

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salahsatu institusi/lembaga sosial Islam di Indonesia yang mengandung nilai sosial ekonomi adalah lembaga perwakafan. Sebagai kelanjutan dari ajaran tauhid, yang berarti bahwa segala sesuatu berpuncak pada kesadaran akan adanya Allah Swt. lembaga perwakafan adalah salah satu bentuk perwujudan keadilan sosial di dalam Islam. Prinsip pemilikan harta dalam ajaran Islam menyatakan bahwa harta tidak dibenarkan dikuasai oleh sekelompok orang. Penguasaan harta oleh sekelompok orang akan melahirkan eksploitasi kelompok minoritas (kaya) terhadap kelompok mayoritas (miskin) yang akan menimbulkan kegoncangan dan kecemburuan sosial serta akan menjadikan penyakit masyarakat yang mempunyai akibat negatif yang beraneka ragam. Maka dalam Islam dikenal lembaga zakat, shodaqoh, infaq, perwakafan dan lembaga lainnya. (Juhaya S.Praja, 1997:1).

Dalam hubungannya dengan wakaf, khususnya wakaf tanah, diduga bahwa wakaf akan menimbulkan masalah apabila pelaksanaannya tidak sesuai dengan hukum yang berlaku dan sesuai dengan kesepakatan atau perjanjian yang dilakukan masing-masing pihak. Seperti hal-hal yang berkaitan dengan aspek hukumnya sertifikat hak wakaf atas pemilikan tanah. Wakaf sebagai lembaga yang diatur oleh negara, diatur berdasarkan pada peraturan pemerintah yang berlaku. Di Indonesia,

perwakafan tanah diatur dalam peraturan pemerintah sejak tahun 1905, walaupun masih terbatas pada perwakafan tanah yang termasuk di dalamnya mesjid dan rumah-rumah suci. Peraturan-peraturan itu diantaranya adalah *Bijblaad op het staatsblaad* (lembaran negara) nomor 1698, *bede huizen moskieen*, tanggal 31 Januari 1905 tentang rumah-rumah suci dan mesjid (maksudnya adalah wakaf), *bijblaad op het staatsblaad* nomor 12573, tanggal 4 Juni 1931 tentang *badehizen en wakafs*. Peraturan ini jelas menyatakan tentang wakaf, *bijblaad op het staatsblaad* nomor 13380 tanggal 24 Desember 1934 tentang *bedehuizen vrijdagdienten moskieen, enwakaf*, *bijblaad op het staatsblaad* nomor 13480, tanggal 27 Mei 1935 tentang *bedehuizen vrijdagdienten moskieen, en wakaf*.

Peraturan tersebut masih berlaku hingga jaman pendudukan Jepang di masa revolusi, namun pada waktu itu peraturan tentang perwakafan tanah milik ini tidak diatur secara tuntas dalam bentuk perundang-undangan sehingga memudahkan terjadinya penyimpangan dari hakikat dan tujuan wakaf itu sendiri, terutama sekali disebabkan terdapatnya beraneka ragam bentuk perwakafan (wakaf keluarga, wakaf umum dan lain-lain), dan tidak adanya keharusan untuk didaftarkan benda yang diwakafkan, sehingga banyaklah benda-benda wakaf yang tidak diketahui lagi keadaannya. Bahkan banyak terjadi benda-benda yang diwakafkan itu seolah-olah sudah menjadi milik dari ahli waris pengurus (nadzir). Kejadian tersebut menimbulkan keresahan di kalangan umat beragama, khususnya mereka yang menganut agama Islam dan menjurus ke arah antipati. Di lain pihak terjadi

persengketaan disebabkan tidak jelasnya keadaan atau status tanah, sehingga apabila tidak segera diadakan pengaturan, maka tidak saja akan mengurangi keadaran beragama dari mereka yang beragama Islam, bahkan lebih jauhnya akan menghambat usaha pemerintah untuk menggalakan dan bimbingan kewajiban ke arah beragama. Oleh karena itu pada masa kemerdekaan telah di buat peraturan pertanahan yang terkenal dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) nomor 5 Tahun 1960 tentang masalah pertanahan yang menyatakan bahwa perwakafan tanah milik diatur oleh pemerintah, yang kemudian keluar Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977(Juhaya S.Praja, 1997:3).

Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah tersebut adalah dengan dikeluarkannya:

1. Peraturan Pelaksanaan PP No.28 Th 1977 yang diatur oleh Peraturan Menteri Agama No.01 Th 1978.
2. Instruksi bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01 Th.1978.
3. Keputusan Menteri Agama No.73 Th.1978 tentang pendelegasian wewenang kepada Kepala Kanwil Departemen Agama Propinsi/setingkat di seluruh Indonesia untuk mengangkat/memberhentikan setiap Kepala KUA sebagai PPAIW.
4. Instruksi Menteri Agama No.3 Th.1978 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Menteri Agama No.73 Th.1978.

5. Instruksi Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Pertanahan Nasional
No.4 Th.1990 dan No.24 Th.1990 tentang sertifikasi tanah wakaf.

Sertifikasi tanah wakaf sangat berguna untuk mengantisipasi adanya pemindahan status kepemilikan tanah atau benda yang diwakafkan dan penyimpangan pendayagunaannya, baik pendayagunaan dengan cara menjualnya atau menghibahkannya. Di samping itu, sertifikasi tanah wakaf merupakan jaminan kepastian hukum yang menimbulkan kepastian hukum dan perlindungan hukum berdasarkan peraturan yang berlaku.

Sertifikasi pada penelitian ini terbatas hanya untuk tanah wakaf di Desa Tamansari Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi. Dengan melalui prosedur yang berlaku, maka dalam hal ini tanah sudah diwakafkan di Desa Tamansari perlu dicatat dan didata dengan adanya Peraturan Pemerintah No.10 Tahun.1961 yaitu tentang pencatatan dan pendaftaran tanah-tanah yang sudah berstatus tanah wakaf.

Pengaturan tentang perwakafan telah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah No.28 Tahun.1977, yang mengharuskan adanya perwakafan dilakukan secara tertulis tidak cukup dengan ikrar saja. Bila peraturan ini dilaksanakan oleh masyarakat sesuai dengan program yang dianjurkan pemerintah maka akan terhindar dari kendala-kendala atau persengketaan yang mungkin akan timbul di kemudian hari di tengah-tengah masyarakat.

Dari hasil penelitian data wakaf yang terhimpun di Desa Tamansari, tanah wakaf yang ada di Desa Tamansari berjumlah 18 lokasi, dan bila dijumlahkan luas

seluruhnya ada sekitar 10462 m² yang masing-masing di bangun di atasnya mesjid atau madrasah. Kemudian setelah melihat data tanah wakaf yang ada di Kantor Urusan Agama Kecamatan Setu, tercatat 11 lokasi tanah wakaf yang ada di Desa Tamansari yang sudah didaftarkan dan memiliki sertifikat tanah wakaf, berarti masih ada sekitar 7 lokasi lagi yang tidak didaftarkan dan tidak memiliki sertifikat. Pada tanggal 22 April Tahun 2005 dilakukan observasi ke tujuh lokasi tersebut. Hasilnya ada empat tanah wakaf yang telah dijual dan diganti dengan tanah wakaf lain yang lokasinya di luar Kecamatan Setu, karena lokasi tanahnya masuk dalam pembangunan perumahan. Berarti ada tiga lokasi tanah wakaf yang tidak didaftarkan dan tidak memiliki sertifikat, padahal tanah wakaf itu telah dikelola oleh nadzirnya masing-masing dengan dibangun di atasnya sarana ibadah berupa masjid dan madrasah atau majlis ta'lim. Dari hasil wawancara dengan ketiga nadzir yang mengelola tanah wakaf tersebut, kesimpulannya mereka menolak untuk mensertifikatkan tanah wakafnya. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara harapan Peraturan perwakafan dengan kenyataan di desa tersebut dalam pelaksanaan pendaftaran dan sertifikasi tanah wakaf. Padahal pemerintah sudah mengatur beberapa tahun silam, oleh karena itu, penulis merasa tertarik untuk mengadakan penelitian tentang kesenjangan antara peraturan perwakafan dengan kenyataan yang ada di Desa Tamansari Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi dalam pelaksanaan pendaftaran dan sertifikasi tanah wakaf.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah tersebut, dapat disimpulkan di Desa Tamansari ada tiga orang nadzir yang menolak mensertifikasikan tanah wakafnya, padahal sudah jelas sekali dalam Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 1977 yang dikuatkan dengan adanya Instruksi Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.4 Th.1990 dan No.24 Th.1990 tentang sertifikasi tanah wakaf. Pemerintah sangat menghendaki seluruh tanah wakaf di Indonesia disertifikasikan. Berdasarkan masalah itu, maka dapat dibuat rumusan masalah dalam bentuk pertanyaannya adalah:

1. Bagaimana proses serah terima (ikrar) tanah wakaf yang terjadi di Desa Tamansari Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi?.
2. Apa yang menjadi alasan nadzir menolak mensertifikasikan tanah wakafnya?.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses serah terima (ikrar) wakaf yang terjadi di Desa Tamansari Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi.
2. Untuk mengetahui alasan tanah wakaf tersebut mengapa tidak didaftarkan dan tidak dibuatkan sertifikatnya padahal tanah wakaf tersebut telah dikelola oleh nadzirnya.

D. Kerangka Pemikiran

Studi tentang wakaf telah banyak dilakukan di Indonesia. Secara umum, studi tersebut dapat dibedakan menjadi dua: studi yang menjadikan wakaf sebagai salahsatu obyek kajiannya, dan studi yang secara khusus menjadikan wakaf obyek kajiannya. Di antara studi yang termasuk pada kelompok pertama adalah yang dilakukan oleh Ahmad Azhar Basyir(1973) dan Muhammad Daud Ali (1988). Sedangkan studi yang termasuk pada kelompok kedua adalah yang dilakukan oleh Imam Suhadi (1985),Juhaya S Praja (1993) dan Suparman Usman (1994).

Ahmad Azhar Basyir dalam menjelaskan wakaf lebih banyak menggunakan fikih klasik sebagai rujukan. Tema-tema yang disajikan adalah pengertian wakaf, dasar-dasar wakaf, keutamaan wakaf, rukun wakaf, syarat-syarat wakaf, macam-macam wakaf, kepemilikan harta wakaf, menukar dan menjual harta wakaf, pengawasan harta wakaf, pengembangan harta wakaf, dan jaminan perwakafan di Indonesia.

Meskipun demikian, Ahmad Azhar Basyir cenderung memilih salahsatu pendapat yang digunakan oleh umat Islam Indonesia dan mengabaikan pendapat yang lain. Umpamanya adalah penjelasan yang Ahmad Azhar Basyir tentang kepemilikan benda wakaf. Ia mengatakan bahwa benda yang telah diwakafkan bukan lagi milik wakif dan juga tidak mejadi milik yang menerima wakaf. Itu adalah pendapat Imam al-Syafi'i. Oleh karena itu, ia mengabaikan pendapat Imam Abu Hanifah yang mengatakan bahwa benda yang telah diwakafkan tetap milik yang

mewakafkan, dan teks aslinya *al-waqf ka al-a'riyah* (wakaf itu seperti pinjam meminjam). (Rachmat Djatnika dkk, 2000,hal: 06).

Penelitian ini bertolak dari pemikiran bahwa sertifikasi tanah wakaf adalah suatu program nasional yang merupakan tanggung jawab bersama, pemerintah dan masyarakat di negara Indonesia. Hal ini berdasarkan Instruksi Bersama Menteri Agama dan kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1990/nomor 24 Tahun 1990.

Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria di jaman kemerdekaan yaitu nomor 5 Tahun 1960 yang merupakan unifikasi hukum tanah di seluruh Indonesia, memperkuat dasar hukum perwakafan, khususnya perwakafan tanah milik. Di Indonesia telah ada beberapa bentuk wakaf tradisonal seperti huma, pada zaman Empu Sendok di Ponorogo. Huma adalah tanah atau hutan yang diberikan oleh raja kepada rakyatnya untuk dipergunakan dan diambil manfaatnya. (Juhaya S.Praja, 1997: hal.34).

Keharusan ada sertifikasi tanah wakaf agar dapat dinyatakan sebagai tanah yang sah dan mempunyai perlindungan hukum, sebagaimana digariskan dalam peraturan perundang-undangan perwakafan, sebenarnya Islam telah terlebih dahulu menganjurkan pencatatan terhadap setiap perbuatan hukum keperdataan seperti transaksi jual beli, utang piutang, dan perwakafan yang juga dapat dikatakan sebagai perbuatan hukum keperdataan karena menyangkut prihal individu. Hal ini membuktikan bahwa surat (tulisan), baik berupa akta, sertifikat dan sejenisnya merupakan salah satu bukti, berdasarkan al-Qur'an surat al-Baqarah ayat 282:

Selanjutnya sesuai dengan ketentuan pasal 19 UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ditentukan bahwa agar apa yang telah didaftarkan dalam daftar buku tanah menjadi tetap. Hal ini secara jelas disebutkan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, yang menyatakan bahwa harus melaksanakan ikrar bukan dengan lisan saja, tapi juga dilakukan dengan tulisan. Tujuannya adalah untuk memperoleh bukti otentik yang dapat dipergunakan untuk berbagai persoalan seperti untuk bahan pendaftaran pada kantor sub Direktorat Agraria Kabupaten /Kotamadya dan untuk keperluan penyelesaian sengketa yang mungkin timbul di kemudian hari tentang tanah yang diwakafkan. (Abdurrahman, 1994:102).

Sebagaimana yang disebutkan, baik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 maupun dalam Kompilasi Hukum Islam bahwa wakaf itu merupakan sebuah perbuatan hukum yang perwujudannya dilakukan melalui sebuah ikrar atau pernyataan. Dalam hubungan pelaksanaan perbuatan ikrar ini tentu diperlukan adanya seorang pejabat khusus secara resmi yang ditunjuk untuk itu. Dalam pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 disebutkan bahwa pihak yang mewakafkan tanahnya harus mengikrarkan kehendaknya secara jelas dan tegas kepada Nadzir di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, dengan disaksikan sekurang-kurangnya dua orang saksi.

Mengenai keberadaan dua kelompok peraturan ini dapat dikemukakan beberapa catatan singkat. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 untuk masa

sekarang ini harus dilihat sebagai “lex specialis” dari ketentuan mengenai perwakafan pada umumnya. (Abdurrahman, 1994: 87).

Walaupun telah terdapat Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang perwakafan tanah milik dan peraturan perwakafan lainnya, tidak setiap peraturan perwakafan dapat dilaksanakan oleh masyarakat, oleh karena adanya hambatan-hambatan yang bersifat kondisional. Hal ini merupakan tantangan bagi semua pihak umumnya dan pemerintah pada khususnya. Dengan demikian perlu adanya upaya pemerintah dalam memasyarakatkan peraturan perwakafan kepada masyarakat yang belum memahami pentingnya Peraturan Pemerintah tersebut.

Seperti halnya di Desa Tamansari Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi, masih ada masyarakat yang belum mengetahui tentang peraturan perwakafan. Hal ini dapat dilihat dengan adanya sengketa tanah wakaf di daerah ini yang tentunya memerlukan penyelesaian. Agar terjadi hal yang demikian perlu diketahui sebab akibatnya, salah satu di antaranya masih terdapat masyarakat yang tidak mengikuti peraturan pemerintah untuk mensertifikasikan tanah wakafnya. Sertifikat merupakan alat bukti tertulis yang berkekuatan hukum yang menyatakan hak milik seseorang, terutama tanah-tanah wakaf yang belum dicatat dan didaftarkan di daerah ini memerlukan penanganan yang serius dari pihak PPAIW. Hal ini untuk menghindari persengketaan wakaf di kemudian hari.

