

**TUKAR GULING (*RUISLAG*) TANAH WAKAF
PADA PROYEK JALAN TOL PEJAGAN-PEMALANG
DI KABUPATEN TEGAL PERSPEKTIF HUKUM ISLAM**



IAIN PURWOKERTO

TESIS

**Disusun dan diajukan Kepada Pasca Sarjana
Institut Agama Islam Negeri Purwokerto untuk Memenuhi Syarat
Memperoleh Gelar Magister Hukum**

IAIN PURWOKERTO

MISBACHUDIN

NIM : 1423401010

**PROGRAM STUDI HUKUM EKONOMI SYARIAH
PASCASARJANA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO
2018**



**KEMENTERIAN AGAMA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO
PASCASARJANA**

Alamat : Jl. Jend. A. Yani No. 40 A Purwokerto 53126 Telp : 0281-635624, 628250 Fax. 0281-636553
Website : www.iainpurwokerto.ac.id, E-mail : pps.iainpurwokerto@gmail.com

PENGESAHAN

Nomor: 668 /In.17/D.Ps/PP.009/ VIII/ 2018

Direktur Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Purwokerto mengesahkan Tesis mahasiswa:

Nama : Misbachudin
NIM : 1423401010
Prodi : Hukum Ekonomi Syariah
Judul : Tukar Guling (Ruislag) Tanah Wakaf pada Proyek Jalan Tol
Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal Perspektif Hukum Islam

Telah disidangkan pada tanggal **12 Juli 2018** dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar **Magister Hukum (M.H.)** oleh Sidang Dewan Penguji Tesis.

Purwokerto, 28 Agustus 2018

Direktur,



Abdul Basit



**KEMENTERIAN AGAMA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO
PASCA SARJANA**

Alamat : Jl. Jend. A. Yani No. 40A Purwokerto 53126 Tlp. 0281-635624,628250 Fax. 0281- 636553
Website: www.stainpurwokerto.ac.id Email: ppstainPurwokerto@gmail.com

PENGESAHAN

Nama : Misbachudin
Nim : 1423401010
Program Studi : Hukum Ekonomi Syariah
Judul Tesis : Tukar Guling (*Ruislag*) Tanah Wakaf Pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang Di Kabupaten Tegal Perspektif Hukum Islam

No	Nama Dosen	Tanda Tangan	Tanggal
1.	Dr. H. Munjin, M.Pd.I NIP.196103051992031003 Ketua Sidang Merangkap Penguji		
2.	Dr. Hj. Nita Triana, M.Si. NIP. 196710032006042014 Sekretaris Merangkap Penguji		28/8-2018
3.	Dr. H. Jamal Abdul Aziz, M.Ag NIP. 197309212002121004 Pembimbing Merangkap Penguji		28/8-2018
4.	Dr. Supani, M.A. NIP.197007052003121001 Penguji Utama		28/8-2018
5.	Dr. H Ridwan, M.Ag NIP. 197201052000031003 Penguji Utama		28/8 2018

Purwokerto, 28-8-2018
Mengetahui
Ketua Program Studi

Dr. Hj. Nita Triana, M.Si.
NIP. 196710032006042014



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO
PASCASARJANA

Jl. Jend. A. Yani No. 40A Purwokerto, 53126 Telp. 0281-635624, 628250 Fax. 0281-636553
Website: pps.iainpurwokerto.ac.id E-mail: pps@iainpurwokerto.ac.id

PERSETUJUAN TIM PEMBIMBING
DIPERSYARATKAN UNTUK UJIAN TESIS

Nama : Misbachudin
NIM : 1423401010
Program Studi : Hukum Ekonomi Syariah (HES)
Judul Tesis : Tukar Guling (Ruislag) Tanah Wakaf Pada Proyek Jalan
Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal Perspektif
Hukum Islam

Mengetahui
Ketua Program Studi

Dr. Hj. Nita Triana, S.H., M. Si

NIP. 19671003 200604 2 014

Tanggal: 8-6-2018

Pembimbing

Dr. H. Jamāl Abdul Aziz M. Ag

NIP. 19730921 200212 1 004

Tanggal: 8-6-2018

NOTA DINAS PEMBIMBING

HAL : Pengajuan Ujian Tesis

Kepada Yth.
Direktur Pascasarjana IAIN Purwokerto
Di Purwokerto

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, memeriksa, dan mengadakan koreksi, serta perbaikan-perbaikan seperlunya, maka bersama ini saya sampaikan naskah mahasiswa:

Nama : Misbachudin
NIM : 1423401010
Program Studi : Hukum Ekonomi Syariah
Judul Tesis : **Tukar Guling (*Ruistag*) Tanah Wakaf Pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal Perspektif Hukum Islam**

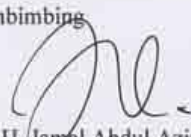
Dengan ini mohon agar tesis mahasiswa tersebut di atas dapat disidangkan dalam ujian tesis.

Demikian nota dinas ini disampaikan. Atas perhatian bapak, kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Purwokerto, 8 Juni 2018

Pembimbing


Dr. H. Jazal Abdul Aziz M.Ag
NIP. 19730921 200212 1 004

PERNYATAAN KEASLIAN

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis saya yang berjudul: *“Tukar Guling (Ruislag) Tanah Wakaf Pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang Di Kabupaten Tegal Perspektif Hukum Islam”* seluruhnya merupakan hasil karya sendiri.

Adapun pada bagian-bagian tertentu dalam penulisan tesis yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan seluruh atau sebagian tesis ini bukan hasil karya saya sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

Purwokerto, Juni 2018



Hormat saya,

Misbahudin

**TUKAR GULING (*RUISLAG*) TANAH WAKAF PADA PROYEK JALAN
TOL PEJAGAN PEMALANG DI KABUPATEN TEGAL
PERSPEKTIF HUKUM ISLAM**

Misbachudin
1423401010
ABSTRAK

Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang adalah proyek pemerintah yang tercantum dalam Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Propinsi Jawa Tengah yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan kemacetan yang sering terjadi di jalan utama pesisir pulau Jawa. Dalam pelaksanaannya melalui proses pembebasan lahan atau tanah milik penduduk termasuk didalamnya adalah aset tanah wakaf. Khusus di wilayah Kabupaten Tegal terdapat 9 (sembilan) bidang tanah wakaf yang dibebaskan. Pembebasan tanah wakaf yang lebih dikenal istilah tukar guling (*ruislag*) harus memenuhi beberapa persyaratan yang ditentukan oleh Hukum Islam. Yang menjadi fokus permasalahan adalah pelaksanaan tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada proyek tersebut ditinjau dari Hukum Positif Islam- (*Qanuni*) dan Fiqih. Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis yaitu penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber data primer dengan pendekatan yuridis sosiologis dan analisis deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian menunjukkan, pelaksanaan tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal berjalan sesuai dengan langkah-langkah yang diatur dalam perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf pada prinsipnya telah mengatur tatacara dan persyaratan yang harus dipenuhi dalam proses tersebut. *Pertama*, adanya kepentingan yang mendesak/ darurat untuk kepentingan/ kemaslahatan umum ini dapat dilihat dari pengadaan jalan tol Pejagan-Pemalang ini sangat dibutuhkan untuk kepentingan masyarakat pengguna transportasi darat khususnya di wilayah jalur pesisir Pulau Jawa untuk memecahkan persoalan kemacetan.

Kedua, tanah penukar seimbang atau lebih baik dibanding tanah yang ditukar. Tim penilai keseimbangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal telah melaksanakan tugas tersebut dengan menempatkan lokasi tanah penukar lebih strategis dan menguntungkan dengan membandingkannya dari berbagai aspek. *Ketiga*, pelaksanaan tukar guling (*ruislag*) tersebut harus mendapatkan izin dari Menteri Agama dan pertimbangan Badan Wakaf Indonesia (BWI). Ini sedang dilakukan oleh nadzir perseorangan tanah wakaf tersebut melalui Rekomendasi Kantor Urusan Agama dan dilanjutkan melalui instansi vertikal dengan dilampiri berbagai persyaratan yang harus dipenuhi. Inilah yang menjadi kendala dan perlu adanya pemikiran para ahli hukum untuk mempermudah proses perizinannya terutama yang terkait kepentingan umum.

Dalam kajian fikih, para ulama juga memperbolehkan adanya tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf dengan syarat terpenuhi persyaratan yang ditentukan dengan mempertimbangkan aspek kelestarian dan kemanfaatan tanah wakaf.

Sepintas apa yang dipersyaratkan oleh para ulama tidak jauh berbeda dengan persyaratan yang tercantum dalam perundang-undangan wakaf diatas. Dengan dasar ini maka pelaksanaan tukar guling (*ruislag*) pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten sesuai dan tidak bertentangan dengan Hukum Islam.

Keyword : Rencana Umum Tata Ruang, Tol Pejagan-Pemalang, Tukar Guling, Ruislag.



**WAKAF LAND RUISLAG ON PEJAGAN – PEMALANG HIGHWAY
PROJECT LOCATED IN TEGAL REGENCY – CENTRAL JAVA
IN THE PERSPECTIVE OF ISLAMIC LAW**

Misbachudin

1423401010

ABSTRACT

Pejagan – Pemalang Highway Project is Indonesia Government Project which is listed on land use Generally Planning of Central Java in order to minimize road congestion problem on North Coast road of java island. In the middle of this project, Government must take land acquisition involved asset of *wakaf* land specially in Tegal regency. There are 9 *wakaf* land acquisitioned by government. Land acquisition is more popular by *ruislag* term must fulfil based on Islamic law. There are four problems for facing the management of *wakaf* Land which was yet listed administratively, It was yet filled by professional institution and it was still yet filled by professional institution structure. Then, institution structure was still running bad and bad understanding about the Islamic law.

In this thesis, the author focused on *ruislag* practice of *wakaf* land on The project as seen on Islamic positive law. Research method used in this thesis were empirical law or sociology law, that is, law research getting data from primer data source by qualitative approach and using analysis descriptive qualitative.

The result of the research showed that *wakaf ruislag* on highway Pejagan-Pemalang in Tegal Regency has gone well based on procedure which was stated in Government Rules, specially *UU Nomor 41 Tahun 2004 about wakaf*. It was principally managed the practice of *ruislag*. First, The project supported the general need of society. Second, the land exchanger and land server must be same each other, Tegal Regency Government have formed the land analyser. Third, the *ruislag* practice must get the permission from Religious Ministry of Indonesian Republic and The Agreement of BWI – Indonesian Wakaf Bureau. In this process (Third Section), usually *ruislag* practice got the several obstacles.

In the Fiqh Study, Islamic scholars gave allowance *ruislag* practice of *wakaf* land by fulfilment of Islamic rules or laws. In Indonesian rules or laws near by Islamic law.

Keywords; *General Planing of Land Use, Highway of Pejagan-Pemalang, Ruislag*

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan syukur bagi Allah SWT yang telah melimpahkan hidayah, nikmat dan pertolongan, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Solawat serta salam semoga senantiasa tercurah atas kepada junjungan kita, Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga, para sahabat, dan para pengikutnya yang setia hingga akhir zaman. Amin.

Penulis menyadari bahwa tesis dengan judul “Tukar Guling (*Ruislag*) Tanah Wakaf Pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal Perspektif Hukum Islam” ini merupakan kerja keras dari penulis serta peran serta berbagai pihak. Penulis juga menyadari bahwa dalam tesis ini masih terdapat banyak kekurangan. Sehubungan hal itu penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada semua pihak atas segala bimbingan dan bantuannya sehingga terselesaikannya tesis ini, semoga amal baik mendapat balasan dari Allah SWT. Amin. Mohon maaf atas segala kekurangan, kesalahan dan kekhilafan penulis selama ini.

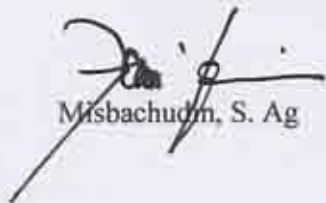
Rasa hormat, syukur dan ucapan terima kasih khususnya penulis sampaikan kepada :

1. Dr. H. A. Luthfi Hamidi, M.Ag., Rektor IAIN Purwokerto, yang telah memberikan kesempatan untuk kuliah di IAIN Purwokerto.
2. Dr. Abdul Basit, M.Ag., Direktur Pascasarjana IAIN Purwokerto yang telah memberikan arahan-arahan umum sehingga proses penyelesaian tesis menjadi lancar.
3. Dr. Hj. Nita Triana, S.H. M.Si., selaku Ketua Program Studi Hukum Ekonomi Syariah Program Pascasarjana yang telah penuh kesabaran memberikan arahan-arahan khusus, support, motivasi dan dukungan kepada penulis sehingga terselesaikannya penulisan tesis ini.
4. Dr. H. Jamal Abdul Aziz, M.Ag, selaku Pembimbing yang telah memberikan bimbingan, berkat perhatian, motivasi dan kemudahan serta kesabarannya dalam membimbing penulis sehingga terselesaikannya tesis ini.

5. Para Dosen Penguji yang telah memberikan masukan, saran, kritik
6. Para Dosen yang telah memberikan berbagai mata kuliah kepada penulis selama menempuh studi di Pascasarjana IAIN Purwokerto, Program Studi Hukum Ekonomi Syariah.
7. Kepala Bagian Tata Usaha Program Pascasarjana IAIN Purwokerto dan Staff Administrasi Program Pascasarjana IAIN Purwokerto yang selalu dengan Ikhlas membantu penulis dalam proses perkuliahan dan penulisan tesis ini.
8. Istri sebagai pendamping, Evi Fujiatul Abadiyah, dengan kesabaran selalu memberikan dukungan moril, support dan motivasi luar biasa sehingga penulis bisa menyelesaikan tesis ini. Muhammad Rifqi Fuady, Ikhsan Nova Maulidi, dan Mazaya Atarrahan yang memberi warna dalam kehidupan penulis.
9. Bapak/ Ibu orang tua alm/ almh H. Chusen dan Hj Sa'adah, semoga selalu mendapatkan kasih sayang dari Allah SWT di alam kubur, serta tidak ketinggalan Bapak/Ibu mertua, H. Abdul Azis dan Maslakha yang selalu memberikan perhatian dan dorongan.
10. Bapak Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal dan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Tegal serta ketua nadzir perseorangan Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal yang telah memberikan ijin penelitian dan membantu dalam penyelesaian tesis ini.
11. Teman-teman sekelas pascasarjana IAIN program studi Hukum Ekonomi Syariah Tahun 2014.
12. Semua Pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang turut membantu sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan.

Penulis hanya dapat berharap, semoga apa yang dilakukan semua pihak dalam membantu penulis selama proses pembuatan tesis ini menjadi amal baik dan mendapatkan balasan yang setimpal dari Allah SWT. Penulis juga menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih banyak kekurangannya. Oleh karena itu segala masukan, saran dan kritik yang konstruktif sangat penulis harapkan demi perbaikan dan penyempurnaan tesis ini.

Akhirnya semoga tesis ini bermanfaat bagi penulis sendiri pada khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya. Amin ya Rabbal'alam.

Brebes, Juni 2018
Penyusun,

Misbachudin, S. Ag



IAIN PURWOKERTO

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN DIREKTUR	ii
PENGESAHAN TIM PENGUJI.....	iii
PERSETUJUAN	iv
NOTA DINAS PEMBIMBING	v
PERNYATAAN KEASLIAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xii
PEDOMAN TRANSLITERASI	xiii
DAFTAR ISI	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xviii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan	6
D. Telaah Pustaka	6
E. Definisi Operasional	8
F. Kerangka Pemikiran	9
G. Sistematika Pembahasan	20
BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG PERWAKAFAN	22
A. Wakaf dalam Pandangan Islam	22
B. Perwakafan menurut Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf	31
C. Perubahan dan Alih Fungsi Harta Wakaf	50
BAB III. METODE PENELITIAN	70
A. Jenis dan Pendekatan	70
B. Tempat dan Waktu Penelitian	70
C. Sumber Data	71
D. Teknik Pengumpulan Data	72

E. Teknik Analisis Data	73
BAB IV. TUKAR GULING (<i>RUISLAG</i>) TANAH WAKAF PADA PROYEK JALAN TOL PEJAGAN-PEMALANG DI KABUPATEN TEGAL	75
A. Gambaran umum Kabupaten Tegal	75
a. Keadaan Geografis dan Demografis	75
b. Keadaan sosial keagamaan	78
B. Prosedur Tukar Guling (<i>Ruislag</i>) Harta Wakaf di Kabupaten Tegal	80
C. Proses Tukar Guling (<i>Ruislag</i>) Tanah Wakaf pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal.....	83
BAB V. TUKAR GULING (<i>RUISLAG</i>) TANAH WAKAF PADA PROYEK JALAN TOL PEJAGAN-PEMALANG DI KABUPATEN TEGAL PERSPEKTIF HUKUM ISLAM	92
A. Analisis Perspektif Hukum Positif-Islam (Qanūni)	92
B. Analisis Perspektif Fikih	99
BAB VI. PENUTUP	111
A. Kesimpulan	111
B. Saran	112
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Perbedaan dan persamaan penelitian penulis dengan penelitian tesis lainnya

Tabel 2 : Perbuatan Tindak Pidana/ fraud dengan sanksi yang akan diterimanya

Tabel 3 : Plafon Modal Kerja Bina Artha Tahap ke-1

Tabel 4 : Plafon modal Kerja Bina Artha Periode kedua

Tabel 5 : Skema proses Pemberian Kredit Bina Artha

Tabel 6 : Skema Pembayaran Sebagian (Partial payment) Bina Artha ventura

Tabel 7 : Prosedur Switching Kumpulan di Bina Artha ventura



IAIN PURWOKERTO

DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat Keterangan Penelitian dari Kementerian Agama Kabupaten Tegal
2. Surat Keterangan Penelitian dari Badan Pertanahan Kabupaten Tegal
3. Foto Wawancara dengan Pegawai Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal
4. Foto wawancara dengan Pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Tegal
5. Foto Wawancara dengan Nadzir Perseorangan Desa Adiwerna Kabupaten Tegal
6. Wawancara dengan Pegawai Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal
7. Wawancara dengan Pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Tegal
8. Wawancara dengan Nadzir Perseorangan Desa Adiwerna Kabupaten Tegal
9. Surat pernyataan Pejabat Pembuat Komitmen Jalan Tol Ruas Pejagan Pemalang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR)
10. Surat PPK Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Pejagan-Pemalang NIB 03034
11. Surat PPK Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Pejagan-Pemalang NIB 02988
12. Surat Keputusan Ketua Perwakilan Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kabupaten Tegal Tentang Perubahan Nadzir Perseorangan Atas Harta Benda Wakaf Sertifikat Nomor 965 Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal
13. Surat Keputusan Ketua Perwakilan Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kabupaten Tegal Tentang Perubahan Nadzir Perseorangan Atas Harta Benda Wakaf Sertifikat Nomor 409 Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal
14. Cheklist persyaratan tukar menukar harta wakaf
15. Daftar Riwayat Hidup

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Wakaf salah satu bagian yang sangat penting dari Hukum Islam, ia mempunyai jalinan hubungan antara kehidupan spritual dengan bidang sosial ekonomi masyarakat muslim. Wakaf selain berdimensi ubudiyah Ilahiyah, ia juga berfungsi sosial kemasyarakatan. Ibadah wakaf merupakan manifestasi dari rasa keimanan seseorang yang mantap dan rasa solidaritas yang tinggi terhadap sesama umat manusia. Wakaf sebagai perekat hubungan, "*ḥablum min allāh, wa ḥablum min annās*", hubungan vertikal kepada Allah dan hubungan horizontal kepada sesama manusia.¹

Kedudukan wakaf sebagai ibadah diharapkan menjadi tabungan Si Wakif sebagai bekal di hari akhirat kelak. Oleh sebab itu wajar jika wakaf dikelompokkan kepada amal jariyah yang tidak putus-putus walaupun si wakif (orang yang berwakaf) telah meninggal dunia. Hal ini telah dijamin oleh Rasulullah SAW dalam sebuah haditsnya yang diriwayatkan Imam Muslim;

إذامات الإنسان إنقطع عمله إلا من ثلاث صدقة جارية أو علم ينتفع به أو ولد صالح²

"apabila Manusia mati, terputuslah amal perbuatannya, kecuali tiga hal, yaitu sedekah jariyah, atau ilmu pengetahuan yang dimanfaatkan, atau anak yang saleh".

Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau sekelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian hartanya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadat atau untuk kepentingan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam. Kata wakaf sendiri berasal dari bahasa Arab yaitu: *Waqf* yang menurut lughat artinya menahan. Dengan demikian menurut istilah, wakaf berarti menahan harta yang dapat diambil manfaatnya tanpa musnah seketika dan penggunaannya dibolehkan oleh agama dengan

¹ Abdul Halim, *Hukum Perwakafan di Indonesia*, cet 1 (Jakarta: Ciputat Press, 2005), hlm. 2.

² Muslim, *Shahih Muslim* (Beirut: Dar al Fikr, 1992), Juz II: 70.

maksud mendapatkan keridlaan Allah.³

Pengertian wakaf adalah memelihara sesuatu barang atau benda dengan jalan menahannya agar tidak menjadi milik pihak ketiga. Barang yang ditahan itu haruslah benda yang tetap dzat-Nya, dilepaskan oleh yang punya dari kekuasaannya sendiri dengan cara dan syarat tertentu, tetapi dapat dipetik hasilnya dan dipergunakan untuk keperluan amal kebajikan yang ditetapkan oleh ajaran Islam.⁴

Mundzir Qahaf menjelaskan⁵:

1. Pentingnya menetapkan Undang-Undang wakaf yang mencakup definisi, pengelolaan dan perlindungan wakaf, baik dalam wakaf sosial maupun wakaf keluarga.
2. Pentingnya perlindungan atas aset wakaf yang ada, baik berupa tanah, bangunan maupun harta bergerak dan menjaganya dari praktek penjarahan (*gasb*), pencurian dan terbengkalai tanpa produksi serta menjaga surat-surat dan kelengkapan administrasi.

Untuk lebih memantapkan kedudukan wakaf dan untuk menghindari hal-hal yang dapat merugikan masyarakat serta mencegah jangan sampai terjadi penyalahgunaan wakaf, pemerintah mengeluarkan peraturan perundangan-undangan yang mengatur khusus perwakafan. Diantaranya diawali dengan muncul Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 disertai dengan aturan pelaksanaan selanjutnya. Tujuan utama peraturan ini adalah menjadikan tanah wakaf suatu lembaga keagamaan yang dapat dipergunakan sebagai salah satu sarana guna pengembangan kehidupan keagamaan, khususnya bagi umat yang beragama Islam untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁶

Dalam pengelolaan harta wakaf, banyak hambatan hambatan yang

³ Bahder Johan Nasution-Sri Warjiyati, *Hukum Perdata Islam Kompetensi Peradilan Agama Tentang Perkawinan, Waris Wasiat, Hibah, Wakaf dan shodaqah*, cet 1 (Bandung: Mandar Maju, 1997), hlm. 63.

⁴ Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Perjanjian Islam di Indonesia (Konsep, Regulasi dan Implementasi)*, cet 1 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010), hlm. 163.

⁵ Mundzir Qahaf, *Manajemen Wakaf Produktif*, Terj Muhyidin Mas Rida, cet 1 (Jakarta: Khalifa, 2004), hlm. 67.

⁶ Imam Suhadi, *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat*, cet 1 (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Prima Yasa, 2002), hlm. 5.

dihadapi. Problem pertama pengelolaan harta wakaf adalah sertifikasi tanah wakaf. Kebanyakan paham di lingkungan masyarakat muslim Indonesia, bahwa wakaf adalah sah jika dilakukan secara lisan tanpa dicatatkan secara resmi kepada administrasi pemerintahan. Fenomena yang banyak terjadi sebelum UU No. 5 Tahun 1960 dan PP No. 28 Tahun 1977 hingga lahirnya Undang Undang No.41 Tahun 2004 tentang Wakaf adalah perbuatan wakaf yang dilakukan hanya dengan faktor kepercayaan kepada salah satu tokoh agama yang diangkat sebagai nadzir. Perbuatan hukum perwakafan seperti ini memandang wakaf sebagai amal saleh yang mempunyai nilai mulia di hadirat Tuhan tanpa harus melalui prosedur administratif, dan harta wakaf dianggap milik Allah semata siapa saja tidak akan berani mengganggu gugat tanpa seizin Allah. Namun dari praktek paham wakaf yang terbilang tradisional tersebut mengundang persoalan persoalan baru, seperti hilangnya benda benda wakaf yang terkadang dijadikan rebutan oleh para ahli waris nadzir.

Problem kedua adalah nadzir yang kurang profesional. Tidak adanya persyaratan nadzir yang mengarah pada kinerja profesional didukung tidak adanya perhatian (*reward*) sebagai pengelola harta wakaf sehingga akibat yang muncul dari kondisi ini adalah banyak nadzir dalam mengelola wakaf hanya dijadikan pekerjaan sampingan yang dijalani hanya seadanya.

Problem ketiga adalah pemahaman sebagian masyarakat muslim Indonesia tentang tidak boleh harta wakaf ditukarkan.⁷ Pemahaman tersebut tidak lepas dengan historis awal masuknya Islam dan perkembangan di wilayah tersebut. Mereka lebih dekat dengan hukum wakaf dalam *fiqih oriented* dan bermadzhab Syafi'i. Pemahaman masyarakat muslim Indonesia tentang wakaf ini melahirkan sikap dan perilaku mereka dalam berwakaf terukur lewat barometer *fiqih oriented* dan ala Syafiiyah dan yang paling mereka yakini bahwa *ibdāl al waqf* itu tidak diperbolehkan sehingga cenderung tradisional dan konvensional.⁸

⁷ Direktorat Jendral Bimas Islam & Penyelenggara Haji, *Perkembangan Pengelolaam Wakaf di Indonesia* (Jakarta: TP, 2003), hlm. 33.

⁸⁸ Jaenal Arifin, *Problematika Perwakafan di Indonesia (Telaah Historis Sosiologis)*, Ziswaf, No.2 (2014), hlm. 260 – 261.

Problem keempat adalah belum maksimalnya pelaksanaan regulasi yang ada dikarenakan belum terpenuhinya perangkat hukum yang ada dalam regulasi yang ada seperti adanya Badan Wakaf Indonesia (BWI) yang memiliki tugas dan fungsi yang sangat vital dalam pengelolaan harta wakaf. Kenyataannya, masih banyak di kabupaten/kota yang belum terbentuk badan tersebut. Tentu saja kendala formil ini memberikan warna pengelolaan dan pengembangan wakaf yang masih jauh dari harapan.

Sejak tahun 2004 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan undang-undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 yang berkaitan dengan perwakafan di Indonesia. Undang-Undang ini menjelaskan secara rinci tentang tata cara pendaftaran harta wakaf, hak dan kewajiban pengelola harta wakaf, pola pengembangan harta benda wakaf, dan organisasi wakaf di Indonesia. Selain itu, dalam undang – undang ini juga mengatur bagaimana perubahan status harta benda wakaf tentu dengan syarat yang diatur dengan perundang undangan dan diperbolehkan oleh syariat.

Di dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009 – 2029 Pasal 20 ayat 6 point d menjelaskan “Rencana pembangunan jalan tol sepanjang perbatasan Jawa Barat – Pejagan – Pemalang – Batang – Semarang.” Dalam pembangunannya banyak persoalan yang muncul berkaitan dengan pembebasan lahan tanah milik penduduk termasuk di dalamnya adalah aset tanah wakaf yang berada di wilayah tersebut baik berupa bangunan maupun lainnya. Hal ini dapat dilihat dari segi jumlah tanah wakaf yang terkena proyek tersebut sebanyak 79 bidang tanah wakaf. Kenyataannya di lapangan dari jumlah tersebut, sebagian tanah wakaf setelah ditelusuri tidak memiliki data pendukung sama sekali, ada juga tanah wakaf yang belum diikrarkan dihadapan PPAIW hanya sebatas lisan saja dari si wakif, ada yang sudah memiliki Akta Ikrar Wakaf (AIW) tetapi belum disertifikatkan di BPN atau tidak jelas asal usul tanah wakaf tersebut karena nadzir pengelola sudah tidak

ada lagi yang masih hidup dan sebagainya.⁹

Dikarenakan penggunaan jalan tol akan dipergunakan untuk kepentingan kelancaran arus mudik Tahun 2017, maka pelaksanaan proyek tersebut dipercepat. Dalam hal pembebasan tanah yang berstatus tanah wakaf maka diadakan proses tukar guling (*ruislag*). Dalam pelaksanaannya selain terkendala persoalan klasik tentang pengelolaan tanah wakaf juga muncul persoalan lain dikarenakan dalam proses tukar guling (*ruislag*) harus melalui beberapa tahapan, diantaranya diteliti terlebih dahulu tanah wakaf tersebut apakah memiliki data administrasi atau tidak, sudah diikrarkan dihadapan PPAIW apa belum, atau mungkin dapat ditelusuri sebagai bukti status tanah tersebut apakah ada sertifikat atau tidak ada. Nazir pengelolanya apakah ada dan bila ada apakah masih lengkap kepengurusannya. Dalam menentukan harga dan kelas tanah apakah sudah dibentuk tim 5 (lima) yang terdiri dari pemerintah daerah/kota, kantor pertanahan kabupaten/kota, Majelis Ulama Indonesia (MUI) kabupaten/kota, Kantor Departemen Agama kabupaten/kota, nadzir tanah yang bersangkutan dimana memiliki tugas untuk menentukan harga tanah dan mencari tanah pengganti yang nilainya minimal sama dengan tanah yang diganti atau diharapkan bernilai lebih. Pelaksanaan proyek yang terkesan terburu – buru inilah yang mengakibatkan terabaikannya proses tahapan-tahapan tukar guling (*ruislag*) pada proyek jalan tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal dan dikhawatirkan terjadinya mal administrasi dalam pelaksanaan proyek tersebut.

Hal inilah yang menarik bagi penulis untuk mengangkat dan melakukan penelitian terkait permasalahan ini dengan judul **“Tukar Guling (*Ruislag*) Tanah Wakaf Pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal Perspektif Hukum Islam.”**

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang dibuat agar tercapainya tujuan yang dimaksud adalah :

⁹ Hasil Wawancara dengan Abdul Wahab, Gara Syariah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Batang, pada tanggal 29 Juli 2017, pukul 08.45 WIB.

