

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.¹ Dan pengertian tanah yang diatur dalam pasal 4 Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 disebutkan bahwa :

"Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".²

Pasal 2 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa :

"Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat."

Dengan demikian yang dimaksud dengan tanah dalam Pasal di atas adalah permukaan bumi dan ini memberikan suatu interpretasi yang autentik tentang apa yang diartikan sebagai tanah. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh

¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, Cet. III Ed. III 1983), 341

² Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960

karena itu, hak-hak yang secara otomatis timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk didalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum dan pasti akan menimbulkan problematika hukum atas tanah itu sendiri dan yang berkaitan dengan hubungan antara tanah, tanaman, dan bangunan yang terdapat di atasnya.³

Sedangkan status tanah yang dulu identik dengan sumber hukum tanah Indonesia atau riwayat tanah adalah merupakan kronologis masalah kepemilikan dan penguasaan tanah baik pada masa lampau, masa kini maupun masa yang akan datang. Status tanah atau riwayat tanah pada saat ini lebih dikenal dengan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) untuk tanah-tanah bekas hak-hak barat dan hak-hak lainnya.⁴

Mengenai Fasum adalah fasilitas yang disediakan untuk kepentingan umum, seperti jalan dan alat penerangan umum. Dalam hukum tata usaha negara, pengertian fasum adalah “barang yang dikuasai negara, dibiayai sebagian atau seluruhnya oleh anggaran dan belanja negara yang pemakaiannya atau peruntukannya oleh pemerintah atau negara (*bestemming* atau *bestimmung*) bagi umum”.⁵ Fasum identik dengan pusat pelayanan masyarakat baik yang berkaitan

³ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika, Cet. II, 2008), 3

⁴ *Ibid.*, h. 8

⁵ Panitia Pengawas Pemilu, ”Beberapa Pengertian yang Berknaan dengan Fasilitas Negara”, dalam : [http://panwaslukasel.wordpress.com/2009/02/23/beberapa-pengertian-yang-berknaan-dengan-fasilitas-negara/\(23 Februari 2009\)](http://panwaslukasel.wordpress.com/2009/02/23/beberapa-pengertian-yang-berknaan-dengan-fasilitas-negara/(23%20Februari%202009))

dengan kebutuhan pemerintahan, perekonomian, keamanan ataupun kebutuhan-kebutuhan yang lain, dengan fasilitas-fasilitas ini Pemerintahan Daerah dapat mengembangkan sayapnya dengan selebar-lebarnya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Berkenaan dengan tanah fasum, tak banyak literatur yang membahas secara spesifik mengenai hal ini. Yang diartikan sebagai tanah fasum adalah merupakan suatu tanah yang berada di pedesaan maupun perkotaan yang dengan adanya tanah tersebut mempunyai fungsi atau manfaat bagi masyarakat umum, yang menjadi perbedaan antara tanah fasum pedesaan dengan tanah fasum perkotaan adalah ditinjau dari segi kepemilikannya.

Bagi umat Islam, ada banyak pembahasan mengenai tanah dan ini merupakan ladang bagi mereka, Allah juga telah memerintahkan agar senantiasa bekerja keras guna mencari karunia-Nya di muka bumi ini seperti mencari nafkah yang diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya. Nafkah yang diperoleh itu juga mempunyai fungsi sosial. Adapun cara menafkahkan harta untuk kepentingan sosial itu diantaranya: dengan cara zakat, infak, wakaf, *ṣadaqah jāriyah* dan lain sebagainya.⁶ Dan pahala orang yang menafkahkan hartanya di jalan-Nya sepuluh sampai tujuh ratus kali lipat. Sebagaimana firman-Nya dalam surat al-Baqarah ayat 261 sebagai berikut:

⁶ Abdul Halim, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, (Ciputat : Ciputat Press, Cet. I, 2005), 50

مَثَلُ الَّذِينَ يُنْفِقُونَ أَمْوَالَهُمْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ كَمَثَلِ حَبَّةٍ أَنْبَتَتْ سَبْعَ سَنَابِلٍ فِي كُلِّ سُنْبُلَةٍ
مِائَةٌ حَبَّةٌ وَاللَّهُ يُضَاعِفُ لِمَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ

Artinya: Perumpamaan (nafkah yang dikeluarkan oleh) orang-orang yang menafkahkan hartanya di jalan Allah adalah serupa dengan sebutir benih yang menumbuhkan tujuh bulir, pada tiap-tiap bulir seratus biji. Allah melipat gandakan (ganjaran) bagi siapa yang Dia kehendaki. dan Allah Maha Luas (karunia-Nya) lagi Maha mengetahui.⁷

Berdasarkan ayat tersebut, wakaf merupakan salah satu cara yang tepat untuk menafkahkan harta sebagai wujud syukur kepada Allah, karena ibadah wakaf selain mempunyai amalan yang sangat besar juga berperan untuk menunjang kehidupan sosial ekonomi, kebudayaan, dan keagamaan. Dalam al-Quran tidak ditemukan secara eksplisit dan tegas mengenai wakaf tetapi hanya menyebut dalam artian umum, bukan khusus menggunakan kata-kata wakaf. Seperti ayat-ayat yang membicarakan sedekah, infak, dan amal jariyah. Para ulama menafsirkan bahwa wakaf sudah tercakup dalam cakupan ayat tersebut.⁸

Wakaf sebagai salah satu lembaga Islam yang berkembang di Indonesia yang pada umumnya berupa tanah milik, erat sekali hubungannya dengan pembangunan. Semakin meningkatnya pembangunan di Indonesia, kebutuhan tanah milik untuk memenuhi kebutuhan perumahan perorangan maupun untuk pembangunan-pembangunan prasarana umum seperti jalan, pasar, sekolahan,

⁷ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al Quran dan Terjemahannya (Revisi Terbaru)*, (Semarang: CV. As-Syifa, 1999), 65-66

⁸ Abdul Halim, *Hukum Perwakafan di Indonesia....*49

fasilitas olahraga, dan industri meningkat pula.⁹ Bagi sebagian rakyat Indonesia, tanah menempati kedudukan penting dalam kehidupan mereka sehari-hari. terlebih bagi rakyat pedesaan yang pekerjaan pokoknya bertani, berkebun atau berladang, tanah merupakan tempat pergantungan hidup mereka.¹⁰ Untuk penduduk perkotaan, tanah juga tidak kurang pentingnya, baik untuk tempat pemukiman maupun sebagai lokasi usaha. Dengan arus urbanisasi yang cukup deras di satu sisi, dan makin berkembang pesatnya pembangunan berbagai bidang di perkotaan di sisi lain, menyebabkan posisi tanah menjadi semakin penting.¹¹

Seiring dengan berjalannya waktu, eksistensi lembaga perwakafan terus berkembang mengikuti arus globalisasi terutama di bidang perwakafan tanah milik yang dapat memberikan kontribusi yang sangat bermanfaat bagi pengembangan asset umat Islam bila dikelola dengan baik dan perwakafan tanah milik ini adalah berupa tanah yang diserahkan pemiliknya untuk dikelola dalam mengembangkan dan menggerakkan perekonomian masyarakat, khususnya umat Islam.¹²

Sepanjang sejarah Islam, wakaf merupakan sarana dan modal yang sangat penting bagi kemajuan perkembangan agama. Di Indonesia, perwakafan diatur dalam PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik sebelum lahirnya

⁹ Sarmidi Husna, "Wakaf Menurut Peraturan Pemerintah No.mor 28 Tahun 1977", dalam <http://sarmidihusna.blogspot.com/2008/12/wakaf-menurut-peraturan-pemerintah.html> (26 Maret 2010)

¹⁰ Adijani al-Alabij, *Perwakafan Tanah di Indonesia Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta Utara: CV Rajawali, Cct. I, 1989), 1

¹¹ *Ibid.*, 2

¹² Supriadi, *Hukum Agraria....*133

UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan sedikit disinggung dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, akan tetapi peraturan perundang-undangan tersebut hanya mengatur benda-benda wakaf tak bergerak dan peruntukannya lebih banyak untuk kepentingan ibadah *maḥḍah*, seperti masjid, muṣolla, pesantren, kuburan dan lain-lain. Karena dirasa kedua peraturan perundang-undangan tersebut belum memberikan peluang yang maksimal bagi tumbuhnya pemberdayaan benda-benda wakaf secara produktif dan professional, maka pada tanggal 27 Oktober 2004 UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf disahkan dan memiliki urgensi yang lebih luas yakni selain untuk kepentingan ibadah *maḥḍah* juga menekankan perlunya pemberdayaan wakaf secara produktif untuk kesejahteraan umat.¹³

Jika dalam PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik disebutkan bahwa :

"Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakan selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam".¹⁴

Maka dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf ditetapkan bahwa :

"Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya

¹³ Achmad Djunaidi dan Thobieb Al Asyhar, *Menuju Era Wakaf Produktif Sebuah Upaya Progresif untuk Kesejahteraan Umat*, (Jakarta : Mitra Abadi Press, cet. III, 2006), 89-90

¹⁴ Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, bab I, Pasal 1 (b).

atau jangka waktu tertentu sesuai dengan ketentuannya guna keperluan ibadah atau kesejahteraan umum menurut syariah".¹⁵

Dari kedua peraturan perundang-undangan diatas ada dua perbedaan yang terlihat. *Pertama*, pihak yang mewakafkan langsung disebut wakif tanpa memperinci pihak yang mewakafkan sebagaimana yang diuraikan dalam PP No. 28 Tahun 1977. *Kedua*, Durasi wakaf. Inilah yang membedakan definisi wakaf menurut Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya.¹⁶

Dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya ditetapkan bahwa wakaf bersifat *mu'abbad* (abadi, selamanya) dengan maksud harta benda yang diwakafkan tidak dapat ditarik kembali karena bukan lagi menjadi milik wakif akan tetapi menjadi milik umum. Sedangkan dalam UU No. 41 Tahun 2004 terdapat ketentuan secara eksplisit yang menyatakan bahwa benda wakaf dapat dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu. Oleh karena itu, dalam UU ini terdapat pengakuan terhadap wakaf *mu'abbad* (jangka waktu tertentu) dan pengakuan terhadap akad wakaf yang *gayr lāzim*.¹⁷

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa peraturan khusus yang telah ditetapkan oleh pemerintah berkaitan dengan wakaf sangatlah berguna bagi umat Islam dalam penyelesaian segala permasalahan yang muncul,

¹⁵ Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Pasal 1, ayat (1).

¹⁶ Jaih Mubarak, *Wakaf Produktif*, (Bandung : Simbiosis Rekatama Media, cet. I, 2008), 12-13

¹⁷ *Ibid.*, h. 14.

maka dalam hal ini penulis mencoba untuk menghubungkan masalah yang terjadi di lapangan dengan peraturan yang seharusnya diterapkan.

Dalam UU No. 41 Tahun 2004 dijelaskan pada pasal 36 yang menyatakan bahwa :

Pasal 36

Dalam hal harta benda wakaf ditukar atau diubah peruntukannya Nazhir melalui PPAIW mendaftarkan kembali kepada Instansi yang berwenang dan Badan Wakaf Indonesia atas harta benda wakaf yang ditukar atau diubah peruntukannya itu sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam tata cara pendaftaran harta benda wakaf.¹⁸

Berdasarkan ketentuan perundangan tersebut, maka segala praktek mengenai perwakafan yang terjadi di masyarakat, baik mengenai perubahan peruntukan maupun yang terkait dengan pendaftaran harus merujuk pada Undang-Undang Wakaf, tetapi tidak demikian dengan yang terjadi di Masjid *Rauḍatul Jannah* Wisma Lidahkulon.

Di daerah Wisma Lidahkulon, sejak berdirinya Musholla Al-Hidayah yang kini menjadi Masjid *Rauḍatul Jannah* pada Tahun 1994 struktur kepengurusannya sudah dianggap sebagai tanah wakaf, jadi ada *nazir* yang terdiri dari enam orang yang sekaligus sebagai pendiri. Pada saat itu status legalisasinya belum ada, ketika Undang-Undang Wakaf disahkan pada tahun 2004, dewan pendiri yang sekaligus sebagai *nazir* mendaftarkan Muṣolla Al-Hidāyah menjadi Masjid *Rauḍatul Jannah* dengan mendaftarkan Wakafnya ke KUA, akan tetapi ketika proses persetujuan ada pada pihak Developer yang dalam hal ini adalah

¹⁸Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 36

PT. Cahaya Baru Raya yang mana jika dikaitkan dengan wakaf adalah sebagai si wakif, pihak PT. Cahaya Baru Raya tidak berkenan untuk menandatangani surat persetujuan tersebut karena menurut pihak mereka, tanah yang saat ini berubah menjadi Masjid adalah bagian dari Fasum.

Hal ini menjadi sebuah dilema, karena tanah fasum dengan tanah wakaf mempunyai substansi yang sama yakni untuk kepentingan umum atau fungsi sosial. Dalam pasal 22 Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang wakaf telah jelas disebutkan bahwa dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf harta benda wakaf hanya dapat diperuntukan bagi:

- a. sarana dan kegiatan ibadah;
- b. sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan;
- c. bantuan kepada fakir miskin anak terlantar, yatim piatu, bea siswa;
- d. kemajuan dan peningkatan ekoNo.mi umat; dan/atau
- e. kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syariah dan peraturan perundang-undangan.¹⁹

Mengenai fasum yang menjadi bagian dari kepentingan bersama dari rakyat, Undang-Undang Pokok Agraria mengaturnya sebagai berikut :

Pasal 18

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur oleh Undang-Undang.²⁰

¹⁹ Departemen Agama Kantor Wilayah Provinsi Jawa Timur, *Undang-Undang No.mor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah No.mor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanannya*, 15

²⁰ Pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960

Sedangkan khusus di Kotamadya Surabaya, Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pembangunan Nasional dan daerahnya juga menemui berbagai hambatan atau permasalahan, seperti yang dialami oleh daerah-daerah lain. Oleh karena itu, masih dibutuhkan penyelesaian baik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah maupun dukungan partisipasi secara aktif seluruh warga Kotamadya Surabaya.²¹

Pertumbuhan penduduk di Kotamadya Surabaya dari tahun ke tahun semakin meningkat yang berasal dari penambahan alamiah (kelahiran) maupun urbanisasi, pergeseran pola kehidupan dari Agraris ke arah pola industri secara lambat namun pasti membutuhkan persediaan tanah yang tidak sedikit luas dan jumlahnya. Begitu juga, pesatnya pembangunan di Kotamadya Surabaya saat ini membawa konsekwensi makin banyak diperlukan tanah sebagai sarana dan prasarananya.²²

Dengan semakin meningkatnya kegiatan pembangunan kota dan pengembangan wilayah Kotamadya Surabaya untuk kepentingan pembangunan perumahan dan permukiman, perdagangan, perkantoran, perindustrian, pertokoan, perhotelan, pendidikan, sarana transportasi, fasum dan fasilitas sosial membutuhkan persediaan tanah yang tidak sedikit luas dan jumlahnya.

²¹I Wayan Titip Sulaksana, "*Pengembangan Kawasan Surabaya Barat (Suatu Tinjauan Terhadap Rencana Detail Tata Ruang Kotanya)*", (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Universitas Airlangga ; Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, 1996), 2

²² *Ibid*

Dalam pengembangan dan arah penggunaan tanah, Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya mendasarkan pada Rencana Induk Kota (RIK) yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya No. 23 Tahun 1978 tentang Master Plan Surabaya 2000, yang berisi tentang pola penggunaan tanah dan pola transportasi kota sampai tahun 2000 yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan warga kota.²³

Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Unit-unit pengembangan di dalam Kawasan Surabaya Barat yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya No. 11 Tahun 1992 yang merupakan salah satu bentuk dari hasil evaluasi kedua terhadap Master Plan Surabaya 2000 kawasan Surabaya Barat yang semula merupakan salah satu kawasan konservasi di Kotamadya Surabaya, dimana sebagian besar tanahnya merupakan tanah tegalan, tanah pertanian yang ditumbuhi pohon mangga yang tidak produktif dan tanah perladangan penduduk. Berdasarkan hasil evaluasi kedua Master Plan Surabaya 2000, kawasan Surabaya Barat diubah peruntukan tanahnya menjadi kawasan perumahan dan kawasan komersial oleh beberapa swasta yang bergerak di bidang pembangunan perumahan.

Dari Masterplan 2000 inilah Fasum menjadi hal yang sangat penting bagi perkembangan suatu daerah terutama daerah perkotaan yang mana merupakan mayoritas masyarakat madani dan hal ini merupakan tugas daripada Pemerintah

²³Titip Sulaksana, "*Pengembangan Kawasan Surabaya Barat...*"38

Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya untuk merealisasikan apa yang telah dirancang dalam Master Plan 2000 tersebut. Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Bab II Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah yang menjelaskan bahwa :

”Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman dari pengembang kepada pemerintah daerah bertujuan untuk menjamin keberlanjutan pemeliharaan dan pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas di lingkungan perumahan dan permukiman.”²⁴

Dan Pasal 9 Peraturan Menteri dalam Negeri No. 9 Tahun 2009 juga menjelaskan bahwa :

Pasal 9

Sarana perumahan dan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, antara lain:

- a. sarana perniagaan/perbelanjaan;
- b. sarana pelayanan umum dan pemerintahan;
- c. sarana pendidikan;
- d. sarana kesehatan;
- e. sarana peribadatan;
- f. sarana rekreasi dan olah raga;
- g. sarana pemakaman;
- h. sarana pertamanan dan ruang terbuka hijau; dan
- i. sarana parkir.²⁵

Dengan demikian, kedua peraturan perundang-undangan yang dijelaskan diatas mempunyai tujuan yang sama yakni kepentingan umum atau fungsi sosial.

Serta Masterplan Surabaya 2000 yang menjelaskan bahwa untuk kesejahteraan

²⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah Pasal 2 BAB II

²⁵ *Ibid*, Pasal 9.

warga kota maka dibangunlah berbagai fasilitas yang memudahkan bagi warga kota Surabaya untuk beraktifitas. Dan Masjid merupakan salah satu fasilitas yang memudahkan warga kota untuk mendapatkan sarana ibadah yang layak. Dan hal inilah yang mendasari penelitian ini untuk memaparkan lebih jauh bagaimana perubahan status tanah fasum menjadi tanah Wakaf yang sesuai dengan Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Sebagaimana diketahui bahwa, tanah fasum yang berada di Kotamadya Surabaya merupakan wilayah penanganan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Dan sesuai dengan Peraturan Menteri dalam Negeri No. 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Setelah mengetahui latar belakang masalah, maka selanjutnya dapat diidentifikasi masalah penelitian sebagai berikut :

- a. Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menjelaskan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum Wakif untuk menyerahkan sebagian hartanya.
- b. Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 pasal 18 menjelaskan bahwa Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara

serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur oleh Undang-Undang.

- c. Pendaftaran sebagai tanah Wakaf tidak mendapat persetujuan dari pihak yang memberi tanah.
- d. Sejak awal pemberian tanah yang digunakan sebagai tempat ibadah, tanah tersebut sudah dianggap sebagai tanah wakaf.
- e. Peraturan perundang-undangan mengatur perubahan status atau peralihan status dengan tujuan yang sama.
- f. Mempunyai substansi yang sama yakni kepentingan umum, akan tetapi status yang berbeda.

2. Batasan Masalah

Dalam suatu penelitian, tidaklah mudah untuk meneliti semua permasalahan yang ada pada bidang yang diteliti, oleh karena itu setiap peneliti akan membatasi masalah yang akan diteliti, begitu juga halnya dengan penelitian ini, yang akan diteliti hanya masalah-masalah tertentu saja.

Mengingat hal tersebut di atas, penelitian ini perlu pembatasan masalah yang akan diteliti dengan tujuan agar penelitian ini dapat mencapai sasaran penelitian dan tidak terjadi kesimpang siuran dalam menginterpretasi masalah yang ada.

Adapun masalah yang akan diteliti pada penelitian ini adalah tentang proses perubahan status tanah Fasum menjadi tanah Wakaf Masjid *Rauḍatul Jannah* Wisma Lidahkulon Kecamatan Lakarsantri Surabaya yang sesuai dengan Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, bagaimana ketentuan yang terkait dengan perubahan status tanah tersebut dan bagaimana Undang-undang No. 41 Tahun 2004 menganalisis hal tersebut.

C. Rumusan Masalah

Agar lebih praktis dan terarah, maka dalam penelitian ini perlu dirumuskan dengan bentuk pertanyaan, sebagai berikut :

1. Bagaimana Proses Perubahan Tanah Fasum (Fasum) menjadi Tanah Wakaf Masjid *Rauḍatul Jannah* Wisma Lidahkulon Kecamatan Lakarsantri Surabaya ?
2. Bagaimana Ketentuan Perubahan Status Tanah Fasum (Fasum) menjadi Tanah Wakaf dalam Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf ?
3. Bagaimana Analisis Undang-undang No. 41 Tahun 2004 mengenai hal tersebut ?

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka pada penelitian ini pada dasarnya adalah untuk memperoleh gambaran pembahasan yang akan diteliti sekaligus untuk

membedakannya dengan penelitian serupa yang mungkin pernah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya, sehingga diharapkan dalam penelitian kali ini tidak terjadi pengulangan materi ataupun plagiasi dari materi penelitian lain.

Kajian pustaka bisa terdiri dari buku-buku yang ada relevansinya dengan penelitian, jurnal-jurnal dan skripsi. Dengan demikian, dalam penelitian ini peneliti menggunakan skripsi untuk dijadikan kajian pustaka. Antara lain :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Nur Azminanto dengan NIM: C01398057 yang berjudul “Tinjauan Hukum Islam dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2007 terhadap perubahan peruntukan tanah wakaf dari Masjid Al-Mursyidien menjadi kantor di Semolowaru Surabaya”, ia memfokuskan penelitiannya terhadap proses perubahan peruntukan dan dasar argumen dalam perubahan peruntukan wakaf tanah masjid menjadi kantor.²⁶
2. Penelitian yang dilakukan oleh Nurul Qomariah dengan NIM: C31304010 yang berjudul “Tinjauan Hukum Islam dan Undang-Undang No. 41 tahun 2004 terhadap perubahan peruntukan tanah wakaf musholla menjadi pendopo makam Mbah H. Ali Mas’ud Sidoarjo” yang memfokuskan tentang praktek perubahan penggunaan tanah wakaf masjid untuk pendopo makam serta menganalisis faktor-faktor dan juga pertimbangan sampai terjadi perubahan

²⁶ Nur Azminanto, Lulusan IAIN Sunan Ampel Surabaya tahun 2003 Fakultas Syariah Jurusan AS dengan judul skripsi *Tinjauan Hukum Islam dan PP No. 28 Tahun 2007 terhadap perubahan peruntukan tanah wakaf menjadi Masjid Al-Mursyidien menjadi kantor di Semolowaru Surabaya*

peruntukan.²⁷ Perubahan peruntukan tanah wakaf dari mushalla menjadi pendopo makam H. Ali Mas'ud dikarenakan semakin banyaknya para peziarah di makam H. Ali Mas'ud sehingga perlu dibuatkan pendopo makam, agar para peziarah tidak bercampur baur antara laki-laki dan perempuan.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Dwi Krismawati dengan NIM : C51206018 yang berjudul " Pelaksanaan Wakaf Tanah Milik Dilingkungan Sembon Kelurahan Satryan Kecamatan Kanigoro Kabupaten Blitar Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik" yang memfokuskan penelitiannya pada pelaksanaan wakaf tanah milik sebagai upaya agar tidak dikenai pajak.²⁸ Pelaksanaan wakaf tanah milik dalam penelitian ini adalah sebagai upaya menghindari pembayaran pajak yang telah dibebankan pada tanah tersebut, jika bukan tanah wakaf maka tetap dikenai pajak.
4. Penelitian yang dilakukan oleh Fahmi Alifah dengan NIM : C51206015 yang berjudul " Tinjauan Hukum Islam Dan Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf Terhadap Penyalahgunaan Sebagian Tanah Wakaf Oleh Wakif (Studi Kasus di Desa Manguharjo Kecamatan Manguharjo Kota

²⁷ Nurul Qamariah, Lulusan IAIN Sunan Ampel Surabaya Fakultas Syariah Jurusan AS tahun 2008 dengan judul skripsi *Tinjauan Hukum Islam dan Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Terhadap Perubahan Peruntukan Tanah Wakaf MuşOllā Menjadi Pendopo Makam Mbah H. Ali Mas'ud Sidoarjo*

²⁸ Dwi Krismawati, Lulusan IAIN Sunan Ampel Surabaya Fakultas Syariah Jurusan AS Tahun 2010, dengan judul skripsi *Pelaksanaan Wakaf Tanah Milik Dilingkungan Sembon Kelurahan Satryan Kecamatan Kanigoro Kabupaten Blitar Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Peraturan Pemerintah No.mor. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik*

Madiun)" yang memfokuskan penelitiannya pada Perubahan peruntukan tanah wakaf dari yang awalnya ditujukan untuk peribadatan dan pendidikan menjadi makam pribadi terjadi atas kehendak wakif dan Perubahan peruntukan yang dilakukan bukan untuk kepentingan umum, melainkan untuk kepentingan pribadi wakif.²⁹

Adapun penelitian kali ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, dimana penelitian ini akan membahas tentang proses perubahan status tanah fasum menjadi tanah wakaf Masjid *Rauḍatul Jannah* Wisma Lidahkulon Kecamatan Lakarsantri Surabaya. Yang membedakan skripsi ini dengan skripsi sebelumnya adalah perubahan status tanah fasum yang dari awal berupa tanah milik Negara yang pengelolaannya diserahkan kepada Pemkot Surabaya yang masih dibawah kepemilikan PT. Cahaya Baru Raya kemudian dijadikan sebuah tempat Ibadah.

E. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pertanyaan diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Menjelaskan proses perubahan status tanah Fasum menjadi tanah wakaf Masjid *Rauḍatul Jannah* Wisma Lidahkulon Kecamatan. Lakarsantri Surabaya.

²⁹ Fahmi Alifah, Lulusan IAIN Sunan Ampel Surabaya Fakultas Syariah Jurusan AS Tahun 2010, dengan judul skripsi *Tinjauan Hukum Islam Dan UU No.41 Tahun 2004 Tentang Wakaf Terhadap Penyalahgunaan Sebagian Tanah Wakaf Oleh Wakif (Studi Kasus di Desa Manguharjo Kccamatan Manguharjo Kota Madiun)*

2. Menjelaskan ketentuan perubahan status tanah Fasum menjadi tanah wakaf Masjid *Raudatul Jannah* Wisma Lidahkulon yang sesuai dengan Perundang-undangan yang terkait, yakni Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
3. Menganalisis Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf mengenai perubahan status tersebut.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Pada penelitian ini diharapkan memiliki dua kegunaan, yaitu :

1. Secara Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai pengembangan khazanah intelektual dalam hal perwakafan khususnya mengenai perubahan status Tanah Wakaf.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi masyarakat Islam pada umumnya, terutama sebagai bahan pertimbangan dalam penyelesaian masalah-masalah tentang wakaf yang timbul ditengah masyarakat.

G. Definisi Operasional

Agar terhindar dari perbedaan interpretasi antara penulis dan pembaca maka diperlukan adanya penjelasan mengenai definisi-definisi operasional dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1. Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf : Undang- undang yang terkait dengan ketentuan-ketentuan yang akan diteliti secara spesifik mengenai perubahan status tanah.
2. Status : Keadaan atau Kedudukan (Orang atau Badan dsb) dalam hubungannya dengan masyarakat disekelilingnya.
3. Tanah Fasum : Dilingkungan perumahan Wisma Lidahkulon banyak terdapat tanah yang merupakan tanah fasum , yakni tanah yang sehari-harinya bisa dimanfaatkan warga perumahan untuk kegiatan umum atau fasilitas umum seperti : berkebun, jual-beli dan lain sebagainya. Dalam penelitian ini tanah fasum yang ada digunakan sebagai sarana tempat ibadah berupa Masjid *Rauḍatul Jannah*.

H. Metode Penelitian

Metode Penelitian Hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.³⁰ Dan untuk mempelajari gejala hukum dalam penelitian ini membutuhkan beberapa proses, antara lain :

³⁰ Soerjono Sockanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, cet. III 1986), 43

1. Data Yang Dikumpulkan

Agar penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditentukan, maka diperlukan adanya data yang dihimpun pada penelitian ini.

Yaitu berupa :

- a. Data tentang asal-usul pemberian tanah dari PT. Cahaya Baru Raya kepada Ketua RT. 05 atas nama Warga RT. 05 Wisma Lidahkulon Kecamatan Lakarsantri Surabaya.
- b. Data tentang pendayagunaan tanah fasum menurut Dinas Pemkot Surabaya, antara lain :
 - 1) Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Pemkot Surabaya.
 - 2) Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemkot Surabaya.
- c. Data tentang proses perubahan tanah fasum menjadi tanah wakaf yang ada dalam Undang-undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

2. Sumber Data

Sebagai pemecahan masalah dalam penelitian ini dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya, diperlukan sumber-

sumber penelitian.³¹ Sumber-sumber penelitian hukum dibedakan menjadi tiga, berupa :

a. Sumber Data Primer merupakan sumber data yang bersifat autoritatif dalam artian bahwa mempunyai otoritas. Terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.³² Dan dalam penelitian kali ini sumber data primernya berupa :

- 1) Undang-undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf
- 2) Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang- Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
- 3) Wawancara dengan *Nazir Masjid Rauḍatul Jannah*.

b. Sumber Data Sekunder dalam penelitian ini berupa :

- Undang-undang, Peraturan Menteri, Peraturan Dacrah dan Peraturan Pemerintah yang terkait dengan Fasum Perumahan dan Permukiman. Seperti :

- 1) Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 2) Undang-undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana, cet. VI, 2010), 141.

³² *Ibid.*

- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah.
 - 4) Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK);
 - 5) Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 7 Tahun 2010 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas pada kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman.
- c. Sumber Data Tersier dapat berupa buku-buku Non hukum, jurnal Non hukum, hasil wawancara, dan lain-lain sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian.³³ Dengan demikian, yang menjadi sumber data tersier dalam penelitian ini adalah :
- Hasil Wawancara dengan pihak-pihak terkait yang menangani masalah tanah fasum dan Wakaf. Seperti : Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Pemkot Surabaya, Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, PT. Cahaya Baru Raya, Kepala KUA Kecamatan Lakarsantri, dan *Nazir* Masjid *Rauḍatul Jannah*.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data-data untuk penelitian ini, peneliti menggunakan cara antara lain:

³³ *Ibid.*, h. 143.

- a. Observasi, yaitu meneliti dengan jalan ikut serta dalam diskusi tentang wakaf yang melibatkan jajaran *nazir* Masjid *Rauḍatul Jannah*.
- b. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan berbagai pihak dan masyarakat yang bersangkutan dengan pemberian status tanah tersebut. Yakni pihak-pihak yang terkait dengan pembangunan tempat ibadah diatas tanah fasum, yang meliputi:
 - 1) *Nazir* Masjid *Rauḍatul Jannah*
 - 2) Ketua RT semasa Masjid *Rauḍatul Jannah* dibangun
 - 3) Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Pemkot Surabaya
 - 4) Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah
 - 5) PT. Cahaya Baru Raya
 - 6) Kepala KUA Kecamatan Lakarsantri yang sebagai PPAIW
- c. Studi Dokumentasi, yaitu mengumpulkan dan meneliti data melalui dokumen. Dokumen yang digunakan berupa arsip-arsip dan literatur-literatur yang ada.

4. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis deskriptif yaitu menggambarkan/menguraikan sesuatu hal apa adanya, kemudian menganalisis apakah hal tersebut sesuai dengan Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Sedangkan pola pikir yang digunakan dalam penelitian kualitatif ini yaitu deduktif dengan cara memaparkan teori-teori

yang telah ada kemudian menguraikan fakta-fakta, masalah-masalah yang ditemukan dari penelitian, selanjutnya dengan teknik Deskriptif fakta-fakta/masalah-masalah tersebut dianalisis berdasarkan teori yang ada.

I. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam skripsi ini disusun menjadi lima bab, dengan perincian sebagai berikut:

BAB I : Merupakan bab pendahuluan. Dalam bab ini memuat bahasan tentang latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II : Merupakan konsep wakaf dalam perspektif Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang meliputi: definisi wakaf, tujuan dan fungsi wakaf, unsur wakaf, kedudukan dan perubahan status harta benda wakaf, tata cara pelaksanaan dan pendaftaran wakaf serta tentang Fasum yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, yang meliputi : definisi tanah fasum, dasar hukum tanah fasum, dan status hak atas tanah fasum di perumahan

BAB III : Merupakan hasil penelitian atau data penelitian yang berisi sekilas gambaran umum tentang Masjid *Raudatul Jannah*, sejarah

berdirinya masjid *Rauḍatul Jannah*, perkembangan Masjid *Rauḍatul Jannah*, asal-usul tanah Masjid *Rauḍatul Jannah*, dan pandangan para pihak yang terkait dengan perubahan status tanah fasum menjadi tanah wakaf, yang meliputi : Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas Pengeloan Bangunan dan Tanah, PT. Cahaya Baru Raya sebagai pengembang perumahan wisma lidah Kulon, Kepala KUA Lakarsantri, dan *Nazir* Masjid *Rauḍatul Jannah*.

BAB IV : Merupakan analisis Undang-Undang No. 41 tahun 2004 terhadap status tanah fasum Masjid *Rauḍatul Jannah* menjadi tanah wakaf di Perumnas Wisma Lidahkulon Kecamatan Lakarsantri Surabaya. Meliputi : analisis terhadap proses perubahan status tanah fasum menjadi tanah wakaf dalam Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, analisis terhadap ketentuan perubahan status tanah fasum menjadi tanah wakaf dalam undang-undang No. 41 tahun 2004 tentang wakaf, serta analisis undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang wakaf terhadap perubahan status tersebut.

BAB V : Merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran.