

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia bukan negara yang berdasarkan agama. Meskipun demikian bukan berarti tidak menaruh kepedulian terhadap agama. Ini dikarenakan Indonesia merupakan negara yang berke-Tuhanan. Hal ini tersimpul dari dasar negara Indonesia yaitu Pancasila. Rakyat sebagai penghuni dan pendukung negara wajib memeluk agama yang diyakininya sehingga tidak ditoleransi adanya orang yang tidak beragama, negara menjamin kehidupan agama dan umatnya.

Sebagai umat beragama rakyat Indonesia harus memiliki keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang perlu diingatkan kualitasnya. Peningkatan ini dengan lebih memperdalam pemahaman dan peningkatan pengalaman ajaran dan nilai-nilai agama untuk membentuk akhlak mulia sehingga mampu menjawab tantangan masa depan. Peningkatan kualitas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa ditujukan demi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sehingga dapat memacu etos kerja produktivitas dan kesetiakawanan sosial.

Didasari keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dapat tercipta kerukunan hidup umat beragama sehingga dapat lebih memperkukuh persatuan dan kesatuan bangsa. Terwujudnya kerukunan hidup umat beragama menjamin adanya rasa saling menghormati, saling mempercayai serta menghindari terjadinya konflik antar umat beragama

Keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sangat berperan bagi umat beragama dalam pembangunan bangsa dan negara. Peran umat beragama dalam pembangunan merupakan salah satu wujud pengabdian kepada bangsa dan negara sehingga lebih mempercepat terselenggaranya tujuan negara seperti yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Di negara Indonesia agama Islam merupakan salah satu agama yang mempunyai banyak pengikut. Banyak kaidah dari agama Islam yang dapat diterima dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari. Salah satunya menyangkut masalah wakaf yang merupakan lembaga hukum Islam yang telah dapat diterima masyarakat. Apabila kita bicara mengenai masalah perwakafan tanah tentu berkaitan dengan konsepsi yang ada didalam hukum islam. Wakaf berasal dari kata "*waqafa / waqf*" dengan makna aslinya *berhenti / diam ditempat / menahan*. Menurut *istilah (syar'i)* wakaf berarti menahan harta yang dapat diambil manfaatnya tanpa musnah seketika dan untuk penggunaan yang mubah, dimaksudkan untuk mendapat keridhaan Allah swt.¹

Seringkali terjadi kesalahan mengenai pendirian wakaf ini. Kebanyakan orang mengartikan pendirian wakaf hanya diperkenankan untuk tujuan ibadah keagamaan semata-mata.² Orang diperbolehkan mewakafkan tanah atau barangnya asalkan tujuannya tidak bertentangan dengan Al Qur'an maupun Sunnah Nabi. Al Qur'an dan Sunnah Nabi merupakan sumber hukum yang utama bagi pemeluk agama Islam. Keduanya mempunyai jangkauan pengaturan yang

¹ Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Islam Tentang Wakaf Ijarah Syirkah*, PT. Alma'arif, Bandung, 1987, hlm.5

² ALI RAHMATULLAH, *Wakaf dan Perwakafan*, PT. Alfabeta, Bandung, 2008, hlm.10

tidak dibatasi oleh ruang dan waktu dan dapat dilaksanakan dalam segala kondisi. Boleh dikatakan bahwa kaidah hukum Islam itu merupakan kaidah yang sempurna karena mengatur persoalan kehidupan yang kompleks dan pada dasarnya perwakafan tanah adalah untuk selama-lamanya / abadi, maka tanah yang jangka waktunya terbatas tidak dapat diwakafkan.³

Sehubungan hal tersebut wakaf mempunyai peran yang sangat penting, maka wakaf ini memperoleh pengaturan dalam Undang-Undang Pokok Agraria pada pasal 49.⁴

Ayat (3) dari Pasal 49 dinyatakan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pengaturan ini sangat singkat dan belum banyak memberikan kejelasan. Akibatnya mudah ditebak yaitu memungkinkan terjadinya penyimpangan dari tujuan dan hakikat wakaf itu sendiri.

