

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu ajaran tentang negara adalah negara kesejahteraan, yaitu negara yang bertujuan menciptakan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Negara dianggap sebagai alat yang diciptakan oleh manusia untuk mencapai tujuan bersama, yaitu kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Tujuan utama dari filantropi Islam tidak hanya sekadar memberikan sedekah sesaat, tetapi juga memberikan kebaikan dengan cara memberikan sebagian dari harta yang dimiliki kepada orang-orang yang membutuhkan dengan tujuan yang sama, yaitu memperkuat kesejahteraan masyarakat. Instrumen sosial-ekonomi yang memiliki peran strategis dalam mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat adalah wakaf, terutama di Indonesia yang menjadi salah satu negara dengan populasi muslim terbesar di dunia setelah Pakistan. Sebagai orang muslim wakaf dipandang sebagai amal jariyah yang manfaatnya terus mengalir bagi yang mewakafkan selama harta yang diwakafkan digunakan untuk kepentingan sosial walaupun masih hidup ataupun setelah meninggal.

Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menyebutkan bahwa wakaf adalah perubahan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu dan sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Peraturan ini kemudian diperluas dengan pengaturan umum mengenai wakaf yang terdapat dalam Buku III Kompilasi Hukum Islam. Kedua aturan tersebut menunjukkan bahwa hukum perwakafan di Indonesia sudah cukup lengkap. Namun demikian, keberadaan regulasi tersebut belum sepenuhnya menjamin efektivitas pengelolaan wakaf di lapangan, khususnya terkait aspek administrasi dan kelembagaan nazhir sebagai pihak yang bertanggung jawab atas pengelolaan harta wakaf.

Permasalahan wakaf di Indonesia tidak hanya berkaitan dengan pembuatan Akta Ikrar Wakaf (AIW) dan pendaftaran tanah wakaf di BPN, tetapi juga menyangkut keberlanjutan pengelolaan wakaf itu sendiri. Dalam praktiknya, banyak harta wakaf yang secara administratif telah melalui proses perwakafan dan pertanahan, namun pengelolaannya menghadapi kendala akibat lemahnya sistem pembinaan dan pengawasan terhadap nazhir. Penelitian oleh Nugraha & Lestari (2023) menunjukkan bahwa lemahnya peran nazhir dalam administrasi wakaf menyebabkan banyak aset tidak produktif dan tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal (Nugraha dan Lestari, 2023, hal.88). Dengan demikian, persoalan wakaf tidak hanya berkaitan dengan aspek legalitas tanah wakaf, tetapi juga menyangkut tata kelola yang baik (*good governance*) dan tanggung jawab hukum dari pengelola wakaf agar menjadi wakaf yang lebih produktif. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan wakaf tidak berhenti pada tahap legalisasi formal, melainkan berlanjut pada aspek tata kelola dan keberlanjutan kelembagaan perwakafan.

Tepatnya Desa Kebocoran, setelah dilakukan observasi di lapangan pengelolaan tanah wakaf dilakukan berdasarkan prinsip "siapa yang mau" dan "siapa yang mampu". Selain itu, juga posisi nazhir wakaf yang menjadi "warisan" di mana jika ayah yang menjabat sebagai nazhir meninggal atau ahli waris wakif, salah satu anak atau anggota keluarganya yang bersedia akan otomatis menggantikannya, tanpa melalui prosedur administratif, kualifikasi, atau kompetensi yang diperlukan. Nazhir memiliki kedudukan sentral dalam sistem perwakafan karena bertugas melakukan pengadministrasian, pengelolaan, pengembangan, serta perlindungan terhadap harta benda wakaf sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Namun, dalam praktiknya nazhir tidak lagi dapat menjalankan tugasnya secara optimal, karena nazhir yang tertulis dalam APAIW (Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf) dan sertifikat wakaf yang dikeluarkan oleh BPN semuanya telah meninggal dunia. Apabila tidak segera dilakukan penggantian nazhir sesuai prosedur hukum, kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pengelolaan dan pemanfaatan tanah wakaf, meskipun secara formal tanah

