

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah memiliki peran yang sangat penting dalam menunjang kehidupan manusia, baik dari aspek sosial, ekonomi, maupun budaya.¹ Dalam hukum positif Indonesia, status tanah pada umumnya terbagi menjadi dua kategori, yakni tanah yang berstatus sebagai tanah negara dan tanah yang berstatus sebagai tanah hak.²

Namun, semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap tanah, semakin besar pula potensi timbulnya permasalahan pertanahan. Dalam praktik kehidupan sehari-hari, sertifikat tanah sering kali menjadi objek sengketa yang bahkan berlanjut hingga proses peradilan³. Hal ini disebabkan tanah memiliki fungsi strategis dalam kehidupan masyarakat, sehingga mendorong sebagian orang untuk memperoleh tanah dengan berbagai cara, termasuk dengan melakukan penyerobotan atas tanah milik orang lain.⁴ Persengketaan tanah dapat menimbulkan konflik berkepanjangan antar warga masyarakat yang bersengketa, bahkan berlanjut hingga ke ahli warisnya. Akar persoalan biasanya terletak pada klaim mengenai siapa yang lebih berhak atas tanah tersebut, sehingga masing-masing pihak berupaya membuktikan hak kepemilikannya.⁵

Kondisi tersebut menegaskan semakin pentingnya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Untuk mencapai hal ini, diperlukan

¹ Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm. 1

² Diana R. W. Napitupulu, *Hukum Agraria* (Jakarta: UKI Press, 2023), hlm. 49.

³ Diana R. W. Napitupulu, *Pendaftaran Tanah (Pensertipikatan Hak Atas Tanah dan Peralihannya)* (Jakarta: UKI Press, 2022), hlm. iii.

⁴ Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria* (Yogyakarta: STPN Press, 2012), hlm. 165.

⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 25.

mekanisme pendaftaran tanah yang menghasilkan sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat atas kepemilikan hak tersebut.⁶

Secara normatif, hal ini telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya Pasal 19 ayat (1), yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.⁷ Ketentuan ini kemudian dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa sertifikat tanah merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah.⁸

Berdasarkan uraian mengenai status tanah di Indonesia, tanah hak dapat dibedakan menjadi dua kategori, yakni hak atas tanah yang bersifat tetap dan hak atas tanah yang bersifat sementara.⁹

Hak atas tanah yang bersifat tetap diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan.¹⁰ Sementara itu, hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 UUPA, yang mencakup hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.¹¹

Sifat sementara dari hak atas tanah tersebut menunjukkan bahwa pada waktunya hak-hak tersebut akan dihapuskan sebagai lembaga hukum, karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional yang

⁶ Diana R. W. Napitupulu, *Pendaftaran Tanah* hlm. iv

⁷ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

⁸ Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁹ Diana R. W. Napitupulu, *Hukum Agraria*, hlm. 49

¹⁰ Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria* hlm. 197

¹¹ Diana R. W. Napitupulu, *Pendaftaran Tanah* hlm. 94

berlandaskan pada fungsi sosial tanah.¹² Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan landasan dalam Pasal 33 ayat (3)¹³, yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Dari ketentuan dasar ini dapat dipahami bahwa tujuan utama pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alamnya adalah untuk kemakmuran masyarakat.¹⁴

Sebagai perwujudan dari amanat konstitusi tersebut, lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi dasar pembaruan hukum agraria nasional. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, ditegaskan bahwa “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”¹⁵ Negara selaku badan penguasa memiliki kewenangan untuk mengendalikan dan mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewenangan tersebut dilakukan melalui penguasaan secara yuridis publik, dengan tujuan agar pemanfaatannya sejalan dengan peraturan dan kebijakan yang berlaku, serta tetap mengedepankan asas kemakmuran rakyat.¹⁶ Hal ini sejalan dengan Pasal 2 ayat (1) UUPA, yang menegaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Dalam konteks perdata, pemindahan penguasaan hak atas tanah dapat terjadi melalui perbuatan hukum yang menyebabkan peralihan hak atas tanah. Bentuk perbuatan hukum tersebut antara lain melalui jual beli, warisan, hibah,

¹² Diana R. W. Napitupulu, *Hukum Agraria*, hlm. 93

¹³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan landasan dalam Pasal 33 ayat (3)

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, hlm. 19

¹⁵ Diana R. W. Napitupulu, *Hukum Agraria*, hlm. 49

¹⁶ Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria* hlm. 297

wakaf, tukar-menukar, dan lelang.¹⁷ Peralihan hak ini mengakibatkan berpindahnya hak atas penguasaan dari satu subjek hukum kepada subjek hukum lainnya, baik secara sukarela melalui perjanjian maupun karena hukum.¹⁸

Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).¹⁹

Salah satu bentuk perbuatan hukum dalam pemindahan penguasaan hak atas tanah adalah wakaf. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017, wakaf dimaknai sebagai 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.²⁰

Adapun menurut pandangan Moh. Anwar, wakaf adalah menahan suatu barang agar tidak diperjualbelikan, diberikan, atau dipinjamkan oleh pemiliknya, dengan tujuan untuk diambil manfaatnya bagi kepentingan tertentu yang dibenarkan oleh syariat. Dalam hal ini, barang yang diwakafkan harus tetap bentuknya, sedangkan hasil/manfaatnya dapat digunakan oleh penerima wakaf (maukuf 'alaih) baik perorangan maupun masyarakat umum.²¹

¹⁷ Diana R. W. Napitupulu, *Hukum Agraria*, hlm. 93

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, hlm.83

¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 37 ayat (1)

²⁰ BWI, 2019: 8.

²¹ Achmad Irwan Hamzani, *Perkembangan Hukum Wakaf di Indonesia* (Brebis: Diya Media Group, 2015), hlm. 61

Menurut Majelis Ulama Indonesia (MUI), wakaf dipahami sebagai penyerahan tanah atau benda lain yang dapat dimanfaatkan oleh umat Islam tanpa merusak atau menghabiskan pokoknya, untuk kemudian diserahkan kepada seseorang atau badan hukum agar digunakan bagi kepentingan umat. Contohnya, wakaf tanah untuk pembangunan masjid, madrasah, pondok pesantren, maupun asrama yatim piatu.²²

Keberadaan wakaf ditegaskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 49, yang memuat beberapa ketentuan penting:

Hak milik tanah atau badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui serta dilindungi. Badan-badan tersebut juga dijamin memperoleh tanah yang cukup untuk mendukung kegiatan keagamaan maupun sosialnya.²³

Untuk kepentingan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 UUPA, tanah yang dikuasai langsung oleh negara dapat diberikan dengan status hak pakai.

Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah.²⁴

Selanjutnya, keterkaitan pertanahan dengan kebutuhan ibadah dan kepentingan suci, termasuk perwakafan tanah, mendapatkan perhatian dalam hukum agraria nasional. Hal ini ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, yang menyatakan bahwa wakaf tanah hak milik adalah suatu perbuatan hukum seseorang atau badan hukum untuk memisahkan sebagian harta kekayaannya berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selamanya demi kepentingan ibadah maupun kepentingan umum lainnya sesuai ajaran Islam.²⁵

²² Abdurrohman Kasdi, *Fiqh Wakaf: Dari Wakaf Klasik hingga Wakaf Produktif* (Yogyakarta: IDEA Press, 2021), hlm. 16

²³ Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

²⁴ Yasniwati, Zefrizal Nurdin, dan Misnar Syam, *Wakaf untuk Kesejahteraan Sosial di Indonesia* (Padang: Andalas University Press, 2019), hlm. 97.

²⁵ Achmad Irwan Hamzani, *Perkembangan Hukum Wakaf di Indonesia* (Brebis: Diya Media Group, 2015), hlm. 90

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017, tanah yang dapat diwakafkan meliputi:²⁶

1. Hak Milik atau Tanah Milik Adat yang belum terdaftar;
2. Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai di atas Tanah Negara;
3. Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik;
4. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun; dan
5. Tanah Negara.

Dalam hal tanah dengan status Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c akan diwakafkan untuk selama-lamanya, maka terlebih dahulu harus memperoleh izin tertulis atau pelepasan dari pemegang Hak Pengelolaan atau Hak Milik.²⁷

Sementara itu, dalam konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf disebutkan bahwa undang-undang ini merupakan regulasi pertama yang secara komprehensif mengatur wakaf di Indonesia. Pembentukannya didasarkan pada dua pertimbangan pokok:

1. Lembaga wakaf sebagai pranata keagamaan memiliki potensi dan manfaat ekonomi yang perlu dikelola secara efektif dan efisien untuk kepentingan ibadah dan kesejahteraan umum.
2. Wakaf merupakan perbuatan hukum yang telah lama hidup dan dilaksanakan dalam masyarakat, namun pengaturannya belum lengkap dan masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan.²⁸

²⁶ BWI, 2019:

²⁷ Achmad Irwan Hamzani, *Perkembangan Hukum Wakaf di Indonesia* (Brebis: Diya Media Group, 2015), hlm. 94

²⁸ Abdurrohman Kasdi, *Fiqih Wakaf: Dari Wakaf Klasik hingga Wakaf Produktif*, hlm. 116

Dalam praktiknya, pengelolaan wakaf di masyarakat belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien. Tidak jarang harta benda wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, bahkan ada yang terlantar atau beralih ke tangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum. Kondisi ini bukan hanya disebabkan oleh kelalaian atau ketidakmampuan nazhir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf, tetapi juga akibat rendahnya kesadaran masyarakat mengenai status hukum harta wakaf yang semestinya dilindungi demi kesejahteraan umum sesuai tujuan, fungsi, dan peruntukannya.²⁹

Syarat utama tanah yang diwakafkan adalah bahwa tanah tersebut harus berstatus Hak Milik atau Tanah Milik yang seluruhnya maupun sebagian bebas dari beban ikatan, jaminan, sitaan, maupun sengketa. Ketentuan ini ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Pasal 4 tentang Perwakafan Tanah Milik.³⁰

Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 1 ayat (1) memberikan definisi wakaf sebagai 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.³¹

Dalam praktiknya, pelaksanaan perwakafan atas tanah hak milik harus dilakukan secara tertulis, tidak cukup dengan ikrar lisan semata. Tujuan dari ketentuan tertulis ini adalah untuk menjamin adanya bukti otentik yang dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran tanah wakaf di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya, sekaligus sebagai alat bukti hukum apabila terjadi sengketa mengenai status tanah wakaf di kemudian hari.³²

Sebidang tanah yang telah diwakafkan memperoleh kedudukan khusus dalam hukum, yaitu terlepas (terisolasi) dari segala bentuk transaksi

²⁹ Jaharuddin, *Manajemen Wakaf Produktif: Potensi, Konsep, dan Praktik* (Yogyakarta: Kaizen Sarana Edukasi, 2020), hlm. 142

³⁰ Achmad Irwan Hamzani, *Perkembangan Hukum Wakaf di Indonesia*, hlm. 90

³¹ Abdurrohman Kasdi, *Fiqh Wakaf: Dari Wakaf Klasik hingga Wakaf Produktif*, hlm. 120

³² Jaharuddin, *Manajemen Wakaf Produktif*, hlm. 121

peralihan hak seperti jual beli, sewa beli, hibah, waris, penjaminan, maupun bentuk pengalihan hak lainnya. Dengan demikian, tanah wakaf seolah dapat dikategorikan sebagai suatu *rechtspersoon* (badan hukum), yakni subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban dalam tata kehidupan hukum. Hal ini disebabkan karena tata cara pengelolaan, pemanfaatan, hingga pemeliharaannya dijalankan bukan atas nama individu, melainkan melekat pada harta wakaf itu sendiri yang pelaksanaannya diwakili oleh nazhir.³³

Dalam hal pengawasan, wakaf berada di bawah kontrol pemerintah maupun masyarakat. Pengawasan aktif dilakukan melalui pemeriksaan langsung terhadap nazhir minimal sekali dalam setahun, sedangkan pengawasan pasif dilaksanakan melalui penelaahan laporan pertanggungjawaban nazhir terkait pengelolaan wakaf. Untuk menjamin akuntabilitas, pengawasan ini dapat melibatkan jasa akuntan publik independen.³⁴

Agar tanah wakaf memperoleh kekuatan hukum, diperlukan pelaksanaan ikrar wakaf secara tertulis melalui Akta Ikrar Wakaf (AIW) yang dibuat oleh Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW). Ikrar ini dinyatakan sah apabila disaksikan sekurang-kurangnya oleh dua orang saksi serta dilengkapi dengan dokumen otentik, seperti surat bukti kepemilikan tanah, surat keterangan kepala desa, dan surat keterangan pendaftaran.³⁵

Setelah AIW dibuat, proses dilanjutkan dengan pendaftaran tanah wakaf di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota guna memperoleh sertifikat tanah wakaf. Sertifikasi wakaf ini merupakan bagian dari program nasional yang menjadi tanggung jawab pemerintah bersama masyarakat, dalam rangka menjamin kepastian hukum dan melakukan pendataan menyeluruh atas aset wakaf di Indonesia.³⁶

³³ Achmad Irwan Hamzani, *Perkembangan Hukum Wakaf di Indonesia*, hlm. 78

³⁴ Jaharuddin, *Manajemen Wakaf Produktif*, hlm. 172

³⁵ Badan Wakaf Indonesia, *Buku Pintar Wakaf* (Jakarta: Badan Wakaf Indonesia, 2019), hlm. 64.

³⁶ Abdurrohman Kasdi, *Fiqh Wakaf: Dari Wakaf Klasik hingga Wakaf Produktif*, hlm. 126

Secara regulatif, ketentuan mengenai ikrar dan sertifikasi wakaf diatur dalam PP No. 28 Tahun 1977, UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, serta PP No. 42 Tahun 2006 sebagai aturan pelaksanaannya.

Sengketa wakaf sering berpotensi pada daerah-daerah yang mempunyai wilayah yang luas. Seperti hanya di Kabupaten Cilacap. Kabupaten Cilacap memiliki luas wilayah 2.249 km² atau 224.900 Ha. Pemerintah Kota Cilacap mensosialisasikan percepatan sertifikasi tanah wakaf. Percepatan tersebut dilakukan agar semua tanah wakaf yang ada segera memiliki sertifikat. Tujuannya adalah agar lebih tertib dalam administrasi pertanahan. Tanah wakaf yang sudah bersertifikat akan lebih aman karena mendapatkan perlindungan secara hukum. Dengan sertifikat tersebut, kasus sengketa tanah yang seringkali muncul bisa dihindari.

Sosialisasi tentang regulasi sertifikasi tanah wakaf, tata cara dan proses sertifikasi hingga arah dan strategi program sertifikasi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Cilacap. Sertifikasi tanah wakaf mengacu Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama RI dan BPN RI No 422/2004 tentang Sertifikasi Tanah Wakaf, dan Peraturan Menteri ATR BPN No. 2 tahun 2017.³⁷ Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis tertarik untuk menganalisis permasalahan Tesis tentang wakaf dengan judul **“Tinjauan Yuridis terhadap Kepastian Hukum dalam Sengketa Pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap.”**

Permasalahan hukum yang muncul dalam sengketa wakaf Rumah Sakit Islam (RSI) Fatimah Cilacap berakar pada ketidakjelasan norma wakaf dan lemahnya peran nadzir dalam pengelolaan aset wakaf. Dalam hukum wakaf, nadzir memiliki fungsi sebagai penanggung jawab pertama agar harta benda wakaf berfungsi sesuai dengan tujuan peruntukannya (Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Pasal 11). Namun, dalam kasus ini

³⁷ Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama RI dan BPN RI No 422/2004 tentang Sertifikasi Tanah Wakaf, dan Peraturan Menteri ATR BPN No. 2 tahun 2017

fungsi nadzir tidak berjalan secara optimal sehingga memunculkan konflik kelembagaan.

Konflik hukum ini mencuat saat salah satu pendiri Yayasan Rumah Sakit Islam (Yarusi) Cilacap, H. Muhaddin Dahlan, melayangkan gugatan perbuatan melawan hukum terhadap Yayasan Rumah Sakit Islam Fatimah (Yarusif) dan pihak-pihak terkait di Pengadilan Negeri Cilacap pada 27 November 2019. Inti dari gugatan tersebut adalah dugaan pelanggaran terhadap Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) serta penguasaan aset wakaf yang dianggap tidak berdasar hukum, merujuk pada UU Yayasan (UU No. 16 Tahun 2001 jo. UU No. 28 Tahun 2004).

Secara historis, Yarusi telah berdiri sejak 1983 sebagai pengelola RSI Cilacap di Jalan Juanda Nomor 20. Namun, masalah mulai muncul ketika Yarusif berdiri pada 2010 dan mengambil alih alamat serta aset yang sama dengan Yarusi. Situasi kian rumit dengan hadirnya Yayasan Rumah Sakit Islam Bercahaya (Yarusib) pada 2016 yang turut mengklaim diri sebagai penerus Yarusi. Kehadiran tiga yayasan dengan klaim tumpang tindih ini menciptakan dualisme, bahkan trilisme kepengurusan, yang memicu ketidakpastian hukum atas aset-aset wakaf yang ada.

Kompleksitas perkara ini diperparah dengan adanya narasi sepihak dalam dokumen Yarusif yang menyatakan bahwa Yarusi telah "mati", padahal secara legalitas yayasan tersebut masih aktif. Selain itu, ditemukan indikasi penyalahgunaan administrasi, seperti penggunaan NPWP milik Yarusi dalam proses pendirian yayasan baru, yang menjadi sorotan utama dalam gugatan tersebut.

Sebagai langkah perlindungan aset dan kepentingan publik, penggugat mendesak Pengadilan Negeri Cilacap untuk menghentikan operasional RSI Fatimah hingga ada putusan berkekuatan hukum tetap. Hal ini dianggap krusial guna mencegah risiko maladministrasi maupun malpraktik dalam pelayanan kesehatan, sesuai dengan UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Menanggapi hal tersebut, pihak Yarusif bersikeras bahwa pendirian mereka sah secara hukum, berbekal Surat Keputusan dari Kementerian Hukum dan HAM. Mereka juga merujuk pada Putusan PTUN Jakarta Nomor 231/G/2016/PTUN-JKT yang menolak gugatan Yarusif, sehingga mengukuhkan posisi Yarusif sebagai pengelola sah RSI Fatimah, baik secara *de facto* maupun *de jure*. Dengan demikian, kini terjadi benturan tafsir hukum: di satu sisi, penguasaan aset dinilai melanggar aturan internal yayasan, namun di sisi lain, legitimasi administratif dari pemerintah memberikan landasan kuat bagi keberlangsungan Yarusif.

Lebih jauh, permasalahan dalam sengketa wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap tidak hanya berakar pada dualisme kepengurusan yayasan, melainkan juga dipicu oleh adanya kekaburan hukum (*normative ambiguity*) dalam regulasi wakaf nasional saat ini. Norma hukum sering kali menjadi kabur ketika terdapat ketidakjelasan mengenai: (1) batas kewenangan nazhir; (2) hubungan hukum antara aset wakaf dengan badan hukum pengelola rumah sakit; (3) mekanisme pengalihan atau pendelegasian pengelolaan aset wakaf; (4) tanggung jawab hukum ketika rumah sakit dikelola oleh yayasan atau badan hukum lain; serta (5) implementasi prinsip pengelolaan wakaf produktif dalam praktik. Dengan kata lain, meskipun regulasi telah tersedia, norma tersebut belum memberikan pedoman yang tegas terhadap pola pengelolaan aset wakaf rumah sakit, sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dalam implementasinya. Kekaburan norma inilah yang memicu sengketa dan menuntut kajian mendalam agar asas kepastian hukum tidak sekadar menjadi teks normatif semata.

Judul tesis ini adalah **“Tinjauan Yuridis terhadap Kepastian Hukum dalam Sengketa Pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap.”** Judul ini dipilih karena fenomena sengketa wakaf—khususnya yang berskala lembaga besar seperti rumah sakit—menjadi isu yang semakin mengemuka dalam praktik hukum di Indonesia. Sengketa wakaf bukan hanya berdimensi keagamaan, tetapi juga berdampak luas

terhadap kepastian hukum aset, pelayanan publik, tata kelola organisasi, dan stabilitas sosial masyarakat. Rumah Sakit Islam Fatimah (RSIF) Cilacap adalah salah satu contoh nyata bagaimana persoalan administrasi wakaf, pendaftaran tanah, dan legalitas pengelola dapat menimbulkan konflik hukum berlarut yang membutuhkan kajian akademik secara mendalam.

Pemilihan judul tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa sengketa pengelolaan wakaf RSIF telah menimbulkan berbagai implikasi hukum, baik dalam ranah perdata, administrasi pemerintahan, maupun hukum pertanahan. Di satu sisi, tanah yang menjadi lokasi rumah sakit merupakan harta benda wakaf sehingga terikat pada ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta peraturan pelaksanaannya. Di sisi lain, adanya klaim pengelolaan, perubahan kepengurusan, serta pencatatan tanah yang tidak konsisten telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan memunculkan sengketa yang diajukan hingga tingkat pengadilan. Kondisi ini menunjukkan pentingnya penelitian yang secara khusus menguraikan sejauh mana asas kepastian hukum diterapkan dalam penyelesaian sengketa wakaf tersebut.

Istilah **“tinjauan yuridis”** dalam judul menunjukkan bahwa penelitian ini menitikberatkan analisis pada aspek normatif hukum, yaitu menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur wakaf, pendaftaran tanah, kelembagaan nazhir, dan prinsip-prinsip hukum yang relevan. Penelitian yuridis normatif berfokus pada bagaimana hukum seharusnya diterapkan (*das sollen*) dan bagaimana norma hukum memberikan kepastian bagi subjek hukum. Karena itu, penelitian ini mengacu pada sumber hukum primer seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006, Undang-Undang Pokok Agraria, serta berbagai peraturan teknis terkait pendaftaran tanah wakaf. Selain itu, sumber sekunder berupa doktrin ahli seperti Gustav Radbruch, Hans Kelsen, Sudikno Mertokusumo, Philipus M. Hadjon, dan pendapat sarjana lain tentang asas kepastian hukum juga menjadi dasar analisis.

Istilah **“kepastian hukum”** merupakan konsep penting dalam penelitian ini, karena kepastian hukum menjadi salah satu asas fundamental dalam penyelenggaraan negara hukum Indonesia. Kepastian hukum menuntut bahwa norma hukum harus disusun secara jelas, ditegakkan secara konsisten, serta memberikan perlindungan terhadap hak dan kewajiban pihak-pihak yang terkait. Dalam konteks wakaf, kepastian hukum berkaitan dengan kejelasan status harta benda wakaf, keabsahan akta ikrar wakaf, legalitas nazhir, serta kepastian terhadap proses pendaftaran tanah wakaf. Tanpa adanya kepastian hukum, objek wakaf sangat rentan menjadi sengketa, terlebih ketika aset tersebut memiliki nilai ekonomi yang tinggi dan dikelola oleh institusi besar seperti rumah sakit.

Istilah **“sengketa pengelolaan wakaf”** menunjukkan bahwa penelitian ini tidak hanya fokus pada status tanah wakaf, tetapi juga pada mekanisme tata kelola aset wakaf yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait. Dalam kasus RSIF, sengketa timbul karena terdapat perbedaan penafsiran dan klaim kewenangan antara pihak keluarga wakif, pengurus yayasan atau lembaga yang mengelola rumah sakit, serta pihak-pihak lain yang berkepentingan. Permasalahan terlihat pada aspek pencatatan tanah, perubahan kepengurusan, serta legalitas tindakan pengelolaan yang menimbulkan ketidakjelasan siapa yang sah menjadi nazhir. Konflik seperti ini mencerminkan lemahnya tata administrasi wakaf dan kurang optimalnya pengawasan negara melalui Kementerian Agama maupun Badan Wakaf Indonesia.

Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap dipilih sebagai objek penelitian karena kasusnya telah melalui proses hukum panjang dan terdokumentasi melalui putusan pengadilan, sehingga dapat dianalisis secara ilmiah. Rumah sakit sebagai lembaga pelayanan publik memiliki nilai kemaslahatan tinggi, sehingga sengketa berkepanjangan berpotensi menghambat pelayanan kesehatan masyarakat. Selain itu, RSIF memiliki karakteristik wakaf institusional, yakni wakaf yang berkembang menjadi lembaga sosial-

ekonomi besar, sehingga riset ini dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan konsep wakaf produktif, akuntabilitas nazhir, serta reformasi administrasi wakaf di Indonesia.

Melalui penjelasan judul ini, dapat ditegaskan bahwa penelitian ini berupaya menjawab persoalan mendasar: apakah pengelolaan wakaf RSIF telah sesuai dengan prinsip-prinsip kepastian hukum, bagaimana peraturan perundang-undangan tentang wakaf diterapkan dalam kasus ini, dan sejauh mana putusan pengadilan mampu memberikan kejelasan hukum bagi para pihak. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik, memperkaya literatur hukum wakaf, serta memberikan rekomendasi praktis untuk memperbaiki tata kelola wakaf, khususnya bagi aset wakaf yang bernilai strategis seperti rumah sakit.

B. Rumusan Masalah

Kekaburan norma (*normative ambiguity*) dalam regulasi wakaf nasional saat ini menjadi akar permasalahan yang mendasari sengketa di RSI Fatimah Cilacap. Ketidakjelasan aturan mengenai kewenangan nazhir serta hubungan hukum antara aset wakaf dengan badan pengelola rumah sakit menciptakan celah hukum yang memicu sengketa dualisme kepengurusan. Oleh karena itu, perlu dikaji secara mendalam bagaimana pengaturan yang abstrak ini berdampak pada tataran operasional dan bagaimana hukum seharusnya memberikan kepastian di tengah ketidakpastian norma tersebut. Berdasarkan pada latar belakang yang telah dikemukakan di atas, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apa pengaturan hukum mengenai pengelolaan harta wakaf menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevansinya terhadap kasus pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap?
2. Bagaimana kepastian hukum terhadap status dan kewenangan pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap dalam sengketa yang terjadi, serta bagaimana penyelesaiannya berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaturan hukum mengenai pengelolaan harta wakaf menurut perundang-undangan yang berlaku, serta untuk mengkaji relevansinya terhadap kasus pengelolaan wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap
2. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menjelaskan kepastian hukum terhadap status dan kewenangan pengelolaan wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap dalam sengketa yang terjadi, serta untuk mengkaji penyelesaiannya berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

D. Metode Penelitian

Berikut adalah ringkasan metode penelitian tersebut yang disajikan dalam bentuk poin-poin dengan sub-poin berupa paragraf mengalir:

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang berfokus pada kajian norma hukum, asas hukum, dan doktrin para ahli untuk menilai kepastian hukum dalam sengketa pengelolaan wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah (RSIF) Cilacap. Dengan berorientasi pada kajian *das sollen* berdasarkan pandangan Sudikno Mertokusumo dan Muhaimin, penelitian ini tidak mengandalkan wawancara atau observasi lapangan melainkan bertumpu sepenuhnya pada peraturan perundang-undangan, dokumen wakaf, serta putusan pengadilan yang berkaitan.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan mencakup empat metode utama yang saling melengkapi. Pendekatan perundang-undangan diterapkan untuk menelaah norma-norma dalam regulasi seperti UU No. 41 Tahun 2004, PP No. 42 Tahun 2006, UUPA Tahun 1960, dan Permen ATR/BPN No. 2

Tahun 2017. Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep kepastian hukum, kewenangan, nazhir, dan harta benda wakaf berdasarkan pemikiran pakar seperti Lawrence M. Friedman, Gustav Radbruch, Hans Kelsen, Satjipto Rahardjo, Bernard L. Tanya, dan Juhaya Praja. Selain itu, pendekatan kasus dipakai untuk menganalisis pertimbangan hukum dalam putusan PTUN hingga Mahkamah Agung, serta pendekatan historis untuk menelusuri perkembangan hukum wakaf dan sejarah pengelolaan wakaf RSIF.

3. Jenis dan Sumber Data

Sumber bahan hukum diklasifikasikan menjadi tiga kategori, yakni bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan terkait wakaf dan pertanahan, dokumen wakaf, serta putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku-buku hukum wakaf dan agraria, teori hukum, jurnal ilmiah, serta karya akademik para pakar seperti Diana R.W. Napitupulu, Juhaya Praja, dan Satjipto Rahardjo. Adapun bahan hukum tersier mencakup kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan pedoman penulisan tesis untuk menjaga konsistensi istilah.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan analisis dokumen secara menyeluruh. Seluruh data dikumpulkan dengan membaca serta mengkaji peraturan perundang-undangan, buku, literatur hukum, dan putusan pengadilan yang menjadi objek penelitian. Analisis dokumen juga diterapkan secara khusus pada berkas administratif wakaf, sertifikat tanah, dan putusan resmi pengadilan, mengingat sumber utama penelitian hukum normatif ini bersifat tekstual.

5. Teknik Analisis Data

Data yang telah terkumpul dianalisis menggunakan metode kualitatif normatif melalui penafsiran gramatikal, sistematis, historis, maupun teleologis. Penelitian ini menerapkan pola analisis silogisme hukum yang menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai premis mayor, fakta hukum putusan pengadilan sebagai premis minor, serta penarikan kesimpulan terkait kesesuaian penerapan hukum dengan asas kepastian hukum. Di samping itu, analisis preskriptif digunakan untuk merumuskan penilaian serta rekomendasi bagi penguatan administrasi dan tata kelola hukum wakaf.

6. Lokasi Penelitian

Penelitian ini tidak menetapkan lokasi lapangan yang bersifat empiris karena tidak melibatkan wawancara maupun observasi langsung. Ruang lingkup penelitian berpusat pada studi pustaka dan analisis dokumen terhadap kasus serta regulasi yang berkaitan langsung dengan sengketa pengelolaan wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah (RSIF) Cilacap.

7. Originalitas Penelitian

Originalitas penelitian ini terletak pada analisis hukum normatif yang mendalam dan spesifik terhadap penanganan sengketa pengelolaan wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah (RSIF) Cilacap. Kajian ini memadukan telaah terhadap dokumen administratif, peraturan sektoral wakaf dan pertanahan, serta putusan lembaga peradilan guna memberikan kejelasan terhadap aspek kepastian hukumnya.

E. Kerangka Teoritis

Dalam teori hukum, diakui bahwa sumber hukum tidak hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan, kebiasaan, dan putusan pengadilan, tetapi juga mencakup asas-asas hukum sebagai pijakan fundamental.³⁸ Peraturan yang ditetapkan oleh pembentuk undang-undang, baik berupa asas maupun norma hukum, memiliki keserupaan ciri, yaitu keduanya memerlukan penafsiran agar tidak sekadar termanifestasi sebagai teks normatif semata.³⁹ Oleh karena itu, asas hukum berfungsi sebagai pedoman penafsiran dalam sistem hukum.⁴⁰

Kerangka teori dalam penelitian hukum merupakan bangunan pemikiran yang memuat teori atau tesis untuk dijadikan pegangan teoritis dalam menjawab persoalan hukum.⁴¹ Dalam hal ini, asas hukum memainkan peran penting karena bersifat abstrak dan universal, yang melalui proses penalaran ditingkatkan (*optrekking*) menjadi prinsip dasar yang lebih tinggi dan termanifestasi dalam hukum positif, khususnya dalam UUD 1945 dan UUPA 1960.⁴²

Kerangka teori yang digunakan dalam menganalisis akibat hukum dari pembuatan akta jual beli tanah yang tidak sesuai dengan tata cara pembuatan akta tanah adalah sebagai berikut:

1. Sistem Hukum dan Perlindungan Hak Masyarakat (Perspektif Lawrence M. Friedman)

Dalam kerangka berpikir Lawrence M. Friedman, perlindungan terhadap hak asasi manusia dan pemberian pengayoman hukum tidak dapat dicapai hanya melalui norma di atas kertas. Efektivitas sebuah sistem hukum dalam memberikan perlindungan bagi masyarakat sangat

³⁸ Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya* (Bandung: Pustaka Setia, 2011), hlm. 45.

³⁹ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, ed. revisi (Yogyakarta: Genta Publishing, 2019), hlm. 63.

⁴⁰ Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Hlm. 19

⁴¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 27.

⁴² Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, hlm. 229

bergantung pada bekerjanya tiga komponen utama yang saling berinteraksi:

a) Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Substansi hukum merupakan aturan, norma, dan pola perilaku nyata dalam sistem hukum tersebut.⁴³ Perlindungan hukum yang bersifat preventif dan represif—seperti yang diupayakan agar masyarakat dapat menikmati hak-haknya—bergantung pada kualitas regulasi yang ada. Substansi hukum yang ideal tidak hanya bersifat adaptif dan fleksibel dalam melindungi pihak yang lemah (sosial, ekonomi, maupun politik), tetapi juga harus mampu memberikan kepastian hukum dan keadilan.⁴⁴ Tanpa substansi yang jelas, fungsi hukum untuk mengayomi rakyat tidak akan tercapai.

b) Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Struktur hukum berkaitan dengan kelembagaan yang menjalankan hukum, seperti pengadilan dan aparat penegak hukum.⁴⁵ Perlindungan hukum represif, yang melibatkan mekanisme penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan, sangat ditentukan oleh kapasitas dan integritas struktur ini. Efisiensi lembaga pengadilan dalam memproses perkara menjadi penentu utama apakah hak masyarakat yang dirugikan dapat dipulihkan atau tidak. Struktur yang kuat akan memastikan bahwa hukum mampu bertindak sebagai instrumen keadilan yang nyata, bukan sekadar janji normatif.

⁴³ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 14-15.

⁴⁴ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kompas, 2003), hlm. 25.

⁴⁵ Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction* (New York: W.W. Norton & Company, 1984), hlm. 6-7.

c) **Kultur Hukum (*Legal Culture*)**

Kultur hukum mencakup nilai-nilai, sikap, dan harapan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.⁴⁶ Bahkan jika substansi dan struktur hukum sudah tertata dengan baik, perlindungan hukum akan tetap gagal jika tidak didukung oleh kultur hukum yang menghargai hak asasi manusia. Budaya hukum inilah yang menentukan bagaimana hukum tersebut diterima dan digunakan oleh masyarakat. Keadilan dan kesejahteraan rakyat hanya dapat terwujud apabila ada kesadaran hukum yang selaras antara pelaku penegakan hukum dan masyarakat sebagai subjek yang dilindungi.

2. **Teori Kepastian Hukum**

Dalam khazanah filsafat hukum, Gustav Radbruch meletakkan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) sebagai salah satu dari tiga unsur pokok dalam cita hukum (*Rechtsidee*), selain keadilan (*Gerechtigkeit*) dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*). Ketiga unsur ini, yang dikenal sebagai Trias Nilai Hukum Radbruch, berfungsi sebagai kompas dalam setiap pembentukan dan penegakan hukum.⁴⁷

Bagi Radbruch, kepastian hukum berakar pada positivitas hukum. Hukum harus ditetapkan oleh otoritas negara secara resmi agar memiliki kekuatan mengikat. Kepastian hukum menuntut agar aturan hukum bersifat positif, tidak ambigu, dan tertulis, sehingga masyarakat mampu memprediksi konsekuensi hukum dari tindakan mereka. Tanpa elemen kepastian, hukum hanyalah rangkaian argumen yang subjektif dan rapuh, yang menyebabkan hilangnya ketertiban sosial.⁴⁸

Radbruch mengakui adanya teori antinomi, di mana ketiga nilai tersebut seringkali saling berbenturan. Namun, Radbruch berpendapat bahwa hukum tetap harus memberikan kepastian demi mencegah

⁴⁶ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, hlm. 16..

⁴⁷ Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie* (Stuttgart: K.F. Koehler Verlag, 1950), hlm. 102

⁴⁸ W. Friedmann, *Legal Theory*, hlm. 125.

ketidakpastian (*anomie*). Dalam pandangannya, kepastian hukum adalah syarat agar hukum dapat berfungsi sebagai sarana ketertiban.⁴⁹ Secara hierarkis, meskipun kepastian hukum penting, ia tidak boleh sampai mengabaikan keadilan secara total. Apabila hukum positif mencapai tingkat "ketidakadilan ekstrem", maka kepastian hukum harus mengalah kepada keadilan.⁵⁰

Kepastian hukum bukan sekadar formalitas administratif, melainkan perlindungan bagi individu dari kesewenang-wenangan penguasa. Dengan adanya aturan yang stabil dan dapat diprediksi, subjek hukum mendapatkan jaminan perlindungan terhadap hak-hak mereka, yang merupakan syarat mutlak bagi negara hukum yang demokratis.⁵¹

3. Kerangka Konseptual

Konsepsi dalam penelitian hukum merupakan salah satu elemen penting karena berfungsi sebagai usaha mengubah sesuatu yang abstrak menjadi konkrit, atau biasa disebut dengan definisi operasional (*operational definition*).⁵² Konsep sendiri berasal dari bahasa Latin *conceptus* yang berarti kegiatan atau proses berpikir, khususnya penalaran dan pertimbangan.⁵³

Kerangka konseptual memberikan gambaran serta arah bagi asumsi penelitian mengenai variabel-variabel yang akan diteliti. Dengan adanya kerangka konseptual, peneliti dapat merumuskan pertanyaan penelitian yang relevan, serta menentukan metode pendekatan baik yuridis normatif maupun yuridis empiris.⁵⁴

⁴⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, hlm. 112.

⁵⁰ Gustav Radbruch, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, No. 1 (2006), hlm. 1-11.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 25.

⁵² Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, hlm. 55

⁵³ Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, hlm. 19

⁵⁴ Tanya, Simanjuntak, dan Hage, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, hlm. 77

Adapun kerangka konseptual dalam penelitian mengenai Pendaftaran Peralihan Hak Milik atas Tanah karena Wakaf adalah sebagai berikut:

a) Pengertian Tanah

Menurut Boedi Harsono, tanah adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya juga meliputi sebagian tubuh bumi di bawahnya serta ruang di atasnya, terbatas sesuai dengan kepentingan langsung penggunaannya.⁵⁵ Hal ini sejalan dengan Pasal 4 UUPA, yang menyatakan bahwa hak atas tanah memberikan kewenangan untuk menggunakan tanah dalam batas tertentu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI, 1994), tanah diartikan sebagai (1) permukaan bumi; (2) keadaan bumi di suatu tempat; (3) permukaan bumi yang diberi batas; dan (4) bahan bumi seperti pasir, cadas, atau napal. Lebih lanjut, pengaturan tanah juga berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM), sebagaimana diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Pasal 9 ayat (1), yang menjamin hak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupan, yang salah satunya bergantung pada ketersediaan tanah sebagai sarana kesejahteraan.

b) Hak Penguasaan atas Tanah

Hak atas tanah pada dasarnya dapat dimiliki oleh semua orang, dengan perbedaan subjek hukum yang diperbolehkan memiliki jenis hak tertentu. Dalam hukum tanah nasional, hierarki hak penguasaan atas tanah diatur dalam UUPA, yaitu:

- a) Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA).
- b) Hak Menguasai Negara (Pasal 2 UUPA).
- c) Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Pasal 3 UUPA).

⁵⁵ Napitupulu, *Hukum Agraria*, hlm. 49.

Hak-hak Perorangan dan Individual, yang meliputi hak atas tanah dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, hak wakaf (Pasal 49 UUPA), serta hak tanggungan (Pasal 25, 33, 39, dan 51 UUPA).⁵⁶

c) Hak Milik

Hak Milik merupakan hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah, dengan memperhatikan fungsi sosial (Pasal 20 UUPA). Walaupun demikian, sifat Hak Milik tidaklah mutlak sebagaimana *eigendom* dalam Pasal 571 KUHPdata, karena dalam sistem hukum agraria Indonesia setiap hak atas tanah dibatasi oleh fungsi sosial.⁵⁷

d) Pengertian Wakaf

Menurut Pasal 1 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan secara permanen atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingan guna ibadah atau kesejahteraan umum berdasarkan syariah.

Sebelumnya, PP No. 28 Tahun 1977 Pasal 4 menegaskan bahwa tanah yang diwakafkan harus berupa Hak Milik yang bebas dari ikatan, jaminan, sitaan, dan sengketa.

e) Pendaftaran Tanah Wakaf

Pelaksanaan perwakafan hak milik atas tanah wajib dilakukan secara tertulis, bukan hanya dengan ikrar lisan, untuk menjamin bukti autentik. Hal ini sejalan dengan Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf, yang mensyaratkan dokumen pendukung, seperti:

⁵⁶ Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, hlm.

⁵⁷ Napitupulu, *Hukum Agraria*, hlm. 23

- a) Surat permohonan.
- b) Surat ukur.
- c) Sertipikat hak milik.
- d) Akta Ikrar Wakaf (AIW) atau Akta Pengganti Ikrar Wakaf (APAIW).
- e) Surat pengesahan nazhir.
- f) Surat pernyataan tanah bebas dari sengketa, perkara, atau jaminan.

Setelah syarat dipenuhi, Kantor Pertanahan akan menerbitkan Sertipikat Tanah Wakaf atas nama Nazhir, serta mencatatnya dalam buku tanah dan sertipikat hak atas tanah pada kolom yang tersedia.⁵⁸

F. Kajian Pustaka

Peneliti	Fokus Penelitian	Persamaan	Perbedaan dengan Tesis Ini
Rifqi Febi & Parmankomarudin (2019) Al'Adl	Penyelesaian sengketa wakaf melalui litigasi dan non-litigasi	Sengketa wakaf mayoritas muncul karena wakaf tidak dicatatkan; penyelesaian harus bertahap: musyawarah, mediasi, arbitrase, baru pengadilan	Membahas sengketa secara umum; tidak membahas konflik kelembagaan yayasan dan tidak mengkaji kasus RSIF Cilacap
Nur Fadhilah (2011) de Jure	Konflik wakaf dan strategi penyelesaiannya	Penyebab utama konflik: kompetisi nilai, administrasi lemah, dan pelanggaran ikrar wakaf; strategi berdasarkan teori Dahrendorf	Tidak membahas sengketa wakaf institusional; tidak mengaitkan masalah dengan hukum pertanahan atau TUN
Khoirun Nisa & Ruffi'ah (2023) al-Mizan	Studi kasus penyelesaian sengketa wakaf di Batanghari	Sengketa muncul karena ketiadaan dokumen wakaf tertulis; penyelesaian melalui musyawarah	Fokus pada level desa; tidak membahas benturan kewenangan

⁵⁸ Napitupulu, *Pendaftaran Tanah (Pensertipikatan Hak Atas Tanah dan Peralihannya)*, hlm. iii.

Peneliti	Fokus Penelitian	Persamaan	Perbedaan dengan Tesis Ini
		dan mediasi sebelum litigasi	antar-yayasan dan tidak menganalisis putusan PTUN/MA
Tesis Achmad Sofyan (2024)	Sengketa wakaf RS Islam Fatimah Cilacap	Menemukan dualisme yayasan, peralihan aset tanpa dasar hukum, ketidakpatuhan administrasi, dan lemahnya kepastian hukum dalam putusan	Menjadi objek perbandingan utama; mengkaji kasus kompleks yang melibatkan wakaf, yayasan, BPN, dan PTUN sekaligus

G. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas, menyeluruh, dan sistematis mengenai alur pemikiran serta batasan dalam penelitian ini, maka penulisan tesis ini dibagi ke dalam 5 (lima) bab yang saling berkaitan satu sama lain, dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN Bab ini membahas tentang latar belakang masalah yang melandasi pentingnya penelitian, yaitu irisan antara jaminan kepastian hukum pertanahan di Indonesia dengan problematika administrasi sengketa pengelolaan wakaf institusional skala besar. Selain itu, bab ini juga menguraikan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian (baik secara teoretis maupun praktis), tinjauan keaslian penelitian untuk membedakan tesis ini dengan penelitian terdahulu, kerangka teoretis dan kerangka konseptual sebagai pisau analisis, metode penelitian hukum normatif yang digunakan, hingga sistematika penulisan tesis.

BAB II: TINJAUAN UMUM TENTANG TANAH DAN WAKAF DALAM HUKUM POSITIF INDONESIA Bab ini membahas tentang landasan teoretis dan yuridis mengenai penguasaan tanah berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), hak-hak atas tanah, serta urgensi pendaftaran tanah guna menciptakan jaminan kepastian hukum. Lebih lanjut,

bab ini juga menguraikan secara mendalam mengenai konsep wakaf dalam hukum Islam dan hukum positif nasional, objek benda wakaf, klasifikasi hak atas tanah yang dapat diwakafkan (khususnya hak milik), kedudukan dan kewenangan *Nazhir* sebagai pengelola, serta tata cara pendaftaran pertanahan untuk sertifikasi tanah wakaf.

BAB III: ANALISIS PENGATURAN HUKUM PENGELOLAAN HARTA BENDA WAKAF DAN RELEVANSINYA PADA SENGKETA RUMAH SAKIT ISLAM FATIMAH CILACAP

Bab ini membahas tentang dinamika regulasi dan sinkronisasi aturan hukum yang mengatur tata kelola harta benda wakaf produktif di Indonesia. Pada bab ini, teori dan aturan tersebut direlevansikan secara khusus untuk membedah kasus posisi sengketa pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam (RSI) Fatimah Cilacap, termasuk di dalamnya mengkaji secara mendalam aspek legalitas kelembagaan, pertanggungjawaban para pihak, serta ditemukannya indikasi penyalahgunaan administrasi dalam pengelolaan aset wakaf tersebut.

BAB IV: ANALISIS KEPASTIAN HUKUM STATUS DAN KEWENANGAN PENGELOLAAN WAKAF RUMAH SAKIT ISLAM FATIMAH CILACAP SERTA PENYELESAIANNYA

Bab ini membahas tentang kepastian hukum terhadap status hak objek tanah wakaf dan keabsahan kewenangan pengelolaan oleh *Nazhir* dalam pusaran sengketa trilisme yayasan pengelola RSI Fatimah Cilacap (Yarusi, Yarusif, dan Yarusib). Bab ini juga menganalisis proses serta implikasi hukum dari mekanisme penyelesaian sengketa yang telah ditempuh melalui jalur litigasi, dengan mengkaji benturan kompetensi absolut peradilan antara gugatan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) di Pengadilan Negeri Cilacap dengan eksistensi Putusan PTUN Jakarta.

BAB V: PENUTUP Bab ini membahas tentang kesimpulan yang ditarik dari hasil analisis terhadap kedua rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini. Selain kesimpulan, bab ini juga memuat saran-saran rekomendatif yang ditujukan kepada para pembuat kebijakan, instansi terkait (seperti Kemenag, BWI, dan BPN), serta para praktisi hukum dan pengelola wakaf agar konflik serupa dapat dihindari di masa depan.

