

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bagi bangsa dan negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, adalah mutlak adanya suatu hukum nasional yang menjamin kelangsungan hidup beragama berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yang sekaligus merupakan perwujudan kesadaran hukum masyarakat dan bangsa Indonesia.

Dalam salah satu bidang keagamaan yang menyangkut tugas-tugas di bidang keagrariaan adalah masalah perwakafan tanah milik. Pelaksanaan perwakafan tanah telah berjalan sejak lama di dalam masyarakat, khususnya orang-orang yang beragama Islam.

Praktek penyelenggaraan wakaf di dalam masyarakat telah berjalan seusia masuknya agama Islam di Indonesia. Sesuai sifatnya amalan wakaf merupakan suatu ibadah yaitu amalan shodaqoh jariyah.¹

Di dalam perkembangannya perwakafan tanah milik mengalami kemajuan dan dapat di terima di dalam kehidupan masyarakat. Di dalam Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan :

¹ Winanto, **Hukum Perwakafan**, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2003, hal 11

- a. Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial, diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.
- b. Untuk keperluan peribadatan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam pasal 14 UUPA dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung Negara dengan hak pakai.
- c. Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Memperhatikan pasal 49 ayat (1) UUPA maka terlihat hanya mengatur pokok-pokoknya saja. Pada sisi yang lain, sejalan dengan perkembangan kemajuan di bidang ekonomi, perdagangan dan perindustrian berpengaruh terhadap nilai manfaat tanah.² Oleh karena itu perihal yang berhubungan dengan tanah di Negara kita senantiasa harus mendapat banyak perhatian.³ Hal ini dikarenakan tanah erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia, sebagai tata ruang yang tidak dapat ditinggalkan karena diatas tanahlah orang akan melakukan berbagai macam aktifitasnya.

Pola masyarakat pedesaan yang mata pencahariaanya sebagai petani atau berladang, tanah merupakan tempat ladang kekayaan mereka. Sedangkan untuk masyarakat kota tanah juga tidak kalah penting, baik untuk pemukiman maupun tempat untuk mempekerjakan usaha di bidang ekonomi.

² Winanto, *Ibit*, hal. 16

³ Ngizom, *Tata Cara Perwakafan Tanah Milik Ditinjau dari Segi Hukum Sebelum dan Sesudah Dengan Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 1977 di Kabupaten Boyolali*, Skripsi Fakultas Hukum Unissula, hal. 1

Oleh karena sedemikian kompleksnya persoalan tanah, dan semakin tingginya nilai tanah, maka juga akan berpengaruh terhadap praktek di bidang perwakafan tanah. Akibat lebih lanjut dimungkinkan akan terjadi penyimpangan-penyimpangan dari hakikat dan tujuan wakaf.

Beberapa contoh akibat penyimpangan dari tujuan wakaf adalah sering terjadinya sengketa atas tanah-tanah wakaf yang kemudian menjadi milik perseorangan karena didapat oleh orang yang selama ini mengurusnya.

Pengaturan perwakafan dalam suatu peraturan perundangan di Indonesia dahulu belum menjamin adanya kepastian hukum disebabkan oleh beraneka ragamnya tata cara perwakafan. Contohnya perwakafan dengan cara pengumuman secara perjanjian tertulis dihadapan keluarganya sendiri dan sebagainya.

Dapat terjadi harta wakaf itu diperlukan sebagai hak milik Nadzir atau ahli warisnya atau terjadi ahli waris wakif menuntut kembali harta wakaf (buku, bangunan-bangunan tanah dan sebagainya) karena dianggap sebagai harta warisan dari orang tuanya.

Memperhatikan akan arti pentingnya tanah maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah memberikan jaminan khusus akan persoalan tanah wakaf ini. Didalam pasal 49 UUPA disebutkan sebagai berikut :

- a. Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial.

- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 14 UUPA dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai.
- c. Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan pasal 9 ayat 3 UUPA tersebut adalah sejalan dengan apa yang ditentukan dalam pasal 5 UUPA mengenai kewajiban pembentuk Undang-Undang untuk mengindahkan unsur-unsur yang bersandar dengan hukum agama. Oleh karena itu dalam rangka melindungi berlangsungnya perwakafan tanah milik ini telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, pada tanggal 17 Mei 1977 sebagaimana termuat dalam lembaran Negara Nomor 38 tentang Perwakafan Tanah milik.

Sebagai tindak lanjut dari dikeluarkannya Peraturan Pemerintah tersebut, maka sesuai dengan pasal 17 ayat 2 Peraturan Pemerintah tersebut, telah dikeluarkan beberapa peraturan pelaksanaannya, yaitu :

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1977 tertanggal 20 Nopember 1977 tentang Tata Pendaftaran mengenai Perwakafan Tanah Milik.
- b. Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1978 tanggal 10 Januari 1978 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.
- c. Instruksi Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tanggal 23 Januari 1978 Nomor 1 Tahun 1978 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

d. Peraturan Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam, tanggal 19 April 1978 Nomor Kep/D/75/1978 tentang formulir dan Pedoman tentang Perwakafan Tanah.

Orang yang mewakafkan tanahnya disebut wakif, yang bisa terdiri perorangan atau badan hukum. Dengan demikian setiap badan hukum Indonesia atau perorangan yang telah dewasa serta sehat akalnya tidak terhalang untuk mewakafkan tanahnya untuk kepentingan ibadah atau keperluan lainnya.

Namun demikian perlu diperhatikan bahwa perbuatan hukum demikian haruslah dilakukan atas kehendaknya sendiri tanpa adanya paksaan dari pihak manapun juga. Apabila badan hukum yang menjadi wakif, maka segala tindakan hukum atas namanya diwakili oleh pengurusnya yang sah menurut hukum.

Perlunya persyaratan-persyaratan yang demikian bagi wakif untuk mencegah batalnya perbuatan hukum karena adanya faktor intern seperti cacat atau kurang sempurna cara berfikir maupun faktor ekstern yaitu adanya paksaan yang datangnya dari pihak lain.

Untuk sahnya suatu wakaf diperlukan adanya ikrar yaitu pernyataan kehendak dari wakif untuk mewakafkan tanah miliknya. Ikrar wakif itu harus secara jelas dan tegas ditujukan kepada Nadzir dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agama.

Menurut Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1978 Kepala Kantor Urusan Agama ditunjuk sebagai PPAIW. Sedangkan untuk administrasi perwakafan diselenggarakan oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Ikrar wakaf itu tidak cukup hanya dengan ikrar lisan saja akan tetapi diharuskan dibuat secara tertulis. Tujuannya adalah untuk memperoleh bukti yang otentik yang dapat dipergunakan untuk berbagai persoalan seperti untuk bahan pendaftaran pada Kantor Pertanahan setempat dan untuk keperluan penyelesaian sengketa yang mungkin timbul dikemudian hari tentang tanah yang diwakafkan.

Dalam menjalankan tugasnya Nadzir berkewajiban mengurus dan mengawasi kekayaan harta wakaf serta hasilnya menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1978, Dalam Pelaksanaan tugasnya diwajibkan untuk membuat laporan secara berkala atas semua hal yang menyangkut kekayaan harta wakaf sekali dalam setahun.

Prosedur terhadap tanah milik yang telah di wakafkan (sebagian disebut tanah wakaf) kemudian tidak dapat dilakukan perubahan, penggunaan atau tujuan lain dari yang dimaksud dalam Ikrar wakaf.⁴

Sementara itu di dalam Bab IV, pasal 225 Instruksi Presiden RI No I Tahun 1991 menyatakan tentang Perubahan Benda Wakaf yang menyatakan bahwa pada dasarnya terhadap benda yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan atau penggunaan lain dari pada yang dimaksud dalam ikrar wakaf.

Dengan demikian pada dasarnya tanah wakaf tidak boleh dijual, diwarisi dan diberikan kepada orang lain. Akan tetapi pasal 225 ayat (2) KHI memberikan peluang akan penyimpangan terhadap ketentuan ayat (1).

⁴ Muhaimin, *Kajian Yuridis Terhadap Perubahan Status Tanah Wakaf dalam Mimbar Hukum*, Majalah Berkala Fakultas Hukum UGM No 32/VI/ 1999, hal. 158

Di dalam pasal 225 ayat (2) KHI peluang akan penyimpangan ketentuan dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan terhadap hal-hal tertentu setelah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis dari Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan berdasarkan saran dari Majelis Ulama Kecamatan dan camat setempat dengan alasan :

- a. Karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf seperti diikrarkan oleh wakif.
- b. Karena kepentingan umum.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka penulis bermaksud untuk menyusun laporan penelitian berbentuk skripsi dengan judul *Prosedur Perubahan Penggunaan Tanah Wakaf Di Kabupaten Demak*.

B. Perumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang masalah di atas, maka penulis mencoba merumuskan pokok masalah sebagai berikut :

1. Apakah tata cara perubahan penggunaan tanah wakaf di kabupaten demak?
2. Apakah hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan perubahan penggunaan tanah wakaf di kabupaten demak?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui tata cara pelaksanaan perubahan tanah wakaf di Kabupaten Demak.

2. Untuk mengetahui Hambatan-hambatan yang ada dalam perubahan penggunaan tanah wakaf di kabupaten demak.

D. Kegunaan Penelitian

1. Bersifat Praktis

Untuk mengetahui apakah tata cara pelaksanaan perubahan penggunaan tanah wakaf dengan berlakunya Instruksi Presiden Nomor I Tahun 1991 Dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 di Kabupaten Dacrah Tingkat II Demak telah berlaku dalam masyarakat.

2. Bersifat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu perkembangan ilmu pengetahuan hukum, dalam bidang hukum perwakafan khususnya perubahan penggunaan benda wakaf.

E. Metodologi Penulisan

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah menggunakan tipe yuridis normatif Yuridis artinya bahwa dalam penelitian ini ditekankan pada ilmu hukum, sedangkan normatif adalah bahwa penelitian ini menelaah kaedah-kaedah hukum yang berlaku dalam masyarakat. Jadi dengan demikian Yuridis Normatif adalah penelitian yang menelaah pada ilmu hukum dengan menelaah kaidah-kaidah yang berlaku dalam masyarakat.

2. Spesifikasi Penelitian

Untuk mendekati pokok permasalahan dalam penelitian ini, dilakukan dengan jalan deskriptif analisis, yaitu dengan jalan menggambarkan obyek yang menjadi pokok permasalahan secara sistematis dan factual dan menyimpulkannya.

3. Metode Pengumpulan Data

Data yang diperoleh melalui proses pengumpulan data yang berasal dari:

- a. Data sekunder yaitu data kepustakaan yang di dapat dari mempelajari literatur serta mass media lain yang ada hubungannya dengan obyek penelitian ini.
- b. Data primer yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan berupa wawancara yang dilakukan penulis terhadap pejabat yang berwenang, dalam hal ini Kepala KUA dan Depag Kabupaten Demak.

4. Metode Analisa Data

Analisa data dilakukan dengan cara kualitatif, yaitu analisa data yang dilakukan berdasarkan pada penemuan asas-asas dan informasi yang diuraikan secara induksi dengan mengambil kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum.

F. Sistematika Penulisan

Sesuai dengan judul skripsi ini, maka guna mempermudah pembahasan permasalahannya, dibuat dan disusunlah suatu sistematika skripsi yang dibagi dalam bab-bab dan diperinci lagi dalam sub-sub bab seperti dibawah ini.

Bab I : Pendahuluan

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Kegunaan Penelitian
- E. Metodologi Penulisan
- F. Sistematika Penulisan

Bab II : Tinjauan Pustaka

- A. Pengertian Wakaf
- B. Dasar Hukum Wakaf
- C. Rukun dan Syarat Wakaf
- D. Tujuan dan Fungsi Wakaf
- E. Tata Cara Wakaf
- F. Prosedur Pendaftaran Tanah Wakaf
- G. Perubahan Penggunaan Benda Wakaf
- H. Penyelesaian Perselisihan Benda Wakaf

Bab III : Hasil Penelitian dan Analisa Data

- A. Prosedur Perubahan Penggunaan Tanah Wakaf Di Kabupaten Demak
- B. Pembahasan Tentang Perubahan Penggunaan Tanah Wakaf Di Kabupaten Demak.

Bab IV : Penutup

A. Kesimpulan

B. Saran-saran

Daftar Pustaka

Lampiran-lampiran