tersebut telah memiliki APAIW dari Kantor Urusan Agama (KUA) dan sertipikat hak atas tanah wakaf dari Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Tanah wakaf Masjid Jami Al-Ikhwan Desa Kebocoran, Kecamatan Kedungbanteng, Kabupaten Banyumas merupakan contoh nyata dinamika tersebut. Berdasarkan temuan awal penelitian, tanah wakaf masjid tersebut berupa lahan pertanian yang diperuntukkan bagi kemakmuran masjid dan wakaf produktif di letter c sesuai pengetahuan dari nazhir, masyarakat, dan pemerintah Desa Kebocoran dengan ditunjukannya dokumen letter c, dan BPN (Badan Pertanahan Nasional) Banyumas dengan pengecekan melalui alat digital (satelit). Akan tetapi setelah peneliti melakukan wawancara untuk proses pembahasan tersebut ke pihak PPAIW (Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf) di Kantor Urusan Agama Kedungbanteng letter c tersebut ternyata sudah terdata dibuktikan dengan fotokopi APAIW (Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf) dan sertipikat wakaf. Dahulu wakaf tersebut dilakukan oleh wakif dengan ikrar wakaf secara lisan, kemudian tahun 1993 dari pihak ahli waris wakif mendaftarkan kembali melalui APAIW karena pada saat itu wakif sudah meninggal dunia. Seiring ditemukannya fotokopi APAIW dan sertipikat wakaf di Kantor Urusan Agama, maka tanah wakaf tersebut telah resmi sudah melalui proses administrasi perwakafan dan pertanahan yang ditandai dengan adanya fotokopi sertifikat tanah wakaf. Namun demikian, ditemukannya pula bahwa seluruh nazhir yang tercantum dalam fotokopi APAIW dan sertipikat wakaf dari ketua nazhir, sekretaris, bendahara sampai anggota-anggota yang tercantum dalam APAIW dan sertipikat wakaf tersebut telah meninggal dunia, sehingga menimbulkan persoalan hukum baru terkait keberlanjutan pengelolaan tanah wakaf.

Meninggal dunianya seluruh nazhir perseorangan tersebut menimbulkan dampak hukum yang signifikan, khususnya terkait kepastian hukum status pengelolaan tanah wakaf. Secara hukum, penggantian nazhir harus cepat dilakukan ketika nazhir meninggal dunia sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, dalam praktik di lapangan prosesnya tidak berjalan sesuai ketentuan. Pengelolaan yang dilakukan ini tanpa dasar hukum yang jelas, yang dapat menyebabkan konflik dan ketidakpastian hukum terkait status

serta pengelolaan tanah wakaf. Kondisi ini melahirkan praktik yang disebut nazhir *de facto*, yakni pihak yang secara nyata mengelola tanah wakaf tanpa memiliki legitimasi resmi sebagai nazhir yang ditunjuk atau diakui sesuai hukum. Praktik ini biasanya dianggap sebagai solusi praktis dalam masyarakat untuk memastikan keberlangsungan pengelolaan tanah wakaf. Namun, di sisi lain keberadaan nazhir *de facto* menimbulkan isu hukum, terutama mengenai kewenangan, perlindungan hukum, dan akuntabilitas dalam pengelolaan tanah wakaf.

Pemerintah selaku pemegang kekuasaan melalui Kementerian Agama dan Instansi yang dibawahnya termasuk PPAIW (Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf) juga wajib ikut andil dalam perwakafan. Menurut teori perlindungan hukum Phillipus M. Hadjon, negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan hukum secara preventif dan represif terhadap setiap perbuatan hukum masyarakat, termasuk dalam pengelolaan tanah wakaf. Oleh karena itu, keterlibatan aktif pemerintah melalui Kementerian Agama, seperti PPAIW, dan Badan Wakaf Indonesia menjadi penting dalam memastikan proses penggantian nazhir berjalan sesuai hukum dan memberikan kepastian hukum terhadap pengelolaan tanah wakaf. Dengan demikian, dibutuhkan sistem audit wakaf nasional berbasis data terpadu agar keamanan hukum tanah wakaf dapat lebih terjamin perlindungannya serta pengembangan pengelolaan tanah wakaf bisa optimal sehingga peruntukannya sesuai dengan tujuan wakif.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa persoalan tanah wakaf masjid jami Al-Ikhwan Desa Kebocoran ini, tidak hanya berkaitan dengan legalitas tanah wakaf, tetapi juga menyangkut aspek kelembagaan dan keberlanjutan pengelolaan melalui penggantian nazhir. Oleh karena itu, penelitian ini penting sekali dilakukan secara mendalam didasarkan pada kenyataan empiris terkait bukti fotokopi APAIW dan sertipikat wakaf dari BPN (Badan Pertanahan Nasional) yang menunjukkan bahwa seluruh nazhir yang tercatat di dalamnya meninggal dunia semua, untuk menganalisis secara mendalam kewenangan nazhir *de facto* dalam mengelola tanah wakaf sesuai hukum positif di Indonesia. Penelitian ini penting untuk menjelaskan status hukum, batas kewenangan, dan konsekuensi hukum terkait praktik tersebut. Selain itu, studi ini juga memiliki urgensi dalam

menciptakan kepastian hukum serta perlindungan terhadap tanah wakaf agar tetap terjamin sesuai dengan tujuan syariah dan peraturan yang berlaku, sehingga tanah wakaf dapat dikelola secara optimal demi menjalankan amanah dari orang yang mewakafkan.

