

ANALISIS KEPASTIAN HUKUM HAK MILIK ATAS TANAH WAKAF DALAM KONSEPSI HUKUM AGRARIA DAN HUKUM ISLAM

Oleh: **Mohammad Sandia***

Abstrak

Secara praktikal, tidak dimungkinkan perubahan terjadi atas peruntukan hak milik atas tanah yang telah dijadikan obyek sebagai wakaf. Sebab secara logika hukum, setelah diucapkan ikrar atas pemberian hak atas tanah yang telah dijadikan wakaf, maka seketika mengikat antara wakif dan Nadzir.

Dalam pasal 11 Peraturan Pemerintah nomor 28 Tahun 1977 dinyatakan bahwa: Pada dasarnya terhadap tanah milik yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan peruntukan atau penggunaan lain dari pada yang dimaksud dalam ikrar wakaf. Penyimpangan dari ketentuan tersebut dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan terhadap hal-hal tertentu yang terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Agama yakni (a) karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf, seperti diikrarkan oleh wakif; (b) karena kepentingan umum. Perubahan penggunaannya sebagai akibat ketentuan tersebut dalam ayat (2) harus dilaporkan oleh Nadzir kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah C.Q. Subdirektorat Agraria (BPN) setempat untuk mendapatkan penyelesaian lebih dahulu.

Sejalan dengan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 11 PP Nomor 28 Tahun 1977 diatas, UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf juga melarang harta benda wakaf untuk diubah. Hal ini sesuai ketentuan dalam pasal 40 UU Nomor 41 Tahun 2004, dinyatakan bahwa, harta benda wakaf, yang sudah diwakafkan dilarang: (a) dijadikan jaminan; (b) disita (c) dihibahkan; (d) dijual; (e) diwariskan; (f) dituka; atau (g) dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya. Namun demikian dalam pasal 41 UU Nomor 41 Tahun 2004, diberikan toleransi perubahan hanya terhadap ketentuan dalam pasal 40 ayat (1) huruf (f). Dalam pasal 41 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 2004, dinyatakan bahwa, ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) huruf (f) dikecualikan apabila harta benda wakaf yang telah

diwakafkan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah (ayat) (1). Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia (ayat) (2). Harta benda wakaf yang sudah diubah statusnya karena ketentuan pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula (ayat) (3).

Key words: *kepastian hukum hak-milik atas tanah wakaf.*

A. Pendahuluan

Hukum recht (Bld), droit (Pr), law (Ing), Racht (Jrm), ius (lat), diritto (It), derecho (Sp). Adalah suatu paham yang mengandung banyak sekali sudut seginya dan meliputi suatu bidang yang begitu luas, sehingga tiada suatu definisipun yang

dapat menangkapnya dengan lengkap dan sempurna.¹

Hukum kata Victor Hugo, adalah kebenaran dan keadilan. (*Le droit, c'est le Juste et Le Vrai*). Hukum kata Meyer,

* Dosen Tetap Jurusan Hukum Islam STAI Al-Hidayah Bogor

¹ Kamus Hukum, oleh Prof. R. Subekti, SH. Dan R. Tjitrosoedibio, hal. 54.

adalah keseluruhan dari pada norma-norma dan penilaian-penilaian tentang harga susila yang mempunyai hubungannya dengan perbuatan-perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat, norma-norma dan penilaian-penilaian mana oleh penguasa Negara harus dipakai pedoman dalam menunaikan tugasnya. Hukum, kata Larminier, adalah keseragaman (harmunie) dari pada hubungan-hubungan antara manusia yang menimbulkan kewajiban-kewajiban. Hukum, kata La Rousse, adalah keseluruhan dari pada prinsip-prinsip yang mengatur hubungan antara manusia dalam masyarakat dan yang menetapkan apa oleh tiap-tiap orang boleh dan dapat dilakukan tanpa memperkosa rasa keadilan. Hukum, kata Capitant, adalah keseluruhan dari pada norma-norma yang secara mengikat mengatur hubungan berbeli-belit antara manusia dalam masyarakat. Hukum, kata Land, adalah keseluruhan dari pada peraturan-peraturan yang mana tiap-tiap orang dalam kehidupan dalam masyarakat wajib mentaatinya. Hukum, kata Suyling, adalah kompleks dari pada norma-norma tentang segala tindak tanduk yang mengikat dan dibuat atau disahkan oleh Negara.²

