

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perwakafan merupakan salah satu lembaga keagamaan yang telah lama dalam umat Islam. Di Indonesia perwakafan sudah menjadi penunjang utama dalam perkembangan masyarakat khususnya agama Islam. Hampir setiap rumah ibadah, pondok pesantren, perguruan tinggi, ataupun sekolah-sekolah Islam dan lembaga-lembaga keagamaan Islam dibangun di atas tanah wakaf.

Tentang perwakafan pada umumnya dan perwakafan tanah pada khususnya bagi pemeluk agama Islam adalah merupakan sebagian dari ibadah dan manifestasi keimanan mereka. Karena penduduk Indonesia mayoritas adalah penganut agama Islam, maka persoalan tentang perwakafan tanah adalah merupakan satu persoalan keagamaan dan persoalan pertanahan yang perlu diatur dan ditangani secara serius. Pengaturan yang diadakan oleh pemerintah berkenaan dengan masalah tersebut perlu dimasyarakatkan agar supaya di dalam pelaksanaannya tidak akan mengundang munculnya soal-soal pertanahan yang meresahkan masyarakat.

Suatu persoalan yang sering muncul berkenaan dengan perwakafan diantaranya perubahan penggunaan benda wakaf yang terjadi di beberapa daerah tertentu.

Berhubung tanah-tanah wakaf amanah Tuhan, demikian juga orang-orang yang mewakafkan tanah-tanah tersebut dalam rangka beribadah kepada

Tuhan dengan harapan wakaf tersebut dapat langsung menjadi amal jariyah, maka menjadi tanggung jawab kita bersama untuk memelihara dan menjaga kelangsungan tujuan wakaf.¹

Pada waktu belum ada peraturan yang mengatur tentang perwakafan tanah milik, banyak terjadi kekacauan yang berkenaan dengan masalah perwakafan itu. Karena dahulu orang mewakafkan tanahnya hanya cukup dengan ikrar saja dihadapan nadzir (pengelola tanah wakaf). Namun hal ini diperlukan adanya niat baik terutama dari si nadzir tersebut. Hal demikian tidaklah cukup karena apabila pihak-pihak yang bersangkutan telah tiada sering menimbulkan masalah dalam hal perwakafan tanah.² Mengingat akan arti pentingnya persoalan tentang perwakafan ini maka perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksudkan bertujuan untuk menertibkan perwakafan tanah milik, yaitu PP No. 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang diatur hanyalah wakaf sosial (untuk umum) atas tanah milik. Bentuk-bentuk perwakafan lainnya seperti perwakafan keluarga tidak termasuk dalam pengertian wakaf yang dimaksudkan dalam peraturan pemerintah itu. Pembatasan ini perlu diadakan untuk menghindari kekacauan masalah perwakafan.³ Karena perwakafan adalah bersifat kekal atau selamanya maka hak atas tanah yang berjangka

¹ Suhadi, *Hukum Wakaf di Indonesia*, Dua Dimensi, Yogyakarta, 1985, hal. 1.

² Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik & Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 10.

³ *Ibid*, hal. 11.

waktu terbatas tidak bisa diwakafkan, atau dengan kata lain bahwa hanya tanah yang mempunyai hak milik saja yang dapat diwakafkan.

Selanjutnya dengan adanya pengaturan tersebut maka lembaga ini tidak lagi dipandang sebagai suatu lembaga keagamaan yang bersandar pada hukum Islam semata, akan tetapi sudah ditingkatkan kedudukannya sebagai suatu lembaga formal didalam hukum agraria nasional. Sehingga segala sesuatunya tidak hanya harus memenuhi segala persyaratan formal yang ditentukan dalam berbagai peraturan tentang perwakafan.⁴ Kemucian perwakafan tanah milik dilindungi oleh pemerintah mengatur tata caranya dalam PP No. 28 tahun 1977.

Dalam kondisi sekarang prinsip-prinsip perwakafan dikaitkan secara khusus dengan persoalan kemasyarakatan di Indonesia sehingga wakaf menjadi suatu lembaga keagamaan yang dapat dipergunakan sebagai salah satu sarana pengembangan kehidupan khususnya bagi umat Islam dalam rangka mencapai kesejahteraan spiritual dan material menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁵

Lahirnya Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik merupakan pergeseran bagian-bagian dari hukum Islam ke arah hukum tertulis. Namun demikian bagian-bagian lain tentang wakaf masih berada di luar hukum tertulis.

Dalam rangka mencapai keseragaman tindak di bidang wakaf dan hukum Islam umumnya maka disusunlah Kompilasi Hukum Islam yang

⁴ *Ibid*, hal. 12.

⁵ *Ibid*, hal. 6.

tertuang dalam Inpres No. 1 tahun 1991. Kompilasi Hukum Islam merupakan himpunan hukum materiil di bidang hukum Islam yang diletakkan dalam suatu dokumentasi yustisia yang dijadikan pedoman bagi Hakim di lingkungan Badan Peradilan Agama sebagai hukum terapan dalam menyelesaikan perkara. Salah satu materi dalam Kompilasi Hukum Islam adalah mengenai hukum perwakafan yang dimuat dalam buku III.⁶

Pada dasarnya masalah perwakafan mengenai tata cara perubahan penggunaan benda wakaf sangat menarik untuk dikaji mengingat arti pentingnya tujuan wakaf. Dimana dalam PP No. 28 tahun 1977 maupun Kompilasi Hukum Islam bahwa pada dasarnya terhadap tanah milik atau terhadap benda lainnya yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan-perubahan atau penggunaan lain daripada yang dimaksud dalam ikrar wakaf kecuali ada izin dari pejabat yang ditunjuk untuk itu.

Pasal 225 KHI mengatakan pada dasarnya terhadap benda yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan atau penggunaan lain daripada yang dimaksud dalam ikrar wakaf.

Dalam penjelasan PP No. 28 Tahun 1977 disinyalir bahwa pada waktu yang lampau perubahan status tanah yang diwakafkan dapat dilakukan begitu saja oleh nadzir tanpa alasan yang meyakinkan, sehingga mudah mengundang timbulnya reaksi dari masyarakat terutama mereka yang langsung berkepentingan dengan perwakafan tersebut dan tidak jarang muncul tuntutan misalnya dari ahli waris orang yang berwakaf yang ingin menarik kembali

⁶ *Ibid*, hal. 12.

atau membatalkan wakaf tersebut dengan dalih nadzir telah menyalahgunakan penggunaan wakaf yang bersangkutan.

Menurut Prof. G.J. Pijper menyatakan bahwa wakaf itu adalah untuk selamanya sebagaimana yang diinginkan oleh wakif, tidak boleh diubah dan diganggu gugat apa lagi dialihkan penggunaannya. Inilah makna dari pengertian yang sebenarnya menurut mereka dari “kekal”nya harta wakaf.⁷

Bahwa pada dasarnya tidak boleh ada perubahan penggunaan benda wakaf sebagaimana tercantum dalam PP No. 28 tahun 1977 maupun Kompilasi Hukum Islam bahwa pada dasarnya terhadap tanah milik atau terhadap benda lainnya yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan-perubahan atau penggunaan lain dari pada yang dimaksud dalam larang wakaf kecuali ada izin dari pejabat yang ditunjuk untuk itu.

Tetapi sangat dimungkinkan dilakukan perubahan penggunaan benda wakaf oleh karena dengan mempertahankan wakaf tersebut justru tujuan wakaf tidak tercapai. Dimana tujuan wakaf tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai ibadah. Tujuan wakaf harus merupakan hal-hal yang termasuk dalam kategori ibadah pada umumnya, sekurang-kurangnya merupakan hal-hal yang mubah (dibolehkan) menurut ajaran Islam.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk menyusun laporan penelitian yang berbentuk skripsi ini dengan judul “Tata Cara Perubahan Penggunaan Tanah Wakaf di Kabupaten Demak”.

⁷ *Ibid*, hal. 167-168.

B. Pembatasan Masalah

Sesuai judul yang dibuat oleh penulis "TATA CARA PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH WAKAF DI KABUPATEN DEMAK", maka penulis hanya membatasi masalah-masalah yang berkaitan dengan prosedur dan faktor-faktor perubahan tanah wakaf khususnya yang terjadi di RSI NU Demak dengan tanah BKM Demak dan MAN Demak dengan tanah BKM Demak di Kecamatan Wonosalam Kabupaten Demak, meskipun dengan segala kemampuan, pengetahuan penelitian dan waktu yang sangat terbatas.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis uraikan dalam bagian sebelumnya, maka perumusan masalah yang diambil adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tata cara perubahan penggunaan tanah wakaf berdasarkan dengan berlakunya Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik dan Inpres No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.
2. Bagaimana tata cara perubahan penggunaan tanah wakaf di dalam praktek di Kabupaten Demak.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya perubahan penggunaan tanah wakaf di Kabupaten Demak.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyusunan dan pembahasan skripsi dengan judul di atas adalah:

- a. Untuk mengetahui prosedur perubahan penggunaan tanah wakaf berdasarkan PP No. 28 tahun 1977.
- b. Untuk mengetahui prosedur perubahan penggunaan tanah wakaf di Kabupaten Demak.
- c. Untuk mengetahui faktor-faktor terjadinya perubahan penggunaan tanah wakaf di Kabupaten Demak.

