

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Agama Islam adalah agama yang diturunkan Allah yang berisikan tata aturan hidup manusia untuk menempuh keselamatan hidup dunia dan akherat. Di dalam Agama Islam ada dua hubungan yang harus dipelihara oleh makhluknya, keduanya disebut dengan *hablum minallah* dan *hablum minannaas* (Q.S, 3:112), yang pertama yaitu hubungan manusia dengan Allah sebagai khaliknya yang bersifat vertikal, yang kedua yaitu hubungan yang bersifat horizontal antara manusia dengan manusia dalam masyarakat (Daud Ali, 1988:29).

Inilah jalan yang dibentangkan oleh ajaran Islam untuk manusia, terutama bagi manusia yang memeluk agama tersebut, dengan berpegang kepada aqidah dan keyakinan itu maka terbuka jalan untuk dapat mencapai kebaikan hidup dunia dan akherat.

Sejalan dengan tujuan tersebut, maka amal soleh merupakan suatu tindakan yang akan memberikan manfaat, khususnya bagi orang yang bersangkutan dan umumnya bagi orang yang mendapatkannya. Sehingga dengan apa saja bentuk perbuatan tersebut yang didasari dengan rasa iman kepada Allah dan rasa keikhlasan maka akan memberikan manfaat, satu diantara bentuk perbuatan tersebut adalah wakaf.

Wakaf adalah suatu lembaga keagamaan yang dapat dipergunakan sebagai salah satu sarana guna pengembangan keagamaan, khususnya bagi umat yang beragama Islam dalam rangka mencapai kebahagiaan hidup, kesejahteraan materil dan spiritil menuju

masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Abdurahman, 1990:1).

Menurut Juhaya S.Praja (1992:1), wakaf merupakan lembaga yang dianjurkan oleh ajaran Islam untuk digunakan oleh seseorang sebagai sarana penyaluran rejeki yang telah diberikan oleh Allah kepadanya sebagai salah satu bentuk perwujudan sosial dalam Islam.

Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian harta miliknya berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan lainnya sesuai dengan ajaran Islam (ps.1 ayat (1), PP.28/1977).

Di Indonesia wakaf telah menjadi penunjang utama dalam perkembangan masyarakat khususnya Agama Islam. Hampir bisa dipastikan bahwa setiap rumah ibadah, Perguruan Islam dan lembaga-lembaga keagamaan lainnya dibangun di atas tanah wakaf. Namun sebagian besar pelaksanaan perwakafan tanah di kalangan umat Islam tersebut berjalan secara tradisional, di satu segi persyaratan formal menurut syariat Islam memang dipenuhi, namun di segi lain tanpa dilindungi dengan syarat-syarat administratif berdasarkan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah (Sutarmadi, 1984:v).

Selama ini perwakafan tanah tidak diatur secara tuntas dalam peraturan perundang-undangan, yang akibatnya dapat dirasakan hingga kini yaitu mempermudah terjadinya penyimpangan dari hakekat dan tujuan wakaf. Pada umumnya tanah-tanah tersebut statusnya tidak jelas dan tidak ada bukti yang lengkap. Pada pokoknya banyak yang masih terlantar sehingga banyak me-

nimbulkan perselisihan-perselisihan serta tidak menjamin terpeliharanya kelangsungan tujuan wakaf (Imam Suhadi, 1985:1).

Khususnya di masyarakat Jawa Barat, ternyata ikrar wakaf sebagian besar terjadi sebelum lahir Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 1977, perwakafan tersebut dilakukan secara lisan sehingga tidak memiliki surat-surat autentik baik berupa ikrar wakaf tertulis, akta maupun sertifikat wakaf. Hal itu tidak mustahil bila terjadi tanah wakaf yang menimbulkan kasus yang akhirnya tanah tersebut kembali menjadi milik pribadi, diperjual belikan, ditukar dan diwariskan oleh fihak-fihak yang tidak bertanggung jawab.

Berhubung tanah wakaf tersebut amanah Allah, demikian juga orang yang mewakafkan tanah tersebut dalam rangka ibadah kepada Allah dengan harapan amalannya diterima, maka menjadi kewajiban kita untuk memeliharanya. Keikhlasan seseorang yang berwakaf dan orang yang menerima wakaf itu hanya dilandasi ibadah kepada Allah semata ternyata tidak menjamin adanya kesinambungan yang tertib dalam pengelolaan wakaf, barang kali di saat wakif dan nadzirnya masih hidup belum terpadu sesuatu akan tetapi pada saat keduanya telah meninggal dunia maka hal itu tidak jarang menimbulkan masalah, diantaranya persengketaan, gugatan dan lain sebagainya.

Faktor-faktor yang menyebabkan tidak terurusnya atau terlantarnya tanah wakaf tersebut bermacam-macam, adakalanya tanah tersebut sama sekali tidak punya catatan atau bukti tentang wakaf, terlebih-lebih kalau tanah wakaf tersebut secara tidak langsung dipergunakan sesuai dengan tujuan semula, bagi

tanah wakaf yang memiliki catatan, hal itu hanya merupakan catatan yang bersifat tradisional menurut adat kebiasaan di masyarakat.

Pada kenyataannya pelaksanaan perwakafan yang terjadi di masyarakat dilakukan secara intern, artinya tidak terdapat menurut ketentuan pemerintah, umpamanya saja wakaf atas nama perseorangan apabila wakif telah meninggal dunia tidak jarang tanah wakaf tersebut berpindah ke tangan ahli waris wakif.

Mengingat akan arti pentingnya persoalan tentang wakaf itu, maka Undang-Undang Pokok Agraria (UU PA) yaitu Undang-Undang No.5 tahun 1960 mencantumkan adanya suatu ketentuan khusus mengenai masalah ini sebagaimana tercantum dalam pasal 49 ayat 3, yang menyatakan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur oleh Undang-Undang dalam hal ini Peraturan Pemerintah, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan tanah milik (Abdurahman, 1990:2).

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 1977 dan berbagai peraturan pelaksanaannya maka telah terjadi suatu pembaharuan di bidang perwakafan tanah, dimana persoalan tentang perwakafan tanah milik ini telah diatur, diarahkan dan ditertibkan sedemikian rupa sehingga benar-benar memenuhi hakekat dan tujuan wakaf sesuai dengan ajaran Islam. Selanjutnya diharapkan dengan berbagai peraturan dimaksud maka persoalan tentang perwakafan tanah ditempatkan pada proforsi yang sebenarnya (Abdurahman, 1990:3).

Sebenarnya dalam masalah perwakafan, kalau kita melihat dari segi hukum Islam semata-mata, maka nampaknya soal wakaf itu sederhana saja asalkan benar-benar dilandasi kepercayaan dan telah memenuhi ketentuan menurut ajaran Islam. Akan tetapi untuk masa sekarang hal tersebut sudah banyak menimbulkan masalah, misalnya saja ada penyalahgunaan tanah seperti dimiliki ahli waris, diperjualbelikan dan dihibahkan, hal itu disebabkan karena tidak adanya pembuktian yang kuat, karena mereka mengikrarkan wakaf secara lisan tanpa adanya catatan yang menguatkan perbuatan tersebut disamping ketidakhelasan si wakif dalam mengikrarkan wakaf.

Berkenaan dengan hal itu terjadi pula di Desa Margacinta Kecamatan Leuwigoong, Kabupaten Garut, sebidang tanah wakaf yang menurut keterangan ditujukan untuk pemandian umum tanah tersebut sekarang telah menjadi milik ahli waris wakif. Akan halnya pihak KUA yang mendata tanah wakaf tersebut merasa kesulitan karena tidak adanya bukti tentang perwakafan tersebut, tanah tersebut hanya sebagian contoh dari tanah yang tidak memiliki bukti perwakafan. Masih di daerah tersebut sebidang tanah yang menurut keterangan merupakan tanah wakaf, pada saat ikrar ditujukan untuk tempat pengajian, akan tetapi sampai saat ini dibiarkan terlantar tanpa pemeliharaan oleh nadzir, setelah pihak KUA mendata tanah tersebut, didapat keterangan bahwa tanah tersebut adalah tanah sengketa.

Permasalahannya adalah dengan tidak adanya bukti pendaftaran tanah tersebut mempermudah terjadinya penyelewengan tanah wakaf, sehingga apabila terjadi hal demikian sulit untuk dapat menyelamatkan tanah wakaf itu.

Bertolak dari masalah tersebut, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 di Kecamatan Leuwigoong, Kabupaten Garut dan mencoba mengangkatnya ke dalam Skripsi.

Perumusan Masalah

Mengingat kompleknya permasalahan yang dituangkan dalam latar belakang tersebut, maka yang menjadi inti permasalahan-nya dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan perwakafan tanah milik di Kecamatan Leuwigoong sebelum dan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977?
2. Kendala apa saja yang dihadapi oleh pejabat setempat dalam pensertifikatan tanah wakaf?
3. Bagaimana upaya pejabat setempat dalam rangka memasyarakatkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 di Kecamatan Leuwigoong?

Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penulis mengadakan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perwakafan di Kecamatan Leuwigoong sebelum dan sejak berlakunya PP No.28 tahun 1977.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi pejabat setempat dalam pensertifikatan tanah wakaf.
3. Untuk mengetahui upaya pejabat setempat dalam memasyarakatkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 di Kecamatan Leuwigoong.

Kerangka Pemikiran

Allah telah mensyari'atkan wakaf, menganjurkan serta menjadikannya sebagai salah satu cara untuk mendekatkan diri kepada-Nya. Wakaf telah ada pada zaman Rosul, begitu-pun tentang adanya larangan untuk memperjualbelikan, menghibahkan dan mewariskannya, sebagaimana tertera dalam hadits nabi:

عَنْ أَبِي عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ: أَحْبَابَ مُحَمَّدٍ أَرْحَابُ خَيْرٍ قَالَ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَسْتَأْذِنُ فِيهَا فَقَالَ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَلَيْسَ أَحَبَّ أَرْحَابًا خَيْرًا لَمْ أَحِبَّ مَا لَمْ يَكُنْ لِي أَنفُسُ حَيْدِي مِنْهُ مَا تَأْمُرُنِي بِهِ؟ فَقَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنْ تَسْتَحِبَّ حَيْدِي وَأَهْلِيَّ وَأَصْدِقِي بِهَا فَتَصَدَّقَ بِهَا فِي الْفَقْرِ وَفِي الرِّقَابِ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَالصَّيْفِ لِأَجْنَحِ عَلِيٍّ مِنْ وَلِيِّهَا أَنْ يَأْكُلَ مِنْهَا بِالْمَعْرُوفِ وَيُطْرَقَ عَيْرَ مَوْلَى

Dari Ibnu Umar, dia berkata: "Umar telah mendapatkan sebidang tanah di Khaibar, lalu dia datang kepada nabi untuk minta pertimbangan tanah itu, maka katanya: Wahai Rasulullah sesungguhnya aku telah mendapatkan tanah di Khaibar, dimana aku tidak tak mendapatkan harta yang berharga bagiku selain daripadanya, maka apa yang hendak engkau perintahkan kepadaku berkenaan dengannya? Maka Rasul berkata "Jika engkau suka, tahanlah tanah itu dan engkau sedekahkan manfaatnya, dengan syarat tanah itu tidak akan dijual, tidak diberikan dan tidak diwariskan. Tanah itu dia wakafkan kepada fakir, kaum kerabat, memerdekakan hamba sahaya, sabilillah, ibnu sabil dan tamu. Dan tidak ada halangan bagi orang yang mengurusnya untuk memakan sebagian dari tanah wakaf dengan cara ma'ruf, dan memakannya tanpa menganggap tanah itu miliknya sendiri (Sayid Sabieq, 86:154).

Dari hadits di atas, jelas dapat diketahui bahwa tanah wakaf itu tidak boleh diperjualbelikan, dihibahkan dan diriskan karena telah terjadi pengekalan manfaat.

Pada waktu dulu, pengaturan tentang wakaf dalam satu perundang-undangan belum ada sehingga mudah terjadinya penyimpangan dari hakekat dan tujuan wakaf, terutama disebabkan tidak adanya keharusan untuk mendaftarkan tanah wakaf tersebut, sehingga banyak tanah atau benda-benda wakaf itu tidak diketahui keadaannya, malah seakan benda itu menjadi milik ahli waris nadzir (Abdurahman, 1990:2).

Untuk mengatasi masalah tersebut, maka Pemerintah mengeluarkan peraturan tentang perwakafan tanah milik, yaitu dengan dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 dan berbagai peraturan pelaksanaannya, yang merupakan suatu pembaharuan di bidang perwakafan tanah milik, dengan hal ini diharapkan dengan berbagai peraturan dimaksud maka persoalan tentang perwakafan tanah milik ditempatkan pada proporsi yang sebenarnya (Abdurahman, 1990:3).

Dengan diberlakukannya Peraturan tersebut, maka lembaga wakaf tidak hanya disandarkan kepada hukum Islam semata-mata, tapi juga harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan tersebut, yaitu memenuhi persyaratan formal yang ditentukan oleh Peraturan Pemerintah tersebut.

