

# Pengembangan Model Perlindungan Hukum Terhadap Harta Benda Wakaf Sebagai Aset Publik di Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan

Achmad Irwan Hamzani

Fakultas Hukum Universitas Pancasakti,  
Jl. Halmahera Km. 1 Tegal Jawa Tengah  
achmad\_irwahz@yahoo.co.id

Artikel diterima 7 Desember, diseleksi 20 Desember, dan disetujui 22 Desember 2016

## Abstract

*To meet the legal aspects, waqf endowments that must be put up in AIW/APAIW, registered, and announced to the public. The implementation of the endowments must be in accordance with shari'ah and legislation. The practice of waqf in District Wiradesa Pekalongan tend not in accordance with the legislation. The number of waqf property are fairly large and generally in the form of land and buildings. Departing from this fact, this research aims to describe the implementation of endowments in the District Wiradesa and formulate legal safeguards against waqf property as a public asset in the District Wiradesa. This research is a field research. The approach is sociological, so it can be regarded as an empirical legal research. The collection of data was done through observation and interviews. Data were analyzed by using interpretation and induction method. The results of this study indicate factors that influence the low administration of waqf property and the lack of understanding regulations as well as the lack of socialization. The appropriate legal means to protect objects of waqf is the presence of a set of laws based on local wisdom, namely through the preparation of regional regulation as the essence of the legal formulation.*

**Keywords:** Development, Models, Legal Protection, Waqf, Public Assets.

## Abstrak

*Aspek hukum yang harus dipenuhi dalam pembuatan hukum wakaf adalah wakaf harus dituangkan dalam AIW/APAIW, didaftarkan, dan diumumkan ke publik. Pelaksanaan wakaf harus sesuai syari'ah dan peraturan perundang-undangan. Praktek wakaf di Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan cenderung tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jumlah harta benda wakaf cukup besar dan umumnya berupa tanah dan bangunan. Berangkat dari fakta inilah diperlukan penelitian untuk mendeskripsikan pelaksanaan wakaf di Kecamatan Wiradesa dan merumuskan upaya perlindungan hukum terhadap harta benda wakaf sebagai aset publik di Kecamatan Wiradesa. Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan. Pendekatannya sosiologis, sehingga termasuk dalam lingkup penelitian hukum empiris. Pengumpulan data melalui observasi dan wawancara. Data dianalisis menggunakan model induksi-itepretasi. Hasil penelitian ini menunjukkan; faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya pengadministrasian harta benda wakaf adalah karena rendahnya pemahaman wakif dan nazhir tentang regulasi wakaf dan kurangnya sosialisasi. Sarana hukum yang tepat untuk melindungi benda wakaf ke depan adalah dengan adanya seperangkat hukum yang berbasis kearifan lokal, yaitu melalui penyusunan Peraturan Daerah sebagai esensi dari legal formulation.*

**Kata Kunci:** Pengembangan, Model, Perlindungan Hukum, Wakaf, Aset Publik.

## Pendahuluan

Sesuai dengan regulasi aspek hukum yang harus dipenuhi dalam pembuatan hukum wakaf adalah wakaf harus dituangkan dalam Akta Ikrar Wakaf (AIW) atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW), didaftarkan, dan diumumkan ke publik. Pelaksanaan wakaf juga harus sesuai syari'ah dan peraturan perundang-undangan. Bukti otentik wakaf adalah AIW/APAIW yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW). Khusus wakaf tanah milik harus disertifikasi sebagai tanah wakaf. Disebutkan dalam Pasal 32 dan Pasal 69 Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, tanah wakaf wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan untuk memperoleh sertifikat.

Praktek wakaf di Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan sudah berlangsung lama dan cenderung tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan catatan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Wiradesa selaku regulator wakaf, harta benda wakaf banyak yang tidak memiliki AIW/APAIW, disertifikasi, dan diumumkan ke publik. Pelaksanaan wakaf hanya atas dasar saling percaya antara *wakif* (orang yang wakaf) dengan *nazhir* (pengelola wakaf).

Jumlah harta benda wakaf cukup besar dan umumnya berupa tanah dan bangunan, lokasinya juga banyak yang strategis. Banyak harta benda wakaf yang belum bersertifikat sebagai wakaf dapat berdampak pada ketidakjelasan posisinya sebagai tanah wakaf dan kendala dalam penggunaan. Padahal tanah merupakan elemen yang penting yang di atasnya dapat dibangun tempat tinggal, kegiatan usaha, perkantoran, lembaga pendidikan, lembaga kesehatan, tempat ibadah dan sebagainya (Santoso, 2014: 72). Apabila ahli waris *wakif* (orang yang wakaf) suatu saat meminta kembali harta benda yang diwakafkan, maka *nazhir* secara

hukum tidak dapat mempertahankan harta benda wakaf tersebut karena tidak ada bukti otentik. Demikian juga dalam hal penggunaan, *nazhir* tidak memiliki legalitas untuk menggunakan dan mengembangkan wakaf sesuai peruntukkan.

Penyerahan benda wakaf sebagai aset publik harus sesuai dengan prosedur yang telah diatur oleh perundang-undangan agar dilindungi secara hukum. Prosedurnya adalah wakaf didaftarkan KUA agar memperoleh AIW/APAIW, dan sertifikasi. Namun tidak semua praktek wakaf dilakukan sesuai prosedur karena terkendala oleh beberapa faktor di antaranya *wakif* maupun *nazhir* tidak mengetahui regulasi wakaf. *Wakif* maupun *nazhir* menganggap wakaf sebatas penyerahan aset atas dasar motivasi agama. Kenyataan ini menunjukkan adanya *gaps* antara peraturan perundang-undangan tentang wakaf dengan praktek di masyarakat. Diperlukan solusi untuk menutup *gaps* tersebut di antaranya melalui penerbitan Peraturan Daerah (Perda) sebagai upaya perlindungan hukum yang mengakomodir kekhasan daerah (kearifan lokal). Sebagai negara hukum, sudah seharusnya semua perbuatan hukum harus sesuai menurut hukum dan terlindungi secara hukum.

Berangkat dari sinilah perlu dilakukan penelitian tentang pengembangan model perlindungan hukum terhadap harta benda wakaf sebagai aset publik di Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan. Dengan penelitian ini dapat dianalisis faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya pengadministrasian harta benda wakaf dan dapat dirumuskan solusinya sebagai upaya perlindungan hukum.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah; 1) Faktor-faktor apa yang menyebabkan pengadministrasian harta benda wakaf di Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan masih rendah?

2) Bagaimanakah pengembangan model perlindungan hukum terhadap harta benda wakaf berbasis kearifan lokal?

## Kajian Pustaka

### 1. Negara Hukum

Indonesia merupakan negara hukum. Hal ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi; "Indonesia adalah negara hukum". Tujuan dari negara hukum adalah untuk menyelenggarakan dan menjaga ketertiban hukum agar semua berjalan sesuai menurut hukum. Negara hukum tunduk pada hukum dan menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat.

Negara hukum di Indonesia pengertiannya disamakan dengan *rule of law* dan *rechtsstaat*. Padahal kedua istilah tersebut diberikan untuk menunjuk dua model sistem hukum yang berbeda. Istilah *rule of law* untuk sistem hukum Anglo Saxon yang menganut *common law*. Sedangkan istilah *rechtsstaat* diberikan untuk sistem hukum Eropa Kontinental yang menganut *civil law* (Hamzani, 2014: 139).

Hukum dalam negara hukum menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi dan doktrin '*the rule of law, and not of man*'. Kerangka '*the rule of law*' menyiratkan adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya secara praktis (*due process of law*) (Ridlwani, 2012: 143-144).

Diskursus negara hukum muncul pada abad ke-19. Dibandingkan diskursus demokrasi, konstitusi, dan kedaulatan dalam ketatanegaraan, diskursus negara

hukum tergolong masih muda (Fadjar, 2003: 10). Konsep negara hukum terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) atau kedaulatan hukum yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. Hukumlah yang berkuasa, tidak ada satu pun yang berada di atas hukum. Penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan atas hukum, bukan titah kepala negara. Negara dan lembaga-lembaganya dalam bertindak harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggung jawabkan secara hukum. Kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dengan tujuan menyelenggarakan ketertiban hukum (Azhar, 2003: 30).

Apabila negara berdasarkan hukum maka pemerintahan negara harus berdasar atas suatu konstitusi sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan. Konstitusi negara sebagai sarana pemersatu bangsa. Hubungan antar warga negara dengan negara, hubungan antar lembaga negara dan kinerja masing-masing elemen kekuasaan berada pada satu sistem aturan yang disepakati dan dijunjung tinggi (Budiardjo, 1985: 96-97).

### 2. Pengaturan Wakaf di Indonesia

Pengaturan wakaf secara administratif dimulai oleh Pemerintah Kolonial Belanda pada tahun 1905. Selanjutnya beberapa kali diadakan perbaikan dan perubahan akibat keberatan-keberatan yang diajukan umat Islam. Setelah Indonesia merdeka yang diiringi dengan pembentukan Departemen Agama (Jawatan Urusan Agama) tanggal 3 Januari 1946, wakaf menjadi kewenangan Departemen Agama berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 33/1949 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 8/1950 serta Peraturan Menteri Agama Nomor 9 dan 10/1952. Departemen

Agama dengan lembaga hirarki ke bawah berkewajiban menyelidiki, mendaftarkan, dan mengawasi pemeliharaan benda wakaf (khusus benda tak bergerak yang berupa tanah dan bangunan masjid). Wewenang Departemen Agama tidak bermaksud mencampuri atau menjadikan benda-benda wakaf sebagai tanah milik negara. Berdasarkan Surat Edaran Departemen Agama (Jawatan Urusan Agama) Nomor 5/D/1956 urusan perwakafan diserahkan kepada Kantor Urusan Agama (KUA). KUA dianjurkan membantu orang-orang yang akan mewakafkan hartanya lengkap dengan prosedurnya (Djatnika, 1982: 42).

Lahirnya Undang-undang RI Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria di dalamnya juga mengatur tanah-tanah wakaf. Ada pengakuan secara tegas bahwa negara melindungi tanah-tanah wakaf. Misalnya pada bab F Pasal 49 diatur: ... "Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha-usaha bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula untuk memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial". Diterbitkan pula Peraturan Pemerintah RI Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik tertanggal 17 Mei 1977. Dengan peraturan ini, peraturan produk Belanda dinyatakan tidak berlaku lagi.

Seiring dengan diluaskannya kompetensi Pengadilan Agama, Presiden mengeluarkan Inpres Nomor 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam. Perwakafan juga diatur dalam kompilasi ini, yaitu dalam Buku III (Buku I tentang Perkawinan dan Buku II tentang Kewarisan), terdiri atas 14 Pasal, yaitu Pasal 215-228.

Selanjutnya, tanggal 27 Oktober 2004 Pemerintah mengeluarkan aturan baru yaitu Undang-undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf. Undang-

undang ini secara khusus mengatur wakaf yang di dalamnya memuat substansi hukum tentang perwakafan yang terdiri atas 11 Bab dan 71 pasal. Banyak hal yang berbeda dibanding peraturan sebelumnya. Sebagai tindak lanjut, tanggal 15 Desember 2006 oleh Presiden ditetapkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 42 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang RI Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf. Peraturan ini memuat 11 (sebelas) bab, 61 (enam puluh satu) pasal, 10 (sepuluh) bagian dan depan paragraf. Dengan peraturan pemerintah ini aturan tentang wakaf semakin lengkap.

### 3. Perlindungan Hukum terhadap Aset Wakaf

Perlindungan hukum menjadi sangat esensial terhadap subyek dan obyek hukum di dalam negara hukum. Hukum sebagai aturan bersama untuk tiap-tiap warga negara. Hubungan antara sesama subyek hukum akan terjadi suatu hubungan timbal balik antara warga dengan warga, dan warga dengan masyarakat yang diwakili oleh negara yang akan melahirkan hak dan kewajiban.

Secara definitif perlindungan hukum adalah suatu pengayoman yang diberikan kepada subyek dan obyek hukum dengan sarana preventif maupun represif. Pengayoman sebagai gambaran dari fungsi hukum yang memiliki konsep bahwa hukum memberikan suatu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak yang dirugikan (Hadjon, 1987: 32), dan sebagai upaya hukum untuk memberikan rasa aman terhadap subyek maupun obyek hukum. Berkaitan dengan aset, perlindungan hukum berarti perlindungan terhadap hak-hak agar dapat digunakan dan tidak disalahgunakan.

Perlindungan hukum terhadap aset wakaf adalah melakukan perbuatan

hukum wakaf sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga memiliki bukti hukum. Mendaftarkan harta benda wakaf hingga sertifikasi wakaf merupakan langkah dan cara untuk melakukan pengamanan terhadap aset-aset wakaf secara hukum. Pelaksanaan sertifikasi wakaf harus sesuai dengan tata cara dan prosedur yang telah ditentukan. Akibat hukum dari pelaksanaan wakaf yang sesuai dengan hukum adalah; 1) Kepastian hukum atas harta yang diwakafkan. 2) Dapat membuat rasa aman bagi orang yang wakaf bahwa proses pelaksanaan wakaf telah sesuai dengan aturan syari'ah dan perundang-undangan. 3) Kepastian kekekalan manfaat benda wakaf sesuai dengan tujuan dan sasaran wakaf dapat terjaga. 4) Sebagai antisipasi apabila terjadi sengketa wakaf di kemudian hari (Hermit, 2007: 5).

### Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) atau studi kasus, lokasi penelitiannya di Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sosiologis, sehingga termasuk dalam lingkup *socio-legal research* (penelitian hukum sosiologis). Pendekatan sosiologis dalam penelitian hukum merupakan pendekatan yang obyek telahnya hukum dikaitkan dengan realitas-empirik (*solen vs sein*) (Soekanto, 1988: 9). Hukum sangat berkaitan dengan perilaku masyarakat dan selalu berinteraksi dengan aspek-aspek politik, sistem sosial, ekonomi, budaya dan agama (Tamanaha, 2006: 34). Pengumpulan data melalui observasi dan wawancara, setelah data terkumpul dilakukan analisis induksi-itepretasi-konseptualisasi model interaktif Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman yang meliputi 3 (tiga) kegiatan; reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan (Huberman, 1992: 22).

### Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### 1. Deskripsi Masyarakat Kecamatan Wiradesa

Kecamatan Wiradesa merupakan salah satu Kecamatan di Kabupaten Pekalongan yang terletak di jalur Pantai Utara Jawa (Pantura). Luas daerahnya 1.270.277 ha., melingkupi 5 (lima) kelurahan dan 11 (sebelas) desa, yaitu; Kelurahan Bener, Kelurahan Pekuncen, Kelurahan Mayangan, Kelurahan Kepatihan, Kelurahan Gumawang, Desa Kemlong, Desa Kauman, Desa Bondansari, Desa Kampil, Desa Waru Lor, Desa Waru Kidul, Desa Wiradesa, Desa Kadipaten, Desa Delegtukang, Desa Petukangan, dan Desa Karangjati.

Jumlah penduduk Kecamatan Wiradesa pada tahun 2015 sebanyak 67.072 jiwa, terdiri atas 33.020 laki-laki dan 35.052 perempuan. Sebagian besar penduduk bermata pencaharian sebagai pengrajin/pengolah batik, konveksi (penjahit) baik sebagai pemilik maupun buruh. Selebihnya berprofesi sebagai pedagang, petani sawah-ladang, buruh/karyawan swasta non batik, dan Aparatur Sipil Negara (ASN) (Direktori Industri Pengolahan, Kab. Pekalongan, 2015). Profesi pengrajin batik dan konveksi sudah melekat pada masyarakat Pekalongan, termasuk di Kecamatan Wiradesa yang terkenal sebagai produsen batik. Bahkan di Wiradesa juga ada International Batik Centre (IBC) atau pusat batik Internasional.

Tidak berbeda dengan masyarakat Jawa pada umumnya, masyarakat Kecamatan Wiradesa dalam berkomunikasi menggunakan bahasa Jawa. Budaya yang berkembang seperti halnya di Pekalongan, banyak dipengaruhi oleh ajaran Islam khas pesantren yang telah beradaptasi dengan budaya Jawa. Kabupaten Pekalongan terkenal dan memiliki semboyan sebagai Kota Santri. Ajaran

agama Islam memiliki peranan penting dalam membentuk pola kehidupan dan paradigma berpikir masyarakat, hingga berupaya mengembalikan semua persoalan kehidupan menurut perspektif agama Islam.

Semangat masyarakat Kecamatan Wiradesa untuk mengutamakan ajaran agama berpengaruh dalam penyediaan sarana dan prasarana ibadah, dan pendidikan agama secara sukarela dan swadaya. Masjid, mushala, sarana pendidikan agama banyak didirikan yang umumnya bersumber dari pemberian wakaf. Cerminan semangat keberagaman yang tinggi juga dapat dilihat dalam hal ibadah *fardhu* seperti shalat, puasa, zakat dan haji. Mereka berusaha menjalankan ibadah dengan sebaik-baiknya termasuk mewakafkan hartanya yang tersebar di seluruh desa/kelurahan yang ada di Kecamatan Wiradesa. Potensi wakaf juga terus berkembang, sebagai indikasi minat masyarakat semakin tinggi.

## 2. Rendahnya Pengadministrasian Harta Benda Wakaf di Kecamatan Wiradesa dan Faktor-faktornya

Masyarakat di Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan telah lama mempraktekkan wakaf sebagai penunjang sarana ibadah, pendidikan, dan sosial. Pelaksanaan wakaf umumnya dilakukan secara tradisional atas dasar saling percaya dan penyerahannya secara lisan, tidak di hadapan pejabat yang berwenang yaitu Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW).

Jumlah harta benda wakaf cukup banyak, sampai dengan tahun 2014 yaitu 349 yang tersebar di 16 Desa dan Kelurahan. Mayoritas peruntukkan wakaf untuk mushalla/langgar sejumlah 193, masjid 65, lembaga pendidikan 78 perkantoran, balai pengobatan dan lainnya 13. *Nazhir* (pengelola wakaf)

umumnya badan hukum organisasi kemasyarakatan seperti Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, Rifaiyyah, yayasan, dan sebagian kecil kelompok/pengurus masjid/mushalla.

Banyaknya jumlah harta benda wakaf belum berdampak secara ekonomi untuk membiayai kegiatan keagamaan, pendidikan dan sosial. Hal ini karena banyak *nadzir* yang tidak profesional dan mengelola wakaf hanya sebagai kegiatan sampingan. Banyak harta benda wakaf yang sebenarnya dapat dikembangkan seperti tanah-tanah kosong di sekitar masjid/mushala, madrasah, tidak dimanfaatkan. Apabila dikelola secara produktif, harta benda wakaf dapat berkembang dan hasilnya dapat digunakan untuk pembiayaan masjid, mushalla maupun lembaga pendidikan. Justru yang terjadi para *nazhir* membebani masyarakat sekitar untuk berpartisipasi membiayai perawan masjid/mushala ataupun lembaga pendidikan. Tidak sedikit tanah-tanah wakaf tersebut dibiarkan kosong, dan bahkan ada yang dijadikan tempat pembuangan sampah ilegal.

Masih banyak harta benda wakaf tidak didaftarkan ke KUA/PPAIW sehingga tidak memiliki Akta Ikrar Wakaf (AIW) maupun Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW). Data yang tercatat di KUA Kecamatan Wiradesa sampai dengan tahun 2014 adalah sebanyak 81 (34 %) harta benda wakaf sudah memiliki AIW/APAIW dan 286 (66%) harta benda wakaf belum mempunyai AIW/APAIW.

Mayoritas harta benda wakaf berupa tanah milik dan bangunan. Namun yang sudah bersertifikat sebagai harta benda wakaf sangat sedikit. Umumnya harta benda wakaf tersebut tidak/belum bersertifikat dengan rincian 2 (1%) harta benda wakaf telah bersertifikat sebagai wakaf, 62 (26 %) bersertifikat bukan/belum sebagai wakaf/masih proses sertifikasi, dan 285 (73%) tidak/belum

bersertifikat. Harta benda wakaf yang sudah bersertifikat sebagai tanah wakaf sampai dengan tahun 2014 prosentasenya sangat kecil. Padahal sertifikasi wakaf sangat penting untuk melindungi potensi beralih kepemilikan.

Kesadaran masyarakat di Kecamatan Wiradesa untuk mengadministrasikan harta benda wakaf masih rendah. Berdasarkan Undang-undang RI Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf (UU RI No. 41/2004), bahwa ikrar wakaf dituangkan dalam Akta Ikrar Wakaf (AIW), dilakukan di hadapan pejabat berwenang yang mengeluarkan AIW, atau melaporkan ke KUA untuk dibuatkan AIW ataupun APAIW, selanjutnya disertifikasi sebagai tanah wakaf apabila berupa tanah milik.

Rendahnya pengadministrasian harta benda wakaf mulai dari pembuatan Akta Ikrar Wakaf (AIW) dan sertifikasi, karena beberapa faktor, antara lain:

1. *Kurangnya Pemahaman Wakif dan Nazhir tentang Regulasi Wakaf*

Minat dan semangat masyarakat di Kecamatan Wiradesa untuk wakaf tidak didasari pemahaman tentang regulasi wakaf. Ada *wakif* yang beranggapan bahwa harta benda yang telah diwakafkan untuk selamanya, dia masih berhak atas benda wakaf tersebut. Demikian juga ahli waris *wakif*, banyak yang menganggap bahwa mereka masih berhak terhadap harta benda yang telah diwakafkan orang tuanya. *Nazhir* harus meminta izin kepada mereka apabila hendak mengembangkan wakaf, atau sebatas hendak melakukan perawan apabila wakafnya berupa mushalla.

*Nazhir* juga banyak yang tidak memahami ketentuan wakaf seperti diatur dalam undang-undang. Wakaf dipandang sebatas anjuran agama yang akan menjadi amal *jariyah* (kebaikannya mengalir terus), tanpa memahami bagaimana ketentuan agar wakaf tersebut benar-benar menjadi amal *jariyah*. Wakaf

memang identik dengan amal *jariyah*. Harta benda wakaf yang dikeluarkan, sepanjang benda itu dimanfaatkan untuk kepentingan kebaikan maka selama itu pula orang yang wakaf mendapat pahala secara terus-menerus meskipun telah meninggal dunia. Wakaf tidak akan valid sebagai amal *jariyah* kecuali setelah benar-benar pemiliknya menyatakan aset yang diwakafkannya menjadi aset publik dan dibekukan. Wakaf juga tidak akan bernilai *amal jariyah* sampai benar-benar didayagunakan secara produktif dan bermanfaat tanpa menggerus habis aset pokok wakaf.

Ada *nazhir* yang menganggap bahwa harta benda wakaf tersebut telah menjadi miliknya, karena sudah diserahkan oleh *wakif*. Mereka tidak memahami bahwa posisi *nazhir* wakaf hanya sebagai pengelola saja, bukan sebagai pemilik, dan pemilik wakaf adalah publik/masyarakat secara umum. Pemahaman seperti ini berpotensi pada beralihnya harta benda wakaf menjadi menjadi hibah. Padahal ada perbedaan antara wakaf dengan hibah, penerima wakaf bukan pemilik dari wakaf. Pemberian wakaf merupakan pembekuan aset menjadi milik Allah Swt. yang lepas kepemilikannya dari *wakif*, *nadzir* maupun pihak lainnya (Mustaffa dan Muda, 2014: 46). Sedangkan hibah, penerima hibah adalah pemilik dari hibah tersebut. Tidak sedikit pula harta benda wakaf khususnya yang dikelola oleh kelompok telah beralih kepemilikannya ke ahli waris *nazhir*.

2. *Kurangnya Sosialisasi dari Pihak Terkait*

Menurut Kepala KUA Kecamatan Wiradesa dan Pejabat Kantor Kementerian Agama Kabupaten Pekalongan, program sosialisasi, pembinaan terhadap *nazhir* dan sertifikasi wakaf sebenarnya ada di Kantor Kementerian Agama dan KUA. Karena keterbatasan anggaran dan SDM, tidak dapat menjangkau semua

*nazhir* wakaf apalagi masyarakat umum. Bahkan menurut Kepala KUA Kecamatan Wiradesa, KUA mengalami kesulitan untuk mendata dan mengaudit harta benda wakaf dikarenakan terbatasnya jumlah SDM serta tidak adanya laporan keadaan harta benda wakaf oleh *nadzhir*.

Rendahnya pengadministrasian harta benda wakaf juga karena sosialisasi regulasi wakaf yang sangat kurang dan kecilnya anggaran sertifikasi yang dimiliki KUA maupun Kemenag. Dampaknya pada akuntabilitas pengelolaan wakaf, dan membuat *nazhir* tidak memahami prosedur wakaf, mulai dari pendaftaran, pengurusan sertifikat sampai pada pengembangan harta benda wakaf. Minimnya biaya APBN untuk sertifikasi wakaf dan tidak adanya dana pengelolaan wakaf membuat *nazhir* kurang berminat untuk melegalkan wakaf yang dikelolanya.

Banyaknya tanah wakaf yang belum tersertifikasi menunjukkan bahwa akuntabilitas regulator dalam meningkatkan sertifikasi wakaf masih kurang. Kinerja regulator dalam membantu masyarakat untuk sertifikasi wakaf masih belum optimal. Seharusnya semua benda wakaf sudah tersertifikasi, sehingga potensi beralihnya wakaf untuk kepentingan non wakaf dapat diantisipasi (Huda, 2014: 489).

Agar harta benda wakaf dapat diadministrasikan yang akuntabel, perlu diadakan sosialisasi, pembiayaan sertifikasi, pembinaan bahkan pendampingan kepada *wakif* dan *nazhir*. Pelaksanaan wakaf juga akan sesuai dengan ketentuan syari'at maupun peraturan perundang-undangan, sehingga konsep amal *jariyah* (kebaikannya mengalir terus) yang melekat pada wakaf terpenuhi karena sebagai aset publik terlindungi secara hukum. Apabila harta benda wakaf telah beralih dari sisi kepemilikan maupun kemanfaatan, maka amal *jariyah* tidak tercapai.

### 3. Perlindungan Hukum Melalui Peraturan Daerah sebagai Model Perlindungan Hukum Berbasis Kearifan Lokal

Data penelitian di atas menunjukkan bahwa harta benda wakaf di Kecamatan Wiradesa sangat rentan penyimpangan; 1) Diminta kembali oleh ahli waris wakif setelah wakif meninggal dunia. 2) Beralihnya aset wakaf menjadi hak milik *nazhir* secara turun-temurun. 3) Beralihnya peruntukkan wakaf untuk keperluan pribadi ataupun kelompok. Diperlukan sarana hukum untuk melindungi dan proteksi potensi penyimpangan terhadap benda wakaf sebagai aset publik.

Sarana hukum yang dapat digunakan untuk melindungi benda wakaf ke depan adalah dengan adanya seperangkat hukum yang berbasis kearifan lokal, yaitu melalui penyusunan Peraturan Daerah (PERDA). Praktek wakaf di Kecamatan Wiradesa sudah berlangsung lama dan tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU RI No. 41/2004 maupun PP RI No. 42/2006, sehingga perlu sarana hukum PERDA sebagai bentuk kearifan lokal. Hal ini juga sejalan dengan semangat pelaksanaan otonomi daerah.

Perubahan paradigma hukum tata negara yang disebabkan oleh reformasi pada amandemen UUD NRI 1945 membawa konsekuensi demokrasi dalam proses pembentukan perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah (PERDA). Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi dua dimensi yaitu dimensi normatif dalam tataran formal dan dimensi responsif dalam tataran material demokrasi. Pembentukan Perundang-undangan yang baik adalah yang responsif terhadap kebutuhan aspirasi rakyat menuju keadilan yang membahagiakan (Rodiyah, 2012: 146).

PERDA adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat

untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya. Materi PERDA secara umum memuat antara lain: *Pertama*, hal-hal yang berkaitandengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintahdaerah. *Kedua*, hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*mendebewindl*). PERDA merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus legalitas untuk mendukung daerah otonom (Suharjono, 2014: 26).

Sejak disahkannya UU RI No. 41/2004 dan PP RI No. 42/2006, dari sisi regulasi perwakafan di Indonesia semakin berkembang. Ada perubahan paradigma dalam wakaf seperti semakin luasnya ruang lingkup harta benda yang boleh diwakafkan, peruntukan dan sasaran wakaf, pengadministrasian, pengelolaan dan pengawasan wakaf.

Namun demikian, setiap daerah juga memiliki persoalan yang tidak dapat digeneralisasi. Daerah diberi kewenangan untuk mengatur hal-hal tertentu yang dipandang sebagai kekhasan. Penyusunan dan pembentukan PERDA tidak terlepas dari pengaruh prinsip-prinsip kekhasan atau kearifan lokal (*local wisdom*). Secara normatif, materi PERDA dapat berupa delegasi Undang-undang, karena inisiatif daerah, penjabaran adat, dan penjabaran dari agama.

Sejak era reformasi tahun 1998, banyak peraturan perundang-undangan yang lahir untuk mengakui keberadaan kearifan lokal. Kearifan lokal dalam disiplin ilmu antropologi hukum dikenal sebagai *local genius*. Kearifan lokal diartikan sebagai gagasan-gagasan setempat (lokal), kebiasaan setempat, yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya.

Menyangkut dasar pertimbangan diperlukannya PERDA perlindungan terhadap harta benda wakaf di Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan bahwa secara filosofis, pengaturan wakaf sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dikaitkan dengan isi Pasal 29 UUD NRI 1945. Institusi wakaf merupakan bagian dari ajaran agama Islam yang di dalamnya mengandung unsur kemanfaatan sosial. merujuk pada Pasal 236 Ayat (4) Undang-undang RI Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, suatu Peraturan Daerah dapat berisikan materi muatan lokal.

Pembentukan PERDA merupakan bagian penting untuk melakukan pembentukan hukum di daerah dan merupakan esensi dari "*legal formulation*" yang harus diagendakan oleh pemerintah daerah dalam merencanakan pembangunan daerahnya. Dengan pengaturan hukum dapat juga dipahami bahwa perencanaan pembangunan daerah harus dituangkan dalam suatu perda yang bermuatan norma perencanaan dengan memperhatikan perkembangan masyarakat (*social dynamic*) (Saragih, 2011: 18).

Hadirnya kearifan lokal sendiri bukanlah wacana baru dalam konteks hukum Indonesia. Kearifan lokal hadir bersamaan dengan terbentuknya masyarakat Indonesia. Eksistensi kearifan lokal menjadi cermin nyata dari hukum yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat (*the living law*).

Penerapan hukum dalam menghadapi dinamika masyarakat perlu mencari, menemukan dan membangun cara-cara serta teknik tersendiri untuk bisa menjadi satu-satunya institusi penentu dan penjaga dan pelindung ketertiban. Politik hukum di Indonesia tidak dapat begitu saja memakai model pengaturan yang seragam, mutlak dan sentralistik untuk suatu komunitas yang penuh dengan heterogenitas baik secara fisik maupun sosial kultural. Realitas keberagaman

dan kemajemukan masyarakat seringkali menimbulkan konflik hukum dan terasingnya hukum di masyarakatnya. Padahal kemanfaatan hukum di antaranya adalah terpenuhinya kepuasan atau kebahagiaan untuk sebagian besar masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number*).

Membangun tata hukum yang berbasis pada kearifan lokal merupakan langkah strategis bagi terwujudnya otonomi daerah yang mendasarkan pada prinsip pemerataan keadilan, kemudahan, kepastian, kesederhanaan, desentralisasi dan *local accountability*. Apabila tidak dilakukan berarti terjadi ironisme dan inkonsistensi dalam pelaksanaan otonomi daerah yang secara prinsip telah menggariskan adanya desentralisasi dan kewenangan daerah untuk melakukan pengaturan dan pengkondisian sendiri yang bersifat khusus bagi daerahnya.

Akomodasi kearifan lokal melalui PERDA sebagai upaya perlindungan hukum terhadap harta benda wakaf dapat menutup *gaps* antara aturan hukum wakaf dengan pemahaman masyarakat pengelola wakaf khususnya di Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan. Kebutuhan masyarakat maupun wilayah yang harus diakomodir oleh PERDA di antaranya menyangkut kekhasan daerah.

Pembuatan PERDA merupakan bentuk pemecahan masalah secara rasional. Langkah pertama adalah menjabarkan masalah yang akan diatasi, dan menjelaskan bagaimana PERDA yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut. Konsep atau draf rancangan PERDA harus usulan pemecahan masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan. Rancangan PERDA yang sudah disahkan hanyalah merupakan pemecahan masalah secara teoritis. Selanjutnya, PERDA diimplementasikan untuk mengetahui secara pasti tingkat keefektifan yang sebenarnya (Saragih, 2011: 16).

Dengan demikian apabila peraturan perundangan yang bersifat nasional tentang wakaf dirasa belum mampu menjangkau praktek-praktek wakaf di daerah yang masing-masing mempunyai kekhasan sendiri perlu dilakukan kajian tentang pengaturan dalam suatu PERDA untuk melindungi harta benda wakaf. Pengaturan tersebut sebagai model perlindungan hukum yang berbasis pada kearifan lokal.

## Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan beberapa hal berikut: 1) Faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya pengadministrasian harta benda wakaf di Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan adalah: a) Rendahnya pemahaman *wakif* dan *nazhir* tentang regulasi wakaf. Minat dan semangat mewakafkan hartanya tidak didasari pemahaman tentang hukum wakaf. Wakaf dipandang sebatas anjuran agama yang akan menjadi amal *jariyah* (kebaikannya mengalir terus), tanpa memahami bagaimana ketentuan agar wakaf tersebut menjadi amal *jariyah*; b) Kurangnya sosialisasi dari KUA dan Kementerian Agama karena keterbatasan anggaran dan SDM. Anggaran program sosialisasi, pembinaan dan sertifikasi belum mampu menjangkau semua *nazhir*. Karena keterbatasan SDM pula sulit mendata dan mengaudit harta benda wakaf yang ada di masyarakat. 2) Sarana hukum yang tepat untuk melindungi benda wakaf ke depan adalah dengan adanya seperangkat hukum yang berbasis kearifan lokal, yaitu melalui penyusunan PERDA. Praktek wakaf di Kecamatan Wiradesa sudah berlangsung lama dan tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku nasional, sehingga diperlukan sarana hukum PERDA. Pembentukan PERDA merupakan bagian penting untuk melakukan pembentukan hukum di daerah dan esensi dari *legal formulation* berbasis kearifan lokal.

### Daftar Pustaka

- Azhary, M. Tahir, *Negara Hukum; Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bogor: Kencana, 2003.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, Cet. IX, 1985.
- Djatnika, Rahmat, *Wakaf Tanah (Study Diachronique)*, Surabaya: Al-Ikhlash, 1982.
- Fadjar, A. Mukthie, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia Publishing, 2003.
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Hamzani, Achmad Irwan, "Menuju Indonesia sebagai Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya", dalam *Jurnal Yustisia*, Edisi 90, Tahun XXIII, 2014, p. 1136-142.
- Hermit, Herman, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Wakaf*, Bandung: Mandar Maju, 2007.
- Huda, Nurul, dkk., "Akuntabilitas sebagai Sebuah Solusi Pengelolaan Wakaf", dalam *Jurnal Akuntansi Multiparadigma (JAMAL)*, Volume 5, Nomor 3, 2014, p. 485-497.
- Indonesia, *Interuksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam*.
- \_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah RI Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik*.
- \_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah RI Nomor 42 tentang Pelaksanaan Undang-undang RI Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf*.
- \_\_\_\_\_, *Undang-undang RI Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf*.
- \_\_\_\_\_, *Undang-undang RI Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*.
- Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI Press, 1992.
- Mustaffa, Najibah, dan Mohd Zamro bin Muda, "Pengurusan Wakaf Pendidikan di Institusi Pengajian Tinggi Malaysia: Satu Sorotan Literatur", dalam *Internasional Journal of Islamic and Civilizational Studies*, Volume 1, Nomor 1, 2014, p. 45-57.
- Ridlwan, Zulkarnaen, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*", dalam *Jurnal Fiat Justitia*, Volume 5, No. 2, Mei-Agustus 2012, p. 141-152.
- Rodiyah, "Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Socio-Legal", dalam *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41, No. 1, 2012, p. 144-152.
- Santoso, Urip, "Kepastian Hukum Wakaf Tanah Milik", dalam *Jurnal Perspektif*, Volume XIX, No. 2, 2014, Edisi Mei, p. 71-80.
- Saragih, Tomy M., "Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah; Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan", dalam *Jurnal Sasi*, Volume 17, No. 3, 2011, p. 11-20.
- Soekanto, Soerjono, dkk., *Pendekatan Sosiologi terhadap Hukum*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1988.

Suharjono, Muhammad "Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah", dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 10, No. 1, 2014, p. 21-27.

Tamanaha, Brian Z., *A General Jurisprudence of Law and Society*, New York: Oxford University Press, 2006.