2. Kegunaan

a. Secara Teoritis

Dapat berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya tentang perwakafan tanah dan diharapkan dari penulis adalah untuk menambah wawasan serta pengetahuan terhadap masalah perubahan penggunaan tanah wakaf.

b. Secara Praktis

Untuk mengetahui apakah tata cara perubahan penggunaan tanah wakaf dengan berlakunya PP No. 28 tahun 1977 dan Inpres No. 1 tahun 1991 di Kabupaten Demak telah berlaku dalam masyarakat.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran

suatu pengetahuan, usaha-usaha yang dilakukan dengan metode-metode ilmiah.

Oleh karena itu penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang dipakai harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi identitas masing-masing. Hal ini tidaklah selalu berarti metodologi penelitian yang dipergunakan diberbagai ilmu pengetahuan berbeda secara mutlak. Akan tetapi setiap ilmu pengetahuan mempunyai identitas masing-masing sehingga ada perbedaan-perbedaan.

Dalam penyusunan skripsi ini digunakan berbagai metode merupakan proses kerja untuk dapat memahami objek dari metode ilmiah. Metode-metode yang penulis gunakan adalah:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan yang tidak hanya didasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi juga memuat kenyataan yang terjadi.

Faktor yuridis disini adalah tata cara perubahan penggunaan tanah wakaf.

Faktor empiris yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah praktek mengenai pelaksanaan tata cara perubahan penggunaan tanah wakaf di Kabupaten Demak.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan suatu keadaan untuk menuju ke arah permasalahan yang akan diteliti, dengan maksud untuk mengambil suatu kesimpulan yang berlaku secara umum.

3. Metode Pengumpulan Data

Penulis mendapatkan gambaran data primer dan data sekunder. Adapun data-data tersebut meliputi:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari lapangan. Data primer dalam penelitian langsung ke objek penelitian yang ada hubungannya dengan masalah yang ada dalam skripsi ini, sedangkan data yang didapat dalam penelitian ini menggunakan metode *interview* (wawancara). Interview merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara wawancara secara sistematis didasarkan pada tujuan *reasearch*.

b. Data Sekunder

Melakukan penelitian kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis yang berupa pangkal pendapat atau tulisan para ahli guna memperoleh informasi-informasi, dalam bentuk ketentuan formal maupun data-data yang ada.

4. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian dalam penulisan skripsi ini di RSI NU Demak dan MAN Demak, Desa Jogoloyo Kecamatan Wonosalam Kabupaten Demak.

5. Metode Analisa Data

Dalam metode analisa data yang dipergunakan adalah metode *kuantitatif*, yaitu dengan cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif *analisa* yang dinyatakan dengan responden secara tertulis maupun lisan. Dalam menganalisa data yang telah terkumpul tersebut dengan cara menghubungkan data yang satu dengan data yang lain secara sistematis kemudian dianalisa menurut ilmu pengetahuan hukum.

6. Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun oleh penulis dalam 4 bab yang masing-masing bab dilengkapi oleh sub bab, hal ini dimaksudkan untuk mempermudah dalam membaca, menelaah, maupun memahami. Sistematika skripsi yang disusun adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Pembatasan Masalah
- C. Perumusan Masalah
- D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penulisan Skripsi

BAB II : INSTRODUKSI TEORI

- A. Pengertian Wakaf Dasar Hukumnya
- B. Rukun dan Syarat Wakaf
- C. Macam-macam Wakaf
- D. Hukum Wakaf di Indonesia
- E. Tata Cara Pewakafan dan Pendaftaran Tanah Wakaf
- F. Perubahan Penggunaan Tanah Wakaf

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA

- A. Sekilas Sejarah RSI NU Demak dan MAN Demak
- B. Tata Cara Perubahan Penggunaan Tanah Wakaf Berdasarkan PP. No. 28 th. 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik dan Inpres No. 1 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam
- C. Tata Cara Perubahan Penggunaan Tanah Wakaf di Dalam Praktek di Kabupaten Demak
- D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Perubahan Penggunaan Tanah Wakaf di Kabupaten Demak
- E. Analisa Data

BAB IV : PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran