

## Pasang Surut Tanah Wakaf di Tengah Kemelut Agraria

**Abdullah Ubaid**  
*Peneliti di Badan Wakaf Indonesia (BWI).*



**P**ertanahan atau agraria adalah masalah yang tak pernah surut dari waktu ke waktu, baik yang melibatkan individu, lembaga, maupun negara. Karena itu potret berbagai perkembangan persoalan agraria, khususnya di Indonesia, layak dilihat lebih seksama. Tulisan ini akan mencoba secara komprehensif melihat persoalan agraria yang selama ini terjadi sejak masa penjajahan Belanda hingga saat ini. Hal yang tak kalah menariknya adalah persoalan wakaf yang saat ini juga menjadi fokus oleh banyak pihak, terutama umat Islam yang berkepentingan

Konflik agraria dari dulu sampai sekarang terus bergulir. Bukannya surut, tapi malah menjadi. Belakangan, kasus yang mencuat adalah tragedi Mesuji di Lampung yang sampai merenggut nyawa beberapa orang. Sebelum itu, medio tahun 2011 terjadi konflik rebutan tanah masjid: tanah Masjid Raudhatul Islam di Medan Barat Kota Medan dan tanah Masjid Al-Ikhlâs di Jalan Timor Medan, Sumatra Utara. Konflik terjadi

antara jamaah masjid yang menganggap tanah wakaf dengan pihak Detasemen Hubungan Kodam (Denhubdam) yang mengklaim tanah miliknya. Tahun 2011 juga diwarnai dengan konflik tanah wakaf Mbah Priok di Jakarta Utara yang juga menelan banyak korban dan kerugian. Konflik tanah wakaf semacam ini pada dasarnya mirip dengan kasus konflik tanah adat atau disebut tanah ulayat seperti yang terjadi di Mesuji. Konflik

terjadi akibat perbedaan persepsi soal status tanah.

Status wakaf atas beberapa jengkal tanah di Indonesia sejatinya telah ada jauh sebelum penyebar agama Islam menjejakkan kakinya di bumi Nusantara. Kala itu, sudah ada lembaga-lembaga yang mempunyai persamaan dengan wakaf, seperti Sima, Dharma dan banyak lagi lainnya. Sima di zaman Hindu-Budha di Jawa berupa sebagian hutan yang diberikan oleh raja kepada seseorang atau kelompok orang untuk diambil hasilnya. Tindakan ini sama halnya dengan wakaf *khairi*, wakaf untuk kemaslahatan masyarakat umum.<sup>1</sup> Hal ini menunjukkan bahwa lembaga wakaf telah ada sebelum Islam datang ke tanah air, walaupun lembaga tersebut tidak sama seperti dalam hukum Islam.

Penelitian antropolog Belanda B. ter Haar Bzn menunjukkan, bahwa lembaga wakaf telah diterima (*gerecipieerd*) di banyak daerah di Nusantara, dan disebutkan dengan istilah Belanda, *vrome stichting*.<sup>2</sup> Pada waktu itu, mewakafkan tanah atau benda merupakan suatu perbuatan hukum yang bersifat tersendiri dan dipandang dari sudut tertentu bersifat rangkap. Konsekuensi hukum ini disebabkan perbuatan tersebut melahirkan tindakan pemberian tanah atau benda, yang menyebabkan objek tersebut mendapat kedudukan hukum yang khusus. Tetapi pada sisi lain, per-

buatan tadi menimbulkan suatu badan tersendiri dalam hukum adat, yang disebut badan hukum (*rechtspersoon*) yang dapat berfungsi sebagai subjek hukum (*rechtssubject*).<sup>3</sup>

Jadi, kendati wakaf didasarkan pada ketentuan dan ajaran agama Islam, akan tetapi lembaga wakaf sudah dikenal di Indonesia sebelum kedatangan agama Islam. *Nah*, begitu Islam datang di Nusantara, barulah terjadi asimilasi antara hukum adat dengan hukum Islam. Pada waktu itu, berdasarkan hukum adat, harta benda yang dapat diwakafkan tidak terbatas hanya tanah pertanian saja, tetapi dapat juga benda lepas (*roerend*), begitu pula benda yang tidak lepas (*onroerend*) seperti tanah ataupun rumah, asal tujuannya tidak bertentangan dengan hukum agama. Akan tetapi, yang paling banyak dijumpai adalah wakaf atas tanah pekarangan untuk mendirikan masjid atau langgar, dan seringkali disertai dengan kebun sebagai ladang penghidupan masyarakat.

Di samping itu, ada juga wakaf yang dimaksudkan agar keturunan yang mewakafkan dapat mengenyam penghasilan harta benda itu kelak. Karena itu, harta benda wakaf tidak diperbolehkan dihilangkan dengan cara jual beli, hibah, ataupun dengan perbuatan-perbuatan hukum lainnya.<sup>4</sup> Wakaf untuk keturunan ini, dalam perspektif hukum Islam dinamakan dengan wakaf *ahli* (ke-

1 Rahmat Djatnika. *Wakaf Tanah*, (Surabaya: Al-Ikhlash, 1982), hlm. 18-19

2 B. ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, (Jakarta: Pradya Paramitha, 1985), hlm. 161

3 B. ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, hlm. 161

4 Mura P. Hutagalung, *Hukum Islam di Era Pembangunan*, (Jakarta: Ind-Hill Co, 1985), hlm. 101

luarga). Ketika sudah diwakafkan, tanah tersebut bersifat tetap, mengikat, dan tidak dapat diubah lagi kepemilikannya. Artinya, tidak dapat lagi dijadikan objek perbuatan hukum yang berupa pemindahan hak dan tidak dapat pula dijadikan jaminan utang.<sup>5</sup>

Berdasarkan hukum adat, orang yang berwakaf mempunyai hak dan kuasa penuh atas barang yang akan diwakafkan. Barangnya harus ditunjuk dengan jelas dan tidak boleh digunakan untuk hal yang dilarang agama Islam. Peruntukan tanah wakaf tersebut juga harus diikrarkan dengan jelas, dan orang yang berwakaf juga harus menunjuk siapa yang akan mengurus tanah tersebut. Jika ikrar wakaf sudah terlaksana, maka kedudukan hukum dari tanah tersebut diatur oleh hukum adat, yaitu kewenangan atas tanah berada di tangan pengurus wakaf yang ditunjuk oleh pemberi wakaf, termasuk di dalamnya adalah hak untuk menuntut perkara.<sup>6</sup>

### Tirani Kebijakan 'Domein Verklaring'

Model aturan pertanahan berdasarkan hukum adat ini mengalami perubahan ketika kolonial Belanda berkuasa. Rakyat yang selama ini mempunyai tanah dan bertani di ladang sendiri tak punya daya di hadapan rezim kolonial Belanda. Saat itu, pemerintah Hindia Belanda menetapkan asas *Domein Verklaring*

(Deklarasi Wilayah) melalui *Agrarisch Wet* (Hukum Agraria) tahun 1870 dan lebih dipertegas dalam *Agrarisch Besluit* (Keputusan Agraria) 1870, yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak bisa dibuktikan sebagai *eigendom* (milik) seseorang, adalah tanah negara.

Asas *Domein Verklaring* ini pada hakikatnya memberikan pengakuan terhadap hak milik perseorangan atas tanah dengan memberikan sertifikat terhadap tanah garapan sebagai perlindungan hukum. Sementara, tanah-tanah yang tidak digarap dan tidak dapat dibuktikan kepemilikannya, adalah tanah milik negara, dalam hal ini pemerintahan kolonial. Tanah-tanah yang inilah yang kemudian diberikan kepada para investor asing, dan mereka juga dijamin haknya untuk menyewa tanah-tanah milik penduduk, sekaligus dapat menjadi buruhnya.

Kondisi ini telah menyebabkan banyak rakyat yang kehilangan tanahnya sehingga mendorong proletarisasi (lahirnya kelas buruh) secara besar-besaran di Indonesia. Kondisi ini telah menempatkan bangsa Indonesia sebagai negeri yang berfungsi sebagai penyedia bahan baku, pasar penjualan hasil industri, sasaran investasi raksasa, dan penyedia tenaga kerja murah bagi industri-industri milik imperialis.

Aturan ini memang sengaja diterapkan agar pemerintah Hindia Belanda dapat memiliki tanah-tanah rakyat Indonesia yang pada waktu hampir seluruhnya masih menerapkan sistem hukum adat. Karena pemilikan atas tanah ber-

5 Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1971), hlm. 211

6 B. ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, hlm. 161-162

dasarkan sistem adat, tidak ada satupun yang menyamai hak *eigendom*. Makanya, tanah-tanah adat menjadi tanah negara dan kemudian oleh pemerintah Hindia Belanda secara leluasa diberikan kepada pengusaha perkebunan pro Belanda yang membutuhkannya.

Dengan berkolaborasi dengan para pengusaha, pemerintah Hindia Belanda melakukan eksploitasi secara besar-besaran melalui sistem perkebunan negara (*cultuurstelsel*) atau yang populer disebut sebagai sistem tanam paksa. Sistem ini mengharuskan petani untuk menanam jenis tanaman ekspor milik pemerintah seperti tebu, kopi, nila, dan tembakau pada seperlima bagian dari luas tanah pertaniannya. Atau bekerja cuma-cuma pada perkebunan negara selama 66 hari dalam setahun.

Peraturan tersebut berhasil akhirnya mencapai tujuan politiknya. Pada tahun 1938 di Hindia Belanda terdapat sekitar 2.500.000 hektar tanah yang dikuasai oleh 2.400 perusahaan perkebunan yang sebagian besar dikuasai oleh beberapa perusahaan raksasa dan kartel besar yang mengkoordinasi perusahaan-perusahaan itu. Politik agraria yang dikembangkan Hindia Belanda tersebut, secara sistematis melemahkan kedudukan sosial ekonomi penduduk daerah pedesaan, yaitu dari petani pemilik tanah menjadi buruh serta merebaknya usaha tani yang berskala gurem.<sup>7</sup>

Kebijakan ini sangat melukai hati dan merampas hak milik rakyat Indonesia. Tanah-tanah yang mulanya didasarkan pada hukum adat yang tidak mengharusnya adalah sertifikat hak milik, beralih fungsi menjadi tanah milik negara. Ini adalah kebijakan kasar dan tidak berdasar pada hak asasi manusia, atau dengan kata lain perampasan harta rakyat oleh negara. Kebijakan ini secara langsung juga berimbas pada tanah-tanah wakaf. Saat itu, tak sedikit tanah wakaf yang beralih fungsi menjadi tanah negara dengan cara paksa.

