

KERANGKA UNDANG-UNDANG PENGURUSAN WAKAF DI MALAYSIA: KE ARAH KESERAGAMAN UNDANG-UNDANG

*(Legal Framework for Waqf Management in Malaysia:
Towards Uniformity of Laws)*

Sharifah Zubaidah Syed Abdul Kader
sharifahz@iium.edu.my

Pusat Penyelidikan Wakaf Antarabangsa (ICWR),
Universiti Islam Antarabangsa Malaysia (UIAM),
Jalan Gombak, 53100 Kuala Lumpur, Malaysia.

Abstrak

Makalah ini membincangkan kerangka undang-undang mengenai pengurusan wakaf di Malaysia melalui kaedah penyelidikan undang-undang secara analisis doktrin. Walaupun undang-undang wakaf terkandung dalam Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri, peruntukan ini tidak bersifat menyeluruh. Negeri Johor, Selangor, Negeri Sembilan, Melaka dan Perak telah memperkenalkan kaedah pengurusan atau enakmen wakaf yang lebih terperinci. Makalah ini meneliti perkara yang tidak seragam dalam peruntukan undang-undang wakaf negeri dan membincangkan beberapa mekanisme penyeragaman undang-undang yang terkandung dalam Perlembagaan Persekutuan. Usaha telah dijalankan oleh Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM) dan Jabatan Wakaf, Zakat dan Haji (JAWHAR) untuk mewujudkan rang undang-undang wakaf pada peringkat persekutuan supaya menjadi undang-undang contoh bagi enakmen wakaf pada peringkat negeri. Cadangan penubuhan Suruhanjaya Penyeragaman Hukum Syarak merupakan satu alternatif untuk meneruskan usaha ke arah penyeragaman undang-undang pengurusan wakaf di Malaysia.

Kata kunci: wakaf, undang-undang, Malaysia

Abstract

This article discusses the legal framework for waqf management in Malaysia through legal doctrinal analysis. Although the Administration of the Religion of Islam Enactments contain provisions relating to waqf, these provisions are not comprehensive in nature. Johor, Selangor, Negeri Sembilan and Melaka have introduced more detailed rules or waqf enactments. This article examines several matters which are not uniform in the state waqf laws and discusses the various mechanisms under the Federal Constitution towards

uniformity of laws in the states. Efforts have been made by the Department of Islamic Development Malaysia (JAKIM) and the Department of Awqaf, Zakat and Hajj (JAWHAR) to come up with a draft federal law on waqf that is to be the model law for the states' waqf enactments. The recommendation to establish a Commission for Uniformity of Shariah Laws is an alternative to continue the work towards uniformity of waqf laws in Malaysia.

Keywords: waqf, laws, Malaysia

PENDAHULUAN

Ramai yang beranggapan bahawa undang-undang wakaf di Malaysia menjadi penghalang utama pembangunan wakaf di Malaysia. Undang-undang wakaf didapati tidak seragam kerana wujud pada peringkat negeri dan tertakluk di bawah bidang kuasa Majlis Agama Islam Negeri (MAIN). Tanah wakaf masih terbengkalai dengan kekusutan kes di mahkamah, terutamanya di Pulau Pinang, Johor dan Terengganu. Hakikatnya, undang-undang wakaf di Malaysia yang menjadikan MAIN sebagai “pemegang amanah tunggal” harta wakaf di negeri berkenaan menimbulkan rasa tidak puas hati beberapa pihak, termasuk pemegang amanah persendirian dan kadangkala benefisiari di bawah wakaf khas. Oleh sebab itu, undang-undang sering dilihat sebagai penghalang kepada pembangunan wakaf di Malaysia.

Walau bagaimanapun, kini sudah ada kemajuan dalam bidang wakaf di Malaysia, misalnya penerimaan wakaf tunai dan wakaf korporat. Peranan kewangan Islam kian berkembang dengan adanya pilihan untuk membiayai pembangunan wakaf melalui konsep seperti *istisna*, *musyarakah mutanaqisah*, *tawarruq* dan baru-baru ini, konsep *sukuk* mula diperkenalkan. Akhir-akhir ini, wakaf dilihat oleh institusi pendidikan sebagai jalan keluar supaya tidak bergantung pada dana kerajaan yang membawa kepada pembangunan universiti dan kolej wakaf di Malaysia seperti Kolej Universiti Bestari di Besut, Terengganu, dan Universiti Islam Malaysia di Cyberjaya. Bank dan syarikat juga melihat potensi wakaf dalam menjana pendapatan tambahan melalui pengecualian cukai. Wakaf juga diketengahkan secara aktif oleh Dewan Perniagaan Melayu Malaysia dan juga Dewan Perniagaan Islam Malaysia sebagai strategi jihad ekonomi yang berpotensi untuk bangsa Melayu dan umat Islam di Malaysia. Semua ini menjelaskan peri pentingnya “menghidupkan semula wakaf” dan perkara pertama yang harus diperhalus ialah kerangka undang-undang pengurusan wakaf dan penyeragamannya.

KERANGKA UNDANG-UNDANG PENGURUSAN WAKAF DI MALAYSIA

Sistem wakaf di Malaysia beroperasi di bawah kerangka tiga jenis undang-undang, iaitu hukum syarak, Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri dan enakmen wakaf negeri seperti dalam Rajah 1:



Rajah 1 Evolusi undang-undang pengurusan wakaf di Malaysia.

Hukum Syarak

Wakaf merupakan sebahagian daripada amalan orang yang beragama Islam yang mempunyai hukum-hakam tertentu dalam syariah berdasarkan ayat al-Quran dan hadis yang umum dan juga khusus.¹ Sebelum enakmen pentadbiran agama Islam diluluskan di negeri-negeri Tanah Melayu pada tahun 1950-an, harta wakaf, khususnya masjid, surau, tanah perkuburan dan sekolah agama ditadbir urus oleh ketua agama seperti imam dan kadi mengikut hukum syarak.²

Undang-undang substantif tentang wakaf terkandung dalam hukum syarak. Hukum syarak ditakrifkan dalam Enakmen Pentadbiran Agama

- 1 Antara ayat al-Quran yang berkaitan dengan wakaf ialah firman Allah dalam *Surah Ali 'Imran* ayat 92 yang bermaksud: "Kamu tidak sekali-kali akan dapat mencapai (hakikat) kebajikan dan kebaktian (yang sempurna) sebelum kamu mendermakan sebahagian daripada apa-apa yang kamu sayangi..." Tafsir Pimpinan Ar-Rahman Kepada Pengertian Al-Qur'an (Darulfikir, Kuala Lumpur, 1998). Rujukan lanjut perbincangan fikah mengenai wakaf boleh didapati daripada Wahbah al-Zuhaili, 2011. *Fiqh dan Perundangan Islam. Jilid VIII. Diterjemahkan oleh Syed Ahmad Syed Hussain et. al.* Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- 2 Untuk maklumat lanjut mengenai sejarah wakaf di Tanah Melayu dan kesan penjajahan British terhadap pentadbiran wakaf, sila rujuk Razali Othman, 2013. *Institusi Wakaf Sejarah dan Amalan Masa Kini*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, hlm. 97-104.

Islam Negeri sebagai “hukum syarak mengikut mazhab Shafi atau mengikut mana-mana satu mazhab Hanafi, Maliki atau Hambali.”

Hukum syarak mengenai wakaf merangkumi perkara seperti takrif wakaf, rukun wakaf, iaitu *sighah*, *waqif*, *mawquf alaih* dan *mawquf*, *istibdal wakaf*, kuasa dan tanggungjawab muttawali, dan sebagainya. Walaupun sudah ada peruntukan mengenai wakaf dalam Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri, peruntukan ini tidak bersifat menyeluruh dan menyentuh secara umum tentang kuasa MAIN sebagai pemegang amanah tunggal terhadap harta wakaf di dalam negeri, peletakan harta wakaf, sekatan terhadap wakaf khas dan sekatan terhadap pecahan harta yang boleh diwakafkan.

Sekiranya makna atau natijah mana-mana surat cara wakaf atau akuan menyentuh wakaf itu kabur atau tidak pasti, MAIN diberikan kuasa di bawah Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri untuk merujuk perkara tersebut kepada Jawatankuasa Fatwa Negeri bagi mendapatkan pandangan.³

Di Selangor contohnya, sudah terdapat 11 fatwa yang dibuat mengenai wakaf dari tahun 1970 hingga tahun 2014 yang menyentuh cara mewakafkan harta, cadangan memajukan tanah wakaf melalui kontrak sewaan, hukum menaikkan pengambilan keuntungan daripada 15 peratus kepada 75 peratus dalam pengurusan dan pentadbiran Perbadanan Wakaf Selangor, dan pelaksanaan saham wakaf dan perkongsian keuntungan dalam kalangan syarikat korporat. Fatwa mengenai wakaf di Selangor yang diputuskan selepas 1 Julai 2004 berdasarkan seksyen 49 Enakmen Wakaf (Negeri Selangor) 1999 yang menghendaki MAIN merujuk Jawatankuasa Perundangan Hukum Syarak⁴ untuk keputusan berhubung dengan pembangunan mana-mana *mawquf* (harta yang diwakafkan) sekiranya melibatkan persoalan hukum syarak yang belum lagi diputuskan atau yang menimbulkan pertikaian.

Melalui proses rujukan kepada Jawatankuasa Fatwa Negeri, hukum syarak diguna pakai untuk memutuskan fatwa berkaitan dengan mana-mana harta wakaf yang dirujuk. Malahan sekiranya mana-mana peruntukan dalam enakmen didapati berlawanan dengan hukum syarak, peruntukan tersebut

3 Sebagai contohnya, lihat seksyen 83 Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Perak) 2004 (En 2/84).

4 Ditubuhkan di bawah seksyen 34(1) Enakmen Pentadbiran Perundangan Islam (Negeri Selangor) 1984. Enakmen ini dimansuhkan pada tahun 2003 oleh Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Selangor) 2003 (En.1/2003) dan seksyen 46. Enakmen ini menubuhkan Jawatankuasa Fatwa yang terdiri daripada Mufti, Timbalan Mufti, Penasihat Undang-Undang Negeri, Dua orang anggota Majlis, seorang pegawai JAIS yang mahir dalam hukum syarak yang dilantik oleh Majlis, dua hingga tujuh orang yang dilantik oleh Majlis dan seorang pegawai daripada Jabatan Mufti yang dilantik oleh majlis sebagai Setiausaha.

hendaklah terbatal setakat yang berlawanan.⁵ Hal ini menunjukkan bahawa hukum syarak itu bersifat dinamik dan boleh diguna pakai melalui proses *ijtihad* para fuqaha dalam menjawab isu semasa mengenai pembangunan wakaf. Oleh yang demikian, peranan institusi fatwa harus dikekalkan dalam usaha menyeragamkan undang-undang wakaf di Malaysia.

Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri dan Enakmen Wakaf Negeri

Sebagai sebuah kerajaan berstruktur persekutuan dan menerusi pembahagian kuasa perundangan antara persekutuan dengan negeri dalam Perlembagaan Persekutuan,⁶ undang-undang wakaf di Malaysia diletakkan di bawah bidang kuasa negeri dan pentadbirannya diperuntukkan dalam enakmen pentadbiran agama Islam atau enakmen undang-undang Islam di setiap negeri. Empat buah negeri yang menggubal enakmen waqaf negeri ialah Selangor, Negeri Sembilan, Melaka dan Perak. Perakewartakan Peraturan Kawalan Wakaf pada tahun 1959, manakala Johor pula melaksanakan kaedah wakafnya melalui Kaedah-kaedah Wakaf Johor 1983.

Jadual 1 Peruntukan mengenai wakaf dalam undang-undang negeri.

Negeri	Enakmen	Seksyen
Perlis	Enakmen Pentadbiran Undang-Undang Ugama Islam (Negeri Perlis) 2006	ss63-68
Kedah	Enakmen Pentadbiran Undang-Undang Islam (Kedah Darul Aman) 2008	ss51-58
Penang	Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Pulau Pinang) 2004	ss89-95
Perak	Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Perak) 2004	ss78-84
Wilayah Persekutuan	Akta Pentadbiran Undang-undang Islam (Wilayah Persekutuan) 1993 (Akta 505)	ss61-68
Selangor	Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Selangor) 2003	ss89-95
Kelantan	Enakmen Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat Melayu (Kelantan) 1994	ss61-66

5 Lihat seksyen 46 Enakmen Wakaf (Negeri Selangor) 1999. Walaupun secara umumnya, setiap peruntukan dalam enakmen negeri menyentuh wakaf digubal berdasarkan hukum syarak.

6 Perkara 74 dan Jadual Kesembilan, Perlembagaan Persekutuan.

Negeri	Enakmen	Seksyen
Terengganu	Enakmen Pentadbiran Hal Ehwal Agama Islam (Terengganu) 1422 H	ss63-69
Pahang	Enakmen Pentadbiran Undang-Undang Islam (Negeri Pahang) 1991	ss70-78
Melaka	Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Melaka) 2002	ss77-83
Negeri Sembilan	Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Sembilan) 2003	ss89-95
Johor	Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Johor) 2003	ss89-95
Sabah	Enakmen Majlis Ugama Islam Negeri Sabah 2004	ss51-57
Sarawak	Ordinan Majlis Islam Sarawak 2001 (Chap. 41)	s43, ss51-54

Walaupun Johor lebih awal memperkenalkan enakmen wakaf pada tahun 1973,⁷ namun Enakmen Wakaf Negeri Selangor 1999 lebih dikenali ramai sebagai enakmen wakaf pertama di Malaysia, yang kemudiannya disusuli oleh Melaka⁸ dan Negeri Sembilan.⁹

Enakmen Wakaf Selangor digubal berdasarkan rang undang-undang wakaf yang dicadangkan oleh Jawatankuasa Teknikal Undang-undang Syarak dan Sivil di bawah JAKIM.¹⁰ Enakmen ini mengandungi peruntukan yang lebih terperinci tentang pengurusan wakaf di Selangor.

APAKAH YANG DIMAKSUDKAN DENGAN KESERAGAMAN UNDANG-UNDANG?

Konsep mewujudkan keseragaman undang-undang berasal daripada kesusasteraan undang-undang antarabangsa.¹¹ Undang-undang antarabangsa sering berhadapan dengan masalah bagaimanakah untuk menguatkuasakan

7 Siti Mashitoh Mahamood, 2006. "Perundangan Wakaf dan Perkara-Perkara Berbangkit". Kertas kerja dalam Konvensyen Wakaf Kebangsaan 2006 anjuran Jabatan Waqaf, Zakat dan Haji (JAWHAR), Legend Hotel, Kuala Lumpur. Mengikuti Siti Mashitoh, selepas dimansuhkan, peruntukan mengenai wakaf dimasukkan ke dalam Enakmen Pentadbiran Agama Islam 1978 dan sekarang di bawah Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Johor) 2003.

8 Enakmen Wakaf (Negeri Melaka) 2005 berkuat kuasa 1 Ogos 2005.

9 Enakmen Wakaf (Negeri Sembilan) 2005 belum berkuat kuasa.

10 Dibincangkan dengan lebih terperinci di bahagian Mekanisme Mewujudkan Keseragaman Undang-undang.

11 Bruno Zeller, "Uniformity of Laws: Reality or Just a Myth?" dlm. *Int. J. of Private Law*, 1: 3, hlm. 231-42, 2008; Kozuka, S., 2007. "The Economic Implications of Uniformity in Law" dlm. *Unif. L. Rev./Rev. dr. unif.*, hlm. 683-95.

undang-undang antarabangsa dalam kerangka undang-undang dalam negeri. Persoalan ini menghasilkan usaha mewujudkan beberapa kanun keseragaman, terutamanya dalam bidang undang-undang antarabangsa persendirian (*private international law*).¹² Teori di sebalik usaha ke arah keseragaman undang-undang ialah keseragaman undang-undang akan mengurangkan ketidakpastian yang seterusnya memudahkan transaksi, dan membawa kepada pengurangan kos.

Bagaimanakah teori ini relevan kepada perundangan wakaf? Pelaksanaan sesuatu wakaf mungkin melampaui sempadan negeri dan juga negara. Konsep wakaf dalam hukum syarak tidak dibatasi oleh sempadan geografi. Harta wakaf mungkin berada di satu negeri tetapi benefisiari mungkin berada di negeri lain dan pengurus wakaf atau syarikat yang mengurus wakaf tersebut mungkin beroperasi di negeri yang lain.¹³ Perundangan wakaf yang berbeza di setiap negeri akan memberikan gambaran yang mengelirukan, dan kadang-kadang berlawanan dengan badan kehakiman, penggubal dasar, para pentadbir dan orang awam.¹⁴ Oleh itu, bagi negara yang mempunyai berbilang negeri seperti Malaysia, usaha ke arah penyeragaman perundangan wakaf harus dilihat sebagai suatu usaha untuk memastikan keberkesanan pengurusan harta wakaf di dalam negara.

Dalam konteks Malaysia, terdapat dua mekanisme berbeza yang diperhatikan dalam pemakaian konsep keseragaman undang-undang. Pertama ialah kuasa Parlimen meluluskan undang-undang menyentuh bidang kuasa negeri bagi tujuan mewujudkan keseragaman undang-undang dan dasar. Kuasa ini diiktiraf oleh Perlembagaan Persekutuan dalam Artikel 75 seperti yang akan dihuraikan selanjutnya. Kedua ialah usaha yang dijalankan secara pentadbiran oleh kerajaan persekutuan menggunakan proses runding cara dengan kerajaan negeri untuk menyelaraskan peruntukan undang-undang negeri dengan cara mewujudkan satu rang undang-undang contoh (*model law*) untuk diikuti oleh setiap negeri. Hal ini dilaksanakan dengan berkesan dalam penyelarasan undang-undang keluarga Islam. Melalui mekanisme pertama, satu undang-undang persekutuan akan diwujudkan terhadap perkara dalam bidang kuasa kerajaan negeri yang akan terpakai di setiap negeri. Menerusi mekanisme kedua pula, undang-undang negeri masih

12 UNCITRAL merupakan satu contoh kanun keseragaman dalam bidang undang-undang kontrak perdagangan antarabangsa.

13 Hashim Dafterdar, 2013. "Towards Effective Legal Regulations and Enabling Legal Environment for Awqaf" dlm. Syed Khalid Rashid dan Arif Hassan (ed.). *Waqf Laws and Management*. New Delhi: Institute of Objective Studies.

14 Syed Khalid Rashid, 2006. *Waqf Management in India*. New Delhi: Institute of Objective Studies, hlm. 141.

wujud seperti biasa tetapi pihak negeri akan meminda peruntukan terpilih dalam undang-undang negeri untuk mengikut peruntukan dalam undang-undang contoh yang dipersetujui semasa proses runding cara. Aplikasi dan kesesuaian kedua-dua mekanisme ini akan dihuraikan dengan lebih lanjut dalam bahagian seterusnya.

DI MANAKAH WUJUDNYA KETIDAKSERAGAMAN?

Dalam usaha menggubal dasar dan strategi untuk memajukan harta wakaf di Malaysia, undang-undang pengurusan wakaf perlu diselaraskan dan diseragamkan antara negeri. Perkara yang tidak seragam dalam undang-undang tersebut adalah seperti yang berikut:

Takrif Wakaf

Satu takrif wakaf yang jelas perlu diwujudkan untuk kelangsungan mana-mana kerangka perundangan wakaf.¹⁵ Kesemua negeri mengemas kini enakmen pentadbiran agama Islam masing-masing melalui pindaan yang dibuat selepas tahun 2000, kecuali Wilayah Persekutuan, Kelantan, Pahang dan Sarawak. Enakmen yang belum dikemas kini langsung tidak memberikan takrifan “wakaf” dan hanya terdapat takrifan “wakaf am” dan “wakaf khas” sahaja. Takrifan “wakaf” bagi negeri yang sudah mengemas kini enakmen masing-masing adalah seperti yang berikut:

“Wakaf” ertinya apa-apa harta yang boleh dinikmati manfaat atau faedahnya untuk apa-apa tujuan khairat sama ada sebagai wakaf am atau wakaf khas menurut hukum syarak tetapi tidak termasuk amanah sebagaimana yang ditakrifkan di bawah Akta Pemegang Amanah 1949 [Akta 208].

Melalui takrifan ini, wakaf merujuk benda atau perkara yang diwakafkan, yakni harta wakaf (*mawquf*) dan bukan perbuatan penderma (*waqif*) menyerahkan hartanya sebagai wakaf. Analisis peruntukan enakmen wakaf negeri juga menunjukkan bahawa walaupun sudah ada takrifan wakaf dalam Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri, enakmen khusus mengenai wakaf di Selangor, Negeri Sembilan dan Melaka juga mengandungi takrifan wakaf. Di Selangor dan Negeri Sembilan, wakaf ditakrifkan seperti yang berikut:

“Wakaf” ertinya menyerahkan apa-apa harta yang boleh dinikmati manfaat

15 Monzer Kahf, 2011. “Financing the Development of Waqf Property” dlm. Kahf dan Mahamood (ed.). *Essential Readings in Contemporary Waqf Issues*. Kuala Lumpur: CERT Publications Sdn. Bhd., hlm. 165-202.

atau faedahnya untuk apa-apa tujuan kebajikan sama ada sebagai wakaf am atau wakaf khas menurut hukum syarak tetapi tidak termasuk amanah sebagaimana yang ditakrifkan di bawah Akta Pemegang Amanah 1949 [Akta 208].

Takrif tersebut didapati berlainan daripada takrif wakaf dalam Enakmen Pentadbiran Islam Negeri. Takrifan wakaf dalam enakmen wakaf negeri merujuk secara khusus kepada perbuatan penderma dalam memberikan hartanya untuk tujuan wakaf dan bukan harta wakaf tersebut.

Di bawah Enakmen Wakaf Negeri Sembilan 2005 pula, wakaf ditakrifkan seperti yang berikut:

“Wakaf” ertinya—

- (a) menyerahkan hak milik apa-apa harta yang boleh dinikmati manfaat, faedah atau keuntungannya;

- (b) menyerahkan manfaat, faedah atau keuntungan yang boleh dinikmati daripada apa-apa harta; atau

- (c) memberikan kepakaran dan perkhidmatan yang boleh dinikmati manfaat, faedah atau keuntungannya, sama ada sebagai wakaf am atau wakaf khas menurut prinsip syariah, tetapi tidak termasuk amanah yang ditakrifkan di bawah Akta Pemegang Amanah 1949 [Akta 208].

Takrif ini berbeza dari dua aspek. Pertama, takrif tersebut menggunakan frasa “penyerahan hak milik apa-apa harta” dan bukannya “penyerahan apa-apa harta” seperti yang terkandung dalam Enakmen Wakaf Selangor dan Enakmen Wakaf Melaka. Frasa “penyerahan hak milik apa-apa harta” lebih tepat dan khusus kerana memfokuskan penyerahan “hak milik” sesuatu harta dan bukan sekadar penyerahan harta tersebut sahaja. Kedua, takrif “wakaf” yang diberikan lebih luas, termasuk pemberian kepakaran dan perkhidmatan. Takrif ini serupa dengan takrif wakaf dalam *Manual Pengurusan Model Perundangan Wakaf JAWHAR*.¹⁶

Takrif wakaf dalam *Manual Pengurusan Model Perundangan Wakaf JAWHAR* bertepatan dengan takrif wakaf hukum syarak. Wakaf merujuk perbuatan penderma untuk membuat wakaf dan bukan harta wakaf itu.¹⁷

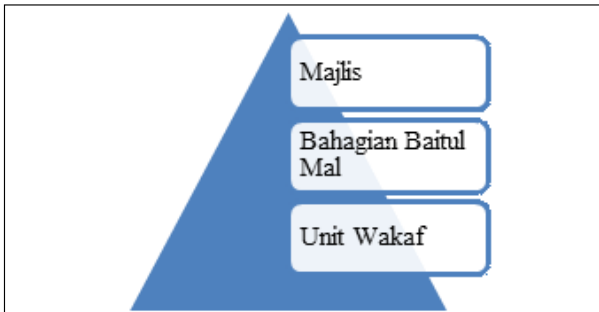
16 JAWHAR, 2008. *Manual Pengurusan Model Perundangan Wakaf, Jabatan Waqaf, Zakat dan Haji*. Jabatan Perdana Menteri, Putrajaya: JAUHAR.

Oleh itu, disarankan agar takrif wakaf dalam semua Enakmen Pentadbiran Agama Islam dan Enakmen Wakaf Selangor serta Melaka dipinda mengikut takrif wakaf dalam *Model Perundangan Wakaf JAWHAR* supaya diselaraskan dan bertepatan dengan kehendak hukum syarak.

