

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Wakaf “merupakan hal positif yang berhubungan dengan kehidupan bermasyarakat setiap hamba dalam rangka ibadah *ijtima'iyah* (ibadah sosial)”.¹ Karena wakaf “merupakan ibadah, maka tujuan utamanya tidak lain adalah untuk pengabdian kepada-Nya SWT dan ikhlas mencari Ridha-Nya”.² Prinsip perwakafan yang merupakan bentuk nyata dari prinsip Agama Islam, apabila dikaitkan dengan berbagai permasalahan kemasyarakatan di Indonesia, membuat wakaf menjadi lembaga keagamaan yang dapat digunakan sebagai salah satu alat untuk mencapai tujuan pengembangan kehidupan masyarakat dalam rangka mencapai kesejahteraan spiritual dan material menuju masyarakat adil dan makmur yang tetap berlandaskan Pancasila.

Undang-undang yang khusus mengatur mengenai wakaf adalah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf (UU Wakaf). Menurut undang-undang ini yang dimaksud wakaf adalah peristiwa hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian barang kekayaan miliknya untuk dibuat menjadi berguna selamanya atau untuk tenggang waktu tertentu selaras dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Sebagai negara dengan penduduk mayoritas muslim, tentunya praktik perwakafan di Indonesia harus dapat dibuat menjadi berguna dan

¹ Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Dan Praktik Perwakafan Di Indonesia*, Pilar Media, Yogyakarta, 2005, h.1.

² Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h.7.

dikembangkan.³ Pengaturan mengenai wakaf di Indonesia harus ada diperhatikan dan juga harus menyesuaikan dengan perkembangan keadaan umat. Hingga pada akhirnya perwakafan di masyarakat dalam perkembangannya mulai dilakukan secara individual atau bersama-sama.

Pelaksanaan wakaf tentunya tidak mustahil dapat terlaksana tanpa adanya wakif dan nazhir yang masuk sebagai unsur dari keabsahan wakaf. Berdasarkan pasal 1 angka (2) Undang-Undang Wakaf, didefinisikan bahwa wakif adalah pihak yang mewakafkan barang kekayaan miliknya. Kemudian dalam pasal 1 angka (4) mendefinisikan, nazhir adalah pihak yang mendapatkan barang kekayaan wakaf dari wakif untuk dikendalikan dan dikembangkan selaras dengan peruntukannya. Perbuatan wakaf yang antara wakif dan nazhir harus dilakukan dengan melaksanakan Ikrar Wakaf, yaitu pernyataan kemauan wakif yang dinyatakan secara lisan dan/atau tulisan kepada nazhir untuk mewakafkan barang kekayaan miliknya.

Berdasarkan pasal 17 UU Wakaf, AIW merupakan akta yang berisi pernyataan kemauan wakif yang dinyatakan secara lisan dan/atau tulisan kepada nazhir untuk mewakafkan barang kekayaan miliknya yang dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf yang selanjutnya disebut PPAIW.

Terkait peruntukan harta benda wakaf, sebagaimana Pasal 22 UU Wakaf bahwa “dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf yaitu : barang

³ Urip Santoso, “Kepastian Hukum Wakaf Tanah Hak Milik,” *Perspektif* Vol. 19, No. 2, 2014, h. 71, <<https://doi.org/10.30742/perspektif.v19i2.10>>.

kekayaan wakaf hanya dapat diperuntukan bagi alat untuk mencapai tujuan dan kegiatan ibadah; alat untuk mencapai tujuan dan kegiatan pendidikan serta kesehatan; bantuan kepada fakir miskin anak terlantar, yatim piatu, bea siswa; kemajuan dan peningkatan ekonomi umat; dan/atau kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syariah dan peraturan perundang-undangan”.

Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam proses pendaftaran adalah melampirkan AIW. Pelampiran AIW tersebut memiliki tujuan sebagai dasar untuk dilakukannya pendaftaran tanah. Dasar tersebut meliputi siapakah subyek pendaftaran, dan dasar perubahan hak atas tanah menjadi tanah wakaf. Karena hak atas tanah yang akan dijadikan sebagai tanah wakaf merupakan suatu peristiwa hukum yang berhubungan dengan perubahan status tanah, dari hak atas tanah yang dimiliki oleh si wakif, menjadi hak wakaf untuk keperluan masyarakat banyak atas nama nazhir. Oleh karena itu proses peralihan tersebut, haruslah betul-betul selaras dengan ketentuan.

Peralihan wakaf diawali dengan dibuatnya ikrar wakaf menurut Pasal 1 angka 3 UU Wakaf, adalah pernyataan kemauan wakif yang dinyatakan secara lisan dan/atau tulisan kepada nazhir untuk mewakafkan barang kekayaan miliknya. Akta tersebut dibuat oleh PPAIW, adalah pejabat berwenang yang

ditetapkan oleh Menteri untuk membuat AIW, sebagaimana Pasal 1 angka 6 UU Wakaf.

Wakaf menjadi bermasalah ketika harta benda wakaf digunakan oleh nazhir tidak selaras dengan peruntukannya, sebagai permasalahan yang terjadi di Sidoarjo. Pengadilan Agama Sidoarjo memutus perkara wakaf digunakan tidak selaras fungsinya, sebagaimana Putusannya Nomor 2864/Pdt.G/2020/PA Sda, Mengabulkan gugatan para Penggugat untuk sebagian. Menyatakan para Penggugat II berdasarkan AIW No. W2/116/02/1993 tanggal 2 Februari 1993 dari PPAIW Kecamatan Buduran Kabupaten Sidoarjo dan Sertifikat Tanah Wakaf No. 63 yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, masing-masing sebagai Wakil Ketua dan Sekretaris, sebagai nazhir yang sah menurut hukum. Menyatakan perbuatan Tergugat atau siapa saja yang menghuni, mengelola, mengurus, mendiami atau menguasai atas objek wakaf berikut bangunan yang ada di atasnya adalah merupakan perbuatan melawan hukum. Menghukum Tergugat atau siapa saja yang menghuni, mengelola, mengurus, mendiami atau menguasai atas objek wakaf agar segera mengosongkan tanpa syarat dan mengembalikannya kepada nazhir dalam keadaan baik.

Contoh lain mengenai wakaf yang tidak selaras dengan peruntukan dalam ikrar wakaf terdapat dalam Putusan Nomor 453/Pdt.G/2020/PA Kdi antara H. Naguib Husein, SE bin H. Husein bin Awad melawan Al Irsyad Al Islamiyah, Ibrahim, S.P., dan H. Husein bin Awad akta wakaf tidak digunakan sebagaimana fungsinya dimana dalam AIW Nomor : KK.24-05-08/1-

a/161/IX/2015 peruntukannya yaitu untuk kepentingan umat Islam, tempat beribadah, alat untuk mencapai tujuan pengembangan ilmu agama Islam melalui dakwah dan kajian-kajian keislaman secara rutin, pengembangan pondok Tahfiz TK Islam serta kegiatan keagamaan lainnya namun wakaf tersebut dijadikan tempat tinggal bagi para pengasuh pondok yang terletak di bagian belakang Masjid An Nur Kendari, hal ini tentu saja telah melanggar hak dan merupakan Tindakan melawan hukum. Dalam hal ini hakim mengabulkan gugatan penggugat seluruhnya dan menyatakan AIW Nomor : KK.24-05-08/1- a/161/IX/2015, tertanggal 28 September 2015 yang dibuat di hadapan Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Kadia Kota Kendari dan Sertifikat Tanah Wakaf No. 00002/Kelurahan Kadia, tertanggal 29 Oktober 2015, nama Nazhir H. NAGUIB HUSEIN adalah sah menurut hukum dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat terhadap objek wakaf.

Memperhatikan uraian sebagaimana tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa di satu sisi nazhir sebagai pihak yang mendapatkan barang kekayaan wakaf untuk dikendalikan dan dikembangkan selaras dengan peruntukannya, namun di sisi yang lain ternyata nazhir menggunakan barang kekayaan wakaf tidak selaras dengan peruntukannya, sehingga wakif merasa hak-haknya dirugikan. Hal ini menarik untuk dibahas dalam tesis dengan memberikan judul **“TANGGUNG JAWAB PERUNTUKAN BARANG KEKAYAAN WAKAF YANG MENYIMPANG DARI AKTA IKRAR WAKAF”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang maka penulis merumuskan masalah-masalah yang akan dibahas dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bentuk penyimpangan AIW dan peruntukan barang kekayaan wakaf oleh nazhir.
2. Tanggung jawab nazhir dalam pengelolaan wakaf.

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis bentuk penyimpangan AIW dan peruntukan barang kekayaan wakaf oleh nazhir.
2. Untuk menganalisis mengenai tanggung jawab nazhir dalam pengelolaan wakaf.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam rangka mengembangkan pengetahuan tentang wakaf umumnya, khususnya bentuk penyimpangan AIW dan peruntukan barang kekayaan wakaf oleh nazhir.
2. Agar dikemudian hari dapat disusun tentang aturan-aturan dasar mengenai wakaf, khususnya mengenai tanggung jawab nazhir dalam pengelolaan wakaf.

1.5. Keaslian Penelitian

Tabel 1. Keaslian Penelitian

No.	Nama	Judul	Rumusan masalah	Kesimpulan

1	Kurnia Rheza Randy Adinegoro/ Jurnal Pertanahan Vol. 11 No. 1 Juli 2021	Perubahan Status Barang kekayaan Wakaf Berupa Tanah	Bagaimana Perubahan Status Barang kekayaan Wakaf Berupa Tanah	Barang kekayaan wakaf yang sudah diwakafkan dilarang dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, dijadikan harta waris, ditukar, dan/atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya. Namun, ketentuan tersebut dikecualikan apabila barang kekayaan wakaf yang telah diwakafkan digunakan untuk keperluan masyarakat banyak selaras dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) dan berdasarkan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariat. Pelaksanakan perubahan status barang kekayaan wakaf berupa tanah hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia (BWI).
2	Mas'ut/ Diponegoro Private Law Review• Vol. 1 No. 1 November 2017	Hukum Wakaf Tanah Dan Pensertifikasinya Di Indonesia	Bagaimana kedudukan Hukum Wakaf Tanah Dan Pensertifikasinya Di Indonesia,	Wakaf harus memenuhi beberapa unsur yang disebut rukun wakaf beserta syarat-syaratnya yaitu adanya wakif atau orang yang mewakafkan, adanya harta yang diwakafkan, adanya tujuan wakaf yang jelas dan tegas, sighat atau ikrar wakaf dan

				juga adanya nazhir wakaf. Tanah wakaf harus ada didaftarkan dan disertifikatkan dalam rangka menghindari hal-hal yang tidak diinginkan. Seperti terjadinya gugatan dari pihak ahli waris wakif atau dari pihak-pihak yang lainnya. Pensertifikatan tanah wakaf dapat dilakukan berdasarkan perintah pelaksanaan oleh Departemen Agama (cq. Proyek Pembinaan Zakat Dan Wakaf), dibedakan menjadi dua yaitu Pensertifikatan Tanah Wakaf yang terjadi setelah berlakunya PP Nomor 28 Tahun 1977 dan pensertifikatan tanah wakaf yang terjadi sebelum PP Nomor 28 Tahun 1977.
3	Endah Kurniati/ https://id.r.uin-antasari.ac.id ›	Alih Fungsi Tanah Wakaf di Desa Handil Bakti Kecamatan Alalak	Akibat hukum Alih Fungsi Tanah Wakaf di Desa Handil Bakti Kecamatan Alalak	Praktik alih fungsi tanah wakaf di Desa Handil Bakti Kecamatan Alalak tidak selaras dengan tujuan peruntukannya dan bertentangan dengan ikrar wakaf. Sebab tanah wakaf telah beralih fungsinya untuk pembangunan TK dan rumah dinas (kasus I), untuk pembangunan kantor desa (kasus II) dan dijual untuk pembangunan rumah (kasus III), maka jelas tidak tepat. Namun ketika

				memperhatikan faktor penyebabnya ternyata mempunyai dasar yang kuat, seperti bidang hak atas tanahnya masih banyak yang tidak dimanfaatkan dan karena ada masalah yang lebih besar. Begitu juga dampaknya ternyata tanah wakaf masih tetap berfungsi, yang terpenting untuk alat untuk mencapai tujuan mendekatkan diri kepada-Nya Swt. Oleh karena itu dari segi faktor penyebabnya dan dampaknya maka dapat dibetulkan secara hukum Islam. Sebab wakaf secara tegas untuk kepentingan agama (keagamaan) atau kemasyarakatan (kebaikan umum), tidak terbatas penggunaannya yang mencakup seluruh aspek untuk kepentingan dan kesejahteraan umat manusia pada umumnya.
--	--	--	--	---

- 1) Pada penelitian pertama terkait Barang kekayaan wakaf yang sudah diwakafkan dilarang dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, dijadikan harta waris, ditukar, dan/atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya.
- 2) Pada penelitian kedua untuk menjamin kepastian hukum, tanah wakaf wajib didaftarkan dalam rangka menghindari seperti terjadinya gugatan dari pihak ahli waris wakif atau dari pihak-pihak yang lainnya.
- 3) Pada penelitian ketiga Praktik alih fungsi tanah wakaf di Desa Handil Bakti Kecamatan Alalak tidak selaras dengan tujuan peruntukannya dan

bertentangan dengan ikrar wakaf. Hal ini berarti bahwa dalam wakaf lebih mengutamakan status hukum wakaf dibandingkan dengan kemungkinan alih fungsi.

Penelitian sebelumnya lebih mengarah pada kepastian AIW yang dibuat di hadapan PPAIW dan didaftarkan untuk terbitnya sertipikat tanah wakaf, sedangkan arah penelitian peneliti lebih pada penyelesaian sengketa obyek wakaf jika obyek wakaf digunakan tidak selaras fungsinya, sehingga penelitian peneliti orisinal.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe Penelitian

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum yuridis-normatif, digunakan untuk tesis. Penelitian ini diterapkan dengan cara meneliti norma-norma serta kaidah-kaidah hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif), yang berhubungan dengan topik permasalahan yang sedang diteliti.⁴

1.6.2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini ditulis dengan menggunakan 3 (tiga) jenis pendekatan. Pertama, Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah seluruh undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dibahas. Adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya.⁵ Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji lebih dalam mengenai legalitas

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h.93.

⁵ Ibid, h. 96.

subyek pendaftaran wakaf untuk pembangunan tempat peribadatan dikaitkan dengan undang-undang dan peraturan terkait.

Kedua, Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*), Pendekatan ini beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum tersebut, dapat membantu penulis untuk menemukan pemikiran-pemikiran yang melahirkan sebuah pengertian dan konsep-konsep hukum yang relevan dengan isu yang dibahas.⁶ Dengan menggunakan pendekatan ini diharapkan hasil dari penulisan tesis ini menjadi karya tulis yang komprehensif.

Ketiga case study, pendekatan ini beranjak dari 2 (dua) putusan yang peneliti analisis yaitu Putusan Nomor 2864/Pdt.G/ 2020/PA Sda dan Putusan Nomor 453/Pdt.G/2020/PA Kdi. Dimana kedua putusan tersebut mengenai peruntukan harta benda wakaf yang menyimpang dari AIW.

1.6.3. Asal Bahan Hukum

Asal bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer terdiri dari:

1. *Burgerlijk Wetboek Voor* Indonesia (BW), Staatsblad 1847 Nomor 23;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

⁶ Ibid, h. 137.

3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999
Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004
Tentang Wakaf;
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2009
Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun
1989 Tentang Peradilan Agama;
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009
Tentang Kekuasaan Kehakiman;
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1977
Tentang Pendaftaran Tanah Milik;
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997
Tentang Pendaftaran Tanah;
9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006
Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004
Tentang Wakaf;
10. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan
Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017
Tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf di Kementerian
Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional;
11. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan
Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016
Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan;

12. Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Pedoman pengelolaan dan Pengembangan Barang kekayaan Wakaf;
13. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam.

Asal bahan hukum sekunder meliputi doktrin atau pendapat-pendapat para ahli hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan yang dilakukan dengan mempelajari buku teks, jurnal-jurnal hukum, skripsi, tesis, disertasi, maupun artikel, dan bahan-bahan yang diperoleh dari internet yang berhubungan dengan pembahasan dalam penelitian ini.

1.6.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah studi kepustakaan (*literatur studies*) yaitu dilakukan dengan mencari bahan hukum primer ataupun bahan hukum sekunder yang terkait dengan permasalahan permasalahan yang ada, kemudian bahan-bahan hukum tersebut dipelajari dengan cara menganalisa selaras dengan rumusan masalah yang ingin diselesaikan. Bahan hukum tersebut diolah menjadi satu berdasarkan sistematika penulisan untuk membuat gambaran yang jelas terhadap permasalahan yang ada.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Metode yang digunakan untuk menganalisis bahan hukum adalah metode deduktif yaitu metode dengan menganalisis asal bahan hukum dari peraturan perundang-undangan dan juga literatur mengenai suatu hal yang

umum. Setelah seluruh bahan hukum dikumpulkan, selanjutnya mengklasifikasi bahan hukum dan diuraikan secara sistematis berdasarkan bab dan sub bab pada rumusan masalah yang terdapat pada penelitian ini. Hal tersebut dilakukan untuk mempermudah pembahasan isu hukum dalam penelitian ini.

1.7. Sistematika Penulisan

Pertama-tama penulisan penelitian ini diawali dengan Bab I, Pendahuluan, berisi gambaran umum permasalahan, sebagai pengantar pembahasan bab berikutnya guna memberikan gambaran kepada pembaca tentang topik apa yang akan dibahas secara detail dalam karya tulis ini sebagai pengantar pembahasan bab berikutnya. Sub bab dari bab ini terdiri dari latar belakang dan rumusan masalah, dilanjutkan tujuan penelitian, kemudian manfaat penulisan serta metode yang digunakan dalam penelitian ini.

Selanjutnya Bab II, membahas mengenai jenis dan peruntukan wakaf, kekuatan hukum AIW menurut UU Wakaf dan apa saja bentuk peristiwa hukum nazhir yang menyimpang. Bab ini dibahas untuk menjawab rumusan masalah bentuk penyimpangan AIW dan peruntukan barang kekayaan wakaf oleh nazhir.

Kemudian Bab III, dalam bab ini akan membahas mengenai hak dan kewajiban nazhir, tanggung jawab nazhir, tanggung gugat, serta penyelesaian sengketa wakaf terhadap penyimpangan pengelolaan harta benda wakaf oleh nazhir. Bab ini dibahas untuk menjawab permasalahan kedua yakni tanggung gugat dan tanggung jawab nazhir terhadap pengelolaan wakaf.

Kemudian diakhiri dengan Bab IV, yang merupakan bab penutup dari karya tulis ini dan berisi kesimpulan dari permasalahan yang telah dibahas sebelumnya serta berisi jawaban yang dapat dijadikan sebagai solusi bagi permasalahan hukum yang telah dibahas agar terselesaikan.