Umat Islam menyikapi hal ini dengan protes yang ditunjukkan dengan adanya pernyataan sikap dari beberapa ulama Islam. Mereka menganggap bahwa kebijakan ini bagian dari intervensi negara terhadap agama. Dalam hal ini, agama yang masuk kategori ruang privat seharusnya tidak perlu diintervensi oleh negara. Negara hanya berhak mengatur hal-hal yang terkait dengan kepentingan publik.

Tuntutan tersebut tak digubris. Tanggal 31 Januari 1905 Pemerintah kolonial mengeluarkan Surat Edaran Sekretaris Gubernemen Pertama No. 435 sebagaimana termuat dalam *Bijblad* 1905 Nomor 6196 tentang *Toezicht op de Bouw van Mohammedaansche Bedenhuzen* (Pengawasan Pembangunan Tempat Ibadah Islam). Surat edaran ini ditujukan kepada para kepala wilayah mengharuskan para Bupati membuat daftar rumah-rumah ibadah bagi orang Islam. Dalam daftar itu harus dimuat asal-usul tiap rumah ibadah dipakai shalat Jumat

7 Tjondronegoro, SMP (eds.), *Dua Abad Penguasaan Tanah. Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1984)

atau tidak, keterangan tentang segala benda yang tidak bergerak yang oleh pemilikinya ditarik dari peredaran umum, baik dengan nama wakaf atau dengan nama lain.

Surat edaran ini juga berusaha menegaskan kepada umat Islam bahwa pemerintah kolonial Belanda selama ini tidak bermaksud mengintervensi atau campur tangan dalam wilayah keagamaan, tapi hanya sekedar mengawasi dan menertibkan administrasi. Namun, tampaknya alasan ini tidak dapat meredakan kekesalan umat Islam. Menurut catatan Imam Suhadi,<sup>8</sup> surat edaran ini ternyata menimbulkan reaksi dari umat Islam dan juga kalangan organisasi-organisasi Islam.

Poin utama dalam edaran tersebut yang membikin umat Islam gusar adalah keharusan wakif meminta izin Bupati sebelum melakukan ikrar wakaf. Dengan adanya kebijakan ini banyak calon wakif yang enggan mewakafkan tanahnya kare-

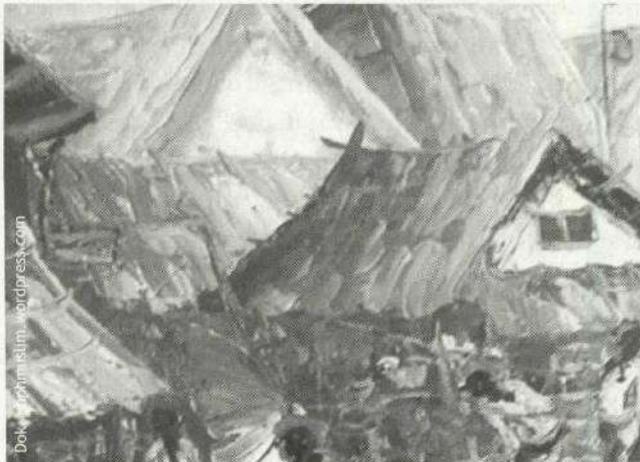
na sulitnya birokrasi untuk mendapatkan izin Bupati. Di samping itu, alasan utamanya adalah kepentingan kolonial Belanda di balik persetujuan atau izin dari Bupati tersebut. Jika “peruntukan” tanah wakaf tersebut merugikan atau membahayakan menurut kaca mata Bupati maka permohonan izin pasti ditolak. Inilah yang terjadi kala itu.

Memang dasar penjajah, surat edaran yang meresahkan masyarakat itu, kembali diperkuat dengan surat edaran lagi pada tahun 1931. Tepatnya yaitu Surat Edaran Sekretaris Gubernemen tanggal 4 Juni 1931 No. 1361/A, sebagaimana termuat di dalam *Bijblad* 1931 No. 125/3, tentang *Toezich Van de Regeering op Mohammedaansche Bedehuizen, Vrijdagdiensten en Wakafs*.

Walaupun dalam surat edaran ini terdapat beberapa perubahan *Bijblad* 6196 antara lain ditentukan supaya para Bupati membuat daftar rumah-rumah ibadat. Rumah ibadat tersebut dipergunakan untuk salat Jum’at atau tidak, mencatat asal usulnya dan berupa wakaf atau bukan. *Bijblad* 6196 harus diper-

hatikan dengan baik supaya diperoleh register harta benda wakaf. Meski begitu, poin utama yang tidak dikehendaki oleh umat Islam masih saja bertahan, yaitu keharusan mendapatkan izin dari Bupati. Dengan kata lain, siapapun yang hendak berwakaf harus tetap mengantongi izin dari Bupati selaku penguasa di wilayah tersebut.

8 Imam Suhadi, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, Yogyakarta: Dua Dimensi, 1983), hlm. 6-7



Sebelum Bupati mengeluarkan izin, berdasarkan peraturan tersebut, Bupati ingin mengetahui secara jelas lokasi dan luas tanah yang akan diwakafkan dan peruntukannya apa. Pemerintah Belanda melakukan ini, sekali lagi, dengan dalih tertib administrasi. Data tanah wakaf yang sudah mendapat izin ini akan dimasukkan dalam daftar yang dipelihara oleh Ketua Pengadilan Agama. Dari setiap pendaftaran diberitahukan kepada Asisten Wedana untuk digunakan sebagai bahan baginya dalam membuat laporan kepada kantor *Landrente*.<sup>9</sup>

Berdasarkan peraturan tersebut, di luar alasan kontrol politik, pemerintah kolonial sejatinya sudah berupaya untuk menertibkan administrasi perwakafan. Hanya saja kebijakan ini masih belum dapat diterima oleh masyarakat Indonesia, dan masih dimaknai sebagai bentuk campur tangan pemerintah atas tindakan hukum privat (*meteriil privaatrecht*). Karena masalah privat, maka sah atau tidaknya, boleh atau tidaknya, seseorang berwakaf tidak ditentukan oleh pemerintah (Bupati), tapi tergantung dari niat dan syarat-rukunnya, sudah terpenuhi atau tidak.

Karena adanya desakan dari berbagai elemen masyarakat yang terus mengalir, akhirnya pendirian pemerintah kolonial pun luluh. Tanggal 27 Mei 1935 pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan Surat Edaran Sekretaris Gubernur Nomor 1273/A termuat dalam *Bijblad* No.

13480 tahun 1935 tentang *Toezicht van de Regering op Mohammedaansche bedehuizen Vrijdagdiensten en Wakafs* (Pengawasan Pemerintah terhadap Tempat Ibadah Jumat Umat Islam dan Wakaf).

Kebijakan pemerintah dalam surat edaran ini disebutkan dengan jelas bahwa orang yang akan berwakaf tidak perlu lagi mendapat izin terlebih dahulu kepada Bupati, cukup memberikan pemberitahuan kepada Bupati. Berbeda dengan peraturan sebelumnya, pada edaran ini Bupati hanya punya peran mempertimbangkan dan meneliti. Peran ini digunakan untuk sekedar mengetahui atau meng-*crosscheck*, apakah ada peraturan-peraturan umum atau peraturan setempat yang menghalang-halangi pelaksanaan tujuan wakaf. Jika ada, Bupati hanya berhak mengajukan alternatif wakaf tanah-tanah lain.

Lalu, tanah-tanah wakaf tersebut didaftarkan oleh Kepala Raad (Peradilan) Agama atas perintah Bupati kemudian diberitahukan kepada asisten Wedana, kemudian asisten Wedana wajib melaporkan kepada Kepala Kantor *Landrente* (Kepala Agraria). Dibanding dengan peraturan sebelumnya, surat edaran ini jauh lebih sempurna dan lebih dapat diterima masyarakat. Dan juga, aturan administrasi perwakafan dalam edaran ini lebih tertata rapi, karena di dalamnya memang memuat prosedur mekanisme perwakafan tanah.

### **'Landreform' di Persimpang Jalan**

Usai Indonesia merdeka tahun 1945 kebijakan perwakafan di Indonesia tidak

<sup>9</sup> Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 20-21

langsung berubah. Pada masa-masa awal, peraturan-peraturan yang dibuat Pemerintah Kolonial masih tetap berlaku. Hingga akhirnya Presiden Soekarno memberikan instruksi kepada Menteri Agama, untuk mengurus masalah perwakafan. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 33 Tahun 1949, yang memberikan kewenangan kepada Menteri Agama dalam mengurus perwakafan di Indonesia.

Selanjutnya, PP ini ditindaklanjuti oleh Peraturan Menteri Agama Nomor 9 Tahun 1952 yang memberikan kewenangan kepada Kepala Kantor Urusan Agama Kabupaten untuk menyelidiki, mendata, dan mengawasi penyelenggaraan perwakafan. Selain itu, sebagai langkah penertiban, Kantor Pusat Jawatan Agama mengeluarkan Surat Edaran nomor 5 tanggal 31 Desember 1956. Surat ini memuat anjuran agar perwakafan tanah dibuat dengan cara tertulis.

Tiga tahun kemudian, ada sedikit perubahan kebijakan dalam pengesahan perwakafan tanah milik. Pengesahan tanah milik, yang dulu menjadi wewenang Bupati, berubah menjadi tugas dan wewenang Kepala Pengawas Agraria. Perubahan ini didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri Dan Menteri Agraria Tanggal 5 Maret 1959 Nomor Pem.19/22/23/7: S.K./62/Ka/59P.

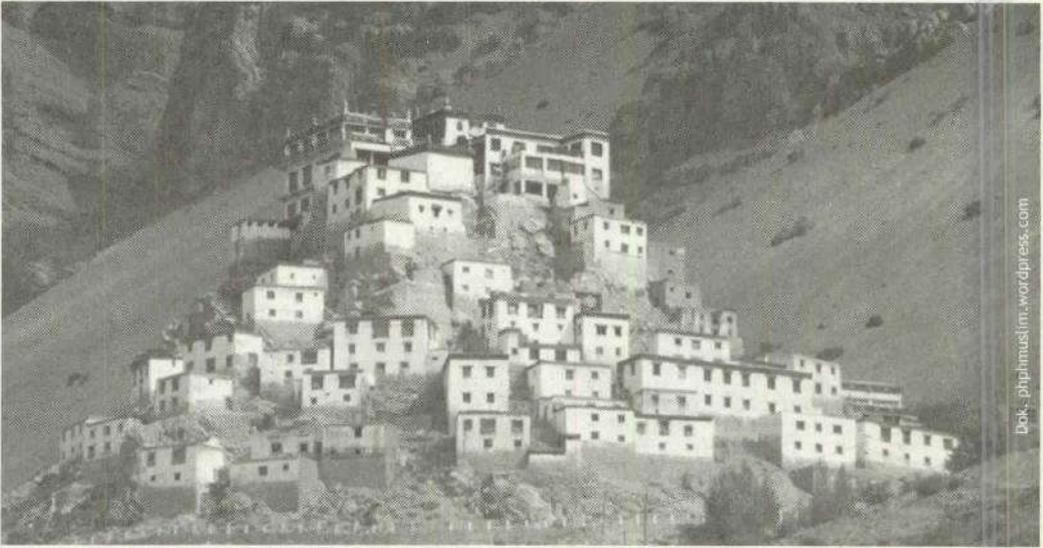
Dilihat dari kaca mata hukum, peraturan perwakafan ini masih belum begitu kuat, sebab tidak disokong oleh PP secara khusus, bahkan Undang-undang.

Pengamatan ini begitu jelas terutama jika kita menilik dari lorong hirarki peraturan hukum di Indonesia. Karena itu, untuk memperkuat perwakafan di Indonesia, Presiden RI Soekarno berinisiatif untuk memasukkan aturan perwakafan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang populer disebut UUPA.

Langkah ini adalah bagian dari "proyek landreform" yang sedang dibangun Presiden Soekarno. *Landreform* atau reformasi agraria merupakan penataan kembali susunan kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria khususnya tanah, agar lebih adil dan merata untuk kepentingan rakyat kecil. PP Nomor 33 Tahun 1949, sebagaimana di atas, juga bagian dari rintisan *landreform* sub tanah wakaf, atau biasa disebut para pakar dengan istilah "pra kondisi".

Tapi, mengapa ada rentang waktu yang begitu panjang antara 1945 dengan 1960, kurang lebih 15 tahun, pemerintah baru dapat mewujudkan UUPA. Undang-undang ini sudah dipersiapkan sejak awal, namun banyak gangguan di tengah jalan. *Pertama*, periode tahun 1945-1950 adalah masa revolusi fisik. Perang dan damai silih berganti, sehingga kerja panitia penyusun Undang-Undang menjadi tersendat-sendat.

*Kedua*, periode 1950-1960, sekalipun relatif adalah masa damai, namun gejolak politik masih juga silih berganti, sehingga kabinet jatuh bangun. Panitia Agraria pun menjadi berganti-ganti. Di



Dok. pphimustim.wordpress.com

antaranya yaitu Panitia Agraria Yogya 1948; Panitia Agraria Jakarta 1952; Panitia Suwahyo 1956; Panitia Sunaryo 1958; dan Rancangan Sadjarwo 1960. Sekalipun pimpinan panitia tersebut berganti-ganti seiring dengan jatuh bangunnya kabinet, namun pakar-pakar yang menjadi anggotanya tetap sama. Mereka inilah yang secara terus-menerus mengembangkan pemikiran.

*Ketiga*, partai-partai besar dalam DPR berbeda-beda pandangannya mengenai agraria, sehingga titik temu atau kompromi sulit dicapai. Kondisi tersebut jauh hari sudah diantisipasi oleh para pemimpin RI. Karena itu, maka masalah agraria tidak ditangani secara gegabah, melainkan sangat serius dan hati-hati.

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun UUPA baru tersusun tahun 1960, namun sejak awal kemerdekaan, pemerintah RI sudah melakukan langkah-langkah pendahuluan, yaitu sekaligus

sebagai langkah percobaan, dalam skala kecil. Tindakan ini, tanpa mengalami banyak kesulitan, memperoleh persetujuan badan legislatif, karena mereka yang mempunyai *vested interest* dalam susunan yang lama tidak mendapatkan dukungan dari partai politik besar manapun.<sup>10</sup>

Langkah pendahuluan ini, menurut Selo Soemardjan, melalui empat tahapan. *Pertama*, belum genap setahun Indonesia merdeka, tahun 1946 pemerintah menghapuskan lembaga 'desa perdikan', yaitu menghapuskan hak-hak istimewa yang saat itu dimiliki oleh penguasa desa perdikan beserta keluarganya secara turun-temurun.

Desa perdikan adalah semua desa-desa yang dalam tata negara Belanda dinamakan *vrije* desa, atau desa bebas, yang mempunyai beberapa hak istimewa. Di antaranya adalah hak pengu-

10 Selo Soemardjan, *Social Change in Yogyakarta* (New York: Ithaca, 1962), hlm. 1962

saan tanah (tuan tanah) dan tidak ada kewajiban membayar pajak. Melalui Undang-Undang No.13/1946, setengah dari tanah mereka yang relatif luas-luas, didistribusikan kepada para penggarap, petani kecil, dan buruh tani. Ganti rugi diberikan dalam bentuk uang bulanan.

*Kedua*, tahun 1948 pemerintah menetapkan Undang-Undang Darurat No.13/1948. UU ini yang menetapkan bahwa semua tanah yang sebelumnya dikuasai oleh kira-kira 40 perusahaan gula Belanda di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta, disediakan untuk petani Indonesia. Hal ini mengakhiri persaingan mengenai penguasaan tanah dan air, yang tak seimbang antara perusahaan gula yang besar dan kuat dan petani yang tak terorganisir.

*Ketiga*, sejak tahun 1945 pemerintah RI sudah berusaha untuk membeli kembali tanah-tanah partikelir yang sampai saat itu dikuasai oleh tuan-tuan tanah bangsa asing. Namun proses negosiasinya berjalan sangat lamban. Karena itu, tahun 1958, ditetapkanlah UU No.1/1958, yang menghapuskan semua tanah partikelir. Semua hak-hak istimewa yang sebelumnya dipegang oleh tuan-tuan tanah diambil alih oleh pemerintah. Proses likuidasi ini selesai sekitar tahun 1962.

*Keempat*, kurang lebih setengah tahun sebelum ditetapkannya UUPA (24 September 1960), telah ditetapkan lebih dulu Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), yaitu UU No.2/1960. Isi UU ini mengandung tiga esensi: (a) *security of tenancy* (keamanan sewa-me-

nyewa) tercermin dalam Pasal 4 dan 5; (b) demokratisasi, yang tercermin dalam Pasal 7; (c) akomodasi dan pengakuan terhadap ketentuan adat, lihat Pasal 7 ayat 1.

Beberapa langkah di atas ada yang menganggap bukanlah langkah pendahuluan dalam proyek *landreform* yang dijalankan Presiden Soekarno. Sebab, langkah-langkah tersebut sudah diberlakukan langsung secara nasional.

### Tanah Wakaf Jadi Tanah Milik

Sementara itu, dalam bidang perwakafan, langkah pendahuluan yang ditempuh oleh pemerintahan Soekarno adalah dengan menunjuk Menteri Agama untuk mengurus masalah perwakafan di Indonesia. Wewenang ini, secara substansi, hanyalah bermanfaat dalam tataran pendataan tanah-tanah wakaf. Peraturan yang diterbitkan Menteri Agama, berdasarkan wewenang tersebut, masih belum mampu menjawab berbagai problem persoalan perwakafan yang berkembang di masyarakat.

Padahal, saat itu, banyak persoalan yang perlu diatur terkait dengan perwakafan. Di antaranya tata cara perwakafan, hak dan kewajiban pengelola, kewajiban pendaftaran tanah, tata cara perubahan status atau peruntukan, dan lain-lain. Karena soal-soal penting ini belum diatur maka mengakibatkan banyaknya penyalagunaan tanah-tanah wakaf. Bahkan, tidak hanya peruntukannya saja yang berubah, status tanah wakaf pun bisa berubah menjadi tanah

milik. Ini adalah problem besar yang sempat terjadi saat itu.

Berdasarkan catatan Taufiq Hamami,<sup>11</sup> saat itu banyak tanah wakaf yang berada di beberapa tempat strategis berubah menjadi milik pribadi. Di antaranya adalah: tanah wakaf di sekitar alun-alun kota Bandung dan juga di sekitar Masjid Agung, Bandung, Jawa Barat. Menurut keterangan yang dihimpun, berdasarkan berbagai informasi dan saksi-saksi, tanah di tempat tersebut mulanya adalah tanah wakaf, lalu berubah menjadi milik perseorangan. Tanah wakaf tersebut adalah bagian dari tanah Masjid Agung Bandung, yang statusnya jelas, wakaf. Saat itu, tanah tersebut sudah dimanfaatkan oleh pihak swasta untuk pertokoan dan hotel (Swaska Hotel).

Selain di Bandung, juga terjadi di Surabaya. Berdasarkan penelitian Taufiq Hamami, di kanan-kiri jalan Tunjungan, Surabaya, dulunya adalah tanah wakaf. Kemudian, berubah menjadi tanah milik, yang saat itu sudah dimanfaatkan sebagai gedung pertokoan oleh pemiliknya. Di samping kasus di dua daerah tersebut, tentu masih banyak kasus lain yang tidak diungkap di sini. Kedua kasus ini hanyalah contoh fenomena perwakafan yang masih carut-marut, belum tertata rapi saat itu.

Fenomena ini setidaknya menunjukkan bahwa saat itu, kasus peralihan tanah wakaf menjadi tanah milik sudah seringkali terjadi. Hal ini setidaknya dia-

kiatkan oleh beberapa hal. *Pertama*, belum adanya kesadaran masyarakat untuk mencatat ikrar wakaf. Meski secara agama, ikrar itu tidak harus dicatat, tapi demi melindungi harta benda yang diwakafkan tersebut di kemudian hari, maka ikrar itu harus dicatat. Kasus yang mengemuka saat itu biasanya usai pihak wakif meninggal dunia. Harta wakaf tersebut lalu menjadi rebutan dan perdebatan di antara para ahli waris.

Karena tidak didukung adanya pencatatan ikrar wakaf, maka sebagian besar masalah ini berujung pada penjualan harta benda wakaf, dan hasilnya dibagikan ke semua ahli waris. Inilah yang biasa terjadi di lapangan saat itu. Tentu saja, ini sangat merugikan perwakafan di Indonesia.

Kedua, berwakaf atas dasar kepercayaan. Biasanya orang yang berwakaf akan menyerahkan harta wakafnya kepada orang dekat yang dipercaya. Saat itu, dalam beberapa kasus, banyak juga tanah wakaf yang “dicuri” oleh *nazhir* atau pengelola wakafnya. Pada mulanya memang dikelola, tapi lama-kelamaan tanah tersebut dijual oleh *nazhir*. Ini karena *nazhir*-nya yang nakal atau tidak amanah, kadang juga ditemukan generasi penerus *nazhir* yang tidak mengerti asal-usul tanah tersebut, lalu menjualnya kepada pihak lain. Kasus ini seringkali terjadi juga dikarenakan lemahnya legitimasi hukum atas tanah wakaf, termasuk di dalamnya adalah soal pencatatan akta ikrar wakaf.

*Ketiga*, tidak adanya payung hukum atau peraturan peundang-undangan yang dapat dijadikan rujukan dalam per-

11 Taufiq Hamami, *Perwakafan Tanah dalam politik Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: Tata Nusa, 2003), hlm. 13

soalan perwakafan. Yang ada hanyalah peraturan-peraturan yang bersifat parsial dan kasuistik. Akibatnya, peraturan tersebut tidak memberi dampak yang berarti bagi perwakafan di Indonesia. Peraturan-peraturan itu tidak sampai mengatur pada hal-hal yang sebenarnya sangat penting, antara lain: tata cara wakaf, hak dan kewajiban *nazhir* sebagai pengelola, kewajiban pendaftaran tanah wakaf, cara perubahan status, penggunaan harta wakaf, dan lain sebagainya. Ini adalah persoalan-persoalan penting, tapi belum ada peraturan yang memadahi.

Karena itu, problem ini menjadi salah satu bagian keprihatinan pemerintahan Presiden Soekarno. Maka, pemerintah berinisiatif untuk memasukkan aturan perwakafan dalam UUPA.

### Mega Proyek Reformasi Agraria

Lahirnya UUPA tahun 1960 dimaknai oleh berbagai kalangan sebagai keberhasilan proyek raksasa atau mega proyek yang digagas Presiden Soekarno terkait dengan misi "landreform" atau bahasa sederhananya adalah reformasi agraria. Betapa tidak, reformasi dalam UUPA ini, tidak sebatas pada persoalan tanah, melainkan mencakup bumi, air, ruang angkasa, dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Melihat ketimpangan penguasaan tanah yang ada pada waktu itu, maka *landreform* atau redistribusi tanah menjadi sandaran pokok dalam pelaksanaan reforma agraria di Indonesia.

Dengan demikian menjadi jelas

bahwa ruang lingkup agraria bukan saja masalah pertanian, tetapi mencakup pula sektor kehutanan, pertambangan, perairan (termasuk kelautan), juga ruang angkasa. Tak ayal jika ini adalah bagian dari mega proyek kepemimpinan Presiden Soekarno. Jadi, semangat UUPA 1960 adalah untuk mengoreksi politik pertanian yang dijalankan sebelumnya, seperti tertuang dalam praktik *cultuurstelsel* dan *domein verklaring*, dan beberapa peraturan yang lain. Perbedaan itu setidaknya terlihat jelas dalam beberapa poin berikut ini.

*Pertama*, prinsip negara sebagai penguasa tertinggi misalnya dikembangkan untuk mengoreksi asas *domein verklaring* yang menekankan bahwa negara adalah pemilik dari tanah di mana orang tidak dapat membuktikan hak kepemilikannya. Prinsip Negara sebagai penguasa tertinggi ini dilandasi pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menempatkan negara sebagai pemilik agraria, melainkan penguasa agraria. Penjabaran Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 ini tertuang dalam Pasal 1 ayat 2 UUPA yang menyatakan, "... Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara ...".

*Kedua*, berbeda dengan *Agrarisch wet* 1870, UUPA 1960 mengakui keberadaan hukum adat dengan menerapkan prinsip Hukum Adat adalah Dasar Hukum Agraria. Prinsip ini didasarkan bahwa sebagian besar rakyat Indonesia tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum adat sebagai hukum asli dan hidup

dalam masyarakat.

Yang diserap UUPA 1960 dari hukum adat dan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat modern adalah konsepsi hukum adat tentang tanah yang memandang adanya hubungan erat antara masyarakat dengan tanah. Kemudian asas hukum adat tentang tanah yang selalu memperhatikan kasus-kasus konkrit serta lembaga hukum adat tentang hak-hak penguasaan atas tanah seperti ulayat, hak sewa, dan hak pakai dianut juga oleh UUPA 1960.

*Ketiga*, praktek agraria pada masa Hindia Belanda memberikan kekuasaan absolut pada pemilik lahan untuk berbuat apa saja atas lahan yang dimilikinya. Pasal 6 UUPA 1960 mencoba mengoreksinya dengan menerapkan prinsip "semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial". Pasal 6 mengatakan "semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial".

Ini berarti hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bila hanya dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan sang pemilik juga bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat dan Negara.

*Keempat*, pengoreksian lainnya yang diusahakan UUPA 1960 atas praktek penguasaan pertanahan pada masa kolonial adalah dengan menerapkan prinsip Pembatasan Penguasaan Luas Tanah Ber-

lebih. Asas ini tercantum dalam Pasal 7 UUPA yang berbunyi: "Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan". Dicantumkannya asas ini dalam UUPA dimaksudkan untuk mencegah pemilikan tanah secara besar-besaran dan mencegah timbulnya tuan-tuan tanah di satu pihak dan petani-petani miskin yang kehilangan kepemilikannya atas tanah.

Maka jelaslah, UUPA No.5/1960 memiliki semangat untuk menghancurkan hubungan produksi kolonialisme dan feodalisme dengan menempatkan tanah sebagai alat produksi yang bernilai sosial sehingga tidak boleh dimonopoli. UUPA juga sekaligus memberikan kepastian hukum atas dualisme hukum yang berlaku di Indonesia dalam pengaturan penguasaan sumber-sumber agraria, yakni hukum kolonialisme Belanda dan hukum adat.

Hal ini seiring dengan tujuan pokok dari diundangkannya UUPA. (a) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur. (b) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. (c) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

## UUPA Jadi “Payung” Wakaf

Berdasarkan tujuan di atas, jelas bahwa kehadiran UUPA Tahun 1960, menggantikan hukum agraria kolonial. Dengan kata lain, UUPA telah meletakkan dasar-dasar bagi pembaruan hukum agraria nasional pada umumnya dan hukum pertanahan nasional pada khususnya. Dan, lebih khusus lagi, UUPA ini memberikan arti yang berharga bagi perkembangan perwakafan di Indonesia.

Jadi, terbitnya UUPA ini punya makna tersendiri bagi umat Islam. Setelah sekian lama tidak menentu, lahirnya UUPA ini menjadi menjadi payung hukum yang dapat dijadikan dasar legitimasi perwakafan di Indonesia. Tanah-tanah yang sudah diwakafkan diharapkan tidak dapat berubah statusnya menjadi tanah milik, seperti kejadian-kejadian sebelum lahirnya UUPA ini.

Tidak secara rinci memang, UUPA hanya menyinggung perwakafan dalam bahasan terkait dengan hak-hak atas tanah untuk keperluan suci dan sosial. Hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 49 UUPA, yang menentukan sebagai berikut:

1. 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.

2. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dapat diberi-

kan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai.

3. Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sementara itu, penjelasan pasal 49 UUPA menyatakan: “Untuk menghilangkan keragu-raguan dan kesangsian, maka pasal ini memberi ketegasan, bahwa soal-soal yang bersangkutan dengan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, dalam hukum agraria yang baru akan mendapat perhatian sebagaimana mestinya. Hubungkan pula dengan ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 14 ayat (1) huruf b.”

Berdasarkan ketentuan UUPA tersebut, lembaga wakaf yang berasal dari lembaga keagamaan Islam mendapat wadah pengaturan yang khusus dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, yaitu dalam “peraturan pemerintah”. Hal-hal yang berkaitan dengan perwakafan tanah milik tersebut, akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA. Berarti, peraturan pemerintah ini hanya akan mengatur secara khusus mengenai wakaf tanah milik saja.

Meskipun tidak secara spesifik memuat pasal khusus tentang wakaf, Undang-undang ini jelas telah memperkokoh eksistensi wakaf di Indonesia, baik sebagai lembaga keagamaan (Islam) maupun lembaga keagrariaan.<sup>12</sup> Mengapa sebagai lembaga keagrariaan? Sebab,

12 Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2006), hlm. 251

saat itu harta benda wakaf masih terbatas pada tanah. Karenanya, tanah sangat terkait dengan kebijakan agraria di Indonesia.

Tanah yang dapat diwakafkan, dalam ajaran agama Islam, adalah tanah yang dalam kepemilikan penuh, bukan milik orang lain atau dalam sengketa. Karena itu, tanah milik dapat diwakafkan. Dengan begitu maka terjadilah peralihan dari “tanah milik” menjadi “tanah wakaf”. Hal ini dibenarkan dalam UUPA pasal 23, dengan syarat harus didaftarkan kembali berdasarkan ketentuan atau peraturan yang terkait. Dengan begitu, tanah tersebut harus diganti sertifikatnya, dari sertifikat hak milik menjadi sertifikat wakaf.

Ini merupakan turunan dari ketentuan pasal 19 dalam UUPA. Dikatakan bahwa, untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan PP. Pendaftaran yang dimaksud meliputi: pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Ketentuan ini kemudian diperinci lagi dalam PP Nomor 28 Tentang Perwakafan Tanah Milik, yang terbit pada masa orde baru tahun 1977.

### **Hak Milik Beralih, Ganti “Penguasa”**

Secara umum, berdasarkan analisa Taufiq Hamami (2003) terjadinya pera-

lian hak milik ini berarti menimbulkan hak penguasaan atas tanah. Hak penguasaan atas tanah berarti meliputi: wewenang, kewajiban, dan larangan. Semua itu diatur dalam hukum tanah negara yang terkait. Dalam kasus tanah wakaf, peralihan dari tanah milik menjadi tanah wakaf, berarti terjadi pergantian penguasa: dari hak milik perorangan atau perseroan menjadi hak *nazhir* atau pengelola wakaf. Hal ini akan diatur lebih khusus dalam peraturan pemerintah, bukan dalam domain UUPA. UUPA hanya memberikan payung hukum yang berisi garis-garis besar saja.

Pada dasarnya penguasaan atas tanah berada di tangan negara dan warga negara, yang kemudian menimbulkan kewenangan untuk berbuat sesuatu atas tanah. Hak penguasaan atas tanah yang tertinggi berada di tangan bangsa, yang dinamakan dengan “Hak Bangsa”, yang diletakkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUPA yang berbunyi:

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

2. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

3. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air, serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) Pasal ini

adalah hubungan yang bersifat abadi.

Ya, para ahli hukum menyebutnya sebagai hak bangsa. Sebutan ini diberikan oleh para ilmuwan pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, seperti dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UUPA. UUPA sendiri tidak memberikan namanya yang khusus. Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam Hukum Tanah Nasional. Hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, secara langsung ataupun tidak langsung bersumber padanya. Hak Bangsa mengandung 2 unsur, yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya.<sup>13</sup>

Tugas mengelola berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka penyelenggaraannya oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, yang selanjutnya melahirkan "Hak Menguasai dari Negara".

Pemberian kuasa tersebut dituangkan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa

bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ini berarti tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya bangsa Indonesia atau Negara Republik Indonesia bertindak sebagai pemilik tanah. Karenanya lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan badan penguasa, yang merupakan organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia yang tertinggi.

Adapun isi kewenangan Negara atas tanah tersebut diatur dengan rinci dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk: pertama, mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut. Kedua, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. Ketiga, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan isi Hak Menguasai dari Negara ini, maka kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekua-

13 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah* (Jakarta: Djembatan, 1996), hlm. 236-237

saan Negara tersebut.

Adapun isi hak-hak itu serta pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan: Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Ini berarti Negara dapat memberikan tanah milik bangsa Indonesia itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya.

Dengan demikian, berdasarkan kewenangan Negara dan subjek dari hak penguasaan atas tanah, maka dapat dibedakan atas dua macam hak penguasaan atas tanah, yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (lazim disebut Tanah Negara) dan tanah yang dikuasai oleh masyarakat. Tanah-tanah yang tidak atau belum dihaki dengan hak-hak perseorangan dinamakan dengan Tanah Negara. Adapun tanah masyarakat adalah tanah-tanah yang dimiliki perseorangan berdasarkan hak-hak tertentu, yang merupakan Tanah Hak. Pemilikan Tanah Hak ini bersifat perseorangan dan pribadi.

Sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 21 UUPA, pada dasarnya hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. Di samping itu,

badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah yang bergerak di bidang sosial dan keagamaan sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, sepanjang tanahnya dipergunakan langsung dalam bidang sosial dan keagamaan. Terdapat beberapa cara terjadi atau peralihan hak milik atas tanah, setidaknya melalui 4 cara: (1) menurut hukum adat yang diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 22 UUPA); (2) Penetapan Pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 22 UUPA); (3) ketentuan undang-undang (Pasal 22 UUPA); (4) konversi hak-hak Barat (Pasal 1 Ketentuan Konversi UUPA).

Secara tegas, berdasarkan UUPA, hak milik dapat hapus karena dua hal. Pertama, tanahnya jatuh kepada Negara. Hal ini bisa dikarenakan pencabutan hak, penyerahan dengan sukarela oleh pemilik, ditelantarkan, ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Kedua, tanahnya musnah. Setiap peralihan hak dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku. Pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai pemilikan dan hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Hingga presiden Soekarno lengser pada tahun 1966, amanah UUPA yang terbit tahun 1960 itu belum mampu melahirkan peraturan turunan mengenai perwakaf tanah secara spesifik, sebagaimana telah diamanatkan dalam

pasal 49 ayat 3. Pasal tersebut jelas memberi isyarat bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan PP. Padahal, umat Islam saat itu sudah menunggu kebijakan pemerintah tentang perwakafan tanah milik. Sebab, saat itu sudah banyak ditemukan kasus alih fungsi tanah wakaf menjadi tanah milik. Ini adalah problem yang tentu tidak mungkin dibiarkan berlarut-larut. Bahkan, kasus semacam itu berujung pada konflik di akar rumput.

Masalah "pertanahan" pada waktu itu memang sangat krusial, termasuk di dalamnya adalah tanah wakaf. Masalah ini, bisa dikatakan, merupakan masalah hidup-mati bagi berjuta-juta kaum tani, terutama di Jawa. Sebab, kehidupan mereka sangat bergantung dengan tanah atau lahan pertanian. Tanah bukan saja penting dari segi ekonomi dan menjadi kriteria terhadap status sosial pemilikinya. Di luar konteks ekonomis dan sosiologis itu, tanah juga bernilai politis ketika bersinggungan dengan kepentingan kekuasaan.

### **Terjadinya Rebutan dan Peralihan Tanah**

Tidaklah aneh jika kemudian masalah tanah ini mendapatkan porsi perhatian besar dari partai dan elit politik. Di daerah agraris di Jawa Tengah dan Jawa Timur, pendukung utama Partai Komunis Indonesia (PKI) lewat organisasi afliasinya, Barisan Tani Indonesia (BTI), adalah petani lapisan masyarakat terbawah. Sedangkan Partai Nahdlatul Ulama (NU) didukung oleh petani

menengah dan kecil. Sementara Partai Nasionalis Indonesia (PNI) mendapatkan dukungan dari petani menengah, petani kaya, pamong desa, dan pegawai negeri.<sup>14</sup>

Memasuki tahun 1959, PKI mulai mendapatkan tempat dan semakin memiliki peran strategis dalam pentas perpolitikan nasional berkat hubungan erat yang dijalin dengan Presiden Soekarno. Lahirnya UUPA Tahun 1960, dapat dikatakan merupakan kemenangan politik PKI. Meskipun sebenarnya secara konsepsi, dasar perumusan UUPA bermula dari himbauan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) kepada negara-negara berkembang untuk melakukan restrukturisasi agraria, namun secara ide gagasan ini disokong kuat oleh PKI yang bermaksud membela kepentingan petani miskin yang menjadi basis massa yang diproyeksikan menjadi pendukungnya.

Kenyataan di lapangan, UUPA tidak mengharuskan ketentuan adanya redistribusi kepemilikan tanah secara merata untuk keadilan dan kesejahteraan, mengalami hambatan. Padahal, adanya redistribusi adalah misi implementasi UUPA yang dikehendaki oleh PKI. Jika pemerintah tidak mau melakukan redistribusi, maka mereka akan bertindak sendiri.

Karena itu, menurut kalangan PKI, setidaknya dua faktor yang menghambat implementasi Undang-Undang terse-

14 Harsutejo, *G30S Sejarah yang Digelapkan Tangan Berdarah CIA dan Rejim Subarto*, (Jakarta: Hasta Mitra, 2000), hlm. 39

but bisa dikemukakan di sini. Pertama, dalam kehidupan masyarakat petani, terdapat ikatan primordial yang menempatkan lapisan menengah dan atas seperti petani kaya dan tokoh masyarakat atau elit agama dalam orientasi patron klien, hubungan sebagai bapak dan pengikut dengan lapisan bawah berupa petani kecil dan buruh tani. Mereka saling mempunyai hubungan emosional.

Kedua, adanya upaya menghindari pelaksanaan UUPA, seperti kasus-kasus banyak kiai yang mengalihkan tanah pribadi menjadi tanah wakaf pesantren atau masjid. Ini adalah berdasarkan dugaan atas motif. Dari sekian kasus tentu saja tidak semua berdasarkan satu motif tersebut, tapi ada motif-motif lain yang terkait langsung dengan kepentingan dakwah dan pengembangan pendidikan Islam.

Menghadapi kendala tersebut, PKI/BTI tidak tinggal diam. Upaya yang dilakukan yakni berusaha melepaskan ikatan emosional masyarakat petani, dalam hal ini petani kecil dan buruh tani, dengan memberikan penyadaran kepada mereka bahwa posisi petani kecil dan buruh tani ibarat orang yang tenggelam sebatas bawah lubang hidung, dengan riak kecil saja akan tenggelam. Meskipun ikatan primordial dan emosional pada masyarakat petani relatif kuat dan dalam kurun waktu tertentu mampu menepis kemungkinan adanya gerakan petani miskin.

Namun, apabila beban dan tekanan sudah meningkat pada tingkat kritis serta munculnya elemen yang berperan

memberikan pendidikan politik kepada kaum petani, maka peluang untuk meledaknya suatu gerakan protes pun jadi sangat besar. Dengan gerakan tersebut, ikatan primordial dan emosional yang sebelumnya dipercaya dapat merekat masyarakat pedesaan yang berlapis-lapis menjadi kian rapuh.

PKI/BTI kemudian juga berada di belakang apa yang disebut aksi sepihak oleh petani kecil dan buruh tani untuk merebut tanah milik petani bertanah luas atas dasar menghapuskan ketimpangan sosial dan ketidakadilan dalam distribusi tanah. Semboyan PKI/BTI untuk memprovokasi semangat rakyat sangat keras seperti istilah 'ganyang kabir' dan 'setan desa'. Cara ini dianggap ampuh untuk melupakan ikatan primordial dan emosional petani kecil dan buruh tani dan menanamkan keberanian mereka untuk merebut tanah dari petani kaya.<sup>15</sup>

Aksi sepihak ini merupakan perebutan tanah secara paksa tanah oleh petani maupun buruh tani. Hal ini seperti banyak terjadi di beberapa daerah di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat. Dari ketiga daerah tersebut, di Jawa Tengah lah yang sering diwarnai oleh aksi sepihak.<sup>16</sup> Di antaranya adalah aksi sepihak yang dilakukan oleh buruh tani di Desa Krajan Kulon, Kecamatan Kaliwungu, Kabupaten Kendal, Jawa Tengah pada tahun 1964. Saat itu terjadi aksi sepihak yang dilakukan para petani atas

15 Harsutejo, *G30S Sejarah yang Digelapkan Tangan Berdahlah CIA dan Rejim Suharto*, hlm. 40

16 Sartono Kartodirdjo, *Pemberontakan Petani Banten 1888*, (Jakarta: Pustaka Jaya, 1984), hlm. 129

sawah wakaf Masjid Agung di Desa Krajan Kulon. Sawah wakaf ini adalah sawah pemberian seseorang yang harus dikelola oleh *nazhir* Masjid Agung untuk kepentingan umum.

Mengapa aksi sepihak ini terjadi? Masalah utamanya adalah kecemburuan sosial. Kecemburuan sosial yang tampak adalah perasaan ikut memiliki, namun tidak dapat kesempatan untuk menikmati. Kelompok lain yang tidak ikut memiliki justru mendapatkan kesempatan untuk menikmati apa yang dirasa miliknya. Dalam kasus aksi sepihak tanah wakaf di desa Krajan Kulon, adanya keyakinan umum yang berupa kecemburuan sosial terhadap kelompok orang tertentu yang dianggap merugikan ekonomi mereka.

Kecemburuan-kecemburuan yang mendasari terjadinya aksi sepihak antara lain: pertama, adanya keyakinan masyarakat bahwa sawah wakaf masjid di desa Krajan Kulon hanya dikelola dan digarap oleh golongan orang tertentu yang dianggap tidak ikut memiliki. Kedua, masyarakat desa Krajan Kulon menganggap bahwa merekalah yang paling berhak atas pengolahan lahan sawah di desanya karena faktor kesetiaan terhadap desa. Mereka menanyakan kembali mengapa justru masyarakat dari luar yang menggarap tanah mereka yang notabene lebih rendah kesetiannya.

