan atas nama majlis, bolehlah didaftarkan melalui kaedah peletakan hak berkanun menurut mana-mana undang-undang bertulis yang berkuat kuasa.

Keperluan pematuhan akta lain tidak perlu dilihat sebagai mengatasi enakmen dan kedudukan wakaf di sisi perundangan Malaysia. Sebaliknya, dengan kefahaman dan garis panduan yang jelas, semua peraturan yang diwujudkan akan lebih mengharmonikan dan memperkasakan setiap peraturan. Dalam hal ini, sekiranya tanah wakaf yang tertera secara jelas dalam sistem tanah Malaysia sebagai tanah wakaf, sudah pasti masalah pencerobohan dan mencari pihak yang layak dilantik sebagai pentadbir harta wakaf dapat diatasi.

Meskipun seksyen 15 Enakmen Wakaf Selangor menjadi bukti sahih kewujudan dan pendaftaran tanah wakaf, tetapi peruntukan tersebut juga perlu mengiktiraf tanah wakaf yang tidak berdaftar. Hal ini bertentangan dengan peruntukan di bawah Kanun Tanah Negara yang hanya mengiktiraf tanah yang didaftarkan atau dibuat pengesahan atau diletakkan hak mengikut Kanun Tanah Negara.

Jenis *Mawquf*

Di bawah seksyen 2, *mawquf* didefinisikan sebagai harta yang diwakafkan atau harta wakaf. Enakmen baharu ini bukan sahaja memberikan makna *mawquf*, tetapi juga memperuntukkan suatu bahagian khusus, iaitu Bahagian V untuk melihat perbezaan antara syarat bagi *mawquf* dengan skop *mawquf*. Sebagai contoh, Enakmen Wakaf Selangor menjelaskan secara lebih terperinci tentang *mawquf*, termasuklah *mawquf* harta alih, harta tak alih, serta *manfaah* daripada

harta termasuklah harta intelek, kepakaran dan perkhidmatan. Kesemua jenis harta tersebut boleh dijadikan *mawquf* dan merupakan suatu pembaharuan kepada konsep *mawquf* yang lama yang hanya berkisar pada harta tak alih. Terdapat juga peruntukan yang lebih jelas tentang wakaf saham yang dilihat sebagai suatu langkah dinamik dalam perkembangan wakaf negara. Peruntukan yang lebih terperinci ini memudahkan cara dan mengharmonikan beberapa perbezaan pandangan ulama tentang konsep *mawquf*.

Kuasa

Isu yang sentiasa diperdebatkan dan dibincangkan adalah tentang bidang kuasa majlis sebagai pemegang amanah tunggal bagi semua jenis wakaf di Malaysia. Secara umumnya, undang-undang memberikan kuasa kepada majlis untuk membeli, menyewa, mengambil manfaat dan mengistibdal dengan mengambil kira pandangan jawatankuasa fatwa. Enakmen baharu di ketiga-tiga negeri seperti Selangor, Perak dan Terengganu mempunyai peruntukan tentang kuasa majlis untuk melantik pihak lain sebagai pentadbir atau pengurus wakaf (seksyen 4(e) Enakmen Wakaf Terengganu, seksyen 27(2)(a)(b) Enakmen Wakaf Perak, dan seksyen 4(1)(b)(c) Enakmen Wakaf Selangor). Dalam banyak keadaan, majlis dilihat menterjemahkan kuasanya secara eksklusif. Majlis juga bersikap terlalu berhati-hati untuk memberikan kuasa kepada agensi dan individu lain untuk menguruskan harta wakaf. Keadaan ini sudah tentunya menyusahkan pemegang amanah lain untuk mendapatkan kebenaran menguruskan harta wakaf. Seseengah pewakif dengan jelas menentukan pihak yang diberikan amanah untuk mengendalikan harta wakaf dalam surat cara wakaf (*waqfiyyah*). Berdasarkan enakmen wakaf, sebarang penurunan kuasa atau suratikan amanah yang memberikan kuasa kepada orang lain untuk menjaga dan membangunkan harta wakaf bertentangan dengan peruntukan undang-undang wakaf di Malaysia dan boleh didenda sebanyak RM5000 atau maksimum tiga tahun penjara dan kedua-duanya sekali, kecuali izin diberikan oleh pihak majlis (seksyen 45 Enakmen Wakaf Selangor). Sekatan ini dilihat sangat

bertentangan dengan amalan di sesetengah negara lain seperti Singapura dan negara Timur Tengah kerana pewakif diberikan mandat untuk menentukan pihak yang diberikan kepercayaan untuk dilantik sebagai pemegang amanah (mutawalli) bagi harta wakaf mereka. Hasilnya, nilai harta wakaf meningkat dan manfaatnya bertambah kepada benefisiari dan pihak awam.

Enakmen wakaf juga secara jelasnya menyebut bahawa majlis boleh juga menjadi *mawquf alaih* atau penerima manfaat wakaf bagi mana-mana *mawquf* yang ada di negeri atau di luar negeri mereka (seksyen 4(1)(b) dan seksyen 4(1)(d) Enakmen Wakaf Terengganu). Keadaan ini merupakan suatu langkah positif ke arah pengurusan yang lebih baik dan memberikan ruang kepada majlis yang dilantik sebagai mutawalli di dalam dan di luar negeri berdasarkan kelayakan mereka menguruskan harta wakaf. Secara tidak langsung keadaan ini akan menimbulkan persepsi yang lebih baik bagi mutawalli yang sering dianggap sebagai pihak yang lebih bersikap terlalu berhati-hati untuk melepaskan kuasa sebagai pengawal harta wakaf. Lebih-lebih lagi, akhir-akhir ini banyak institusi pengajian tinggi menubuhkan Tabung Dana Wakaf dan keperluan untuk dilantik sebagai pentadbir wakaf di universiti amat ketara. Dalam hal ini amatlah tepat jika pihak majlis memberikan kebenaran dan melantik mereka sebagai mutawalli atau *nazir* atau apa-apa istilah yang sesuai bagi membolehkan mereka menguruskan aset dan dana wakaf berdasarkan undang-undang sedia ada. Peruntukan yang menyebut bahawa segala harta wakaf terletak hak pada majlis menyebabkan banyak pihak memilih untuk menguruskan harta amanah sebagai endowmen atau yayasan yang pengurusannya berasaskan undang-undang sivil yang pastinya akan merugikan umat Islam secara keseluruhannya dalam jangka masa panjang (seksyen 5(1) Enakmen Wakaf Selangor).

Walau bagaimanapun, peruntukan yang secara jelas menyebut bahawa semua tanah wakaf perlu diletakkan haknya kepada majlis di bawah seksyen 416C Kanun Tanah Negara 1965 merupakan suatu langkah penyelesaian bagi seksyen 5(1) Enakmen Wakaf Selangor yang boleh dibuat secara perundangan. Walaupun peruntukan tersebut sudah lama wujud tetapi ada pejabat tanah masih mengguna

pakai peruntukan lain seperti seksyen 12A dan 12B, serta seksyen 14A yang diguna pakai bagi pindah milik tanah. Kedua-dua seksyen ini dianggap oleh sesetengah pihak sebagai tidak menggambarkan hakikat sebenar kedudukan majlis dalam hal ehwal tanah wakaf. Majlis hanya bertindak sebagai pemegang amanah tunggal dan bukan pemilik yang tidak boleh disangkal seperti yang dijamin oleh Kanun Tanah Negara 1965. Oleh itu, perubahan sudut pandang dan polisi majlis yang lebih terbuka dengan membuka ruang kepada pihak lain untuk menguruskan harta wakaf dilihat memberikan keyakinan kepada banyak lagi pihak untuk berwakaf dan tidak wujud kebimbangan bahawa harta tersebut akan terbiar dan nilai harta semakin susut sekiranya diserahkan kepada pihak majlis.

