

BAB III
PELAKSANAAN PENGAWASAN KUA
TERHADAP KINERJA NADZIR
(Studi Kasus di KUA Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang)

A. Sekilas Tentang Kecamatan Ngaliyan

1. Letak Geografis

Kecamatan Ngaliyan merupakan salah satu dari 16 kecamatan yang berada di wilayah Kota Semarang, terletak 48 m di atas permukaan air laut dengan suhu maksimum dan minimum berkisar antara 33°C dan 18°C dengan dataran sampai perbukitan. Kecamatan Ngaliyan memiliki luas 3.181,96 ha. Luas wilayah tersebut berupa tanah sawah 278 ha dan tanah kering 1.247 ha. Adapun batas-batas wilayah Kecamatan Ngaliyan adalah sebagai berikut :

- a. Sebelah utara : Kecamatan Tugu
- b. Sebelah timur : Kecamatan Semarang Barat
- c. Sebelah selatan : Kecamatan Mijen
- d. Sebelah barat : Kecamatan Tugu

Secara administratif, wilayah Kecamatan Ngaliyan terdiri atas 10 kelurahan, 105 RW dan 719 RT. Seluruh desa di Kecamatan Ngaliyan sudah termasuk klasifikasi swadaya.

Berdasarkan data administrasi di Kecamatan Ngaliyan, bahwa secara dokumentatif pembagian wilayah administrasi Kecamatan Ngaliyan

Kota Semarang terbagi menjadi 10 Kelurahan. Adapun data global dari masing-masing kelurahan adalah sebagai berikut :

Tabel 3.1 Data Monografi Kecamatan Ngaliyan Tahun 2013

No	Nama kelurahan	Luas (Ha)	Jumlah wilayah		Penduduk		
			RT	RW	Lk	Pr	Jml
1	Gondoriyo	271	21	5	3.055	3.009	6.064
2	Podorejo	605	53	12	3.242	3.319	6.561
3	Beringin	106	113	14	6.545	6.434	12.979
4	Purwoyoso	135	82	13	7.848	7.457	15.305
5	Kalipancur	125	113	12	9.039	8.986	18.025
6	Bamban Kerep	644	31	5	2.406	2.517	4.923
7	Ngaliyan	527	89	12	6.132	6.730	12.862
8	Tambak Aji	383	93	15	10.729	10.508	21.237
9	Wonosari	323	98	14	7.205	6.954	14.159
10	Wates	381	26	3	2.142	2.080	4.222

2. Kependudukan

Dalam hal kependudukan, penduduk kecamatan Ngaliyan dapat di lihat dari tiga jenis, yaitu : menurut jenis kelamin, menurut kewarganegaraan dan menurut Agama.

Adapun jumlah penduduk menurut jenis kelamin sebanyak 121.619 orang, di antaranya adalah :

- a. Jumlah penduduk laki-laki adalah : 60.754 orang
- b. Jumlah penduduk perempuan adalah : 60.865 orang

Sedangkan jumlah penduduk menurut kewarganegaraan sebanyak 121.619 orang, di antaranya adalah :

- a. Warga Negara Indonesia Laki-laki : 60.723 Orang
- b. Warga Negara Indonesia Perempuan : 60.861 Orang
- c. Warga Negara Asing Laki-laki : 31 Orang
- d. Warga Negara Asing Perempuan : 4 Orang

Sedangkan jumlah penduduk yang terdapat di Kecamatan Ngaliyan di lihat dari segi agama atau kepercayaan adalah sebagai berikut :

- a. Islam : 107.473 Orang
- b. Khatolik : 6.462 Orang
- c. Protestan : 6.595 Orang
- d. Hindu : 550 Orang
- e. Budha : 504 Orang

Dari data tersebut di atas, penduduk Kecamatan Ngaliyan tidak terpaut jauh antara laki-laki dengan perempuan, hanya saja selisih 111 yang lebih di dominasi oleh penduduk perempuan, dan dari data yang ada di Kantor Kecamatan Ngaliyan ada sebanyak 34.061 KK (Kepala Keluarga).

3. Tempat Ibadah

Setiap manusia pasti memiliki kepercayaan/agama dalam menjalankan hidup demi untuk mencapai tujuannya masing-masing, begitu juga yang terdapat di Kecamatan Ngaliyan, penduduknya banyak

memeluk berbagai macam agama atau kepercayaan sesuai dengan apa yang mereka yakini. Dalam menjalankan kegiatan keagamaan, masing-masing agama mempunyai tempat peribadatan tersendiri supaya kegiatan tersebut bisa berjalan dengan lancar dan khidmat.

Adapun tempat-tempat peribadatan yang terdapat di Kecamatan Ngaliyan adalah sebagai berikut :

- | | | |
|--------------------------|-------|------|
| a. Masjid | : 109 | buah |
| b. Surau/mushola/langgar | : 206 | buah |
| c. Gereja protestan | : 10 | buah |
| d. Gereja katolik | : 4 | buah |
| e. Kuil/vihara | : 1 | buah |

Dari data yang ada, bahwa tempat peribadatan di Kecamatan Ngaliyan lebih didominasi oleh tempat-tempat ibadah umat Islam, karena mayoritas penduduknya beragama Islam.¹

4. Tinjauan Adat Istiadat

Menurut hasil pengamatan dan wawancara kepada tokoh masyarakat di Kecamatan Ngaliyan, bahwa masih banyak adat istiadat yang mengikuti kebiasaan nenek moyang yang tetap dilaksanakan serta dilestarikan secara turun temurun.

Adapun adat istiadat yang berkembang di masyarakat Kecamatan Ngaliyan adalah sebagai berikut :

¹ Sumber data dari Monografi Kecamatan Ngaliyan, tanggal 23 Oktober 2013

- a. Kondangan, yaitu upacara yang dilaksanakan oleh seseorang dalam peringatan hari-hari istimewa yang diadakan oleh salah seorang anggota masyarakat.
- b. Upacara tingkeban bayi, yaitu selamat bayi yang masih di dalam kandungan yang masih berusia tujuh bulan agar bayi itu lahir dengan selamat.
- c. Upacara mendirikan rumah, adalah upacara dalam rangka mendirikan rumah dengan menggunakan sesaji padi, kelapa, jagung dan lain-lain.
- d. Upacara pendakan, yaitu upacara untuk memperingati hari kematian seseorang yang diisi dengan acara bacaan yasin, tahlil dan membaca Al-Qur'an.
- e. Rojo koyo, yaitu kegiatan selamatan sebagai rasa syukur ketika seseorang yang mempunyai ternak sapi ataupun kambing, ternak tersebut melahirkan anak, ketika seseorang membeli motor atau mobil baru.

5. Tinjauan Keagamaan

Masyarakat Kecamatan Ngaliyan apabila ditinjau dari aspek kepemelukan terhadap agama, mayoritas masyarakatnya beragama Islam. Di samping itu, sarana tempat untuk beribadah yang ada di Kecamatan Ngaliyan sampai saat ini masih terus berkembang dengan pesat. Adapun kegiatan-kegiatan yang bernuansa keagamaan di Kecamatan Ngaliyan antara lain :

- a. Pengajian rutin yasin dan tahlil, yaitu pengajian yang diadakan secara rutin seminggu sekali dan sebulan sekali.
- b. Pengajian umum, yaitu pengajian untuk mensyiarkan agama Islam, baik dilaksanakan oleh kelompok masyarakat atau pun yang dilaksanakan secara pribadi. Dalam pengajian umum ini, biasanya dilaksanakan pada saat peringatan hari-hari besar agama, seperti peringatan Isra' Mi'raj Nabi Muhammad SAW, hari kelahiran Nabi Muhammad SAW, peringatan Nuzulul Qur'an, halal bi halal dan juga peringatan Hari Ulang Tahun Kemerdekaan Republik Indonesia (HUT RI).
- c. Berjanjen, yaitu kegiatan yang di dalamnya dibacakan sejarah Rasulullah SAW secara lengkap berupa syair bahasa Arab yang biasa dilaksanakan pada malam Senin, seperti pada saat kelahiran beliau atau dilaksanakan mulai tanggal 1 Rabiul Awal sampai dengan tanggal 12 Rabiul Awal.
- d. Pengajian ruwahan, yaitu pengajian yang dilaksanakan oleh masyarakat dalam rangka memperingati leluhur atau keluarga yang udah meninggal dunia dengan tujuan untuk mendoakan agar arwahnya dapat diterima di sisi Allah SWT dan dapat diterima segala amal perbuatan yang baik semasa hidupnya. Dan masih banyak kegiatan-kegiatan yang bernuansa keislaman lainnya.²

² Wawancara dengan Bapak Ngasikin S.Ag, Tokoh Agama di Kelurahan Purwoyoso tanggal 04 Oktober 2013

6. Pendidikan

Pendidikan merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan, karena dengan adanya pendidikan orang bisa memiliki ilmu pengetahuan yang luas, sehingga diharapkan bisa ikut serta dalam memajukan kemakmuran rakyat. Pendidikan yang terdapat di Kecamatan Ngaliyan sangatlah bagus dan mengalami perkembangan yang pesat, bisa kita lihat table di bawah ini :

Tabel 3.2
Data Jumlah Instansi Pendidikan di Kecamatan Ngaliyan Tahun 2013

No	Instansi pendidikan	Jumlah Sekolah	Jumlah murid	Jumlah guru/pengajar
1.	PAUD	23	662	113
2.	Playgroup	4	107	23
3.	TK	49	3.218	175
4.	Sekolah Dasar Negeri	29	7.345	315
5.	Sekolah Dasar Swasta Umum	4	362	64
6.	Sekolah Dasar Swasta Islam	3	785	34
7.	Sekolah Swasta Katholik	2	244	15
8.	Sekolah Dasar Luar Biasa	1	45	6
9.	SLTP Negeri	2	1.677	98
10.	SLTP Swasta Islam	3	1.133	41
11.	SMU Negeri	2	1.960	141
12.	Madrasah Aliyah Negeri (MAN)	1	125	23
13.	Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)	1	310	15
14.	Akademi Swasta	1	182	7
15.	Perguruan Tinggi Negeri	2	9.822	398

Dari data di atas, jelaslah bahwa penduduk Kecamatan Ngaliyan banyak yang mengenyam bangku pendidikan, bisa kita lihat dengan banyaknya instansi pendidikan yang ada.

B. Profil Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang

1. Sejarah Berdirinya KUA Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang

Pada awalnya Kecamatan Ngaliyan adalah nama sebuah Kelurahan yang berada di wilayah Kecamatan Tugu Kabupaten Kendal. Pada tanggal 6 Mei 1976 Pemerintah Kota Semarang melakukan perluasan wilayah yang terdiri dari Kabupaten Demak, Kendal dan dari wilayah Kabupaten Semarang. Dari situ Kecamatan Tugu berpindah, yang asalnya ikut Kabupaten Kendal menjadi Kota Semarang. Setelah adanya perluasan tersebut, baru pada tahun 1985 yang dulunya Kota Semarang kecil dan memiliki Kecamatan sedikit, menjadi lebih luas dan bertambah menjadi 16 Kecamatan, pada saat itu Ngaliyan masih merupakan salah satu kelurahan yang terletak di Kecamatan Tugu, setelah menempuh proses yang cukup lama, baru pada tahun 1993 kelurahan Ngaliyan berpisah dari Kecamatan Tugu dan berdiri sendiri menjadi Kecamatan Ngaliyan.³

Setiap kecamatan yang baru, maka harus ada badan hukum dan keagamaan yang meliputi Koramil, Polsek, Kantor Catatan Sipil, dan Kantor Urusan Agama.

³ Wawancara dengan Bapak Drs. H. Mustamaji. MM, Tokoh Agama di Kelurahan Purwoyoso Tanggal 10 Oktober 2013.

Setelah menunggu proses selama satu tahu, baru pada tahun 1994 berdirilah Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Ngaliyan yang didirikan oleh masyarakat atas perintah dari Menteri Agama.⁴

Cara pembentukan Kantor Urusan Agama (KUA) adalah sebagai berikut:

- a. Pembentukan Kantor Urusan Agama di suatu kecamatan ditetapkan oleh Menteri Agama setelah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur Negara.
- b. Pembentukan Kantor Urusan Agama kecamatan dilakukan menurut keperluan dengan memperhatikan jumlah pemeluk agama Islam yang harus dilayani.⁵

2. Kedudukan, Tugas dan Fungsi KUA Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang

Kedudukan, tugas dan fungsi Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Ngaliyan mengacu kepada Peraturan Pemerintah, yaitu Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 517 Tahun 2001, yang tertuang dalam Pasal 1, 2, dan 3 yaitu :

- a. Kedudukan KUA diatur dalam Pasal 1, yaitu :

“Kantor Urusan Agama Kecamatan berkedudukan di wilayah kecamatan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Departemen

⁴ Wawancara dengan Bapak Drs. H. Fadllan Yazidi Kepala KUA di KUA Kecamatan Ngaliyan Tanggal 10 Oktober 2013.

⁵ Wawancara dengan Bapak Drs. Isnadiyun Penghulu di KUA Kecamatan Ngaliyan Tanggal 28 Oktober 2013.

Agama Kabupaten/Kota yang dikoordinasi oleh Kepala Seksi Urusan Agama Islam/Bimas Islam/Bimas dan Kelembagaan Agama Islam”

b. Tugas KUA diatur dalam Pasal 2, yaitu :

“Kantor Urusan Agama mempunyai tugas menyelesaikan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan”.

c. Fungsi KUA diatur dalam Pasal 3, yaitu :

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Kantor Urusan Agama Kecamatan menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- 1) Menyelenggarakan statistik dan dokumentasi.
- 2) Menyelenggarakan surat menyurat, kearsipan, pengetikan dan rumah tangga Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- 3) Melaksanakan pencatatan nikah dan rujuk, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul mal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Direktorat Bimbingan Masyarakat Islam dan penyelenggara haji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.⁶

⁶ Departemen Agama, *Pedoman Pejabat Urusan Agama Islam*, Jakarta : 2004, hlm. 346.

3. Struktur Organisasi Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Ngaliyan Semarang

Sebagaimana umumnya suatu badan atau instansi pemerintah, maka KUA Kecamatan Ngaliyan juga memiliki struktur organisasi.

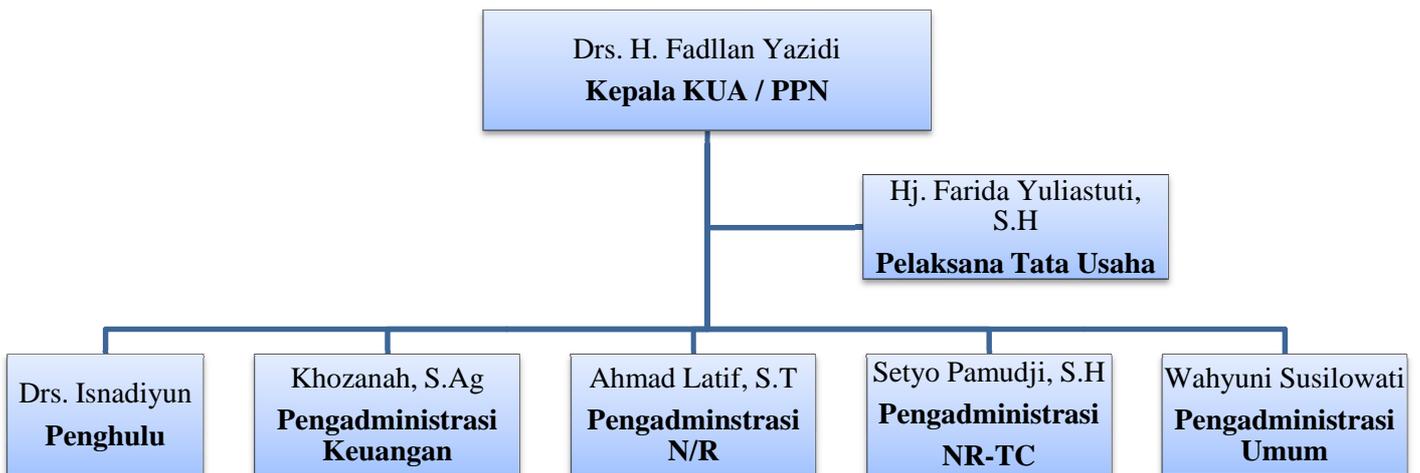
Struktur organisasi adalah suatu kerangka yang menunjukkan hubungan antar personal dalam menyelesaikan tugas organisasi guna mencapai tujuan yang ditetapkan.⁷

Struktur organisasi KUA Kecamatan Ngaliyan menganut sistem garis/lini, yaitu dari atasan langsung kebawahan. Organisasi bentuk garis ini hanya mengenal satu perintah saja. Sehingga setiap pekerjaan dalam organisasi garis hanya mengenai satu pimpinan saja, yang langsung memegang wewenang dan memikul tanggung jawab penuh mengenai segala yang termasuk bidang kerja dari satuannya

⁷ Jusuf Udayah, *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi*, Jakarta : Arcan, 1994, hlm., 6.

Adapun struktur organisasi KUA Kecamatan Ngaliyan adalah sebagai berikut :

Gambar 3.1 Struktur Kepengurusan KUA Kecamatan Ngaliyan



Adapun penjabaran tugas pokok pegawai KUA Kecamatan Ngaliyan adalah sebagai berikut :

a. Kepala KUA Kecamatan Ngaliyan

Yaitu Bapak Drs. H. Fadllan Yazidi beliau sebagai Kepala KUA Kecamatan Ngaliyan yang mempunyai tugas sebagai berikut:

- 1) PPN (menerima, memeriksa, menghadiri, dan mencatat nikah dan rujuk)
- 2) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf Ngaliyan
- 3) Selaku wali hakim
- 4) Sekretaris Badan Amil Zakat Kecamatan Ngaliyan
- 5) Melakukan pembinaan pada BKM, BP-4, P2A dan LPTQ
- 6) Melakukan pengawasan dan bertanggungjawab atas pencatatan nikah dan rujuk

- 7) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pegawai KUA Ngaliyan
- 8) Melakukan pembinaan terhadap Pembantu Pegawai Pencatat Nikah
- 9) Merencanakan, mengorganisasikan dan mengevaluasi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi KUA
- 10) Menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam pencatatan nikah dan rujuk
- 11) Melakukan koordinasi dengan dinas / instansi terkait di tingkat kecamatan
- 12) Mengadakan pembinaan dan melakukan kerja sama dengan ormas Islam yang ada di Kecamatan Ngaliyan
- 13) Bertanggung jawab atas biaya nikah dan rujuk
- 14) Melakukan pembenahan secara fisik balai nikah dan tata ruang kantor
- 15) Penanggungjawab pelaksanaan manasik haji Kecamatan Ngaliyan
- 16) Melaksanakan tugas lintas sektoral
- 17) Melaporkan hasil kerja kepada atasan

b. Pelaksana Tata Usaha

Yaitu Ibu Hj. Farida Yuliastuti S.H, yang mempunyai tugas sebagai berikut :

- 1) Menerima pendaftaran nikah

- 2) Membuat surat-surat yang berkaitan dengan pencatatan nikah dan rujuk
- 3) Membuat ekspedisi pengambilan surat nikah
- 4) Membendel blanko pemeriksaan nikah serta surat-surat lain yang berhubungan dengannya
- 5) Melayani masyarakat yang memerlukan informasi tentang ZIS
- 6) Melayani Muzakki yang akan memberikan infaq melalui BAZ Kecamatan dan membukukannya
- 7) Menerima pengajuan infaq dari UPZ ke BAZ Kecamatan
- 8) Membuat laporan rekapitulasi perolehan ZIS melalui BAZ secara berkala⁸

c. Penghulu

Yaitu Bapak Drs. Isnadiyun, yang mempunyai tugas sebagai berikut :

- 1) Melaksanakan NR
- 2) Memeriksa berkas persyaratan nikah
- 3) Melakukan sosialisasi keluarga sakinah kepada catin
- 4) Mendata keluarga sakinah
- 5) Menjaring keluarga sakinah tingkat kecamatan untuk mengikuti lomba tingkat kota
- 6) Melayani proses pendaftaran sertifikasi tanah wakaf

⁸ Wawancara dengan Bapak Drs. H. Fadllan Yazidi Kepala di KUA Kecamatan Ngaliyan tanggal 28 Oktober 2013

- 7) Melayani pembuatan ikrar wakaf, akta ikrar wakaf bagi wakif dan Nadzir
- 8) Melakukan sosialisasi tentang perwakafan
- 9) Membuat laporan rekapitulasi perkembangan sertifikasi tanah wakaf
- 10) Membuat data direktori wakaf
- 11) Membantu tugas-tugas kepala
- 12) Melaporkan hasil kerja terhadap atasan⁹

d. Pengadministrasi N / R

Yaitu Bapak Ahmad Latif S.T, yang mempunyai tugas sebagai berikut :

- 1) Melakukan kerja sama dengan BKM Kecamatan
- 2) Membuat laporan tempat ibadah dan pemeluk agama
- 3) Membuat data haji
- 4) Memberikan informasi haji
- 5) Memberikan pelayanan persiapan pelaksanaan manasik haji
- 6) Membantu tugas-tugas kepala
- 7) Melaporkan hasil kerja kepada atasan¹⁰

e. Pengadministrasi Keuangan

Yaitu Ibu Khozanah, S.Ag, yang mempunyai tugas sebagai berikut :

- 1) Membuat pembukuan keuangan yang bersumber dari DIPA

⁹ *Ibid Wawancara dengan Bapak Drs.H.Fadllan Yazidi*

¹⁰ Wawancara dengan Bapak Setyo Pamudji Pengadministrasi NR-TC di KUA Kecamatan Ngaliyan tanggal 28 Oktober 2013

- 2) Menerima titipan pembayaran NR dan menyetorkannya ke rekening bendahara pengguna
- 3) Mengadministrasi keuangan BPIH untuk oprasional manasik haji
- 4) Membuat laporan pertanggungjawaban keuangan BPIH
- 5) Melakukan pendataan produsen makanan halal di Kecamatan
- 6) Mendata produk-produk makanan yang sudah berlabel halal
- 7) Bekerja sama dengan dinas instansi lain untuk melakukan sosialisasi tentang produk halal
- 8) Memberikan informasi tentang produk halal
- 9) Membantu tugas tugas kepala
- 10) Melaporkan hasil kerja kepada atasan¹¹

f. Pengadministrasi NR-TC

Yaitu Bapak Setyo Pamudji S.H, yang mempunyai tugas sebagai berikut :

- 1) Membuat pengumuman nikah model NC
- 2) Menulis register model N dan NA
- 3) Membuat grafik statistik NC-TR
- 4) Mengadministrasi putusan talak dan cerai ke buku pendaftaran talak dan cerai model TC
- 5) Membuat laporan bulanan peristiwa nikah dan rujuk
- 6) Mengerjakan buku stok penerimaan blanko nikah dan rujuk
- 7) Membantu tugas-tugas kepala

¹¹ Wawancara dengan Ibu Wahyuni Susilowati Pengadministrasi Umum di KUA Kecamatan Ngaliyan tanggal 28 Oktober 2013

8) Melaporkan hasil kerja kepada atasan¹²

g. Pengadministrasi Umum

Yaitu Ibu Wahyuni Susilowati, yang mempunyai tugas sebagai berikut :

- 1) Melaksanakan tugas yang berkaitan dengan surat masuk/ keluar
- 2) Membuat laporan bulanan triwulan dan tahunan
- 3) Melayani permintaan surat-surat rekomendasi nikah, duplikat legalisasi dan keterangan masuk Islam serta mengarsipkannya
- 4) Membuat daftar hadir absensi pegawai dan absensi uang makan
- 5) Membantu tugas-tugas kepala
- 6) Melaporkan hasil kerja kepada atasan¹³

C. Sekilas Tentang Pasal 227 KHI Tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kinerja Nadzir

Latar belakang penyusunan Kompilasi Hukum Islam tidaklah mudah untuk dijawab secara singkat. Bilamana kita memperhatikan konsideran Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama tanggal 21 Maret 1985 No.07/KMA/1985 dan 25 Tahun 1985 tentang penunjukan pelaksana proyek pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi atau yang di kenal dengan Kompilasi Hukum Islam, di kemukakan ada dua pertimbangan mengapa proyek ini di adakan, yaitu :

¹² Wawancara dengan Bapak Setyo Pamudji di KUA Kecamatan Ngaliyan tanggal 28 Oktober 2013

¹³ Wawancara dengan Ibu Wahyuni Susilowati di KUA Kecamatan Ngaliyan tanggal 28 Oktober 2013

1. Bahwa sesuai dengan fungsi pengaturan Mahkamah Agung RI terhadap jalannya peradilan di Indonesia, perlu mengadakan Kompilasi Hukum Islam yang selama ini menjadikan Hukum Positif di Pengadilan Agama.
2. Bahwa guna mencapai maksud tersebut, demi meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas, sinkronisasi dan tertib administrasi dalam Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi, di pandang perlu membentuk suatu tim dari para pejabat Mahkamah Agung dan Departemen Agama Republik Indonesia.¹⁴

Konsideran tersebut masih belum memberikan jawaban yang tegas mengenai mengapa kita harus membentuk Kompilasi yang di maksud. Bila mana kita teliti lebih lanjut ternyata pembentukan Kompilasi Hukum Islam ini mempunyai kaitan yang erat sekali dengan kondisi Hukum Islam di Indonesia selama ini. Hal ini, penting untuk di tegaskan mengingat seperti apa yang di katakan oleh Muchtar Zarkasyi sampai saat ini belum ada pengertian yang di sepakati tentang Hukum Islam di Indonesia. Ada berbagai anggapan tentang Hukum Islam, yang masing masing melihat dari sudut yang berbeda.

Menurut H. Muhammad Daud Ali, dalam membicarakan Hukum Islam di Indonesia, pusat perhatian ditujukan pada Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia. Sedangkan menurut Ichtianto Hukum Islam sebagai tatanan hukum yang di taati oleh mayoritas penduduk dan Rakyat Indonesia adalah Hukum yang telah hidup dalam masyarakat, merupakan

¹⁴ H. Abdurrahman SH.MH, *Op.cit* hlm.15

dari sebagian dari ajaran dan keyakinan Islam dan ada dalam kehidupan Hukum Nasional dan merupakan bahan dalam pembinaan dan pengembangannya. Sehingga bilamana kita berbicara tentang situasi Hukum Islam di Indonesia masa kini sebagai latar belakang disusunnya Kompilasi Hukum Islam dua hal tersebut tidak mungkin diabaikan.

Menurut pendapat H. Satria Effendi M.Zein bahwa Hukum Islam bagi Indonesia maupun di Dunia Islam pada umumnya, sampai hari ini adalah Hukum Fiqh hasil penafsiran dari abad ke 2 dan beberapa abad berikutnya. Kitab-kitab klasik dibidang Fiqh masih tetap berfungsi dalam memberikan informasi hukum, baik di sekolah-sekolah menengah agama maupun perguruan tinggi.¹⁵

Dalam salah satu tulisannya mengenai perlunya Kompilasi Hukum Islam, K.H Hasan Basry (Ketua Umum MUI) menyebutkan Kompilasi Hukum Islam ini sebagai keberhasilan besar umat Islam Indonesia pada pemerintahan Orde Baru. Sebab dengan demikian, nantinya umat Islam di Indonesia akan mempunyai pedoman fiqh yang seragam dan telah menjadi Hukum Positif yang wajib di patuhi oleh seluruh bangsa Indonesia yang beragama Islam. Dengan ini dapat diharapkan tidak akan terjadi kesimpangsiuran keputusan dalam lembaga-lembaga Peradilan Agama dan sebab-sebab khilaf yang disebabkan masalah fiqh akan dapat di akhiri.¹⁶ Dari penegasan ini tampak bahwa latar belakang pertama dari diadakannya

¹⁵ H. Satria Effendi M.Zein, *Hukum Islam : Perkembangan dan Pelaksanaannya di Indonesia*. (Surakarta : FIAI UMS, 1991) hlm. 33

¹⁶ K.H Hasan Basry, *Perlunya Kompilasi Hukum Islam* (Mimbar Ulama : 1986) hlm.60

penyusunan Kompilasi adalah karena adanya kesimpangsiuran putusan dan tajamnya perbedaan pendapat tentang masalah-masalah Hukum Islam.

Hal itu menunjukkan bahwa KHI merupakan Hukum Positif Islam untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ia memiliki konsistensi dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi.

Secara keseluruhan Kompilasi Hukum Islam terdiri atas 229 pasal dengan distribusi yang berbeda-beda untuk masing-masing buku. Porsi yang terdbesar adalah pada Hukum Perkawinan, kemudia Hukum Kewarisan dan paling sedikit adalah Hukum Perwakafan.¹⁷

Wakaf itu sendiri sebagai salah satu lembaga Islam yang erat kaitannya dengan kesejahteraan umat sudah lama melembaga di Indonesia. Sebagai negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, Indonesia memiliki tanah wakaf yang luas. Namun karena sejak semula tidak diiringi dengan peraturan perundang-undangan yang memadai, tanah wakaf itu tidak berkembang dengan baik, bahkan sering menimbulkan masalah. Hal inilah antara lain yang memunculkan kesadaran pemerintah Hindia Belanda untuk menertibkan tanah wakaf di Indonesia. Pada waktu Priesterraad (Pengadilan Agama) didirikan berdasarkan Staatsblad No. 152 Tahun 1882, salah satu yang menjadi wewenangnya adalah menyelesaikan masalah wakaf.

Setelah merdeka, Pemerintah RI juga mengeluarkan peraturan-peraturan perwakafan, namun kurang memadai. Karena itu dalam rangka

¹⁷ H. Abdurrahman SH.MH, *Op.cit* hlm. 63

pembaharuan Hukum Agraria di Indonesia, persoalan perwakafan tanah diberi perhatian khusus sebagaimana terlihat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Bab II, bagian XI, Pasal 49. Dalam pasal itu disebutkan bahwa untuk melindungi berlangsungnya perwakafan tanah di Indonesia, pemerintah akan memberikan pengaturan melalui Peraturan Pemerintah (PP). PP tersebut baru dikeluarkan setelah 17 tahun berlakunya UU Pokok Agraria itu, yakni PP Nomer 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Di Indonesia, campur tangan pemerintah dalam hal perwakafan mempunyai dasar hukum yang kuat. Dalam UUD 1945 Pasal 29 ayat (1) di bawah Bab Agama, dinyatakan bahwa Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menurut Prof. Hazairin, norma dasar yang tersebut dalam Pasal 29 ayat (1) itu tafsirannya antara lain bermakna bahwa "Negara Republik Indonesia" wajib menjalankan syariat Islam bagi orang Islam, syariat Nasrani bagi orang Nasrani dan syariat Hindu-Bali bagi orang Hindu-Bali, apabila dalam pelaksanaan syariat itu memerlukan perantaraan kekuasaan negara. Alasannya, syariat yang berasal dari agama yang dianut warga negara Republik Indonesia itu adalah kebutuhan hidup para pemeluknya. Ayat (2) pasal itu dengan jelas juga menyebutkan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya itu.

Dilihat dari kedua ayat itu, tersebut jelas bahwa wakaf merupakan salah satu bentuk ibadat kepada Allah. Kategorinya termasuk ibadah maliyah

yaitu ibadah berupa penyerahan harta (mal) yang dimiliki seseorang menurut cara-cara yang ditentukan. Wakaf adalah ibadah yang menyangkut hak dan kepentingan orang lain, tertib administrasi dan aspek-aspek lain dalam kehidupan masyarakat. Agar semua itu dapat berjalan dengan baik, pemerintah wajib mengatur masalah wakaf dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dengan adanya peraturan perundang-undangan itu ketertiban dalam praktik perwakafan diharapkan dapat terwujud.

Di samping Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, ada beberapa peraturan lain yang mengatur masalah perwakafan di Indonesia, antara lain Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1977 tentang Tata Pendaftaran Tanah mengenai Perwakafan tanah milik; Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksanaan PP. No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik; Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No. Kep/D/75/1978 tentang Formulir dan Pedoman Pelaksanaan Peraturan-peraturan tentang Perwakafan Tanah Milik; Keputusan Menteri Agama No. 73 Tahun 1978 tentang Pendelegasian wewenang kepada Kepala Kanwil Departemen Agama Propinsi/setingkat di seluruh Indonesia untuk mengangkat/memberhentikan setiap kepala KUA Kecamatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, dan lain-lain.

Perhatian pemerintah terhadap perwakafan ditinjau air tampak lebih jelas lagi dengan ditetapkannya UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. UU itu, dalam Bab III tentang Kekuasaan Pengadilan, Pasal 49 ayat

(1) menyebutkan bahwa Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: (a). perkawinan; (b). kewarisan, wasiat, dan hibah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; (c). wakaf dan shadaqah. Dengan adanya berbagai peraturan itu, diharapkan pelaksanaan perwakafan di Indonesia dapat berjalan tertib. Namun kenyataannya, peraturan-peraturan yang berkenaan dengan wakaf tersebut sampai dengan tahun 1990 belum sepenuhnya mampu mengatasi masalah perwakafan.

Untuk mengefektifkan peraturan-peraturan yang telah ada, pada tanggal 30 November 1990 dikeluarkan Instruksi Bersama Menteri Agama RI dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 4 Tahun 1990 tentang Sertifikat Tanah Wakaf. Di samping itu agar terjamin adanya kesatuan dan kepastian hukum dalam masalah perwakafan, dalam Kompilasi Hukum Islam di Indonesia Buku III juga dimuat hal-hal yang berkenaan dengan Hukum Perwakafan. Dengan demikian para hakim mempunyai pedoman dalam melaksanakan tugasnya dan diharapkan dengan adanya kompilasi itu, tidak ada lagi perbedaan pendapat di antara para ulama.¹⁸

Setelah terbitnya berbagai aturan itu, tertib administrasi perwakafan di Indonesia memang meningkat. Hal ini terlihat dari banyaknya tanah wakaf yang bersertifikat. Akan tetapi fenomena sekarang, tidak sedikit juga sengketa

¹⁸ Uswatun Hasanah. <http://jurnalekis.blogspot.com/2012/06/wakaf-dalam-aturan-undang-undang-di.html> tgl 25 November 2013 pukul 20.30 WIB

wakaf yang terjadi karena kurangnya pengetahuan pihak yang mengelola harta wakaf (Nadzir) tentang tugas dan tanggungjawab yang sebenarnya, dan dampak dari itu, kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat belum nampak, misalnya ketika harta wakaf tidak dikelola dan dikembangkan dengan baik, maka harta tersebut akan terbengkalai dan masyarakat tidak dapat merasakan manfaatnya sebagaimana tujuan wakaf. Hal itu bisa terjadi salah satunya karena kurangnya pembinaan serta pengawasan oleh pihak yang berwenang terhadap tugas dan tanggungjawab Nadzir.

Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksanaan PP. No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik pasal 7 di jelaskan bahwa:

Tugas Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (Kepala KUA) ialah:

- a. Meneliti kehendak wakaf
- b. Meneliti dan mengesahkan Nadzir atau anggota Nadzir yang baru sebagai diatur dalam pasal 10 ayat (3) dan (4) peraturan ini
- c. Meneliti saksi ikrar wakaf
- d. Menyaksikan pelaksanaan ikrar wakaf
- e. Membuat akta ikrar wakaf
- f. Menyampaikan akta ikrar wakaf dan salinannya sebagai diatur dalam pasal 3 ayat (2) dan (3) peraturan ini selambat-lambatnya dalam waktu satu bulan sejak dibuatnya
- g. Menyelenggarakan daftar akta ikrar wakaf
- h. Menyimpan dan memelihara akta dan daftarnya
- i. Mengurus pendaftaran perwakafan seperti tercantum dalam pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah

Dari uraian undang-undang diatas, jelas disitu tidak ada aturan mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan tanggungjawab Nadzir. Maka dari itu, pada bulan februari 1985 gagasan untuk mengadakan

Kompilasi Hukum Islam (KHI) di Indonesia pertama kali di umumkan oleh Menteri Agama RI yaitu Munawir Sadzali M.A dan didalam salah satu pasalnya yakni pasal 227 mengatur pelaksanaan pengawasan terhadap tugas dan tanggungjawab Nadzir.

Peraturan ini dikeluarkan karena pertimbangan bahwa untuk melaksanakan KHI Pasal 227 tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kinerja Nadzir dipandang masih diperlukan Peraturan Menteri Agama. Rujukan yang dipakai sebagai dasar hukum keberadaan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia adalah Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 Tanggal 10 Juni 1991, dan bahwa Instruksi Presiden tersebut atas dasar Pasal 4 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Keputusan Presiden untuk memegang kekuasaan Pemerintah Negara.

D. Pelaksanaan Pengawasan KUA Kecamatan Ngaliyan Terhadap Kinerja Nadzir

Perwakafan tanah milik di Kecamatan Ngaliyan sudah mengalami peningkatan apabila dibandingkan dengan tahun-tahun yang sebelumnya. Peningkatan ini dikarenakan tingkat kesadaran masyarakat dalam memahami manfaat dari mengeluarkan wakaf sudah mulai berkembang. Berikut ini data perwakafan di Kecamatan Ngaliyan :

Tabel 3.3
Data Perwakafan di Kecamatan Ngaliyan¹⁹

No.	Nama Kelurahan	Jumlah Harta Wakaf	Peruntukan Harta Wakaf
1.	Gondoriyo	2	Masjid dan Musholla
2.	Podorejo	10	1 Masjid, 6 Musholla, 1 Ponpes, 1 MI dan 1 SMP
3.	Beringin	5	2 Masjid, 1 Musholla, 1 Ponpes dan 1 Kantor Takmir
4.	Bamban Kerep	6	5 Musholla dan 1 Masjid
5.	Purwoyoso	3	Musholla, Masjid dan Madrasah Diniyah
6.	Ngaliyan	12	5 Musholla, 6 Masjid dan 1 MI
7.	Wates	6	5 Musholla dan 1 Masjid
8.	Wonosari	9	3 Masjid, 5 Musholla, dan 1 Yayasan
9.	Tambak Aji	17	7 Masjid, 9 Musholla, dan 1 Madin

Peran KUA sangat penting dalam perwakafan mulai dari membuat Akta Ikrar Wakaf sampai dengan masalah pengawasannya, yaitu pengawasan terhadap pengelola benda wakaf (Nadzir). Walaupun perwakafan sudah diatur secara khusus dalam Undang-Undang Perwakafan No. 41 Tahun 2004 tentang Badan Wakaf Indonesia, namun KUA masih berfungsi dalam hal ini PPAIW, selama belum terbentuknya BWI.

Perwakafan akan berjalan dengan baik apabila Nadzir (pengelola benda wakaf) bersungguh-sungguh dalam menjalankan tugasnya sebagaimana mestinya. Nadzir adalah orang yang memegang amanat dari Wakif atas persetujuan KUA untuk mengelola, memelihara dan menjaga benda wakaf sesuai dengan tujuan wakaf.

¹⁹ Laporan Tahunan Perwakafan KUA Kecamatan Ngaliyan

Agar tugas dan tanggung jawab Nadzir dapat berjalan dengan baik, maka diperlukan instansi yang terkait untuk melakukan pengawasan, dalam hal ini adalah KUA. Pengawasan merupakan hal yang sangat penting, Karena dengan adanya pengawasan terhadap pengelola benda wakaf (Nadzir), perwakafan akan dapat berjalan dengan baik dan terjaga keamanannya.

Pengawasan KUA Kecamatan Ngaliyan terhadap pengelola benda wakaf (Nadzir) merupakan suatu keharusan untuk dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku, yaitu diatur dalam pasal 227 Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Pada tahun 1990-2006, perwakafan yang terdapat di Kecamatan Ngaliyan sangat bagus, mulai dari administrasi dan lain sebagainya, terbukti dengan adanya data-data wakif, Nadzir dan harta wakaf yang terdapat di KUA Kecamatan Ngaliyan, serta pengakuan dari Bapak Yasin, salah satu Nadzir yang terdapat di Kelurahan Podorejo. Akan tetapi yang terjadi saat ini, KUA Kecamatan Ngaliyan tidak lagi melaksanakan tugasnya dalam mengawasi kinerja Nadzir serta perkembangan harta wakaf, KUA hanya bertugas membuat Akta Ikrar Wakaf (AIW) yang di sahkan oleh KUA dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) yang nantinya langsung di serahkan Nadzir ke Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Setiap aturan yang dibuat tidak seluruhnya dapat dilaksanakan dengan baik, hal itu dipengaruhi oleh berbagai macam kendala yang muncul dalam perjalanannya. Salah satu aturan yang terdapat dalam Undang-undang perwakafan di Indonesia menyebutkan bahwa KUA mempunyai tugas untuk

mengawasi kinerja Nadzir. Akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak serta merta aturan tersebut dapat terealisasi dengan baik, seperti yang terjadi di KUA Kecamatan Ngaliyan, hal itu disebabkan karena adanya berbagai macam faktor yang dihadapi, di antaranya adalah:

1. Kurangnya tenaga yang mampu dalam pelaksanaan pengawasan
2. Kurangnya kerjasama dengan masyarakat
3. Adanya anggapan bahwa tugas KUA hanya membuat AIW
4. Terbatasnya waktu dalam pelaksanaan pengawasan, karena KUA tidak hanya mengurus perwakafan, akan tetapi juga mengurus pernikahan²⁰

²⁰ Wawancara dengan Bapak Drs. Isnadiyun di KUA Kecamatan Ngaliyan tanggal 10 Oktober 2013