Struktur Pengurusan Wakaf Negeri

Enakmen pentadbiran agama Islam atau undang-undang Islam negeri tidak mempunyai peruntukan khusus tentang struktur pengurusan wakaf negeri. Negeri yang mempunyai enakmen wakaf yang khusus seperti Selangor mempunyai struktur pengurusan wakaf yang lebih baik berbanding dengan negeri yang tidak mempunyai enakmen tersebut. Pentadbiran dan pengurusan wakaf di negeri-negeri ini masih berbeza dan tidak ada keselarasan. Kebanyakan pengurusannya diletakkan di bawah unit yang kecil dengan tenaga kerja yang kecil. Bidang tugasnya pula luas merangkumi pendaftaran dan pengumpulan data harta wakaf, pengawasan dan pengawalan, penguatkuasaan, perancangan, pembangunan dan pelaksanaan.¹⁸

Tanpa enakmen wakaf, struktur pengurusan wakaf yang lazim bagi MAIN adalah seperti yang berikut:



Rajah 2 Struktur pengurusan wakaf bagi negeri yang tidak mempunyai enakmen wakaf.

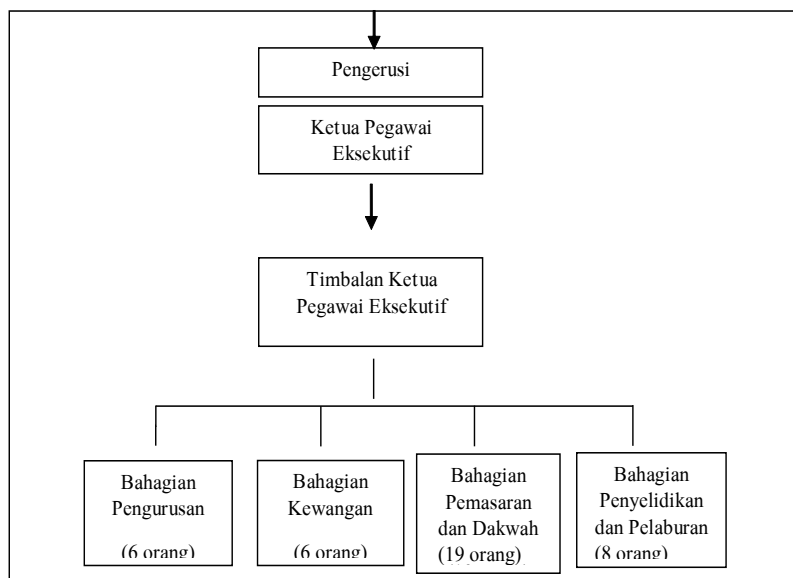
17 AAI OFI Shari'a Standards for Islamic Financial Institutions, 2010. Bahrain: Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions. Juga "Draft Framework Law on Waqf" dlm. *IDB Model Waqf Law*. Saudi Arabia: Islamic Research and Training Institute (IRTI), Islamic Development Bank (IDB)(tidak diterbitkan).

18 Abdul Halim Ramli, 2005. "Pengurusan Wakaf di Malaysia: Cabaran dan Masa Depan" dlm. Abdul Halim Ramli dan Ahmad Che Yaacob. *Islam Hadhari: Pengukuhan Institusi Baitulmal dan Wakaf di Malaysia*. Shah Alam: Pusat Penerbitan Universiti (UPENA), UiTM, hlm. 86-87.

Nama bahagian mungkin berubah mengikut MAIN, namun secara umumnya terdapat satu unit wakaf dan satu unit zakat pada peringkat ketiga-tiga struktur pentadbiran yang dikendalikan oleh kurang daripada lima orang pegawai.

Di Selangor, Bahagian VII Enakmen Wakaf Selangor 1999 menyediakan peruntukan untuk penubuhan Jawatankuasa Pengurusan Wakaf, keanggotaannya serta kuasanya. Jawatankuasa tersebut berperanan merangka dasar, manakala pelaksanaannya dijalankan oleh Majlis Agama Islam Selangor. Satu Unit Wakaf ditubuhkan dan dianggotai oleh Pendaftar Wakaf, Penolong Pendaftar Wakaf dan tiga kakitangan sebagai Pembantu Tadbir Penempatan. Di samping itu, setiap daerah di Selangor mempunyai Pembantu Tadbir Penempatan yang menguruskan pentadbiran wakaf daerah.¹⁹

Pada tahun 2011, Majlis Agama Islam Selangor menubuhkan secara korporat badan pengurusan wakaf untuk negeri Selangor, iaitu Perbadanan Wakaf Selangor.²⁰ Struktur organisasi perbadanan tersebut seperti dalam Rajah 3:



Rajah 3 Struktur organisasi perbadanan wakaf Selangor.

19 Abdul Halim Ramli, 2005. "Pengurusan Wakaf di Malaysia: Cabaran dan Masa Depan" dlm. Abdul Halim Ramli dan Ahmad Che Yaacob, 2005. *Islam Hadhari: Pengukuhan Institusi Baitulmal dan Wakaf di Malaysia*. Shah Alam: UPENA, UiTM, hlm. 85.

20 Di bawah seksyen 8, Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Selangor) 2003 (Pindaan 2008).

Dengan adanya enakmen wakaf negeri, Majlis Agama Islam Negeri mampu mewujudkan sebuah badan yang mampu menggaji secukupnya para profesional dengan kepakaran yang khusus supaya dapat melaksanakan dasar dan pembangunan wakaf negeri.

Takrif dan Syarat *Istibdal* Waqaf

*Istibdal*²¹ menggantikan harta wakaf dan dilihat sebagai satu mekanisme membangunkan harta wakaf. *Istibdal* merupakan salah satu pengecualian daripada prinsip yang melarang pindah milik harta wakaf serta prinsip bahawa wakaf itu adalah untuk selama-lamanya. Oleh sebab itu, *istibdal* hanya boleh dilaksanakan di bawah syarat-syarat yang ketat mengikut hukum syarak.

Istibdal ditakrifkan oleh Jabatan Waqaf, Zakat dan Haji (JAWHAR) sebagai membeli sesuatu harta yang lain dengan hasil jualan untuk dijadikan sebagai *mawquf* (harta yang diwakafkan) bagi menggantikan harta yang dijual meliputi apa-apa harta yang diperolehi secara gantian dengan harta yang sama ataupun harta yang lebih baik nilai dan manfaatnya.²²

Di negeri-negeri yang tiada enakmen wakaf, *istibdal* tidak ditakrifkan. Di Selangor, *istibdal* ditakrif sebagai:

... menggantikan suatu harta wakaf dengan harta lain atau wang yang sama atau lebih tinggi nilainya sama ada melalui gantian, belian, jualan atau apa-apa cara lain menurut hukum syarak.

Di Negeri Sembilan, *istibdal* ditakrif sebagai:

... menggantikan suatu *mawquf* dengan harta lain atau wang, atau berupa wang, yang sama dengan atau lebih tinggi nilainya daripada *mawquf* itu, sama ada melalui gantian, belian, jualan atau apa-apa cara lain menurut prinsip syariah;

Enakmen Wakaf (Negeri Melaka) 2005 pula mentakrifkan *istibdal* sebagai:

21 Perkataan *istibdal* diambil daripada perkataan *ibdal* yang bermaksud mengeluarkan harta yang diwakafkan daripada syarat-syarat asal pewakaf untuk ditukarkan kepada harta yang lain kerana harta yang kedua ini akan dijadikan wakaf bagi menggantikan yang pertama, lihat Siti Mashitoh (2006).

22 JAWHAR, 2010. *Manual Pengurusan Istibdal Wakaf*. Putrajaya: Jabatan Perdana Menteri.

... menggantikan suatu harta wakaf dengan harta lain yang sama atau lebih tinggi nilainya sama ada melalui gantian, tukaran, belian, jualan atau apa-apa cara lain menurut hukum syarak;

Dapat diperhatikan bahawa takrif bagi *istibdal* di Melaka tidak menyatakan penggantian harta wakaf “dengan wang” seperti yang dinyatakan di Selangor dan Negeri Sembilan. Wujud ketidakselarasan takrif *istibdal* enakmen wakaf negeri yang sedia ada. Di Johor juga, takrif *istibdal* tidak memasukkan penggantian harta wakaf dengan wang tunai. Kaedah-kaedah Wakaf Johor 1983, mentakrif *istibdal* seperti yang berikut:

Istibdal ertinya menggantikan harta wakaf dengan harta lain yang lebih baik dengan tukaran atau belian atau jualan atau sebagainya menurut hukum syarak;

Untuk tujuan penyeragaman disarankan agar kesemua enakmen wakaf negeri serta Kaedah-kaedah Wakaf Johor menyelaraskan takrif *istibdal* mengikuti takrif yang diperuntukkan di bawah *Manual Pengurusan Istibdal Wakaf JAWHAR* (2010). Hal ini bagi memastikan agar penggantian harta wakaf yang asal akan disusuli seterusnya dengan pembelian harta lain yang akan dikenali sebagai harta wakaf yang baharu secara gantian (*amwal al-badal*). *Model Perundangan Wakaf JAWHAR* (2008) juga mempunyai takrif *istibdal* yang sama dengan takrif *istibdal* dalam enakmen wakaf negeri (kecuali Melaka). Oleh sebab *Manual Pengurusan Istibdal Wakaf JAWHAR* dikeluarkan pada tahun 2010, disarankan agar takrif *istibdal* dalam *Model Perundangan Wakaf JAWHAR* (2008) harus dikemas kini untuk mengikuti takrif dalam *Manual Pengurusan Istibdal Wakaf JAWHAR* (2010).

Enakmen wakaf negeri memberikan kuasa kepada MAIN untuk mengistibdalkan mana-mana *mawquf* tetapi hanya dalam beberapa keadaan. Enakmen Selangor dan Melaka meletakkan tiga (3) keadaan, iaitu pertamanya, apabila *mawquf* diambil oleh mana-mana pihak berkuasa awam di bawah mana-mana undang-undang bertulis (seperti Akta Pengambilan Tanah 1960, misalnya); keduanya, kegunaan *mawquf* tidak lagi mendatangkan manfaat atau faedah sebagaimana dikehendaki oleh *waqif*; dan ketiganya, kegunaan *mawquf* tidak menepati tujuan wakaf. Enakmen Negeri Sembilan pula menambah dua lagi keadaan, iaitu apabila mana-mana syarat wakaf itu tidak selari dengan mana-mana undang-undang bertulis; dan apabila oleh sebab peredaran masa dan pertukaran keadaan, syarat-syarat yang ditetapkan oleh *waqif* tidak mungkin lagi disempurnakan²³

23 Lihat seksyen 12, Enakmen Wakaf Negeri Sembilan 2005.

Manual Pengurusan Istibdal Wakaf JAWHAR (2010) menyatakan bahawa bagi negeri-negeri yang tidak mempunyai enakmen wakaf negeri, MAIN boleh melaksanakan *istibdal* terhadap harta wakaf menggunakan kuasa amnya sebagai “pemegang amanah tunggal” harta wakaf dalam negerinya.²⁴ Hal ini dikatakan selaras dengan tugas dan tanggungjawab MAIN untuk mentadbir, menjaga, mengurus dan membangunkan harta wakaf yang ada dalam negeri masing-masing secara optimum dan profesional.²⁵ Walaupun demikian, kita tidak mahu pendekatan ini menyebabkan negeri-negeri yang belum meluluskan enakmen wakaf negeri leka dengan keadaan yang sedia ada. Kesedaran politik dan galakan pada peringkat nasional untuk membangunkan harta wakaf tidak seharusnya mengkompromikan usaha untuk mewujudkan perundangan wakaf yang lebih baik pada peringkat negeri.

Pendekatan yang lebih baik dalam pelaksanaan *istibdal* adalah dengan mewujudkan peruntukan yang jelas dalam perundangan wakaf negeri tentang kuasa MAIN untuk melaksanakan *istibdal*. Penggunaan kuasa am MAIN sebagai pemegang amanah tunggal wakaf dalam melaksanakan *istibdal* dikhuatiri akan membuka jalan kepada pendekatan yang tidak berhati-hati dalam pelaksanaan *istibdal* yang tidak seharusnya berlaku kerana *istibdal* merupakan satu kaedah pengecualian dan bukanlah kaedah yang umum²⁶ dalam pentadbiran harta wakaf. Maka, negeri-negeri yang belum lagi membuat peruntukan mengenai *istibdal* haruslah mewujudkan peruntukan ini dengan seberapa segera supaya pilihan ini boleh digunakan mengikut peruntukan undang-undang dan hukum syarak.

MEKANISME MEWUJUDKAN KESERAGAMAN UNDANG-UNDANG

Penyeragaman undang-undang dalam konteks undang-undang wakaf bermaksud mencapai undang-undang wakaf yang sama untuk semua negeri di Malaysia. Tujuannya adalah untuk mewujudkan ketentuan undang-undang (*legal certainty*) dalam sistem wakaf di Malaysia bagi memudahkan penggubalan dasar dan pembentukan strategi untuk menaik taraf institusi wakaf pada peringkat kebangsaan dan seterusnya di peringkat global.

24 Lihat JAWHAR, 2010. *Manual Pengurusan Istibdal Wakaf*. Putrajaya: Jabatan Perdana Menteri, hlm. 22.

25 Lihat JAWHAR, 2010. *Manual Pengurusan Istibdal Wakaf*. Putrajaya: Jabatan Perdana Menteri, hlm. 3.

26 *It is the exception rather than the rule.*

Apakah mekanisme yang wujud dalam undang-undang untuk mencapai tujuan ini? Terdapat tiga model penyeragaman undang-undang yang digunakan di Malaysia. Model tersebut adalah seperti yang berikut:

Model Penyeragaman Undang-undang Negeri		
Perkara 76 (1) (b), Perlembagaan Persekutuan	Perkara 76 (4), Perlembagaan Persekutuan	Mewujudkan “Undang-undang contoh pada peringkat persekutuan”

Rajah 4 Model penyeragaman undang-undang negeri.

Penyeragaman melalui Perkara 76 (1)(b)

Perkara 76(1)(b) Perlembagaan Persekutuan menyediakan mekanisme bagi Parlimen membuat undang-undang yang menyentuh bidang kuasa perundangan negeri dengan tujuan menggalakkan penyeragaman undang-undang “dua negeri atau lebih”. Sekiranya Parlimen membuat undang-undang di bawah perkara ini, undang-undang tersebut hanya akan berkuat kuasa di negeri-negeri terbabit apabila diterima pakai oleh Dewan Perundangan Negeri berkenaan dan undang-undang itu akan bertukar status menjadi undang-undang negeri yang tertakluk sepenuhnya pada kuasa Dewan Perundangan Negeri.²⁷

Jadual 2 Tarikh pewartaan Akta Perhutanan Negara 1984 dan Pindaan 1993 untuk diterima pakai di negeri-negeri di Semenanjung Malaysia.²⁸

Negeri	APN 1984	APN (Pindaan) 1993
Johor	23.02.1986	29.12.1993

²⁷ Perkara 76(3) Perlembagaan Persekutuan.

²⁸ Sumber: Jabatan Perhutanan Semenanjung Malaysia, lihat: http://www.forestry.gov.my/index.php/my/?option=com_content&view=article&id=690&Itemid=789

Negeri	APN 1984	APN (Pindaan) 1993
Kedah	19.11.1985	03.12.1994
Kelantan	19.12.1986	28.04.1994
Melaka	01.01.1985	26.05.1994
Negeri Sembilan	31.07.1986	12.05.1994
Pahang	17.12.1987	23.12.1993
Perak	27.12.1985	07.07.1994
Perlis	25.10.1988	18.08.1994
Pulau Pinang	14.08.1986	03.02.1994
Selangor	19.06.1986	12.05.1994
Terengganu	19.06.1986	09.06.1994
Wilayah Persekutuan	31.12.1984	13.01.1994

Contoh undang-undang yang diwujudkan menggunakan model ini ialah Akta Perhutanan Negara 1984 (Akta 313). Jadual 2 di bawah ini menunjukkan tarikh pewartaan dan tarikh Akta ini diterima pakai oleh negeri-negeri.

Daripada Jadual 3 diperhatikan bahawa dalam perihal “hutan” (yang disenaraikan dalam perenggan 3(b) Senarai Negeri dalam Jadual Kesembilan), akta untuk menyeragamkan undang-undang mengenai hutan, iaitu Akta Perhutanan Negara 1984 diterima pakai oleh kesemua negeri-negeri di Semenanjung Malaysia dalam jangka masa empat tahun. Bolehkah satu undang-undang waqaf digubal oleh Parlimen menggunakan Perkara 76(1) (b)? Pendekatan ini mungkin ditolak oleh negeri-negeri, malahan juga JAKIM dan Majlis Raja-Raja oleh sebab “wakaf” merupakan sebahagian daripada hukum syarak seperti yang tertera dalam perenggan 1 Senarai Negeri seperti yang berikut:

...hukum Syarak dan undang-undang diri dan keluarga bagi orang yang menganut agama Islam, termasuk hukum syarak yang berhubungan dengan pewarisan, berwasiat dan tidak berwasiat, pertunangan, perkahwinan, perceraian, mas kahwin, nafkah, pengangkatan, kesahatarafan, penjagaan, alang, pecah milik dan amanah bukan khairat; Wakaf dan takrif serta pengawalseliaan amanah khairat dan agama, ...

Perenggan ini sebenarnya memelihara kuasa Raja-Raja Melayu dan negeri-negeri di Semenanjung Tanah Melayu sebelum merdeka kerana perkara yang tersenarai dalam perenggan 1 ini sama dengan perkara yang tertera dalam enakmen pentadbiran agama Islam yang diluluskan sebelum merdeka.²⁹ Penggunaan Perkara 76(1)(b) untuk menyeragamkan undang-undang wakaf juga tidak seiring dengan Perkara 3(2) Perlembagaan Persekutuan yang meletakkan raja sebagai ketua agama Islam negeri.

Penyeragaman melalui Perkara 76(4)

Perkara 76(4) merupakan satu mekanisme istimewa berkaitan penyeragaman undang-undang mengenai tanah yang membolehkan Parlimen membuat undang-undang:

... bagi maksud memastikan keseragaman undang-undang dan dasar, membuat undang-undang mengenai pemegangan tanah, perhubungan antara tuan tanah dengan penyewa, pendaftaran hak milik dan surat ikatan yang berhubungan dengan tanah, pindah hak milik tanah, gadai janji, pajakan dan gadaian berkenaan dengan tanah, isemen, dan, hak dan kepentingan lain mengenai tanah, pengambilan tanah dengan paksa, perkadaran dan penilaian tanah, dan kerajaan tempatan; dan Fasal (1)(b) dan (3) tidaklah terpakai bagi mana-mana undang-undang yang berhubungan dengan mana-mana perkara itu.

Keistimewaan Perkara 76(4) ialah undang-undang yang diluluskan oleh Parlimen di bawah Perkara 76(4) terus menjadi undang-undang negeri secara automatik dan tidak perlu diluluskan pula oleh badan perundangan negeri. Contoh undang-undang yang menggunakan Perkara 76(4) ialah Kanun Tanah Negara 1965 dan Akta Pengambilan Tanah 1960.

Persoalannya: Bukankah hartanah wakaf itu juga “tanah”? Bolehkah dicadangkan agar satu statut untuk “pengurusan tanah wakaf” diluluskan oleh Parlimen melalui perkara 76(4) ini? Jika berbalik kepada takrifan “wakaf” dan juga “harta” di bawah enakmen pentadbiran agama Islam atau Undang-undang Islam Negeri, mungkin cadangan ini akan dilihat sebagai “pengambilan” kuasa negeri ke atas harta wakaf kerana “harta” ditakrifkan dalam enakmen sebagai termasuk juga “harta tak alih”, iaitu tanah.

29 Khairil Azmin Mokhtar, 2002. *Federalism in Malaysia: A Constitutional Study of the Federal Institutions Established by the Federal Constitution of Malaysia and Their Relationships with the Traditional Institutions in the Constitution (with Special Reference to the Islamic Religious Power and Bureaucracy in the States)*. Tesis PhD. University of Wales, Aberystwyth, hlm. 336-37.

Penyeragaman dengan Cara Mewujudkan Undang-undang Contoh Persekutuan

Cara ini mungkin pendekatan yang paling sesuai apabila membincangkan penyeragaman undang-undang wakaf. Usaha menggunakan pendekatan ini dimulakan oleh JAKIM seperti yang berikut:

LANGKAH-LANGKAH MEWUJUDKAN KESERAGAMAN UNDANG-UNDANG WAKAF MASA KINI

Sebagai salah satu cabang pengurusan harta orang Islam, undang-undang mengenai wakaf dimasukkan dalam usaha Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM) untuk menyelaraskan dan menyeragamkan undang-undang Islam di seluruh Malaysia. Kuasa menyeragamkan undang-undang Islam di seluruh Malaysia merupakan salah satu fungsi Majlis Kebangsaan bagi Hal Ehwal Agama Islam (MKI)³⁰ dan JAKIM sebagai urus setia kepada MKI diberikan tanggungjawab dalam menjalankan fungsi ini.

Selaras dengan ketetapan MKI pada tahun 1988, sebuah jawatankuasa ditubuhkan untuk memantapkan usaha ke arah penyeragaman undang-undang Islam di Malaysia, iaitu Jawatankuasa Mengkaji Undang-undang Syarak dan Sivil. Jawatankuasa ini pula bersetuju melantik satu jawatankuasa teknikal sebagai jawatankuasa bertindak. Jawatankuasa Teknikal Undang-Undang Syarak dan Sivil dibentuk dan pengerusi pertamanya ialah Almarhum Tan Sri Datuk Prof. Ahmad Ibrahim. Jawatankuasa teknikal ini membentuk beberapa kumpulan kerja dan salah satu kumpulan kerja tersebut ialah kumpulan kerja undang-undang wakaf.³¹ Hasil kerja kumpulan ini, satu Rang Undang-Undang Wakaf (Wilayah-wilayah Persekutuan) diwujudkan dan menjadi model undang-undang wakaf untuk diguna pakai oleh semua negeri di Malaysia. Namun begitu, diperhatikan bahawa Wilayah Persekutuan sendiri belum lagiewartakan rang undang-undang tersebut, manakala Selangor telah pun melakukan sedemikian pada tahun 1999.

30 Yang ditubuhkan oleh Majlis Raja-Raja pada tahun 1968.

31 Wan Muhammad Sheikh Abdul Aziz, 2011. "Pelan Penyelarasan Perundangan Islam di Malaysia: Peranan dan Cabaran JAKIM". Kertas kerja dalam Konvensyen Pemacuan Transformasi Perundangan Islam di Malaysia: Peranan dan Cabaran JAKIM anjuran IKIM. http://www.islam.gov.my/sites/default/files/bahagian/bpict/pelan_penyelarasan_undang2_ikim_6_april_2011.pdf (Capaian 8 Januari 2015).



Rajah 5 Penubuhan jawatankuasa untuk penyeragaman undang-undang syariah oleh JAKIM.

Satu lagi langkah yang belum dilaksanakan oleh kerajaan persekutuan dalam usaha menyeragamkan undang-undang wakaf negara kita. Langkah tersebut ialah meluluskan Akta Wakaf untuk Wilayah-wilayah Persekutuan yang akan menjadi undang-undang contoh bagi pengurusan wakaf di negeri-negeri. Apabila usaha ini dilaksanakan, maka bolehlah Perkara 75 Perlembagaan Persekutuan diguna pakai bagi memantapkan lagi penyelarasan:

Jika mana-mana undang-undang negeri tidak selaras dengan sesuatu undang-undang persekutuan, maka undang-undang persekutuan itu hendaklah mengatasi undang-undang negeri dan undang-undang negeri itu adalah tidak sah setakat yang tidak selaras itu.

Barangkali ada sebab mengapakah usaha JAKIM terhenti satu langkah sebelum meluluskan Akta Wakaf Wilayah Persekutuan lebih satu dekad yang lepas. Mungkin pertimbangan adalah lebih kepada proses perundingan yang halus dan telus untuk mendapatkan penerimaan sebulat suara oleh negeri-negeri dan institusi raja-raja.

Peranan Jabatan Wakaf, Zakat dan Haji (JAWHAR)

Perubahan positif dalam sektor wakaf bermula pada tahun 2004 dengan penubuhan JAWHAR di Jabatan Perdana Menteri, yang membawa kepada kemahuan politik (*political will*) terhadap pembangunan hartanah wakaf. Dalam Rancangan Malaysia Ke-9, contohnya peruntukan yang besar

diberikan kepada JAWHAR untuk membantu negeri-negeri membangunkan hartanah wakaf. Walau bagaimanapun, JAWHAR tidak mempunyai kuasa undang-undang kerana ditubuhkan untuk tujuan pentadbiran. Oleh itu, Yayasan Waqaf Malaysia (YWM) diwujudkan pada tahun 2008 sebagai entiti kebangsaan yang bertanggungjawab bagi pembangunan wakaf di Malaysia. Walau bagaimanapun, JAWHAR masih dapat dilihat sebagai nadi penggerak utama dalam pembangunan wakaf dewasa ini.

Salah satu fungsi JAWHAR adalah untuk merancang dan menyelaraskan keperluan serta keseragaman sistem perundangan bagi pembangunan institusi wakaf. Dalam menjalankan fungsi ini, JAWHAR menerbitkan enam buah manual untuk memperkukuh dan memperkemas pengurusan harta wakaf dan dilihat juga sebagai amalan terbaik (*best practices*) bagi pengurusan wakaf di Malaysia:

- (i) *Manual Pengurusan Tanah Wakaf.*
- (ii) *Manual Pengurusan Perletakan Tanah Wakaf.*
- (iii) *Manual Pengurusan Istibdal Wakaf.*
- (iv) *Manual Pengurusan Perakaunan Wakaf.*
- (v) *Manual Pengurusan Wakaf Tunai.*
- (vi) *Manual Pengurusan Model Perundangan Wakaf.*

Manual ini diterbitkan dan diedarkan kepada semua badan pengurusan wakaf di Malaysia dengan harapan bahawa amalan pengurusan wakaf akan diselaraskan dan berkurangnya ketidakseragaman dalam amalan pengurusan wakaf di Malaysia. *Manual Pengurusan Model Perundangan Wakaf* merupakan usaha jawatankuasa teknikal JAWHAR untuk memenuhi salah satu resolusi semasa Konvensyen Wakaf Kebangsaan yang diadakan pada tahun 2006.³² Resolusi ini menggesa supaya setiap negeri mengambil langkah untuk menggubal rang undang-undang enakmen wakaf yang khusus dan seragam di negeri masing-masing. Model perundangan wakaf ini menerima input daripada MAIN, penasihat Undang-undang Negeri, JAKIM, Jabatan Peguam Negara dan para akademik, dan dimuktamadkan pada 16 April 2008. Manual ini merupakan model yang terkini bagi undang-undang wakaf

32 Dianjurkan oleh JAWHAR pada 12-14 September 2006 di Hotel Legend, Kuala Lumpur.

negeri dan telah mengemas kini model rang undang-undang wakaf yang sebelum ini disediakan oleh pihak JAKIM.

Model rang undang-undang JAWHAR 2008 membuat peruntukan mengenai perkara berikut:

1. Tanggungjawab dan kuasa Majlis termasuk sebagai pemegang amanah tunggal bagi semua wakaf. Antara tanggungjawab Majlis termasuklah memastikan pendaftaran, pentadbiran, pengurusan dan pembangunan sepatutnya semua wakaf. Kuasa majlis termasuk melantik mana-mana pihak sebagai pengurus atau pentadbir mana-mana *mawquf* bagi pihaknya (seksyen 3):
 - (i) Peletakan semua wakaf di bawah Majlis termasuk *mawquf* yang terletak dalam negeri sebelum permulaan kuat kuasa enakmen (seksyen 4).
 - (ii) Kuasa Majlis untuk membeli harta menggunakan Kumpulan Wang Wakaf dan Baitulmal dan kemudiannya mewakafkan harta tersebut (seksyen 5).
2. Kuasa majlis untuk menggantikan *mawquf* dengan cara mengistبدال dalam beberapa keadaan tertentu (seksyen 6):
 - (i) Kuasa Majlis untuk membuat kaedah-kaedah (seksyen 7) dan menuntut sewa dan sebagainya (seksyen 8).
 - (ii) Pewujudan wakaf termasuk syarat-syarat pewujudan wakaf, penguatkuasaan wakaf, pendaftaran wakaf, taklik wakaf, penjenisan wakaf serta skim wakaf (Bahagian III).
 - (iii) *Mawquf* termasuk syarat-syarat *mawquf*, wakaf premis atau hasil pertanian, *mawquf* terbiar dan pembangunan semula *mawquf* yang musnah (Bahagian IV).
 - (iv) *Mawquf-Alaih* termasuk ketiadaan *mawquf-alaih* bagi wakaf khas dan majlis sebagai *mawquf-alaih* serta hak *waqif* untuk menetapkan syarat-syarat (Bahagian V).
 - (v) Pelantikan pendaftar wakaf dan pegawai lain (Bahagian VI).

- (vi) Jawatankuasa Pengurusan Wakaf termasuk penubuhan dan fungsi (Bahagian VII).
- (vii) Kumpulan Wang Wakaf, termasuk penggunaan dana, akaun dan laporan (Bahagian VIII).
- (viii) Wakaf tidak sah (Bahagian IX).
- (ix) Kesalahan-kesalahan dan penalti (Bahagian X).
- (x) Penguatkuasaan dan penyiasatan (Bahagian XI).

Yang selainnya ialah peruntukan am dan peruntukan peralihan. Sementara itu, terdapat satu peruntukan menarik dalam seksyen 55 Model Rang Undang-undang JAWHAR tentang wakaf yang dibuat sebelum penguatkuasaan enakmen. Seksyen ini menghendaki pendaftaran *mawquf* dalam jangka masa enam bulan daripada tarikh penguatkuasaan enakmen bagi wakaf yang diwujudkan sebelum penguatkuasaan enakmen. Orang yang bertanggungjawab untuk memohon pendaftaran *mawquf* tersebut ialah *waqif* sendiri atau orang yang diberi kuasa olehnya, atau sekiranya *waqif* sudah meninggal dunia, warisnya. Dalam keadaan *waqif* bagi sesuatu harta wakaf yang tidak dapat dikesan (sebelum penguatkuasaan enakmen), Majlis diberi kuasa untuk memohon kepada mahkamah tinggi syariah untuk satu perintah supaya *mawquf* tersebut didaftarkan.³³ (seksyen 56). Peruntukan ini dipercayai dapat menyelesaikan sebilangan kes harta wakaf yang wujud sebelum enakmen berkuat kuasa yang banyak dibicarakan di mahkamah.

Walaupun *Manual Pengurusan Model Perundangan Wakaf JAWHAR* diterbitkan pada tahun 2008, kecuali Perak, belum ada lagi negeri yang mewartakan enakmen wakaf negeri berdasarkan model perundangan dalam manual tersebut. Apakah kekangan yang wujud di pihak negeri untuk mencontohi model rang undang-undang tersebut? Hakikatnya, walaupun model tersebut merupakan satu model rang undang-undang yang menyeluruh dan terkini tentang pengurusan wakaf, tetapi model tersebut hanya satu manual yang masih dalam budi bicara pihak negeri untuk mengambilnya sebagai undang-undang negeri dan mewartakannya.

33 Lihat seksyen 56, Model Rang Undang-undang JAWHAR.

CADANGAN MEWUJUDKAN SURUHANJAYA PENYERAGAMAN HUKUM SYARAK

Ada yang berpendapat bahawa walaupun tanpa mewujudkan sebuah enakmen wakaf negeri dan tanpa penyeragaman undang-undang wakaf, pengurusan dan pembangunan wakaf di negeri-negeri masih mampu dilaksanakan. Mereka juga berpendapat bahawa MAIN masih boleh mengambil peranan yang proaktif untuk membangunkan harta wakaf dengan mengambil langkah yang strategik dan berwibawa seperti menggunakan kepakaran pelaburan hartanah dan kewangan Islam. Namun, terdapat kekangan di pihak pentadbir wakaf dari segi tenaga kerja yang kecil dan bidang tugas yang luas di kebanyakan MAIN untuk merealisasikan hasrat tersebut. Hakikatnya, tanpa kerangka undang-undang yang menyediakan landasan untuk pengurusan dan pembangunan wakaf yang lebih berdaya dan efektif, MAIN akan terus terbelenggu dengan struktur pengurusan wakaf dan cara kerja yang lama.

Seerti yang dibincangkan, langkah-langkah untuk memantapkan perundangan wakaf harus difikirkan dengan sebaik-baiknya dan mengambil pertimbangan yang tidak mengetepikan institusi fatwa dan institusi raja-raja Melayu. Kedua-duanya merupakan elemen penting dalam sistem wakaf di Malaysia kerana telah termaktub dalam Perlembagaan Persekutuan.