Lemaire dalam bukunya “Het Recht Voor Indonesia “ dalam usahanya untuk menyusun suatu defenisi yang sebanyak mungkin mendekati kelengkapannya, beliau pun telah membuat suatu defenisi seperti dibawah ini.

Hukum Positif, kata Lemaire, adalah suatu peraturan tata tertib (*ordering*) yang mengikat serta didasarkan atas rasa keadilan, dan ditinjau dari sudut tertentu, iapun suatu keserangkaian dari pada norma-norma yang mengatur bagaimana suatu masyarakat tertentu harus disusun dan dibentuk bagaimana mereka yang

hidup dalam masyarakat itu satu sama lain harus saling bertindak dan bertanduk, dan bagaimana mereka, terhadap masyarakat, sepertipun masyarakat yang telah disusun dan dibentuk itu terhadap mereka harus bertindak dan bertanduk pula.³

Hukum, adalah ilmu pengetahuan husus yang menata merancang, menggali dan mengatur sumber-sumber kaedah dan norma-norma yang berlaku, baik yang bersifat konstitutum maupun yang bersifat konstituendum, yang bertujuan membentuk sikap watak manusia yang tertib dan sadar akan pentingnya hukum.⁴

Hukum Agraria, *agrarisch recht* (Bld), adalah keseluruhan daripada ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata, maupun hukum Tata Negara (*staatsrecht*) maupun pula hukum Tata Usaha (*adminitratief recht*), yang mengatur hubungan-hubungan antara orang, termasuk badan hukum,

Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.⁵

Dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah Negara dan mengatur pula wewenang –wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut.⁶

Perwakafan Tanah Milik adalah perbuatan hukum seseorang atau Badan hukum yang memisahkan sebahagian dari

³ *Ibid.*, hal .55.

⁴ Diktat Pengantar Ilmu Hukum, Mohammad Sandia, SH.MH. hal..55.

⁵ UU RI N0 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dan Kompilasi Hukum Islam.

⁶ Kamus hukum, oleh Prof.R. Subekti, SH dan R. Tjitrosoedibio, hal.55.

² *Ibid.*, hal. 54.

harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selamalamanya untuk kepentingan peribadatan atau untuk keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.⁷

B. Kerangka Pemikiran Kepastian Hukum

Kerangka pemikiran mengenai kepastian hukum hak milik atas tanah, ditentukan oleh berfungsinya struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum yang dalam penjelasan sebagai berikut: Dalam rangka mengkaji secara sosiologis kepastian hukum hak milik atas tanah terdapat dua bagian yang perlu ditelaah. Bagian pertama, adalah proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah oleh lembaga berwenang Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota.

Bagian kedua, adalah proses pengujian sertifikat hak milik atas tanah di Lembaga Peradilan yang berfungsi sebagai penyaring. Proses pendaftaran tanah dimulai dengan proses administrasi penelitian bukti-bukti pemilikan dan dokumen pendukung yang dilampirkan dalam permohonan hak milik atas tanah. Selanjutnya kantor Badan Pertanahan Nasional secara operasional melakukan pengukuran dan pemetaan untuk mengidentifikasi data fisik tanah yang meliputi letak, batas-batas dari para pemilik yang bersebelahan serta kebenaran dari data yuridis yang disertakan dalam proses permohonan hak atas tanahnya. Proses administrasi berikutnya penerbitan surat penetapan hak, dan selanjutnya pembukuan hak atas tanah dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan ,

kemudian diterbitkan salinan yang disebut Sertifikat Hak Atas Tanah. Proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah wakaf merupakan hasil dari telah diterbitkannya Akta Ikrar Wakaf dari pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) Kantor Urusan Agama Kecamatan, sebagai mana prosesnya penerbitan Surat akta tanah yang dibuat baik Pejabat Pembuat Akta tanah Kantor kecamatan maupun pejabat pembuat akta tanah Kantor Notaris.

Proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah karena berfungsinya struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum.⁸ Dalam hal ini struktur hukum mencakup keadaan institusi pelaksana dan aparat pelaksana kegiatan pendaftaran tanah. Sedangkan substansi hukum meliputi peratutran perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksana kebijakan, sistem, tujuan pendaftaran dan ketatalaksanaannya. Sertifikat hak milik atas tanah wakaf yang diterbitkan , dalam realitasnya mengandung kelemahan terhadap kepastian haknya karena masih dapat dipersoalkan oleh masyarakat di lembaga peradilan, termasuk peradilan agama Islam. Yang dalam proses penyelesaiannya kurang melihat substansi obyek dari pada tanah perwakafan itu sendiri dari penerapan hukum perjanjian terhadap dua pihak antara wakif dan nadzir, bukan saja mengenai substansi syariah ,akan tetapi persyaratan substansi hukum perjanjian pasal 1320 KUH Perdata, diabaikan oleh lembaga peradilan. Oleh karena itu , sertifikat hak milik atas tanah wakaf akan memiliki kekuatan

⁷ Departemen Agama RI ,Himpunan Peraturan Perundang-undangan ,Proyek Pembinaan Zakat dan wakaf ,Jakarta ,1984/1985,hamn.91.

⁸ Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah , Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis., oleh : Dr. Muchtar Wahid, hal..112.

hukum pasti, setelah memperoleh putusan hakim.

Adapun kultur hukum dalam masyarakat yang meliputi kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial berpengaruh dalam proses penerbitan perolehan sertifikat hak milik atas tanah dan proses pengujian kepastian hukum di Lembaga Pengadilan. Selama proses penerbitan perolehan sertifikat hak milik atas tanah, kultur hukum masyarakat berperan dalam memberikan keterangan kebenaran data fisik dan data yuridis tanah. Kultur hukum masyarakat pun berperan dalam proses peradilan yang merupakan institusi suatu lembaga hukum tempat mencari keadilan.

1. Skema Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Dalam Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah

a. Substansi Hukum

- 1) Tujuan Pendaftaran Tanah
- 2) Sistem Negatif
- 3) Tatalaksana Pendaftaran Tanah

b. Pendaftaran Struktur Hukum Kepastian

- 1) Hak Milik Atas Aparat Pertanahan
- 2) Hukum Hak Atas Tanah
- 3) Lembaga Penguji Tanah

2. Kultur Hukum

- 1) Kesadaran Hukum
- 2) Realisasi Sosial

Kepastian Hukum Hak atas tanah pada dasarnya dipengaruhi oleh berbagai faktor yang tercakup dalam sistem hukum pendaftaran tanah :

- Substansi Hukum, yang terdiri dari tujuan, sistem, dan tata laksana pendaftaran tanah.

- Struktur Hukum, yang terdiri dari aparat pertanahan dan lembaga penguji kepastian hukum , bahkan juga lembaga Pemerintah terkait.
- Kultur hukum, yang terdiri dari kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial .⁹

Peran masing-masing factor-faktor ini, begitu penting akan menentukan realitas produk pendaftaran tanah dan tata laksana pendaftaran tanah sebagai ketentuan peraturan peundang-undangan , yang akan memberikan jaminan kepastian hukum pendaftaran hak milik atas tanah termasuk didalamnya penerbitan hak milik atas tanah wakaf.

C. Pendaftaran Hak Tanah Wakaf Untuk Memperoleh Jaminan Kepastian Hukum.

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan – kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan pengujian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang suda ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

- Data fisik adalah keterangan atas letak, batas, luas, dan keterangan atas bangunan'
- Persil adalah nomor pokok wajib pajak.
- Korsil adalah klasifikasi atas tanah .
- Data yuridis adalah keterangan atas status hukum bidang tanah dan

⁹ *Ibid.*, hal. 115.

satuan rumah susun yang didaftar pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban lain yang membebaninya.

Dasar hukum pendaftaran tanah :

- UUPA pasal 19, 23, 32, dan pasal 38.
- PP NO.10/1997, tentang pendaftaran tanah dan diganti dengan PP Nomor 24/1997.

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 PP Nomor 24 /1997,yaitu ,memberikan kepastian hukum atas hak-hak atas tanah meliputi :

- Kepastian hukum atas obyek tanahnya yaitu letak ,batas, dan luas.
- Kepastian hukum atas subyek haknya, yaitu siapa yang menjadi pemiliknya (perorangan dan Badan hukum).
- Kepastian hukum atas jenis hak atas tanahnya (Hak milik, HGU, HGB) dan juga termasuk tanah wakaf.

Penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah wakaf merupakan rangkaian kegiatan, dari pengajuan permohonan hak oleh pemohon hak yang dilengkapi data pemilikan tanah, kemudian kegiatan administrasi ketatausahaan yang meliputi penelitian kelengkapan berkas, pencatatan dalam daftar –daftar isian penetapan petugas dan waktu kegiatan lapang. Dilanjutkan kegiatan operasional di lapang mulai dari penetapan batas, pelaksanaan pengukuran dan penandatanganan berita acara penetapan batas. Bersamaan dilakukan penelitian pisik meliputi keadaan lokasi, penggunaan tanah, adanya benda-benda dan kepentingan pihak ketiga atas tanah serta riwayat kepemilikan tanahnya yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Taanah. Setelah diperoleh

data lapangan, dilanjutkan dengan kegiatan administrasi meliputi pemetaan dan pembuatan surat ukur, penerbitan surat Keputusan Hak oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang Berdasarkan Surat Keputusan Hak Atas Tanah dilakukan pencatatan dalam Buku Tanah, yang selanjutnya diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanah .Kegiatan pendaftaran hak tanah sebagaimana diuraikan diatas, berlaku dalam rangka pemberian hak milik , hak milik atas tanah wakaf,konversi hak ,dan pengakuan hak milik, baik menurut UUPA, UU Perwakafan maupun berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Penetapan letak tepat bidang tanah , merupakan salah satu aspek yang sangat menentukan nilai kepastian hukum hak-hak atas tanah yang terdaftar. Terkait dengan kepentingan itu maka tersedianya Peta Dasar Pendaftaran sangat diperlukan , terutama untuk memastikan letak tepat sebidang tanah yang sudah didekati sesuatu hak , serta keberadaan bidang-bidang tanah lainnya , baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar. Untuk memenuhi prinsip kehati-hatian , maka pengukuran dan penetapan batas tanah harus disertai persetujuan oleh tetangga berbatasan (*contradictoire delimitatie*).

Upaya untuk membuktikan kebenaran hak yang dimohon, dilakukan dengan menelaah riwayat penguasaan pemilikan tanah sejak awal sampai dikuasai /dimiliki pemohon hak, termasuk proses perolehan hak (penguasa langsung atau peralihan atau pemindahan hak). Dari kegiatan itu diharapkan Nampak adanya itikad baik atau sebaliknya salah satu aspek yang menentukan kadar kepastian hukum pemilikan tanah.

Perwakafan tanah milik , mempunyai kaitan dengan pendaftaran hak atas tanah

sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (sekarang PP Nomor 27 Tahun 1977). Dalam pasal 10 PP Nomor 28 Tahun 1977, dinyatakan bahwa: Setelah ikrar wakaf dilaksanakan sesuai dengan ketentuan ayat (4) dan ayat (5) sesuai dengan ketentuan pasal 9, maka Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf atas Tanah Nadzir yang bersangkutan, diharuskan mengajukan permohonan kepada Bupati /Walikota-madya c.q. Kepala Subdirektorat Agraria (BPN) setempat untuk mendaftarkan perwakafan tanah milik yang bersangkutan menurut ketentuan PP Nomor 10 Tahun 1961 ayat: (1) Bupati/walikota-madya Kepala Daerah c.q. Kepala Sub direktorat (BPN) setempat, setelah menerima permohonan tersebut dalam ayat (1) mencatat perwakafan tanah milik yang bersangkutan pada buku tanah dan sertifikatnya ayat (2) Jika tanah yang diwakafkan belum mempunyai sertifikat, maka pencatatan yang dimaksudkan dalam ayat (2) dilakukan setelah untuk tanah tersebut dibuatkan sertifikatnya ayat (3) Setelah dilakukan pencatatan perwakafan tanah milik dalam buku tanah dan sertifikatnya seperti dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) maka nadzir yang bersangkutan wajib melaporkannya kepada Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama ayat (5) Sejalan dengan ketentuan pasal 10 PP Nomor 28 Tahun 1977 diatas, lebih lanjut diatur dalam pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1977 dinyatakan bahwa :

Semua Tanah yang diwakafkan sebagai mana dimaksudkan dalam pasal 1 diatas harus didaftarkan kepada Kantor Subdirektorat Agraria Kabupaten/kotamadya .Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) berkewajiban untuk mengajukan permohonan pendaftaran

kepada Kantor Subdirektorat Agraria Kabupaten/Kotamadya setempat atas tanah-tanah yang telah dibuatkan akta ikrar wakaf .Permohonan pendaftaran perwakafan tanah milik tersebut pada ayat (1) pasal ini harus disampaikan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 3 bulan sejak dibuatnya akta ikrar.

Untuk keperluan pendaftaran perwakafan tanah-tanah hak milik, maka Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kotamadya setempat, harus diserahkan: (a) sertifikat tanah yang bersangkutan; (b) akta ikrar wakaf yang dibuat oleh PPAIW setempat; (c) Surat pengesahan dari Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan setempat mengenai Nadzir yang bersangkutan.

D. Kesimpulan

Pendaftaran hak atas tanah merupakan rangkaian kegiatan, dari pengajuan permohonan hak oleh pemohon hak yang dilengkapi data pemilikan tanah, kemudian kegiatan administrasi ketata-usahaan yang meliputi penelitian kelengkapan berkas, pencatatan dalam daftar-daftar isian penetapan petugas dan waktu kegiatan lapang.

Upaya untuk membuktikan kebenaran hak yang dimohon, dilakukan dengan menelaah riwayat penguasaan kepemilikan tanah sejak awal sampai dikuasai /dimiliki pemohon hak, termasuk proses perolehan hak, (penguasa langsung atau peralihan atau pemindahan hak).

E. Daftar Pustaka.

- Dr. Mughtar Wahid , Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Penerbit, republika, 2008.
 Prof. R. Subekti, SH. Dan R Tjitrosoedibio, Penerbit Pradnya paramita, Jakarta; 1970.

Supriadi, SH, M.Hum, Hukum Agraria,
Penerbit Sinar Grafika; 2008.

Drs. H. Adijani al Alabij,SH. Perwakafan
Tanah di Indonesia Dalam Teori
Dan Praktek

Manajemen PT Raja Grafindo Persada
Jakarta; 1992.

UU RI Nomor.41 Tahun 2004,Tentang
Wakaf dan Kompilasi Hukum
Islam, Media Centre.