Memang kesulitan timbul untuk tanah-tanah yang belum terdaftar karena buku tanah dan sertifikatnya belum ada. Di Desa Tamansari Kecamatan Setu

Kabupaten Bekasi masih ada yang beranggapan bahwa sertifikat itu belum perlu dan ada pula yang mengatakan tidak perlu dengan alasan bahwa wakaf itu cukup dengan ikrar lisan.

E. Langkah-langkah Penelitian

Sesuai dengan judul yang akan dibahas pada penelitian ini tentang penolakan nadzir untuk mensertifikasikan tanah wakafnya(studi kasus di Desa Tamansari Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi), maka penelitian ini dapat dilaksanakan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Desa Tamansari Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi dan di KUA Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi, dengan obyek penelitiannya para Nadzir dan PPAIW Kecamatan Setu.

2. Metode penelitian

Metode yang akan digunakan dalam penelitian adalah metode deskriptif yang akan melukiskan secara sistematis karakteristik, faktual dan cermat mengenai studi kasus tanah wakaf yang tidak disertifikasi di Desa Tamansari Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi, disertai dengan pemecahan yang ada.

3. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian merupakan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan pada tujuan yang telah ditetapkan. (Cik Hasan Bisri, 2003: hal.63).

Jenis data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini berbentuk kualitatif dengan data yang dihimpun adalah sebagai berikut:

- a. Luas tanah wakaf di Desa Tamansari.
- b. Data tentang proses pelaksanaan sertifikasi tanah wakaf di Desa Tamansari.
- c. Data tentang faktor-faktor yang menjadi penunjang dan penghambat dalam pelaksanaan sertifikasi tanah wakaf.
- d. Data tentang Nadzir dan PPAIW Kecamatan Setu dalam memasyarakatkan peraturan sertifikasi tanah wakaf.

4. Sumber Data

Sumber data dapat berupa bahan pustaka, yaitu buku, majalah, surat kabar, dokumen resmi, dan catatan harian. Selain itu dapat berupa orang yang berkedudukan sebagai informan dan responden. (Cik Hasan Bisri, 2003: hal.64).

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Sumber Data Primer

Sumber data primer merupakan sumber data asli dan langsung yang dijadikan pijakan untuk penelitian sebagai bahan utama. Sumber data primer ini adalah:

Kepala KUA Kecamatan Setu sebagai PPAIW, Kepala Desa Tamansari dan Nadzir.

b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder pada penelitian ini adalah buku-buku dan literatur perwakafan di Indonesia serta buku yang berkaitan dengan masalah penelitian. Sumber data ini sangat berguna untuk membantu menganalisa permasalahan yang diteliti.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Observasi

Dalam teknik observasi ini dengan pengamatan secara langsung menurut kenyataan yang ada di Desa Tamansari. Dengan observasi ini diharapkan memperoleh data yang dibutuhkan berupa deskripsi yang terperinci mengenai pelaksanaan sertifikasi tanah wakaf.

b. Wawancara

Wawancara sebagai tindak lanjut dari observasi, dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada pihak yang berkepentingan dengan masalah yang diteliti, melalui teknik ini diharapkan dapat menghimpun data mengenai hambatan juga mengenai langkah yang ditempuh untuk mengatasinya.

C. Studi Kepustakaan

Dalam usaha mendapatkan data teoritis, penulis melakukan penelitian dan menganalisa terhadap buku-buku yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti. Hasil dari penelitian yang dianalisa tersebut akan dijadikan pijakan dalam penyusunan skripsi ini sebagai landasan teoritis.

D. Studi Dokumentasi

Yaitu dengan melakukan pengumpulan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang telah disusun secara administratif.

6. Analisis Data

Data yang berhasil dihimpun dari observasi, wawancara dan studi kepustakaan kemudian dikelompokkan sesuai dengan jenis data yang telah ditentukan agar memberi kemudahan menganalisisnya.

Analisis yang digunakan adalah dengan analisis data kualitatif yang telah dipilah dan diseleksi kemudian dihubungkan satu sama lain mengacu kepada rumusan masalah yang telah disampaikan sebelumnya.