Penurunan Kuasa kepada Pihak Lain

Dalam pengurusan wakaf, enakmen wakaf seperti yang diperuntukkan di bawah undang-undang terdahulu memberikan kuasa yang luas kepada majlis, tetapi perkembangan pesat wakaf dan kekangan lain yang dihadapi oleh pihak majlis menyebabkan perlunya majlis untuk menurunkan kuasanya kepada entiti lain seperti pihak swasta atau persendirian untuk menguruskan harta wakaf. Enakmen Wakaf Selangor secara jelas memberikan kuasa kepada majlis kuasa tersebut (seksyen 8 (1)) tertakluk pada apa-apa syarat yang dipersetujui. Walau bagaimanapun, tiada peruntukan yang sama dalam Enakmen Wakaf Perak dan juga Enakmen Wakaf Terengganu. Di Terengganu, Jadual Kedua Enakmen Pentadbiran Agama Islam di bawah seksyen 28 memberikan panduan cara kuasa ini boleh diturunkan kepada pihak perbadanan berdasarkan terma tertentu dan majlis boleh meminda terma tersebut apabila perlu. Jika dibuat perbandingan, seksyen 8(1) yang bersifat dinamik dan semasa secara jelasnya memberikan kuasa kepada majlis untuk melantik pihak lain menguruskan wakaf dengan dikawal selia oleh majlis.

Skim Wakaf

Satu lagi perkembangan positif dalam enakmen wakaf ialah wujudnya peruntukan seperti Enakmen Wakaf Terengganu (seksyen

4(1)(f)) dan Enakmen Wakaf Perak yang membenarkan majlis atau institusi lain untuk menubuhkan dan menguruskan skim wakaf. Meskipun tiada peruntukan yang jelas di Selangor tetapi skim wakaf boleh dilaksanakan di bawah seksyen 4(1)(4) Enakmen Wakaf Selangor.

Kedudukan Mufti sebagai Ahli Jawatankuasa Pengurusan Wakaf

Beberapa negeri termasuk Terengganu dan Melaka memperuntukkan jadual khusus dalam enakmen yang memperincikan Ahli Jawatankuasa Wakaf (AJK Wakaf). Pelantikan mufti sebagai AJK Wakaf di negeri terbabit dibimbangi akan menimbulkan konflik antara kedudukannya sebagai AJK Wakaf dengan peranan hakikinya sebagai mufti yang akan dirujuk sekiranya ada perkara yang memerlukan penjelasan. Dalam hal ini, mufti tidak sesuai berada dalam jawatankuasa tersebut dan boleh dirujuk apabila timbul sesuatu isu yang memerlukan nasihat dan penjelasan.

Tribunal atau Mahkamah

Persoalan wakaf merupakan suatu isu penting yang memberikan kesan terhadap imej agama Islam jika tidak diuruskan dengan baik. Sebarang pertelingkahan dan perselisihan yang berkaitan dengan wakaf hendaklah diselesaikan melalui *sulh* dan *hakam* menerusi suatu tribunal khusus untuk mendengar kes wakaf. Penubuhan tribunal ini amat sesuai dalam konteks masyarakat majmuk di Malaysia kerana tribunal ini tidak terhad untuk plaintif yang beragama Islam sahaja tetapi turut terbuka kepada pihak yang tidak beragama Islam. Penubuhan tribunal ini juga memberikan alternatif kepada mahkamah untuk menyelesaikan kes pertindanan kuasa antara undang-undang sivil dengan syariah. Selain itu, suatu kaedah lain yang amat sesuai untuk menyelesaikan pertikaian wakaf adalah dengan menggunakan konsep penyelesaian alternatif secara pengantaraan, perundingan dan apa-apa bentuk penyelesaian luar mahkamah secara berstruktur. Enakmen wakaf baharu yang digubal didapati tidak mempunyai peruntukan lain sebagai alternatif untuk

menyelesaikan perselisihan wakaf yang dilihat amat wajar dan sesuai, khususnya wakaf keluarga, meskipun dalam kesemua enakmen tersebut ada menyatakan bahawa “sekiranya terdapat sebarang kesamaran berkenaan dengan instrumen atau perisytiharan wakaf, maka perkara tersebut harus dibawa ke mahkamah”. Mahkamah dalam kenyataan tersebut bermaksud mahkamah syariah dan mahkamah sivil. Oleh itu, enakmen baharu wakaf didapati tidak menggunakan peluang yang ada untuk mewujudkan tribunal sebagai suatu alternatif selain mahkamah yang amat digalakkan dalam Islam.

Pelantikan Jawatankuasa Pengurusan Wakaf

Enakmen Wakaf Perak dan Enakmen Wakaf Terengganu mempunyai peruntukan untuk menubuhkan Jawatankuasa Pengurusan Wakaf. Sementara itu, Selangor tidak mempunyai peruntukan khusus kerana memansuhkan kewujudan Jawatankuasa Pengurusan Wakaf yang terkandung dalam Enakmen Wakaf 1999. Walau bagaimanapun, penubuhan Perbadanan Wakaf Selangor dilihat seolah-olah mengambil alih peranan dan bidang kuasa Jawatankuasa Pengurusan Wakaf. Keadaan ini secara tidak langsung menimbulkan masalah ketidakselarasan dari segi istilah, nama dan tatacara pentadbiran wakaf antara negeri yang kadang-kadang mengelirukan pihak yang terpaksa berurusan dengan beberapa negeri. Perbandingan ini juga menunjukkan bahawa Terengganu mempunyai peruntukan yang lebih rinci kerana menyatakan secara jelas tentang pelantikan, syarat, penamatan pelantikan, manfaat, serta perkara pentadbiran yang berkaitan (Jadual Kedua). Sementara itu, di Perak, perincian peruntukan tertakluk pada kuasa majlis. Negeri-negeri lain pula mempunyai peruntukan untuk menubuhkan atau melantik mana-mana syarikat atau perbadanan untuk menguruskan harta wakaf secara lebih komersial dan dinamik.

Mempromosikan Wakaf sebagai Sektor Ketiga Ekonomi

Dalam sektor ekonomi, pihak kerajaan dan swasta dilihat sebagai penggerak utama. Kini, rakyat Malaysia mula menyedari peluang

dan kelebihan wakaf sebagai sektor ekonomi ketiga yang mampu untuk bersama-sama kerajaan memikul tanggungjawab menyediakan pelbagai prasarana dan keperluan rakyat seperti sekolah, hospital, keperluan rumah ibadat, universiti, serta pelbagai kemudahan lain. Untuk mencapai matlamat ini, maka kerangka undang-undang wakaf yang sedia ada haruslah mendukung peranan ini. Enakmen wakaf yang baharu dilihat menyumbang ke arah merealisasikan peranan ini, meskipun banyak lagi penambahbaikan boleh dibuat terhadap undang-undang yang sedia ada. Kini, enakmen baharu ini dilihat mempunyai peruntukan tentang pelaburan saham wakaf, kumpulan wang wakaf, wakaf tunai, perakaunan, dan peruntukan tentang hukuman bagi mereka yang mengingkari undang-undang wakaf. Etika pengurusan pihak yang terlibat dengan pengendalian wakaf hendaklah ditambah agar selaras dengan etika profesionalisme bidang yang berkaitan.

Wakaf Korporat dan Perbankan Islam

Pembaharuan yang wujud dalam enakmen wakaf ke arah mewujudkan institusi korporat dan amalan wakaf membolehkan industri wakaf bersinergi dengan bidang yang lain seperti perbankan Islam, takaful dan modal Islam yang boleh dijadikan sebagai instrumen utama untuk menguruskan dan memajukan harta wakaf. Perkembangan baharu wakaf yang dinamik memberikan kesedaran bahawa wakaf saling memerlukan produk dan perkhidmatan perbankan Islam dan produk Islam, lebih-lebih lagi apabila majlis yang diberikan amanah untuk menguruskan wakaf merupakan institusi yang tidak menjana keuntungan, malah bergantung pada sumber kewangan yang diberikan oleh kerajaan dan baitulmal. Dalam hal ini, bank Islam boleh bertindak sebagai penyedia modal atau sebagai rakan kongsi dalam pembangunan harta wakaf. Mungkin sudah tiba masanya Malaysia mempunyai bank wakaf atau institusi yang setaraf dengannya yang meneruskan kesinambungan falsafah dan amalan wakaf.

Pengiktirafan kepada kepelbagaian wakaf dan mazhab melahirkan prinsip wakaf yang bersifat fleksibel dan dinamik

dalam ruang lingkup syariah. Untuk itu, konsep wakaf *muaaqqat*, wakaf *musytarak* dan wakaf bertempoh atau sementara dibenarkan untuk diamalkan di Malaysia.

Sehingga hari ini, wakaf tunai dilihat berjaya menjadi instrumen pengumpulan dana bagi pelbagai projek kecil atau besar dan memberikan banyak manfaat. Walau bagaimanapun, enakmen baharu dilihat hanya membuka jalan kepada wakaf tunai dan memberikan definisi wakaf tunai, tetapi tiada peruntukan lain yang memberikan alternatif cara wakaf tunai boleh digunakan sebagai suatu platform mampan sebagai penggerak wakaf di Malaysia. Malah, didapati bahawa peruntukan undang-undang wakaf hari ini masih belum mencukupi, bahkan menjadi halangan untuk industri wakaf berdikari tanpa bergantung pada undang-undang yang pelbagai dan masih terikat dengan konflik mahkamah sivil atau mahkamah syariah. Kewujudan wakaf bank akan membantu institusi dan skim wakaf untuk berdikari tanpa perlu bergantung pada bank lain yang mempunyai pelbagai polisi dan keutamaan kerana wakaf bersifat memberi dan membantu, tetapi bank memberikan perkhidmatan untuk mendapatkan keuntungan yang sudah tentu akan merugikan industri wakaf negara.

Pendudukan Haram di atas Tanah Wakaf

Dalam Enakmen Wakaf Negeri Terengganu, perkara tentang pendudukan haram di atas tanah wakaf diperuntukkan secara jelas dalam suatu bahagian khusus. Di Selangor dan Perak, perkara tentang pendudukan haram diletakkan di bawah Bahagian Umum (seksyen 42 Enakmen Wakaf Perak). Perincian perkara ini amat penting, terutamanya dari segi prosedur pengurusan kerana isu tersebut sensitif, melibatkan hak asasi manusia dan sering menjadi perdebatan pada peringkat antarabangsa. Dengan adanya peruntukan khusus yang jelas dari segi kuasa dan tatacara pengurusan, maka masalah pencerobohan hak dapat dikurangkan. Contohnya, Jabatan Wakaf, Zakat dan Haji (JAWHAR) menyediakan manual sebagai panduan dan rujukan.

Penguatkuasaan, Siasatan dan Hukuman

Berdasarkan penelitian didapati undang-undang wakaf yang diamalkan di beberapa negeri sebelum ini tidak memberikan kuasa kepada majlis untuk menguatkuasakan dan mengambil tindakan terhadap pihak yang menjalankan apa-apa yang bertentangan dengan peruntukan undang-undang wakaf. Walau bagaimanapun, enakmen wakaf yang baharu memberikan kuasa yang jelas kepada majlis untuk mengambil tindakan terhadap mana-mana pihak yang menguruskan dan mentadbir harta wakaf tanpa kebenaran majlis. Walaupun peruntukan ini dilihat menghalang pengurusan wakaf oleh pihak lain selain majlis, tetapi peruntukan ini penting untuk mengawal pihak yang mengaku menjalankan aktiviti pungutan wang atas nama wakaf atau menyalahgunakan institusi wakaf untuk kepentingan peribadi seperti yang berikut:

- (a) menghuni, menduduki atau menceroboh mana-mana *mawquf*;
- (b) mendirikan apa-apa binaan atau struktur di atas mana mana *mawquf*;
- (c) meneroka, memagar, membajak, mengepung, mengusahakan atau bercucuk tanam di atas mana-mana *mawquf*;
- (d) memusnahkan, mengambil, memindahkan atau mengeluarkan apa-apa hasil daripada mana-mana *mawquf*;
- (e) membiarkan binatang ternakannya merayau-rayau di atas *mawquf* dan merosakkan apa-apa tumbuhan atau tanaman yang diusahakan di atas *mawquf* itu; atau
- (f) menyebabkan kerosakan kepada apa-apa tumbuhan atau tanaman yang diusahakan di atas mana-mana *mawquf*, dengan apa-apa cara.

Majlis melalui Pendaftar Wakaf diberikan kuasa undang-undang untuk memasuki tanah wakaf bagi menguatkuasakan apa-apa yang dibenarkan oleh enakmen wakaf (seksyen 33 dan 42 Enakmen Wakaf Perak). Walau bagaimanapun, tiada peruntukan yang menyebut

tentang kuasa majlis untuk menghukum atau mengambil tindakan terhadap mereka yang dilantik mengurus wakaf mutawalli, tetapi gagal tanpa sebab yang munasabah, lalai, menyalahgunakan harta wakaf sehingga menyebabkan harta wakaf itu terbiar, nilai menjadi rendah dan tidak ekonomi, mengalami kerugian kerana kelalaian pihak pentadbir, penyalahgunaan kuasa untuk kepentingan peribadi atau melakukan perbuatan lain yang jelas bertentangan dengan syarak.

Enakmen wakaf yang baharu digubal ini mengorak langkah proaktif apabila memasukkan peruntukan “menjadikan suatu kesalahan bagi mana-mana pihak yang menguruskan wakaf tanpa kebenaran pihak majlis”. Seksyen 45 Enakmen Wakaf Selangor dan Enakmen Wakaf Terengganu, serta seksyen 43 Enakmen Wakaf Perak secara jelas menyatakan bahawa pihak yang disabitkan boleh didenda tidak melebihi RM1000 atau boleh dikenakan hukuman penjara tidak melebihi enam bulan atau kedua-duanya yang terpakai kepada wakaf am atau wakaf khas. Sebagai penambahbaikan, peruntukan ini boleh ditambah dengan memasukkan frasa tambahan untuk memberikan kuasa kepada majlis untuk mengambil tindakan terhadap pihak pengurus yang dilantik tetapi gagal melaksanakan kewajipan mereka.

Beban untuk membuktikan bahawa pentadbir menjalankan langkah yang sewajarnya terletak pada bahu mereka selaku pemegang amanah. Seharusnya kuasa diberikan secara jelas dalam perundangan tentang hukuman kelalaian pihak pentadbir mengelolakan harta wakaf. Seharusnya pihak pentadbir merujuk majlis sebagai nazir wakaf sekiranya mereka tidak mampu atau menghadapi masalah dalam pengurusan harta wakaf. Setiap pentadbir atau pengurus wakaf harus memikul amanah dengan jujur dan penuh akauntabiliti sama ada yang bersifat duniawi dan ukhrawi.

Wakaf Khas (Keluarga)

Kajian menunjukkan bahawa banyak cadangan yang dilontarkan oleh para pengkaji agar wakaf keluarga atau wakaf *dhurri* atau wakaf ahli diberikan pengiktirafan dari segi perundangan. Berdasarkan catatan sejarah, industri wakaf yang kini berkembang bertitik tolak daripada wakaf keluarga dan terdapat dalil yang kuat yang

menunjukkan bahawa Nabi Muhammad SAW menggalakkan wakaf keluarga. Walau bagaimanapun, kehadiran penjajah menyebabkan wakaf diterjemahkan sebagai suatu bentuk amanah kebajikan seperti yang diamalkan di negara Barat. Amanah kebajikan di negara Barat berprinsipkan kebajikan untuk semua dan manamana kebajikan yang bersifat eksklusif dan hanya diperuntukkan bagi pihak tertentu akan terbatal. Secara tidak langsung prinsip ini menyebabkan semua wakaf keluarga dilihat sebagai tidak sah. Keadaan ini dikuatkan dengan kes yang menunjukkan bahawa wakaf keluarga disalahgunakan untuk mengelak cukai, mengelak undang-undang pewarisan, dan diuruskan secara tipu dan pecah amanah. Alasan ini menyebabkan kebanyakan negara Islam, termasuk Mesir mengharamkan wakaf keluarga. Malah, di Malaysia, wakaf keluarga tidak diuar-uarkan secara serius. Peruntukan undang-undang wakaf yang sedia ada tidak pula menyebut secara khusus menyebabkan wakaf keluarga sukar untuk diwujudkan kerana perlu memohon kebenaran daripada sultan (seksyen 14 Enakmen Wakaf Selangor).

Walaupun bagaimanapun, perkembangan wakaf keluarga berbeza di negara Islam seperti Saudi, Kuwait, dan Qatar kerana wakaf keluarga menjadi sebahagian daripada cara pengurusan harta yang paling efisien, terutamanya kepada orang kaya yang ingin harta mereka diuruskan untuk beberapa generasi akan datang. Sekiranya tiada pentadbir yang layak dalam kalangan ahli keluarga, maka wakaf keluarga atau wakaf ahli merupakan suatu sistem pengurusan harta keluarga yang terbaik ditawarkan oleh Islam. Sebagai contoh, pada tahun 2015, pihak pengurusan Kewangan Labuan melancarkan Perkhidmatan Wakaf Antarabangsa Labuan (*Labuan International Wakaf Services*) sebagai suatu produk pengurusan kewangan dan kekayaan.

Berdasarkan penelitian didapati ketiga-tiga enakmen wakaf tersebut tidak mempunyai peruntukan yang jelas tentang wakaf keluarga. Enakmen Wakaf Selangor mengisytiharkan bahawa wakaf khas yang diwujudkan selepas penguatkuasaan enakmen sebagai terbatal dan tidak sah (seksyen 14). Akibatnya, stigma wakaf keluarga tidak boleh dilaksanakan dan hanya kekal di hati orang Islam sebagai suatu peruntukan yang begitu sempit.

Meskipun wakaf keluarga dilihat penting dan diwujudkan di Labuan, tetapi keadaan sebaliknya berlaku kepada pentadbir wakaf di pesisir pantai. Malah, di negeri Perak, sesiapa yang mentadbir atau mewujudkan wakaf khas tanpa kebenaran menjadi suatu kesalahan dan boleh didenda tidak melebihi RM1000 atau dipenjarakan tidak melebihi enam bulan. Oleh itu, peluang keemasan ini sepatutnya tidak dilepaskan dalam sejarah penggubalan undang-undang wakaf negara. Perkembangan positif industri wakaf ini diharap dapat meyakinkan pewakaf bahawa salah guna, tipu atau pecah amanah dalam aktiviti wakaf dapat diatasi menerusi pengawasan dan undang-undang yang tegas dan jelas.

KESIMPULAN

Penggubalan beberapa enakmen wakaf di beberapa negeri sejak beberapa tahun lalu amat tepat pada waktunya. Walaupun terdapat beberapa perbezaan kecil dari segi peruntukan dan tajuk yang dimasukkan dalam enakmen tersebut, tetapi secara praktikalnya enakmen tersebut memberikan nafas baharu kepada institusi wakaf yang sebelumnya tersepit antara pelbagai peruntukan undang-undang yang sedia ada dengan perubahan yang lebih kontemporari. Secara umumnya, enakmen baharu mempunyai peruntukan yang mampu membawa institusi wakaf jauh ke hadapan, sekiranya visi dan misi wakaf dihayati dan diterjemahkan oleh para pentadbir secara dinamik dan bersinergi dengan pelbagai produk muamalat Islam lain. Industri wakaf Malaysia dengan sinergi perbankan Islam adalah antara yang pesat berkembang dan setiap peluang harus digunakan dengan sebaik-baiknya untuk meletakkan wakaf setaraf dengan filantropi lain. Malah, untuk menjadikan wakaf sebagai sektor ekonomi ketiga, wakaf memerlukan jentera yang teguh dan pelbagai seperti enakmen wakaf agar wakaf dipandang tinggi di mata dunia. Pembuat polisi dan penterjemah perundangan mestilah bersikap terbuka untuk memberikan ruang kepada industri wakaf agar berkembang secara dinamik dan tidak tertakluk pada interpretasi perundangan dan polisi yang terkongkong dan sempit.

RUJUKAN

- Abu Bakar Manat. (2007). Isu-isu semasa berhubung pembangunan tanah wakaf. *Jurnal Pengurusan Jawhar*, (15), 57.
- Enakmen Wakaf (Negeri Perak) 2015.
- Enakmen Wakaf (Negeri Selangor) 2015.
- Enakmen Wakaf (Negeri Terengganu) 2016.
- Enakmen Wakaf (Negeri Selangor) 1999.
- Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Selangor) 2003.
- Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Terengganu) 2001.
- Kanun Tanah Negara 1965.
- Mohamad Tahir Sabit. (n.d.). A proposal for a new comprehensive waqf law in Malaysia. Retrieved from <http://waqfacademy.org/wp-content/uploads/2013/03/Mohammad-Tahir-Sabit-Haji-Mohammad.-Date.-Proposal-for-new-comprehensive-waqf-law-in-Malaysia.pdf> at 25 Februari 2017.
- Murat Cizakca. (2000). *A history of philanthropic foundations: The Islamic world from the seventh century to the present*. Bogazici Press: Istanbul.
- Nor Asiah Mohamad. (2015). Looking into adequacy of waqf protection in the National Land Code 1965: Towards sustainability of waqf land. Paper presented at The International Conference Waqf 2015, Universiti Sultan Zainal Abidin, Kuala Terengganu, Terengganu, Mei 2015.
- Nor Asiah *et al.* (2012). Waqf lands and challenges from the legal perspectives in Malaysia. Paper presented at IIUM-Toyo Joint Symposium 2012. Sustainable Built Environment: Lesson learned from Malaysia and Japan. Retrieved from <http://irep.iium.edu.my/28025/1/6a.pdf> at 25 Februari 2017.
- Norilawati Ismail. (2012). Isu-isu perundangan dalam pentadbiran dan pengurusan wakaf dan zakat di Malaysia. *Jurnal Pengurusan JAWHAR*, 6(1), 64.
- Siti Mashitoh Mahmud. (2017). Enakmen Wakaf (Negeri Selangor) 2015 (Enakmen 15): Suatu ulasan menurut perspektif syariah dan undang-undang. *Kanun: Jurnal Undang-undang Malaysia*, 29(2), 177.
- Sohaimi M.S., & Syarqawi M. (2008). Waqf development in Malaysia: Issues and challenges. *Jurnal Pengurusan JAWHAR*, 2(1), 21.

Diperoleh (*Received*): 10 September 2017

Diterima (*Accepted*): 28 Februari 2018