

PENYELESAIAN SENGKETA WAKAF DI PENGADILAN AGAMA

Upi Komariah

Pengadilan Agama Bandung

Jl. Terusan Antapani No. 120 Antapani Tengah, Kota Bandung

upikomariah@gmail.com

Abstrak

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. (Pasal 1 ayat 1 UU Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf). Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang; a). perkawinan; b). waris; c). wasiat; d). hibah; e). wakaf; f). zakat; g). infaq; h). shadaqah; dan i). ekonomi syari'ah. (Pasal 49 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 1989 sebagaimana telah diamandemen dengan UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama). Dalam hal terjadi sengketa wakaf, upaya penyelesaian yang dilakukan pertama-tama adalah melalui upaya musyawarah, baru apabila kemudian dari musyawarah yang dilakukan belum menemukan titik temu, penyelesaiannya diupayakan melalui Pengadilan Agama

Kata kunci: Sengketa, Waqaf, Pengadilan Agama

Abstract

Waqf is a legal act wakif to separate and / or give up some of their wealth either permanently or for a specified period in accordance with its importance for religious purposes and / or general welfare according to sharia. (Article 1, paragraph 1 of Law No. 41 of 2004 on Waqf). Religious Court duty and authority to examine, decide, and resolve the matter in the first instance between people who are Muslims in the field; a). marriage; b). inheritance; c). wills; d). grants; e). endowments; f). zakat; g). infaq; h). Sadaqah; and i). Shariah economy. (Article 49 paragraph (1) of Law No. 7 of 1989 as amended by Act No. 3 of 2006 on the Religious Courts). In the event of a dispute endowments, the remedies are done first is through the efforts of deliberation, new if done then of deliberation not come to fruition, the solution sought by the Religious Courts

Keywords: Dispute, Waqf, Islamic Court

A. Pendahuluan

Peradilan agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, hal mana memiliki kompetensi relatif maupun kompetensi absolut. Kewenangan relatif berkaitan dengan wilayah yurisdiksi pengadilan, sedangkan kompetensi absolut merupakan kewenangan peradilan agama dalam materi hukum, seperti sengketa pada wakaf, baik tingkat pertama, banding maupun kasasi.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang telah diubah dengan perubahan pertama dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 dan perubahan kedua dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009, dalam undang-undang tersebut di dalamnya membahas tentang kompetensi absolut berkaitan dengan Penyelesaian perkara sengketa wakaf.¹³ Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya

¹³ Lihat : Pasal 49 Ayat 1 Huruf b, Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama

untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.¹⁴

Praktek wakaf yang terjadi dalam kehidupan masyarakat belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien, sehingga dalam berbagai kasus harta wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, terlantar atau beralih ke tangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum. Keadaan demikian disebabkan tidak hanya karena kelalaian atau ketidakmampuan Nadzir dalam mengelola dan mengembangkan benda wakaf, melainkan juga sikap masyarakat yang kurang peduli atau belum memahami status benda wakaf yang seharusnya dilindungi demi untuk kesejahteraan umum sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukan wakaf.

Harta wakaf pada prinsipnya adalah milik umat, dengan demikian manfaatnya juga harus dirasakan oleh umat dan oleh karena itu pada tataran idealnya, maka harta wakaf adalah tanggung jawab kolektif guna menjaga keeksistensinya. Dengan demikian maka keberadaan lembaga yang mengurus harta wakaf mutlak diperlukan sebagaimana yang telah dilakukan oleh sebagian negara-negara Islam. Indonesia masih terkesan lamban dalam mengurus wakaf sekalipun mayoritas penduduknya beragama Islam. Implikasinya menyebabkan banyaknya harta-harta wakaf yang kurang terurus dan bahkan masih ada yang belum dimanfaatkan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf tersebut, memberikan setitik harapan bagi perkembangan dinamis wakaf di Indonesia. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tersebut mengamanatkan pemerintah untuk memberikan pembinaan terhadap lembaga wakaf di Indonesia agar dapat berperan meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum.

Negara Indonesia memiliki masyarakat yang mayoritas beragama Islam. Kondisi yang demikian ini tentunya menjadikan masalah pengelolaan wakaf, menjadi suatu masalah yang sangat urgen dan sangat rentan. Munculnya penyimpangan pada pengelolaan wakaf akan menjadikan suatu masalah serius dalam dinamika kehidupan beragama di negara Indonesia apabila penyelesaian atas masalah tersebut tidak dilakukan secara hati-hati dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku¹⁵.

Sebagai contoh wakaf tanah di Indonesia sampai Juni 2013 tercatat sebanyak 429.911 lokasi yang tersebar di seluruh pelosok tanah air Indonesia dengan luas mencapai 3.996.056.866,102 M². Dari jumlah lokasi tersebut 287.112 lokasi di antaranya sudah mempunyai sertifikat, sedangkan sisanya 142.799 lokasi belum bersertifikat dengan rincian sebagai berikut, 33.544 (16%) lokasi terdaftar di BPN, 107.745 (51%) lokasi belum terdaftar di BPN, 39.141 (18,5%) sudah AIW (Akta Ikrar Wakaf) dan 30.709 (14,5%) belum AIW.¹⁶ Berdasarkan data tersebut, menunjukkan bahwa banyaknya wakaf tanah yang dilakukan dengan berbagai cara, termasuk pula data-data pendukung yang kurang akurat, sehingga menimbulkan rentan permasalahan di kemudian hari. Hal ini memungkinkan terjadinya sengketa yang ujungnya diselesaikan di Pengadilan Agama, baik di tingkat pertama, banding, dan tingkat kasasi.

Wakaf sebagai suatu institusi keagamaan, disamping berfungsi “*ubudiyah*” juga berfungsi sosial. Ia adalah sebagai suatu pernyataan dari perasaan iman yang mantap dan rasa solidaritas yang tinggi antar sesama manusia. Oleh karenanya, wakaf adalah salah satu usaha mewujudkan dan memelihara hablum minallah dan hablum minnass. Dalam fungsinya sebagai ibadat, ia diharapkan akan menjadi bekal bagi kehidupan si wakif (orang yang berwakaf) di hari kemudian. Ia adalah suatu

¹⁴ Pasal 1 Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

¹⁵ <http://jelita249.blogspot.com/2009/08/penyelesaian-sengketa-wakaf.html>

¹⁶ Kementerian Agama RI, *Bimas Islam dalam Angka 2012*, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2012, hlm. 54

bentuk amal yang pahalanya akan terus menerus mengalir selama harta wakaf itu dimanfaatkan¹⁷. Dalam sebuah hadits dijelaskan, ada 3 (tiga) hal yang akan terus mengalir manfaatnya dari amal seseorang sampai sesudah ia wafat, yaitu: Shadaqah jariyah, ilmu yang diajarkan yang terus menerus diamalkan orang, dan anak yang sholeh yang mendo'akannya (HR Muslim). Yang dimaksud dengan *shodaqoh jariyah* dalam hadits tersebut ialah wakaf¹⁸. Maka dengan wakaf si wakif akan selalu mendapat kiriman pertolongan disaat tak seorang pun yang dapat memberikan pertolongan. Begitu tinggi nilai 'Ubudiyah praktek wakaf, sehingga seperti diceritakan oleh Jabir bin Abdullah, tidak seorangpun di antara sahabat Rasulullah yang mempunyai harta yang tidak diwakafkan sebagian hartanya.

Dalam fungsi sosialnya wakaf merupakan aset amat bernilai dalam pembangunan. Wakaf, di samping merupakan usaha pembentukan watak dan kepribadian seorang muslim untuk rela melepaskan sebagian hartanya untuk kepentingan orang lain, juga merupakan investasi pembangunan yang bernilai tinggi, tanpa memperhitungkan jangka waktu dan keuntungan materi bagi yang mewakafkan. Peranannya dalam pemerataan kesejahteraan di kalangan umat dan penanggulangan kemiskinan adalah termasuk diantara sekian sasaran membutuhkan pertolongan. Itulah sebabnya mengapa ketika seorang sahabat Rasulullah yang ingin mewakafkan sebagian hartanya.

Rasulullah menasehati agar ia berwakaf kepada sanak familinya yang sedang membutuhkan pertolongan. Dalam sebuah hadits riwayat Bukhari disebutkan bahwa Tsabit dan Anas menceritakan bahwa Rasulullah bersabda kepada Abi Thalhah, "Jadikanlah harta wakafmu itu untuk para fakir miskin dari kalangan kaum kerabatmu". Lalu Thalhah berwakaf kepada Hasan dan Ubay bin Ka'bah (keduanya adalah kerabat dekat Abi Thalhah). Wakaf kepada keluarga termasuk anak dan cucu, dalam Fiqih Islam disebut dengan wakaf az-Zurri atau wakaf al-Akhly, sedangkan untuk kepentingan umum disebut wakaf al-Khuiry. Kedua bentuk wakaf itu mendapat perhatian besar dalam ajaran Islam.¹⁹

Dari apa yang dikemukakan di atas, diperoleh gambaran betapa pentingnya kedudukan wakaf dalam masyarakat Islam. Oleh karena itu, ia mendapat perhatian serius di kalangan ahli hukum fiqih, baik dari persyaratan yang menyangkut dengan sah dan batalnya, maupun dari segi efisiensi pendayagunaannya. Dalam buku-buku fiqih, wakaf mendapat perhatian tersendiri dan teorinya dibicarakan secara terinci. Namun dalam prakteknya di kalangan umat Islam wakaf mempunyai banyak permasalahan.

Permasalahan-permasalahan itu, bukan saja muncul dalam masyarakat Islam di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain, dalam berbagai periode sejarah umat Islam. Diantara permasalahan yang dihadapi adalah tidak jelasnya status tanah wakaf yang diwakafkan sebelum adanya ketentuan pensertifikatan atau pendaftaran tanah wakaf secara resmi. Dalam kondisi yang demikian, bisa jadi seseorang atau ahli waris tidak mengakui adanya ikrar wakaf dari wakif.

Banyak faktor yang mendorong seseorang untuk tidak mengakui adanya ikrar wakaf atau untuk menarik kembali harta yang telah diwakafkan, baik oleh yang mewakafkan sendiri, maupun oleh ahli warisnya. Diantaranya, makin langkanya tanah, makin tingginya harga, menipisnya kesadaran beragama, dan bisa jadi disebabkan orang yang berwakaf telah mewakafkan seluruh atau sebagian besar dari hartanya, sehingga dengan demikian keturunannya merasa kehilangan sumber rejeki dan menjadi terlantar²⁰. Praktek wakaf yang tidak memperhitungkan sumber rejeki bagi keturunan yang menjadi tanggung jawabnya, bisa menjadi malapetaka bagi generasi yang ditinggalkan. Oleh sebab itu, tidak mustahil dijumpai ahli waris yang mengingkari adanya ikrar wakaf dari orang tuanya, tidak mau menyerahkan tanah wakaf kepada nazir yang ditunjuk, atau sama sekali tidak memberitahukan kepada

¹⁷ Satria Effendi, *Analisa Yurisprudensi Peradilan Agama tentang Hahanah, Harta Bersama, Wasiat, Hibah, dan Wakaf*, Jakarta: Pusdiklat Teknis Balitbang Diklat Kumdil MA RI, 2008, hal. 383

¹⁸ *Ibid*,

¹⁹ *Ibid*, hal. 384

²⁰ *Ibid*, hal. 385

petugas adanya ikrar wakaf yang didengarnya dari orang tuanya. Disamping faktor-faktor tersebut di atas, tidak mengakui adanya ikrar wakaf bisa jadi juga disebabkan karena sikap serakah ahli waris, atau karena memang sama sekali tidak mengetahui adanya ikrar wakaf, karena tidak pernah diberitahu oleh orang tuanya.

Wakaf dalam perspektif fikih didefinisikan sebagai perbuatan hukum menahan benda yang dapat diambil manfaatnya tanpa menghabiskan bendanya untuk digunakan di jalan kebaikan. Hak milik berupa materi yang telah diwakafkan dianggap sebagai milik Allah yang harus dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat sesuai dengan tujuan wakaf. Sementara itu, menurut Abu Yusuf sebagaimana yang dikutip oleh Imbang J. Mangkuto, wakaf adalah melepaskan kepemilikan individu atas suatu harta (properti), menyerahkannya secara permanen kepada Allah SWT, dan mendedikasikan manfaatnya untuk orang lain.²¹

Kompilasi Hukum Islam memberikan definisi wakaf melalui Pasal 215 yang menyebutkan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum seseorang, atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.²²

Selanjutnya dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dinyatakan bahwa 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.²³

Dari beberapa pengertian wakaf di atas, dapat ditarik cakupan wakaf, yaitu:

- a. Harta benda milik seseorang atau sekelompok orang.
- b. Harta tersebut dilepas kepemilikannya oleh pemiliknya.
- c. Harta yang dilepas kepemilikannya tersebut, tidak bisa dihibahkan, diwariskan, atau diperjualbelikan.
- d. Manfaat dari harta benda tersebut untuk kepentingan umum sesuai dengan ajaran agama Islam.

Dalam fiqh Islam, wakaf sebenarnya dapat meliputi berbagai benda, walaupun berbagai riwayat atau hadits yang menceritakan masalah wakaf ini adalah mengenai tanah, tapi berbagai ulama memahami bahwa wakaf non tanahpun boleh saja asal bendanya tidak langsung musnah/habis ketika diambil manfaatnya. Hal tersebut juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, dimana dicantumkan dalam Pasal 16 yang menyebutkan bahwa harta benda wakaf terdiri dari benda bergerak dan benda tidak bergerak. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tidak membatasi bahwa wakaf hanya diperuntukkan untuk tanah saja, tetapi juga benda bergerak. Namun dalam praktik yang terjadi di Indonesia, pada umumnya kalau berbicara tentang wakaf, maka akan dikaitkan dengan tanah.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 mengatur wakaf secara umum, artinya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tidak mengatur secara khusus mengenai wakaf tanah hak milik, sehingga pelaksanaan wakaf tanah hak milik yang banyak terjadi di Indonesia tetap didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Di sinilah letak kekurangan dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, walaupun tujuan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 untuk memberikan pengaturan tentang pelaksanaan wakaf, namun Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 sendiri tidak mengatur secara khusus tentang wakaf tanah hak milik yang lebih banyak terjadi di Indonesia dibandingkan wakaf benda bergerak.

²¹ <http://jelita249.blogspot.com>

²² Lihat pasal 215 Kompilasi Hukum Islam

²³ Lihat pasal 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

Penyelesaian Sengketa Wakaf di Pengadilan Agama, Upi Komariah

Adanya perkembangan lembaga perwakafan tanah milik yang berkembang di Indonesia mengilhami pembuat/perancang UUPA memasukkan salah satu pasal dalam UUPA yang mengatur khusus mengenai Perwakafan Tanah Milik ini, yaitu Pasal 49 yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Hak milik tanah benda-benda keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi;
- 2) Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam Pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai;
- 3) Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Mengacu pada ketentuan yang termaktub dalam Pasal 49 UUPA di atas, maka ini merupakan pengakuan secara yuridis formal keberadaan perwakafan tanah milik oleh negara sehingga telah disejajarkan dengan hak-hak yang terdapat dalam UUPA lainnya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Namun demikian, perintah ayat (3) Pasal 49 tersebut terjawab setelah berlakunya UUPA kurang lebih 17 tahun, ketika setelah pada tahun 1977 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Kegunaan tanah wakaf adalah sebagaimana fungsi wakaf pada umumnya, yaitu untuk kemaslahatan umat, namun secara khusus Undang- Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf mengatur bahwa peruntukan tanah wakaf adalah tergantung pada ikrar wakaf yang dibuat. Ikrar wakaf merupakan pengucapan suci yang diucapkan secara ikhlas untuk menyerahkan hartanya yang akan dipergunakan di jalan Allah. Oleh karena itu pihak yang akan memanfaatkan tanahnya harus melengkapi dengan surat-surat yang berkaitan dengan tanah tersebut.

Hal tersebut diatur dalam Pasal 9 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, yaitu sebagai berikut: "Dalam melaksanakan ikrar seperti dimaksud ayat (1), pihak yang mewakafkan tanah diharuskan membawa serta dan menyerahkan kepada pejabat tersebut surat-surat berikut: (a) sertifikat hak milik atau bukti pemilikan tanah lainnya, (b) surat keterangan dari Kepala Desa yang diperkuat oleh kepala kecamatan setempat yang menerangkan kebenaran kepemilikan tanah dan tidak tersangkut sesuatu perkara, (c) surat keterangan pendaftaran tanah, (d) izin dari bupati/wali kota madya kepala daerah c.q. Kepala Subdirektorat Agraria setempat".

Apabila memperhatikan ketentuan Pasal 9 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 berikut penjelasannya di atas, tersirat bahwa Akta Ikrar Wakaf merupakan akta otentik yang dapat dipergunakan dalam penyelesaian sengketa yang mungkin timbul dikemudian hari tentang tanah yang diwakafkan. Dengan perkataan lain, Akta Ikrar Wakaf merupakan alat bukti atas pelaksanaan wakaf sekaligus menerangkan status tanah wakafnya.

Hal pokok yang sering menimbulkan permasalahan perwakafan dalam praktik adalah masih banyaknya wakaf tanah yang tidak ditindaklanjuti dengan pembuatan akta ikrar wakaf. Pelaksanaan wakaf yang terjadi di Indonesia masih banyak yang dilakukan secara agamis atau mendasarkan pada rasa saling percaya. Kondisi ini pada akhirnya menjadikan tanah yang diwakafkan tidak memiliki dasar hukum, sehingga apabila dikemudian hari terjadi permasalahan mengenai kepemilikan tanah wakaf penyelesaiannya akan menemui kesulitan, khususnya dalam hal pembuktian.

Hal lain yang sering menimbulkan permasalahan dalam praktik wakaf di Indonesia adalah dimintanya kembali tanah wakaf oleh ahli waris wakif dan tanah wakaf dikuasai secara turun temurun oleh Nadzir yang penggunaannya menyimpang dari akad wakaf.

Dalam praktik sering didengar dan dilihat adanya tanah wakaf yang diminta kembali oleh ahli waris wakif setelah wakif tersebut meninggal dunia. Kondisi ini pada dasarnya bukanlah masalah yang serius, karena apabila mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan, wakaf dapat dilakukan untuk waktu tertentu, sehingga apabila waktu yang ditentukan telah terlampaui, wakaf dikembalikan

lagi kepada ahli waris wakif. Namun khusus untuk wakaf tanah, ketentuan pembuatan akta ikrar wakaf telah menghapuskan kepemilikan hak atas tanah yang diwakafkan sehingga tanah yang diwakafkan tersebut tidak dapat diminta kembali.

Selanjutnya mengenai dikuasainya tanah wakaf oleh Nadzir secara turun temurun dan penggunaannya yang tidak sesuai dengan ikrar wakaf, hal ini dikarenakan kurangnya pengawasan dari instansi yang terkait. Ahli waris atau keturunan Nadzir beranggapan bahwa tanah tersebut milik Nadzir sehingga penggunaannya bebas sesuai kepentingan mereka sendiri. Hal ini akibat ketidaktahuan ahli waris Nadzir.

Mendasarkan uraian tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa alasan atau penyebab terjadinya sengketa wakaf adalah belum tertampungnya pengaturan tentang tanah wakaf yang banyak terjadi di Indonesia pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, masih banyaknya wakaf tanah yang tidak ditindaklanjuti dengan pembuatan akta ikrar wakaf, dimintanya kembali tanah wakaf oleh ahli waris wakif dan tanah wakaf dikuasai secara turun temurun oleh Nadzir.

B. Sengketa Wakaf

Wakaf sebagai aset perekonomian umat memiliki potensi produktifitas yang besar untuk dikembangkan. Potensi ini didapat dari adanya akumulasi aset yang dimiliki. Berdasarkan data Departemen Agama RI pada tahun 2007 saja jumlah tanah wakaf di Indonesia mencapai 2.686.536.656,68 M² atau sekitar 268.653,67 hektar (ha) yang tersebar di 366.595 lokasi di seluruh Indonesia.²⁴ Jumlah tanah wakaf yang besar ini merupakan harta wakaf terbesar di dunia. Data ini sebagaimana potensi zakat yang diperoleh pada koran Republika yang memberitakan bahwa potensi zakat di seluruh Indonesia mencapai Rp 19 triliun per tahun, tetapi yang berhasil dikumpulkan oleh Badan Amil Zakat Daerah (Bazda) pada periode 2008 baru Rp 900 miliar.²⁵

Begitupun data dari hasil penelitian Pusat Bahasa dan Budaya (PBB) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang dilakukan pada tahun 2006, terhadap 500 responden *nazir* di 11 Propinsi, menunjukkan bahwa harta wakaf lebih banyak bersifat diam (77%) daripada yang menghasilkan atau produktif (23%). Temuan umum lainnya juga menunjukkan pemanfaatan terbesar harta wakaf adalah masjid (79%) daripada peruntukkan lainnya, dan lebih banyak berada di wilayah pedesaan (59%) daripada perkotaan (41%). Sedangkan para *nazir* pun tidak terfokus dalam mengelola, mereka mayoritas bekerja sambil 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, dari pada organisasi profesional (16%) dan berbadan hukum (18%). Dengan demikian, paling tidak ada dua problem mendasar untuk kemudian diperhatikan, yakni aset wakaf yang tidak diproduktifkan (diam) dan kapasitas *nazir* yang tidak profesional.

Dalam kandungan potensi wakaf yang demikian besar ini dengan pengelolaan yang belum sepenuhnya ditangani secara profesional dan bervisi produktif, wakaf juga menyimpan potensi untuk lahirnya potensi konflik ataupun sengketa dalam pengelolaannya. Dalam hal penyelesaian kasus sengketa, Pengadilan Agama (selanjutnya ditulis "PA") memiliki kompetensi untuk memutuskan kasus-kasus tersebut, karena PA bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam, yakni dalam bidang: perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak, shadaqah, dan ekonomi syari'ah. Dari perkara yang diterima oleh PA secara nasional pada tahun 2007, sejumlah 217.084, perkara di bidang perkawinan merupakan jumlah terbesar, yaitu 213.933 perkara, atau sama dengan 98,5%. Perkara lainnya adalah di bidang

²⁴ <http://jie.staimafa.ac.id>

²⁵ Republika, Senin, 02 Maret 2009

ekonomi syari'ah (12), kewarisan (1.373), wasiat (25), hibah (46), wakaf (19), shodaqah/zakat/infaq (25).²⁶

Lahirnya Undang-undang Republik Indonesia No. 41 tahun 2004 tentang Wakaf selain mampu memberikan pemberdayaan wakaf secara produktif, yakni pola manajemen pemberdayaan potensi wakaf secara modern kiranya diharapkan mampu menjadi pedoman terhadap penyelesaian kasus-kasus sengketa wakaf yang muncul dalam realitas sosial. Apabila dalam Peraturan Pemerintah No.28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, konsep wakaf identik dengan tanah milik, dalam Undang-Undang Wakaf yang baru ini konsep wakaf mengandung dimensi yang lebih luas. Ia mencakup harta tidak bergerak maupun yang bergerak, dan penggunaannya tidak terbatas untuk pendirian tempat ibadah. Dengan demikian, Undang-Undang Wakaf yang telah diperjuangkan ini harapannya akan diproyeksikan sebagai sarana rekayasa sosial melakukan perubahan pemikiran, sikap dan perilaku umat Islam terhadap perwakafan era kekinian.

C. Kewenangan Pengadilan Agama dalam Penanganan Sengketa Wakaf

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia *Priesterrad* (Pengadilan Agama) didirikan berdasarkan pada *Staatsblad* No. 152 tahun 1882, salah satu kewenangannya adalah menyelesaikan masalah wakaf. Setelah Indonesia merdeka pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan perwakafan antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Kompilasi Hukum Islam dan kemudian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Di dalam pasal 49 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 dinyatakan bahwa Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang; a. perkawinan; b. waris; c. wasiat; d. hibah; e. wakaf; f. zakat; g. infaq; h. shadaqah; dan i. ekonomi syari'ah. Dalam penjelasan pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa tidak hanya dibatasi di bidang perbankan syari'ah, melainkan juga di bidang ekonomi syari'ah lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan ekonomi syari'ah didefinisikan sebagai perbuatan yang dijalankan menurut prinsip syari'ah, yaitu bank syari'ah, lembaga keuangan mikro syari'ah, asuransi syari'ah, reasuransi syariaiah, reksa dana syari'ah, obligasi syariaiah dan surat berharga berjangka menengah syari'ah, sekuritas syari'ah, pembiayaan syari'ah, pegadaian syari'ah dana pensiun lembaga keuangan syari'ah dan bisnis syari'ah.

Pada pasal 50 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 dinyatakan pula bahwa; (1) Dalam hal terjadi sengketa hak milik atau sengketa lain dalam perkara sebagaimana dimaksud dalam pasal 49, khusus mengenai objek sengketa tersebut harus diputus lebih dahulu oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum. (2) Apabila terjadi sengketa hak milik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang subjek hukumnya antara orang-orang yang beragama Islam, objek sengketa tersebut diputus oleh pengadilan agama bersama-sama perkara sebagaimana dimaksud dalam pasal 49.

Penjelasan pasal 50 ayat (2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 menyebutkan bahwa "ketentuan ini memberi wewenang kepada pengadilan agama untuk sekaligus memutuskan sengketa milik atau keperdataan lain yang terkait dengan objek sengketa yang diatur dalam pasal 49 apabila subjek sengketa antara orang-orang yang beragama Islam".

Sebagaimana data penelitian *Legal Development Facility*, kemitraan antara Indonesia dengan Australia yang dikutip oleh Jaih Mubarak (2008:181) bahwa selama tahun 2006 ada 181.077 perkara telah diputuskan di pengadilan Agama, sedangkan perkara wakaf hanya berjumlah 21 perkara (0,01%), perkara yang diselesaikan pada tingkat banding berjumlah 1.521 perkara, perkara wakaf hanya 4 (0,26

²⁶ <http://jie.staimafa.ac.id>

%). Dan dengan dasar undang-Undang Nomor 3 tahun 2006 ini ditetapkan perkara yang diterima oleh Pengadilan Agama secara nasional pada tahun 2007, sejumlah 217.084, perkara di bidang perkawinan merupakan jumlah terbesar, yaitu 213.933 perkara, atau sama dengan 98,5%. Perkara lainnya adalah di bidang ekonomi syari'ah (12), kewarisan (1.373), wasiat (25), hibah (46), wakaf (19), shodaqah atau zakat atau infaq (25).

Penyelesaian sengketa wakaf pada dasarnya harus ditempuh melalui musyawarah. Berdasarkan UUW No.41 tahun 2004 pasal 62 ayat (2) apabila mekanisme musyawarah tidak membuahkan hasil, sengketa dapat dilakukan melalui mediasi, arbitrase, atau pengadilan. Artinya bahwa kekuasaan yang diberikan kepada Pengadilan Agama sebagai penyelesaian masalah sengketa wakaf adalah lembaga terakhir ketika proses musyawarah tidak mampu lagi menyelesaikan sengketa.

Pasal 62 Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menegaskan bahwa penyelesaian sengketa perwakafan ditempuh melalui musyawarah untuk mufakat. Apabila penyelesaian sengketa melalui musyawarah tidak berhasil, sengketa dapat diselesaikan melalui mediasi, arbitrase, atau pengadilan. Selanjutnya disebutkan dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan mediasi adalah penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga (mediator) yang disepakati oleh pihak yang bersengketa. Dalam hal mediasi tidak berhasil menyelesaikan sengketa, maka sengketa tersebut dapat dibawa kepada badan arbitrase syariah. Dalam hal badan arbitrase syariah tidak berhasil menyelesaikan sengketa, maka sengketa tersebut dapat dibawa ke pengadilan agama dan/atau mahkamah syariah.

Hal tersebut sejalan dengan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama, yang menyebutkan "Pengadilan Agama bertugas dan memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam, di bidang:

- 1) perkawinan;
- 2) waris;
- 3) wasiat;
- 4) hibah;
- 5) wakaf;
- 6) zakat;
- 7) infaq;
- 8) shadaqah; dan
- 9) ekonomi syari'ah.

D. Prosedur dan Tata Cara Penyelesaian Sengketa Wakaf

Mengenai teknis dan tata cara pengajuan gugatan ke Pengadilan Agama, dilakukan menurut ketentuan yang berlaku. Kemudian Pasal 229 Kompilasi Hukum Islam menegaskan bahwa "Hakim dalam menyelesaikan perkara-perkara yang diajukan kepadanya wajib memperhatikan dengan sungguh-sungguh nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga putusannya sesuai dengan rasa keadilan".

Kompilasi Hukum Islam tidak mengatur masalah ketentuan pidana dalam perwakafan, namun demikian bukan karena kompilasi tidak setuju adanya ketentuan ini, akan tetapi lebih karena posisi kompilasi adalah merupakan pedoman dalam perwakafan. Oleh karena itu apabila terjadi pelanggaran pidana dalam perwakafan, maka penyelesaiannya dapat didasarkan pada Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, yaitu:

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja menjaminkan, menghibahkan, menjual, mewariskan, mengalihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 atau tanpa izin menukar harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, dipidana dengan pidana penjara paling

Penyelesaian Sengketa Wakaf di Pengadilan Agama, Upi Komariah

lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (*lima ratus juta rupiah*).

- (2) Setiap orang yang dengan sengaja mengubah peruntukan harta benda wakaf tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 400.000.000,00 (*empat ratus juta rupiah*).
- (3) Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan atau mengambil fasilitas atas hasil pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf melebihi jumlah yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 300.000.000,00 (*tiga ratus juta rupiah*).

Selain sanksi pidana tersebut di atas, juga terdapat sanksi administrasi, yaitu sebagaimana tercantum dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, yaitu sebagai berikut:

- (1) Menteri dapat mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran tidak didaftarkannya harta benda wakaf oleh lembaga keuangan syariah dan PPAIW sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 32;
- (2) Sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. penghentian sementara atau pencabutan izin kegiatan di bidang wakaf bagi lembaga keuangan syariah;
 - c. penghentian sementara dari jabatan atau penghentian dari jabatan PPAIW.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah dimaksud pada Pasal 68 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tersebut adalah Pasal 57 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 yang menyatakan sebagai berikut :

- (1) Menteri dapat memberikan peringatan tertulis kepada LKS-PWU yang tidak menjalankan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25.
- (2) Peringatan tertulis paling banyak diberikan 3 (tiga) kali untuk 3 (tiga) kali kejadian yang berbeda.
- (3) Penghentian sementara atau pencabutan izin sebagai LKS-PWU dapat dilakukan setelah LKS-PWU dimaksud telah menerima 3 kali surat peringatan tertulis.
- (4) Penghentian sementara atau pencabutan izin sebagai LKS-PWU dapat dilakukan setelah mendengar pembelaan dari LKS-PWU dimaksud dan/atau rekomendasi dari instansi terkait.

Apabila diuraikan, muatan pasal-pasal pelaksanaan wakaf yang apabila dilanggar dikenakan sanksi adalah :

- a. Wakif yang mewakafkan bendanya tidak diikrarkan secara tegas, dihadapan PPAIW kepada nadzir tanpa disaksikan dua saksi;
- b. Nadzir tidak terdaftar di Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat;
- c. Nadzir tidak mengurus dan mengawasi kekayaan wakaf dan hasilnya;
- d. Nadzir tidak membuat laporan secara periodik;
- e. Wakif tidak datang dihadapan PPAIW untuk ikrar wakaf;
- f. PPAIW tidak mengajukan permohonan kepada Bupati/Walikota/madya c.q Kepala Badan Pertanahan untuk mendaftarkan perwakafan;
- g. Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/Kotamadya atas nama Bupati/Wali kota madya tidak mencatat permohonan pencatatan tanah wakaf;
- h. Perubahan peruntukan tanah wakaf tanpa persetujuan Menteri Agama.

Untuk mengetahui praktik penyelesaian sengketa wakaf, berikut disampaikan terlebih dahulu salah satu contoh kasus sengketa wakaf yang terjadi di Kabupaten Kudus, yaitu antara Raginah sebagai wakif dan Ridwan sebagai Nadzirnya.²⁷

Seorang penduduk Desa Beru Genjang Kecamatan Undaan Kudus yang tidak mempunyai keturunan bernama Raginah mewakafkan sebidang tanah berupa tanah sawah terletak di blok Pereng. Tanah wakaf tersebut diterima dan dikelola untuk keperluan masjid yang bernama masjid Al Mubarak sedang yang bertindak sebagai Nadzir pada waktu itu adalah Ridwan. Sejak diikrarkan lafal wakaf tanah oleh wakif yang bernama Raginah pada tahun 1974 dengan diketahui dan disaksikan oleh adik kandung Raginah, maka wakaf oleh Raginah dinyatakan sah.

Dalam perkembangannya, setelah Raginah selaku wakif dan Ridwan selaku Nadzir meninggal dunia, ahli waris Ridwan menjual tanah wakaf tersebut kepada pihak ketiga.

Dari pihak Raginah, yaitu kedua adik kandungnya yang pernah menjadi saksi merasa keberatan atas jual beli tanah yang diwakafkan oleh Raginah. Kedua adik Raginah tersebut sempat berkonsultasi kepada Kepala Desa dan tokoh agama setempat untuk menyelesaikan permasalahan tersebut secara kekeluargaan, namun karena ahli waris Ridwan bersikukuh bahwa tanah yang dijualnya bukan tanah wakaf tetapi hak milik almarhum Ridwan, maka pihak Raginah mengajukan gugatan melalui Pengadilan Agama Kudus, yang pada akhirnya sesuai dengan bukti-bukti dan fakta yang ada Pengadilan Agama Kudus memenangkan gugatan kedua adik kandung Raginah.

Mendasarkan pada contoh kasus tersebut di atas, dapat diketahui bahwa dalam hal terjadi sengketa wakaf, upaya penyelesaian yang dilakukan pertama-tama adalah melalui upaya musyawarah, baru apabila kemudian dari musyawarah yang dilakukan belum menemukan titik temu, penyelesaiannya diupayakan melalui Pengadilan Agama.²⁸

E. Kesimpulan

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. (Pasal 1 ayat 1 UU Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf). Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang; a). perkawinan; b). waris; c). wasiat; d). hibah; e). wakaf; f). zakat; g). infaq; h). shadaqah; dan i). ekonomi syari'ah. (Pasal 49 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 1989 sebagaimana telah diamandemen dengan UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama). Dalam hal terjadi sengketa wakaf, upaya penyelesaian yang dilakukan pertama-tama adalah melalui upaya musyawarah, baru apabila kemudian dari musyawarah yang dilakukan belum menemukan titik temu, penyelesaiannya diupayakan melalui Pengadilan Agama.

Daftar Pustaka

- Kementerian Agama RI, *Bimas Islam dalam Angka 2012*, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2012
- Satria Effendi, *Analisa Yurisprudensi Peradilan Agama tentang Hahanah, Harta Bersama, Wasiat, Hibah, dan Wakaf*, Jakarta: Pusdiklat Teknis Balitbang Diklat Kumdil MA RI, 2008
- <http://jelita249.blogspot.com/2009/08/penyelesaian-sengketa-wakaf.html>
- <http://jie.staimafa.ac.id>
- Republika, Senin. 02 Maret 2009

²⁷ <http://jelita249.blogspot.com/2009/08/penyelesaian-sengketa-wakaf.html>

²⁸ <http://jelita249.blogspot.com/2009/08/penyelesaian-sengketa-wakaf.html>