Pengaturan yang singkat serta tidak dicantumkan keharusan untuk mendaftarkan benda-benda yang diwakafkan membuat benda-benda wakaf tidak dapat diketahui keadaannya. Sering terjadi benda yang diwakafkan berubah seperti menjadi milik pengurusnya atau ahli waris pengurus. Keadaan yang demikian itu jelas dapat menimbulkan ketidaknyamanan di kalangan umat beragama Islam, khususnya bagi pemberi wakaf atau yang berkeinginan untuk mewakafkan barangnya. Dalam hal ini pengaturan yang sangat singkat itu ternyata belum dapat memberikan manfaat bagi umat beragama Islam. Ternyata

³ Abdurahman ; *Masalah Perwakafan Tanah Milik Dan Kedudukan Tanah Wakaf Di negara Kita* , PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 1

⁴ Arief, S.(Editor), *UUPA dan Hukum Agraria dan Hukum Tanah dan Beberapa Masalah Hukum Agraria, Hukum Tanah*, Pustaka Tirta Mas, Surabaya, 1994, hlm. 27.

pemerintah masih cukup jeli meskipun sangat lambat. Seperti ketentuan Pasal 49 ayat (3) maka realisasinya baru bisa dilakukan pada tahun 1977.

Pemerintah merealisasi dengan membentuk Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977, tentang Perwakafan Tanah Milik dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tersebut dapat diharapkan akan memberikan dasar hukum yang lebih kuat terhadap pelaksanaan perwakafan tanah hak milik.

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa hak milik itu merupakan hak yang penuh atas tanah. Hak-hak atas tanah yang lain seperti hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai kekuatan pelaksanaannya dibatasi oleh waktu. Oleh karena itu, hak-hak tersebut tidak mempunyai hak dan kewenangan seperti halnya pemegang hak milik. Hal ini membuat pemegang hak atas tanah dengan jangka waktu terbatas tidak dapat mewakafkan tanahnya. Ketentuan semacam itu dapat disimpulkan dari Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa wakaf itu perbuatan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaan yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 selain memuat ketentuan mengenai perwakafan tanah hak milik juga mengatur mengenai kepengurusan wakaf, tata cara perwakafan dan untuk memperoleh kepastian hak atas tanah yang diwakafkan. Dengan demikian telah terjadi gerak pembaharuan dalam bidang perwakafan tanah secara hukum. Perwakafan secara resmi, secara formal telah ada peraturan pelaksanaannya sehingga bisa dihindari kemungkinan teradinya

ketidakpastian hukum. Oleh karenanya permasalahan perwakafan selain memenuhi persyaratan yang ditentukan ajaran agama Islam juga harus memenuhi persyaratan formal yang telah ditentukan.

Sehubungan dengan uraian di atas peneliti merasa tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah wakaf menurut Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 di Kota Metro, Lampung. Masalah ini dianggap penting karena berdasarkan pengamatan sementara peneliti, di Kota Metro masih ada tanah wakaf yang belum didaftarkan dan sebagian ada yang sudah didaftarkan. Selain itu juga karena di Kota Metro masih banyak dijumpai hambatan-hambatan dalam perwakafan tanah milik, baik berasal dari subjek maupun dari objeknya.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan permasalahan tanah milik di Kota Metro, Lampung peranan aparat terkait sangat penting dalam upaya merealisasikan pelaksanaan perwakafan tanah milik berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977. Berjalan atau tidaknya suatu peraturan memang sangat tergantung pada peranan aparatnya. Namun demikian hal tersebut juga didukung oleh kondisi sosial masyarakat yang bersangkutan.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di muka maka rumusan masalah yang dapat penulis kemukakan dan membutuhkan pemecahan dalam penelitian ini

1. Bagaimanakah pelaksanaan pendaftaran tanah wakaf menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 di Kota Metro, Lampung
2. Apa saja faktor penghambat dan faktor pendukung yang ada dalam pelaksanaan pendaftaran tanah wakaf di Kota Metro, Lampung

C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dengan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan memahami pelaksanaan pendaftaran tanah wakaf menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 di Kota Metro, Lampung.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dan faktor pendukung dalam pelaksanaan pendaftaran tanah menurut PP nomor 28 Tahun 1977

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini adalah:

1. Untuk ilmu pengetahuan

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu hukum khususnya hukum agraria tentang pendaftaran tanah wakaf.

2. Untuk Negara dan Pembangunan

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan kepada pemerintah dalam melaksanakan pendaftaran tanah wakaf

E. Tinjauan Pustaka

Agama Islam merupakan salah satu ajaran yang paling banyak pengikutnya. Dalam ajaran Islam para pemeluknya diberikan peluang guna melakukan perbuatan yang baik berupa amal soleh seperti yang disyariatkan oleh agama, seperti yang tercantum dalam Al Qur'an.⁵

Hai orang-orang yang beriman, rukuklah kamu, sujudlah kamu, sembahlah Tuhanmu dan berbuatlah kebajikan, supaya kamu mendapat kemenangan.

Surat Al Imran ayat 92 menyatakan seperti berikut:

Kamu sekali-kali tidak sampai kepada kebaktian (yang sempurna), sebelum kamu menafkahkan sebagian harta yang kamu cintai. Dan apa saja yang kamu nafkahkan, maka sesungguhnya Allah mengetahuinya.

Mencermati surat-surat dari Al Qur'an dapat diketahui bahwa umat pemeluk agama Islam dipesan untuk berbuat baik dalam kehidupan masyarakat.

Pancasila yang merupakan asas kerohanian negara Republik Indonesia, secara formal dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945. Sila pertama dari Pancasila adalah Ketuhanan Yang Maha Esa. Sila pertama ini mempunyai rincian yang lebih lanjut dalam Pasal 29 yang terdiri dari dua ayat, yaitu:

1. Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya

masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Realisasi ketentuan tersebut membuat kehidupan beragama dapat berkembang semakin harmonis, semarak dan mendalam. Hal ini dapat dilihat dari adanya peningkatan kualitas keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sehingga dapat meningkatkan juga kerukunan antar umat beragama dan masyarakat. Selain itu diharapkan adanya peningkatan kualitas peran serta masyarakat dalam pembangunan, memacu etos kerja, produktifitas dan kesetiakawanan sosial.

Wakaf merupakan salah satu perbuatan amal baik sesuai dengan ajaran agama. Bila dibandingkan dengan perbuatan amal sholeh yang lain maka wakaf mempunyai nilai tersendiri dan berbeda selama benda yang diwakafkan manfaatnya berjalan karena tetap dipergunakan.⁶

Sebagai pewakaf yang telah melakukan amal soleh, imbalan yang diperoleh terus mengalir tiada henti. Wakaf yang merupakan ibadah yang berhubungan dengan hak milik atas tanah memperoleh pengaturan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dari pasal 20 sampai dengan pasal 27.

Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa hak milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan pasal 6.

Meskipun hak milik atas tanah merupakan hak yang kuat dan dapat dimiliki oleh seseorang tetapi penggunaannya tidak dapat seenaknya sendiri karena adanya ketentuan pasal 6. Pasal 6 menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

⁵ H. Chairuman Pasaribu dan Suhwardi K. Lubis, *Hukum Perjanjian Dalam Islam*,

Supaya hak milik atas tanah memperoleh kepastian, maka perlu dilakukan pendaftaran. Pasal 23 menyatakan bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.

Dengan melakukan pendaftaran menurut tata cara yang telah ditentukan, pemerintah akan mengakuinya dan memberikan perlindungan. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang dapat disimpulkan dari ketentuan pasal 49. Hanya sayangnya perwakafan tanah milik dalam pasal 49 ini sangat singkat. Selain sangat singkat pengaturannya, masih memerlukan tindak lanjut dengan peraturan pemerintah. Keadaan ni lebih diperparah lagi karena tindak lanjut berupa peraturan pemerintah itu baru dilakukan setelah sekian lama. Seperti telah diuraikan di muka keadaan itu menjadikan rancu perwakafan tanah hak milik.

Setelah adanya ketentuan keharusan pendaftaran tanah wakaf diharapkan akan dapat diwujudkan tertib hukum dan tertib administrasi penguasaan dan penggunaan tanah wakaf sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai wakaf ini ada beberapa pengertian yang perlu diketahui yang berhubungan dengan masalah perwakafan.

1. Sertifikat tanah wakaf merupakan Program Nasional yang menjadi tanggungjawab pemerintah dan masyarakat guna mendapatkan data yang pasti dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di

dalam penyelesaian sertifikat tanah wakaf dengan batas waktu tertentu dan dana yang disediakan.

2. Wakaf merupakan perbuatan hukum seseorang atau badan hukum dengan memisahkan sebagian dari harta kekayaannya berupa tanah milik dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.
3. Wakaf adalah orang atau orang-orang atau badan hukum yang mewakafkan tanah miliknya.
4. Nadzir adalah kelompok orang atau badan hukum yang disertai hukum pemeliharaan dan pengurusan benda wakaf.
5. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf adalah Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan yang ditunjuk oleh Menteri Agama untuk membuat Akta Ikrar Wakaf maupun Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf

Mencermati kembali pasal 19 ayat (1) yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan Pemerintah.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan pasal tersebut, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, yang selanjutnya diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan pemerintah ini memuat teknis penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia termasuk di dalamnya pendaftaran tanah wakaf

Tidak beberapa lama kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik. Dari pasal 10 ayat (1) bisa diketahui bahwa setelah Akta Ikrar Wakaf dilaksanakan, maka Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf atas nama Nadzir yang bersangkutan, diharuskan mengajukan permohonan kepada Bupati atau Walikota Kepala Daerah, yang dalam hal ini adalah Kepala Sub Direktorat Agraria setempat untuk mendaftarkan perwakilan tanah milik tersebut. Keharusan pendaftaran tersebut akan segera mewujudkan adanya tertib hukum dan tertib administrasi penguasaan dan pendaftaran tanah wakaf.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 1977 beserta peraturan pelaksanaannya maka telah mulai nampak adanya keteraturan mengenai:

1. Perwakafan tanah milik dan fungsinya.
2. Unsur-unsur dan syarat-syarat wakaf
3. Kewajiban dan hak-hak nadzir
4. Kewajiban dan tugas Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf
5. Tata cara mewakafkan tanah dan pendaftaran
6. Peruntukan, penyelesaian perselisihan dan pengawasan perwakafan tanah milik.

Seperti telah disinggung di muka, perwakafan tanah harus merupakan tanah dengan hak milik. Artinya pewakaf memang betul-betul pemilik. Betul-betul memiliki tanah yang diwakafkan. Tanah yang menyandang hak tetapi bukan hak milik seperti hak guna usaha, hak guna bangunan atau yang lain tidak dapat

diwakafkan. Ibadah wakaf dimaksudkan untuk seterusnya, bukan sementara waktu. Hak-hak atas tanah selain hak milik merupakan hak yang bersifat sementara.

Mengenai perwakafan tanah milik ini ada beberapa unsur yang perlu diketahui⁷

1. Pewakaf
2. Obyek yang diwakafkan
3. Penerima wakaf
4. lafadz

Unsur-unsur perwakafan tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

1. Pewakaf

- a. Berhak berbuat baik

Pengertian ini dapat diartikan bahwa pewakaf adalah orang yang berhak melakukan sesuatu perbuatan.

Dengan demikian pewakaf itu orang yang sudah dewasa, sehat rohani jasmani, berhak melakukan perbuatan hukum.

- b. Kehendak sendiri

Kehendak sendiri pewakaf mewakafkan harta kekayaannya atas kehendaknya sendiri, bukan kehendak dari luar dirinya, seperti ada paksaan, mewakafkan dengan paksaan tidak sah.

2. Obyek yang diwakafkan

⁷ Ibid., hlm. 107.

Benda yang diwakafkan harus

- a. Kekal zatnya, tidak sekali pakai langsung habis
- b. Merupakan hak milik dari pewakaf

3. Penerima wakaf

Seperti halnya pewakaf, penerima wakaf harus berhak melakukan perbuatan hukum, sudah dewasa, serta sehat jasmani dan rohaninya. Kemungkinan dapat saja pewakaf mewakafkan dengan tujuan kepentingan umum. Misalnya untuk fakir miskin, murid sekolah, ulama.