Dalam pelaksanaan perwakafan tanah milik, satu yang harus diperhatikan keberadaannya dan sangat penting adalah administrasi, bila faktor administrasi tersebut diabaikan maka tidak jarang menimbulkan masalah yang cukup rumit dikemudian hari, misalnya saja terjadi hal yang akan menghilangkan fungsi dan tujuan wakaf yang tercantum dalam ikrar wakaf.

Salah satu bentuk pengadministrasian tanah wakaf itu adalah dengan adanya sertifikasi tanah wakaf, sertifikasi tanah wakaf tersebut bertujuan untuk melindungi dan menertibkan tanah wakaf dari masalah yang mungkin akan timbul di kemudian hari. Dengan adanya sertifikat tanah wakaf, maka hal-hal seperti gugatan dan persengketaan dapat diselesaikan.

Adapun kemaslahatan yang didapat dari sertifikat tanah wakaf tersebut sangat besar sekali bagi kelangsungan wakaf, yaitu memberikan jaminan hukum terhadap tanah wakaf, sehingga dengan adanya sertifikat tanah wakaf mendapat kepastian hukum apabila terjadi gugatan atau persengketaan. Dengan kata lain sertifikasi tanah wakaf bertujuan untuk menarik kemaslahatan dan menolak kemadaratan, hal itu sesuai dengan salah satu kaidah fiqiyah yang berbunyi:

ذَرِّكَ الْقَائِدَ وَجَلِّبِ الْكَيْبَالَ

artinya: menarik kemaslahatan dan menolak kemadaratan (Mukhtar Yahya, 1983:486).

Dengan demikian maksud adanya sertifikasi tanah wakaf tersebut merupakan realisasi dari salah satu sumber hukum Islam Maslahah Mursalah, yang pada dasarnya Hukum Syara hanya menjelaskan masalah wakaf itu secara umum saja, sedang untuk adanya sertifikat itu tidak merupakan suatu ketentuan keharusan, akan tetapi berhubung tanah wakaf yang tidak mempunyai sertifikat atau bukti itu dapat menimbulkan kemadaratan di kemudian hari, maka pemerintah memandang perlu untuk mengharuskan adanya sertifikat dalam perwakafan tanah.

Adanya sertifikat merupakan keharusan untuk dapat dinyatakan sebagai tanah wakaf yang pasti dan sesuai dengan per-

aturan perundang-undangan yang berlaku. Namun selama ini dalam proses sertifikasi tanah wakaf ditemui berbagai hambatan yang berkaitan dengan syarat-syarat yang diperlukan. Hal ini dimaklumi karena wakaf selama ini pada umumnya dilaksanakan sejak lama atas dasar keikhlasan dan kerelaan serta menurut tata cara adat yang berlaku pada saat itu.

Proses sertifikasi tanah wakaf itu melibatkan berbagai pihak, maka dalam proses tersebut diperlukan adanya beberapa faktor yang menunjang proses tersebut, diantaranya yaitu harus adanya bukti tentang wakaf dalam hal ini AIW atau APAIW serta biaya dalam proses sertifikasi tersebut. Oleh karena itu tanah yang diidentifikasi sebagai tanah wakaf perlu ditelusuri dan diusahakan bukti-buktinya sebagai persyaratan diterbitkannya AIW atau APAIW dan sertifikat.

Adapun untuk lebih jelasnya mengetahui tentang proses sertifikasi tanah wakaf tersebut dapat dilihat dalam skema berikut:

1. Wakaf baru

- a. Wakif atau nadzir menuju PPAIW untuk melaksanakan perwakafan.
- b. PPAIW memeriksa persyaratan perwakafan.
- c. Wakif membacakan ikrar wakaf di hadapan PPAIW dan saksi.
- d. Wakif, nadzir dan saksi masing-masing membawa 1 lembar salinan AIW (W .2a).
- e. PPAIW atas nama nadzir menuju kantor Pertanahan Kabupaten/kotamadya dengan membawa berkas permohonan pendaftaran tanah wakaf.

- f. Kantor Pertanahan memproses sertifikat tanah wakaf.
- g. Bupati, Kandepag Kantor Pertanahan menyerahkan sertifikat kepada nadzir dan PPAIW.

2. Wakaf lama

- a. Nadzir/keterangan nadzir/keterangan wakif/masyarakat menuju PPAIW untuk melaporkan tanah wakaf yang diketahuinya.
- b. PPAIW meneliti kebenaran tanah tersebut dapat diyakini sebagai tanah wakaf atau bukan.
- c. PPAIW membuat APAIW (W2) dan salinannya (W.2a).
- d. Para pelapor membawa 1 lembar APAIW.
- e. Kantor Pertanahan memproses sertifikat tanah wakaf.
- f. Bupati/Walikota, Kandepag dan Kantor Pertanahan menyerahkan sertifikat tanah wakaf kepada Nadzir .

Dalam proses sertifikasi tanah wakaf, hal lain yang harus diperhatikan adalah biaya, dalam penunjukan pelaksanaan sertifikasi tanah wakaf dijelaskan bahwa yang menjadi sumber pendanaan sertifikat tanah wakaf itu adalah:

1. Pada dasarnya biaya sertifikasi menjadi tanggung jawab masyarakat.
2. Dalam rangka pelayanan kepada masyarakat, pemerintah memberikan bantuan kepada masyarakat sebagai pendorong untuk menggerakkan partisipasi aktif masyarakat.
3. Dalam kaitan biaya sertifikasi tanah wakaf tersebut diharapkan akan diperoleh dari:
 - a. Donatur dari masyarakat
 - b. Dana dari nadzir
 - c. Dana BAZIS

- d. Dana infaq Rp. 1000,00
- e. Dana APBD tingkat I dan II
- f. Dana APBN

Akan tetapi adakalanya pemohon sertifikat itu dibebaskan dari biaya sertifikat tersebut, apabila ia benar-benar tidak mampu membayar biaya dan mengajukan permohonan kepada gubernur.

Langkah-langkah Penelitian

Suatu penelitian akan berhasil dan lancar jika dilaksanakan dengan menggunakan prosedur penelitian yang tepat dan sesuai dengan situasi dan kondisi lapangan penelitian yang telah ditentukan, Oleh karena itu untuk menunjang keberhasilan penelitian ini penulis menggunakan langkah-langkah penelitian sebagai berikut:

1. Penentuan lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menentukan lokasi penelitian secara purposive (sengaja) yaitu Kecamatan Leuwigoong Kabupaten Garut. Penentuan lokasi tersebut didasarkan karena daerah ini memungkinkan diadakan penelitian mengenai masalah yang penulis teliti, yaitu tentang perwakafan tanah milik.

2. Metode Penelitian

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini ialah metode Deskriptif, yaitu suatu metode yang tertuju pada pemecahan masalah yang terjadi pada masa sekarang (Winarno Surahmad, 1990:139). Metode Deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisa dan interpretasi tentang arti data itu sendiri.

3. Tehnik dan alat pengumpulan data

Dalam rangka penelitian ini, penulis berusaha untuk mengumpulkan data yang diperlukan dengan menggunakan tehnik dan alat pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Pengamatan langsung (Direct Observation), yaitu penulis terjun langsung ke lapangan penelitian guna memperoleh data secara langsung.
- b. Wawancara mendalam, baik secara langsung ataupun cara tidak langsung. Data tersebut baik berupa pendapat atau mengenai kenyataan yang dialami sendiri oleh responden atau informan, sehingga data memiliki keabsahan dan dapat dipercaya.
- c. Dokumentasi, dilakukan untuk menguatkan atau melengkapi penjelasan penjelasan dari hasil observasi.
- d. Studi literatur, dipergunakan sebagai dasar pembahasan teoritis di samping yang bersifat praktis. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh masukan yang berhubungan dengan data atau masalah yang dibahas.

4. Jenis dan sumber data

Adapun data yang dikumpulkan adalah sekitar masalah perwakafan tanah milik di Kecamatan Leuwigoong, yaitu data kualitatif dan data kuantitatif, sedangkan data kuantitatif ini berfungsi untuk memperkuat data kualitatif, Selanjutnya yang menjadi sumber data dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala Kecamatan Leuwigoong/staf
- b. Kepala KUA Kecamatan Leuwigoong
- c. Tokoh Masyarakat
- d. Wakif/nadzir di Kecamatan Leuwigoong.

5. Pengolahan data

Setelah penulis mengumpulkan data baik dari hasil observasi secara langsung ataupun melalui studi kepustakaan, maka selanjutnya dilakukan pengolahan data untuk kemudian mencari keterkaitan antara data-data tersebut. Data yang diolah adalah data kualitatif sedangkan data kuantitatif dipergunakan untuk memperkuat data kualitatif.

6. Kesimpulan

Data yang telah terkumpul tersebut serta telah dilakukan pengolahan data, maka selanjutnya diambil kesimpulan mengenai masalah yang berkenaan dengan hal penelitian.