Aksi sepihak semacam ini sungguh tidak berdasar, karena tanah atau sawah yang sudah diwakafkan tidak dapat dikelola sesuka hati. Pengelolannya harus disesuaikan dengan kehendak wakif, orang yang berwakaf. Jika wakif

sudah menyerahkan tanah wakafnya agar dikelola oleh pihak masjid, berarti tanah tersebut tidak boleh semena-mena diserobot oleh orang lain. Setelah terjadi ikrar wakaf, hak pengelolaan secara penuh berada di tangan *nazhir*, dalam hal ini adalah pihak Masjid Agung.

Itulah aturan wakaf dalam ajaran agama Islam. Hal ini tentu tidak dimengerti oleh kalangan lain yang berbeda keyakinan. Di samping itu, negara juga tidak dapat bertindak apa-apa terhadap aksi sepihak dan yang juga terjadi di tempat-tempat lain dengan kasus-kasus yang berbeda pula. Hal ini tentu disebabkan belum terwujudnya aturan turunan (Peraturan Pemerintah) tentang tanah wakaf, yang seharusnya sudah terbit tak lama setelah UUPA lahir tahun 1960.

### **Momentum Legitimasi Tanah Wakaf**

Ternyata, PP yang ditunggu-tunggu itu baru menetas setelah 17 tahun dari kelahiran UUPA, yaitu tahun 1977. Di samping masalah di atas, kelahiran PP No. 28 Tahun 1977 ini banyak dilatarbelakangi oleh berbagai peristiwa yang beragam. Di antaranya adalah: pertama, belum adanya aturan administrasi perwakafan tanah yang baku. Akibatnya banyak tanah wakaf yang bersertifikat hak milik, sebab wakaf hanya dilakukan dengan cara ikrar lisan saja. Karenanya, sering juga terjadi perebutan antara ahli waris dengan *nazhir*.

Konflik semacam ini kebanyakan dimenangkan oleh ahli waris, sebab *nazhir* tidak punya bukti wakaf secara ter-

tulis dari wakif. Pada waktu itu memang tidak adanya keharusan mendaftarkan benda-benda yang diwakafkan. Akibatnya, banyak benda-benda yang diwakafkan tidak diketahui lagi keadaannya, bahkan ada di antaranya yang telah menjadi milik ahli waris pengurus (*nazhir*) wakaf bersangkutan.

Kedua, belum adanya pedoman pengelolaan tanah-tanah wakaf. Saat itu tanah wakaf dikelola secara tidak teratur dan tidak terkendalikan. Akibatnya, sering terjadi penyalahgunaan wakaf. Kondisi demikianlah yang mendorong pemerintah untuk mengatasi masalah yang muncul dari praktik perwakafan di Indonesia.

Ketiga, ada banyak hal yang perlu diatur dalam perwakafan tanah, tapi tidak ada instrumen hukum kuat yang mendukung. Hal ini memudahkan terjadinya penyimpangan dari hakikat dan tujuan wakaf. Misalnya, tukar guling tanah wakaf, perubahan peruntukan, pergantian *nazhir*, dan lain sebagainya. Karena tidak adanya aturan yang detail semacam itu, maka perwakafan tanah pun berjalan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi *nazhir* dengan tanpa ada panduan yang jelas dari pemerintah. Inilah yang juga turut menyebabkan ruwetnya perwakafan tanah saat itu.

Agar berbagai masalah tersebut dapat teratasi dengan baik, pemerintah menerbitkan PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. PP ini mengatur berbagai hal terkait dengan seluk-beluk perwakafan tanah. Di anta-

ranya adalah tentang unsur dan syarat wakaf, serta kewajiban *nazhir*. Ketika akan melaksanakan ikrar wakaf, maka semua syarat harus terpenuhi, yaitu pihak yang berwakaf boleh badan hukum atau perseorangan yang berakal sehat, atas kehendak sendiri, tanah yang akan diwakafkan adalah tanah milik yang dikuasai penuh, yakni bebas dari segala pembebanan, ikatan, sitaan, dan perkara.

Ketika sudah terpenuhi, *wakif* dapat mengikrarkan kehendaknya secara jelas dan tegas kepada *nazhir* di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi. Dalam melaksanakan Ikrar Wakaf, pihak yang mewakafkan tanah diharuskan membawa dan menyerahkan surat-surat berikut: sertifikat hak milik atau tanda bukti pemilikan tanah lainnya, surat keterangan dari Kepala Desa yang diperkuat oleh Kepala Kecamatan setempat yang menerangkan kebenaran pemilikan tanah dan tidak tersangkut sesuatu sengketa, surat keterangan pendaftaran tanah, izin dari Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah cq. Kepala Sub Direktorat Agraria setempat.

Saat berlangsung ikrar wakaf, *wakif* juga harus menunjuk *nazhir* yang akan diserahi tanah wakaf tersebut. Pada kondisi ini, *wakif* harus jeli memilih *nazhir*. Jika tidak, tanah wakaf tersebut bisa jadi malah tidak dikelola secara amanah sesuai dengan kehendak *wakif*. Untuk menjaga hal tersebut, maka tidak semua orang dapat menjadi *nazhir*. Ada kriteria khusus. Seseorang dapat menjadi

*nazhir* asal memenuhi syarat-syarat berikut: warga negara Republik Indonesia, beragama Islam, sudah dewasa, sehat jasmaniah dan rohaniyah, tidak berada di bawah pengampuan, bertempat tinggal di kecamatan tempat letaknya tanah yang diwakafkan.

Selain perseorangan, *nazhir* juga dapat berbentuk badan hukum. Syaratnya yaitu badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, mempunyai perwakilan di kecamatan tempat letaknya tanah yang diwakafkan. Baik *nazhir* perseorangan maupun badan hukum semuanya harus terdaftar pada Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat untuk mendapatkan pengesahan.

Selama menjadi *nazhir*, ia mempunyai kewajiban dan hak-hak yang mesti dijaga. Pertama, *nazhir* berkewajiban untuk mengurus dan mengawasi kekayaan wakaf serta hasilnya menurut ketentuan-ketentuan yang ada. Kedua, *nazhir* diwajibkan membuat laporan secara berkala atas semua hal yang menyangkut kekayaan wakaf. Hal ini tentu bertujuan untuk menjaga dan melaksanakan amanah *wakif* sebagaimana yang tertulis dalam Akta Ikrar Wakaf.

Selama peruntukan tanah wakaf dapat direalisasikan sesuai keinginan *wakif*, maka perubahan peruntukan tidak boleh terjadi. Namun, di lapangan berdasarkan PP tersebut, ada kemungkinan tanah wakaf dapat mengalami perubahan dalam dua hal: karena kepentingan umum atau karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf seperti diikrarkan oleh *wakif*. Perubahan ini dapat di-

lakukan jika *nazhir* mendapatkan izin tertulis dari Menteri Agama. Setelah itu, *nazhir* harus melaporkan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah cq. Kepala Sub Direktorat Agraria setempat.

Setelah adanya PP No. 28 Tahun 1977, praksis persoalan tanah wakaf mendapatkan legitimasi hukum yang kuat. Pemerintah pun saling bersinergi untuk melengkapi PP tentang perwakafan tanah tersebut. Antara lain:

#### 1. Peraturan Menteri dalam Negeri

Tak lama PP 28/1977 lahir, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1977 tentang Pendaftaran Tanah mengenai perwakafan tanah milik. Seperti halnya judul peraturan ini, yang banyak dibicarakan dalam peraturan ini adalah pendaftaran dan pencatatan tanah wakaf.

Berdasarkan aturan ini, semua tanah yang diwakafkan harus didaftarkan kepada Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya setempat. PPAIW atau Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf berkewajiban untuk mengajukan permohonan pendaftaran kepada Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya setempat atas tanah-tanah yang telah dibuatkan akta ikrar wakaf. Permohonan pendaftaran perwakafan tanah hak milik harus disampaikan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 3 bulan sejak dibuatnya akta ikrar wakaf.

Namun, apabila permohonan pendaftaran perwakafan tanah hak milik yang belum terdaftar di Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotama-

dya atau belum ada sertifikatnya, maka dilakukan bersama-sama dengan Permohonan pendaftaran haknya kepada Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya setempat menurut Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961.

Untuk keperluan pendaftaran perwakafan tanah-tanah hak milik, maka harus menyerahkan beberapa kelengkapan berikut ini kepada Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya setempat. Yaitu: sertipikat tanah yang bersangkutan, akta ikrar wakaf yang dibuat oleh PPIW setempat, surat pengesahan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat mengenai Nadzir yang bersangkutan. Akan tetapi, apabila tanah milik yang diwakafkan tersebut belum terdaftar atau belum ada sertifikatnya, maka harus menyetorkan berkas berikut ini:

- a) Surat permohonan konversi atau penegasan haknya.
- b) Surat-surat bukti pemilikan tanahnya serta surat-surat keterangan lainnya yang diperlukan sehubungan dengan permohonan konversi dan pendaftaran haknya.
- c) Akta ikrar wakaf yang dibuat oleh PPIW setempat.
- d) Surat pengesahan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat mengenai *nazhir* yang bersangkutan.

Setelah menerima permohonan pendaftaran sebagaimana di atas, Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya setempat mencatat perwaka-

fan tanah hak milik yang bersangkutan pada buku tanah dan sertipikatnya. Tapi, jika tanah milik yang diwakafkan tersebut belum terdaftar di Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya atau belum mempunyai sertifikat, maka pencatatan dilakukan setelah tanah tersebut dibuatkan sertifikatnya.

Peraturan Mendagri ini juga mengatur teknis pencatatan *nazhir*. Jika *nazhir* terdiri dari kelompok orang, maka yang ditulis dalam Buku Tanah dan Sertifikatnya adalah nama-nama dari kelompok tersebut disertai kedudukannya di dalam kepengurusan itu. Namun, jika *nazhir* merupakan badan hukum, maka yang ditulis dalam Buku Tanah dan Sertifikatnya adalah nama badan hukum tersebut.

Apabila *nazhir* terdiri dari kelompok orang-orang, ada di antaranya yang mengundurkan diri atau meninggal dunia, maka harus dilakukan pencoretan nama *nazhir* yang mengundurkan diri atau meninggal dunia tersebut. Pencatatan penggantian nama *nazhir* yang baru pada Buku Tanah dan Sertifikatnya dapat dilakukan setelah ada surat pengesahan dari KUA Kecamatan setempat.

## 2. Peraturan Menteri Agama

Tahun 1978 Menteri agama menerbitkan Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksanaan PP. No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Peraturan ini jauh lebih detail daripada peraturan Mendagri yang khusus terkait dengan

pendaftaran perwakafan tanah milik. Peraturan ini berbagai terkait dengan wakaf, antara lain: ikrar wakaf dan akatanya; ketentuan mengenai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, yaitu Kepala Kantor Urusan Agama; *nazhir*, kewajiban dan haknya; perubahan perwakafan tanah milik; pengawasan dan bimbingan; tata cara pendaftaran wakaf yang terjadi sebelum PP. No. 28 Tahun 1977; penyelesaian perselisihan perwakafan, dan biaya administrasi.

Peraturan ini merupakan pelengkap PP No. 28 tahun 1977. Sebab beberapa aturan dalam PP tersebut masih bersifat global, karena itu Menteri Agama dalam hal ini perlu menjelaskan aturan lebih detailnya melalui Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1978 ini.

Di antara hal penting yang diatur dalam peraturan ini adalah soal pendaftaran kembali ikrar wakaf tanah yang terjadi sebelum PP No. 28/1977. Cara pendaftarannya harus dilakukan oleh *nazhir* yang bersangkutan di KUA setempat. Apabila *nazhir* yang bersangkutan sudah tidak ada lagi, maka *wakif* atau ahli warisnya, anak keturunan *nazhir* atau anggota masyarakat yang mengetahuinya dapat mendaftarkan kepada KUA setempat. Dan jika ada tanah wakaf dan tidak ada orang yang mau mendaftarkannya, maka kepala desa berkewajiban mendaftarkannya kepada KUA setempat. Pendaftaran ini dapat dilakukan dengan menyertakan dua syarat:

- a) Surat keterangan tentang tanah atau surat keterangan kepala desa tentang perwakafan tanah terse-

but;

- b) Dua orang saksi ikrar wakaf atau dua orang saksi *istifadhah* (orang yang mengetahui atau mendengar tentang perwakafan tersebut).

Setelah dilakukan registrasi maka, KUA dapat menerbitkan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf sebagai bukti pendaftaran. Dalam merespon proses pengajuan pendaftaran ini, Kepala KUA selaku PPAIW tidak boleh langsung percaya begitu saja, tapi harus melakukan langkah-langkah preventif agar tidak terjadi kesalahan. Langkah-langkah yang harus ditempuh adalah:

- a) Meneliti keadaan tanah wakaf;
- b) Meneliti dan mengesahkan *nazhir* serta meneliti saksi;
- c) Menerima penyaksian tanah wakaf;
- d) Membuat Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf dan salinannya;
- e) Menyampaikan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf dan salinannya;
- f) Memasukkan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf dalam Daftar Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf;
- g) Menyimpan dan memelihara Akta dan Daftarnya;
- h) Mengurus pendaftaran perwakafan

Peraturan Menteri Agama ini juga mengatur tentang kenazhiran dengan sangat detil sekali. Dalam pasal 8 disebutkan, bahwa *nazhir* yang terdiri dari perorangan harus merupakan suatu kelompok yang terdiri dari sekurang-kurangnya tiga orang dan salah seorang di antaranya sebagai ketua. Aturan ini

juga menentukan batas quota *nazhir*. Jumlah *nazhir* perorangan dalam satu kecamatan ditetapkan sebanyak-banyaknya sejumlah desa yang terdapat di kecamatan tersebut. Berarti, jumlah *nazhir* perorangan dalam satu desa adalah satu *nazhir*. Sedangkan jika *nazhir* berbentuk badan hukum, maka jumlah *nazhir* ditentukan sebanyak badan hukum yang ada di kecamatan tersebut.

Dalam melaksanakan tugasnya, *nazhir* mempunyai beberapa kewajiban:

a) Berkewajiban mengurus dan mengawasi harta kekayaan wakaf dan hasilnya, meliputi:

- Menyimpan lembar kedua salinan Akta Ikrar Wakaf;
- Memelihara tanah wakaf;
- Memanfaatkan tanah wakaf;
- Memanfaatkan dan berusaha meningkatkan hasil wakaf;
- Menyelenggarakan pembukuan/administrasi: buku catatan tentang keadaan tanah wakaf; pengelolaan dan hasilnya; serta penggunaan hasil.

b) Berkewajiban melaporkan:

- Hasil pencatatan perwakafan tanah milik dalam Buku Tanah dan sertifikatnya kepada Kepala KUA;
- Perubahan status tanah milik yang telah diwakafkan dan perubahan penggunaannya;
- Pelaksanaan kewajiban tersebut di atas kepada Kepala KUA tiap satu tahun sekali yaitu pada tiap akhir bulan Desember.
- Adanya salah seorang anggota *na-*

*zhir* yang berhenti dari jabatannya. Bilamana jumlah anggota *nazhir* kelompok karena berhentinya salah seorang anggota atau lebih berakibat tidak memenuhi syarat, maka anggota *nazhir* lainnya berkewajiban mengusulkan penggantinya untuk disahkan oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf.

*Nazhir* dalam menjalankan tugasnya, berhak menerima penghasilan dari hasil tanah wakaf yang besarnya ditetapkan oleh Kepala Kandepag cq. Kepala Seksi dengan ketentuan tidak melebihi sepuluh persen dari hasil bersih tanah wakaf. Dan juga *nazhir* berhak menggunakan fasilitas sepanjang diperlukan dari tanah wakaf atau hasilnya yang jenis dan jumlahnya ditetapkan oleh Kepala Kandepag cq. Kepala Seksi.

Selain mengeluarkan Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1978, Menteri Agama juga menerbitkan beberapa keputusan dan instruksi, antara lain:

a) Keputusan Menteri Agama No. 73 Tahun 1978 tentang Pendelegasian wewenang kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi/ setingkat di seluruh Indonesia untuk mengangkat/memberhentikan setiap kepala KUA Kecamatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf.

b) Instruksi Menteri Agama No. 3 Tahun 1979 tanggal 19 Juni 1979 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Menteri Agama No. 73 Tahun 1978.

### 3. Instruksi Bersama

Instruksi bersama dilakukan oleh

Menteri Agama dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 4 Tahun 1990 tentang Sertifikat Tanah Wakaf. Instruksi ini dialamatkan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kotamadya dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya seluruh Indonesia. Untuk apa?

Pertama, mengadakan koordinasi sebaik-baiknya dalam penyelesaian sertifikat tanah wakaf. Kedua, mengupayakan penyelesaian sertifikat tanah wakaf tersebut selambat-lambatnya pada akhir Pelita V. Ketiga, menggunakan tolok ukur satuan biaya Proyek Operasi Nasional Pertanahan (PRONA) sebagai dasar pembiayaan penyelesaian sertifikat tanah wakaf.

Keempat, merencanakan penyerahan secara massal sertifikat tanah wakaf dalam rangkaian acara hari ulang tahun Undang-undang Pokok Agraria ke-31 tanggal 24 September 1991 dan Hari Amal Bakti Departemen Agama ke-46 tanggal 3 Januari 1992 yang penyerahannya akan dilakukan oleh Menteri Agama RI dan Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Kelima, mengintensifkan tanah wakaf baik yang bersumber dari APBN, APBD maupun dari masyarakat. Keenam, melaporkan kepada Gubernur Kepala daerah Tingkat I, Kepala Badan Pertanahan dan Menteri Agama RI apabila dalam sertifikat tanah wakaf tersebut mengalami kesulitan/hambatan tentang

pembiayaan, tenaga teknis, peralatan dan kebutuhan lainnya.

Ketujuh, Instruksi ini supaya dilaksanakan sebagaimana mestinya dan setiap tiga bulan melaporkan perkembangannya kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Menteri Agama RI. Kedelapan, Instruksi ini mulai berlaku sejak dikeluarkan, yakni tanggal 30 Nopember 1990.

Instruksi ini, berdasarkan catatan Uswatun Hasanah dalam Jurnal *al-Awqaf*, cukup berjalan efektif. Instruksi ini kemudian diikuti dengan instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I di masing-masing propinsi di Indonesia. Seperti halnya yang dilakukan Gubernur DKI Jakarta. Ia telah mengeluarkan Instruksi Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 154 Tahun 1991 tentang Pelayanan Sertifikat Tanah-tanah wakaf di DKI Jakarta. Instruksi ini ditujukan kepada para Walikota; para Kepala Kantor Pertanahan; Kepala Suku Dinas Tata Kota; para Kepala Kantor Pelayanan PBB; para Camat dan para Lurah.

Di samping itu, Gubernur DKI Jakarta juga membantu dana untuk biaya penyertifikatan tanah-tanah wakaf dengan dana yang berasal dari APBD dan BAZIS DKI Jakarta tahun 1991/1992 dan 1992/1993. Bantuan ini dituangkan dalam Surat Gubernur KDKI Jakarta No. 1950/073.521, tanggal 30 Mei 1991.

Bertaburnya aturan perwakafan tanah di era Orde Baru ini memang cukup banyak. Selain beberapa peraturan yang

telah disebutkan di atas, pemerintah kembali memperkuat legislasi wakaf dengan memasukkan "klausul wakaf" pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1987 tentang Peradilan Agama. Dalam UU yang bertujuan untuk menertibkan masalah-masalah keagamaan itu disebutkan, bahwa salah satu tugas dan wewenang Peradilan Agama adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang wakaf dan shadaqah.

Kelahiran UU ini tentu saja memperkuat posisi dan eksistensi wakaf di Indonesia. Jika memang terjadi masalah terkait dengan perwakafan, misalnya sengketa, konflik, rebutan, klaim kepemilikan, maka semua dapat dimejajihkan melalui lembaga Peradilan Agama. Dengan begitu, diharapkan implementasi perwakafan tanah di Indonesia dapat berjalan tertib dan teratur sesuai dengan peruntukan, tanpa ada penyimpangan-penyimpangan yang tak dapat dipertanggungjawabkan.

Tapi, kenyataan di lapangan menunjukkan lain. Ternyata, terdapat kesimpang-siuran penerapan hukum perwakafan di beberapa Peradilan Agama. Saat itu, tidak ada standar baku yang dijadikan acuan oleh Peradilan Agama dalam menangani kasus-kasus wakaf. Maka tak aneh, jika lembaga peradilan di satu daerah dengan daerah lain memiliki pemahaman yang berbeda dalam menyikapi kasus wakaf. Sebab, mereka tidak punya pedoman baku, peraturan-peraturan di atas tidak cukup dijadikan kiblat dalam

memutuskan perkara wakaf.

Kebanyakan, para hakim bersandar pada peraturan perwakafan yang ada di kitab-kitab klasik, misalnya kitab kuning. Karena itulah standar hukum perwakafan di pengadilan menjadi berbeda-beda, tergantung kemampuan hakim dalam memahami masalah yang dihadapinya. Maklum, pendapat ulama terkait dengan wakaf bukanlah satu suara, tapi banyak masalah yang disikapinya dengan hukum yang berbeda-beda (*ikhtilaf*). Inilah yang mempengaruhi hakim dalam memutuskan perkara wakaf.

Untuk mengatasi hal ini diperlukan adanya satu buku hukum yang menghimpun semua hukum terapan yang berlaku bagi lingkungan peradilan agama yang dapat dijadikan pedoman oleh para hakim dalam melaksanakan tugasnya, sehingga terjamin adanya kesatuan dan kepastian hukum. Oleh karena itu, disusunlah draf Kompilasi Hukum Islam (KHI), yang akan dijadikan acuan pengadilan agama dalam memutuskan perkara. KHI ini memuat tiga bidang utama: perkawinan, kewarisan, dan perwakafan.

Draf ini akhirnya disepakati dan disahkan melalui Instruksi Presiden nomor 1 tahun 1991 tanggal 10 Juni 1991. KHI ini diputuskan sebagai pedoman bagi instansi pemerintah dan masyarakat yang memerlukannya dalam menyelesaikan masalah-masalah terkait tiga bidang hukum di atas. Untuk mempercepat sosialisasi penerapan KHI ini, Menteri Agama meminta kepada seluruh Instansi Departemen Agama, termasuk Peradilan Agama di dalamnya, dan

instansi pemerintah lainnya yang terkait agar menyebarluaskan Kompilasi Hukum Islam dimaksud. Di samping itu, seluruh lingkungan instansi di bawah Departemen Agama agar mengimplementasikan KHI di samping peraturan lain dalam menyelesaikan masalah bidang perkawinan, kewarisan, dan perwakafan.<sup>17</sup>

### Kuatnya Legitimasi Bukan Jaminan

Kepastian hukum atas tanah wakaf bertambah kuat di era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 41 tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 tentang pelaksanaannya. Kehadiran UU ini dalam pengaturan tanah wakaf secara administratif tidak jauh berbeda dengan induk aturan sebelumnya, PP No. 28 tahun 1977. Hanya saja, UU ini mendorong agar tanah wakaf tidak hanya dikelola untuk kepentingan ibadah saja, seperti untuk pembangunan masjid dan kuburan, tapi juga harus dapat memberi nilai tambah dalam pengembangan ekonomi. Maka, dikenallah istilah wakaf produktif, yaitu pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf yang tidak hanya berorientasi pada kepentingan ibadah *an sich*, tapi juga dapat memberikan keuntungan secara ekonomi bagi kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, UU No. 41 tahun 2004

juga mendorong agar *nazhir* tanah wakaf tidak lagi berupa perseorangan, tapi berbentuk organisasi atau badan hukum. Dengan model ini diharapkan kualitas pengelolaan tanah wakaf dapat lebih ditingkatkan. Sebab, data penelitian tahun 2004 menunjukkan, tanah wakaf di Indonesia lebih banyak bersifat diam atau tidak dikelola (77%), daripada yang menghasilkan alias produktif (23%). Ini tidak lepas dari kondisi *nazhir* selaku pengelolanya. Para *nazhir* ternyata tidak fokus dalam mengelola aset, mereka mayoritas bekerja sambilan dan tidak diberi upah (84%), dan yang bekerja secara penuh dan terfokus ternyata amatlah minim (16%). Selain itu, wakaf di Indonesia lebih banyak dikelola oleh perseorangan (66%) alias tradisional, daripada organisasi profesional (16%) dan berbadan hukum (18%).<sup>18</sup>

Selain soal kualitas *nazhir*, masalah lain yang masih saja mengganjal adalah soal sertifikasi tanah wakaf. Kesadaran *nazhir* untuk mensertifikatkan tanah wakafnya masih sangat rendah. Ini lebih dikarenakan tradisi kepercayaan yang berkembang di masyarakat. Wakaf dipahami sebagian masyarakat sebagai ibadah yang cukup dengan membaca ikrar wakaf saja. Dengan begitu, wakaf dinyatakan sah, tidak perlu ada sertifikat yang menelan dana tak sedikit dan juga administrasi yang dianggap ruwet

17 Departemen Agama, *Kompilasi Hukum Islam Indonesia*, (Jakarta; Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, 1992), hlm. 162-165

18 Najib, dkk., *Wakaf, Tuhan, dan Agenda Kemanusiaan*, (Jakarta: Center for the Study of Religion and Culture, UIN Jakarta, 2006)

oleh masyarakat. Satu misal, di provinsi Sumatra Utara hanya 48% dari total 16.084 persil tanah wakaf yang sudah bersertifikat. Sertifikasi tanah wakaf terkendala ketidaklengkapan alas hak atas tanah dan bantuan biaya yang minim dari Kementerian Agama (Kemenag) untuk sertifikasi.<sup>19</sup> Akibatnya, tanah wakaf yang tidak bersertifikat tidak bisa dikelola secara produktif karena tidak ada legalitasnya. Tidak hanya itu, bahkan seringkali tanah wakaf yang tak bersertifikat itu digugat oleh ahli waris atau pihak lain yang ingin merebut tanah tersebut. Ini seperti kasus rebutan tanah Masjid Raudhatul Islam yang terjadi di Medan Barat Kota Medan dan tanah Masjid Al-Ikhlâs di Jalan Timor Medan, Sumatra Utara. Inilah bagian dari benih-benih konflik tanah wakaf yang masih terpelihara sampai sekarang.

Konflik tanah wakaf, pada sisi lain, juga disulut oleh kasus tukar guling atau relokasi tanah wakaf. Dibanding soal sertifikasi, kasus yang disulut akibat tukar guling tanah wakaf ini jauh lebih banyak. Antara lain: pertama, kasus relokasi tanah wakaf makam Makam Habib Hasan Al Haddad atau yang sering disebut sebagai Mbah Priok di Koja, Tanjung Priok, Jakarta Utara. Tanah makam ini awalnya adalah tanah pribadi keluarga Al-Attos yang dijadikan pemakaman wakaf keluarga Al-Attos. Namun tanah seluas 5,4 hektar ini juga dipakai untuk memakamkan warga sekitar, sehingga keluarga Al-Attos menyerahkan penge-

lolaan makam ini kepada Pemerintah Kolonial Belanda ketika itu. Kemudian pemakaman ini dikelola oleh pemerintah DKI Jakarta dan lebih sering disebut sebagai TPU Dobo. Makam Mbah Priok aslinya ada di Pondok Duyung, dan kemudian dipindahkan ke TPU Dobo ini.

Pada tahun 1993 terjadi tukar guling lahan TPU Dobo ini yang dilakukan oleh Pemerintah DKI dengan lahan dari PT Pelindo II yang ada di Semper. Karenanya, pada tahun 1997 seluruh kerangka jasad yang ada di TPU Dobo termasuk makam Mbah Priok dan keluarga Al-Attos dipindahkan ke Semper dan pemakaman-pemakaman lain. Namun, tahun 1999 bekas makam Mbah Priok dibangun kembali layaknya pusara makam oleh Habib Ali Zaenal Abidin dan Habib Abdullah Sting yang mengaku sebagai ahli waris Mbah Priok dan juga ahli waris dari tanah tersebut. Pemerintah DKI mencoba melakukan pengurusan area, dengan tetap mempertahankan situs makam Mbah Priok sebagai cagar budaya. Namun oleh banyak kalangan, tukar guling yang dulu dilakukan oleh pemerintah DKI dianggap tidak sah karena status Pemda hanyalah pengelola. Selain itu pihak ahli waris keluarga mengaku memiliki sertifikat atas bidang makam tersebut dan menurut mereka makam Mbah Priok belum dipindahkan. Karena itu upaya pengurusan mendapat penentangan keras oleh ahli waris yang juga melibatkan masyarakat termasuk organisasi kedaerahan dan keIslaman. Sehingga sempat terjadi bentrok massa antara Polisi Pamong Praja

<sup>19</sup> *Medan Bisnis*, 28 September 2011

dan masyarakat pada tanggal 14 April 2010 yang mengakibatkan korban jiwa.

Kedua, kasus tukar guling tanah wakaf Masjid Demak, Jawa Tengah. Tukar guling ini terjadi karena tanah wakaf masjid Demak terkena proyek pembuatan jalur lingkar Demak sebagai jalur alternatif Pantura. Selain tanah wakaf yang dikelola Badan Kesejahteraan Masjid (BKM) ada pula tanah milik warga yang terkena proyek ini. Proyek tukar guling ini berproses secara bertahap sejak tahun 1996 sampai tahun 2004 dilakukan oleh BKM Demak dan pemerintah daerah. Dalam proses tukar guling yang cukup lama ini, masyarakat dan LSM melihat indikasi adanya permainan dan kecurangan yang mengambil alih tanah wakaf Masjid Demak untuk dijual atau menjadi milik pribadi beberapa pejabat.<sup>20</sup> Proses penggantian tanah wakaf dari pemerintah pernah ditolak dua kali karena tanah penggantinya dianggap bernilai jual lebih rendah dibandingkan dengan tanah wakaf. Akhirnya proses penggantian selesai di tahun 2004, di mana tanah wakaf seluas 39.401 m<sup>2</sup> ditukar dengan sembilan bidang tanah seluas 77.066 m<sup>2</sup> di Desa Betahwalang, Bonang, Buko dan Wedung. Proses tukar guling ini disetujui oleh Departemen Agama yang ditan-datangani oleh Menteri Agama tertanggal 15 Oktober 2004.

Tentu saja masih banyak kasus lain

di samping kasus yang telah disebut di atas. Pada intinya, meskipun peraturan dan perundang-undangan tentang tanah wakaf sudah ada dan jelas keberpihakannya, ternyata masih diperlukan keseriusan dan ketegasan para aparat penegak hukum untuk bersikap secara obyektif dan tidak berat sebelah dalam penegakan hukum. Sebab, seringkali konflik terjadi karena adanya keberpihakan pemerintah terhadap satu pihak yang bersengketa. Dalam kasus Mbah Priok misalnya, banyaknya pihak yang terlibat menambah ruwet penyelesaian konflik. Bahkan, keberpihakan pemerintah daerah telah memperuncing konflik karena pemerintah menggunakan cara kekerasan, misalnya penggunaan Satpol PP untuk pengosongan lahan. Sedangkan masyarakat yang merasa memiliki tempat itu mempertahankan dengan memobilisasi masa dari organisasi sosial sehingga terjadi konflik terbuka yang menimbulkan korban jiwa.

Perlu digarisbawahi, perbedaan pendapat dalam konflik harus dilihat dari sisi bahwa ia memberi pembelajaran bagi masyarakat, namun diupayakan tidak merambah menjadi konflik sosial. Konflik yang menyangkut sengketa tanah wakaf ini bagian dari masalah agraria yang penting dipelajari sebagai antisipasi bagi pemangku kepentingan dan pemerintah untuk mengatasinya dan mencegah konflik-konflik di masa yang akan datang. []

20 *Suara Merdeka*, 3 Nopember 2004