Setelah melakukan penelusuran literatur untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang topik yang akan diteliti, peneliti menemukan beberapa penelitian sebelumnya yang serupa atau mirip dengan topik yang akan diteliti. Akan tetapi terdapat perbedaan dengan harapan tidak terjadi pengulangan ataupun meyakinkan secara tegas bahwa penelitian yang diteliti bukan dari plagiasi. Oleh karena itu, peneliti mengambil beberapa penelitian terdahulu guna untuk dijadikan rujukan dalam penelitian ini sebagai berikut;

Tabel 1. Persamaan dan Perbedaan Penelitian terdahulu terkait Kenazhiran dalam Pengelolaan Tanah Wakaf

Nama Peneliti	Judul	Tahun Penelitian	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
Ani Faujiah	<i>Meningkatkan Tata Kelola Wakaf melalui Profesionalisasi Nazhir: Kerangka Strategis untuk Peningkatan Kualitas Pelayanan</i>	2025	Sama-sama mengkaji peran strategis nazhir dalam pengelolaan wakaf Dan Menyentuh aspek tata kelola dan kelembagaan nazhir	Penelitian ini fokus pada kewenangan nazhir <i>de facto</i> dan prosedur penggantian akibat kekosongan nazhir
Deni Riski Ramadhan	<i>Efektivitas Pengawasan Nazhir Wakaf</i>	2024	Sama-sama membahas tentang	Penelitian ini fokus pada kewenangan

	<i>dalm Pengelolaan Tanah Wakaf di Purwokerto Selatan</i>		pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf	nazhir <i>de facto</i> dalam pengelolaan tanah wakaf dan membahas permasalahan prosedur penggantian nazhir akibat meninggal dunia
--	---	--	---	--

Meninjau tabel penelitian terdahulu tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebagian besar penelitian masih berfokus pada aspek nazhir dalam pengelolaan tanah wakaf, sementara kajian yang secara khusus penelitian ini membahas kewenangan nazhir *de facto* terhadap pengelolaan tanah wakaf serta kepastian hukum tanah wakaf yang masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki relevansi dan kebaruan (*novelty*) dalam mengkaji aspek kewenangan nazhir *de facto* dalam pengelolaan tanah wakaf, dan prosedur hukum penggantian nazhir yang tercatat di dalam APAIW dan sertifikat tanah wakaf masjid jami Al-Ikhwan Desa Kebocoran. Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, peneliti ingin menelaah lebih mendalam terkait: **“KEWENANGAN NAZHIR DE FACTO TERHADAP TANAH WAKAF YANG NAZHIRNYA MENINGGAL DUNIA (STUDI KASUS PENGELOLA TANAH WAKAF MASJID JAMI AL-IKHWAN DESA KEBOCORAN)”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka peneliti merumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah nazhir *de facto* berwenang mengelola tanah wakaf ?
2. Bagaimana prosedur hukum penggantian nazhir yang meninggal dunia terhadap pengelolaan tanah wakaf masjid jami Al-Ikhwan Desa Kebocoran?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka peneliti memiliki tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kewenangan nazhir *de facto* dalam mengelola tanah wakaf masjid jami Al-Ikhwan Desa Kebocoran.
2. Untuk mengkaji prosedur hukum penggantian nazhir yang meninggal dunia terhadap pengelolaan tanah wakaf masjid jami Al-Ikhwan Desa Kebocoran ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum administrasi bidang perwakafan, dengan cara memperkaya kajian teoritis mengenai kewenangan nazhir *de facto* dalam pengelolaan tanah wakaf dan prosedur hukum penggantian nazhir yang meninggal dunia terhadap pengelolaan tanah wakaf masjid jami Al-Ikhwan Desa Kebocoran berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Memberikan penguatan konseptual mengenai kewenangan nazhir sebagai subjek hukum wakaf, terutama dalam kaitannya dengan keberlangsungan pengelolaan tanah wakaf yang telah memiliki sertifikat wakaf dari BPN (Badan Pertanahan Nasional), serta mengimplementasikan prosedur hukum penggantian nazhir sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini memiliki berbagai manfaat yang dapat langsung diterapkan oleh para pemangku kepentingan di lapangan, antara lain:

a. Bagi Nazhir *de facto*

Memberikan pemahaman hukum yang jelas mengenai prosedur penggantian nazhir setelah meninggal dunia agar pengelolaan tanah wakaf tetap berjalan secara sah menurut hukum dan berkelanjutan, serta menjadi

pedoman praktis bagi nazhir *de facto* dalam melaksanakan tugas pengelolaan, pengadministrasian, dan pengembangan tanah wakaf sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

b. Bagi Kantor Urusan Agama (KUA)

Menjadi bahan evaluasi dan referensi dalam pelaksanaan tugas PPAIW, khususnya dalam proses penggantian dan pembaruan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) agar tertib administratif.

c. Bagi Masyarakat

Memberikan kepastian hukum terhadap aset wakaf masjid, sehingga pemanfaatan tanah wakaf dapat maksimal sesuai peruntukannya, dan meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya penggantian nazhir yang sah menurut hukum positif Indonesia terkait perwakafan, agar pengelolaan aset lebih optimal dan manfaatnya maksimal.

