

Perubahan Status Karena Tukar Menukar Tanah Wakaf

Untuk Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum

Retno Trie Karuniawati¹, Yulia Qamariyanti²

Faculty of Law, Lambung Mangkurat University, Email: retnotriekurniawati@gmail.com

Faculty of Law, Lambung Mangkurat University, Email: yulia.qamariyanti@ulm.ac.id

Submitted : 20/07/2024 Reviewed:03/09/2024 Accepted:12/09/2024

Abstract: This study was conducted with the aim of analyzing changes in status due to the exchange of waqf land for land acquisition for public interest, according to Government Regulation Number 25 of 2018 concerning Amendments to Government Regulation Number 42 of 2006 concerning the Implementation of Law Number 41 of 2004 concerning Waqf where in managing and developing waqf assets, Nazhir is prohibited from making changes to the designation of waqf assets except with written permission from the Indonesian Waqf Board. Permission can only be granted if the waqf assets cannot be used in accordance with the designation stated in the waqf pledge. Research Results: One of the considerations for granting permission to change the status of waqf assets is the calculation of the value and benefits of the exchange assets, where the value and benefits are at least the same as the original waqf assets. In the event that waqf assets are exchanged or their designation changed, Nazhir through PPAIW re-registers with the authorized agency and the Indonesian Waqf Board for the waqf assets that are exchanged or their designation changed in accordance with the provisions applicable in the procedures for registering waqf assets

Keywords: Waqf Land Exchange, Changes in Waqf Land Status, Land Acquisition, Public Interest

Abstrak: Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis perubahan status karena tukar menukar tanah wakaf untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dimana dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf, Nazhir dilarang melakukan perubahan peruntukan harta benda wakaf kecuali atas dasar izin tertulis dari Badan Wakaf Indonesia. Izin hanya dapat diberikan apabila harta benda wakaf ternyata tidak dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukan yang dinyatakan dalam ikrar wakaf. Hasil Penelitian: Salah Satu pertimbangan pemberian izin perubahan status harta benda wakaf adalah perhitungan nilai dan manfaat harta benda penerus, dimana nilai dan manfaatnya paling sedikit sama dengan harta benda wakaf semula. 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

Kata Kunci: Tukar Menukar Tanah Wakaf , Perubahan Status Tanah Wakaf, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum

1. Pendahuluan

Hakikatnya warga masyarakat sadar akan pentingnya pembangunan meskipun hal tersebut harus dilaksanakan di atas tanah mereka sendiri, namun bukan berarti mereka harus memberikan secara langsung hak atas tanah mereka kepada pemerintah dengan alasan pembangunan bagi kepentingan umum. Hak-hak atas tanah tersebut telah disebutkan di dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), hak-hak tersebut antara lain, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lainnya. Pasal 16 ayat (1) tersebut memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak ini dengan menentukan 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 menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Pada tahun 2012 pemerintah membentuk mekanisme pengadaan tanah bagi kepentingan umum yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Namun, Undang-Undang tersebut baru berlaku efektif pada awal tahun 2013. Undang-Undang Pengadaan Tanah mengatur kepentingan umum, dimana tanah perlu dibebaskan dari hak perseorangan yang membebani melalui serangkaian prosedur dan berujung pada pemberian ganti rugi kepada pihak pengemban hak atas tanah yang masih memiliki hak atas tanah miliknya. Menurut Pasal 1 Angka 2, Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah Negara, dan sebagai jalan keluar yang ditempuh adalah dengan mengambil tanah-tanah hak untuk kepentingan umum.

Boedi Harsono menjelaskan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dengan cara pelepasan serta dilakukan dengan penyerahan yang nyata, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan musyawarah antar para pihak yang menginginkan tanah dengan pemilik tanah tersebut¹. Sebagai bentuk perwujudan kewajiban, negara melakukan pembangunan di berbagai bidang kehidupan yang pada dasarnya dilakukan untuk kepentingan bangsa dengan manfaat sebesar-besarnya pada kesejahteraan rakyat. Salah bentuk pembangunan adalah pembangunan untuk memenuhi kepentingan umum (*publicinterest*).

Penyelenggaraan pengadaan tanah sering bersinggungan dengan isu hukum yang mendasar, seperti hak asasi manusia, prinsip keadilan, prinsip keseimbangan antara kepentingan negara dengan kepentingan masyarakat baik secara individu maupun kelompok. Hukum Agraria mengatur peralihan hak atas tanah yang dapat dilakukan melalui cara jual beli, tukar-menukar, hibah, wasiat, waris dan wakaf. Peralihan hak dengan cara wakaf ini bersifat kekal, abadi dan untuk selamanya. Hak milik yang telah dialihkan kepada pihak lain (masyarakat) dengan cara wakaf, mengakibatkan tanah tersebut terlembagakan untuk selamanya dan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain. Baik melalui cara jual beli, tukar-menukar, hibah atau cara lainnya, kecuali ada alasan hukum yang memperbolehkan².

Diantara banyak titel perolehan atau peralihan hak yang dikenal dalam Hukum Islam tersebut, maka ternyata wakaf mendapat tempat pengaturan secara khusus di antara perangkat perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dalam hal ini berbentuk

¹ Boedi Harsono, 2006, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Jambatan, hlm. 3

² Taufik Hamami, 2003, *Perwakafan Tanah dalam Politik Hukum Agraria Nasional*, Jakarta: PT. Tatanusa, hlm. 4

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, yang dimaksudkan untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Dengan demikian wakaf merupakan salah satu lembaga Hukum Islam yang mempunyai titik temu secara konkrit dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

Sebagai konsep sosial yang memiliki dimensi ibadah, wakaf juga disebut amal shadaqah jariyah, dimana pahala yang didapat oleh wakif (orang yang mewakafkan harta) akan selalu mengalir selama harta tersebut masih ada dan bermanfaat. Untuk itu, harta yang telah di ikrarkan untuk di wakafkan, maka sejak itu harta tersebut terlepas dari kepemilikan wakif dan kemanfaatannya menjadi hak-hak penerima wakaf. Dengan demikian, harta wakaf tersebut menjadi amanat Allah kepada orang atau badan hukum (yang berstatus sebagai Nazhir) untuk mengurus dan mengelolanya.

Pada dasarnya wakaf merupakan ibadah yang komprehensif, yaitu memuat aspek *hablumminallah* dan *hablumminannas*. Di satu sisi, harta yang diwakafkan merupakan wujud kerelaan mengorbankan harta yang dimiliki. Di masa modern ini, khususnya di Indonesia, nampaknya wakaf mengalami penyempitan makna dan tujuan. Wakaf di Indonesia kini identik dengan Masjid, Madrasah, dan Makam. Pada dasarnya, pemanfaatan tanah wakaf untuk Masjid, Madrasah, dan Makam memang tidak salah. Hal ini disebabkan peruntukan harta wakaf memang disesuaikan dengan kehendak pewakaf dan tidak bertentangan dengan syariat Islam, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Wakaf Nomor 41 Tahun 2004, Pasal 22 dan 23.

Tradisi wakaf tersebut kemudian memunculkan berbagai fenomena yang mengakibatkan perwakafan di Indonesia tidak mengalami perkembangan yang menggembirakan untuk kepentingan masyarakat banyak. Sering di jumpai aset harta wakaf yang mengalami permasalahan-permasalahan akibat tidak adanya administrasi, dan diantaranya mengenai perubahan status harta wakaf seperti dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya. Kenyataan yang terjadi ini tentu tidak sesuai dengan ketentuan harta wakaf dan tujuan dari fungsi wakaf itu sendiri

Apabila seseorang mewakafkan sebidang tanah untuk peribadahan, lembaga pendidikan, balai pengobatan yang dikelola oleh suatu yayasan. Maka sejak diikrarkan sebagai harta wakaf, tanah tersebut terlepas dari hak milik wakif, berpindah menjadi hak Allah dan merupakan amanat yang harus dilaksanakan bagi lembaga ataupun yayasan yang menjadi tujuan wakaf. Sedangkan yayasan tersebut memiliki tanggung jawab penuh untuk mengelola dan memberdayakannya secara maksimal demi kesejahteraan masyarakat banyak. Setiap wakif mengharapkan wakafnya menjadi amal jariyah. Pahala amal jariyah tersebut akan terus menerus mengalir kepadanya selagi harta wakaf tersebut masih kekal dan di manfaatkan sesuai manfaatnya.

Tanah yang hendak diwakafkan pun terbatas pada tanah milik, berhubung dalam perspektif hukum Islam, sifat atau tujuan perwakafan dimaksudkan untuk

“mengkekalkan” selama-lamanya harta benda atau manfaat harta benda seseorang sesuai dengan peruntukkan wakafnya. Karena itulah tanah hak miliklah yang paling tepat dijadikan sebagai objek perwakafan tanah. Hak milik ini mempunyai sifat turun temurun dan hak yang paling kuat (terkuat) dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah.

Dalam UUPA hanya hak milik yang mempunyai sifat yang penuh dan bulat, sedangkan hak atas tanah lainnya seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, hanyalah mempunyai jangka waktu yang terbatas, sehingga oleh karena itu, pemegang hak-hak tersebut tidak mempunyai hak dan kewenangan seperti halnya pemegang hak milik. Berhubung dengan masalah perwakafan tersebut bersifat untuk selama-lamanya (abadi), maka hak atas tanah yang jangka waktunya terbatas tidak dapat diwakafkan.

Pertukaran tanah wakaf telah dijelaskan dalam Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Wakaf, yakni penukaran harta benda wakaf dapat dilakukan dengan izin tertulis dari Menteri Agama berdasarkan pertimbangan Badan Wakaf Indonesia (BWI). Izin tertulis tersebut dapat diberikan dengan pertimbangan apabila, harta benda wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah.

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Bab IV Pasal 41 telah ada legalitas terhadap tukar menukar benda wakaf setelah terlebih dahulu meminta izin dari Menteri Agama Republik Indonesia dengan dua alasan, pertama karena tidak sesuai dengan tujuan wakaf dan yang kedua demi kepentingan umum. Secara substansial, benda-benda wakaf boleh diberdayakan secara optimal untuk kepentingan umum dengan jalan tukar-menukar. Keberadaan aturan tersebut merupakan upaya pembaharuan paham yang sejak awal diyakini oleh mayoritas ulama dan masyarakat Indonesia yang mengikuti pendapat Imam Syafi'i bahwa benda-benda wakaf tidak boleh diutak-atik, walaupun demi kepentingan manfaat sekalipun.

Dalam Hukum Islam pada dasarnya perubahan status wakaf tidak diperbolehkan, kecuali wakaf tersebut tidak dapat kembali dimanfaatkan sesuai dengan tujuan wakaf, maka perubahan itu dapat dilakukan terhadap wakaf yang bersangkutan. Para ulama/ahli Hukum Islam memang beragam pendapatnya, tentang boleh tidaknya melakukan perubahan status pada benda wakaf, seperti menjual, merubah bentuk/sifat, memindahkan ke tempat lain, atau menukar dengan benda lain.

Harta benda wakaf tersebut dilarang dijadikan jaminan; disita; dihibahkan; dijual; diwariskan; ditukar; atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya, kecuali dalam kondisi apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah. Pelaksanaan ketentuan ini hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia. Disamping itu harta benda wakaf yang sudah diubah

statusnya wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam (Buku III Hukum Perwakafan), dan lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, perwakafan mulai dan terus dibenahi dengan melakukan pembaharuan-pembaharuan di bidang pengelolaan wakaf secara umum, salah satunya mengenai paradigma baru terhadap perubahan status wakaf sangat menarik penulis untuk menelaah ketentuan ini lebih lanjut, dan mencoba menelusuri kenyataan atau praktek yang terjadi di masyarakat.

Namun, pengaturan mengenai perwakafan tanah ini dalam beberapa aspek masih menimbulkan keaburan, kekosongan, hingga konflik norma sehingga menyebabkan adanya ketidakpastian hukum. Pertama, Tanah wakaf pada dasarnya tidak dapat diubah atau ditukarkan, akan tetapi hal ini dikecualikan pada beberapa sebab tertentu yang sudah diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 yang tertulis pada Pasal 49 ayat (2) bahwa ada pengecualian sehingga tukar menukar tanah wakaf tetap dapat dilakukan, yaitu: Perubahan harta benda wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan RUTR berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah Kemudian, harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf; atau; Pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.

Untuk bisa mengoptimalkan pengelolaan aset wakaf ke arah yang lebih produktif, maka perlu adanya persamaan persepsi dan sudut pandang tentang apa dan bagaimana mengembangkan perwakafan di Indonesia. Sebab, selama ini pemahaman masyarakat masih sering berbeda-beda. Selain itu, yang menyebabkan tanah wakaf tidak produktif adalah Lokasi yang tidak strategis. Oleh karena itu, jalan keluar yang dapat ditempuh adalah dengan penukaran atau tukar guling (ruislag) untuk tujuan yang lebih produktif

2. Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Yang Menggunakan Tanah Wakaf

Pemerintah memiliki kendali tidak langsung atas apa yang disebut dengan Hak Menguasai Negara karena fungsinya sebagai pengelola lahan untuk kepentingan penduduknya (HMN). Pemerintah dituntut oleh hak ini untuk membuat kebijakan yang bermanfaat bagi masyarakat luas. Salah satunya adalah kemajuan kepentingan nasional suatu negara. Sementara upaya pembangunan pemerintah tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan akan tanah, namun pemerintah saat ini dihadapkan pada sulitnya melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum di wilayah negara, karena tanah yang berupa tanah sebagian dikuasai/dimiliki oleh masyarakat, dengan hak.

Dalam rangka melindungi hak-hak rakyat dari penguasa, bersumber dari UUPA telah dibuat perangkat ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang bagaimana penguasa dapat menguasai tanah yang diperlukannya apabila tanah tersebut dikuasai rakyat. Ketentuan-ketentuan itu adalah ketentuan-ketentuan tentang pembebasan hak atas tanah atau yang lebih dikenal dengan pembebasan tanah dan ketentuan-ketentuan tentang pencabutan hak yang diatur dalam Undang-Undang nomor 20 tahun 1961 berdasarkan Pasal 18 UUPA. Pada dasarnya apabila penguasa ataupun pengusaha memerlukan tanah untuk keperluan apapun maka cara untuk memperoleh tanah yang diperlukan harus melalui jalan musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah hingga dicapai suatu kesepakatan antara kedua belah pihak.³

Ketika pemerintah akan melakukan aktifitasnya, meskipun dengan menggunakan *Freies Ermessen*, pemerintah dibatasi oleh aturan hukum. Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, aktifitas pemerintah harus berdasarkan pada asas legalitas atau asas *wetmatighdeid van het bestuur*, yakni asas yang menyebutkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, maka pemerintah tidak dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Semua kewenangan yang ada pada pemerintah harus didasarkan pada Undang-Undang Dasar atau pada peraturan perundang-undangan lainnya.⁴

Pendaftaran Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia (musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah hingga dicapai suatu kata sepakat antara kedua belah pihak. Kepemilikan tanah pada dasarnya adalah milik manusia bersama. Hal ini sudah sesuai dengan apa yang telah digariskan oleh Allah sudah sesuai dengan apa yang telah digariskan-Nya. Namun segala tata cara untuk mendapatkannya sudah diatur dalam Islam dan tidak merugikan satu sama lain. Baik itu melalui penggusuran, perampasan maupun tukar guling (*ruislag*) yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pengadaan tanah dapat dilakukan oleh pihak swasta dan pemerintah. Dalam hal pengadaan tanah oleh pihak swasta, maka cara-cara yang dilakukan adalah melalui jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan, yang dapat dilakukan secara langsung antara pihak yang berkepentingan (misalnya: antara pengembang dengan pemegang hak) dengan pemberian ganti kerugian yang besar atau jenisnya ditentukan dalam musyawarah. Sedangkan dalam hal pengadaan tanah oleh pemerintah atau pemerintah daerah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, atau juga dengan pencabutan hak atas tanah .

³ Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999), hal. 95-96.

⁴ HR, R. (2016). *Pembatasan Kekuasaan Pemerintah: Perspektif Hukum Administrasi Negara*. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, 3(6), 50–58, hlm.55

Tahap perencanaan diuraikan dalam Pasal 14 dan 15 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, pada tahapan perencanaan, instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan Pengadaan Tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan. Perencanaan tersebut berupa dokumen perencanaan Pengadaan Tanah. Yang dimaksud dengan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah berisikan:

- a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b. Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
- c. Letak tanah;
- d. Luas tanah yang dibutuhkan;
- e. Gambaran umum status tanah;
- f. Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- g. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- h. Perkiraan nilai tanah;
- i. Rencana penganggaran.

Setelah seluruh dokumen perencanaan terpenuhi, maka langkah selanjutnya adalah dengan melaksanakan studi kelayakan, yang dimaksud studi kelayakan menurut Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Pengadaan Tanah mencakup beberapa hal, yaitu:

Survei sosial ekonomi;

- a. Kelayakan lokasi;
- b. Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah masyarakat;
- c. Perkiraan nilai tanah;
- d. Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari Pengadaan Tanah dan pembangunan; dan
- e. Studi lain yang diperlukan.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip:⁵

- a. Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi warga negara, sehingga tidak dapat sedemikian rupa dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu termasuk untuk kepentingan umum, tanpa mengindahkan aturan yang ada.
- b. Prinsip kepastian hukum baik dalam pengaturannya dan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun dalam proses pemberian hak atas tanah kepada instansi Pemerintah sebagai pemangku kepentingan umum.

⁵ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah* (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 100.

- c. Prinsip kepastian atas kepentingan umum, menyangkut pengertian, penetapan bidang kegiatan yang masuk dalam katagori kepentingan umum, dengan penegasan adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat, kegiatan benarbenar dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah, dan nyatanya tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan, perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan Rencana Umum Tata ruang Wilayah.
- d. Prinsip pelaksanaannya dengan cara cepat dan transparan, dengan pembentukan panitia yang kompeten baik untuk Panitia Pengadaan Tanah maupun Tim Penaksir harga tanah, lengkap dengan susunan dan uraian tugasnya secara limitatif.
- e. Prinsip musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah, terutama mengenai hal yang berkaitan dengan kegiatan dan tujuan dari pengadaan tanah tersebut dan juga mengenai penentuan ganti kerugian.
- f. Prinsip pemberian ganti rugi yang layak dan adil atas setiap pengambilan hak atas tanah rakyat, sebab dengan hak atas tanah tersebut sebagai bagian dari aset seseorang yang diperoleh dengan pengorbanan tertentu dan apabila sudah tersaftar telah ada legalitas aset yang diberikan oleh negara dan kepada penerima haknya biasanya membayar kompensasi kepada negara baik dalam bentuk kewajiban memasukkan uang ke kas negara maupun kewajiban perpajakan. Selain itu harus ditegaskan pengertian ganti rugi yang layak dan adil sehingga diperoleh tolak ukur yang dapat dipedomani dalam pemberian ganti rugi.
- g. Prinsip pembedaan ketentuan pangadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan kriteria yang ditentukan secara lilitatif dengan pengadaan tanah yang bukan untuk kepentingan umum (kepentingan pemerintah yang ada unsur komersial/bisnis dan kepentingan swasta), serta penetapan kriteria luasan tanah sekala kecil dengan prosedur pengadaan tanahnya, termasuk dalam hal penggunaan standar dan normalnya seperti kemungkinan penggunaan bantuan Panitia Pengadaan Tanah.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan tugas dan tanggungjawabnya untuk memajukan kesejahteraan umum melalui penyediaan lahan demi kepentingan umum. engadaan tanah untuk kepentingan umum terdiri dari empat tahapan, yakni perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Pada tahapan pelaksanaan pengadaan tanah demi kepentingan umum terdapat kegiatan ganti kerugian. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud dengan ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, pengelola dan/atau pengguna barang dalam proses pengadaan tanah.

Pengurusan tanah dan bangunan yang berada di atasnya yang dilakukan untuk kepentingan umum, sosial dan kepentingan lainnya wajar dilakukan jika memang diperlukan, namun bagaimana jika hal tersebut terjadi pada tanah wakaf, yang notabennya tanah wakaf adalah tanah untuk tuhan, tanah yang difungsikan untuk nilai dan kepentingan ibadah. Dalam undang-undang perwakafan sudah dijelaskan bahwa benda wakaf boleh dipindah, dijual, dialihkan, dan dihibahkan dengan dalih untuk kepentingan

umum. Dalam Islam amalan wakaf memiliki kedudukan yang sangat penting seperti halnya zakat dan sedekah. Wakaf mengharuskan seorang muslim untuk merelakan harta yang diberikan untuk digunakan dalam kepentingan ibadah dan kebaikan. Harta wakaf yang sudah diberikan sudah bukan menjadi hak milik pribadi melainkan hak milik umat.

Wakaf yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum harus dipergunakan dalam waktu selama-lamanya atau dapat digunakan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan peruntukannya sesuai dengan syariah. Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) wakaf yang sifatnya hanya sementara tidak diperbolehkan atau tidak sah, akan tetapi dalam UU No.41 Tahun 2004 tentang Wakaf memperbolehkan wakaf yang niatnya sementara asalkan tujuannya sesuai dengan peruntukannya, sebagaimana telah dijelaskan dalam UU Wakaf mengenai pengertian wakaf.⁶

Dalam pelaksanaan pengadaan lahan diatur dalam Pasal 27 Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 yang menyebutkan:

1. Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan.
2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a) Inventarisasi Dan Identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Dan Pemanfaatan Tanah
 - b) Penilaian Ganti Kerugian
 - c) Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian
 - d) Pemberian Ganti Kerugian
 - e) Pelepasan Tanah Instansi

Bentuk Pemberian ganti rugi yang dimaksud dalam pengadaan lahan tersebut diatur dalam pasal 36, yaitu berupa :

- a) Uang ;
- b) tanah pengganti ;
- c) permukiman kembali ;
- d) kepemilikan saham;
- e) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Prioritas dalam kepentingan umum itu harus sesuai dengan peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 65 tahun 2006 tentang perubahan atas peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksana pembangunan untuk kepentingan umum pasal 5: Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah pusat maupun

⁶ Budi Agus Riswandi, *Wakaf Hak Kekayaan Intelektual*, (Yogyakarta: Pusat HKI FH UII Press, 2016, hlm.192

Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi :

- a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- d. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan bencana;
- e. tempat pembuangan sampah;
- f. cagar alam dan cagar budaya ;
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Pengalihan hak atas tanah untuk keperluan pemerintah dapat dilakukan dengan dua (dua) cara: pertama, dengan beralih, dan kedua, dengan mengalihkan atau mengalihkan. Yang dimaksud dengan beralih adalah pemindahan hak atas tanah yang direncanakan tanpa memerlukan suatu perbuatan hukum tertentu, atau dapat diartikan bahwa hak atas tanah yang diberikan oleh undang-undang dapat berpindah dengan sendirinya. Hak dan dialihkan kepada pihak ketiga. Pengalihan hak dapat berupa jual beli, hibah yang dilakukan menurut kebiasaan yang berlaku, atau hibah yang dilakukan melalui wasiat. Untuk menopang pembangunan, pemerintah harus mengamankan tanah yang diperlukan dengan cara yang sah, termasuk pelepasan atau pembatalan hak, termasuk yang telah memperoleh status tanah wakaf.

Jika dilihat dari tujuan utama dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, sekaligus mewujudkan keadilan dan memberikan manfaat baik bagi masyarakat pemilik/pemegang Hak Atas Tanah yang tanahnya dipergunakan bagi pembangunan. Ukuran keadilan memang sulit untuk ditentukan, apalagi jika dikaitkan dengan penerapan suatu peraturan. Keadilan merupakan salah satu cita-cita hukum yang berangkat dari nilai-nilai moral manusia. Bagi bangsa Indonesia, sesuai dengan falsafah Pancasila, maka paling tepat kiranya untuk menerapkan Asas Keadilan Sosial.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, mengatur mengenai Penyelenggaraan Pengadaan Tanah. Pasal 10 menyatakan: Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;

- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir.

Keberadaan tanah wakaf tidak terlepas dari pada wakif yang menyerahkan kepada seseorang atau organisasi sosial keagamaan atau badan hukum untuk mengelola harta benda tersebut. Hal ini ditujukan kepada Nazhir yang memiliki tugas mulia dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukannya. Nazhir bertugas mengawasi dan melindungi harta benda wakaf serta melaporkan pelaksanaan tugas kepada BWI. Selain itu juga Nazhir memiliki hak atas harta kebendaan wakaf dengan nilai 10 persen dari pendapatan bersih atas pengelolaan dan mengembangkan harta benda wakaf. Hal ini sejalan dengan Pasal 12 UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.

Harta wakaf yang sudah diwakafkan bertahun-tahun baik itu merupakan rumah ibadah, seperti Musholla yang digunakan untuk umum. Terkadang dalam perjalanan waktu orang-orang yang ada disekitas Musholla itu sudah mulai pindah yang menyebabkan Musholla sebagai wakaf hampir tidak digunakan lagi. MUI juga Dalam fatwanya mengenai tanah yang di atasnya ada bangunan Musholla, maka dalam hal ini walaupun Musholla itu belum ada ikrar wakafnya, maka Musholla itu sudah menjadi wakaf. Sebagaimana yang terdapat dalam fatwa MUI sebagai berikut:⁷

- a. Musholla ialah Musholla jami' yakni sebuah bangunan khusus di atas sebidang tanah yang diwakafkan untuk tempat shalat kaum muslimin.
- b. Tanah Musholla ialah tanah yang di atasnya ada bangunan Musholla.

Tanah wakaf atas tanah Negara yang belum pernah dilekati dengan sesuatu hak atas tanah didaftarkan menjadi tanah Wakaf atas nama Nazhir. Untuk keperluan pendaftaran Nazhir wajib mengajukan permohonan penegasan tanah Negara sebagai tanah Wakaf

⁷ Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 54 Tahun 2014 Tentang Status Tanah Yang Di Atasnya Ada Bangunan Musholla

kepada Kepala Kantor Pertanahan. Permohonan penegasan sebagai tanah wakaf dilampiri dengan:

- a. Surat permohonan;
- b. Peta Bidang Tanah/Surat Ukur;
- c. Bukti perolehan tanah;
- d. Akta Ikrar Wakaf atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf;
- e. Surat pengesahan Nazhir yang bersangkutan dari instansi yang menyelenggarakan urusan agama tingkat kecamatan (KUA);
- f. Surat pernyataan dari Nazhir/Wakif atau surat keterangan dari kepala desa/lurah/tokoh masyarakat bahwa tanahnya tidak dalam sengketa, perkara, sitaan dan tidak dijaminkan.

Surat permohonan nazhir perihal pengajuan Izin Tukar Menukar Harta benda wakaf ditujukan kepada Menteri Agama Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan dengan menjelaskan alasannya dengan melampirkan⁸:

- a. Sertifikat dan/atau Akta Ikrar Wakaf harta benda wakaf yang akan ditukar;
- b. Sertifikat atau bukti kepemilikan yang sah harta benda penukar sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) harta benda wakaf dan harta benda penukar;
- d. Rencana Umum Tata Ruang dari pemerintah daerah setempat;
- e. Surat persetujuan Nazhir terhadap tukar menukar harta benda wakaf yang ditandatangani oleh seluruh anggota Nazhir dan dua orang saksi setempat dengan membubuhkan materai Rp.6.000;
- f. Surat pernyataan bermaterai dari pihak calon penukar yang menyatakan bahwa harta benda penukar tidak dalam sengketa yang disahkan oleh Lurah/Kepala Desa setempat dan diketahui oleh Camat.

Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan meneruskan permohonan izin kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota dengan terlebih dahulu meneliti dan memverifikasi kebenaran dan keaslian/keabsahan dokumen yang diajukan oleh Nazhir.⁹

Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan Sertifikat Tanah Wakaf atas nama nadzir, dan mencatat dalam Buku Tanah dan sertipikat Hak atas Tanah pada kolom yang telah disediakan. Walaupun sertifikat tanah wakaf atas nama nadzir ini tidak menjadikan tanah tersebut berpindah kepemilikan dari wakif ke nadzir, melainkan nadzir hanya mempunyai hak sebagai pengelola dan bukan sebagai pemilik dari tanah wakaf.

Selanjutnya Kepala Kementerian Agama Kabupaten/Kota menerima berkas permohonan izin dari Kepala KUA sebagai dasar untuk mengusulkan Tim Penilai

⁸ Departemen Agama R.I. , 2011, *Tata Cara Perubahan Status Tanah Wakaf*, Jakarta, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat dan Penyelenggaraan Haji, Direktorat Pemberdayaan Wakaf, hlm. 6.

⁹ *Ibid.* hlm. 7.

Keseimbangan Tukar Menukar Harta Benda Wakaf kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota. Tim tersebut terdiri dari unsur:¹⁰

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;
- c. Majelis Ulama Indonesia Kabupaten/Kota;
- d. Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota;
- e. Nazhir tanah wakaf yang bersangkutan.

Tim penilai tersebut melaporkan hasil kerjanya dalam bentuk berita acara yang berisi perbandingan nilai harga antara harta benda wakaf dalam bentuk jumlah nilai rupiah dan aspek lainnya yang menguntungkan wakaf kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan dan disampaikan kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi menyampaikan berkas permohonan kepada Menteri Agama melalui Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam.

Selanjutnya Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam melalui Direktorat Pemberdayaan Wakaf menelaah berkas pengajuan izin dan memverifikasi kebenaran persyaratan formal maupun materil dari benda wakaf dan penukarnya. Apabila dianggap perlu dilakukan peninjauan langsung ke lokasi oleh Pejabat Direktorat Pemberdayaan Wakaf.¹¹ Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam meneruskan berkas permohonan yang telah diverifikasi kepada BWI untuk mendapat pertimbangan. Badan Wakaf Indonesia memberikan pertimbangannya dan menyampaikan berkas permohonan izin kepada Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam menyampaikan permohonan izin kepada Menteri Agama RI setelah terpenuhi seluruh persyaratan formil dan materil sesuai ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku dan mendapat pertimbangan dari Badan Wakaf Indonesia. Tahap paling akhir yakni Menteri Agama RI memberikan atau tidak memberikan izin kepada Nazhir yang bersangkutan.¹²

Dengan demikian kemanfaatan benda wakaf benar-benar terasa kemanfaatannya bagi kepentingan kemanusiaan dan kemaslahatan umum, tidak hanya untuk kepentingan keluarga dan kerabat terbatas.

3. Perubahan Status Hak Atas Tanah Wakaf

Ketetapan hukum wakaf adalah abadi, tetap berlaku terus menerus, dan tidak boleh dirubah, demikian juga dalam waktu penggunaan hasilnya, sesuai dengan ketentuan hukum wakaf pada waktu seorang wakif berwakaf. Pada dasarnya wakaf untuk mendekatkan diri kepada Allah swt. Sehingga wakaf itu tetap tidak menginginkan adanya suatu perubahan peralihan baik untuk dijual dan

¹⁰ *Ibid*, hlm. 8.

¹¹ *Ibid*.

¹² *Ibid*, hlm. 10

menggantikannya, dipindahkan atau dialihkan dan lain-lain sebagainya. Ilmu wakaf yang diajarkan oleh Nabi didasarkan pada salah satu riwayat yang memerintahkan Umar bin Khattab agar tanah di Khaibar yang dimilikinya diwakafkan. Perintah Nabi itu menekankan bahwa substansi dari kebun tersebut tidak boleh diperjual-belikan, dihibahkan atau diwariskan, dan hasilnya disedekahkan untuk kepentingan umat.

Harta benda yang dijadikan sebagai objek wakaf dapat dipandang sah apabila benda tersebut memiliki nilai, dapat bertahan lama, dan murni milik wakif sendiri.

1. Nilai guna yang ada dalam benda tersebut merupakan nilai yang berguna dan memiliki manfaat, dan tidak dianggap sah apabila menjadikan benda yang tidak berharga. Yang dimaksud tidak berharga dalam hal ini yaitu tidak diperbolehkan mengambil manfaat dari benda tersebut menurut syara¹³, contohnya seperti benda-benda yang memabukkan dan benda-benda yang tidak memiliki manfaat lainnya.
2. Benda wakaf memiliki kekekalan fungsi atau mmanfaa. Benda yang dimaksud baik itu dari benda tidak bergerak, benda bergerak ataupun benda yang dimiliki bersama;
3. Selain itu benda wakaf harus diketahui secara jelas saat terjadinya akad wakaf, seperti penentuan jumlah benda, separuh atau seluruh tanah, dan lainnya. Sehingga wakaf yang dalam prosesnya tidak menyebutkan dengan jelas mengenai harta bendanya, maka pelaksanaan wakaf hukumnya dianggap tidak abash;
4. Benda wakaf benar-benar benda milik tetap wakif sendiri. Dalam hal ini benda yang belum menjadi milik wakif seutuhnya, atau masih akan menjadi milik wakif dianggap tidak sah dijadikan sebagai benda wakaf, seperti tanah yang masih dalam sengketa atau masih dalam proses jual beli dan lain sebagainya¹³

Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (“PP Wakaf”) menjelaskan bahwa harta benda yang dapat diwakafkan meliputi benda tidak bergerak, benda bergerak selain uang dan benda bergerak berupa uang. Salah satu harta benda tidak bergerak yang dapat diwakafkan adalah hak atas tanah, yang terdiri dari :

- a. hak milik atas tanah baik yang sudah atau belum terdaftar;
- b. hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai di atas tanah negara;
- c. hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan atau hak milik;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. tanah negara.

Untuk menjamin kepastian hukum atas tanah yang diwakafkan, maka atas tanah wakaf tersebut harus dibuat Akta Ikrar Wakaf (“AIW”). AIW adalah bukti pernyataan

¹³ Budi Agus Riswandi, *Wakaf Hak Kekayaan Intelektual*, (Yogyakarta: Pusat HKI FH UII Press, 2016, 189

kehendak wakif (orang yang mewakafkan harta) untuk mewakafkan harta benda miliknya guna dikelola nazhir (pengelola harta wakaf) sesuai dengan peruntukan harta benda wakaf yang dituangkan dalam bentuk akta.

Perbuatan wakaf adalah termasuk perbuatan yang bertujuan untuk kepentingan sosial dan kebaikan sehingga lebih banyak manfaatnya daripadanya mudaratnya. Peraturan tentang wakaf diatur oleh hukum islam, tetapi karena tumbuh dan berkembang di Indonesia, maka perlu di positifkan dalam hukum nasional. Peraturan perundang-undangan tentang wakaf bertujuan untuk mengakomodir kebutuhan wakaf untuk menjadi hukum positif bagi seluruh warga negara Indonesia yang telah dibuat walau tidak secara khusus mengatur wakaf, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria dan pengaturan pasal ini berkaitan dengan perwakafan tanah milik, dan untuk mewujudkan pasal 49 ayat (3) Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 dibuatlah Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, peraturan ini mengenai pelaksanaan perwakafan tanah milik yang terjadi di wilayah Indonesia dan juga berkaitan dengan administrasi perwakafan tanah milik dan peraturan ini memuat yang diatur oleh hukum islam dan hukum agrarian.¹⁴

Latar belakang ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 ini disebutkan : pertama, bahwa wakaf adalah suatu Lembaga keagamaan yang dapat dipergunakan sebagai salah satu sarana guna pengembangan kehidupan keagamaan khususnya bagi umat yang beragama Islam, dalam rangka mencapai kesejahteraan spiritual dan material menuju Masyarakat adil dan Makmur berdasarkan Pancasila; kedua, bahwa peraturan perundang-undangan yang ada sekarang ini yang mengatur tentang perwakafan tanah milik, selain belum memenuhi kebutuhan akan cara-cara perwakafan, juga membuka kemungkinan timbulnya hal-hal yang tidak di inginkan disebabkan tidak adanya data-data nyata mengenai tanah-tanah yang di wakafkan.¹⁵

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah nomor 28 th 1977 ini tujuannya adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai tanah wakaf serta pemanfaatan wakaf sesuai dengantujuan hukum wakaf. Dengan demikian bila terjadi penyimpangan dan sengketa wakaf dapat dikurangi. Namun demikian masih saja terdapat hambatan dan permasalahan dalam PP Nomor 28 tahun 1977 antara lain :

- a. Tanah yang dapat diwakafkan hanya tanah milik dan badan-badan social keagamaan dijamin dapat mempunyai hak atas tanah dengan hak pakai. Lalu bagaimana wakaf tanah dengan hak guna bangunan atau tanah dengan hak guna usaha yang di dalam praktek dapat diperpanjang sesuai dengan pemanfaatan wakaf

¹⁴ Yulia Qamariyanti, 2017. *Pengelolaan Tanah Wakaf Suatu Kajian Filsafat Hukum, Hukum Normatif Dan Sosiologi Hukum (Studi Pada Persyarikatan Muhammadiyah kalimantan Selatan)*. Yogyakarta:Program Doktor Ilmu Hukum Univeritas Gadjah Mada Yogyakarta.hlm 183

¹⁵ *Ibid.*

- b. Penerima wakaf/Nadzir disyaratkan oleh peraturan tersebut adalah yang memiliki cabang atau perwakilan di tingkat kecamatan tempat wakaf tersebut berada. Dalam pelaksanaannya sering menimbulkan kesulitan dan justru menimbulkan hambatan. Jika nadzir bersifat perorangan atau perkumpulan yang tidak memiliki perwakilan atau cabang belum diatur dalam PP ini.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 hanya membatasi benda-benda tetap khususnya tanah. Dan bagaimana jika benda yang diwakafkan berupa benda-benda bergerak selain tanah dan bangunan.
- d. Hambatan-hambatan lain yang bersifat non –yuridis, antara lain kesadaran hukum masyarakat akan pentingnya sertifikasi wakaf, ketersediaan tenaga yang menangani pendaftaran/sertifikasi wakaf serta peningkatan kesadaran para nazhir akan tugas dan tanggung jawabnya

Peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur masalah wakaf ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor: 28 tahun 1977, Undang-Undang Nomor: 41 tahun 2004 serta Peraturan Pemerintah Nomor: 42 tahun 2006 ditambah lagi dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang secara langsung ataupun tidak langsung mengatur masalah wakaf ini. Apabila perbuatan wakaf belum dituangkan dalam AIW sedangkan perbuatan wakaf sudah diketahui berdasarkan berbagai petunjuk (garinah) dan 2 orang saksi serta AIW tidak mungkin dibuat karena wakif sudah meninggal dunia atau tidak diketahui lagi keberadaannya, maka dibuat Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (“APAIW”).

Setelah AIW/APAIW dibuat, maka selanjutnya nazhir atas namanya harus mendaftarkan tanah wakaf tersebut ke kantor pertanahan. Persyaratan untuk mendaftarkan tanah wakaf tersebut berbeda-beda tergantung dari jenis hak atas tanah tersebut. Misalnya, dalam hal tanah tersebut adalah tanah hak milik, maka dokumen yang harus dilampirkan yaitu:

- a. Surat permohonan;
- b. Surat ukur;
- c. Sertifikat Hak Milik tanah yang bersangkutan;
- d. AIW atau APAIW;
- e. Surat pengesahan nazhir yang bersangkutan dari instansi yang menyelenggarakan urusan agama tingkat kecamatan;
- f. Surat pernyataan dari nazhir bahwa tanah yang didaftarkan tidak dalam sengketa, perkara, sita dan tidak dijaminkan

Praktik pelaksanaan wakaf seharusnya mengikuti yang dianjurkan oleh Nabi kemudian dicontohkan Umar bin Khattab dan diikuti beberapa sahabat Nabi yang lain sangat menekankan pentingnya menahan eksistensi benda wakaf dan diperintahkan untuk menyedekahkan hasil dari pengelolaan benda wakaf itu sendiri. Pemahaman yang paling mudah untuk dicerna dari maksud Nabi adalah bahwa substansi ajaran wakaf itu tidak semata-mata terletak pada pemeliharaan benda wakaf, tetapi jauh lebih

penting adalah nilai manfaat dari benda wakaf tersebut untuk kepentingan kebijakan umum.

Faktor-faktor perubahan sosial tentu saja tidak terjadi begitu saja, pada umumnya ada beberapa faktor yang menyebabkan perubahan itu terjadi. Yang mana ada faktor internal ataupun juga faktor eksternal masyarakat. Faktor yang berasal dari dalam diantaranya¹⁶:

1. Terjadinya populasi dan berkurangnya jumlah penduduk. Pertambahan jumlah penduduk akan menyebabkan perubahan jumlah dan persebaran wilayah pemukiman. Wilayah pemukiman yang semula terpusat pada satu wilayah kota ataupun desa akan berubah menyebar karena faktor pekerjaan. Begitupun juga dengan berkurangnya penduduk juga akan menyebabkan perubahan sosial budaya;
2. Adanya hasil penemuan-penemuan baru. Misalnya saja teknologi, yang mana bisa mengubah cara berinteraksi individu dengan orang lain. Dengan teknologi juga bisa menggantikan tenaga manusia dalam kegiatan produksi di sektor industri. Karena dengan menggunakan teknologi bisa lebih efektif dan efisien dalam pengerjaannya;
3. Pertentangan atau konflik. Yang mana sebuah konflik akan terjadi ketika ada perbedaan kepentingan atau terjadi ketimpangan sosial. Hal ini disebabkan karena setiap individu mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam meraih sumber daya yang ada.

Bagi mereka yang orientasinya pada prinsip kemanfaatan, penukaran barang wakaf itu mungkin saja dilakukan karena adanya alasan tertentu. Misalnya, barang wakaf tersebut sudah tidak bisa memberikan manfaat lagi sebagaimana peruntukkan pertama kali oleh wakif dan kondisi barang wakaf tersebut sudah rusak, atau lebih banyak maslahatnya bagi Masyarakat seperti perluasan masjid, atau untuk dibangunnya jalan yang sangat dibutuhkan oleh Masyarakat.

Penyerahan tanah wakaf yang dilakukan oleh pemberi wakaf (wakif) kepada penerima wakaf (nadzir) dengan cara lisan menyebabkan tidak adanya pengakuan hukum terhadap status wakaf tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, bahwa harta benda wakaf tidak hanya cukup dengan lisan saja, tapi harus didaftarkan kepada Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW). Nadzir sebagai pihak yang bertugas untuk memelihara dan mengurus wakaf mempunyai kedudukan yang penting dalam perwakafan. Sedemikian pentingnya kedudukan nadzir dalam perwakafan, sehingga berfungsi tidaknya benda wakaf tergantung dari nadzir itu sendiri. Untuk itu, sebagai instrument penting dalam perwakafan, nadzir harus memenuhi syarat-syarat yang memungkinkan, agar wakaf bisa diberdayakan sebagaimana mestinya

Nadzir merupakan seseorang yang paling berperan dalam berjalannya roda kemanfaatan harta benda wakaf. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa nadzir

¹⁶ Nanang Martono, *Sosiologi Perubahan Sosial*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 16-17

memiliki posisi yang sangat sentral dalam menghasilkan sebuah kemanfaatan bagi umat atas harta benda wakaf yang telah diamanatkan kepadanya . Pasal 11 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menyebutkan bahwa kewajiban nadzir adalah :

1. Melakukan pengadministrasian harta benda wakaf;
2. Mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi dan peruntukannya.
3. Mengawasi dan melindungi harta benda wakaf.
4. Melaporkan pelaksanaan tugas kepada Badan Wakaf Indonesia

Perubahan status (kedudukan) hukum tanah wakaf sebagai objek hak; Misalnya dari statusnya sebagai Harta Benda Wakaf menjadi “hak milik”, melalui jual beli, hibah, waris, tukar menukar atau dalam bentuk pengalihan hak lainnya. Perubahan harta benda wakaf adalah perubahan bentuk harta benda wakaf dari bentuk semula ke bentuk yang lainnya, perubahan tersebut dapat dengan jalan ditukar, dijual atau dilelang. Hukum perubahan harta benda wakaf ini dalam kitab-kitab fikih menjadi bahasan penting, para ulama dengan berbagai argumen mereka masing-masing telah mengemukakan pandangan mereka, termasuk perubahan harta benda wakaf berupa masjid dengan cara dijual pun telah dibahas dalam kitab fikih.

Ibnu Qudamah, salah seorang pengikut madzhab Hambali dalam kitabnya Al-Mughni mengatakan, apabila harta wakaf mengalami kerusakan hingga tidak dapat bermanfaat sesuai dengan tujuannya, hendaknya dijual saja kemudian harta penjualannya dibelikan barang lain yang akan mendatangkan kemanfaatan sesuai dengan tujuan wakaf, dan barang yang dibeli itu berkedudukan sebagaimana harta wakaf seperti semula. Adapun apa yang diwakafkan untuk diproduksi, apabila diganti dengan yang lebih baik, seperti wakaf rumah, kedai, kebun atau kampung yang produksinya kecil, maka ia diganti dengan apa yang lebih bermanfaat bagi wakaf itu.¹⁷

Oleh karena itu wakaf tidak boleh dicabut, artinya wakaf itu sah, maka pernyataan tidak boleh dicabut. Pemilikan wakaf tidak boleh dipindah tangankan, baik orang badan hukum atau negara, yaitu wakaf harus sesuai dengan tujuan wakaf. Akan tetapi apabila melihat keadaan sekarang, banyak sekali persoalan persoalan yang timbul dari wakaf diantaranya merubah wakaf yang tidak sesuai dengan keinginan si wakif, yang tujuan dari yang menjadi persoalan dilarang dan dibolehkannya. Dalam memanfaatkan benda wakaf dalam syariat bagaimana wakaf dalam memanfaatkan benda wakaf berarti menggunakan benda wakaf tersebut. Sedangkan benda asalnya atau pokoknya tetap tidak boleh dijual, tidak boleh dihibahkan dan tidak boleh diwariskan

Pertukaran seperti itu bisa di lakukan kalau merasa tidak puas terhadap rekomendasi yang yang dikeluarkan baik itu dari (Badan Wakaf Indonesia) BWI RI maupun Kemenag RI. Dalam Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 54 Tahun 2014

¹⁷ Kementerian Agama Republik Indonesia, Fikih Wakaf, 2006, hlm.79

Tentang Status Tanah Yang Di Atasnya Ada Bangunan Musholla tidak boleh ditukar, diubah peruntukannya, dijual, dan dialihfungsikan kecuali dengan syarat-syarat tertentu, yang disebut dalam Keputusan Ijtima' Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia tahun 2009, yaitu:

- a. Proses benda wakaf (*istibdal al-waqf*) diperbolehkan sepanjang untuk merealisasikan kemashlahatan karena untuk mempertahankan keberlangsungan manfaat wakaf (*istimrar baqai al-manfa'ah*), dan dilakukan dengan ganti yang mempunyai nilai sepadan atau lebih baik.;
- b. Pengubahan objek wakaf dari wakaf uang menjadi wakaf benda, atau sebaliknya dari wakaf benda menjadi wakaf uang hukumnya boleh, dengan syarat:
 1. Manfaatnya lebih besar ;
 2. Keadaan memaksa untuk itu..
- c. Benda wakaf boleh dijual, dengan ketentuan:
 1. Adanya hajah dalam rangka menjaga maksud wakif;
 2. Hasil penjualannya harus digunakan untuk membeli harta benda lain sebagai wakaf pengganti;
 3. Kemanfaatan wakaf pengganti tersebut minimal sepadan dengan benda wakaf sebelumnya.;
 4. Proses Tanah wakaf dibolehkan sepanjang kemashlahatan nya lebih dominan;
 5. Pelaksanaan ketentuan huruf (a) sampai dengan huruf (d) harus sejjin Menteri Agama, persetujuan Badan Wakaf Indonesia (BWI), serta sesuai dengan peraturan perundangundangan dan pertimbangan Majelis Ulama Indonesia (MUI).

Terhadap Proses atau perubahan status tanah wakaf adalah tidak dapat dilakukan perubahan, baik perubahan status, peruntukkan ataupun penggunaan selain dari pada apa yang sudah ditentukan di dalam ikrar wakaf. Akan tetapi tidak ada satupun di atas dunia yang abadi. Menurut kodratnya segala sesuatu akan berubah, dan bahkan karena kemajuannya yang tedadi di dalam kehidupan manusia telah banyak dilakukan perubahan. Oleh karena itu dalam keadaan tertentu, seperti keadaan tanah wakaf yang sudah tidak sesuai lagi dengan tujuan wakafnya sebagaimana yang telah diikrarkan oleh wakif, atau kepentingan umum yang menghendaknya, maka pertukaran tanah wakaf dapat dilakukan dengan pertimbangan kepentingan umum.

Harta benda wakaf tersebut dilarang dijadikan jaminan; disita; dihibahkan; dijual; diwariskan; ditukar; atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya, kecuali dalam kondisi apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah. Pelaksanaan ketentuan ini hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia. Disamping itu Harta benda wakaf yang sudah diubah statusnya wajib ditukar dengan harta benda

yang manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor: 41 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor: 42 tahun 2006 perubahan status harta benda wakaf dengan jalan penukaran dilarang, kecuali dalam kondisi tertentu perubahan atau penukaran harta benda wakaf tersebut dapat diperbolehkan. Penukaran harta benda wakaf itu hanya dapat dilakukan dengan izin tertulis dari Menteri, dalam hal ini Kementerian Agama berdasarkan pertimbangan BWI (Badan Wakaf Indonesia).

Adapun pasal-pasal yang dimaksudkan adalah:

Pasal 49

- 1) Perubahan status harta benda wakaf dalam bentuk penukaran dilarang kecuali dengan izin tertulis dari Menteri berdasarkan pertimbangan BWI.
- 2) Izin tertulis dari Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan dengan pertimbangan sebagai berikut:
 - a. perubahan harta benda wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
 - b. harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf; atau
 - c. pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.
- 3) Selain dari pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), izin pertukaran harta benda wakaf hanya dapat diberikan jika:
 - a. harta benda penukar memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan sah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan; dan
 - b. nilai dan manfaat harta benda penukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.
- 4) Nilai dan manfaat harta benda penukar sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b ditetapkan oleh bupati/walikota berdasarkan rekomendasi tim penilai yang anggotanya terdiri dari unsur:
 - a. pemerintah daerah kabupaten/kota;
 - b. kantor pertanahan kabupaten/kota;
 - c. Majelis Ulama Indonesia (MUI) kabupaten/kota;
 - d. kantor Departemen Agama kabupaten/kota; dan
 - e. Nazhir tanah wakaf yang bersangkutan.

Pasal 50

Nilai dan manfaat harta benda penukar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (3) huruf b dihitung sebagai berikut:

- a. harta benda penukar memiliki Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sekurang-kurangnya sama dengan NJOP harta benda wakaf; dan

- b. harta benda penukar berada di wilayah yang strategis dan mudah untuk dikembangkan.

Pasal 51

Penukaran terhadap harta benda wakaf yang akan diubah statusnya dilakukan sebagai berikut:

- a. Nazhir mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan perubahan status/tukar menukar tersebut;
- b. Kepala KUA Kecamatan meneruskan permohonan tersebut kepada Kantor Departemen Agama kabupaten/kota;
- c. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota setelah menerima permohonan tersebut membentuk tim dengan susunan dan maksud seperti dalam Pasal 49 ayat (4), dan selanjutnya bupati/walikota setempat membuat Surat Keputusan;
- d. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota meneruskan permohonan tersebut dengan dilampiri hasil penilaian dari tim kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama provinsi dan selanjutnya meneruskan permohonan tersebut kepada Menteri; dan
- e. setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri, maka tukar ganti dapat dilaksanakan dan hasilnya harus dilaporkan oleh Nazhir ke kantor pertanahan dan/atau lembaga terkait untuk pendaftaran lebih lanjut.

Selain dari apa yang telah dijelaskan, UU Nomor: 41 tahun 2004 dan PP Nomor 42 tahun 2006 yang menjadikan penukaran harta benda wakaf dengan jalan kebijakan berdasarkan usulan dari pengelola tanpa ada keterlibatan sama sekali wakif, memberi kesan seakan-akan wakif dengan mengucapkan ikrar wakaf telah membuat sebuah akad penyerahan haknya. Padahal baik dalam UU Nomor: 41 tahun 2004 dan PP Nomor: 42 tahun 2006 siapa pemilik harta benda wakaf itu tidak disebutkan secara jelas, kedua aturan itu tidak menyingung sama sekali siapa sebenarnya pemilik benda wakaf tersebut, apakah masih si wakif atau telah menjadi milik masyarakat umum. Oleh karena tidak pernah dijelaskan, maka pemahan yang dipakai adalah hukum asal pemilik harta benda tersebut sebelum diwakafkan yaitu wakif itu sendiri.

Konsep yang diberikan oleh PP Nomor: 42 tahun 2006 tentang tata cara perubahan harta benda wakaf dengan tidak melibatkan sama sekali wakif ketika harta benda wakaf tersebut akan mengalami perubahan. Padahal si wakif yang telah mewakafkan hartanya dengan peruntuan tertentu dan menunjuk nazhir sekaligus, belum tentu akan terima seandainya harta benda wakaf yang telah dia wakafkan berubah bentuk, boleh jadi dia akan keberatan dengan keputusan perubahan harta benda wakaf tersebut.

Dengan demikian, hukum asal perubahan dan atau pengalihan benda wakaf dalam perundang-undangan di Indonesia adalah dilarang, akan tetapi selama memenuhi syarat-syarat tertentu dan dengan mengajukan alasan alasan sebagaimana yang telah ditentukan oleh perundang-undangan yang berlaku, perundang-undangan tetap memberikan peluang dibolehkannya melakukan perubahan dan atau pengalihan

terhadap harta benda wakaf, meski dengan melalui prosedur dan proses yang panjang. Ketatnya prosedur perubahan dan atau pengalihan harta benda wakaf itu bertujuan untuk meminimalisir penyimpangan dan menjaga keutuhan harta benda wakaf agar tidak terjadi tindakan-tindakan yang dapat merugikan eksistensi wakaf itu sendiri, sehingga wakaf tetap menjadi alternatif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak.¹⁸

3. Perubahan Peruntukan Tanah Wakaf

Tanah wakaf yang semula telah diikrarkan dan diwakafkan oleh Wakif kepada Nazhir, haruslah terurus dan terolah dengan benar peruntukkan dan pemanfaatannya. Akan tetapi, tidak semua tanah wakaf dapat terurus dengan baik bahkan dapat beralih tidak sesuai dengan peruntukkan semula yang dapat menyebabkan terjadinya atau timbulnya perselisihan antar orang dan atau golongan yang masuk dalam urusan perwakafan tersebut

Pada dasarnya, terhadap benda yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan. Pasal 11 Peraturan Pemerintah N0 28 Tahun 1977 menjelaskan :

1. Pada dasarnya terhadap tanah milik yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan peruntukan atau penggunaan lain daripada yang dimaksud dalam ikrar wakaf.
2. Penyimpangan dari ketentuan tersebut dalam ayat 1 hanya dapat dilakukan terhadap hal-hal tertentu setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Agama yakni :
 - a. Karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf seperti di ikrarkan wakif
 - b. Karena kepentingan umum.
3. Perubahan status tanah milik yang telah diwakafkan dan perubahan penggunaannya sebagai akibat ketentuan tersebut dalam ayat 2 harus dilaporkan nadzir kepada bupati atau walikota madya, kepala daerah, cq.Kepala sub direktorat agrarian setempat untuk mendapatkan penyelesaian lebih lanjut.

Maraknya tukar menukar tanah wakaf didukung oleh proses modernisasi yang terjadi di masyarakat pada saat ini. Sehingga dalam prakteknya secara rasional sejauh hal tersebut menyangkut urusan sosial kemasyarakatan. Praktek wakaf juga berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat yakni semakin rasional dan modern yang mana hal tersebut juga berproses sesuai dengan kondisi ekonomi, budaya dan politik yang memungkinkan kedepannya akan menimbulkan konflik maupun kontroversi sejalan dengan perkembangannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 mengatur sanksi yang ditetapkan dalam hal terdapat pelanggaran terhadap ketentuan dalam pasal 11 tersebut, menurut pasal 14 pihak yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur dalam pasal 11 PP No 28 tahun 1977 tersebut dihukum dengan hukuman kurungan selama 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,00 (sepuluh ribu Rupiah).

¹⁸ Farid Wadjdy dan Mursyid, *Wakaf dan Kesejahteraan Umat: Filantropi Islam yang Hampir Terlupakan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007

Pasal 15 kemudian mengatur lebih lanjut bahwa apabila perbuatan tersebut dilakukan oleh atau atas nama banda Hukum maka tuntutan pidana dilakukan dan pidana serta tindakan tata tertib dijatuhkan, baik terhadap badan hukum maupun terhadap mereka yang memberi perintah melakukan perbuatan tersebut atau bertindak sebagai pemimpin atau penanggung jawab dalam perbuatan atau kelalaian itu atau terhadap kedua-duanya.

Meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 telah menetapkan sanksi yang jelas dan tegas terkait dengan pelanggaran pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 namun Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 dan beberapa peraturan terkait lainnya membuka peluang terhadap penyimpangan atas perubahan peruntukan wakaf tanah milik. Hal ini pun didukung pasal 41 Undang-Undang wakaf Nomor 41 tahun 2004 pasal 49 ayat 1 yang menerangkan bahwa perubahan status harta benda terdapat perubahan benda wakaf dalam bentuk penukaran dialrang kecuali dengan tertulis dari Menteri berdasarkan pertimbangan BWI.

Ketentuan tentang kemungkinan perubahan peruntukan harta wakaf ini dapat dilihat dalam Pasal 225 Kompilasi Hukum Islam. Pada ayat (1) ditegaskan bahwa pada dasarnya terhadap harta yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan atau penggunaan lain dari pada yang dimaksud dalam ikrar wakaf. Sedangkan dalam ayat (2) ditegaskan, penyimpangan dari ketentuan tersebut dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan terhadap hal-hal tertentu setelah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis dari Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan berdasarkan saran dari Majelis Ulama Kecamatan dan Camat setempat.

Ruislag tanah wakaf, nazhir wajib mengelola harta benda wakaf sesuai dengan peruntukkan. Ia dapat mengembangkan potensi tanah wakaf sesuai dengan peruntukkan. Ia dapat mengembangkan potensi wakaf asalkan tidak mengurangi tujuan dan peruntukkan wakaf. Dalam praktiknya, seringkali terjadi permintaan untuk tukar guling (ruislag) tanah wakaf dengan alasan tertentu. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 memperbolehkan tukar guling atau tukar menukar tanah wakaf akan tetapi dengan catatan dan syarat harus ada persetujuan dari Menteri Agama.

Perubahan peruntukan tanah wakaf ini dimaksudkan, agar tanah yang telah diwakafkan oleh pemberi wakaf/wakif ataupun ahli warisnya, yang sudah tidak berfungsi lagi atau sudah kurang dalam memberikan manfaat kepada kepentingan umum atau tanah wakaf yang tidak dapat digunakan sesuai dengan Akta Ikrar Wakaf (AIW) dapat lebih diberdayakan lagi sesuai dengan kondisi yang ada. Tujuannya adalah agar dapat memberikan nilai manfaat yang lebih besar untuk kepentingan umum.

Adapun dalam permasalahan peruntukan tanah wakaf penukar harus disesuaikan dengan peruntukan tanah wakaf yang ditukar. Hal-hal tersebut sudah mendapat persetujuan dari pihak terkait baik dari wakif maupun ahli waris wakif. Hal ini tertuang dalam nilai kompensasi yang diberikan kepada kedua tanah wakaf tersebut

dan nadzir dengan pihak penukar yang tercatat dalam kesepakatan antara pihak-pihak yang terkait. Untuk lokasi tanah penukar juga sudah melalui pertimbangan Tim Penilai Keseimbangan Pemerintah Daerah Kabupaten setempat yang terdiri dari unsur Kementerian Agama, Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Nadzir tanah wakaf tersebut dengan melihat harga tanah dan bangunan dalam NJOP dengan membandingkan antara tanah wakaf asal dengan tanah penukar, harga pasaran dan letak posisi strategis tanah penukar. Dari sisi luas tanah, maka tanah penukar lebih luas dibanding dengan tanah wakaf asal.

Perihal lain bersifat melenturkan nilai-nilai wakaf dipahami selama ini adalah mengenai kebolehan untuk melakukan perubahan atas wakaf. Perubahan meliputi :

1. Perubahan lokasi, apabila lokasinya sudah tidak cocok dengan lingkungan atau dianggap tidak dapat lagi menampung kegiatan, maka lokasi dapat dipindahkan ke tempat lain. Pindahan itu dapat dilakukan dengan menjualnya atau dibelikan pada lokasi baru, atau dengan jalan tukar menukar secara fisik.
2. Perubahan tujuan, jika tujuan semula tidak sesuai dengan perkembangan jaman maupun dengan perkembangan lingkungan, maka dapat diubah tujuannya asal perubahan itu benar-benar lebih besar manfaatnya dari tujuan semula.

Pasal 22 UU No. 41 Tahun 2004 menyebutkan bahwa dalam rangka mencapai tujuan dan diperuntukkan bagi fungsi wakaf, harta benda wakaf hanya dapat diperuntukkan bagi:

1. Sarana dan kegiatan ibadah;
2. Sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan;
3. Bantuan kepada fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, bea siswa;
4. Kemajuan dan peningkatan ekonomi bumat; dan/atau
5. Kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syari'ah dan peraturan perundangan-undangan

Adapun penetapan peruntukan harta benda wakaf dilakukan oleh wakif pada pelaksanaan ikrar wakaf, dan jika wakif tidak menetapkan peruntukan harta benda wakaf, maka nadzir dapat menetapkan peruntukan harta benda wakaf yang dilakukan sesuai dengan tujuan dan fungsi wakaf, hal ini diatur dalam pasal 23 UU Nomor 41 Tahun 2004.

Dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf nadzir dilarang melakukan perubahan peruntukan harta benda wakaf kecuali atas dasar izin tertulis dari Badan Wakaf Indonesia (BWI). Disamping itu, untuk meminimalisir kasus sengketa tanah wakaf, dalam hal ini tukar guling. Maka, sertifikasi tanah wakaf harus terpenuhi atau, sertifikasi tanah wakaf tersebut dilakukan bersama dengan Departemen Agama dan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Badan Wakaf Indonesia (BWI) yang memberikan persetujuan dan/atau izin atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf, tidak langsung memberikan begitu saja. Artinya banyak langkah-langkah yang dilakukan oleh BWI untuk

memberikan persetujuan atau izin perubahan peruntukan harta benda wakaf. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 dijelaskan dalam Pasal 7 yang menyebutkan bahwa Pelaksanaan penyusunan rekomendasi perubahan/penggantian harta benda wakaf meliputi tahapan-tahapan pada divisi-divisi Badan Pelaksana dan Badan Pertimbangan BWI sesuai prosedur tahapan berikut ini :

- a. Sekretariat;
- b. Divisi Kelembagaan;
- c. Dewan Pertimbangan;
- d. Rapat Pleno.

Pasal 8

1. Sekretariat dalam melakukan tugasnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 meliputi :
 - a. menerima surat permohonan pertimbangan dari Direktorat Jendral Bimas Islam Departemen Agama, yang telah dilengkapi dengan salinan dokumen-dokumen pendukung;
 - b. melakukan registrasi permohonan pertimbangan dan melakukan pengarsipan;
 - c. menyiapkan disposisi kepada ketua BWI untuk menindaklanjuti permohonan pertimbangan dari Direktorat Jenderal Bimas Islam Departemen Agama;
 - d. mendaftarkan Surat Disposisi dan beserta salinan dokumen-dokumen pendukung disampaikan kepada Divisi Kelembagaan untuk mendapatkan kajian secara hukum dan kepada Dewan Pertimbangan untuk mempertimbangkan secara fiqh;
 - e. membuat tanda terima surat disposisi dari Bagian Kelembagaan dan Sekretariat Dewan Pertimbangan.
2. Jangka waktu kerja pelaksanaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 2 (dua) hari kerja.

Pasal 9

1. Prosedur Pelaksanaan penyusunan rekomendasi perubahan / penggantian harta benda wakaf pada Divisi Kelembagaan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 meliputi :
 - a. Melakukan pengecekan kelengkapan dokumen-dokumen berikut ini :
 - 1) Umum; berisi nomor registrasi, nomor dan tanggal surat Dirjen Bimas Islam, dan nomor dan tanggal surat disposisi ketua BWI;
 - 2) Identitas Nazhir ; Nazhir harus terdaftar di KUA setempat, jika Nazhir belum terdaftar maka dokumen akan dikembalikan dan Nazhir yang bersangkutan harus mengurus administrasi pendaftarannya;
 - 3) Identitas harta benda wakaf yang hendak ditukar atau dirubah statusnya harus terdaftar dan memiliki Akta Ikrar Wakaf

- (AIW/APAIW) yang sah beserta dokumen-dokumen pendukungnya. Harta Benda Wakaf yang tidak memiliki AIW/APAIW tidak dapat diproses permohonan pertukaran atau perubahan peruntukannya;
- 4) harta benda penukar harus memiliki dokumen sertifikat atau bukti kepemilikan yang sah sesuai peraturan perundang-undangan.
- b. Melakukan pengecekan dokumen proses permohonan Proses / perubahan harta benda wakaf yang meliputi :
- 1) Surat permohonan perubahan status / tukar menukar ditandatangani oleh Nazhir;
 - 2) surat kuasa dari Nazhir (dalam hal point a tidak terpenuhi);
 - 3) surat dukungan/pernyataan persetujuan Mauquf Alaih/Wakif;
 - 4) fotokopi KTP Nazhir/Kuasa Nazhir/Mauquf Alaih/Wakif yang menandatangani;
 - 5) rencana kerja Nazhir setelah perubahan status / tukar menukar
 - 6) surat pernyataan bahwa harta benda wakaf yang lama tidak akan digunakan untuk hal-hal yang bertentangan dengan syariat Islam;
 - 7) rekomendasi Kepala KUA Kecamatan (dokumen asli)
 - 8) rekomendasi Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota (dokumen asli)
 - 9) rekomendasi Dinas Tata Ruang/Pemukiman kabupaten/Kota (dokumen asli)
 - 10) rekomendasi Bupati/Walikota (dokumen asli)
 - 11) rekomendasi Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi (dokumen asli)
 - 12) surat keputusan Bupati/Walikota tentang pembentukan tim penilai keseimbangan perubahan status tukar menukar harta benda wakaf (dokumen asli)
 - 13) berita acara rapat tim penilai harta benda penukar atas harta benda wakaf
 - 14) rencana tata ruang wilayah/rencana detail tata ruang
 - 15) surat permohonan pertimbangan dari Direktorat Jendral Bimas Islam Departemen Agama
 - 16) disposisi ketua BWI.
- c. Melakukan penilaian perubahan status, mencakup :
- 1) alasan perubahan status/tukar menukar harta benda wakaf;
 - 2) kondisi harta benda wakaf saat ini;
 - 3) pemanfaatan harta benda wakaf;
 - 4) luas harta benda wakaf
 - 5) NJOP harta benda wakaf
 - 6) nilai pasar harta benda wakaf;
 - 7) tujuan wakaf;

- 8) penilaian produktif harta benda wakaf (termasuk lokasi dan prospeknya, dapat dilakukan kunjungan lapangan jika diperlukan);
 - 9) kondisi harta benda penukar;
 - 10) status kepemilikan harta benda penukar
 - 11) luas harta benda penukar
 - 12) NJOP harta benda penukar
 - 13) nilai pasar harta benda penukar;
 - 14) penilaian produktif harta benda penukar (termasuk lokasi dan prospeknya, dapat dilakukan kunjungan lapangan jika diperlukan).
- d. Melakukan wawancara dengan Nazhir/masyarakat dan kunjungan lapangan, yang meliputi :
- 1) membuat permohonan kunjungan lapangan ke sekretariat;
 - 2) Sekretariat melakukan persiapan penyelenggaraan wawancara dengan Nazhir dan menyiapkan administrasi kunjungan lapangan;
 - 3) melakukan kunjungan lapangan dan menghimpun informasi-informasi sebagai mengenai :
 - a) latar belakang Proses /perubahan status harta benda wakaf;
 - b) asal usul inisiatif Proses /perubahan;
 - c) latar belakang hubungan dengan pemilik harta benda penukar;
 - d) rencana kerja Nazhir;
 - e) penilaian terhadap kemungkinan pemanfaatan produktif harta benda wakaf dan harta benda penukar;
 - f) penilaian terhadap kebutuhan-kebutuhan untuk pemanfaatan produktif harta benda wakaf / harta benda penukar;
 - g) dokumentasi situasi lapangan dalam bentuk foto digital/video;
 - 4) membuat laporan kunjungan lapangan;
 - 5) membuat laporan dan rekomendasi awal serta menyampaikannya kepada Sekretariat untuk diteruskan kepada Dewan Pertimbangan, serta dibahas pada rapat pleno bersama-sama dengan pertimbangan fiqh dari Dewan Pertimbangan;
 - 6) melaporkan hasil pengecekan dokumen dan kunjungan lapangan ke rapat pleno;
 - 7) menyempurnakan rekomendasi berdasarkan hasil rapat pleno dan menyerahkan laporan serta rekomendasi divisi kelembagaan termasuk dokumentasi foto/video kepada sekretariat yang ditandatangani oleh ketua divisi.

Menurut hukum positif Indonesia sah tidaknya suatu perbuatan wakaf ditentukan dengan terpenuhi tidaknya unsur-unsur yang telah ditetapkan dalam undang-undang dimana unsur ini dapat dikatakan sebagai rukunnya. Adapun unsur-unsur dalam wakaf adalah wakif; nadzir; harta benda wakaf; ikrar wakaf; peruntukan harta benda wakaf serta jangka waktu wakaf. Khusus mengenai ikrar wakaf pasal 17 Undang–Undang Wakaf menentukan ikrar wakaf harus dilakukan

di depan pejabat pembuat Akta Ikrar Wakaf dan disaksikan oleh dua orang saksi. Dimana ikrar ini dapat dilakukan secara tertulis atau secara lisan yang kemudian ikrar ini akan dituangkan dalam Akta Ikrar Wakaf yang selanjutnya Akta Ikrar Wakaf ini akan dilampirkan beserta surat kepemilikan tanah untuk dilakukan pendaftaran ke Kantor Badan Pertanahan Nasional untuk mendapatkan Sertifikat Tanah Wakaf.

Pada kenyataannya, banyak sekali tanah wakaf yang dalam proses meminta izin pertukaran secara *de facto* telah melakukan penukaran tersebut sebelum rekomendasi dari Badan Wakaf Indonesia (BWI) dan Izin dari Menteri Agama diterbitkan. dengan kata lain, dalam hal ini BWI seringkali dipaksa untuk melaksanakan proses tukar menukar tersebut yang mana padahal sudah ada peraturan dan ketentuan bagi yang melanggar.

Tanah wakaf yang tidak diperuntukan sesuai dengan tujuan semula dapat memiliki akibat hukum sesuai Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yaitu sebagai berikut:

- a. Setiap orang yang dengan sengaja menjaminkan, menghibahkan, menjual, mewariskan, mengalihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 atau tanpa izin menukar harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- b. Setiap orang yang dengan sengaja mengubah peruntukan harta benda wakaf tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44, dipidana dengan pidana
- c. penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah).
- d. Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan atau mengambil fasilitas atas hasil pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf melebihi jumlah yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, dipidana
- e. dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda
- f. paling banyak Rp.300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 67 di atas, dapat diketahui bahwa akibat hukum dari peruntukan tanah wakaf yang tidak sesuai dengan tujuan semula adalah pidana penjara dan sanksi denda. Pidana penjara antara 3 hingga 5 tahun dan denda sebanyak Rp.300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) hingga Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dalam penanganan masalah tukar menukar tanah wakaf, sejalan dengan itu dibekali juga oleh aturan-aturan hukum yang kuat berupa undang-undang maupun peraturan pemerintah. Aturan-aturan tersebut akan lebih efektif apabila ditunjang oleh sistem administrasi yang akurat dan tertib, serta penegakkan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.

4. PENUTUP

Perkembangan wakaf di Indonesia sudah menunjukkan kemajuan yang luar biasa, sehingga banyak lahan aset pertanahan wakaf yang mempunyai potensi untuk bisa di kelola dan dimanfaatkan demi kesejahteraan masyarakat . Pemanfaatan dan pengelolaan tanah wakaf sejalan dengan ketentuan yang diberikan oleh Badan Wakaf Indonesia (BWI). Eksistensi Lembaga wakaf islam dalam sistem hukum pertanahan nasional semakin menguat setelah diterbitkannya Kompilasi Hukum Islam dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Pengelolaan wakaf harus dilakukan sesuai dengan peruntukannya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, yaitu peruntukannya hanya untuk :

- a. Sarana dan kegiatan ibadah
- b. Sarana dan kegiatan Pendidikan serta kesehatan
- c. Kemajuan dan peningkatan ekonomi masyarakat
- d. Kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tentu tidak bertentangan dengan syariah dan peraturan perundang-undangan.

Tukar menukar tanah wakaf merupakan satu bentuk dalam pemanfaatan wakaf untuk kesejahteraan umum. Sejalan dengan adanya ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf pasal 49 dan pasal 51 dan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang perwakafan Tanah Milik dan berbagai peraturan pelaksanaannya, maka secara yuridis, telah terjadi suatu pembaharuan hukum pertanahan, dimana persoalan tentang perwakafan tanah telah diatur ditertibkan dan diarahkan sedemikian rupa, sehingga benar-benar telah memenuhi hakekat perwakafan. Dengan demikian, Tukar menukar tanah wakaf tersebut terjadi akibat dari adanya pengembangan untuk kepentingan umum berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) dari Pemerintah Daerah atau menjadi kawasan tertentu yang akan digunakan oleh pengembang dan telah memperoleh Surat Izin Penunjukkan Penggunaan Tanah (SIPPT) dari Gubernur maupun Bupati/Walikota. Pemberian ganti kerugian untuk tanah wakaf diberikan kepada Nazhir berupa tanah pengganti. Pendaftaran tanah wakaf karena tukar ganti dapat dilakukan apabila tanah pengganti sudah bersertipikat atau memiliki bukti kepemilikan yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Daftar Pustaka

- Boedi Harsono, 2006, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Jambatan.
- Taufik Hamami, 2003, *Perwakafan Tanah dalam Politik Hukum Agraria Nasional*, Jakarta: PT. Tatanusa.
- Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999)
- HR, R. (2016). *Pembatasan Kekuasaan Pemerintah: Perspektif Hukum Administrasi Negara*. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 3(6), 50–58, hlm.55
- Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah* (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 100.

- Budi Agus Riswandi, *Wakaf Hak Kekayaan Intelektual*, (Yogyakarta: Pusat HKI FH UII Press, 2016, hlm.192
- Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 54 Tahun 2014 Tentang Status Tanah Yang Di Atasnya Ada Bangunan Musholla
- Departemen Agama R.I. , 2011, *Tata Cara Perubahan Status Tanah Wakaf*, Jakarta, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat dan Penyelenggaraan Haji, Direktorat Pemberdayaan Wakaf.
- Budi Agus Riswandi, *Wakaf Hak Kekayaan Intelektual*, (Yogyakarta: Pusat HKI FH UII Press, 2016, 189
- Yulia Qamariyanti, 2017. *Pengelolaan Tanah Wakaf Suatu Kajian Filsafat Hukum, Hukum Normatif Dan Sosiologi Hukum (Studi Pada Persyarikatan Muhammadiyah Kalimantan Selatan)*. Yogyakarta:Program Doktor Ilmu Hukum Univeritas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Nanang Martono, *Sosiologi Perubahan Sosial*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012).
- Kementerian Agama Republik Indonesia, *Fikih Wakaf*, 2006.
- Farid Wadjdy dan Mursyid, *Wakaf dan Kesejahteraan Umat: Filantropi Islam yang Hampir Terlupakan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007