4. Lafadz

Dalam pengertiannya, lafadz berarti ucapan dari pewakaf, artinya kehendak dari pewakaf mengenai tujuan dari wakafnya itu untuk sesuatu kepentingan. Kehendak tersebut harus direalisasikan sesuai dengan yang diucapkan, tidak dapat dialihkan keperuntukannya.

Mengenai obyek wakaf yang dihubungkan dengan tujuan perwakafan, dapat dibedakan menjadi:⁸

1. Kekayaan yang dipisahkan dari kepemilikannya menjadi harta agama. Sebagai kelaziman dalam hal ini ditampilkan seseorang atau badan yang dibebani tugas mengurus dan mengawasi harta. Kekayaan ini dapat berwujud tanah atau bahan bangunan.
2. Kekayaan yang dipisahkan dari kepemilikannya, dijadikan kekayaan sendiri yang hasilnya untuk kepentingan agama.

⁸ Ibid., hlm. 108-109.

Dalam hal ini obyek pewakaf dapat saja berwujud sebuah perusahaan yang pengelolaannya sesuai dengan agama. Keuntungan yang diperoleh dari perusahaan diperuntukkan bagi kepentingan umat Islam yang lain, seperti fakir miskin, anak-anak terlantar, dan atau untuk kepentingan pembinaan agama Islam.

3. Kekayaan status kepemilikannya tetap pada pewakaf tetapi hasilnya ditujukan untuk kemanfaatan yang sesuai dengan agama. Di sini obyek wakaf yang berupa sebuah perusahaan yang tetap dimiliki oleh pewakaf, sedangkan keuntungan yang diperoleh diperuntukkan bagi tujuan yang sesuai dengan agama, seperti membantu masyarakat muslim yang kekurangan atau mendirikan badan-badan amal yang bertujuan membantu orang-orang muslim.

4. Kekayaan yang diperlukan bagi warga tertentu

Obyek wakaf dapat berupa tanah atau rumah yang diperuntukkannya ditujukan pada keluarga tertentu. Dalam hal ini maksudnya adalah obyek pewakaf itu jangan sampai dialihkan oleh penerima wakaf.

5. Jumlah nadzir yang diperbolehkan untuk sesuatu daerah yang dimaksudkan dalam ayat (3) ditetapkan oleh Menteri Agama berdasarkan

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif yaitu suatu penelitian yang bermaksud untuk dapat memberikan gambaran yang seteliti mungkin tentang bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah wakaf di Kota Metro, Lampung.

b. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilaksanakan di Kota Metro Lampung, yang mempunyai 5 (lima) kecamatan, dan 5 (lima) kecamatan tersebut kemudian diambil 3 (tiga) kecamatan secara random. Tiap kecamatan diambil 3 (tiga) desa secara random, juga kemudian tiap desa diambil seorang wakif dan seorang nadzir secara random. Sehingga seluruh responden ada 9 (sembilan) wakif dan ada 9 (sembilan) nadzir. Untuk melengkapi data skripsi ini diambil beberapa nara sumber antara lain:

1. Pejabat Kantor Pertanahan Kota Metro
2. Pejabat Kantor Departemen Agama Kota Metro
3. Pejabat Kantor Urusan Agama yang ditunjuk sebagai sample penelitian

c. Metode Pengumpulan Data

Penelitian lapangan yang dilakukan dengan cara :

1. Observasi, yaitu pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian.
2. Wawancara, yaitu dengan mengajukan pertanyaan secara lisan terhadap narasumber berdasarkan atas pedoman wawancara yang

Dilakukan dengan mengumpulkan bahan pustaka yang berasal dari buku-buku, serta peraturan perundangan yang berkaitan dengan judul skripsi.

e. Metode Analisis Data

Hasil dari pengumpulan data selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan dibantu metode befikir secara Induktif, yaitu mengambil fakta-fakta yang bersifat khusus kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum.