

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Wakaf merupakan ibadah dengan pahala yang terus mengalir dan merupakan penggerak perekonomian Islam untuk kesejahteraan umat, dimana wakaf mendorong seseorang untuk menyerahkan hartanya untuk diwakafkan¹. Wakaf juga merupakan syariat Islam, syariat dapat didefinisikan sebagai aturan yang diturunkan oleh Allah swt kepada manusia sebagai panduan untuk berhubungan dengan Allah, dengan sesama, dan lingkungan dalam kehidupan sehari – hari.² Di dalam al-qur'an disebutkan tentang wakaf, dimana Allah berfirman dalam QS Al – Imran ayat 92 “kamu sekali – kali tidak sampai kepada kebaikan (yang sempurna), sebelum kamu menafkahkan sebagian harta yang kamu cintai. Dan apa saja yang kamu nafkahkan maka sesungguhnya Allah mengetahuinya”. Wakaf berasal dari bahasa arab, kata *waqf* artinya adalah ditahan, dimana harta wakaf dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan sesuatu tanpa merusak dan mengurangi harta wakaf tersebut. Definisi wakaf selanjutnya dapat dilihat dari sudut pandang fungsi wakaf dimana wakaf merupakan sedekah jariyah yang tidak putus pahalanya.³ Konsep umum yang diketahui oleh

¹ Delli Maria et al., *Akuntansi dan Manajemen Wakaf*, Penerbit Salemba empat, Jakarta, 2019, h. 2.

² Prawitra Thalib, ‘Distinction of Characteristic Sharia and Fiqh on Islamic Law’, *Yuridika*, No 3, Vol 21, 2018, h 439.

³ Delli Maria et al, *Op.Cit.*, h. 3.

masyarakat adalah bahwa wakaf adalah menahan harta dan memanfaatkannya di jalan Allah tanpa adanya batas waktu atau selamanya, sedangkan Imam Malik berpendapat bahwa boleh dibatasi dengan waktu, dimana seseorang dapat mewakafkan hartanya untuk dengan jangka waktu tertentu atau sementara, dan menurut Imam Malik hal ini sama sahnyanya dengan wakaf yang bersifat abadi.⁴

Seperti yang sudah disebutkan bahwa terdapat dua macam wakaf berdasarkan waktunya, yaitu wakaf selamanya dan wakaf sementara. Ada beberapa ulama yang berbeda pendapat mengenai wakaf berdasarkan waktu ini, sebagian ulama membolehkan adanya wakaf sementara, sedangkan yang lainnya berpendapat bahwa wakaf haruslah bersifat selamanya. Di Indonesia syarat bahwa harta wakaf harus diwakafkan selamanya tercantum dalam Pasal 215 Kompilasi Hukum Islam (selanjutnya disebut KHI) yang menyatakan “wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakan untuk selama – lamanya guna kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran islam”, dari Pasal 215 KHI dapat disimpulkan bahwa wakaf sementara tidaklah diakui. Namun, hal itu kemudian berubah sejak dikeluarkannya Undang – Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (selanjutnya disebut UU 41/2004), di dalam Pasal 1 angka 1 UU 41/2004 menyatakan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan

⁴ Kholid Masyhari, “Analisa Pendapat Ulama Terhadap Batasan Waktu Dalam Wakaf Dan Akibat Hukumnya”, *Jurnal Iqtisad* vol. 6 No. 1, 2019, h. 2.

sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah”, sehingga dapat disimpulkan wakaf sementara telah diakui selama sesuai dengan kepentingannya di Indonesia.⁵

Pihak yang mewakafkan harta bendanya atau yang memiliki harta benda yang akan diwakafkan disebut sebagai wakif (Pasal 1 angka 2 UU 41/2004). Saat wakif menyerahkan harta bendanya untuk diwakafkan haruslah disertai dengan ikrar wakaf, dimana ikrar wakaf merupakan sebuah pernyataan yang diucapkan secara lisan dan/atau tulisan kepada nazhir, yang selanjutnya objek wakaf tersebut dikelola oleh nazhir, dimana nazhir merupakan pihak yang menerima harta benda wakaf dari wakif untuk dimanfaatkan atau dikelola sesuai dengan pemanfaatannya.⁶ Akta ikrar wakaf dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (selanjutnya disebut PPAIW) yang ditetapkan oleh Menteri untuk membuat akta ikrar wakaf. Seperti yang sudah dijelaskan diatas, wakaf bertujuan memanfaatkan harta benda wakaf sesuai dengan fungsinya, dan fungsinya adalah untuk mewujudkan potensi dan manfaat ekonomis harta benda wakaf untuk tujuan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum, karena itulah pelaksanaan wakaf harus memenuhi unsur – unsur wakaf seperti yang sudah diatur dalam pasal 6 UU 41/2004, yaitu :

⁵ Abdul Ghofur, *Hukum Dan Praktik Perwakafan Di Indonesia*, Pilar Media, Yogyakarta, 2005, h. 29.

⁶ *Ibid.*

- a. Wakif;
- b. Nazhir;
- c. Harta benda wakaf;
- d. Ikrar wakaf;
- e. Pemanfaatan harta benda wakaf;
- f. Jangka waktu wakaf.

Dari Pasal 6 huruf F UU 41/2004, yaitu jangka waktu wakaf dapat disimpulkan bahwa wakaf berjangka waktu atau wakaf sementara diakui di Indonesia.⁷ Karena beberapa orang mempunyai keinginan untuk mendapatkan pahala wakaf dan memberi kontribusi dalam keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum dengan menyerahkan hartanya untuk dapat dimanfaatkan untuk tujuan – tujuan wakaf, tetapi di sisi lain tidak ingin hartanya lepas selamanya, sehingga harta tersebut di wakafkan sementara dengan dibatasi jangka waktunya. Saat jangka waktu telah habis, maka harta tersebut kembali kepada wakif atau pemiliknya.⁸ Harta benda yang dapat diwakafkan diatur dalam Pasal 16 UU Wakaf yaitu :

- (1) Harta benda wakaf terdiri dari:
 - a. benda tidak bergerak;
 - b. benda bergerak
- (2) benda tidak bergerak sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a meliputi:
 - a. hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik yang sudah maupun yang belum terdaftar;

⁷ Vidya Nuchaliza, “Bolehkah Mewakafkan Tanah Hanya Untuk Sementara Waktu”, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5face64264366/bolehkah-mewakafkan-tanah-hanya-untuk-sementara-waktu/>, 12 November 2020, dikunjungi pada tanggal 30 Agustus 2021.

⁸ Fahrurroji, “Wakaf Selamanya dan Sementara”, <http://www.iwakaf.or.id/detail/post/76/wakaf-selamanya-dan-sementara.html>, 21 Mei 2019, dikunjungi pada tanggal 31 Agustus 2021.

- b. bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah sebagaimana dimaksud pada huruf a;
 - c. tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah;
 - d. hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - e. benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Benda bergerak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah harta benda yang tidak bisa habis karena dikonsumsi, meliputi:
- a. uang;
 - b. logam mulia;
 - c. surat berharga;
 - d. kendaraan;
 - e. hak atas kekayaan intelektual;
 - f. hak sewa; dan
 - g. benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Harta benda yang dimiliki dan dikuasai oleh wakif secara sah harus bebas dari segala sitaan, perkara, sengketa, dan tidak dalam jaminan. Dalam pasal 17 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang – Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (selanjutnya disebut PP 42/2006) diatur mengenai hak atas tanah apa saja yang dapat diwakafkan, yaitu:

- a. Hak milik atas tanah baik yang sudah atau belum terdaftar;
- b. Hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai di atas tanah negara;
- c. Hak guna bangunan atau hak pakai diatas hak pengelolaan atau hak milik wajib mendapatkan izin tertulis pemegang hak pengelolaan atau hak milik;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun

Pasal 18 ayat (2) PP 42/2006 menyatakan bahwa benda tidak bergerak berupa tanah diwakafkan selamanya, kecuali untuk wakaf hak atas tanah dalam Pasal 17 ayat (1) huruf C PP 42/2006, yakni hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan

atau hak milik dapat di wakafkan untuk sementara dan tanah yang di wakafkan haruslah di daftarkan, hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 24/97).⁹ Sehingga, selain hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan atau hak milik tidak dapat diwakafkan untuk sementara waktu. Namun, tidak ada aturan yang menetapkan pemanfaatan apa saja yang dapat dibuat di atas tanah wakaf sementara tersebut, dan pengaturan pengelolaannya oleh nazhir.

Keberadaan nazhir sangat penting dalam pengelolaan tanah wakaf sementara, wakaf haruslah dikelola secara profesional, melihat potensi wakaf yang besar. Dalam Pasal 11 UU 41/2004 menyebutkan mengenai tugas – tugas nazhir, yaitu:

- a. Melakukan pengadministrasian harta benda wakaf
- b. Mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi, dan pemanfaatannya
- c. Mengawasi dan melindungi harta benda wakaf
- d. Melaporkan pelaksanaan tugas kepada Badan Wakaf Indonesia

Melihat potensi wakaf yang cukup besar dibutuhkan nazhir yang kompeten untuk mengembangkan pemanfaatan tanah wakaf sementara. Di dalam peraturan perundang – undangan tidak diatur mengenai standarisasi pengelolaan tanah wakaf sementara oleh nazhir, hal ini mengakibatkan pengelolaan tanah wakaf sementara tidak

⁹ Sri Hajati, et. Al, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, 2018, h. 288.

dapat dilakukan secara maksimal sesuai dengan pemanfaatannya. Tertutama jika dana pengelolaan tanah wakaf tersebut besar, sungguh disayangkan apabila tanah wakaf tersebut tidak dikelola dengan baik dan profesional. Karena hakikatnya tugas nazhir adalah mengembangkan harta wakaf yang ia kelola seperti yang telah disebutkan dalam Pasal 11 huruf b UU 41/2004, sehingga dibutuhkan standarisasi yang jelas untuk nazhir dalam mengelola harta wakaf khususnya tanah wakaf sementara.

Pemanfaatan yang dapat dilakukan diatas tanah wakaf sementara pun sebenarnya tidak perlu terlalu dibatasi asalkan tidak melawan hukum islam ataupun peraturan perundang – undangan yang berlaku di Indonesia, namun setidaknya harus ada batasan yang jelas dalam pemanfaatan yang dapat dilakukan diatas tanah wakaf sementara, contohnya Mesir, Mesir juga memperbolehkan dan mengakui adanya tanah wakaf sementara, namun terdapat aturan yang menyatakan bahwa tidak boleh didirikan makam diatas tanah wakaf sementara tersebut, sehingga terdapat batasan yang jelas yang tujuannya untuk menghindari masalah di kemudian hari dan menghindari kemudharatan, dan peraturan tersebut juga dapat diterapkan di Indonesia.

Kepastian hukum dalam pengelolaan tanah wakaf sementara harus jelas. Hukum yang berlaku tidak boleh menyimpang dari syariat islam maupun peraturan perundang – undangan, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang – wenang, dimana seseorang berharap mendapatkan sesuatu dalam keadaan tertentu. masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, dengan adanya

kepastian hukum maka masyarakat lebih tertib¹⁰ dalam melaksanakan wakaf, terutama bagi pengelolanya, dan hukum bertugas menciptakan suatu kepastian hukum. Karena sampai saat ini tidak ada kepastian hukum mengenai standar nazhir profesional untuk mengelola wakaf sementara.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan dikaji, yaitu sebagai berikut :

1. Karakteristik Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Wakaf Yang bersifat Sementara Berdasarkan Peraturan Perundang – Undangan
2. Akibat Hukum Terhadap Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Wakaf Sementara di Indonesia

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah pertama, menjelaskan dan menganalisa karakteristik pengelolaan dan pemanfaatan tanah wakaf yang bersifat sementara berdasarkan peraturan perundang – undangan. Kedua, menjelaskan dan menganalisa akibat hukum terhadap pengelolaan dan pemanfaatan tanah wakaf sementara di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h. 160.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat penelitian hukum untuk keperluan akademis digunakan untuk menyusun karya akademis.¹¹ Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dan referensi bagi perkembangan ilmu hukum dan untuk menyusun suatu karya akademis yang berkaitan wakaf di Indonesia, terutama wakaf tanah sementara dan untuk mengetahui konsep – konsep dan landasan yuridis pengelolaan wakaf tanah sementara oleh nazhir.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat penelitian hukum untuk kegiatan praktik hukum akan menghasilkan argumentasi hukum.¹² Bagi para praktisi hukum terutama nazhir sebagai pengelola wakaf, dan pihak lain, penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi untuk lebih teliti dalam pengelolaan pemanfaatan tanah wakaf sementara, sehingga produk – produk hukum yang dihasilkan dapat memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum (*legal research*) adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, h. 225.

¹² *Ibid*, h. 214

adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan *norma hukum* (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau *prinsip hukum*.¹³ Dalam penelitian ini yang berkaitan dengan kepastian hukum pengelolaan tanah wakaf sementara oleh nazhir.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Dalam penelitian hukum ini terdapat dua metode pendekatan masalah yang digunakan, antara lain :

1. Pendekatan perundang – undangan (*statute approach*), pendekatan perundang – undangan merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi¹⁴ yang berkaitan dengan isu hukum. Pendekatan perundang – undangan bermanfaat untuk mencari *ratio legis* dan dasar ontologis dalam sebuah peraturan perundang – undangan, yang nantinya ditemukan kandungan filosofis didalam perundang – undangan tersebut, sehingga dapat ditarik kesimpulan ada atau tidaknya benturan filosofis antara undang – undang dengan isu hukum yang ada. Pendekatan perundang – undangan juga digunakan untuk mengetahui apakah terdapat konsistensi dan kesesuaian antara satu peraturan perundang – undangan dengan peraturan perundang – undangan yang lain yang bertujuan untuk memecahkan isu hukum yang akan dibahas.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Op.Cit., h. 47.

¹⁴ *Ibid*, h. 137.

Pendekatan perundang – undangan dalam penelitian ini digunakan untuk mengetahui peraturan perundang – undangan yang berlaku yang terkait dengan wakaf dalam hal pengelolaan wakaf sementara. Melalui peraturan perundang – undangan dan, peraturan – peraturan terkait akan dikaji untuk menjadi dasar penentuan standarisasi pengelolaan tanah wakaf sementara oleh nazhir. melalui peraturan perundang – undangan juga penulis akan mengkaji perkembangan pengelolaan wakaf sementara oleh nazhir di Indonesia.

2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kosenptual merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan – pandangan dan doktrin – doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Peneliti harus merujuk kepada doktrin – doktrin yang berkembang dalam hukum Islam, khususnya wakaf, dan juga perlu memahami substansi dasar hukum Islam karena dari hukum Islam lah konsep wakaf beranjak.¹⁵

Dalam penelitian ini, pendekatan konseptual juga menjadi dasar pendekatan penulis untuk mencari dan menelaah asas – asas hukum Islam, khususnya asas – asas wakaf serta pendapat ahli untuk membangun konsep dalam pengelolaan tanah wakaf sementara oleh nazhir.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

¹⁵ *Ibid*, h. 178

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah bahan hukum primer yaitu perauran perundang – undangan yang terkait dengan penulisan tesis ini, dan bahan hukum sekunder yang meliputi jurnal – jurnal hukum, buku – buku hukum, surat kabar, dan artikel di internet yang berkaitan dengan penulisan tesis ini.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan & Pengolahan Bahan Hukum

Langkah – langkah dalam penelitian ini diawali dengan kepustakaan dengan mengumpulkan bahan hukum primer dan sekunder, yang juga meliputi pengumpulan literatur seperti buku – buku hukum dan jurnal – jurnal hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas, lalu diidentifikasi, dianalisa, diintervensi, dan mengambil hal – hal yang relevan dengan pokok permasalahan, selanjutnya melakukan pengkajian terhadap bahan – bahan hukum tersebut dengan sistematis, yang akhirnya diperoleh jawaban atas rumusan masalah.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Dalam melakukan kajian terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder maka, penulis menggunakan metode interpretasi, yang terdiri dari interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis. Interpretasi gramatikal merupakan penafsiran undang – undang yang menggunakan bahasa sehari – hari untuk mengetahui ketentuan dalam peraturan perundang – undangan, dengan menguraikannya menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya.¹⁶ Sehingga, dalam penulisan tesis ini dilakukan penafsiran

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, h. 171.

peraturan perundang – undangan yang terkait dengan kepastian hukum pengelolaan tanah wakaf sementara oleh nazhir dengan bahasa sehari – hari yang mudah dimengerti.

Interpretasi sistematis merupakan penafsiran undang – undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang – undangan dengan mengubungkannya dengan undang – undang lain. Menafsirkan undang – undang tidaklah boleh menyimpang dari sistem perundang – undangan.¹⁷ Dalam penulisan tesis ini maka penulis harus menghubungkan undang – undang yang mengatur terkait dengan wakaf dengan sistem peraturan perundang – undangan.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika dalam penulisan tesis ini terdiri dari empat bab, dimana dalam tiap bab terdapat sub – sub bagian yang dilakukan secara sistematis dengan tahapan – tahapan sebagai berikut :

Bab I berisi Pendahuluan, yang berisi mengenai pandangan umum tentang pembahasan yang akan dibahas, dimana terdapat ketidakpastian hukum dalam pengelolaan tanah wakaf sementara oleh nazhir, dikarenakan tidak adanya pengaturan secara jelas di dalam Perundang – undangan terkait mengenai standarisasi kinerja nazhir.

Bab II merupakan pembahasan yang akan menjawab tentang rumusan masalah pertama, di dalam bab ini akan dibahas mengenai karakteristik pengelolaan dan pemanfaatan tanah wakaf sementara berdasarkan peraturan perundang – undangan,

¹⁷ *Ibid*, h. 172.

yang diawali dengan menguraikan pemanfaatan yang dapat dilakukan di atas tanah wakaf yang bersifat sementara dengan merujuk pada literatur mengenai dasar – dasar hukum wakaf, tanah, dan syariat islam. Sehingga dapat diklasifikasikan pemanfaatan, pengelolaannya dan nazhir yang mempunyai kompetensi untuk mengelola harta wakaf tersebut.

Bab III merupakan pembahasan mengenai rumusan masalah kedua yaitu akibat hukum terhadap pengelolaan dan pemanfaatan tanah wakaf sementara di Indonesia, dalam bab ini akan dibahas untuk menjawab akibat hukum yang timbul terhadap pengelolaan tanah wakaf sementara oleh nazhir.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran berdasarkan uraian pada bab – bab sebelumnya, kesimpulan yang dapat ditarik merujuk pada hukum Islam dan peraturan perundang – undangan yang berlaku yang mengatur mengenai tanah wakaf sementara yang nantinya akan dimanfaatkan untuk kemaslahatan umat.