Walau bagaimanapun, usaha JAKIM untuk mendapatkan persetujuan negeri-negeri supaya menerima enakmen wakaf melalui proses rundingan mengambil masa berbelas tahun. Hal ini berlaku kerana JAKIM dan JAWHAR dianggap sebagai salah satu agensi kerajaan persekutuan dan negeri-negeri tidak tertakluk dari segi undang-undang untuk akur kepada saranan JAKIM atau JAWHAR dalam usaha penyeragaman undang-undang Islam? Sudah tiba masanya satu Suruhanjaya Penyeragaman Hukum Syarak ditubuhkan untuk meneruskan usaha JAKIM ini.³⁴ Sebuah suruhanjaya atau satu badan yang mempunyai kuasa mengawal selia sesuatu perkara perlu ditubuhkan dan dilihat sebagai terasing daripada pengaruh kerajaan, sama ada persekutuan atau negeri.

Sebuah Suruhanjaya Penyeragaman Hukum Syarak boleh diwujudkan dengan persetujuan Majlis Raja-Raja. Pihak JAKIM dicadangkan menerajui usaha ini dan menyediakan satu kertas cadangan tentang fungsi, keperluan dan keanggotaan suruhanjaya yang dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong. Suruhanjaya ini haruslah bersifat tetap dan bukan sementara kerana undang-undang tidak statik dan sentiasa mengalami perubahan mengikut peredaran

34 Perkara ini disarankan oleh pihak JAKIM, rujuk Wan Muhammad Sheikh Abdul Aziz, 2011, hlm. 11.

zaman. Disyorkan anggota suruhanjaya terdiri daripada mufti negeri dan sebilangan ahli yang pakar tentang hukum syarak serta undang-undang sivil dalam perkhidmatan awam, sektor swasta dan institusi pengajian tinggi.

PENUTUP

Tanpa keseragaman undang-undang wakaf negeri, usaha untuk memantapkan pengurusan dan pembangunan wakaf di Malaysia tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik. Kewujudan kerangka undang-undang yang seragam dapat memastikan penggubalan dasar dan pembentukan strategi agar lebih berdaya tahan dalam usaha menaik taraf institusi wakaf pada peringkat kebangsaan dan negeri. Langkah yang drastik seperti pendekatan yang mencadangkan pindaan perlembagaan mungkin akan menyebabkan hilangnya keseimbangan kedua-dua elemen yang sangat penting untuk dipelihara, iaitu institusi fatwa dan institusi raja-raja. Proses runding cara yang berjalan lebih satu dekad antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri untuk memantapkan pengurusan wakaf masih belum mendatangkan kesan yang efektif dalam penggubalan dasar dan strategi pembangunan wakaf peringkat kebangsaan.

Makalah ini mengusulkan agar negeri-negeri yang belum lagi mewujudkan enakmen wakaf negeri supaya segera meluluskan enakmen wakaf agar dapat menyediakan prasarana yang lebih lengkap untuk pengurusan wakaf yang lebih mampan di peringkat negeri. Makalah ini juga menyarankan agar peruntukan enakmen wakaf negeri diselaraskan mengikut *Manual Pengurusan Model Perundangan Wakaf JAWHAR* (2008). Walau bagaimanapun, manual tersebut juga sudah sampai masanya dikemas kini. Makalah ini juga mencadangkan agar JAKIM meneruskan usaha untuk menyediakan satu kertas cadangan penubuhan Suruhanjaya Penyeragaman Hukum Syarak pada peringkat kebangsaan setelah mendapat persetujuan Majlis Raja-Raja. Menerusi cadangan ini, diharapkan agar pengurusan dan pembangunan wakaf di Malaysia boleh berdaya saing di peringkat global.

RUJUKAN

- AAIOFI Shari'a Standards for Islamic Financial Institutions, 2010. *Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions*. Bahrain.
- Abdul Halim Ramli, 2005. "Pengurusan Wakaf di Malaysia: Cabaran dan Masa Depan", Bab 8 dalam Abdul Halim Ramli dan Ahmad Che Yaacob (ed.). *Islam*

- Hadhari: Pengukuhan Institusi Baitulmal dan Wakaf di Malaysia*. Shah Alam: UPENA, UiTM.
- Akta Perhutanan Negara 1984 (Akta 313).
- al-Quran, 1998. *Tafsir Pimpinan Ar-Rahman kepada Pengertian al-Qur'an*. Darulfikir, Kuala Lumpur.
- Bruno Zeller, "Uniformity of Laws: Reality or Just a Myth?" dlm. *Int. J. of Private Law* 1:3, 2008.
- Enakmen Pentadbiran Agama Islam 1978.
- Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Johor) 2003.
- Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Negeri Selangor) 2003 (En.1/2003).
- Enakmen Pentadbiran Agama Islam (Perak) 2004 (En 2/84).
- Enakmen Pentadbiran Perundangan Islam (Negeri Selangor) 1984.
- Enakmen Wakaf (Negeri Melaka) 2005.
- Enakmen Wakaf (Negeri Selangor) 1999.
- Enakmen Wakaf (Negeri Sembilan) 2005.
- Hashim Dafterdar, 2013. "Towards Effective Legal Regulations and Enabling Legal Environment for Awqaf" dlm. Syed Khalid Rashid dan Arif Hassan (ed.). *Waqf Laws and Management*. New Delhi: Institute of Objective Studies.
- Islamic Development Bank, t.th. "Draft Framework Law on Waqf" dlm. *IDB Model Waqf Law*. Saudi Arabia: Islamic Research and Training Institute (IRTI), Islamic Development Bank (IDB).
- Jabatan Perhutanan Semenanjung Malaysia, http://www.forestry.gov.my/index.php/my/?option=com_content&view=article&id=690&Itemid=789
- JAWHAR, 2008. *Manual Pengurusan Model Perundangan Wakaf*. Putrajaya: Jabatan Waqaf, Zakat dan Haji (JAWHAR), Jabatan Perdana Menteri.
- JAWHAR, 2010. *Manual Pengurusan Istibdal Wakaf*. Putrajaya: Jabatan Waqaf, Zakat dan Haji (JAWHAR), Jabatan Perdana Menteri, hlm. 3, 22.
- Khairil Azmin Mokhtar, 2002. "*Federalism in Malaysia: A Constitutional Study of the Federal Institutions Established by the Federal Constitution of Malaysia and Their Relationships with the Traditional Institutions in the Constitution (with special Reference to the Islamic Religious Power and Bureaucracy in the States)*". Tesis PhD. University of Wales, Aberystwyth.

- Kozuka, S., 2007. "The Economic Implications of Uniformity in Law" dlm. *Unif. L. Rev./Rev. dr. unif.*, hlm. 683-95.
- Monzer Kahf, 2011. "Financing the Development of Waqf Property" dlm. Kahf dan Mahamood (ed.). *Essential Readings in Contemporary Waqf Issues*. Kuala Lumpur: CERT Publications Sdn. Bhd., hlm. 165-202.
- Perlembagaan Persekutuan.
- Razali Othman, 2013. *Institusi Wakaf Sejarah dan Amalan Masa Kini*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Siti Mashitoh Mahamood, 2005. "Harmonisation of the Malaysian National Land Code 1965 and the Shariah of Waqf: Recommendations for Amendments". Kertas kerja International Conference on Harmonisation of Shariah and Civil Law, IIUM.
- Siti Mashitoh Mahamood, 2006. "Perundangan Wakaf dan Perkara-Perkara Berbangkit". Kertas kerja dalam Konvensyen Wakaf Kebangsaan 2006. Hotel Legend, Kuala Lumpur, 12-14 September 2006.
- Syed Khalid Rashid, 2006. *Waqf Management in India*. New Delhi: Institute of Objective Studies, hlm. 141.
- Wahbah al-Zuhaili, 2011. *Fiqh dan Perundangan Islam*. Jilid VIII. Diterjemahkan oleh Syed Ahmad Syed Hussain *et al.* Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Wan Muhammad Sheikh Abdul Aziz, 2011. "Pelan Penyelarasan Perundangan Islam di Malaysia: Peranan dan Cabaran JAKIM". Kertas kerja dlm. Konvensyen Pemacuan Transformasi Perundangan Islam di Malaysia: Peranan dan Cabaran JAKIM anjuran IKIM. http://www.islam.gov.my/sites/default/files/bahagian/bpict/pelan_penyelarasan_undang2_ikim_6_april_2011.pdf. (Dicapai pada 8 Januari 2015).