1. Bagaimana pelaksanaan tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada proyek jalan tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal dan Tinjauan Hukum Positif - Islam (*qanūni*) terhadap tukar guling (*ruislag*) tersebut ?
2. Bagaimana tinjauan Fikih terhadap tukar guling (*ruislag*) pada proyek jalan tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal ?

C. Tujuan dan kegunaan

Tujuan penting dari penelitian terhadap tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada proyek jalan tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal menurut Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 dan Hukum Islam ini adalah:

1. Untuk mengetahui secara jelas tentang tinjauan Hukum Positif -Islam (*qanūni*) terhadap tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada proyek jalan tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal.
2. Untuk mengetahui secara jelas tentang tinjauan Fikih terhadap tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada proyek jalan tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal.

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan kontribusi bagi khasanah keilmuan di Perguruan Tinggi khususnya dalam bidang Hukum Ekonomi Syariah.
2. Memberikan kontribusi keilmuan dalam menjelaskan tentang tukar guling tanah wakaf menurut Undang – Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dan Hukum Islam.
3. Sebagai Syarat Penyelesaian Studi Program Pasca Sarjana pada Prodi Hukum Ekonomi Syariah (HES) di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto.

D. Telaah Pustaka

Berdasarkan pengamatan dan pengetahuan penulis terhadap literatur, belum banyak ditemukan kajian mendalam terkait tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf yang digunakan untuk kepentingan umum seperti jalan raya. Beberapa karya yang berhubungan dengan topik penelitian ini antara lain tulisan Jaenal Arifin berjudul “*Problematika Perwakafan di Indonesia (Telaah Historis*

Sosiologis)¹⁰. Dalam tulisan tersebut dijelaskan bahwa pemahaman tentang wakaf bangsa Indonesia tidak lepas dari faktor sejarah. Pemahaman itulah yang kemudian berkembang sampai saat sekarang yang dapat menimbulkan permasalahan yang kompleks yang mengakibatkan kurang berkembangnya wakaf. Di antara pemahaman tersebut persoalan wakaf adalah persoalan khusus ibadah mahdlah dan bersifat konvensional sehingga hal ini menimbulkan nazir yang tidak profesional banyak sengketa dikarenakan tidak adanya bukti hitam diatas putih. Melihat kenyataan seperti itu maka perlu solusi yang strategis yang dapat mempengaruhi berkembangnya tanah wakaf.¹⁰

Karya lain yang penulis temukan dalam tesis berjudul “Penyelesaian Sengketa Tanah Wakaf Studi Terhadap Tanah Wakaf Banda Masjid Agung Semarang” karya Ismawati. Dijelaskan bahwa pada tahun 1999 pasca Pemilu muncul kasus besar tentang tanah wakaf yakni kasus penyalahgunaan tanah wakaf untuk Masjid Agung Semarang. Persoalan yang diangkat oleh penulis adalah penyelesaian sengketa tanah wakaf Masjid Agung Semarang dan kendala-kendala yang dihadapinya. Titik perbedaan dengan penelitian penulis adalah tesis ini membicarakan tentang tanah wakaf yang bermasalah karena kurangnya pengawasan dan pengelolaan dari pihak-pihak yang bertanggung jawab sehingga tanah wakaf dikuasai oleh pihak lain ataupun tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal.¹¹

Tesis berjudul “Penukaran tanah wakaf mesjid dalam pespektif hukum Islam (Studi Kasus Desa Sibargot Dusun Tanjung Purba Kecamatan Billah Barat Kabupaten Labuhan Batu)” karya Ridawani Ritonga. Penelitian ini mengungkap tentang pemahaman masyarakat tentang konsep wakaf terkait penukaran tanah wakaf mesjid mesjid di desa Sibargot Dusun Tanjung Purba Kecamatan Billah Barat Kabupaten Labuan menurut perspektif hukum Islam dan ingin mengetahui sejauh mana maslahat yang diperoleh masyarakat Desa

¹⁰ Jaenal Arifin, *Problematika Perwakafan di Indonesia (Telaah Historis Sosiologis)*, Jurnal Ziswaf, Vol 1 No. 2 Tahun 2014 dalam <http://Journal.stainkudus.ac.id/index.php/Ziswaf/article/view/1487/1365> (diakses 8 Januari 2017), hlm. 260 – 261.

¹¹ Ismawati, *Penyelesaian Sengketa Tanah Wakaf Studi Terhadap Tanah Wakaf Banda Masjid Agung Semarang*, <http://digilib.undip.ac.id> (diakses 8 Januari 2017).

Sibargot dengan penukaran tanah wakaf mesjid tersebut.¹²

Wibowo Aris Cahyo, dalam tesisnya yang berjudul “Implementasi isbat wakaf atas tanah hasil peralihan hak yang diperoleh dari proses tukar guling (Studi tanah wakaf Masjid Al-Qurriyah Desa Trengguli Kecamatan Wonosalam Kabupaten Demak)”, menjelaskan bahwa istbat tanah wakaf yang diperoleh dari peralihah hak dengan jalan tukar guling dengan tanah yang lebih dekat dengan masjid dikarenakan posisi tanah wakaf yang asli jauh dari posisi masjid. Dalam proses tukar guling terjadi perjanjian yang disepakati mengacu kepada syarat perjanjian yang terdapat dalam aturan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH).¹³

Tesis lain berjudul “Legal Reasoning Hakim Dalam Putusan Perkara Tanah Wakaf Masjid Agung Baitussalam Purwokerto (Studi Terhadap Putusan No. 795/Pdt.G/2008/PA.Pwt)” karya Nur Iftitah Isnantiana. Penelitian ini menganalisis Legal Reasoning Hakim dalam putusan Nomor 795/Pdt.G/2008/PA.Pwt tentang sengketa tanah wakaf Masjid Agung Baitussalam Purwokerto dan Legal Reasoning Hakim dalam perspektif Hukum Islam. Penelitian ini menganalisa tentang bagaimana hakim memutuskan hukum dengan jalan pemikiran (ijtihad) dan ditinjau dari Hukum Islam dalam menyelesaikan sengketa Masjid Agung Baitussalam yang sudah berkekuatan hukum tetap.¹⁴

E. Definisi Operasional

Agar terarahnya penelitian ini dan menghindari terjadinya kesalahan dalam memahami tujuan penelitian ini, perlu dilakukan penjelasan dalam batasan istilah sebagai berikut :

1. *Ruislag* disebut tukar lalu atau tukar guling yang berarti bertukar barang

¹² Ridawani Ritonga, *Penukaran Tanah Wakaf Mesjid Dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Kasus Desa Sibargot Dusun Tanjung Purba Kecamatan Billah Barat Kabupaten Labuhan Batu)*, <http://Repository.uinsu.ac.id> (diakses tanggal 03 Juli 2018).

¹³ Wibowo Aris Cahyo, “*Implementasi isbat wakaf atas tanah hasil peralihan hak yang diperoleh dari proses tukar guling (Studi tanah wakaf Masjid Al-Qurriyah Desa Trengguli Kecamatan Wonosalam Kabupaten Demak)*”, <http://eprints.undip.ac.id> (diakses tanggal 03 Juli 2018).

¹⁴ Nur Iftitah Isnantiana, *Legal Reasoning Hakim Dalam Putusan Perkara Tanah Wakaf Masjid Baitussalam Purwokerto (Studi Terhadap Putusan No. 795/Pdt.G/2008/PA. Pwt)*, Tesis (Purwokerto:IAIN Purwoketo, 2017), hlm. viii.

dengan tidak menambah uang atau saling memberikan suatu barang secara timbal balik sebagai gantinya suatu barang lain.¹⁵

2. Tanah wakaf adalah wakaf harta kekayaan yang berupa tanah yang sudah dipisahkan dari harta lainnya dan melembagakan selama-lamanya atau dalam jangka waktu tertentu untuk kepentingan sosial atau umumnya lainnya.¹⁶
3. Proyek Jalan Tol Pejagan Pemalang adalah sebagian proyek pengadaan jalan tol yang membentang antara wilayah Pulau Jawa bagian barat sampai dengan bagian timur yang tercantum dalam Rencana Umum Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah.¹⁷
4. Kabupaten Tegal adalah merupakan salah satu dari 35 (tiga puluh lima) jumlah Kabupaten/Kota yang berada di Propinsi Jawa Tengah dengan ibukota kabupaten berada di Slawi. Terletak antara 108 57'6"-109 21'30" BT dan 6 02'41"-7 15'30" LS.¹⁸
5. Pespektif adalah pandangan atau sudut pandang.¹⁹
6. Hukum Islam yang sebenarnya tidak lain dari pada fiqh Islam yaitu :”Koleksi daya upaya para fuqaha dalam menerapkan Syari’at Islam sesuai dengan kebutuhan masyarakat”. Istilah Hukum Islam walaupun berlafadz arab, namun telah dijadikan bahasa Indonesia, sebagai terjemahan dari *fiqh Islam* atau *syari’at Islam*, yang bersumber kepada Al-Qur’an, As-Sunnah dan Ijma’ para sahabat dan tabiin.²⁰

Dapat disimpulkan bahwa maksud penelitian ini adalah membahas mengenai pertukaran tanah wakaf yang dilakukan oleh pemerintah untuk proyek pengadaan jalan tol Pejagan-Pemalang di wilayah Kabupaten Tegal yang dikaji berdasarkan Hukum Islam yakni fikih serta dengan melihat dan mengkaji dari sisi Hukum Positif-Islam (*qanūni*) yang berlaku di Indonesia.

¹⁵ Citra Umbara, *Kamus Hukum* (Bandung: Citra Umbara 2013), Cet 7, hlm 499.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 1.

¹⁷ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009 – 2029 Pasal 20 ayat 6 point d

¹⁸ Bappeda.tegalkab.go.id (diakses tanggal 19 Mei 2017 Pukul 09.33 WIB).

¹⁹ W.J.S.Poewadarmita, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* Diolah kembali Oleh Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional (Jakarta:Balai Pustaka,tt), hlm 128.

²⁰ Tengku Muhammad Hasbi Ash-Shiddieqy, *Falsafah Hukum Islam*, cet 5 (Jakarta: Bulan Bintang, 1993), hlm 44.

F. Kerangka Pemikiran

Amal wakaf termasuk salah satu amal yang paling disukai kaum muslimin disebabkan pahalanya terus menerus akan diterima si wakif walaupun ia telah meninggal dunia nanti. Karena cukup beralasan pendapat yang menyatakan bahwa amal wakaf itu telah masuk ke Indonesia bersamaan masuknya agama Islam. Hal ini dapat diketahui dari tanah-tanah tempat berdirinya masjid-masjid, langgar-langgar, surau-surau dan tempat pengajian kaum muslimin sebagai peninggalan kerajaan-kerajaan Islam zaman dahulu dan wakaf kaum muslimin sendiri, seperti di Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan diseluruh kepulauan Indonesia. Hanya saja pada waktu itu belum ada aturan yang formal dan pencatatan, semata-mata berdasarkan kepercayaan yang timbul diantara kaum muslimin.²¹

Setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, maka pada tahun 1949 Pemerintah telah dapat menetapkan Peraturan Pemerintah pada zaman kemerdekaan mengenai peraturan wakaf secara umum dikhususkan pengaturannya kepada tanah wakaf. Pada Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1949 pasal 33, dijelaskan bahwa ; "*Pemerintah berkewajiban menyelidiki, menentukan, mendaftarkan dan mengawasi pemeliharaan wakaf si wakif*".²²

Aturan ini masih bersifat umum dan campur aduk antara wakaf tanah dan wakaf lainnya. Pada waktu itu juga belum ada peraturan mengenai pendaftaran tanah wakaf secara khusus. Sedangkan kebutuhan tentang wakaf milik perlu ada, pada waktu itu juga belum memenuhi kebutuhan dalam masalah perwakafan, bila tidak adanya peraturan khusus tentu akan timbul hal-hal yang bersifat negatif disebabkan data-data yang tidak lengkap mengenai tanah wakaf, peraturan tanah wakaf belum diatur sedemikian rupa secara keseluruhan dengan suatu peraturan yang lengkap sehingga dalam masalah tanah wakaf sering kita mendengar timbulnya permasalahan dan tidak berfungsi sebagai tanah wakaf, dan ada menjadi harta sengketa sebagaimana dijelaskan :

²¹ Zakiyah Darajat, *Ilmu Fiqih Jilid 3, Cet 1* (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995), hlm. 205.

²² Abdul Halim, *Hukum Perwakafan di Indonesia, Cet 1* (Jakarta: Ciputat Press, 2005), hlm. 95.

"Disebabkan beraneka ragam bentuk perwakafan, wakaf keluarga, wakaf umum dan wakaf lain-lain dan tidak ada keharusan untuk didaftarkan benda-benda yang diwakafkan, malahan dapat terjadi benda yang diwakafkan itu seolah-olah menjadi milik nadzir."²³

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: *"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat"*. Berdasarkan kepada Undang-Undang inilah dicetuskan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 yang mengatur tanah di Indonesia. Pada Tanggal 24 September 1960 Bagian ke XI, hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial, pasal 49 ayat (3) menyatakan: *"Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah"*. Setelah melihat kepada tujuan perwakafan tanah milik dalam kedua peraturan tersebut, Pemerintah mencari dan membentuk peraturan tentang perwakafan tanah milik. Maka, pada tanggal 17 Mei 1977 pemerintah mengeluarkan dan menetapkan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 mengenai perwakafan tanah milik.

Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 1977 menyatakan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian harta kekayaannya yang berupa tanah hak milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.²⁴

Dalam rangka penertiban administrasi perwakafan tanah, maka perlu diadakan pencatatan dan pengadministrasian tanah wakaf. Upaya tertib administrasi perwakafan tertuang dalam pembuatan Akta Ikrar Wakaf (AIW), baik harta benda wakaf berupa tanah maupun benda lainnya. Hal ini telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977. Dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1978 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik telah diatur, bahwa Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan ditunjuk

²³ Ibid, hlm. 96

²⁴ Zakiyah Darajat, *Ilmu Fiqih Jilid 3*, cet 1 (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995), hlm. 207.

sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) dan administrasi perwakafan diselenggarakan di Kantor Urusan Agama Kecamatan. Kemudian, pemerintah menertibkan administrasi perwakafan melalui Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf.²⁵

Dalam hal alih fungsi pemanfaatan tanah wakaf, Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 telah mengatur dalam Bab IV tentang perubahan status harta benda wakaf pasal 40 yang berbunyi: Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang :

- a. Dijadikan jaminan;
- b. Disita;
- c. D hibahkan;
- d. Dijual;
- e. Diwariskan;
- f. Ditukarkan; atau
- g. Dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya

Pasal 41 undang undang tersebut menjelaskan :

- (1) Ketentuan sebagaimana dalam pasal 40 huruf f dikecualikan 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
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia
- (3) Harta benda wakaf yang sudah diubah statusnya karena ketentuan pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukar sekurang kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.

²⁵ Rozalinda, *Manajemen Wakaf Produktif*, cet 1 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 61.

- (4) Ketentuan mengenai perubahan status harta benda wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf dijelaskan dalam Bab VI tentang Penukaran Harta Benda Wakaf Pasal 49 yang berbunyi :

- (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 wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang Undangan dan tidak bertentangan dengan 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 pertimbangan sebagaimana yang 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;

e. Nadzir tanah wakaf yang bersangkutan

Pasal 50 Peraturan Pemerintah tersebut menjelaskan; nilai 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 diwilayah yang strategis dan mudah untuk dikembangkan

Adapun penjelasan tentang perubahan benda wakaf menurut Kompilasi Hukum Islam termaktub dalam Bab IV tentang Perubahan, Penyelesaian dan Pengawasan benda wakaf. Dijelaskan pada pasal 25 aturan tersebut dikatakan :

1. Pada dasarnya terhadap benda yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan atau penggunaan lain dari pada yang dimaksud dalam ikrar wakaf
2. 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 dengan alasan :
 - a. Karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf seperti diikrarkan oleh wakif
 - b. Karena kepentingan umum

Wakaf sebagai institusi keagamaan menurut Islam bersumber pada Al Qur'an, As-Sunnah dan Fiqih ijthād. Didalam Al-Qur'an tidak tercantum secara tegas dan jelas kata wakaf, tetapi dengan kata lain, seperti yang tersebut dalam Surat Al Baqarah Ayat 267 :

... أَنْفَعُوا مِّنْ طَيِّبَاتٍ ... (البقرة : ٣٦٧)

Artinya : “... Belanjakanlah dari harta bendamu yang suci ...”

Didalam hadits ada banyak hadits mengenai wakaf, setidaknya ada 6 hadits,²⁶ di antaranya hadist riwayat al-Jamā'ah dari Ibnu Umar :

عن ابن عمر رضى الله عنهما أن عمر أصاب أرضا بخير فأتى النبي صلى الله عليه والسلام يستأمره

²⁶ Imam Suhadi, *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat*, cet 1 (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Prima Yasa, 2002), hlm. 19.

فيها فقال يا رسول الله إني أصبت أرضا بخير لم أ صب مالا قط أنفس عندي منه فما تأمر به قال إن شئت حبست أصلها وتصدقتم بما قال فتصدق بما عمر أنه لا يباع ولا يهب ولا يورث وتصدق بما الفقراء وفي الرقاب وفي سبيل الله وابن السبيل والضييف لا جناح علي من وليها أن يأكل منها بالمعروف ويطعم غير متمول²⁷

“Diriwayatkan dari Abdullah bin Umar, r.a bahwa Umar bin Khaṭab pernah mendapatkan sebidang tanah dari tanah Khaibar, lalu ia menghadap Rasulullah Saw untuk memohon petunjuknya, apa yang sepatutnya dilakukan buat tanah tersebut. Umar berkata kepada Rasulullah Saw : Ya Rasulullah ! Saya memperoleh sebidang tanah di Khaibar dan saya belum pernah mendapat harta lebih baik dari tanah di Khaibar itu. Karena itu saya mohon petunjukmu tentang apa yang sepatutnya saya lakukan pada tanah itu. Rasulullah bersabda : “Jika engkau mau, tahanlah zat (asal) bendanya dan sedekahkanlah hasilnya”. Umar menyedehkannya dan mewasiatkan bahwa tanah tersebut tidak boleh dijual, tidak boleh dihibahkan dan tidak boleh diwarisi. Umar menyalurkan hasil tanah itu bagi orang-orang fakir, keluarganya, membebaskan budak, orang-orang yang berjuang di jalan Allah, orang-orang yang kehabisan bekal dalam perjalanan tamu. Dan tidak berdosa bagi orang yang mengurus harta wakaf tersebut makan dari hasil wakaf tersebut dalam batas-batas kewajaran atau memberi makan orang lain dari hasil wakaf tersebut”.

Sumber hukum wakaf yang ketiga dan keempat adalah *ijma'* dan *qiyas* (ijtihād) para ulama untuk yang hasilnya merupakan kumpulan yurisprudensi hukum Islam yang dikumpulkan dalam kitab Fiqih. Fiqih seperti tersebut di atas artinya menurut ijtihad para ulama untuk menetapkan hukum wakaf, secara prinsipal (*uṣuli*) tidak ada perbedaan pendapat, tetapi secara cabang (*far'i*) ada perbedaan pendapat para ulama. Perbedaan tersebut diantaranya menyangkut ; apakah hak kepemilikan dari wakif yang diwakafkan terlepas atau tidak dari wakif setelah mewakafkan tanah dan bagaimana kalau terjadi perubahan mengenai benda yang diwakafkan.

Dalam hal perubahan status tanah wakaf baik menjual, merubah bentuk atau sifat, memindahkan ke tempat lain atau menukar dengan benda lain, para ulama berbeda pendapat tentang hal itu. Ulama madzhab Hambali berpendapat membolehkan dalam hal perubahan status tanah wakaf baik menjual, merubah

²⁷ Nasa'i, Sunan Nasa'i (Beirut: Dar al Fikri, 1995), Juz VI, hlm. 233.

bentuk atau sifat, memindahkan ke tempat lain atau menukar dengan benda lain. Pendapat Mereka dapat kita temukan dalam Kitab *Mauṣū'atu al-Fiqh al-Islāmy wa al-qadaya al-Mu'asirah* sebagai berikut :²⁸

فذهبوا الي القول بإنهاء الوقف مطلقا مسجدا أو غيره إذا حارب الموقوف وتعطلت منافعه كدار
 إخدمت أو أرض خربت وعادت مواتا ولم تمكن عمارتها أو مسجد إنصرف أهل القرية عنه وصار في مو
 ضع لا يصلح فيه أوضاع بأهله ولم يمكن توسعه في موضع أو تشعب جميعه فلم تمكن عمارته ولا
 عمارة بعضه إلا يبيع بعضه لعمارة بقية أو لم يمكن الإنتفاع بشئ منه فيباع جميعه دليل الأول ما روي
 أن عمر رضي الله عنه كتب الي سعد لما بلغه أنه قد نقب بيت المال الذي بالكوفة انقل المسجد
 بالتمارين واجعل بيت المال في قبلة المسجد فإنه لا يزال في المسجد مصل وكان هذا بمشهد من
 الصحابة ولم يظهر خلا فه فكان إجماعا

“Mereka berpendapat kepada pendapat bahwa berhentinya wakaf secara mutlak baik berupa masjid atau lainnya apabila benda yang diwakafkan rusak dan manfaatnya tidak lagi dapat dihasilkan misalnya rumah yang runtuh, tanah yang hancur dan kembali menjadi tanah mati serta tidak bisa dilakukan pengelolaan terhadapnya atau masjid yang ditinggalkan penduduknya sehingga masjid itu berada ditempat yang tidak lagi digunakan untuk shalat, atau masjid itu sempit bagi jamaah yang akan menunaikan shalat di sana dan tidak mungkin diperluas lagi, atau seluruh bagian masjid itu terbagi menjadi berapa bagian sehingga tidak mungkin dibangun lagi, dan tidak mungkin pula untuk membangun sebagian dari masjid tersebut kecuali dengan menjual sebagian lainnya, maka sebagian dari masjid tersebut boleh dijual untuk digunakan membangun sebagian lainnya lagi. Tapi jika masjid itu tidak dapat digunakan lagi secara keseluruhan maka keseluruhannya harus dijual. Dalil atau argumentasi yang digunakan Imam Ahmad adalah hadits yang diriwayatkan bahwa Umar menulis surat kepada Sa'ad, ketika ia mendapat berita bahwa seseorang membobol baitul mal yang ada di Kufah. Surat itu berisi : “Pindahkanlah masjid yang berada di Tamarin dan jadikanlah berada diarah di arah kiblat masjid. Karena di masjid itu akan selalu ada orang yang menunaikan shalat (sehingga dia akan melihat apa yang terjadi pada baitul mal.” Peristiwa ini disaksikan oleh para sahabat dan tak seorangpun dari mereka ada yang mengingkarinya, sehingga hal ini menjadi sebuah ijma'.”

Terhadap penggantian bangunan dengan bangunan lain, maka ‘Umar dan ‘Utsman pernah membangun masjid Nabawi tanpa mengikuti konstruksi

²⁸ Wabbah az-Zuhaili, *Mauṣū'atu al-Fiqh al-Islāmy wa al-Qadaya al-Mu'asirah* (Beirut: Darul Fikr, 2010), hlm. 434.

pertama dan melakukan tambahan dan perluasan. Demikian juga terjadi pada *Masjidil Ḥarām* sebagaimana yang diriwayatkan oleh Bukhari Muslim, bahwa Rasulullah SAW bersabda kepada ‘Aisyah ra : ”Seandainya kaummu itu bukan masih dekat dengan jahiliyyah, tentulah Ka’bah itu akan aku runtuhkan dan aku akan jadikan dalam bentuk rendah serta aku jadikan baginya dua pintu : satu untuk masuk dan satu untuk keluar.” Seandainya ada alasan yang kuat tentulah Rasulullah SAW akan mengubah bangunan Ka’bah. Oleh Karena itu diperbolehkan mengubah bangunan wakaf dari satu bentuk ke bentuk lainnya demi kemaslahatan yang mendesak.²⁹

Adapun apa yang diwakafkan untuk diproduksi apabila diganti dengan lebih baik, seperti wakaf rumah, kedai, kebun atau kampung yang produksinya kecil, maka ia diganti dengan apa yang lebih bermanfaat bagi wakaf itu. Yang demikian itu diperbolehkan oleh Abu Tsaur dan ulama ulama lainnya, seperti Abu ‘Ubaid bin Haebawaih, seorang hakim Mesir yang memutuskan seperti itu. Hal itu merupakan qias dari ucapan Ahmad tentang pemindahan masjid dari satu tanah ke tanah yang lain karena adanya maslahat (kebaikan). Bahkan apabila diperbolehkan menggantikan satu masjid dengan yang bukan masjid karena suatu maslahat, sehingga masjid dijadikan pasar, maka hal itu disebabkan bolehnya menggantikan obyek lain yang lebih utama dan layak. Yang demikian juga merupakan qias terhadap pendapat Ahmad tentang penggantian hadiah dengan yang lebih baik darinya.³⁰

Ibnu Taimiyah berpendapat tentang penggantian tanah wakaf sebagai berikut :³¹

وقال ابن تيمية أيضا وأما إبدال المنذور والموقوف بخير منه كما في إبدال الهدي فهذا نوعان أحدهما أن يكون الإبدال للحاجة مثل أن يتعطل فيباع ويشترى بثمنه أو يباع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه كالفرس الحبيس إذا لم يمكن الإنتفاع به في الغزو فإنه يباع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه والمسجد إذا خرب ما حوله فينقل الي مكان آخر أو يباع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه وإذا لم يمكن الإنتفاع

²⁹ Direktorat Pemberdayaan Wakaf, *Paradigma Baru Wakaf di Indonesia*, cet 1 (Jakarta; Dirjen Bimas Islam, 2007), hlm. 67-68.

³⁰ Direktorat pembinaan wakaf, *Fiqh Wakaf*, cet 5 (Jakarta; Dirjen Bimas Islam, 2007), hlm. 80-82.

³¹ Ibnu Taimiyah, *Majmu’ al Fatawa*, jilid 18, juz 31 (Beirut : Dar al Kutub Ilmiah, 2000), hlm. 101, Lihat juga: Sayid sabiq, *Fiqh As Sunah* (Beirut: Darul Al Fikr, 1992), Jilid 3, hal 385-386 dan Abu Zahrah, *Muḥaḍarat fi al-Waqf* (Kairo: Dar al-Fikr al-Arabi, 1971), hlm. 190.

بالموقوف عليه من مقصوده الواقف فيباع ويشترى بضمنه ما يقوم مقامه وإذا خرب ولم يمكن عمارته فتباع العرصة ويشترى بضمنها ما يقوم مقامها فهذا كلها جائز فإن الأصل إذا لم يحصل به المقصود قام بدله مقامه والثاني الإبدال لمصلحة راجحة مثل أن يبدل الهدى بخير منه ومثل المسجد إذا بني بدله مسجد آخر أصلح لأهل البلد منه وبيع الأول فهذا ونحوه جائز عند أحمد وغيره من العلماء

“Ibnu Taimiyah juga berkata : Adapun mengganti sesuatu yang dinadzarkan dan sesuatu yang diwakafkan diganti dengan yang lebih baik sebagaimana penggantian terhadap hadiah itu ada dua syarat: pertama, penggantian karena kebutuhan mendesak, seperti kuda yang diwakafkan untuk perang. Bila tidak mungkin lagi dimanfaatkan dalam peperangan, bisa dijual dan harganya dipergunakan untuk membeli apa apa yang dapat menggantikannya. Bila masjid rusak dan tidak mungkin lagi digunakan atau diramaikan, maka tanahnya dapat dijual dan harganya dapat dipergunakan untuk membeli apa apa yang dapat menggantikannya. Semua ini diperbolehkan, karena bila yang pokok (asli) tidak mencapai maksud, maka digantikan oleh yang lainnya. Kedua, penggantian karena kepentingan dan maslahat yang lebih kuat. Misalnya ada masjid yang sudah tidak layak guna bagi kaum muslimin setempat, maka boleh dijual dan digunakan untuk membangun masjid yang baru, sehingga kaum muslimin dapat menggunakan dan memakmurkannya dengan maksimal. Yang demikian dan contoh lainnya diperbolehkan menurut pendapat Imam Ahmad dan ulama lainnya.”

Ibnu Uqail berkata :³²

قال ابن عقيل الوقف مؤبد فإذا لم يمكن تأييده على وجه فإنه يخصصه إستيقاء الغرض

“Wakaf itu harus diabadikan, jika ia tidak mungkin abadikan dengan cara biasa (benda yang diwakafkan dibiarkan sebagai pertama kali diwakafkan), maka diabadikan dengan mengabadikan maksudnya .”

Majelis Ulama Indonesia (MUI) menetapkan penukaran benda wakaf (*istibdāl al-waqf*) diperbolehkan sepanjang untuk merealisasikan kemaslahatan karena untuk mempertahankan keberlangsungan manfaat wakaf (*istimrār baqai al-manfa'ah*) dan dilakukan dengan ganti yang mempunyai nilai sepadan atau lebih baik. Hal ini didasarkan pada pendapat Imam Ar-Ramli dalam Nihāyatu Al-Muhtaj mengutip pendapat yang berkembang pula di kalangan ahli fikih

³² Hasan Ayyub, *Fiqhu Al Muamalat Al Māliyah Fi Al Islam* (Mesir : Darussalam, 2010), hlm

pendukung madzhab Syafi'i sebagai berikut³³ :

ولو أشرفت مأكولة على الموت فإن قطع بموتها جاز ذبحها للضرورة وهل يفعل الحاكم بلحمها ما يراه
مصلحة أو يباع ويشترى بثمنه دابة من جنسه وتوقف وجهان رجع ابن المقرئ أولهما وخير صاحب
الأنوار بينهما... وقضية كلام الروضة أنه لا يجوز بيعها حية... وذهب الماوردي إلى الجواز ويجمع بينهما
بحمل كل منهما على ما إذا اقتضيته المصلحة

“Seandainya ada hewan wakaf yang halal dimakan diambang maut, maka jika kematiannya dapat dipastikan boleh disembelih karena darurat. Bolehkan pemerintah melakukan apa yang dipandangnyanya maslahat pada dagingnya ? Atau ia jual dan hasilnya dibelikannya hewan yang sejenis, kemudian dijadikannya wakaf pengganti ? ada dua pendapat. Ibnu Al Maqri mendukung pendapat yang pertama. Pengarang Al-Anwar memperbolehkan memilih salah satu pendapat tersebut ... Inti penjelasan dalam buku Ar Roudhoh ialah tidak boleh menjual hewan tersebut dalam keadaan masih hidup. Tapi Al Mawardi (salah seorang pendukung madzhab Syafii yang wafat 450 H.) berpendapat boleh menjual hewan tersebut dalam keadaan masih hidup. Kedua pendapat tersebut dapat diselaraskan dengan menyesuaikan dengan kemaslahatan

Dalam Hukum Islam dikenal juga sumber hukum berupa maslahat mursalah, dimana maslahat (*maṣlaḥah*) mempunyai arti secara bahasa adalah manfaat atau kebaikan dan bisa berarti kepentingan. Sedangkan mursalah (*al-mursalah*) artinya lepas atau belum terjangkau oleh penjelas-penjelasan yang membatasi. Dalam hal ini lepas dari pernyataan eksplisit teks (Al-Qur'an dan hadis). Dalam kajian usul fiqih, maslahat mursalah artinya memberikan keputusan hukum pada suatu kasus yang tidak disebutkan dalam teks dan belum ada ijma' atas dasar memelihara kemaslahatan yang lepas. Artinya kemaslahatan yang tidak tegas dinyatakan oleh syariat berlaku atau tertolak.³⁴

Jumhur Ulama mengajukan pendapat bahwa maslahat mursalah merupakan hujjah syariat yang dipakai sebagai pembentukan hukum mengenai kejadian atau masalah yang hukumnya tidak ada di dalam naṣ

³³ Ma'ruf Amin dkk, *Himpunan Fatwa MUI sejak 1975* (Jakarta: Erlangga, 2015), hlm. 1119.

³⁴ Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan dan Implikasinya Terhadap Kesejahteraan Umat (Implementasi Wakaf di Pondok Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 37.

atau *ijma'* atau *qias* atau *istihsan*, maka disyariatkan dengan menggunakan masalah mursalah dan pembentukan hukum berdasarkan masalah mursalah ini tidak berlangsung terus lantaran diakui oleh syara'. Dalil yang digunakan oleh para ulama tersebut :

- a. Kemaslahatan umat manusia itu sifatnya selalu aktual yang tidak ada habisnya. Karenanya, jika tidak ada syariat hukum yang berdasarkan masalah mursalah berkenaan dengan masalah baru dan tuntutan perkembangan, maka pembentukan hukum hanya akan terkunci berdasar masalah yang diakui syar'i. Dengan demikian kemaslahatan yang dibutuhkan umat manusia di setiap masa dan tempat menjadi terabaikan. Berarti pembentukan hukum tidak mengikuti atau memandang perkembangan kemaslahatan umat manusia. Hal tersebut tidaklah cocok dan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan syariat yang selalu ingin mewujudkan kemaslahatan bagi seluruh umat manusia.
- b. Orang-orang yang menyelidiki hukum yang dilakukan yang dilakukan oleh para sahabat dan tabi'in dan para mujtahid, maka akan tampak bahwa mereka ini telah mensyariatkan aneka ragam hukum di dalam rangka mencari kemaslahatan dan bukan lantaran adanya pengakuan sebagai saksi.³⁵

G. Sistematika Pembahasan

Penulisan Tesis ini diawali dengan pendahuluan yang tersusun dalam bab I dari hal-hal yang penting berisi pedoman sebagai rujukan apa yang akan ditulis pada bab-bab selanjutnya dalam penulisan tesis ini. Poin-poin tersebut terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan, telaah pustaka, definisi operasional, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II, merupakan kumpulan teori yang digunakan oleh penulis untuk

³⁵ Abdul Wahhab Khallaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, terj. Moch. Tolchah Mansur dkk, cet 2 (Jakarta: Risalah, 1985), hlm. 126.

menjawab tesis ini, berisi gambaran tentang tinjauan umum perwakafan yang terdiri dari tiga sub bab, sub bab pertama wakaf dalam pandangan Islam, kedua perwakafan menurut Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, ketiga perubahan dan alih fungsi harta wakaf.

Bab III, adalah Metode Penelitian, meliputi jenis dan pendekatan, tempat dan waktu penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data serta teknik analisis data.

Selanjutnya di dalam Bab IV, berisi tentang hasil penelitian lapangan yaitu Tukar Guling (*ruislag*) Tanah Wakaf pada Proyek Jalan Tol Pejagan Pemalang di Kabupaten Tegal meliputi gambaran umum Kabupaten Tegal dilihat dari keadaan geografis dan sosial keagamaan dan Prosedur Alih Fungsi tanah wakaf di Kabupaten Tegal termasuk proses tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada proyek jalan tol Pejagan Pemalang di Kabupaten Tegal.

Pada Bab V, berisi tentang hasil kajian terhadap Proses Tukar Guling (*Ruislag*) Tanah Wakaf pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal yang terdiri dari sub bab analisis perspektif Hukum positif-Islam (*Qanūni*) dan analisis perspektif Fikih.

Dalam Bab VI, adalah merupakan penutup, dalam bab ini terdiri dari dua sub bab. Sub bab pertama adalah kesimpulan dari penelitian ini dan sub bab kedua adalah saran-saran

IAIN PURWOKERTO

TINJAUAN UMUM TENTANG PERWAKAFAN

A. Wakaf dalam Pandangan Islam

1. Pengertian dan Dasar Hukum Wakaf

Dalam sejarah Islam, wakaf dimulai bersamaan dengan dimulainya masa kenabian Muhammad SAW di Madinah yang ditandai dengan pembangunan Masjid Quba. Ini dipandang wakaf pertama dalam Islam. Kemudian, dilanjutkan dengan pembangunan Masjid Nabawi di atas tanah anak yatim piatu yang di beli Rasulullah SAW dan diwakafkannya. Selanjutnya, Usman Ibn Affan juga membeli sumur dan mewakafkannya untuk kepentingan kaum muslimin. Wakaf di kalangan non muslim pada masa Rasul dilakukan oleh seorang yahudi bernama Mukhairiq yang pernah berkata jika dirinya terbunuh dalam Perang Uhud, tanah miliknya akan menjadi milik Nabi Muhammad SAW. Ternyata Mukhairiq tewas dan tanahnya pun menjadi milik Rasulullah. Lalu, Rasulullah mewakafkan sebagian hasilnya untuk kepentingan umat Islam. Abu Thalhah juga mewakafkan harta yang dicintainya sehingga peristiwa ini menjadi sebab turunnya ayat 92 Surat Ali Imran. Wakaf lain yang juga dilakukan pada masa awal Islam adalah wakaf yang dilakukan Umar Ibn al-Khattab atas tanah hasil rampasan perang Khaibar tahun ke-7 Hijriah. Dalam fikih, peristiwa ini dipandang sebagai bentuk wakaf pertama dalam Islam.³⁶

Dalam peristilahan syara' secara umum, wakaf adalah sejenis pemberian yang pelaksanaannya dilakukan dengan jalan menahan (*pemilikan*) asal (*tahbisul al-aşli*), lalu menjadikan manfaatnya berlaku umum. Yang dimaksud *tahbisul al-aşli* ialah menahan barang yang diwakafkan itu agar tidak diwariskan, dijual, dihibahkan, digadaikan, disewakan dan sejenisnya. Sedangkan cara pemanfaatannya adalah menggunakan sesuai kehendak pemberi wakaf (waqif) tanpa imbalan.³⁷

³⁶ Rozalinda, *Manajemen Wakaf Produktif*, cet 1 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 13-14.

³⁷ Direktorat Pemberdayaan Wakaf, *Paradigma Baru Wakaf di Indonesia*, Cet 1 (Jakarta: Dirjen Bimas Islam, 2007), hlm. 1.

Secara etimologis, *waqf* adalah *maṣḍar waqāfa asy-syai*, artinya berhenti. Sinonim dengan *habasa* dan *sabbala*. Kata *waqf* telah menjadi kata serapan dalam bahasa Indonesia, menjadi wakaf.³⁸ Dalam merumuskan definisi wakaf, dikalangan ulama fikih terjadi perbedaan pendapat. Perbedaan rumusan dari definisi wakaf ini berimplikasi terhadap status harta wakaf dan akibat hukum yang dimunculkan dari wakaf tersebut. Secara bahasa, *waqf* dalam bahasa arab diartikan dengan *al-habs* ‘menahan’ dan *al-man’u*, ‘menghalangi.

Menurut Madzhab Hanafi mendefinisikan wakaf :³⁹

الوقف : حبس العين على حكم ملك الواقف والتصدق بالمنفعة على جهة الخير

“Wakaf adalah Menahan benda orang yang berwakaf (wakif) dan menyedekahkan manfaatnya untuk kebaikan.”

Lebih lanjut, menurut madzhab Hanafi mewakafkan harta bukan berarti meninggalkan hak milik secara mutlak, dan orang yang mewakafkan boleh saja menarik wakafnya kembali kapan saja ia kehendaki dan boleh diperjual belikan oleh pemilik semula. Bahkan oleh Abu Hanifah , jika orang yang mewakafkan tersebut meninggal dunia, maka kepemilikan harta yang diwakafkannya berpindah menjadi hak ahli warisnya. Dengan demikian, bagi Abu Hanifah suatu wakaf akan berakhir dengan meninggalnya orang yang mewakafkan, dan harta tersebut kembali kepada ahli waris yang berhak.

Wakaf baru bersifat mengikat dalam arti tidak dapat ditarik kembali menurut Abu Hanifah dalam keadaan:⁴⁰

- a. Berdasarkan keputusan hakim bahwa harta wakaf itu tidak boleh dan tidak dapat ditarik kembali atau wakaf itu bersifat mengikat.
- b. Wakaf itu dikaitkan dengan kematian si wakif (wakif berwasiat akan mewakafkan hartanya).

³⁸ Abdullah bin Muhammad Ath-Thayyar, Abdullah bin Muhammad Al-Muthlaq, *Ensiklopedia Fiqih Muamalah Dalam Pandangan 4 Madzhab*, cet 2 (Yogyakarta: Maktabah Al Hanif, 2014), hlm. 437.

³⁹ Wahbah al-Zuhaili, *al Fiqh al Islami wa Adilatuhu*, Juz VII (Damaskus: Daar al Fikr, 1985), hlm. 153.

⁴⁰ *Ibid*, h1m. 53-154.

c. Peruntukan wakaf adalah untuk masjid.

Hampir senada dengan pendapat Abu Hanifah di atas, akad wakaf pun menurut Malikiyah tidak melepaskan hak kepemilikan wakif dari harta yang diwakafkan. Hanya saja *waqif* melepaskan hak penggunaan harta yang diwakafkan tersebut. Beliau mendefinisikan wakaf adalah:⁴¹

الوقف : جعل المالك منفعة مملوكة ولو كان مملوكا بأجرة او جعل غلته كدراهم لمستحق بصيغة
مدة ما يراه المحبس

“Wakaf adalah menjadikan manfaat harta sang wakif baik berupa sewa atau hasilnya seperti dirham (uang) untuk diserahkan kepada orang yang berhak dengan sighat tertentu dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan kehendak wakif. “

Orang yang mewakafkan hartanya menahan penggunaan harta yang diwakafkan dan membolehkan pemanfaatan hasilnya untuk tujuan kebaikan dalam jangka waktu tertentu. Dalam hal ini, ulama Malikiyah tidak menyaratkan wakaf itu untuk selama lamanya. Para ulama ini beralasan tidak ada dalil yang mewajibkan adanya syarat *ta'bid* (keabadian) dalam wakaf. Menurut ulama Malikiyah, kata kata *habasa ašlahā wa tašadaqta biha* hadits Nabi menginsyaratkan, bahwa hakikat wakaf adalah menyedahkan hasil dengan tetapnya benda wakaf dalam genggamannya wakif. Namun, wakif terhalang memindahkan miliknya pada orang lain dalam bentuk jual beli, hibah dan waris.⁴²

Dengan kata lain menurut pendapat Imam Malik, pemilik harta menahan benda itu dari penggunaan secara kepemilikan, tetapi membolehkan pemanfaatan hasilnya untuk tujuan kebaikan sedangkan benda itu tetap jadi milik si wakif.⁴³

Menurut madzhab Syafi'i:

الوقف : حبس مال يمكن الإلتفاع به مع بقاء عينه بقطع التصرف في رقبة على مصرف مباح

“Wakaf adalah menahan harta yang dapat di ambil manfaatnya, dengan tetap utuhnya barang, dan barang tersebut lepas dari milik

⁴¹ *Ibid*, hlm. 155.

⁴² Rozalinda, *Manajemen Wakaf Produktif*, cet 1 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 16.
8 Direktorat Pemberdayaan Wakaf, *Wakaf For Beginners* (Jakarta: TP, 2011), hlm. 24.

orang yang mewakafkan (*waqif*), serta dimanfaatkan untuk sesuatu yang diperbolehkan oleh agama.”

Berdasarkan pengertian ini, madzhab Syafi’i memiliki sifat yang sangat tegas terhadap status kepemilikan harta wakaf, yaitu dengan sahnya wakaf maka kepemilikan harta wakaf telah berpindah kepada Allah, dalam arti milik umat, dan bukan lagi milik orang yang mewakafkan dan juga milik nadzir pekerja pengelola wakaf.⁴⁴ Dapat disimpulkan, wakaf adalah melepaskan harta yang diwakafkan dari kepemilikan wakaf, setelah sempurna prosedur perwakafan. Wakif tidak boleh lagi melakukan apapun terhadap harta yang diwakafkan. Wakif menyalurkan manfaat harta yang diwakafkannya kepada *mauquf alaih* (yang diberi wakaf) sebagai sedekah yang mengikat, dimana wakif tidak dapat melarang penyaluran sumbangan tersebut.⁴⁵

Adapun pengertian wakaf menurut madzhab Hambali dirumuskan sebagai berikut:

الوقف : تحييس مالك مطلق التصرف ماله المنتفع به مع بقاء عينه بقطع تصرفه وغيره في رقبته
لنوع من أنواع التصرف تحييسا يصرف ريعه إلى بر تقربا إلى الله

“Wakaf adalah menahan secara mutlak kebebasan pemilik harta dalam membelanjakan hartanya yang bermanfaat dengan tetap utuhnya harta tersebut, sedangkan manfaatnya diperuntukan bagi kebaikan dalam rangka mendekatkan diri pada Allah”

Dari definisi diatas maka dikatakan wakaf menahan harta yang dapat dimanfaatkan dengan tetap dzatnya benda yang menghalangi waqif dan lainnya dari tindakan hukum yang dibolehkan, yang bertujuan untuk kebaikan dalam rangka mendekatkan diri kepada Allah Swt.⁴⁶ Ini dikandung maksud apabila suatu wakaf sudah sah, maka hilanglah kepemilikan orang yang mewakafkan tersebut atas harta yang diwakafkan . Hadits Rasulullah Saw : “Tahanlah pokoknya dan sedekahkan hasilnya”, dipahami oleh

⁴⁴Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, *Wakaf Tunai dalam Perspektif Hukum Islam* (Jakarta: TP, 2005), hlm. 13.

⁴⁵Direktorat Pemberdayaan Wakaf, op.cit, hlm. 25.

⁴⁶Wahbah al-Zuhaili, *al Fiqh al Islami wa Adilatuhu*, juz VII (Damaskus; Daar al Fikr, 1985), hlm.

madzhab Hambali bahwa harta wakaf tersebut tidak boleh dijual, dihibahkan dan tidak boleh diwariskan kepada siapapun.

Berdasarkan beberapa pengertian wakaf yang dikemukakan oleh beberapa fuqaha diatas, terlihat dengan jelas bahwa mereka memiliki substansi yang pemahaman yang sama, yaitu bahwa wakaf adalah menahan harta dan menjadikan harta bermanfaat bagi kepentingan umum dan agama. Akad wakaf bersifat *Iuzūm*, dalam pengertian wakif tidak dapat menarik kembali harta yang telah diwakafkan dan tidak dapat menjual, menghibahkan maupun mewariskannya.

Dasar hukum wakaf, para ulama mengemukakan beberapa ayat Al-Qur'an dan hadits sebagai dasar hukum adanya praktek wakaf, walaupun ayat-ayat dan hadits tersebut masih mengandung pengertian umum, yaitu antara lain Surat Ali Imran ayat 92:

لن تنال البر حتى تنفقوا مما تحبون وما تنفقوا من خير فإن الله به عليم

“Kamu sekali-kali tidak sampai kepada kebajikan (yang sempurna) sebelum kamu menafkahkan sebagian harta yang kamu cintai. Dan apa saja yang kamu nafkahkan dari hal kebajikan, maka sesungguhnya Allah mengetahuinya.”

Ayat ini menganjurkan infak secara umum, namun para ulama ahli fikih dari berbagai madzhab menjadikannya sebagai landasan hukum wakaf, karena secara historis setelah ayat ini turun banyak sahabat Nabi yang terdorong untuk melaksanakan wakaf. Imam Bukhari, Muslim, Ahmad, Ibnu Majah, Turmudzi dan Nasa’i (*A’immah as-Sittāh*) menuturkan bahwa Abu Thalhah adalah salah seorang yang kaya di Madinah, ia memiliki kebun kurma yang luas dan salah satunya berlokasi di depan masjid Nabi yang dikenal dengan “Bairuha”. Nabi sering masuk kedalam kebun tersebut sekedar meminum teh. Menurut pengakuannya kebun Bairuha merupakan kebun yang paling dicintai dari kebun-kebun yang ia miliki berhubung tempatnya yang strategis dan memiliki nilai ekonomi yang mahal, tetapi setelah mendengar ayat tersebut di atas hatinya tergerak dan segera

menyerahkannya kepada Nabi untuk berwakaf.⁴⁷

Selain ayat diatas, Firman Allah SWT dalam Surat Al-Baqarah ayat 177 yang berbunyi:

ليس البر أن تولوا وجوهكم قبل المشرق والمغرب ولكن البر من آمن بالله واليوم الآخر والملائكة والكتاب والنبين وأتى المال على حبه ذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل والسائلين وفي الرقاب وإقام الصلاة وأتى الزكاة والموفون بعهدهم إذا عاهدوا والصابرين في البأساء والضراء وحين البأس أولئك الذين صدقوا وأولئك هم المتقون

“Bukanlah menghadapkan wajahmu kea rah timur dan barat itu suatu kebajikan akan tetapi sesungguhnya kebajikan itu ialah beriman kepada Allah, hari kemudian, malaikat-malaikat, kitab-kitab, nabi-nabi dan memberikan harta yang dicintainya kepada kerabatnya, anak-anak yatim, orang-orang miskin, musafir yang memerlukan pertolongan dan orang yang meminta-minta dan memerdakakan hamba sahaya, mendirikan shalat dan menunaikan zakat dan orang yang menepati janjinya apabila ia berjanji dan orang-orang yang sabar dalam kesempitan, penderitaan dan dalam peperangan. Mereka itulah orang-orang yang benar-benar (imannya), dan mereka itulah orang-orang bertakwa.”

Ayat ini memberikan definisi lebih lengkap mengenai arti kebajikan (*al-birr*) yaitu meliputi pokok-pokok kepercayaan (*iman*), pokok-pokok ibadah (*ḥablum min allāh*) dan pokok-pokok kemanusiaan (*ḥablum min annās*). Hal yang sangat menarik untuk diperhatikan adalah bahwa ayat tersebut menyebutkan dua substansi yang berbeda dengan obyek yang sama, yaitu pemberian untuk memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat miskin dan pembayaran zakat. Pengertian ayat tentang pemberian yang ditunjukkan untuk memfasilitasi elemen masyarakat yang disebutkan dalam teks harus dipahami sebagai pemberian wajib sebagaimana halnya iman, shalat dan zakat, alasannya karena disebutkan dalam teks secara bersamaan (*dalālah al-iqtirān*). Adapun perbedaannya bahwa shalat dan zakat memfasilitasi kepentingan masyarakat merupakan kewajiban kolektif (*wajib kifai*). Dengan demikian, ayat tersebut dapat dijadikan landasan hukum

⁴⁷Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan dan Implikasinya Terhadap Kesejahteraan Umat (Implementasi Wakaf di Pondok Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 80-81.

wakaf karena tujuannya untuk memfasilitasi berbagai kepentingan masyarakat baik konsumtif maupun produktif.

Dasar hukum dari hadits tentang wakaf antara lain dari penuturan Abu Hurairah bahwa Nabi bersabda:⁴⁸

إذا مات الإنسان انقطع عمله إلا من ثلاث أشياء صدقة جارية أو علم ينتفع به أو ولد صالح يدعو له

Apabila manusia telah mati maka terputuslah semua amalnya kecuali (salah satu) dari tiga perkara, yaitu : shadaqah jariyah, ilmu yang dimanfaatkan dan anak saleh yang mendoakan”

Para Ulama menjelaskan bahwa yang dimaksud shadaqah jariyah dalam hadits ini adalah wakaf karena shadaqah jariyah mengandung harapan agar dari sedekah tersebut selalu mengalir pahalanya walaupun pelakunya telah meninggal dunia, sementara kata *waqf* mengandung ketetapan hukum bahwa harta benda yang telah diwakafkan tertahan dari lintasan bisnis. Dengan demikian penyebutan wakaf menunjukkan pada obyek amal sedangkan penyebutan sedekah jariyah menunjukkan pada harapan pahala yang tidak terputus untuk selama-lamanya.

2. Rukun dan Syarat Wakaf

Rukun merupakan suatu hal yang keberadaannya mutlak dipenuhi agar suatu perbuatan hukum itu sah dan mempunyai akibat hukum. Para Fuqaha sepakat bahwa wakaf harus memenuhi rukun dan syarat tertentu. Hanya saja mengenai jumlah rukun terdapat perbedaan pendapat di kalangan fuqaha. Menurut Jumhur Ulama rukun wakaf ada 4 (empat) macam sebagaimana berikut:⁴⁹

a. Ada pihak yang berwakaf (*waqif*)

Pihak yang akan melakukan wakaf atas harta kekayaan yang dimilikinya harus memenuhi syarat, bahwa ia adalah orang yang berhak melakukan perbuatan hukum, yakni orang yang telah dewasa (*baligh*),

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 85

⁴⁹ Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Perjanjian Islam di Indonesia (Konsep, Regulasi dan Implementasi)*, cet 1 (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 2010), hlm. 167-168.

sehat akalnya dan tidak terhalang untuk melakukan perbuatan hukum. Disamping itu dalam melakukan perbuatan hukum berupa wakaf, harus didasarkan atas kehendak sendiri, tidak boleh ada unsur paksaan sedikitpun didalamnya.

b. Ada obyek harta kekayaan yang diwakafkan (*mauqūf*)

Terhadap benda obyek wakaf harus memenuhi persyaratan tertentu, yaitu kekal dzatnya artinya barang yang diwakafkan itu tidak habis sekali pakai. Disamping itu benda yang bersangkutan juga harus benar-benar milik orang yang mewakafkan tersebut. Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 disyaratkan bahwa tanah yang diwakafkan harus merupakan tanah dengan status hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, ataupun hak sewa. Serta tanah tersebut bebas dari segala pembebanan, ikatan, sitaan dan perkara.

Menurut Undang- Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, dalam ketentuan pasal 16 disebutkan bahwa obyek dari wakaf adalah berupa benda tidak bergerak maupun benda bergerak. Obyek wakaf yang berupa benda tidak bergerak terdiri dari hal atas tanah, bangunan atau bagian bangunan, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah, hak milik atas satuan rumah susun, serta benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Obyek wakaf yang berupa benda bergerak adalah benda yang tidak bisa habis karena konsumsi yang terdiri dari uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa dan benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa syarat yang harus dipenuhi oleh harta kekayaan sebagai obyek wakaf adalah sebagai berikut :

- 1) Harta itu haruslah benda yang dapat diambil manfaatnya.
- 2) Harta yang diwakafkan kepada penerima wakaf sudah jelas-jelas ada/berwujud pada waktu itu.
- 3) Harta yang diwakafkan itu memberi faedah yang berkepanjangan.

- 4) Diwakafkan untuk tujuan yang baik saja dan tidak menyalahi syara'.
- 5) Harta yang diwakafkan definitif baik jenis, bentuk, tempat, luas maupun jumlah.
- 6) Milik sempurna orang yang memberi wakaf.

c. Ada penerima dan pengelola harta wakaf (*Nadzīr/Mauqūf alaihi*).

Penerima wakaf juga harus seorang yang cakap melakukan perbuatan hukum. Ia harus sudah dewasa, sehat akalnya dan tidak terhalang untuk melakukan perbuatan hukum.

d. Adanya sighat berupa ijab qabūl yang dilakukan

Lafadz artinya ucapan dari orang yang berwakaf bahwa dia mewakafkan untuk kepentingan tertentu atas sebuah obyek wakaf. Mengenai lafadz ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Hendaklah dilafadzkan bagi orang yang bertutur.
- 2) Hendaklah diganti dengan tulisan atau isyarat bagi orang yang tidak boleh bertutur.
- 3) Lafadz wakaf mestilah difahami oleh penerima wakaf atau saksi.
- 4) Lafadz wakaf mestilah jelas dari segi jenis wakaf, luas, tempat, bentuk dan jumlah.

KH. Ahmad Azhar Basyir menyebutkan bahwa untuk sahnya amalan wakaf diperlukan syarat-syarat sebagai berikut:⁵⁰

- a. Wakaf tidak dibatasi dengan waktu tertentu, sebab amalan wakaf berlaku untuk selama-lamanya.
- b. Tujuan wakaf harus jelas tanpa adanya tujuan yang jelas maka wakaf menjadi tidak sah.
- c. Wakaf harus segera dilaksanakan setelah dinyatakan oleh wakif, tanpa digantungkan kepada akan terjadinya sesuatu peristiwa yang akan datang, sebab pernyataan wakaf berakibat lepasnya hak milik seketika setelah wakif menyatakan wakaf.

⁵⁰Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Islam tentang Wakaf, Ijarah, Syirkah* (Bandung: PT. Al –Maarif, 1987), hlm. 11-10.

d. Wakaf merupakan hal yang mesti dilaksanakan tanpa syarat boleh khiyār (membatalkan atau melangsungkan wakaf yang telah dinyatakan), sebab wakaf berlaku seketika dan untuk selamanya.

Dalam hal penggantian/ tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf, para ulama mujtahid memperbolehkan dengan memberikan persyaratan yang harus dipenuhi. Ulama Hanafiyah menjelaskan bahwa penggantian/ tukar guling (*ruislag*) diperbolehkan. Kebijakan ini lebih menitikberatkan kepada pada masalah yang menyertai praktek tersebut. Pembolehan ini bertolak dari sikap toleran dan keleluasaan yang sangat dijunjung tinggi oleh penganut madzhab Hanafiyah. Menurut mereka, *ibdāl* (penukaran) boleh dilakukan oleh siapapun baik waqif sendiri, orang lain maupun hakim tanpa menilik jenis barang yang diwakafkan, apakah berupa tanah yang dihuni (terurus), tidak dihuni (tidak terurus), bergerak (*manqūl*) maupun tidak bergerak (*iqār*).⁵¹

Ulama madzhab Hambali berpendapat membolehkan dalam hal perubahan status tanah wakaf baik menjual, merubah bentuk atau sifat, memindahkan ke tempat lain atau menukar dengan benda lain. Sedangkan Ulama Syafiiyah sangat ketat dalam mempertahankan aset wakaf. Benda-benda milik wakaf, apalagi terkait dengan benda masjid, sangat kokoh dipertahankan walaupun secara fisik sudah tidak berguna lagi (walau kharāban). Namun sebagian ulama dari madzhab ini, yaitu Imam Al-Baghawie, Imam Al-Jurjanie dan Imam Al-Rauyanie membolehkan untuk menjual barang-barang tersebut dan hasilnya dibelikan barang-barang yang serupa agar tidak sia-sia. Mereka dalam hal ini tampak mengikuti pendapat yang membolehkan *istibdāl* (penggantian).⁵²

Ulama Malikiyah dalam hal *istibdāl* (penggantian) benda wakaf menentukan tiga (3) syarat:⁵³

⁵¹ Muhammad Abid Abdullah AL-Kabisi, *Aḥkam Al-Waqf fi Al-Syariah Al-Islāmiyah*, terj. Ahrul Sani Faturrahman dan rekan-rekan KMCP cet 1 (Jakarta: Iiman Press, 2004), hlm. 349.

⁵² Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan Implikasinya terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Implementasi wakaf di Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 209-210.

⁵³ *Ibid*, hlm. 210

- a. Wakif ketika mengikrarkan wakafnya mencantumkan kebolehan untuk ditukar atau dijual.
- b. Benda wakaf berupa benda bergerak atau kondisinya sudah tidak sesuai dengan tujuan wakafnya.
- c. Apabila benda wakaf dibutuhkan untuk kepentingan umum, seperti pembangunan masjid, jalan raya dan sebagainya.

B. Perwakafan menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf

Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 dan Ketetapan MPR Nomor IV/ MPR/ 1999 tentang GBHN yang antara lain menetapkan bahwa perlunya arah dan kebijakan di bidang hukum, maka lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf merupakan inheren dengan penataan sistem hukum nasional yang berlaku saat ini. Dalam PROPENAS 2000-2004 ditentukan bahwa sistem hukum nasional yang akan dibangun adalah bersifat menyeluruh dan terpadu dalam masyarakat Indonesia. Diharapkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, pengembangan wakaf pada masa yang akan datang akan memperoleh dasar hukum yang kuat, terutama adanya kepastian hukum kepada nadzir, wakif dan peruntukan wakaf.⁵⁴

Undang-undang wakaf merupakan salah satu bentuk tranformasi fikih kedalam hukum public dengan tujuan untuk melindungi asset wakaf yang berkembang di masyarakat. Hal lain yang menjadi pertimbangan lahirnya undang-undang adalah bahwa praktik wakaf di masyarakat belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien dikarenakan kuatnya paradigma lama umat Islam dalam pengelolaan wakaf seperti adanya anggapan bahwa wakaf itu milik Allah semata yang tidak boleh diganggu tanpa izin Allah. Atas pemahaman itu, banyak tokoh masyarakat atau umat Islam yang tidak merekomendasikan wakaf diberdayakan memiliki fungsi sosial yang lebih luas dan tidak terbatas pada ibadah mahdah sehingga dalam berbagai kasus harta benda wakaf tidak

⁵⁴Suhrawardi K Lubis dkk, *Wakaf dan Pemberdayaan Umat*, cet 2 (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2010), hlm. 157.

terpelihara sebagaimana mestinya. Keadaan demikian sekali lagi tidak hanya disebabkan karena kelalaian atau ketidakmampuan nadzir, melainkan juga karena sikap masyarakat yang tidak peduli atau belum memahami status harta benda wakaf yang seharusnya dilindungi demi untuk kesejahteraan umum sesuai dengan tujuan, fungsi dan peruntukan wakaf. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional perlu diterbitkannya undang-undang tentang wakaf.

Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf bersifat penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ada dengan beberapa penambahan sebagai peraturan baru atau sebagai pengembangan dari ketentuan yang telah ada.⁵⁵ Lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaanya merupakan bukti bahwa pemerintah menggarap wakaf secara serius sebagai payung hukum untuk mengembangkan perwakafan di masa yang akan datang. Berikut ini diuraikan mengenai ketentuan yang tercantum dalam Undang- Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang pokok meliputi tujuan dan fungsi wakaf serta unsur-unsur wakaf.

1. Tujuan dan fungsi wakaf

Sebelum menjelaskan tujuan dan fungsi wakaf Undang-Undang menjelaskan definisi wakaf yang lebih lengkap jika dibandingkan dengan peraturan yang sudah ada. Wakaf diartikan sebagai perbuatan hukum siwakif untuk memisahkan dan/ atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.

Definisi ini memberikan makna wakaf lebih luas, mencakup semua transaksi yang bersifat memisahkan hak yang ditujukan untuk keperluan

⁵⁵Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan Implikasinya terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Implementasi wakaf di Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 174.

ibadah dan sosial atau untuk kesejahteraan umum seperti peningkatan ekonomi, pendidikan dan kesehatan masyarakat. Selain itu, definisi tersebut tidak mensyaratkan transaksi wakaf untuk jangka waktu yang terbatas (*mu'abbad*). Dengan demikian praktik wakaf lebih terbuka, mengakomodir berbagai transaksi yang diberikan untuk jangka waktu terbatas (*mu'qqat*), tiga atau lima tahun sehingga hak-hak yang bersifat sementara seperti hak pakai, hak menempati, hak yang diperoleh dari sewa menyewa atau kontrak dan sebagainya dapat diwakafkan.

Adapun tujuan wakaf disebutkan dalam Undang-Undang untuk memanfaatkan harta benda wakaf sesuai dengan fungsinya. Sedangkan fungsi wakaf untuk mewujudkan potensi dan manfaat ekonomi harta benda wakaf bagi kepentingan ibadah dan peningkatan kesejahteraan umum. Tujuan dan fungsi wakaf yang demikian menunjukkan langkah lebih maju, fungsi wakaf tidak hanya menyediakan berbagai sarana ibadah dan sosial, tetapi juga bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum seperti memfasilitasi sarana dan prasarana ekonomi, sarana dan prasarana pendidikan dan sebagainya.

2. Unsur-unsur wakaf

Unsur-unsur wakaf meliputi wakif, nadzir, harta benda wakaf, ikrar wakaf dan pendaftaran harta wakaf, peruntukan harta benda wakaf serta Badan Wakaf Indonesia (BWI). Unsur-unsur wakaf ini lebih berkembang jika dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 dan Kompilasi Hukum Islam yang hanya mencantumkan wakif, nadzir, ikrar dan harta yang diwakafkan. Pengembangan ini terkait dengan pengembangan makna wakaf yang lebih terbuka, mencakup berbagai transaksi yang ditunjukkan untuk keperluan ibadah, sosial dan ekonomi serta benda wakaf yang mencakup benda-benda tidak bergerak dan benda-benda bergerak berupa uang dan selain uang.

a. Wakif dan Nadzir

Wakif terdiri atas wakif perseorangan, wakif organisasi dan wakif badan hukum. Demikian pula halnya nadzir, terdiri atas nadzir

perseorangan, nadzir organisasi dan nadzir badan hukum. Wakif perseorang yang dapat melakukan transaksi wakaf apabila memenuhi kecakapan bertindak dalam membelanjakan harta benda.⁵⁶ Kecakapan bertindak disini meliputi 4 (empat) kriteria, yaitu:

- 1) Berakal sehat/ Sempurna.⁵⁷ Orang yang berwakaf harus memiliki akal yang sempurna/ sehat. Oleh karenanya tidak sah hukum wakaf yang diberikan oleh seseorang yang tidak sempurna akalnya (orang gila, misalnya). Demikian pula tidak sah wakaf yang diberikan oleh orang yang lemah akalnya yang diakibatkan oleh sakit atau lanjut usia, juga tidak sah wakafnya orang dungu karena akalnya dipandang kurang. Para ulama berbeda pendapat dalam menetapkan sah atau tidaknya wakaf yang diberikan oleh seseorang yang dalam keadaan mabuk sebagian pendapat tidak sah dengan menganalogikan dengan orang gila dan sebagian lain membolehkan.
- 2) Dewasa/ baligh. Orang yang berwakaf itu harus cukup umur/ baligh.⁵⁸ Baligh disini dititik beratkan pada umur, dalam hal ini umumnya ulama beranggapan bahwa seseorang dianggap cukup umur apabila telah berumur 15 tahun, sebagaimana yang dipraktikkan di Mesir. Oleh Sebab itu, tidak sah wakaf yang diberikan oleh seorang bayi karena dianggap belum cakap dalam melakukan akad dan mengugurkan hak miliknya.
- 3) Cerdas/ Rasyid. Orang yang berwakaf diharuskan cerdas, dalam arti memiliki kecakapan dan kematangan dalam akad serta tindakan lainnya. Oleh karena itu tidak diperkenankan wakaf seseorang yang bodoh atau lalai, karena dianggap akalnya tidak sempurna dan tidak cakap mengugurkan hak miliknya.
- 4) Merdeka (pemilik sebenarnya).⁵⁹ Orang yang berwakaf itu harus merdeka dan pemilik sebenarnya. Oleh sebab itu tidak sah wakaf

⁵⁶ Departemen Agama, *Wakaf Tunai dalam Perspektif Hukum Islam*, cet 1 (Jakarta, tp, 2005), hlm. 28.

⁵⁷ Asy-Syarbini, *Mugni al-Muhtaj*, juz 2 (Mesir: *Mustafa al Babi al-Halabi*, 1958), hlm. 376.

⁵⁸ Departemen Agama. Op. cit., hlm. 29.

⁵⁹ Al-Bajuri, *Hasyiyah al Bajuri* (Beirut: Dar al Fikri, tt), hlm. 44.

seorang budak sahaya, demikian pula mewakafkan milik orang lain atau pencuri atau barang orang lain, karena wakaf adalah penguguran hak milik dengan cara memberikan hak milik itu kepada orang lain.

Sedangkan wakif organisasi dan badan hukum persyaratannyaditambah dengan ketentuan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya masing- masing.

Adapun mengenai persyaratan nadzir seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 sebagai berikut:

- 1) Persyaratan perseorangan harus memenuhi ketentuan sebagai berikut yaitu:
 - a) Warga Negara Indonesia.
 - b) Beragama Islam.
 - c) Dewasa.
 - d) Amanah.
 - e) Mampu secara jasmani dan rohani.
 - f) Tidak terhalang untuk melakukan perbuatan hukum.
 - g) Disahkan oleh Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan selaku Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf.
 - h) Terdaftar pada Menteri Agama dan Badan Wakaf Indonesia.
 - i) Harus merupakan kelompok sekurang-kurangnya 3 orang salah satunya menjadi ketua.
- 2) Persyaratan nadzir organisasi harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:
 - a) Memenuhi persyaratan seperti yang ditentukan dalam nadzir perseorangan.
 - b) Organisasi bergerak dibidang sosial, pendidikan, kemasyarakatan dan keagamaan Islam.
 - c) Salah satu pengurusnya harus berdomili di Kabupaten/Kota letak benda wakaf berada
 - d) Memiliki:

- (1) Salinan akta notaris tentang pendirian dan anggaran dasarnya.
 - (2) Daftar susunan pengurus.
 - (3) Anggaran Rumah Tangga.
 - (4) Program kerja dalam pengembangan wakaf.
 - (5) Daftar kekayaan yang berasal dari harta wakaf yang terpisah dari kekayaan lain atau merupakan kekayaan organisasi.
 - (6) Surat pernyataan bersedia untuk diaudit.
- 3) Persyaratan nadzir badan hukum harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:
- a) Memenuhi persyaratan nadzir perseorangan.
 - b) Badan hukum Indonesia yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - c) Badan hukum yang bergerak di bidang sosial, pendidikan, kemasyarakatan dan keagamaan Islam.
 - d) Terdaftar pada Menteri Agama dan Badan Wakaf Indonesia.
 - e) Salah seorang pengurus harus berdomisili di Kabupaten/Kota letak benda wakaf berada.
 - f) Memiliki:
 - (1) Salinan akta notaries tentang pendirian dan anggaran dasar badan hukum yang telah disahkan oleh instansi berwenang.
 - (2) Daftar susunan pengurus.
 - (3) Anggaran Rumah Tangga.
 - (4) Program kerja dalam pengembangan wakaf.
 - (5) Daftar terpisah kekayaan yang berasal dari harta wakaf atau yang merupakan kekayaan badan hukum.
 - (6) Surat pernyataan bersedia diaudit.

Persyaratan nadzir badan hukum, seperti dikemukakan di atas, dalam prakteknya mengalami kesulitan struktural karena tidak semua nadzir berbadan hukum memiliki perwakilan di daerah letak tanah wakafnya. Demikian pula organisasi berskala lokal belum memiliki di daerah akan mengalami kesulitan dalam praktek.

b. Harta benda wakaf

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf disebutkan bahwa jenis harta benda wakaf sebagai berikut:

1) Benda tidak bergerak

Benda tidak bergerak terdiri atas:

- a) Hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, baik yang sudah maupun yang belum terdaftar.
- b) Bangunan atau bagian bangunan yang terdiri di atas tanah sebagaimana dimaksud pada huruf a.
- c) Tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah.
- d) Hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e) Benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan prinsip syariah dan peraturan perundang-undangan.

Hak atas tanah yang dapat diwakafkan terdiri atas:

- a) Hak milik atas tanah wakaf, baik yang sudah atau belum terdaftar.
- b) Hak guna bangunan atau hak guna usaha atau hak pakai atas tanah Negara.
- c) Hak guna bangunan atau hak pakai diatas hak pengelolaan atau hak milik wajib mendapat izin tertulis pemegang hak pengelolaan atau hak milik.
- d) Hak milik atas satuan rumah susun.

Apabila wakaf sebagaimana di maksud diatas huruf c dimaksudkan sebagai wakaf untuk selamanya, maka diperlukan pelepasan hakdari pemegang hak pengelolaan atau hak milik.Hak atas tanah yang diwakafkan sebagaimana maksud diatas wajib dimiliki atau dikuasai oleh wakif secara sah serta bebas dari segala sitaan, perkara, sengketa dan tidak dijamin.

Benda wakaf tidak bergerak berupa tanah hanya dapat diwakafkan untuk jangka waktu selama-lamanyakecuali wakaf hak atas

tanah. Benda wakaf tidak bergerak sebagaimana dimaksud diatas dapat diwakafkan beserta bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Hak atas tanah sebagaimana dimaksud di atas yang diperoleh dari instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, dan pemerintah desa atau sebutan lain setingkat dengan itu wajib mendapat izin dari pejabat yang berwenang sesuai peraturan perundangan-undangan.

2) Benda bergerak selain uang

Benda digolongkan sebagai benda bergerak karena sifatnya yang dapat berpindah atau dipindahkan atau karena ketetapan undang-undang. Benda bergerak terbagi dalam benda bergerak yang dapat dihabiskan dan yang tidak dapat dihabiskan karena pemakaian. Benda bergerak yang dapat dihabiskan karena pemakaian tidak dapat diwakafkan kecuali air dan bahan bakar minyak yang persediaannya berkelanjutan. Benda bergerak yang tidak dapat dihabiskan karena pemakaian dapat diwakafkan dengan memperhatikan ketentuan syariah.

Benda bergerak karena sifatnya yang dapat diwakafkan diantaranya meliputi:

- a) Kapal
- b) Pesawat terbang
- c) Kendaraan bermotor
- d) Mesin atau peralatan industry yang tidak tertancap pada bangunan
- e) Logam dan batu mulia dan atau
- f) Benda lainnya yang tergolong sebagai benda bergerak karena sifatnyadan memiliki manfaat jangka panjang.

Benda bergerak selain uang karena peraturan perundang-undangan yang dapat diwakafkan sepanjang tidak bertentang dengan prinsip syariah sebagai berikut:

- a) Surat berharga yang berupa:
 - (1) Saham

- (2) Surat utang Negara
 - (3) Obligasi pada umumnya dan/ atau
 - (4) Surat berharga lainnya yang dapat dinilai dengan uang
- b) Hak atas kekayaan Intelektual yang berupa:
- (1) Hak cipta
 - (2) Hak merk
 - (3) Hak paten
 - (4) Hak desain industry
 - (5) Hak rahasia dagang
 - (6) Hak sirkuit terpadu
 - (7) Hak perlindungan varietas tanaman dan/ atau
 - (8) Hak lainnya
- c) Hak atas benda bergerak lainnya yang berupa:
- (1) Hak sewa, hak pakai dan hak pakai hasil atas benda bergerak atau
 - (2) Perikatan, tuntutan atas jumlah uang yang dapat ditagih atas benda bergerak.
- 3) Benda bergerak berupa uang
- Wakaf uang yang dapat diwakafkan adalah mata uang rupiah, dalam hal uang yang akan akan diwakafkan masih dalam mata uang asing, harus dikonversi terlebih dahulu ke dalam rupiah. Wakif yang akan mewakafkan uangnya diwajibkan untuk:
- a) Hadir di Lembaga Keuangan Syariah Penerima Wakaf uang (LKS-PWU) untuk menyatakan kehendak wakaf uangnya.
 - b) Menjelaskan kepemilikan dan asal usul uang yang akan diwakafkan.
 - c) Menyetorkan secara tunai sejumlah uang LKS-PWU.
 - d) Mengisi formulir pernyataan kehendak wakif berfungsi.

Dalam hal wakif tidak dapat hadir sebagaimana dimaksud di atas huruf a, wakif dapat menunjukan wakil atau kuasanya, wakif dapat menyatakan ikrar wakaf benda bergerak berupa uang kepada

nadzir menyerahkan AIW tersebut kepada LKS-PWU.

c. Ikrar wakaf dan pendaftaran harta benda wakaf.

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf yang dimaksud ikrar wakaf adalah “*Pernyataan kehendak wakif yang diucapkan secara lisan dan/atau tulisan kepada nadzir untuk mewakafkan harta benda miliknya*”.⁶⁰ Wakaf yang telah diikrarkan tidak dapat dibatalkan. Ketentuan ini merupakan payung hukum bagi perbuatan wakaf, sehingga harta benda wakaf tidak boleh dicabut kembali dan atau dikurangi volumenya oleh wakif dengan alasan apapun. Apabila telah terlaksana ikrar wakaf maka ikrar wakaf tersebut dituangkan dalam Akta Ikrar Wakaf (AIW).

Pengertian Akta Ikrar Wakaf (AIW) itu sendiri adalah “*Bukti pernyataan kehendak wakif untuk mewakafkan harta benda miliknya guna dikelola nadzir sesuai dengan peruntukan harta benda wakaf yang dituangkan dalam bentuk akta.*”⁶¹ Dalam hal perbuatan wakaf belum dituangkan dalam Akta Ikrar Wakaf (AIW) sedangkan perbuatan wakaf sudah diketahui berdasarkan berbagai petunjuk (*qarinah*) dan dua (2) orang saksi serta Akta Ikrar Wakaf (AIW) tidak mungkin dibuat karena wakif sudah meninggal dunia atau tidak diketahui keberadaannya maka dibuatkan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW).⁶²

Tatacara pembuatan Akta Ikrar Wakaf (AIW) dan pembuatan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) benda tidak bergerak dan benda bergerak selain uang diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Tatacara pembuatan Akta Ikrar Wakaf (AIW) harus dilaksanakan:
 - a) Sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - b) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) meneliti kelengkapan persyaratan administrasi perwakafan dan keadaan fisik benda wakafnya.

⁶⁰Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 1.

⁶¹Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 pasal 1.

⁶²Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 pasal 31.

- c) Ikrar wakaf dan pembuatan Akta Ikrar Wakaf-nya harus dilaksanakan dalam Majelis Ikrar Wakaf.
- d) Akta Ikrar Wakaf (AIW) ditandatangani oleh wakif, nadzir, dua orang saksi dan mauquf alaihi disahkan oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW).
- e) Salinan Akta Ikrar Wakaf (AIW) disampaikan kepada:
 - (1) Wakif.
 - (2) Nadzir.
 - (3) *Mauquf alaih* (penerima manfaat wakaf).
 - (4) Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota dalam hal benda wakaf berupa tanah.
 - (5) Instansi berwenang lainnya dalam hal benda wakaf berupa benda tidak bergerak selain tanah atau benda bergerak selain uang.
- f) Pembuatan berita acara serah terima harta benda wakaf diatur sebagai berikut:
 - (1) Harta benda wakaf wajib diserahkan oleh wakif kepada nadzir dengan membuat berita acara serah terima paling lambat pada saat penandatanganan Akta Ikrar Wakaf (AIW) yang diselenggarakan dalam Majelis Ikrar Wakaf.
 - (2) Di dalam berita acara serah terima harus disebutkan tentang keadaan serta rincian harta benda wakaf yang ditandatangani oleh wakif dan nadzir.
 - (3) Berita acara serah terima tidak diperlukan dalam hal serah terima benda wakaf telah dinyatakan dalam Akta Ikrar Wakaf (AIW).
- 2) Tatacara pembuatan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) harus dilaksanakan:
 - a) Berdasarkan permohonan dari masyarakat atau saksi yang mengetahui keberadaan benda wakaf
 - b) Permohonan masyarakat tersebut harus dikuatkan dengan petunjuk

(*qarinah*) tentang keberadaan benda wakaf.

- c) Apabila tidak ada orang yang memohon pembuatan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW), maka kepala desa tempat benda wakaf tersebut berada wajib meminta pembuatan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (AIW) kepada Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) setempat.
- d) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) atas nama nadzir wajib menyampaikan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) beserta dokumen pelengkap lainnya kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten/Kota setempat dalam rangka pendaftaran wakaf tanah yang bersangkutan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penandatanganan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf.
- e) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) harta benda wakaf tidak bergerak berupa tanah adalah Kepala Kantor Urusan Agama atau Pejabat yang menyelenggarakan urusan wakaf.
- f) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) harta benda wakaf selain uang adalah Kepala Kantor Urusan Agama atau Pejabat lain yang ditunjuk oleh Menteri.
- g) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf harta benda wakaf bergerak berupa uang adalah Pejabat Lembaga Keuangan Syariah serendah-rendahnya setingkat kepala seksi yang ditunjuk oleh Menteri.
- h) Ketentuan tersebut tidak menutup kesempatan bagi wakif untuk membuat Akta Ikrar Wakaf di hadapan notaries.
- i) Persyaratan notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf ditetapkan oleh Menteri.

Selanjutnya setelah terbit Akta Ikrar Wakaf (AIW) atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) maka Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) atas nama Nadzir mendaftarkan harta benda wakaf kepada instansi yang berwenang paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak Akta Ikrar

Wakaf (AIW) ditandatangani.⁶³ Tatacara pendaftaran harta benda wakaf tidak bergerak, harta benda wakaf bergerak selain uang dan harta benda wakaf berupa uang diatur sebagai berikut:⁶⁴

a. Tatacara pendaftaran harta benda tidak bergerak:

- 1) Pendaftaran harta benda wakaf tidak bergerak berupa tanah dilaksanakan berdasarkan Akta Ikrar Wakaf (AIW) atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW).
- 2) Akta Ikrar Wakaf (AIW) atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) tersebut dilampiri:
 - a) Sertifikat hak atas tanah, atau sertifikat hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan atau tanda bukti pemilikan tanah lainnya.
 - b) Surat pernyataan dari yang bersangkutan bahwa tanahnya tidak dalam sengketa, perkara, sitaan dan tidak sedang dijaminkan yang diketahui oleh kepala desa atau lurah atau sebutan lain yang setingkat yang diperkuat oleh camat setempat.
 - c) Izin dari pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hal tanahnya diperoleh dari instansi pemerintah, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan pemerintah desa atau sebutan lain yang setingkat dengan itu.
 - d) Izin dari pejabat bidang pertanahan apabila dalam sertifikat dan keputusan pemberian haknya diperlukan izin pelepasan atau peralihan.
 - e) Izin dari pemegang hak pengelolaan atau hak milik dalam hal hak guna bangunan atau hak pakai yang diwakafkan diatas hak pengelolaan atau hak milik.
- 3) Pendaftaran sertifikat tanah wakaf dilakukan berdasarkan Akta Ikrar Wakaf (AIW) atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf

⁶³Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 32

⁶⁴Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 pasal 34 s/d pasal 37

(APAIW) dengan tatacara sebagai berikut:

- a) Terhadap tanah yang berstatus hak milik didaftarkan menjadi tanah wakaf atas nadzir.
 - b) Terhadap tanah hak milik yang diwakafkan hanya sebagian dari luas keseluruhan harus dilakukan pemecahan sertifikat hak milik terlebih dahulu kemudian didaftarkan menjadi tanah wakaf atas nama nadzir.
 - c) Terhadap yang belum berstatus hak milik yang berasal dari tanah milik adat langsung didaftarkan menjadi tanah wakaf atas nama nadzir.
 - d) Terhadap hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai di atas tanah Negara yang telah mendapat persetujuan pelepasan hak dari pejabat yang berwenang dibidang pertanahan didaftarkan menjadi tanah wakaf atas nama nadzir.
 - e) Terhadap tanah Negara yang di atasnya berdiri bangunan masjid, mushalla, makam didaftarkan menjadi tanah wakaf atas nama nadzir.
 - f) Pejabat yang berwenang di bidang pertanahan kabupaten/kota setempat mencatat perwakafan tanah yang bersangkutan pada buku tanah dan sertifikatnya.
- b. Tatacara pendaftaran wakaf benda bergerak selain uang ditentukan sebagai berikut:
- 1) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) mendaftarkan Akta Ikrar Wakaf (AIW) dari:
 - a) Benda bergerak selain uang yang terdaftar pada instansi yang berwenang.
 - b) Benda bergerak selain uang yang tidak terdaftar dan memiliki atau tidak memiliki tanda bukti pembelian atau bukti pembayaran didaftar pada Badan Wakaf Indonesia (BWI).
 - c) Dalam hal daerah tertentu belum dibentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI) maka pendaftarannya dilakukan di Kantor

Departemen Agama setempat.

- 2) Untuk benda bergerak yang sudah terdaftar, wakif menyerahkan tanda bukti kepemilikan benda bergerak kepada Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) dengan disertai surat keterangan pendaftaran dari instansi yang berwenang yang tugas pokoknya terkait dengan pendaftaran benda wakaf tersebut.
 - 3) Untuk benda bergerak yang tidak terdaftar wakif menyerahkan tanda bukti pembelian atau tanda bukti pembayaran berupa faktur, kwitansi atau bukti lainnya.
 - 4) Untuk benda bergerak yang tidak terdaftar dan tidak memiliki bukti pembelian atau tanda bukti pembayaran, wakif membuat surat pernyataan kepemilikan atas benda bergerak tersebut yang diketahui oleh dua orang saksi dan dikuatkan oleh instansi pemerintah setempat.
- c. Tatacara pendaftaran harta benda wakaf bergerak berupa uang ditentukan sebagai berikut:
- 1) Lembaga Keuangan Syariah Penerima Wakaf Uang (LKS-PWU) atas nama nadzir mendaftarkan wakaf uang kepada Menteri paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterbitkannya sertifikat wakaf uang.
 - 2) Pendaftaran wakaf uang dari Lembaga Keuangan Syariah Penerima Wakaf Uang (LKS-PWU) ditembuskan kepada Badan Wakaf Indonesia untuk diadministrasikan.
- d. Peruntukan harta benda wakaf
- Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan diatur tentang peruntukan harta benda wakaf ditujukan dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf. Diantara peruntukan harta benda wakaf meliputi:⁶⁵
- 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 umat dan/ atau;
 - 5) kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan

⁶⁵Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 22

dengan syariah dan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal harta benda wakaf ditukar atau dirubah peruntukannya, nadzir melalui Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) mendaftarkan kembali kepada instansi yang berwenang dan Badan Wakaf Indonesia (BWI) atas harta benda wakaf yang ditukar atau dirubah peruntukannya itu sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam tatacara pendaftaran harta benda wakaf.⁶⁶

e. Badan Wakaf Indonesia (BWI)

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf menjelaskan tentang Badan Wakaf Indonesia dalam bab tersendiri meliputi:

- 1) Kedudukan dan Tugas Badan Wakaf Indonesia
- 2) Organisasi Badan Wakaf Indonesia
- 3) Pengangkatan dan Pemberhentian Pengurus Badan Wakaf Indonesia
- 4) Pembiayaan Badan Wakaf Indonesia
- 5) Ketentuan Pelaksanaan
- 6) Pertanggungjawaban

Badan Wakaf Indonesia adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mencapai tujuan yang tercermin dalam tugas dan fungsi lembaga tersebut yaitu:

- 1) Untuk memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional
- 2) Berkedudukan di Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dapat membentuk perwakilan di propinsi atau kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan
- 3) Badan Wakaf Indonesia mempunyai tugas dan wewenang:⁶⁷
 - a) Melakukan pembinaan terhadap nadzir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf
 - b) Melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf berskala nasional dan internasional
 - c) Memberikan persetujuan (rekomendasi) pengalihan atau

⁶⁶Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 36

⁶⁷Lihat: Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 47 s/d pasal 61

- perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf
- d) Memberhentikan dan mengganti nadzir
 - e) Memberikan persetujuan atas penukaran harta benda wakaf
 - f) Memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan
 - g) Dalam melaksanakan tugasnya Badan Wakaf Indonesia dapat bekerjasama dengan instansi pemerintah baik pusat maupun daerah, dengan organisasi masyarakat, para ahli, badan internasional dan pihak lain yang dipandang perlu.
 - h) Dalam menjalin kerjasama tersebut Badan Wakaf Indonesia memperhatikan saran dan pertimbangan dari Menteri dan Majelis Ulama Indonesia.
- 4) Struktur organisasi Badan Wakaf Indonesia adalah sebagai berikut:⁶⁸
- a) Badan Wakaf Indonesia terdiri atas Badan Pelaksana dan Dewan Pertimbangan
 - b) Badan Pelaksana adalah unsur pelaksana tugas Badan Wakaf Indonesia
 - c) Dewan Pertimbangan adalah unsure pengawas pelaksana tugas Badan Wakaf Indonesia
 - d) Badan Pelaksana dan Dewan Pertimbangan Badan Wakaf Indonesia masing-masing dipimpin oleh seorang ketua dan dua orang wakil ketua yang dipilih oleh dan dari anggota
 - e) Susunan keanggotaan masing-masing Badan Pelaksana dan Dewan Pertimbangan Badan Wakaf Indonesia ditetapkan oleh para anggota.
- 5) Keanggotaan Badan Wakaf Indonesia paling sedikit 20 (dua puluh) orang dan paling banyak 30 (tiga puluh) orang yang berasal dari unsure masyarakat dan memenuhi syarat:⁶⁹
- a) Warga Negara Indonesia

⁶⁸Lihat: Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 49 dan pasal 50

⁶⁹Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 51 dan pasal 52

- b) Beragama Islam
 - c) Dewasa
 - d) Amanah
 - e) Mampu secara jasmani dan rohani
 - f) Tidak terhalang melakukan perbuatan hukum
 - g) Memiliki pengetahuan, kemampuan dan pengalaman di bidang perwakafan dan ekonomi, khususnya di bidang ekonomi syariah
 - h) Mempunyai komitmen yang tinggi untuk mengembangkan perwakafan nasional
- 6) Pengangkatan dan Pemberhentian Pengurus Badan Wakaf Indonesia sebagai berikut:⁷⁰
- a) Keanggotaan Badan Wakaf Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
 - b) Keanggotaan Perwakilan Badan Wakaf Indonesia di daerah diangkat dan diberhentikan oleh Badan Wakaf Indonesia
 - c) Ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara pengangkatan dan pemberhentian anggota Badan Wakaf Indonesia diatur dengan Peraturan Badan Wakaf Indonesia
 - d) Keanggotaan Badan Wakaf Indonesia diangkat untuk masa jabatan selama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
 - e) Untuk pertama kali, pengangkatan keanggotaan Badan Wakaf Indonesian diusulkan kepada Presiden oleh Menteti
 - f) Pengusulan pengangkatan keanggotaan Badan Wakaf Indonesia kepada Presiden untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Badan Wakaf Indonesia
 - g) Ketentuan mengenai tatacara pemilihan calon keanggotaan Badan Wakaf Indonesia diatur oleh Badan Wakaf Indonesia yang pelaksanaannya terbuka untuk umum.
- 7) Pembiayaan dalam rangka pelaksanaan tugas Badan Wakaf

⁷⁰Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 53 dan pasal 54

Indonesia, Pemerintah wajib membantu biaya operasional⁷¹

- 8) Ketentuan pelaksanaan ketentuan lebih lanjut mengenai susunan organisasi, tugas, fungsi dan tatacara pemilihan anggota serta susunan keanggotaan Badan Wakaf Indonesia diatur oleh Badan Wakaf Indonesia⁷²
- 9) Pertanggungjawaban pelaksanaan tugas Badan Wakaf Indonesia dilakukan melalui laporan tahunan yang diaudit oleh lembaga audit independen dan disampaikan kepada Menteri. Laporan tersebut diumumkan kepada masyarakat.⁷³

Dalam hal perubahan dan alih fungsi harta wakaf, Undang- Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf mengatur dalam bab tersendiri khusus membicarakan tentang perubahan status harta benda wakaf. Pasal-pasal yang mengatur ketentuan ini menjelaskan bahwa :

- a. Bahwa perubahan status harta wakaf dilakukan untuk kepentingan umum sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR).
- b. Pelaksanaan harus mendapatkan izin Menteri Agama dan persetujuan Badan Wakaf Indonesia (BWI).
- c. Keseimbangan nilai antara harta wakaf yang dirubah dengan hartawakaf yang baru setidaknya-tidaknya sama atau diharapkan lebih baik. Adapun teknis pelaksanaannya didasarkan pada peraturan pemerintah

C. Perubahan dan Alihfungsi Harta Wakaf

Transformasi Hukum Islam ke dalam Undang-Undang disebut *al-taqnin*. Kata *taqnīn* artinya membuat *qanūn* atau membuat undang-undang.⁷⁴ Dalam sejarah istilah *qanūn* sudah digunakan sejak pemerintahan Turki Ustmani untuk menyebut norma atau aturan-aturan hukum yang dibuat oleh lembaga negara.⁷⁵ Istilah *qanūn* berbeda dengan istilah *syari'at* dan *fiqih, syari'at*

⁷¹Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 55 s/d pasal 58

⁷²Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 59

⁷³Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 60

⁷⁴ Muhammad Syafi'i Antonio, Bank Syariah Suatu Pengenalan Umum (Jakarta: Tazkia Institut, 2000), Jilid 1, hal 232

⁷⁵Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan Implikasinya terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Implementasi wakaf di Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian

merupakan ketentuan wahyu, *fiqih* adalah hasil ijtihad ulama, sedangkan *qanūn* berupa ketentuan-ketentuan yang dibuat melalui kekuasaan (negara). Titik perbedaannya bahwa *qanun* mempunyai kekuatan hukum yang bersifat memaksa, sedangkan *syari'at* dan *fiqih* bersifat suka rela. Pelaksanaan *qanūn* yang bersifat memaksa ketika *qanūn* tersebut telah resmi diundangkan oleh lembaga yang berwenang, sedangkan penegakannya ketika telah menjadi keputusan pengadilan yaitu melalui eksekusi. Negara mempunyai alat untuk melaksanakan dan menegakkan hukum tersebut yang sifatnya memaksa, yaitu kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Ini berarti berbeda dengan *syari'at* dan *fiqih* yang implementasinya hanya bersifat sukarela atau hanya berdasarkan kesadaran individu terhadap sanksi dan ancaman akhirat.

Sesungguhnya *taqnīn* hanyalah sebuah upaya untuk memberlakukan Hukum Islam yang diintervensi oleh kekuasaan. Apabila dilihat dari proses pengambilan hukumnya bersumber dari *syari'at* dan *fiqih*, maka kedudukan *qanūn* sama dengan *syari'at* dan *fiqih* tersebut. Akan tetapi dilihat dari produk hukumnya yang berasal dari Lembaga Pemerintah (*ulil amri*), bukan dari hasil pemikiran murni fuqaha mujtahidin, maka *qanūn* sama dengan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Tujuan *taqnīn* agar masyarakat dapat mentaati syariat dengan sungguh-sungguh, karena secara teologis melaksanakan *qanūn* berarti melaksanakan *syari'at* dan *fiqih* dan sekaligus melaksanakan perintah *ulil amri*. Dengan demikian *taqnīn* bukanlah perbuatan meng-ada-ada dalam agama dan bukan pula sesuatu yang baru, karena hal itu merupakan upaya implementasi Hukum Islam yang selalu diperjuangkan umat Islam dari masa ke masa.

Dalam perubahan dan pengalih fungsian tanah wakaf, *qanūn* atau aturan perundang-undangan telah mengatur tentang hal tersebut. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf dan Kompilasi Hukum Islam. Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf mengatur

tentang perubahan dan pengalihan harta wakaf yang dianggap tidak atau kurang berfungsi sebagaimana maksud wakaf itu sendiri. Secara prinsip, harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang:

- a. dijadikan jaminan;
- b. disita;
- c. dihibahkan;
- d. dijual;
- e. diwariskan;
- f. ditukar; atau
- g. dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya.

Hal ini disebutkan dalam pasal 40 Undang-Undang tersebut yang menyatakan bahwa:⁷⁶ *“Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya”*.

Namun, ketentuan tersebut dikecualikan apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) sebagaimana yang tercantum pada pasal 41 Undang-Undang tersebut sebagai berikut:

1. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 40 huruf f dikecualikan 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.
2. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia.
3. Harta benda wakaf yang suda diubah statusnya karena ketentuan pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.

⁷⁶Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 40

4. Ketentuan mengenai perubahan status harta benda wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf memberikan tatacara perubahan dan pengalih fungsian harta benda wakaf dalam bab tersendiri yaitu Bab VI tentang penukaran harta benda wakaf. Dalam pasal 49 dijelaskan bahwa:

- a. Perubahan status harta benda wakaf dalam bentuk penukaran dilarang kecuali dengan izin tertulis dari Menteri berdasarkan pertimbangan Badan Wakaf Indonesia (BWI).
- b. Izin tertulis dari Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan dengan pertimbangan sebagai berikut:
 - 1) 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;
 - 2) harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf; atau
 - 3) pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.
- c. Selain dari pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), izin pertukaran harta benda wakaf hanya dapat diberikan jika:
 - 1) Harta benda penukar memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan yang sah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan; dan
 - 2) Nilai dan manfaat harta benda penukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.
- d. 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:
 - 1) Pemerintah daerah kabupaten/kota;

- 2) Kantor pertanahan kabupaten/kota;
- 3) Majelis Ulama Indonesia (MUI) kabupaten/kota;
- 4) Kantor Departemen Agama kabupaten/kota;
- 5) Nadzir tanah wakaf yang bersangkutan.

Pasal 50 menyebutkan 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;
- b. harta benda penukar berada di wilayah yang strategis dan mudah untuk dikembangkan.

Dalam hal dipersyaratkan peralihan tanah wakaf digunakan kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) adalah sebagai landasan hukum bagi pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam penataan ruang.⁷⁷ Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Selain itu, prinsip penataan ruang yang diselenggarakan semata-mata untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan tugas tersebut dalam pelaksanaannya tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁸

⁷⁷ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Pasal 1 ayat 9 dan Pasal 3.

⁷⁸ *Ibid*, Pasal 7.

Adapun tahapan-tahapan proses penukaran harta benda wakaf dijelaskan pada pasal 51 yaitu penukaran terhadap harta benda wakaf yang akan diubah statusnya dilakukan sebagai berikut;

- a. Nadzir mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan perubahan status/tukar menukar tersebut;
- b. Kepala Kantor Urusan Agama 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 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 nadzir ke kantor pertanahan dan/atau lembaga terkait untuk pendaftaran lebih lanjut.

Dalam intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 berisi perintah kepada Menteri Agama Republik Indonesia dalam rangka penyebarluaskan Kompilasi Hukum Islam (KHI). Hukum perwakafan sebagaimana diatur Kompilasi Hukum Islam (KHI) pada dasarnya sama dengan hukum perwakafan yang telah diatur oleh praturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya termasuk pengaturan terhadap perubahan status harta benda wakaf yang intinya menegaskan bahwa pada dasarnya terhadap benda yang diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan atau penggunaan lain daripada yang dimaksud dalam ikrar wakaf.⁷⁹ Penyimpangan dari ketentuan ini hanya dapat dilakukan terhadap

⁷⁹Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Perjanjian Islam di Indonesia (Konsep, Regulasi dan Implementasi)*, cet 1 (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 2010), hlm 171

hal-hal tertentu setelah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis dari Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan berdasarkan saran dari Majelis Ulama Kecamatan dan Camat setempat dengan alasan;

- a. karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf seperti yang diikrarkan oleh wakif;
- b. karena kepentingan umum.

Dalam Hukum Islam dikenal adanya istilah *ibdāl* dan *istibdāl*. Yang di maksud *ibdāl* adalah menjual barang wakaf untuk membeli barang lain sebagai gantinya. Sedangkan *istibdāl* adalah menjadikan barang lain sebagai pengganti barang wakaf asli yang telah dijual.⁸⁰ Pada prinsipnya, para ulama berpendapat bahwa harta wakaf itu dapat ditukar atau dijual jika keadaan menghendakinya. Hanya saja di antara mereka ada yang membatasi secara ketat dan ada pula yang tidak membatasinya secara ketat.⁸¹

Dalam perspektif madzhab Hanafiyah, *ibdāl* (penukaran) dan *istibdāl* (penggantian) adalah diperbolehkan. Kebijakan ini lebih menitikberatkan kepada pada masalah yang menyertai praktek tersebut. Pembolehan ini bertolak dari sikap toleran dan keleluasaan yang sangat dijunjung tinggi oleh penganut madzhab Hanafiyah. Menurut mereka, *ibdāl* (penukaran) boleh dilakukan oleh siapapun baik waqif sendiri, orang lain maupun hakim tanpa menilik jenis barang yang diwakafkan, apakah berupa tanah yang dihuni (terurus), tidak dihuni (tidak terurus), bergerak (*manqul*) maupun tidak bergerak (*iqār*).⁸²

Menurut mereka, penggantian harta wakaf itu mungkin terjadi dalam tiga hal diantaranya:⁸³

- a. Wakif dalam ikrar menyatakan bahwa dia menunjuk dirinya atau orang atau badan lain untuk mempertukarkan atau menjual harta wakaf

⁸⁰Muhammad Abid Abdullah AL-Kabisi, *Aḥkām Al-Waqf fi Al-Syariah Al-Islamiyah*, Ahrul Sani Faturrahman dan rekan-rekan KMCP(terj.), cet 1 (Jakarta: Iiman Press, 2004), hlm. 349.

⁸¹Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, *Ilmu Fiqih*, (Jakarta: Departemen Agama, 1986), hlm. 224.

⁸²Muhammad Abid Abdullah AL-Kabisi, *Aḥkām Al-Waqf fi Al-Syariah Al-Islamiyah*, Ahrul Sani Faturrahman dan rekan-rekan KMCP(terj.), cet 1, (Jakarta: Iiman Press, 2004), hlm. 349.

⁸³Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, *Ilmu Fiqih* (Jakarta: Departemen Agama, 1986), hlm. 225.

seandainya diperlukan kemudian hari, seperti waqif menyatakan dalam sighthat wakafnya; “Saya mewakafkan tanah saya ini, seandainya diperlukan kemudian hari saya berhak menjualnya dan membelikan kepada yang lain dengan harga yang sama nilainya dengan hasil penjualan, atau saya menggantinya dengan yang lain yang sama nilai dan harganya”. Ada beberapa pendapat yang difatwakan ulama mengenai sah tidaknya wakaf dan syaratnya, yaitu:

- 1) Imam Abu Yusuf dan hilal menyatakan bahwa wakaf dan syaratnya sama-sama sah.
- 2) Imam Muhammad bin Hasan hanya mengesahkan wakafnya saja, sedangkan syarat dihukumi batal.
- 3) Pendapat yang berasal dari beberapa pengikut Imam Hanafi menyatakan bahwa baik wakaf maupun syarat sama-sama batal.

Syaikh kamal bin Hammam dengan meminjam statemen Muhammad bin Hasan dalam kitab Fathul Qadir menyatakan:”apabila seseorang dalam wakafnya mengemukakan sebuah syarat yang menyatakan bahwa ia diperbolehkan mengganti tanah wakafnya dengan tanah lain, maka syarat itu dapat diterima dalam pandangan Abu Yusuf, Hilal dan Al-Khashshaf dengan argument istihsan. Dan pandangan inilah yang paling dapat dipertanggungjawabkan bahkan sebagian kitab-kitab madzhab hanafi menetapkan sebagai ijma’.

- b. Wakif tidak menyatakan hak untuk menjual atau menukar harta wakaf, dalam sighthat wakaf dahulu, dan tidak memberikan hak itu kepada orang atau badan yang lain. Kemudian hari ternyata harta wakaf itu tidak dapat diambil manfaat atau hasilnya lagi, seperti robohnya bangunan wakaf, tanah menjadi gersang tidak lagi menghasilkan yang sepadan dengan biaya pengolahannya. Pemecahan persoalan dalam situasi apabila wakif tidak memberi isyarat secara tekstual terhadap kebolehan untuk ditukar atau dijual manakala kondisinya sangat mendesak. Lebih-lebih jika seorang wakif mewakafkan hartanya hanya mempertimbangkan aspek *tabarru'* semata-mata, dia telah merasa cukup dengan ikrarnya itu, tanpa

dilengkapi dengan administratif lainnya. Kiranya masih sangat kuat mengakar di masyarakat bahwa wakaf sebagai amal sedekah sebaiknya dilakukan dengan cara tangan kanan mengulurkan dan tangan kiri tidak perlu mengetahuinya. Untuk menjawab persoalan ini, diperlukan wawasan yang luas dan pertimbangan hukum yang jernih serta obyektif. Dengan demikian pengambilan keputusan tidak terpaku pada bunyi teks yang kaku, akan tetapi jiwa dan tujuan pokok wakaf yang haruslah dikedepankan. Apabila kasus yang demikian sempat dibawa ke pengadilan maka hakim hendaknya dapat melakukan pemeriksaan yang teliti, tidak terpaku pada bunyi ikrar yang harus dipertahankan, tetapi kemaslahatan yang sesuai dengan jiwa atau tujuan wakaf. Karena bagaimanapun juga mendahulukan azaz manfaat adalah lebih baik daripada mempertahankan azaz lestari bagi kepentingan kaum muslimin.⁸⁴ Menurut pendapat yang paling benar *istibdāl* (penggantian) seperti itu dapat disahkan atas kebijakan hakim dengan adanya maslahat didalamnya. Dalam kitab *al-Fatwa al-Zahiriyah* disebutkan suatu saat Imam al-Hilwani ditanyai oleh salah seorang muridnya tentang boleh atau tidaknya pengelola masjid wakaf yang sudah rusak, menjual atau menggantinya dengan yang baru? Beliau berkata: “boleh”. Qodhikhan dalam kitab fatwanya menyatakan apabila wakif tidak mensyaratkan *istibdāl* (penggantian) kepada siapapun, maka yang berhak mengganti barang wakaf hanyalah hakim dengan berpijak pada kemaslahatan bersama. Sementara Ibnu Najm dalam kitabnya, menuliskan, dalam suatu riwayat yang diyakini sebagai pendapat Muhammad bin Hasan disebutkan, jika tanah wakaf sudah tidak memberikan keuntungan dan pengelolanya menyakini bahwa penjualan dan penggantiannya akan memberikan keuntungan lagi, maka barang tersebut boleh diganti, walaupun tanpa syarat *istibdāl* (penggantian) sebelumnya. Dalam kitab *Syarh al-Wiqāyah* diceritakan, Abu Yusuf mengeluarkan sebuah fatwa

⁸⁴Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan Implikasinya terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Implementasi wakaf di Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 211.

yang menyatakan jika barang wakaf sudah tidak terurus dan tidak bisa memberikan keuntungan lagi, maka barang tersebut boleh diganti, walaupun tanpa syarat *istibdāl* (penggantian) sebelumnya. Hampir senada dengan pendapat diatas, dalam kitab *al-Muntaqa* dijelaskan. Hisyam berkata : “Saya mendengar Muhammad bin Hasan berkata”: Jika barang wakaf terlihat tidak bermanfaat lagi buat orang-orang miskin, maka hakim berhak menjualnya guna mendapatkan ganti yang lebih baik hanya saja hukum itu hanya berlaku bagi hakim. Pengarang kitab *al-Zakhirah* menyatakan: Diriwayatkan dari Ali bin Abi Thalib beliau mewakafkan rumah untuk Hasan dan Husain. Lalu, ketika berangkat menuju Shiffin beliau berkata: Andai rumah mereka itu dijual dan hasilnya dibagikan tentunya akan lebih bermanfaat.⁸⁵

- c. Harta wakaf telah mendatangkan manfaat atau mendatangkan hasil yang melebihi biaya pengolahannya, tetapi ada kesempatan untuk menukar dengan yang lebih baik dengan harga dan nilai yang sama dengan harta wakaf itu. Dalam kategori *istibdāl* (penggantian) yang ketiga ini, Ibnu Abidin mensinyalir adanya silang pendapat dari fuqoha Hanafiyah. Meski begitu, mayoritas fuqoha madzhab Hanafi memperbolehkan *istibdāl* (penggantian) barang wakaf yang masih bisa memberikan keuntungan dengan 4 (empat) syarat.⁸⁶ Hal ini sesuai dengan sinyalemen yang dikemukakan Ibn Abidin, mengutip dari Kitab *Al-Asybah* beliau menyatakan: “Apabila barang wakaf masih berfungsi baik, maka *istibdāl* (penggantian) tidak boleh dilaksanakan, kecuali dalam keadaan-keadaan sebagai berikut:

- 1) Jika wakif mensyaratkannya.
- 2) Jika orang yang merampas tanah itu ingin mengganti dengan uang. Dalam keadaan seperti ini, pengelola wakaf harus menyetujuinya dan memanfaatkan uang itu untuk membeli tanah baru sebagai gantinya.
- 3) Jika orang yang merampasnya mengalirkan air ke area tersebut

⁸⁵ Muhammad Abid Abdullah AL-Kabisi, *Ahkām Al-Waqf fi Al-Syariah Al-Islamiyah*, terj. Ahrul Sani Faturrahman dan rekan-rekan KMCP cet 1 (Jakarta: Iiman Press, 2004), hlm. 358-359.

⁸⁶ Ibid, hlm. 362

sehingga menjadi genangan seperti danau atau laut. Lalu ia memberikan ganti rugi berupa uang. Dalam kasus ini, pengelola wakaf harus menerima uang itu dan membeli tanah baru sebagai gantinya.

- 4) Jika ada orang menghendaki tanah wakaf dan menawar dengan harga yang jauh lebih tinggi (menurut Abu Yusuf).

Ulama madzhab Hambali berpendapat membolehkan dalam hal perubahan status tanah wakaf baik menjual, merubah bentuk atau sifat, memindahkan ke tempat lain atau menukar dengan benda lain. Pendapat Mereka diantaranya dapat kita temukan dalam Kitab *Mausū'atu al-Fiqh al-Islāmy wa al-Qadaya al-Mu'asirah* sebagai berikut :⁸⁷

فذهبوا إلى القول بإنتها الوقف مطلقا مسجدا أو غيره إذا خرب الموقوف وتعطلت منافعه كدار
إنهدمت أو أرض خربت وعادت مواتا ولم تمكن عمارتها أو مسجد إنصرف أهل القرية عنه وصار
في موضع لا يصلي فيه أو ضاق بأهله ولم يمكن توسعه في موضع أو تشعب جميعه فلم تمكن
عمارته ولا عمارة بعضه إلا بيع بعضه لعمارة بقية أو لم يمكن الإنتفاع بشيء منه فيباع جميعه دليل
الأول ما روي أن عمر رضي الله عنه كتب الي سعد لما بلغه أنه قد نقب بيت المال الذي
بالكوفة إنقل المسجد بالتمارين واجعل بيت المال في قبلة المسجد فإنه لا يزال في المسجد مصل
وكان هذا بمشهد من الصحابة ولم يظهر خلافاه فكان إجماعا

“Mereka berpendapat kepada pendapat bahwa berhentinya wakaf secara mutlak baik berupa masjid atau lainnya apabila benda yang diwakafkan rusak dan manfaatnya tidak lagi dapat dihasilkan misalnya rumah yang runtuh, tanah yang hancur dan kembali menjadi tanah mati serta tidak bisa dilakukan pengelolaan terhadapnya atau masjid yang ditinggalkan penduduknya sehingga masjid itu berada ditempat yang tidak lagi digunakan untuk shalat, atau masjid itu sempit bagi jamaah yang akan menunaikan shalat di sana dan tidak mungkin diperluas lagi, atau seluruh bagian masjid itu terbagi menjadi berapa bagian sehingga tidak mungkin dibangun lagi, dan tidak mungkin pula untuk membangun sebagian dari masjid tersebut kecuali dengan menjual sebagian lainnya, maka sebagian dari masjid tersebut boleh dijual untuk digunakan membangun sebagian lainnya lagi. Tapi jika masjid itu tidak dapat digunakan lagi secara keseluruhan maka keseluruhannya harus dijual. Dalil atau argumentasi yang digunakan Imam Ahmad adalah hadits yang diriwayatkan bahwa Umar menulis surat kepada Sa'ad, ketika ia mendapat berita bahwa seseorang

⁸⁷ Wahbah az-Zuhaili, *Mausū'atu al-Fiqh al-Islāmy wa al-Qadaya al-Mu'asirah*, (Beirut: Darul Fikr, 2010), hlm. 434.

membobol baitul mal yang ada di Kufah. Surat itu berisi : “Pindahkanlah masjid yang berada di Tamarin dan jadikanlah berada diarah di arah kiblat masjid. Karena di masjid itu akan selalu ada orang yang menunaikan shalat (sehingga dia akan melihat apa yang terjadi pada baitul mal.” Peristiwa ini disaksikan oleh para sahabat dan tak seorangpun dari mereka ada yang mengingkarinya, sehingga hal ini menjadi sebuah ijma’.”

Terhadap penggantian bangunan dengan bangunan lain, maka ‘Umar dan ‘Utsman pernah membangun masjid Nabawi tanpa mengikuti kontruksi pertama dan melakukan tambahan dan perluasan. Demikian juga terjadi pada Masjidil Haram sebagaimana yang diriwayatkan oleh Bukhari Muslim, bahwa Rasulullah SAW bersabda kepada ‘Aisyah ra : ”Seandainya kaummu itu bukan masih dekat dengan jahiliyyah, tentulah Ka’bah itu akan aku runtuhkan dan aku akan jadikan dalam bentuk rendah serta aku jadikan baginya dua pintu : satu untuk masuk dan satu untuk keluar.” Seandainya ada alasan yang kuat tentulah Rasulullah SAW akan mengubah bangunan Ka’bah. Oleh Karena itu diperbolehkan mengubah bangunan wakaf dari satu bentuk kebentuk lainnya demi kemaslahatan yang mendesak.⁸⁸

Adapun apa yang diwakafkan untuk diproduksi apabila diganti dengan lebih baik, seperti wakaf rumah, kedai, kebun atau kampung yang produksinya kecil, maka ia diganti dengan apa yang lebih bermanfaat bagi wakaf itu. Yang demikian itu diperbolehkan oleh Abu Tsaur dan ulama ulama lainnya, seperti Abu ‘Ubaid bin Haebawaih, seorang hakim Mesir yang memutuskan seperti itu. Hal itu merupakan qias dari ucapan Ahmad tentang pemindahan masjid dari satu tanah ke tanah yang lain karena adanya maslahat (kebaikan). Bahkan apabila diperbolehkan menggantikan satu masjid dengan yang bukan masjid karena suatu maslahat, sehingga masjid dijadikan pasar, maka hal itu disebabkan bolehnya menggantikan obyek lain yang lebih utama dan layak. Yang demikian juga merupakan qias terhadap pendapat Ahmad tentang penggantian hadiah dengan yang lebih baik darinya.⁸⁹

⁸⁸ Direktorat Pemberdayaan Wakaf, *Paradigma Baru Wakaf di Indonesia*, cet 1 (Jakarta; Dirjen Bimas Islam, 2007), hlm. 67-68.

⁸⁹ Direktorat pembinaan wakaf, *Fiqih Wakaf*, cet 5 (Jakarta; Dirjen Bimas Islam, 2007), hlm. 80-82.

Ibnu Taimiyah mengatakan bahwa benda wakaf boleh ditukar atau dijual, apabila tindakan ini benar-benar sangat dibutuhkan. Dasar pemikiran Ibnu Taimiyah ini sangat praktis dan rasional yaitu pertama tindakan menukar atau menjual benda wakaf tersebut pada saat diperlukan yaitu ketika barang wakaf sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi sesuai dengan maksud orang yang mewakafkannya dan kedua karena kepentingan yang lebih besar yaitu apabila pengganti barang wakaf itu lebih bermanfaat dan bermanfaat daripada barang wakaf asalnya untuk kepentingan agama dan umat. Pendapat beliau dapat kita pahami dari penjelasan sebagai berikut:⁹⁰

وقال ابن تيمية أيضا وأما إبدال المنذور والموقوف بخير منه كما في إبدال الهدي فهذا نوعان أحدهما أن يكون الإبدال للحاجة مثل أن يتعطل فيبيع ويشترى بثمنه أو يباع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه كالفرس الحبيس إذا لم يمكن الإنتفاع به في الغزو فإنه يباع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه والمسجد إذا خرب ما حوله فينقل إلى مكان آخر أو يباع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه وإذا لم يمكن الإنتفاع بالموقوف عليه من مقصوده الواقف فيبيع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه وإذا خرب ولم يمكن عمارته فتباع العرصة ويشترى بثمنها ما يقوم مقامها فهذا كلها جائز فإن الأصل إذا لم يحصل به المقصود قام بدله مقامه والثاني الإبدال لمصلحة راجحة مثل أن يبدل الهدي بخير منه ومثل المسجد إذا بني بدله مسجد آخر أصلح لأهل البلد منه وبيع الأول فهذا ونحوه جائز عند أحمد وغيره من العلماء

“Ibnu Taimiyah juga berkata : Adapun mengganti sesuatu yang dinadzarkan dan sesuatu yang diwakafkan diganti dengan yang lebih baik sebagaimana penggantian terhadap hadiah itu ada dua syarat: pertama, penggantian karena kebutuhan mendesak, seperti kuda yang diwakafkan untuk perang. Bila tidak mungkin lagi dimanfaatkan dalam peperangan, bisa dijual dan harganya dipergunakan untuk membeli apa apa yang dapat menggantikannya. Bila masjid rusak dan tidak mungkin lagi digunakan atau diramaikan, maka tanahnya dapat dijual dan harganya dapat dipergunakan untuk membeli apa apa yang dapat menggantikannya. Semua ini diperbolehkan, karena bila yang pokok (asli) tidak mencapai maksud, maka digantikan oleh yang lainnya. Kedua, penggantian karena kepentingan dan maslahat yang lebih kuat. Misalnya ada masjid yang sudah tidak layak guna bagi kaum muslimin setempat, maka boleh dijual dan digunakan untuk membangun masjid yang baru, sehingga kaum muslimin dapat

⁹⁰Ibnu Taimiyah, *Majmu' al Fatawa*, jilid 18, juz 31 (Beirut : Dar al Kutub Ilmiah, 2000), hal101, Lihat juga: Sayid sabiq, *Fiqh As Sunah* (Beirut: Darul Al Fikr, 1992), Jilid 3, hlm. 385-386 dan Abu Zahrah, *Muḥaḍarat fi al-Waqf* (Kairo: Dar al-Fikr al-Arabi, 1971), hlm. 190.

menggunakan dan memakmurkannya dengan maksimal. Yang demikian dan contoh lainnya diperbolehkan menurut pendapat Imam Ahmad dan ulama lainnya.”

Ibnu Uqail berkata :⁹¹

قال ابن عقيل الوقف مؤبد فإذا لم يمكن تأييده على وجه فانه يخصصه إستبقاء الغرض وهو الإنتفاع على الدوام في عين أخرى وجمودنا على العين مع تعطلها تضيع للغرض ويقرب هذا الهدى إذا عطب في السفر فإنه يذبح في الحال وإن كان يختص بموضع فلما تعذر تحصيل الغرض بالكلية إستوفى منه ما أمكن وترك مراعاة المحال الخاص عند تعذره لأن مراعاته مع تعذره تفضى الى فوات الإنتفاع بالكلية وهكذا الوقف المعطل للمنافع وإن لم تتعطل مصلحة الوقف بالكلية لكن قلت وكان غيره أنفع منه وأكثر عائدا على أهل الوقف لم يجوز بيعه لأن الأصل تحريم البيع وإنما أبيع للضرورة صيانة لمقصود الواقف عن الضياع مع إمكان تحصيله ومع الإنتفاع وإن قل مالا يضيع المقصود اللهم إلا أن يبلغ في قلة النفع الى حال لا يعد نفعاً فيكون وجود ذلك كالعدم

“Wakaf itu harus diabadikan, jika ia tidak mungkin abadikan dengan cara biasa (benda yang diwakafkan dibiarkan sebagai pertama kali diwakafkan), maka diabadikan dengan mengabadikan maksudnya yaitu tetap dapat dimanfaatkan meskipun dalam bentuk yang lain. Adanya sesuatu yang menjadi pengganti adalah sama dengan benda yang diwakafkan. Kekakuan kita atas benda yang diwakafkan, meskipun tidak dapat dimanfaatkan lagi, merupakan sikap yang dapat melenyapkan tujuan awal dari sebuah wakaf. Hampir mirip dengan kasus ini adalah jika hewan hadyu akan mati di tengah jalan. Dia harus disembelih seketika itu pula, meskipun dia telah dikhususkan untuk tempat tertentu. Dalam hal ini perlu dimaklumi bahwa, ketika tujuan pokok tidak diraih, maka apa yang mungkin dihasilkan harus dilakukan dan tidak lagi perlu memelihara tempat khusus tersebut, saat tujuan untuk menyembelih hewan hadyu di tempat khusus itu tidak mungkin dicapai. Sebab apabila kita menjadikan tempat itu sebagai patokan, padahal tempat itu tidak bias dijangkau, maka hal itu akan mendorong pada tidak adanya pemanfaatan (terhadap binatang hadyu tersebut), secara keseluruhan. Demikian pula dengan benda wakaf yang sudah tidak menghasilkan manfaat. Sanggahan kami atas Muhammad Al Hasan adalah bahwa wakaf adalah pelepasan hak milik yang dilakukan untuk mendekatkan diri kepada Allah. Oleh karena itu, hak yang telah dilepaskan itu tidak lagi kembali kepada pemiliknya, hanya karena rusak atau tidak adanya manfaat yang dihasilkan oleh

⁹¹Hasan Ayyub, *Fiqhu Al Muamalat Al Māliyah Fi Al Islam* (Mesir : Darussalam, 2010), hlm. 300-301., Lihat juga Ibnu Qudamah, *Al- Mugni Wa Syarḥul Kabīr*; juz 7 (Mesir: Dār Al-Hadīṣ, 2004), hlm. 532.

sesuatu yang telah diwakafkan itu, seperti memerdekakan hamba sahaya (dimana budak yang dimerdekakan tidak lagi menjadi budak, apabila dia sudah tidak menghasilkan manfaat .”

Ketentuan tersebut walaupun bertujuan untuk melindungi aset wakaf, tetapi dinilai berlebihan (*over protek*), karena wakaf menurut madzhab ini adalah milik Allah yang harus dijaga ketat. Konsep wakaf dalam madzhab ini lebih mempertahankan benda konkritnya, bukan fungsi dan manfaatnya sehingga benda wakaf yang telah berubah menjadi puing-puing sekalipun tetap dipertahankan. Namun sebagian ulama dari madzhab ini, yaitu Imam Al-Baghawie, Imam Al-Jurjanie dan Imam Al-Rauyanie membolehkan untuk menjual barang-barang tersebut dan hasilnya dibelikan barang-barang yang serupa agar tidak sia-sia. Mereka dalam hal ini tampak mengikuti pendapat yang membolehkan *istibdāl* (penggantian).⁹²

Ulama Malikiyah dalam hal *istibdāl* (penggantian) benda wakaf menentukan tiga (3) syarat⁹³:

- d. Wakif ketika mengikrarkan wakafnya mencantumkan kebolehan untuk ditukar atau dijual.
- e. Benda wakaf berupa benda bergerak atau kondisinya sudah tidak sesuai dengan tujuan wakafnya.
- f. Apabila benda wakaf dibutuhkan untuk kepentingan umum, seperti pembangunan masjid, jalan raya dan sebagainya.

Majelis Ulama Indonesia (MUI) menetapkan penukaran benda wakaf (*istibdāl al-waqf*) diperbolehkan sepanjang untuk merealisasikan kemaslahatan karena untuk mempertahankan keberlangsungan manfaat wakaf (*istimrār baqai al-manfa'ah*) dan dilakukan dengan ganti yang mempunyai nilai sepadan atau lebih baik. Selain itu pelaksanaannya harus seizin Menteri dan pertimbangan Majelis Ulama Indonesia (MUI). Adapun dasar pendapat yang dijadikan pegangan adalah pendapat Imam Ar-Ramli dalam *Nihāyatu Al-Muhtaj* mengutip pendapat yang berkembang pula di

⁹² Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan Implikasinya terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Implementasi wakaf di Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 209-210.

⁹³ *Ibid*, hlm. 210

kalangan ahli fikih pendukung madzhab Syafi'i sebagai berikut⁹⁴ :

ولو أشرفت مأكولة على الموت فإن قطع بموتها جاز ذبحها للضرورة وهل يفعل الحاكم بلحمها ما يراه مصلحة أوباع ويشترى بثمنه دابة من جنسه وتوقف وجهان رجح ابن المقرئ أولهما وخير صاحب الأنوار بينهما... وقضية كلام الروضة أنه لا يجوز بيعها حية... وذهب الماوردي إلى الجواز ويجمع بينهما بحمل كل منهما على ما إذا اقتضيته المصلحة

“Seandainya ada hewan wakaf yang halal dimakan diambang maut, maka jika kematiannya dapat dipastikan boleh disembelih karena darurat. Bolehkan pemerintah melakukan apa yang dipandangnyanya maslahat pada dagingnya ? Atau ia jual dan hasilnya dibelikkannya hewan yang sejenis, kemudian dijadiikkannya wakaf pengganti ? ada dua pendapat. Ibnu Al Maqri mendukung pendapat yang pertama. Pengarang Al-Anwar memperbolehkan memilih salah satu pendapat tersebut ... Inti penjelasan dalam buku Ar Roudhoh ialah tidak boleh menjual hewan tersebut dalam keadaan masih hidup. Tapi Al Mawardi (salah seorang pendukung madzhab Syafii yang wafat 450 H.) berpendapat boleh menjual hewan tersebut dalam keadaan masih hidup. Kedua pendapat tersebut dapat diselaraskan dengan menyesuaikan dengan kemaslahatan.”

Dari Penjelasan diatas maka perubahan dan alih fungsi tanah wakaf dalam perspektif Hukum Islam dengan tidak adanya nash yang sharih (jelas) baik dari al-Qur'an maupun al-Hadis yang berisi larangan ataupun diperbolehkannya dari adanya tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf, maka dalam hal ini menjadi wilayah ijtihad bagi ulama *fiqh* sehingga memunculkan hukum yang berbeda. Pada prinsipnya ulama *fiqh* membolehkan adanya perubahan dan alih fungsi tanah wakaf dengan terpenuhinya syarat-syarat bahwa :

- a. Perubahan atau alih fungsi tersebut dilakukan karena darurat dan demi kemaslahatan umat dan agama.
- b. Nilai tanah pengganti/ penukar harus seimbang atau bahkan lebih baik dibandingkan tanah wakaf yang diganti/ ditukar.

⁹⁴Ma'ruf Amin dkk, *Himpunan Fatwa MUI sejak 1975* (Jakarta: Erlangga, 2015), hlm. 1119.

- c. Adanya pertimbangan dari putusan hakim (pemerintah) atas proses perubahan/ alih fungsi dilihat dari tujuannya yaitu untuk menjaga kelestarian tanah wakaf dan kemanfaatannya.

Kemudian, mengenai maslahat yang menjadi syarat dalam persoalan tukar guling diatas, dijelaskan bahwa Abdul Karim Zaedan membagi maslahat menjadi 3 (tiga) bagian yaitu adakalanya disebutkan secara eksplisit dalam teks sebagai maslahat yang diakui (*al-i'tibar*), adakalanya disebutkan dalam teks sebagai maslahat yang tertolak (*al-ilqha'*) dan adakalanya tidak disebut dalam teks, baik sebagai maslahat yang diakui (*al-i'tibar*) atau tertolak (*maskut 'anhu*). Yang pertama disebut maslahat mu'tabarah (*al-mashlahah al- mu'tabarah*), kedua maslahat mulghah (*al-mashlahah al-mulghah*) dan yang ketiga maslahat mursalah (*al-mashlahah al-mursalah*).⁹⁵

Maslahat mursalah, dimana maslahat (*al-mashlahah*) mempunyai arti secara bahasa adalah manfaat atau kebaikan dan bisa berarti kepentingan. Sedangkan mursalah (*al-mursalah*) artinya lepas atau belum terjangkau oleh penjelas-penjelasan yang membatasi. Dalam hal ini lepas dari pernyataan eksplisit teks (al-Qur'an dan hadits). Dalam kajian *ushul fiqih*, maslahat mursalah artinya memberikan keputusan hukum pada suatu kasus yang tidak disebutkan dalam teks dan belum ada ijma' atas dasar memelihara kemaslahatan yang lepas. Artinya kemaslahatan yang tidak tegas dinyatakan oleh syariat berlaku atau tertolak.⁹⁶

Doktrin al-Syathibi tentang tujuan-tujuan hukum Islam yang dibangun dalam upaya penegakan konsep *al- mashlahah* meliputi lima unsur pokok yang harus dipelihara dan diwujudkan. Kelima unsur pokok tersebut adalah agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Seseorang akan memperoleh masalah manakala ia dapat memelihara kelima unsur pokok tersebut. Sebaliknya, ia akan merasakan adanya mafsadat manakala tidak dapat

⁹⁵ Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan dan Implikasinya Terhadap Kesejahteraan Umat (Implementasi Wakaf di Pondok Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 38.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 37.

memelihara kelima unsur pokok tersebut dengan baik.

Lebih lanjut, al-Syathibi menetapkan tiga kategori untuk memberlakukan kelima unsur pokok tersebut, yaitu kategori *dharuriyat*, *hajiyyat* dan *tahsiniyat*. Pembagian ini didasarkan pada skala prioritas yang akan terlihat urgensinya apabila kemaslahatan yang ada pada masing-masing peringkat satu sama lain bertentangan. Dalam hal ini, *dharuriyat* menempati peringkat pertama, disusul dengan *hajiyyat* dan disusul lagi dengan peringkat *tahsiniyat*. Dilihat dari sisi lain dapat dijelaskan bahwa peringkat ketiga melengkapi peringkat kedua dan peringkat kedua melengkapi peringkat pertama. Dengan demikian masing-masing *dharuriyat*, *hajiyyat* dan *tahsiniyat* saling melengkapi dan saling menyempurnakan sehingga mencapai maslahat dunia dan akhirat.

Dharuriyat adalah memelihara kebutuhan-kebutuhan yang bersifat esensial bagi kehidupan manusia. Kebutuhan esensial itu dalam konteks memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta dalam batas agar jangan sampai eksistensinya terancam. Berbeda dengan *dharuriyat* adalah *hajiyyat*, dalam *hajiyyat* tidak termasuk kebutuhan esensial, tetapi merupakan kebutuhan yang dapat menghindarkan manusia dari kesulitan. Tidak terpenuhinya *hajiyyat* tidak menyebabkan esensi kelima unsur pokok tersebut terancam, melainkan hanya akan menimbulkan kesulitan. *Hajiyyat* sangat erat hubungannya dengan hukum rukhsah dalam ilmu fikih. Sedangkan *tahsiniyat* adalah kebutuhan-kebutuhan yang bersifat penunjang, seperti peningkatan prestise dalam masyarakat atau peningkatan martabat di depan Tuhan (Allah SWT) dengan melakukan berbagai keutamaan baik dalam ibadah maupun sosial sesuai dengan kepatutan masing-masing. Hal ini berhubungan erat dengan kesunahan-kesunahan atau keutamaan-keutamaan dan adab dalam beribadah dan melakukan kebaikan-kebaikan (*tabarru'at*) kepada keluarga dan masyarakat.⁹⁷

Jumhur Ulama mengajukan pendapat bahwa maslahat mursalah merupakan hujjah syariat yang dipakai sebagai pembentukan hukum

⁹⁷ *Ibid*, hal 45-46.

mengenai kejadian atau masalah yang hukumnya tidak ada di dalam nash atau *ijma'* atau *qias* atau *istihsan*, maka disyariatkan dengan menggunakan maslahat mursalah dan pembentukan hukum berdasarkan maslahat mursalah ini tidak berlangsung terus lantaran diakui oleh syara'. Dalil yang digunakan oleh para ulama tersebut :

- c. Kemaslahatan umat manusia itu sifatnya selalu aktual yang tidak ada habisnya. Karenanya, jika tidak ada syariat hukum yang berdasarkan maslahat mursalah berkenaan dengan masalah baru dan tuntutan perkembangan, maka pembentukan hukum hanya akan terkunci berdasar maslahat yang diakui syar'i. Dengan demikian kemaslahatan yang dibutuhkan umat manusia di setiap masa dan tempat menjadi terabaikan. Berarti pembentukan hukum tidak mengikuti atau memandang perkembangan kemaslahatan umat manusia. Hal tersebut tidaklah cocok dan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan syariat yang selalu ingin mewujudkan kemaslahatan bagi seluruh umat manusia.
- d. Orang-orang yang menyelidiki hukum yang dilakukan yang dilakukan oleh para sahabat dan *tabi'in* dan para mujtahid, maka akan tampak bahwa mereka ini telah mensyariatkan aneka ragam hukum di dalam rangka mencari kemaslahatan dan bukan lantaran adanya pengakuan sebagai saksi.⁹⁸

Namun demikian, penggunaan maslahat mursalah sebagai landasan pertimbangan hukum, tidak berarti lepas tanpa memberikan batasan-batasan tertentu. Para ulama telah menetapkan sejumlah persyaratan agar tidak ada kesan bahwa penetapan hukum berdasarkan maslahat mursalah tersebut hanyalah mengikuti kemauan hawa nafsu belaka atau mengikuti keinginan-keinginan yang tidak berdasar syariat (pragmatis).

Untuk itu ulama ushul menetapkan beberapa persyaratan maslahat mursalah dapat diterima sebagai landasan hukum yaitu:⁹⁹ *pertama* harus

⁹⁸ DR. Abdul Wahhab Khallaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, terj. DR. H. Moch. Tolchah Mansur dkk, cet 2 (Jakarta: Risalah, 1985), hlm. 126.

⁹⁹ Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan dan Implikasinya Terhadap Kesejahteraan Umat (Implementasi Wakaf di Pondok Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010),

dipastikan lebih dahulu bahwa suatu obyek hukum benar-benar akan mendatangkan maslahat atau menghindarkan madlarat, bukan merupakan hal yang di raba-raba atau angan-angan belaka. Apabila maslahat yang dimaksudkan adalah angan-angan atau berupa perkiraan tanpa penelitian yang cermat sehingga tidak dapat memprediksi kemungkinan terjadinya manfaat atau menghindarnya madlarat, maka hukumnya tidak dapat ditetapkan berdasarkan maslahat mursalah tersebut.

Kedua, kemaslahatan yang diprediksi akan terjadi atau kemafsadatan yang telah diperkirakan akan terhindar harus berupa kemaslahatan atau kemafsadatan yang bersifat umum. Artinya kemaslahatan yang diraih atau kemafsadatan yang dihindarkan dapat dirasakan oleh masyarakat banyak, bukan hanya mengenai sekelompok orang atau beberapa gelintir orang saja. *Ketiga*, kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan Al-qur'an, karena al-Qur'an posisinya sebagai sumber hukum tertinggi dalam hukum Islam. Oleh Karena itu, semua keputusan hukum yang ditetapkan berdasarkan sumber-sumber lain, termasuk maslahat mursalah, harus dikonfirmasi terlebih dahulu dengan sumber hukum al-Qur'an. *Keempat*, kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan hadits, karena hadits dalam hukum Islam posisinya sebagai sumber hukum kedua setelah al-Qur'an. *Kelima*, kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan qiyas, karena qiyas merupakan metode pengambilan hukum yang pertama yang memaksa para mujtahid untuk melakukannya dalam kasus-kasus hukum yang belum ada ketentuannya dalam teks (al-Qur'an dan hadits). Secara terminologi qiyas adalah membawa suatu kasus yang belum diketahui ketentuan hukumnya pada suatu kasus yang sudah diketahui ketentuan hukumnya dalam teks (al-Qur'an dan hadits) karena ada factor-faktor yang mempersatukannya berupa sifat atau illat yang dimiliki oleh keduanya.

Keenam, kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan *maqashid al-syari'ah*, karena sebagaimana telah disebutkan diatas bahwa tujuan-tujuan hukum Islam (*maqashid al-syari'ah*) untuk mewujudkan

kemaslahatan yang meliputi lima hal, yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Yang terakhir, *ketujuh*, kemaslahatan tidak bertentangan dengan maslahat yang lebih besar. Suatu kasus hukum, seperti dikemukakan oleh al-Syatibi, tidak ada yang murni maslahat dan murni mafsadat, tetapi mengandung maslahat sekaligus mafsadat, terutama dalam masalah duniawi. Selanjutnya al-Thufi menjelaskan bahwa apabila suatu kegiatan mengandung kemaslahatan semata-mata maka tidak ada keraguan untuk mencapainya, sebaliknya, apabila suatu kegiatan mengandung kemafsadatan semata-mata maka tidak ada keraguan untuk menyingkirkannya. Akan tetapi, apabila kegiatan tersebut mengandung kemaslahatan sekaligus kemafsadatan dengan bobot yang sama, maka seyogyanya tidak terburu-buru untuk mengambil keputusan hukum, sebaliknya ditunda hingga terlihat mana yang lebih dominan. Apabila diketahui kemaslahatannya lebih dominan daripada kemafsadatannya, maka seyogyanya mengambil keputusan yang cermat, sedangkan apabila diketahui kemafsadatannya lebih dominan, maka tidak boleh mengambil keputusan berdasarkan maslahat tersebut, karena dapat diartikan bahwa pengambilan keputusan berdasarkan maslahat dengan mengorbankan maslahat yang lebih besar.

IAIN PURWOKERTO

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis yaitu penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber data primer.¹⁰⁰ Penelitian ini mengkaji pada berlakunya hukum di dalam masyarakat. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian tentang fakta-fakta sosial masyarakat masyarakat atau fakta-fakta berlakunya hukum di masyarakat.¹⁰¹ Penelitian hukum empiris berusaha untuk mengungkapkan tentang berlakunya hukum dalam masyarakat. Berlakunya hukum berkaitan dengan perilaku masyarakat terhadap hukum, masyarakat akan menunjukkan reaksinya dalam sikap. Penelitian hukum empiris mencari bentuk-bentuk realitas sikap perilaku masyarakat terhadap hukum yang berlaku.

Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dimana menurut John W. Creswell metode pendekatan kualitatif merupakan sebuah proses investigasi. Secara bertahap peneliti berusaha memahami fenomena sosial dengan membedakan, membandingkan, meniru dan mengkatalogkan dan mengelompokan obyek studi. Peneliti memasuki dunia informan dan melakukan interaksi terus menerus dengan informan dan mencari sudut pandang informan.¹⁰²

B. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Wilayah Kabupaten Tegal sebanyak 9 (sembilan) bidang tanah wakaf yang terkena Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang. Adapun Waktu penelitian dilaksanakan pada Tanggal 19 Maret 2018 sampai dengan 19 Mei 2018.

¹⁰⁰Soejono, Abdurrahman, *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, cet 1 (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1999), hlm. 56.

¹⁰¹Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, TT), hlm. 135.

¹⁰²Hamid Patilima, *Metode Penelitian Kualitatif*, cet 3 (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 61.

C. Sumber Data

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari informan dalam penelitian ini. Data ini diperoleh langsung melalui studi lapangan yaitu dengan observasi langsung guna memperoleh data yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Dalam studi lapangan ini dapat diperoleh data atau keterangan secara langsung dari instansi terkait yaitu:

- a. Pegawai Kementerian Agama Kabupaten Tegal yang membidangi permasalahan wakaf.
- b. Pegawai Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Tegal yang membidangi dalam pengadaan tanah.
- c. Nadzir wakaf.

2. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari literature melalui penelitian kepustakaan. Data penelitian ini dapat diperoleh dari:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria).
- b. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- f. Peraturan Menteri Agraria (Perma) Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran Tanah.
- g. Kompilasi Hukum Islam Indonesia dan;
- h. Beberapa peraturan pelaksana yang terkait,
- i. Kitab *Muhaḍarat fi al- Waqf* Karangan Muhammad Abu Zahroh
- j. Kitab *Hasyiyah al Baijuri* Karangan Al-Bajuri

- k. Kitab *Aḥkām Al-Waqf fi Al- Syariah Al-Islamiyah* karangan Muhammad Abid Abdullah Al-Kabisi
- l. Kitab *Mugni al-Muhtāj* karangan Asy-Syarbini
- m. Kitab *Fiqhu Al Muamalat Al Māliyah Fi Al Islam* karangan Hasan Ayyub
- n. Kitab *al Fiqh al Islāmi wa Adilatuhu* dan Kitab *Mausuu'atu al-Fiqh al-Islāmy wa al-Qadaya al-Mu'aşiroh* karangan Az-Zuhaili, Wahbah
- o. Kitab *Al- Mughni Wa Syarḥul Kabīr* karangan Ibnu Qudamah
- p. Kitab *Fiqh Sunah* karangan sayid Sabiq dan ;
- q. Kitab *Majmu' al Fatawa* karangan Ibnu Taimiyah

D. Teknik Pengumpulan Data

1. Observasi

Menurut Nasution, Observasi adalah dasar ilmu pengetahuan yang digunakan oleh para ilmuwan untuk bekerja berdasarkan fakta yang diperoleh mengenai observasi.¹⁰³ Metode observasi merupakan sebuah teknik pengumpulan data yang mengharuskan peneliti turun ke lapangan mengamati hal-hal yang berkaitan dengan ruang, tempat, pelaku kegiatan, benda-benda, waktu peristiwa, tujuan dan perasaan. Tetapi tidak semua perlu diamati oleh peneliti, hanya hal-hal yang terkait atau sangat relevan dengan data yang dibutuhkan.¹⁰⁴ Dalam hal ini peneliti mengamati langsung ke lapangan tentang keadaan tanah wakaf yang menjadi obyek penelitian ini di Kabupaten Tegal.

2. Wawancara (Interview)

Wawancara merupakan salah satu tehnik untuk mengumpulkan data dan informasi. Penggunaan metode ini didasarkan pada dua alasan, *pertama*, dapat digali tidak saja yang diketahui dan dialami oleh subyek yang diteliti, akan tetapi apa yang tersembunyi jauh di dalam diri subjek

¹⁰³ Sugiono, *Metode Penelitian Kualitatif/ Kuantitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 13.

¹⁰⁴ Hamid Patilima, *Metode Penelitian Kualitatif*, cet 3 (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 68.

penelitian. *Kedua*, apa yang ditanyakan kepada informan bisa mencakup hal hal yang bersifat lintas waktu, yang berkaitan dengan masa lampau, masa sekarang, dan juga masa yang akan datang.¹⁰⁵

Dalam suatu wawancara terdapat dua pihak yang mempunyai kedudukan berbeda yaitu pengejar informasi (*interviewer*) dan pemberi informasi yang disebut informan (*responden*). Biasanya kedua pihak berhadapan secara fisik. Dengan kemajuan teknologi dimungkinkan pula suatu wawancara yang dilakukan melalui hubungan telepon, tetapi cara ini sangat jarang dilakukan karena reaksi-reaksi seseorang lebih sukar ditangkap dibandingkan bila kita berhadapan langsung dengan orang yang diwawancarai. Dari segi jumlah orang yang diwawancarai bisa hanya satu orang seperti yang umum dilakukan dan bisa pula sekaligus dengan sekelompok orang.¹⁰⁶

Dalam hal ini, terlebih dahulu disiapkan pertanyaan pertanyaan yang akan diajukan melalui langkah ini akan diwawancarai pihak pihak yang melaksanakan tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf yang akan digunakan untuk proyek jalan tol Pejagan Pemalang diantaranya, Pegawai Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal yang membidangi permasalahan wakaf, Pegawai Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang membidangi pengadaan tanah dan Nadzir tanah wakaf tersebut.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan pengumpulan data dan bahan berupa dokumen,¹⁰⁷ yaitu terkait dengan surat surat yang berkaitan dengan wakaf yaitu Akta Ikrar Wakaf (AIW) atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW), surat yang berkaitan dengan persyaratan tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf, surat pengesahan nadzir wakaf dan sebagainya.

E. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian di analisis menggunakan metode

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 68.

¹⁰⁶ Umar Said, *Metodologi Penelitian (Menenal dan Mempersiapkan Rancangan Penelitian)* (Surabaya: CV. Cempaka, 1997), hlm. 75-76.

¹⁰⁷ Soerjono Soekarto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet 3 (Jakarta: PT UI,2010), hlm. 66.

analisis deskriptif kualitatif. Dalam proses analisa data ini semua data primer maupun sekunder mempunyai kedudukan yang sama untuk dipergunakan sebagai bahan dasar pokok analisis, yang selanjutnya data tersebut dapat dipergunakan untuk menelaah terhadap permasalahan yang telah dirumuskan dengan menggunakan langkah langkah sebagai berikut¹⁰⁸ :

1. Reduksi data adalah proses seleksi, pemfokusan dan abstraksi data dari catatan lapangan (*field notes*). Pada proses reduksi data, semua data sebelumnya dipilah pilah sedemikian rupa, sehingga peneliti dapat mengenali mana data yang telah sesuai dengan kerangka konseptual atau tujuan penelitian sebagaimana telah direncanakan dalam desain penelitian.
2. Displai data yakni melakukan organisasi data, mengaitkan hubungan antar fakta tertentu menjadi data, dan mengaitkan antara data yang satu dengan data lainnya.
3. Verifikasi data yaitu mulai melakukan penafsiran (interpretasi) terhadap data, sehingga data yang telah diorganisasikannya itu memiliki makna. Dalam interpretasi data dapat dilakukan dengan cara membandingkan, pencatatan tema tema dan pola pola, pengelompokan, melihat kasus perkasus dan melakukan pengecekan hasil interview dengan informan dan observasi.

IAIN PURWOKERTO

¹⁰⁸ Moh Suhadha, *Metode Penelitian Sosial Kualitatif Untuk Studi Agama*, cet 1 (Yogyakarta: SUKA Press UIN Suka, 2012), hlm. 130-133.

BAB IV
TUKAR GULING (*RUISLAG*) TANAH WAKAF
PADA PROYEK JALAN TOL PEJAGAN-PEMALANG
DI KABUPATEN TEGAL

D. Gambaran umum Kabupaten Tegal

a. Keadaan Geografis dan Demografis

Kabupaten Tegal merupakan salah satu dari tiga puluh lima jumlah Kabupaten/Kota yang berada di Propinsi Jawa Tengah dengan ibukota kabupaten berada di Slawi. Terletak antara 108 57'6"-109 21'30" BT dan 6 02'41"-7 15'30" LS. Dengan keberadaan sebagai salah satu daerah yang melingkupi wilayah pesisir utara bagian barat Jawa Tengah, Kabupaten Tegal menempati posisi strategis di persilangan arus transportasi Semarang-Cirebon-Jakarta dan Jakarta-Tegal-Cilacap dengan fasilitas pelabuhan di Kota Tegal. Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Tegal adalah:¹⁰⁹

- a. Sebelah Utara Kota Tegal dan Laut Jawa.
- b. Sebelah Timur Kabupaten Pemalang.
- c. Sebelah Barat Kabupaten Brebes.
- d. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Brebes dan Kabupaten Banyumas.

Secara Topografis wilayah Kabupaten Tegal terdiri dari 3 (tiga) kategori daerah, yaitu:

1. Daerah pantai meliputi Kecamatan Kramat, Suradadi dan Warureja.
2. Daerah dataran rendah meliputi Kecamatan Adiwerna, Dukuhturi, Talang, Tarub, Pagerbarang, Dukuwaru, Slawi, Lebaksiu, sebagian wilayah Suradadi, Warureja, Kedungbanteng dan Pangkah.
3. Daerah dataran tinggi/pegunungan meliputi Kecamatan Jatinegara, Margasari, Balapulung, Bumijawa, Bojong, sebagian Pangkah dan Kedungbanteng.

Secara demografis jumlah penduduk Kabupaten Tegal terbilang padat, meskipun realitanya yang terjadi kebanyakan masyarakat Kabupaten

¹⁰⁹ Bappeda.tegalkab.go.id (diakses tanggal 19 Mei 2017 Pukul 09.33 WIB).

Tegal merantau ke kota-kota besar seperti Jakarta untuk bekerja sebagai pedagang warung makan dan lainnya. Jumlah penduduk Kabupaten Tegal berturut-turut dari tahun 2012 hingga tahun 2017 mengalami peningkatan. Pada tahun 2012 jumlah penduduk Kabupaten Tegal mencapai 1.421.001 jiwa, kemudian pada tahun 2013 meningkat naik menjadi 1.415.009 jiwa. Pada tahun 2014 kembali meningkat menjadi 1.420.132 jiwa dan pada tahun 2015 jumlah penduduk Kabupaten Tegal mencapai 1.424.890. Berjalan selama 2 (dua) tahun jumlah penduduk meningkat tajam, data terbaru di tahun 2017 ini, jumlah penduduk di Kabupaten Tegal sudah mencapai 1.583.006 jiwa.¹¹⁰

Adapun nama desa/ kelurahan yang ada di wilayah Kabupaten Tegal sebagai berikut :

No	Kecamatan	Desa/ Kelurahan
1	Kramat	Babakan, Bangungalih, Bongkok, Dinuk, Jatilawang, Kemantran, Kemuning, Kepunduhan, Kertaharja, Kertayasa, Ketileng, Kramat, Maribaya, Mejasem Barat, Mejasem Timur, Munjungagung, Padaharja, Plumbungan, Tanjungharja, Dampyak
2	Warureja	Banjaragung, Banjarturi, Demangharjo, Kedungjati, Kedayakan, Kreman, Rangimulya, Sidomulyo, Sigentong, Sukareja, Warureja
3	Suradadi	Bojongsana, Gembongdadi, Harjasari, Jatibogor, Jatimulya, Karangmulya, Kertasari, Purwahamba, Sidoharjo, Suradadi
4	Tarub	Brekat, Bulakwaru, Bumiharja, Jatirawa, Kabukan, Kalijambe, Karangjati, Karangmangu, Kedokan Sayang, Kedung Bungkus, Kemanggungan, Kesadikan, Kesamiran, Lebeteng, Mangunsaren, Margapadang, Mindaka, Purbasana, Setu, Tarub
5	Talang	Bengle, Cangkring, Dawuhan, Dukuhalang, Gembong Kulon, Gelaskerep, Kajen, Kaladawa, Kaligayam, Kebasen, Langgen, Pacul, Pasangan, Pegirikan, Pesayangan, Talang, Tegalwangi, Waangandawa
6	Dukuhturi	Bandasari, Debong Wetan, Dukuhturi, Grogol, Kademangan, Karanganyar, Kepandean, Ketanggungan, Kupu, Lawatan, Pagongan, Pekauman

¹¹⁰ Jumlah penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kabupaten/ Kota di Propinsi Jawa Tengah di akses melalui Jateng.bps.go.id pada tanggal 19 Mei 2018 pukul 10.28 WIB.

		Kulon, Pengabean, Pepedan, Sidakaton, Sidapurna, Sutapranan
7	Adiwerna	Kalimati, Adwerna, Bersole, Gumalar, Harjosari Kidul, Harjosari Lor, Kaliwadas, Kedungsukun, Lemahduwur, Lumingser, Pagedangan, Pagiyanten, Pencangkalan, Pedeslohor, Penarukan, Pesarean, Tembok Banjaran, Tembok Kidul, Tembok Lor, Tembok Luwung, Ujungrusi
8	Dukuhwaru	Blubuk, Bulakpacing, Dukuhwaru, Gumayun, Kabunan, Kalisoka, Pedagangan, Selapura, Sindang, Slarang Lor
9	Slawi	Dukuhwringin, Slawi Kulon, Dukuhsalam, Kalisapu, Trayeman, Kudaile, Kagok, Slawi Wetan, Pakembaran, Procot
10	Pangkah	Balamoa, Bedug, Bogares Kidul, Bogares Lor, Curug, Depok, Dermasandi, Dermasuci, Dukuhjati Kidul, Dukuhsembung, Grobog Kulon, Grobog Wetan, Jenggawur, Kalikangkung, Kendalserut, Paketiban, Pangkah, Pecabean, Pener, Penusupan, Pubayasa, Rancawiru, Talok
11	Kedung Banteng	Dukuhjati Wetan, Karanganyar, Karangmalang, Kebandingan, Kedungbanteng, Margamulya, Penujah, Semedo, Sumingkir, Tonggara
12	Jatinegara	Argatawang, Capar, Cerih, Dukuhbangsa, Gantungan, Jatinegara, Kedungwungu, Lebakwangi, Lembasari, Luwijawa, Mokaha, Penyalahan, Setail, Sumbarang, Tamansari, Wotgalih
13	Lebaksiu	Balaradin, Dukuhdamu, Dukuhlo, Jatimulya, Kajen, Kambangan, Kesuben, Lebakgowah, Lebaksiu Lor, Lebaksiu Kidul, Pendawa, Tegalandong, Timbangreja, Yamansari
14	Balapulang	Balapulang Kulon, Balapulang Wetan, Banjaranyar, Batuagung, Bukateja, Cenggini, Cibunar, Cilongok, Danareja, Danawarih, Harjawinangun, Kalibakung, Kaliwungu, Karangjambu, Pagerwangi, Pamiritan, Sangkanjaya, Seseapan
15	Pagerbarang	Jatiwangi, Karanganyar, Kedungsugih, Kertaharja, Mulyoharjo, Pagerbarang, Pesarean, Rajegwesi, Randusari, Semboja, Sidomulyo, Srengseng, Surokidul
16	Margasari	Danaraja, Dukuh Tengah, Jatilaba, Jembayat, Kaligayam, Kalisalak, Karangdawa, Marga ayu, Margasari, Pakulaut, Prupuk Selatan, Prupuk Utara, Wanasari
17	Bumijawa	Batumirah, Begawat, Bumijawa, Carul, Cawitali, Cempaka, Cintamanik, Dukuh benda, Guci, Gunung Agung, Jejeg, Muncanglarang, Pagerkasih, Sigedong, Sokasari, Sokatengah, Sumbaga, Traju

18	Bojong	Batunyana, Bojong, Buniwah, Cikura, Danasari, Dukuhtengah, Gunungjati, Kajenengan, Kalijambu, Karangmulyo, Kedawung, Lengkong, Pucang Luwung, Rembul, Sangkanayu, Suniarsih, Tuwel
----	--------	--

b. Keadaan sosial keagamaan

Dengan luas wilayah Kabupaten Tegal 876,10 Km², jumlah penduduk Kabupaten Tegal adalah 1.583.006 jiwa. Mayoritas pekerjaan penduduk Kabupaten Tegal adalah petani dan pedagang. Dari keseluruhan penduduk yang ada pemeluk agama di Kabupaten Tegal terbagi atas penduduk yang beragama Islam sebanyak 1.574.620 jiwa (99,47%), Pemeluk Agama Kristen sebanyak 3.640 jiwa (0,23%), pemeluk Agama Katolik sebanyak 3.127 jiwa (0,22%), pemeluk Agama Hindu sebanyak 715 jiwa (0,04%), sebanyak 652 (0,03%) jiwa beragama Budha, sebanyak 252 jiwa (0,01%) beragama lainnya. Berikut jumlah penduduk menurut pemeluk agama per-kecamatan di Kabupaten Tegal.

Tabel 4.1
Pemeluk Agama di Kabupaten Tegal

No	Kecamatan	Pemeluk Agama					
		ISLAM	PROTESTAN	KATOLIK	HINDU	BUDHA	LAIN NYA
1.	Kramat	101.265	696	1.335	212	146	52
2.	Warureja	67.397	56	13	2	-	-
3.	Suradadi	96.278	28	7	3	2	-
4.	Tarub	88.318	26	1	-	16	-
5.	Talang	96.187	212	152	-	4	-
6.	Dukuhturi	100.880	53	51	2	8	3
7.	Adiwerna	131.281	836	75	19	31	2
8.	Dukuhwaru	70.281	16	49	15	22	-
9.	Slawi	65.913	1.067	1.000	429	333	195
10.	Pangkah	107.206	189	184	-	15	-
11.	Kedung Banteng	43.609	25	34	10	-	-
12.	Jatinegara	65.739	-	-	-	-	-
13.	Lebaksiu	103.666	-	33	6	3	-
14.	Balapulang	87.665	98	64	1	15	-

15.	Pagerbarang	65.717	-	12	-	-	-
16.	Margasari	110.813	324	109	16	57	-
17.	Bumijawa	99.635	10	6	-	-	-
18.	Bojong	72.770	4	2	-	-	-
	Jumlah	1.574620	3.640	3.127	715	652	252

Sumber data jumlah pemeluk agama pada Kemenag Kabupaten Tegal Tahun 2017.

Pelaksanaan kehidupan keagamaan dan pengamalan agama masyarakat yang mayoritas beragama Islam di Kabupaten Tegal cukup religius, ini dapat kita lihat dari banyak berdirinya tempat ibadah masjid, musholla/ langgar yang ada sebagai pusat syiar dan pengembangan agama. Pengamalan agama melalui ibadah sosial wakaf yang keberadaannya dimanfaatkan untuk sarana ibadah berupa masjid, musholla/ langgar, sarana pendidikan berupa pondok pesantren, sekolah/ madrasah, Madrasah Diniyah (MADIN), Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPQ), dan ibadah sosial lainnya cukup baik dan banyak tersebar di wilayah Kabupaten Tegal. Berikut gambaran jumlah tanah wakaf di wilayah Kabupaten Tegal.

Tabel 4.2
Jumlah Tanah Wakaf di Kabupaten Tegal

No	Kecamatan	Jumlah Keseluruhan	Luas (Ha)	Sudah Sertifikat	Belum Sertifikat
1	Kramat	133	4,09	013	30
2	Suradadi	294	12,40	237	57
3	Warureja	80	18,07	80	0
4	Adiwerna	391	15,01	345	46
5	Dukuhturi	270	8,59	227	43
6	Talang	173	6,51	132	41
7	Tarub	5	0,41	0	5
8	Slawi	58	2,91	34	24
9	Lebaksiu	68	2,82	41	27
10	Kedungbanteng	11	0,45	3	8
11	Jatinegara	255	8,99	211	44
12	Pangkah	102	6,26	69	33
13	Balapulang	48	4,15	48	0
14	Margasari	271	17,05	249	22
15	Pagerbarang	35	1,84	18	17
16	Bumijawa	138	4,10	132	6
17	Bojong	283	14,33	265	18
18	Dukuhwaru	9	0,26	3	6

	Jumlah	2624	127,50	2197	427
--	--------	------	--------	------	-----

Sumber : Sistem Informasi Wakaf (Siwak) Kementerian Agama RI Tahun 2017

E. Prosedur Tukar Guling (*Ruislag*) Tanah Wakaf di Kabupaten Tegal

Dalam pengaturan prosedur tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf di Kabupaten Tegal tidak lepas dari aturan perundang-undangan yang berlaku diantaranya:

1. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria
2. Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf
3. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
5. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang pelaksanaan Undang Undang Nomor 42 Tahun 2004 tentang wakaf
6. Peraturan Menteri Agraria (Perma) Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran Tanah

Diawali dengan melihat secara administrasi apakah tanah wakaf tersebut sudah memiliki Akta Ikrar Wakaf (AIW)/ Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) atau belum. Ketika tanah wakaf tersebut belum memiliki Akta Ikrar Wakaf (AIW)/ Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) maka sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik:¹¹¹

1. calon wakif (orang yang akan mewakafkan) bersama saksi dan nadzir yang ditunjuk datang ke kantor KUA bertemu dengan Kepala KUA setempat selaku Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW).
2. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) memeriksa persyaratan wakaf dan selanjutnya mengesahkan nazhir (pengelola wakaf).
3. wakif mengucapkan Ikrar Wakaf dihadapan saksi-saksi, untuk selanjutnya Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) membuat Akta Ikrar Wakaf dan

¹¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik Pasal 9 Ayat 3 & 4 dan Pasal 10.

salinannya.

4. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) atas nama nazhir wakaf menuju ke kantor pertanahan Kabupaten/ Kota dengan membawa berkas permohonan pendaftaran tanah wakaf dengan pengantar formulir (W7)
5. kantor pertanahan memproses sertifikat tanah wakaf.
6. Kepala Kantor Pertanahan menyerahkan Sertifikat tanah wakaf kepada nadzhir dan selanjutnya ditunjukkan kepada Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) untuk dicatat pada daftar Akta Ikrar Wakaf (formulir W.4)

Dalam pengajuan Ikrar Wakaf oleh wakif di Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan maka persyaratan yang perlu dipersiapkan:¹¹²

1. Bukti kepemilikan harta wakaf.
2. KTP/ Identitas Wakif, Nadzir dan saksi-saksi.
3. Pengesahan Nadzir.
4. Surat keterangan desa bahwa tanah wakaf tersebut bukan tanah sengketa.

Adapun persyaratan yang perlu dilampirkan dalam pendaftaran tanah wakaf di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Tegal:¹¹³

1. Sertifikat hak milik atau tanda bukti pemilikan tanah lainnya;
2. surat keterangan dari Kepala Desa yang diperkuat oleh Kepala Kecamatan setempat yang menerangkan kebenaran pemilikan tanah dan tidak tersangkut sesuatu sengketa;
3. Surat keterangan pendaftaran tanah;
4. Izin dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah cq. Kepala Sub Direktorat Agraria setempat.

Setelah muncul sertifikat tanah wakaf maka langkah selanjutnya dalam proses tukar guling (*ruislag*), nadzir selaku pengelola tanah wakaf tersebut mengajukan permohonan tukar guling (*ruislag*) kepada Menteri Agama melalui Kepala Kantor Urusan Agama setempat yang kemudian diteruskan kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal. Selanjutnya Kepala Kementerian Agama Kabupaten Tegal mengajukan permohonan kepada Bupati

¹¹² Bidang Urais & Binsyar Kanwil Propinsi Jawa Tengah, *Standar Operasional Prosedur (SOP) Bimas Islam, Penyelenggara Syariah dan KUA Kecamatan* (Semarang:TP, 2017), hlm. 43.

¹¹³ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik Pasal 9 Ayat 5.

Kabupaten Tegal terkait pembentukan tim penilai keseimbangan yang terdiri dari unsur Kementerian Agama, Pemerintah Daerah, Majelis Ulama (MUI), Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan nadzir tanah tersebut guna menentukan lokasi tanah penukar. Lokasi Tanah penukar harus lebih baik dari segi luas tanahnya, harga tanah baik dilihat dari NJOP ataupun harga pasaran. Selain itu dari sisi kemanfaatan dan nilai strategis tanah penukar juga menjadi pertimbangan. Hasil penilaian tersebut kemudian di catat dalam berita acara penilaian sebagai salah satu persyaratan yang harus dipenuhi dalam proses permohonan tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf kepada Menteri.

Apabila telah terbit izin Menteri Agama dan Badan Wakaf Indonesia (BWI) maka langkah selanjutnya nadzir mendaftarkan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Tegal untuk pemeliharaan data pendaftaran tanah yaitu dengan pendaftaran perubahan data fisik dan atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum sesuai dengan ketentuan di dalam peraturan yang berlaku. Perubahan data yuridis sebagaimana dimaksud disebabkan adanya peralihan hak karena tukar menukar.¹¹⁴

Peralihan hak atas tanah dan hak milik melalui tukar menukar, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, yang dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.¹¹⁵

F. Proses Tukar Guling (*Ruislag*) Tanah Wakaf pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal

¹¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 94.

¹¹⁵ Peraturan Menteri Agraria (Perma) Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 37.

Terjadinya tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada proyek Jalan Tol Pejagan- Pemalang di Kabupaten Tegal dikarenakan adanya Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) wilayah Propinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029 yang termuat pada pasal 20 ayat 6 point d yaitu rencana pembangunan jalan tol sepanjang perbatasan Jawa Barat-Pejagan-Pemalang-Batang-Semarang. Dalam pelaksanaannya di Wilayah Kabupaten Tegal terdapat 9 (sembilan) bidang tanah wakaf yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) tersebut. Tanah wakaf tersebut terdapat di 4 (empat) Kecamatan yaitu:

1. Kecamatan Adiwerna ada 3 (tiga) bidang tanah wakaf terdiri dari:
 - a. Bangunan Musholla “Istiqomah”, terletak di Desa Adiwerna dengan luas tanah yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) 132 m².
 - b. Bangunan Musholla “Qubatul Jannah”, terletak di Desa Adiwerna, dengan luas tanah yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) 165 m².
 - c. Bangunan TPQ “Al-Kholiliyah”, terletak di Desa Adiwerna, dengan luas tanah yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) 141 m².
2. Kecamatan Talang ada 2 (dua) bidang tanah wakaf terdiri dari:
 - a. Tanah darat (pekarangan), terletak di Desa Langgen, dengan luas tanah 390 m² dan yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) 140 m².
 - b. Sawah, terletak di Desa Gembong Kulon, dengan luas tanah yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) 732 m².
3. Kecamatan Pangkah ada 2 (dua) bidang tanah wakaf terdiri dari:
 - a. Sawah untuk kesejahteraan Masjid “Al-Mujibah”, Terletak di Desa Dermasandi, dengan luas tanah 1.590 m² dan yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) 216 m².
 - b. Sawah untuk kesejahteraan Musholla “Baiturrahman” Terletak di Desa Dermasandi, dengan luas tanah yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) 1885 m².
4. Kecamatan Suradadi ada 2 (dua) bidang tanah wakaf terdiri dari:
 - a. Bangunan TPQ Miftakhul Ulum, terletak di Desa Harjasari, dengan luas tanah yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) 400 m².

- b. Sawah untuk kesejahteraan Masjid Al-Ikhlas, terletak di Desa Harjasari, dengan luas tanah 1.885 dan yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) 1.519 m².

Dari 9 (sembilan) bidang tanah wakaf yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) terdapat 2 (dua) tempat peribadatan, 2 (dua) tempat pendidikan dan 5 (lima) tempat untuk kesejahteraan sosial lainnya.

Tempat peribadatan yang terkena proyek tukar guling (*ruislag*) yang pertama, Musholla Al-Istiqomah, terletak di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna dengan luas tanah 132 m². Musholla ini adalah wakaf Bapak Karyadi yang diikrarkan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal, A. Kastholani, BA, pada tanggal 20 April 1987 dengan Akta Ikrar Wakaf (AIW) Nomor: W.3/75/K.04/BA.03.2/1987 dan Surat Pengesahan Nadzhir Nomor: W.5/75/K.04/BA.03.2/KP/1987 tanggal 28 Pebruari 1987 dengan susunan nadzhir sebagai berikut:¹¹⁶

No	Nama	Jabatan Dalam Nadzir
1	Kyai Sihah	Ketua
2	Chasan Bisri	Sekretaris
3	Asmuari	Bendahara
4	Nurohman	Pembantu
5	Marod	Pembantu

Keberadaan personil nadzhir pada saat terjadinya proses tukar guling (*ruislag*) sudah udzur sehingga perlu adanya penggantian atau perubahan terhadap susunan pengurus nadzir yang baru. Kepala KUA Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal selaku Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) mengajukan permohonan perubahan nadzir kepada Perwakilan Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kabupaten Tegal dengan Nomor Surat: 126/Kua.11.28.01/KU.01/02/2017 tanggal 8 Pebruari 2017. Dengan dasar surat inilah keluar Surat Keputusan Perwakilan Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kabupaten Tegal Nomor: 003/ BWI.KAB/ II/ 2017 tanggal 10 Pebruari 2017 tentang perubahan nadzir perseorangan atas harta benda wakaf berupa tanah

¹¹⁶ Pengesahan nadzir perseorang Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Nomor : W.3/75/K.04/BA.03.2/1987 tanggal 20 April 1987.

wakaf bersertifikat Nomor: 409 Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal dengan susunan pengurus nadzir baru sebagai berikut:¹¹⁷

No	Nama	Jabatan Dalam Nadzir
1	Djaeni, S. Ag	Ketua
2	Akh. Fad Firdosi, S Pd I	Sekretaris
3	Achmad Malawi	Bendahara

Nadzir yang telah diperbaharui, kemudian mengajukan permohonan izin kepada Menteri Agama melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal tukar ganti atas tanah wakaf tersebut disertai alasan yaitu perubahan harta wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah diatas. Setelah itu, Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal meneruskan kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal dan membentuk tim penilai yang terdiri unsur Kementerian Agama, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Pemerintah Daerah, Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Nadzir tanah wakaf tersebut. Tim penilai ini tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Kabupaten Tegal Nomor: 389 Tahun 2017 yang terdiri susunan tim penilai:¹¹⁸

No	Unsur Dinas/ Instansi atau lainnya	Jabatan Dalam Dinas	Jabatan Dalam Tim
1	Kementerian Agama	Gara Syariah Kementerian Agama Kab. Tegal	Ketua merangkap Anggota
2	Pemerintah Daerah	Kasi Pertanahan Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman	Anggota
3	Badan Pertanahan Nasional	Kasubsi Peralihan Hak BPN Kabupaten Tegal	Anggota
4	Majelis Ulama Indonesia (MUI)	Sekretaris Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Tegal	Anggota
5	Nadzir	Ketua Nadzir	Anggota

¹¹⁷ Surat Keputusan Ketua Perwakilan BWI Kabupaten Tegal Nomor : 003/BWI.KAB/2017 tanggal 10 Pebruari 2017 tentang Perubahan Nadzir Perseorangan Atas Harta Benda Wakaf Berupa Tanah Wakaf Sertifikat Nomor 409 Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal.

¹¹⁸ Surat Keputusan Bupati Kabupaten Tegal Nomor 389/ 2017 Tanggal 1 Maret 2017 tentang Susunan Tim Penilai.

Dalam perkembangan proses tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf tersebut, terdapat kendala dalam mencari tanah pengganti untuk tanah wakaf. Sehingga antara pihak pengembang dalam hal ini Direktorat Jendral Bina Marga mengadakan kesepakatan dengan pihak nadzir dan atas rekomendasi tim penilai bahwa dengan adanya kondisi tersebut bersepakat memindahkan tanah wakaf tersebut diatas ke area jalan tol yang sudah dibeli oleh pihak pengembang (yang sudah dibebaskan) yang tidak digunakan sebagai jalan tol karena luasnya masih ada sisa sehingga masih bisa digunakan sebagai tanah pengganti tanah wakaf tersebut. Secara tidak langsung, berarti tanah pengganti adalah tanah milik warga yang telah dibebaskan oleh pihak pengembang.¹¹⁹

- a. Tanah milik Rukiyah, Nomor Hak Milik M 1552 sebagian dengan luas 67 m², dan;
- b. Tanah milik Junedi, Nomor Hak Milik M 02883 sebagian dengan luas 131 m².

Letak strategis posisi tanah pengganti, luas tanah dan harga pasaran menjadi pertimbangan dalam menentukan tanah pengganti tanah wakaf tersebut. Segala yang melekat dalam tanah wakaf yang terkena proses tukar guling (*ruislag*) akan mendapat biaya pengganti. Hal ini dapat kita lihat dari nilai kompensasi yang diajukan dan disepakati oleh pihak pengembang dengan pihak nadzir dengan nilai kompensasi sebagai berikut:¹²⁰

Tabel 4.3
Uang Ganti Rugi (UGR) Musholla Istiqomah

Nama	Musholla Istiqomah
NIB	11.35.11.11.03.034
Luas Tanah	132 m ²
Nilai Tanah	Rp. 122.575.200
Nilai Bangunan	Rp. 197.861.000
Nilai Tanaman	Rp. 0
Nilai Premium	Rp. 68.927.000
Nilai Solatium	Rp. 96.130.860
Nilai Biaya Transaksi	Rp. 25.634.896

¹¹⁹ Surat pernyataan Pejabat Pembuat Komitmen Jalan Tol Ruas Pejagan Pemalang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR).

¹²⁰ Surat PPK Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Pejagan-Pemalang NIB 03034.

Nilai Kompensasi Masa Tunggu	Rp. 17.250.602
Jumlah UGR yang dibayarkan	Rp. 528.379.558

Tempat peribadatan yang kedua yang terkena proyek tukar guling (*ruislag*) Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal adalah Musholla Qubatul Jannah dengan luas tanah 165 m². Musholla ini adalah wakaf dari Bapak Makmur Suhinah pada tanggal 23 September 1996 dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) Kecamatan Adiwerna, H.Z. Burhanudin, BA, dengan Akta Ikrar Wakaf (AIW) Nomor: W.2/ 55/ BA.03.2/ 1996. Tanah wakaf ini diurus oleh nadzir perseorangan berdasarkan surat pengesahan nadzir yang dikeluarkan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Nomor: 51/ BA.03.2/ IX/ 1995 tanggal 11 September 1995 dengan susunan keanggotaan nadzir:¹²¹

No	Nama	Jabatan Dalam Nadzir
1	K. A. Sikhah	Ketua
2	Chasan Bisri	Sekretaris
3	Asmuari	Bendahara
4	Jamburi	Anggota
5	Tarsimun	Anggota

Pada saat proses tukar guling (*ruislag*) personil kepemimpinan nadzir udzur, maka perlu adanya perubahan susunan nadzir yang baru. Kepala KUA Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal selaku Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) mengajukan permohonan susunan nadzir kepada Perwakilan Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kabupaten Tegal dengan mengirim surat Nomor 126/ Kua.11.28.01/KU.01/02/2017 tanggal 8 Pebruari 2017. Dengan dasar surat inilah keluar Surat Keputusan Perwakilan Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kabupaten Tegal Nomor: 003/ BWI.KAB/ II/ 2017 tanggal 10 Pebruari 2017 tentang perubahan nadzir perseorangan atas harta benda wakaf berupa tanah wakaf bersertifikat Nomor: 956 Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal dengan susunan pengurus nadzir baru¹²²:

¹²¹ Surat pengesahan nadzir perseorangan (W5) Desa Adiwerna Kabupaten Tegal Nomor : W.2/55/BA.03.2/1996 tanggal 23 September 1996.

¹²² Surat Keputusan Perwakilan BWI Kabupaten Tegal Nomor: 005/BWI.KAB/II/2017 tanggal 10

No	Nama	Jabatan Dalam Nadzir
1	Djaeni, S. Ag	Ketua
2	Akh. Fad Firdosi, S Pd I	Sekretaris
3	Achmad Malawi	Bendahara

Nadzir yang telah diperbaharui, kemudian mengajukan permohonan izin kepada Menteri Agama melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal tukar ganti atas tanah wakaf tersebut disertai alasan yaitu perubahan harta wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah diatas. Setelah itu, Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal meneruskan kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal dan selanjutnya membentuk tim penilai yang terdiri unsur Kementerian Agama, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Pemerintah Daerah, Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Nadzir tanah wakaf tersebut. Tim penilai ini tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Kabupaten Tegal Nomor: 389 Tahun 2017 yang terdiri susunan tim penilai sebagai berikut:¹²³

No	Unsur Dinas/ Instansi atau lainnya	Jabatan Dalam Dinas	Jabatan Dalam Tim
1	Kementerian Agama	Gara Syariah Kementerian Agama Kab. Tegal	Ketua merangkap Anggota
2	Pemerintah Daerah	Kasi Pertanahan Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman	Anggota
3	Badan Pertanahan Nasional	Kasubsidi Peralihan Hak BPN Kabupaten Tegal	Anggota
4	Majelis Ulama Indonesia (MUI)	Sekretaris Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Tegal	Anggota
5	Nadzir	Ketua Nadzir	Anggota

Pebruari 2017 tentang Perubahan Nadzir Perseorangan Atas Harta Benda Wakaf Berupa Tanah Wakaf Sertifikat Nomor 956 Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal.

¹²³ Surat Keputusan Bupati Kabupaten Tegal Nomor 389/ 2017 Tanggal 1 Maret 2017 tentang Susunan Tim Penilai.

Sama halnya dengan pencarian lokasi tanah pengganti Musholla Istiqomah, hal inipun dialami dalam mencari lokasi tanah pengganti Musholla Qubatul Jannah, Maka disepakati pula antara pihak pengembang dan nadzir dan atas pertimbangan dan rekomendasi Tim Penilai dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal untuk menempatkan lokasi tanah pengganti berada di wilayah area jalan tol yang tidak digunakan yaitu menempati tanah bekas milik warga yang telah dibebaskan:¹²⁴

1. Tanah milik Sobi'in, Nomor Hak Milik C 1126 Persil 15a Kelas Desa D II dengan luas 107 m², dan;
2. Tanah milik Sutari, Nomor Hak Milik C 1127 Persil 15 Kelas Desa D II dengan luas 126 m².

Adapun Kompensasi yang diberikan oleh pihak pengembang dalam proses tukar guling (*ruislag*) tersebut:¹²⁵

Tabel 4.4
Uang Ganti Rugi (UGR) Musholla Qubatul Jannah

Nama	Musholla Qubatul Jannah
NIB	11.35.11.11.02988
Luas Tanah	165 m ²
Nilai Tanah	Rp. 153.219.000
Nilai Bangunan	Rp. 319.814.000
Nilai Tanaman	Rp. 0
Nilai Premium	Rp. 122.482.000
Nilai Solatium	Rp. 70.954.950
Nilai Biaya Transaksi	Rp. 37.842.640
Nilai Kompensasi Masa Tunggu	Rp. 23.770.550
Jumlah UGR yang dibayarkan	Rp. 728,083.140

Selanjut hasil penilaian tim penilai dituangkan dalam berita acara sebagai salah satu persyaratan untuk mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri Agama. Selain berita acara tersebut, persyaratan lainnya yang harus dilampirkan dalam pengajuan permohonan:¹²⁶

¹²⁴ Surat pernyataan Pejabat Pembuat Komitmen Jalan Tol Ruas Pejagan Pemalang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR).

¹²⁵ Surat PPK Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Pejagan-Pemalang NIB 02988.

¹²⁶ Hasil Wawancara dengan Tohani, Gara Syariah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal, pada tanggal 30 Maret 2018, pukul 13.00 WIB.

1. Surat Permohonan Nadzir.
2. Surat Pengesahan Nadzir.
3. Surat Pernyataan Persetujuan Pengurus Nadzir terhadap tukar menukar dan dua orang saksi perwakafan/ tokoh masyarakat.
4. Surat Pernyataan/ dukungan persetujuan Pengurus Wakif/ Ahli Waris/ Mauquf Alaihi
5. Surat Perjanjian antara Nadzir dan pihak penukar.
6. Rencana Kerja Nadzir setelah tukar menukar.
7. Foto Copy KTP Nadzir.
8. Surat Pernyataan Penukar bahwa tanah penukar tidak dalam sengketa di atas materai Rp.6,000,- disahkan oleh Lurah/ Kepala Desa dan Camat setempat.
9. Surat Pernyataan Penukar bahwa harta benda wakaf lama tidak digunakan untuk hal-hal yang bertentangan dengan Syariat Islam.
10. Akta Ikrar Wakaf/ Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf.
11. Sertifikat Tanah Wakaf.
12. Sertifikat Tanah Pengganti.
13. NJOP Tanah Wakaf.
14. NJOP Tanah Penukar.
15. Peta Lokasi Tanah Wakaf.
16. Peta Lokasi Tanah Penukar.
17. Foto Tanah Wakaf.
18. Foto Tanah Penukar.
19. Surat Rekomendasi Kepala KUA Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal.
20. Surat Rekomendasi Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal.
21. Surat Rekomendasi Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Jawa Tengah.
22. Rekomendasi Badan Wakaf Indonesia (BWI).
23. Surat Keputusan Bupati/ Walikota tentang pembentukan Tim Penilai.
24. Berita Acara Tim Penilai Kesimbangan.
25. Surat Keputusan Bupati/ Walikota Tentang Penetapan Nilai dan Manfaat Harta Benda Wakaf dan Harta Benda Penukar.

Setelah mendapatkan surat izin tertulis dari Menteri Agama, maka tukar ganti dapat dilaksanakan dan hasilnya dilaporkan oleh Nadzir ke Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Tegal untuk didaftarkan lebih lanjut melalui proses pendaftaran tanah untuk peralihan hak.



BAB V
TUKAR GULING (*RUISLAG*) TANAH WAKAF
PADA PROYEK JALAN TOL PEJAGAN-PEMALANG
DI KABUPATEN TEGAL
PERSPEKTIF HUKUM ISLAM

C. Analisis Perspektif Hukum Positif-Islam (*Qanūni*)

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf mengatur tentang perubahan dan pengalihan harta wakaf yang dianggap tidak atau kurang berfungsi sebagaimana maksud wakaf itu sendiri. Secara prinsip, harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang:

- h. dijadikan jaminan;
- i. disita;
- j. dihibahkan;
- k. dijual;
- l. diwariskan;
- m. ditukar; atau
- n. dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya.

Hal ini disebutkan dalam pasal 40 Undang-Undang tersebut yang menyatakan bahwa:¹²⁷ *“Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya”*.

Namun, ketentuan tersebut dikecualikan apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) sebagaimana yang tercantum pada pasal 41 Undang-Undang tersebut yang menyatakan bahwa:

- 5. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 40 huruf f dikecualikan 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.
- 6. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia.

¹²⁷Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 pasal 40

7. Harta benda wakaf yang sudah diubah statusnya karena ketentuan pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.
8. Ketentuan mengenai perubahan status harta benda wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf mengatur dan memberikan tatacara perubahan dan pengalihfungsian harta benda wakaf dalam bab tersendiri yaitu Bab VI tentang penukaran harta benda wakaf. Dalam pasal 49 dinyatakan bahwa :

- e. Perubahan status harta benda wakaf dalam bentuk penukaran dilarang kecuali dengan izin tertulis dari Menteri berdasarkan pertimbangan Badan Wakaf Indonesia (BWI).
- f. Izin tertulis dari Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan dengan pertimbangan sebagai berikut:
 - 4) 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;
 - 5) harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf; atau
 - 6) pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.
- g. Selain dari pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), izin pertukaran harta benda wakaf hanya dapat diberikan jika:
 - 3) Harta benda penukar memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan yang sah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan; dan
 - 4) Nilai dan manfaat harta benda penukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.
- h. 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:
 - a. Pemerintah daerah kabupaten/kota;
 - b. Kantor pertanahan kabupaten/kota;
 - c. Majelis Ulama Indonesia (MUI) kabupaten/kota;
 - d. Kantor Departemen Agama kabupaten/kota;
 - e. Nadzir tanah wakaf yang bersangkutan.

Pasal 50 menyebutkan Nilai dan manfaat harta benda penukar sebagaimana dimaksud dalam pasal 49 ayat (3) huruf b dihitung sebagai

berikut:

- c. harta benda penukar memiliki Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sekurang-kurangnya sama dengan NJOP harta benda wakaf;
- d. harta benda penukar berada di wilayah yang strategis dan mudah untuk dikembangkan.

Adapun tahapan-tahapan proses penukaran harta benda wakaf dijelaskan pada pasal 51 yaitu penukaran terhadap harta benda wakaf yang akan diubah statusnya dilakukan sebagai berikut;

- f. Nadzir mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan perubahan status/tukar menukar tersebut;
- g. Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan meneruskan permohonan tersebut kepada Kantor Departemen Agama kabupaten/kota;
- h. 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;
- i. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota meneruskan permohonan tersebut dengan dilampiri hasil penilaian tim kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama provinsi dan selanjutnya meneruskan permohonan tersebut kepada Menteri; dan;
- j. Setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri, maka tukar ganti dapat dilaksanakan dan hasilnya harus dilaporkan oleh nadzir ke kantor pertanahan dan/atau lembaga terkait untuk pendaftaran lebih lanjut.

Kriteria adanya kepentingan umum dalam proyek jalan tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal dapat kita lihat dalam Rencana Umum Tata Ruang (RUTR). Hal tersebut tercantum dalam Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) wilayah Propinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029 yang termuat pada pasal 20 ayat 6 point d yaitu rencana pembangunan jalan tol sepanjang perbatasan Jawa Barat-Pejagan-Pemalang-Batang-Semarang. Aturan tersebut adalah sebagai landasan hukum bagi pemerintah dalam penataan ruang.¹²⁸ Penataan ruang ini dimaksudkan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

¹²⁸ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Pasal 1 ayat 9 dan Pasal 3.

- d. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- e. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- f. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Selain itu, prinsip penataan ruang yang dimaksud diselenggarakan semata-mata untuk kemakmuran dan kemaslahatan rakyat dan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²⁹ Kemaslahatan yang diinginkan dari pelaksanaan proyek tersebut mengingat jalur tersebut merupakan jalur utama transportasi penghubung antara wilayah Jawa Barat dan Jawa Timur sering mengalami hambatan kemacetan di jalur tersebut sehingga perlu dibuatkan jalan tol untuk memperlancar perjalanan transportasi. Kemacetan yang terjadi di jalur pantura tersebut disebabkan faktor utamanya karena volume kendaraan yang melebihi kapasitas jalan. Terbukti pada musim mudik lebaran Idul Fitri Tahun 2012 M/ 1433 H perjalanan Jakarta ke Pamanukan ditempuh butuh waktu 30 jam padahal pada hari normal hanya membutuhkan waktu tempuh sekitar 2,5 jam.¹³⁰

Dalam pelaksanaan tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf tersebut harus mendapatkan persetujuan dan izin Menteri Agama. Hal ini telah dilaksanakan oleh pihak nadzir (A. Djaeni, S.Ag) dengan mengajukan permohonan tukar ganti dengan menyebutkan alasannya melalui Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal dan rekomendasi dari Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal dan Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Jawa Tengah dengan melampirkan persyaratan sebagai berikut:¹³¹

1. Surat Permohonan Nadzir.
2. Surat Pengesahan Nadzir.

¹²⁹ *Ibid*, Pasal 7.

¹³⁰ Republika Online, *Jalur Pantura Macet Dua Arah*, <https://www.republika.co.id> (diakses pada tanggal 30 Maret 2018)

¹³¹ Hasil Wawancara dengan Tohani, Gara Syariah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal, pada tanggal 30 Maret 2018, pukul 13.00 WIB.

3. Surat Pernyataan Persetujuan Pengurus Nadzir terhadap tukar menukar dan dua orang saksi perwakafan/ tokoh masyarakat.
4. Surat Pernyataan/ dukungan persetujuan Pengurus Wakif/ Ahli Waris/ Mauquf Alaihi
5. Surat Perjanjian antara Nadzir dan pihak penukar
6. Rencana Kerja Nadzir setelah tukar menukar
7. Foto Copy KTP Nadzir
8. Surat Pernyataan Penukar bahwa tanah penukar tidak dalam sengketa di atas materai Rp.6,000,- disahkan oleh Lurah/ Kepala Desa dan Camat setempat
9. Surat Pernyataan Penukar bahwa harta benda wakaf lama tidak digunakan untuk hal-hal yang bertentangan dengan Syariat Islam
10. Akta Ikrar Wakaf/ Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf
11. Sertifikat Tanah Wakaf.
12. Sertifikat Tanah Pengganti.
13. NJOP Tanah Wakaf
14. NJOP Tanah Penukar.
15. Peta Lokasi Tanah Wakaf.
16. Peta Lokasi Tanah Penukar.
17. Foto Tanah Wakaf.
18. Foto Tanah Penukar.
19. Surat Rekomendasi Kepala KUA Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal.
20. Surat Rekomendasi Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal.
21. Surat Rekomendasi Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Jawa Tengah.
22. Rekomendasi Badan Wakaf Indonesia (BWI).
23. Surat Keputusan Bupati/ Walikota tentang pembentukan Tim Penilai
24. Berita Acara Tim Penilai Kesimbangan
25. Surat Keputusan Bupati/ Walikota Tentang Penetapan Nilai dan Manfaat Harta Benda Wakaf dan Harta Benda Penukar.
26. Rekomendasi BWI Perwakilan Propinsi Jawa Tengah di atas 100 m Kab/Kota

Adapun dalam permasalahan peruntukan tanah wakaf penukar harus disesuaikan dengan peruntukan tanah wakaf yang ditukar. Wakaf Bapak Karyadi yang diperuntukan untuk Musholla Istiqomah dengan luas 132 m² dan Wakaf Bapak Makmur Suhinah yang diperuntukan untuk Musholla Qubatul Jannah dengan luas 165 m², dimana kedua tanah wakaf tersebut selama ini sudah digunakan sebagai sarana peribadatan masyarakat sekitar di tukar dengan tanah di area jalan tol yang tidak digunakan dengan posisi sebelah Timur dan Selatan dari tanah asal untuk Musholla Istiqomah:¹³²

- a. Tanah milik Rukiyah, Nomor Hak Milik M 1552 sebagian dengan luas 67 m², dan;
- b. Tanah milik Junedi, Nomor Hak Milik M 02883 sebagian dengan luas 131 m². Dengan total luas 198 m².

dan Sebelah Timur dari posisi tanah asal untuk Musholla Qubatul Jannah menempati:¹³³

- a. Tanah milik Sobi'in, Nomor Hak Milik C 1126 Persil 15a Kelas Desa D II dengan luas 107 m², dan;
- b. Tanah milik Sutari, Nomor Hak Milik C 1127 Persil 15 Kelas Desa D II dengan luas 126 m². Dengan total luas 233 m²

dan kemudian kedua di atas tanah penukar dibangun bangunan musholla yang baru. Hal ini sudah mendapat persetujuan dari pihak wakif/ ahli waris wakif dan nadzir dengan pihak penukar yang tercatat dalam kesepakatan antara pihak-pihak yang terkait.

Penentuan lokasi tanah penukar juga sudah melalui pertimbangan Tim Penilai Keseimbangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal 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

¹³²Surat pernyataan Pejabat Pembuat Komitmen Jalan Tol Ruas Pejagan Pemalang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR).

¹³³ Surat pernyataan Pejabat Pembuat Komitmen Jalan Tol Ruas Pejagan Pemalang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR).

dan letak posisi strategis tanah penukar. Dari sisi luas tanah, maka tanah penukar lebih luas dibanding dengan tanah wakaf asal. Hal ini tertuang dalam nilai kompensasi yang diberikan kepada kedua tanah wakaf tersebut.¹³⁴

Tabel 5.1
Nilai Kompensasi Ganti Rugi (GR)
Musholla Istiqomah

Nama	Musholla Istiqomah
NIB	11.35.11.11.03.034
Luas Tanah	132 m2
Nilai Tanah	Rp. 122.575.200
Nilai Bangunan	Rp. 197.861.000
Nilai Tanaman	Rp. 0
Nilai Premium	Rp. 68.927.000
Nilai Solatium	Rp. 96.130.860
Nilai Biaya Transaksi	Rp. 25.634.896
Nilai Kompensasi Masa Tunggu	Rp. 17.250.602
Jumlah UGR yang dibayarkan	Rp. 528.379.558

Tabel 5.2
Nilai Kompensasi Ganti Rugi (GR)
Musholla Qubatul Jannah

Nama	Musholla Qubatul Jannah
NIB	11.35.11.11.02988
Luas Tanah	165 m2
Nilai Tanah	Rp. 153.219.000
Nilai Bangunan	Rp. 319.814.000
Nilai Tanaman	Rp. 0
Nilai Premium	Rp. 122.482.000
Nilai Solatium	Rp. 70.954.950
Nilai Biaya Transaksi	Rp. 37.842.640

¹³⁴ Surat PPK Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Pejagan-Pemalang NIB 03034 dan NIB 02988.

Nilai Kompensasi Masa Tunggu	Rp. 23.770.550
Jumlah UGR yang dibayarkan	Rp. 728,083.140

D. Analisis Perspektif Fikih

Dalam pandangan Hukum Islam mengenai tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf yang lebih dikenal dengan istilah *ibdāl* dan *istibdāl*, pada prinsipnya para ulama berpendapat bahwa harta wakaf itu dapat ditukar atau dijual jika keadaan menghendakinya. Hanya saja di antara mereka ada yang membatasi secara ketat dan ada pula yang tidak membatasinya secara ketat.¹³⁵ Yang di maksud *ibdāl* adalah menjual barang wakaf untuk membeli barang lain sebagai gantinya. Sedangkan *istibdāl* adalah menjadikan barang lain sebagai pengganti barang wakaf asli yang telah dijual.¹³⁶

Pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal terjadi tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf di mana tanah wakaf asal dijual dan dibeli oleh pihak pengembang lalu dan diganti dengan tanah lain sebagai penukar. Proses tukar guling (*ruislag*) ini harus memenuhi kriteria yang dipersyaratkan oleh para ulama mujtahid agar dalam pelaksanaannya tidak melanggar aturan syariat

Dalam perspektif madzhab Hanafiyah, *ibdāl* (penukaran) dan *istibdāl* (penggantian) adalah diperbolehkan. Kebijakan ini lebih menitikberatkan kepada maslahat yang menyertai praktek tersebut. Pembolehan ini bertolak dari sikap toleran dan keleluasaan yang sangat dijunjung tinggi oleh penganut madzhab Hanafiyah. Menurut mereka, *ibdāl* (penukaran) boleh dilakukan oleh siapapun baik wakif sendiri, orang lain maupun hakim tanpa menilik jenis barang yang diwakafkan, apakah berupa tanah yang dihuni (terurus), tidak dihuni (tidak terurus), bergerak (*manqul*) maupun tidak bergerak (*iqār*).¹³⁷

Menurut mereka, penggantian harta wakaf itu mungkin terjadi dalam tiga

¹³⁵Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, *Ilmu Fiqih* (Jakarta: Departemen Agama, 1986), hlm. 224.

¹³⁶Muhammad Abid Abdullah AL-Kabisi, *Aḥkām Al-Waqf fi Al-Syariah Al-Islāmiyah*, Ahrul Sani Faturrahman dan rekan-rekan KMCP (terj.), cet 1 (Jakarta: Iiman Press, 2004), hlm. 349.

¹³⁷*Ibid*, hlm. 349.

hal.¹³⁸

- d. Wakif dalam ikrar menyatakan bahwa dia menunjuk dirinya atau orang atau badan lain untuk mempertukarkan atau menjual harta wakaf seandainya diperlukan kemudian hari, seperti wakif menyatakan dalam sighthat wakafnya; “Saya mewakafkan tanah saya ini, seandainya diperlukan kemudian hari saya berhak menjualnya dan membelikan kepada yang lain dengan harga yang sama nilainya dengan hasil penjualan, atau saya menggantinya dengan yang lain yang sama nilai dan harganya”
- e. Wakif tidak menyatakan hak untuk menjual atau menukar harta wakaf, dalam sighthat wakaf dahulu, dan tidak memberikan hak itu kepada orang atau badan yang lain. Kemudian hari ternyata harta wakaf itu tidak dapat diambil manfaat atau hasilnya lagi, seperti robohnya bangunan wakaf, tanah menjadi gersang tidak lagi menghasilkan yang sepadan dengan biaya pengolahannya.
- f. Harta wakaf telah mendatangkan manfaat atau mendatangkan hasil yang melebihi biaya pengolahannya, tetapi ada kesempatan untuk menukar dengan yang lebih baik dengan harga dan nilai yang sama dengan harta wakaf itu.

Pada proses tukar guling (*ruislag*) Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal termasuk dalam kategori situasi yang kedua, di mana si wakif tidak menyatakan hak untuk menjual atau menukar harta wakaf dalam sighthat wakaf dahulu dan tidak memberikan hak itu kepada orang atau badan lain. Pemecahan persoalan dalam situasi apabila wakif tidak memberi isyarat secara tekstual terhadap kebolehan untuk ditukar atau dijual manakala kondisinya sangat mendesak. Apabila kasus yang demikian sempat dibawa ke pengadilan maka hakim hendaknya dapat melakukan pemeriksaan yang teliti, tidak terpaku pada bunyi ikrar yang harus dipertahankan, tetapi kemaslahatan yang sesuai dengan jiwa atau tujuan wakaf. Karena bagaimanapun juga mendahulukan manfaat adalah lebih baik daripada mempertahankan azaz lestari bagi

¹³⁸ Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, *Ilmu Fiqih* (Jakarta: Departemen Agama, 1986), hlm. 225.

kepentingan kaum muslimin.¹³⁹ Menurut pendapat yang paling benar *istibdāl* (penggantian) seperti itu dapat disahkan atas kebijakan hakim dengan adanya maslahat didalamnya.

Gambaran termasuk dalam kategori yang kedua dalam pelaksanaan Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal dapat dilihat dari keikhlasan si Wakif Bapak Karyadi dan Makmur Suhinah yang tercantum dalam kedua Ikrar Wakaf-nya menyerahkan tanah hak miliknya untuk diperuntukkan sebagai sarana ibadah berupa Musholla Istiqomah dan Musholla Qubatul Jannah kepada nadzir perseorangan (K.Shihah) yang tidak mensyaratkan adanya kebolehan atau tidak boleh adanya penggantian atau tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf baik secara tertulis maupun lisan yang menyatakan hal tersebut. Tetapi untuk memenuhi unsur adanya persetujuan wakif maka dibuatkan surat persetujuan oleh ahli waris dan nadzir dalam hal ini nadzir baru berdasarkan perubahan susunan nadzir baru dikarenakan nadzir lama udzur tentang adanya tukar guling (*ruislag*) kedua tanah wakaf tersebut demi kemaslahatan umum yaitu dipergunakan untuk pembuatan jalan tol sebagai salah satu syarat pengajuan permohonan tujar guling (*ruislag*) kepada Menteri Agama sebagai antisipasi apabila ada pihak-pihak yang terkait yang ingin menggugat tukar guling (*ruislag*) tersebut terutama dari pihak ahli waris dan nadzir. Izin dari Menteri Agama-lah sebagai refleksi keputusan hakim di mana keputusan itu mempertimbangkan aspek kemaslahatan dan juga menjaga kelestarian wakaf tersebut.

Sejalan dengan pendapat Ulama Hanafiyah, pendapat Ibnu Taimiyah mengatakan bahwa benda wakaf boleh ditukar atau dijual, apabila tindakan ini benar-benar sangat dibutuhkan. Dasar pemikiran Ibnu Taimiyah ini sangat praktis dan rasional yaitu pertama tindakan menukar atau menjual benda wakaf tersebut pada saat diperlukan yaitu ketika barang wakaf sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi sesuai dengan maksud orang yang mewakafkannya dan kedua karena kepentingan yang lebih besar yaitu apabila pengganti barang

¹³⁹Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan Implikasinya terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Implementasi Wakaf di Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 211.

wakaf itu lebih bermaslahah dan bermanfaat daripada barang wakaf asalnya untuk kepentingan agama dan umat. Pendapat beliau dapat kita pahami dari penjelasan sebagai berikut:¹⁴⁰

وقال ابن تيمية أيضا وأما إبدال المنذور والموقوف بخير منه كما في إبدال الهدى فهذا نوعان أحدهما أن يكون الإبدال للحاجة مثل أن يتعطل فيبيع ويشترى بثمنه أو يباع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه كالفرس الحبيس إذا لم يمكن الإنتفاع به في الغزو فإنه يباع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه والمسجد إذا خرب ما حوله فينقل إلي مكان آخر أو يباع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه وإذا لم يمكن الإنتفاع بالموقوف عليه من مقصوده الواقف يبيع ويشترى بثمنه ما يقوم مقامه وإذا خرب ولم يمكن عمارته فتباع العرصة ويشترى بثمنها ما يقوم مقامها فهذا كلها جائز فإن الأصل إذا لم يحصل به المقصود قام بدله مقامه والثاني الإبدال لمصلحة راجحة مثل أن يبدل الهدى بخير منه ومثل المسجد إذا بني بدله مسجد آخر أصلح لأهل البلد منه وبيع الأول فهذا ونحوه جائز عند أحمد وغيره من العلماء

“Ibnu Taimiyah juga berkata : Adapun mengganti sesuatu yang dinadzarkan dan sesuatu yang diwakafkan diganti dengan yang lebih baik sebagaimana penggantian terhadap hadiah itu ada dua syarat: pertama, penggantian karena kebutuhan mendesak, seperti kuda yang diwakafkan untuk perang. Bila tidak mungkin lagi dimanfaatkan dalam peperangan, bisa dijual dan harganya dipergunakan untuk membeli apa apa yang dapat menggantikannya. Bila masjid rusak dan tidak mungkin lagi digunakan atau diramaikan, maka tanahnya dapat dijual dan harganya dapat dipergunakan untuk membeli apa apa yang dapat menggantikannya. Semua ini diperbolehkan, karena bila yang pokok (asli) tidak mencapai maksud, maka digantikan oleh yang lainnya. Kedua, penggantian karena kepentingan dan maslahat yang lebih kuat. Misalnya ada masjid yang sudah tidak layak guna bagi kaum muslimin setempat, maka boleh dijual dan digunakan untuk membangun masjid yang baru, sehingga kaum muslimin dapat menggunakan dan memakmurkannya dengan maksimal. Yang demikian dan contoh lainnya diperbolehkan menurut pendapat Imam Ahmad dan ulama lainnya.”

Terhadap kepentingan pembuatan Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang merupakan sesuatu yang sangat vital untuk direalisasikan demi kemaslahatan yang lebih besar dan mendesak bagi masyarakat sebagai sarana kelancaran transportasi penghubung, antara wilayah barat dan timur Pulau Jawa atau sebaliknya. Lebih-lebih pada momen-momen tertentu seperti hari raya atau

¹⁴⁰Ibnu Taimiyah, *Majmu' al Fatawa* (Beirut : Dār al Kutub Ilmiyah, 2000), XVIII, 101, Lihat juga: Sayid sabiq, *Fiqh As Sunah* (Beirut: Darul Al Fikr, 1992), III, 385-386 dan Abu Zahrah, *Muḥaḍarat fi al-Waqf* (Kairo: Dār al-Fikr al-Arabi, 1971), 190.

liburan panjang, jalur pantura terkenal dengan kemacetannya. Jalan tol ini sangat membantu bagi siapapun yang menggunakan jalur ini.

Abdul Karim Zaedan membagi masalah menjadi 3 (tiga) bagian yaitu adakalanya disebutkan secara eksplisit dalam teks sebagai masalah yang diakui (*al-i'tibar*), adakalanya disebutkan dalam teks sebagai masalah yang tertolak (*al-ilqha'*) dan adakalanya tidak disebut dalam teks, baik sebagai masalah yang diakui (*al-i'tibar*) atau tertolak (*maskut 'anhu*). Yang pertama disebut masalah mu'tabarah (*al-mashlahah al- mu'tabarah*), kedua masalah mulghah (*al-mashlahah al-mulghah*) dan yang ketiga masalah mursalah (*al-mashlahah al-mursalah*).¹⁴¹

Maslahat mursalah, dimana masalah (*al-mashlahah*) mempunyai arti secara bahasa adalah manfaat atau kebaikan dan bisa berarti kepentingan. Sedangkan mursalah (*al- mursalah*) artinya lepas atau belum terjangkau oleh penjas-penjelasan yang membatasi. Dalam hal ini lepas dari pernyataan eksplisit teks (al-Qur'an dan hadis). Dalam kajian usul fiqih, masalah mursalah artinya memberikan keputusan hukum pada suatu kasus yang tidak disebutkan dalam teks dan belum ada ijma' atas dasar memelihara kemaslahatan yang lepas. Artinya kemaslahatan yang tidak tegas dinyatakan oleh syariat berlaku atau tertolak.¹⁴² Doktrin al-Syathibi tentang tujuan-tujuan hukum Islam yang dibangun dalam upaya penegakan konsep *al- mashlahah* meliputi lima unsur pokok yang harus dipelihara dan diwujudkan. Kelima unsur pokok tersebut adalah agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Seseorang akan memperoleh masalah manakala ia dapat memelihara kelima unsur pokok tersebut. Sebaliknya, ia akan merasakan adanya mafsadat manakala tidak dapat memelihara kelima unsur pokok tersebut dengan baik.

Lebih lanjut, al-Syathibi menetapkan tiga kategori untuk memberlakukan kelima unsur pokok tersebut, yaitu kategori *dharuriyat*, *hajiyyat* dan *tahsiniyat*. Pembagian ini didasarkan pada skala prioritas yang akan

¹⁴¹Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan dan Implikasinya Terhadap Kesejahteraan Umat (Implementasi Wakaf di Pondok Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 38.

¹⁴²*Ibid*, hlm. 37.

terlihat urgensinya apabila kemaslahatan yang ada pada masing-masing peringkat satu sama lain bertentangan. Dalam hal ini, *dharuriyat* menempati peringkat pertama, disusul dengan *hajiyat* dan disusul lagi dengan peringkat *tahsiniyat*. Dilihat dari sisi lain dapat dijelaskan bahwa peringkat ketiga melingkupi peringkat kedua dan peringkat kedua melingkupi peringkat pertama. Dengan demikian masing-masing *dharuriyat*, *hajiyat* dan *tahsiniyat* saling melingkupi dan saling menyempurnakan sehingga mencapai maslahat dunia dan akhirat.

Dharuriyat adalah memelihara kebutuhan-kebutuhan yang bersifat esensial bagi kehidupan manusia. Kebutuhan esensial itu dalam konteks memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta dalam batas agar jangan sampai eksistensinya terancam. Berbeda dengan *dharuriyat* adalah *hajiyat*, dalam *hajiyat* tidak termasuk kebutuhan esensial, tetapi merupakan kebutuhan yang dapat menghindarkan manusia dari kesulitan. Tidak terpenuhinya *hajiyat* tidak menyebabkan esensi kelima unsur pokok tersebut terancam, melainkan hanya akan menimbulkan kesulitan. *Hajiyat* sangat erat hubungannya dengan hukum rukhsah dalam ilmu fikih. Sedangkan *tahsiniyat* adalah kebutuhan-kebutuhan yang bersifat penunjang, seperti peningkatan prestise dalam masyarakat atau peningkatan martabat di depan Tuhan (Allah SWT) dengan melakukan berbagai keutamaan baik dalam ibadah maupun sosial sesuai dengan kepatutan masing-masing. Hal ini berhubungan erat dengan kesunahan-kesunahan atau keutamaan-keutamaan dan adab dalam beribadah dan melakukan kebaikan-kebaikan (*tabarru'at*) kepada keluarga dan masyarakat.¹⁴³

Jumhur Ulama mengajukan pendapat bahwa maslahat mursalah merupakan hujjah syariat yang dipakai sebagai pembentukan hukum mengenai kejadian atau masalah yang hukumnya tidak ada di dalam nash atau *ijma'* atau *qias* atau *istihsan*, maka disyariatkan dengan menggunakan maslahat mursalah dan pembentukan hukum berdasarkan maslahat mursalah ini tidak berlangsung terus lantaran diakui oleh syara'. Namun demikian, penggunaan maslahat mursalah sebagai landasan pertimbangan hukum, tidak berarti lepas tanpa

¹⁴³ *Ibid*, hal 45-46.

memberikan batasan-batasan tertentu. Para ulama telah menetapkan sejumlah persyaratan agar tidak ada kesan bahwa penetapan hukum berdasarkan masalah mursalah tersebut hanyalah mengikuti kemauan hawa nafsu belaka atau mengikuti keinginan-keinginan yang tidak berdasar syariat (pragmatis).

Untuk itu ulama ushul menetapkan beberapa persyaratan masalah mursalah dapat diterima sebagai landasan hukum yaitu:¹⁴⁴ *pertama* harus dipastikan lebih dahulu bahwa suatu obyek hukum benar-benar akan mendatangkan masalah atau menghindarkan madlarat, bukan merupakan hal yang di raba-raba atau angan-angan belaka. *Kedua*, kemaslahatan yang diprediksi akan terjadi atau kemafsadatan yang telah diperkirakan akan terhindar harus berupa kemaslahatan atau kemafsadatan yang bersifat umum. *Ketiga*, kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan Al-qur'an, karena al-Qur'an posisinya sebagai sumber hukum tertinggi dalam hukum Islam. Oleh Karena itu, semua keputusan hukum yang ditetapkan berdasarkan sumber-sumber lain, termasuk masalah mursalah, harus dikonfirmasi terlebih dahulu dengan sumber hukum al-Qur'an. *Keempat*, kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan hadits, karena hadits dalam hukum Islam posisinya sebagai sumber hukum kedua setelah al-Qur'an. *Kelima*, kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan qiyas, karena qiyas merupakan metode pengambilan hukum yang pertama yang memaksa para mujtahid untuk melakukannya dalam kasus-kasus hukum yang belum ada ketentuannya dalam teks (al-Qur'an dan hadits). Kemudian *Keenam*, kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan *maqashid al-syari'ah*, karena sebagaimana telah disebutkan diatas bahwa tujuan-tujuan hukum Islam (*maqashid al-syari'ah*) untuk mewujudkan kemaslahatan yang meliputi lima hal, yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Sedangkan yang terakhir, *ketujuh*, kemaslahatan tidak bertentangan dengan masalah yang lebih besar.

Maka terkait masalah atas pelaksanaan tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada proyek jalan tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal yang

¹⁴⁴ Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan dan Implikasinya Terhadap Kesejahteraan Umat (Implementasi Wakaf di Pondok Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 44-46..

dipersyaratkan untuk diperbolehkannya adanya tukar guling tersebut dapat kita simpulkan karena keberadaan jalan tol di jalur pantura sangat dibutuhkan bagi kepentingan masyarakat dan sangat mendesak. Hal ini disebabkan faktor utamanya adalah karena dilihat dari volume kendaraan yang melebihi dari kapasitas jalan sehingga memperparah kemacetan di jalur pantai utara terlebih dalam momen tertentu seperti mudik lebaran dan lain-lain yang dapat mengancam terhadap perlindungan jiwa dan harta manusia sehingga dapat dikategorikan sebagai kemaslahatan yang bersifat *dharuriyat*.

Adapun para mujtahid yang membolehkan adanya tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf dengan alasan untuk kemaslahatan masyarakat diantaranya Ibnu Uqail:¹⁴⁵

قال ابن عقيل الوقف مؤبد فإذا لم يمكن تأبيده على وجه فإنه يخصصه إستبقاء الغرض وهو الإنتفاع على الدوام في عين أخرى وجمودنا على العين مع تعطلها تضيع للغرض ويقرب هذا الهدي إذا عطب في السفر فإنه يذبح في الحال وإن كان يختص بموضع فلما تعذر تحصيل الغرض بالكلية إستوفى منه ما أمكن وترك مراعاة المحال الخاص عند تعذره لأن مراعاته مع تعذره تقضى الى فوات الإنتفاع بالكلية وهكذا الوقف المعطل للمنافع وإن لم تتعطل مصلحة الوقف بالكلية لكن قلت وكان غيره أنفع منه وأكثر عائدا على أهل الوقف لم يجز بيعه لأن الأصل تحريم البيع وإنما أبيع للضرورة صيانة لمقصود الواقف عن الضياع مع إمكان تحصيله ومع الإنتفاع وإن قل مالا يضيع المقصود اللهم إلا أن يبلغ في قلة النفع الى حال لا يعد نفعاً فيكون وجود ذلك كالعدم

“Wakaf itu harus diabadikan, jika ia tidak mungkin abadikan dengan cara biasa (benda yang diwakafkan dibiarkan sebagai pertama kali diwakafkan), maka diabadikan dengan mengabadikan maksudnya yaitu tetap dapat dimanfaatkan meskipun dalam bentuk yang lain. Adanya sesuatu yang menjadi pengganti adalah sama dengan benda yang diwakafkan. Kekakuan kita atas benda yang diwakafkan, meskipun tidak dapat dimanfaatkan lagi, merupakan sikap yang dapat melenyapkan tujuan awal dari sebuah wakaf. Hampir mirip dengan kasus ini adalah jika hewan hadyu akan mati di tengah jalan. Dia harus disembelih seketika itu pula, meskipun dia telah dikhususkan untuk tempat tertentu. Dalam hal ini perlu dimaklumi bahwa, ketika tujuan pokok tidak diraih, maka apa yang mungkin dihasilkan harus dilakukan dan tidak lagi perlu memelihara tempat khusus tersebut, saat tujuan untuk menyembelih hewan hadyu di tempat khusus itu tidak mungkin dicapai. Sebab apabila kita menjadikan

¹⁴⁵Hasan Ayyub, *Fiqhu Al Muamalat Al Māliyah Fi Al Islam* (Mesir : Darussalam, 2010), hal 300-301., lihat juga Ibnu Qudamah, *Al- Mugni Wa Syarḥul Kabīr* (Mesir: Daar Al-Hadits, 2004), VII, 532.

tempat itu sebagai patokan, padahal tempat itu tidak bias dijangkau, maka hal itu akan mendorong pada tidak adanya pemanfaatan (terhadap binatang hadyu tersebut), secara keseluruhan. Demikian pula dengan benda wakaf yang sudah tidak menghasilkan manfaat. Sanggahan kami atas Muhammad Al-Hasan adalah bahwa wakaf adalah pelepasan hak milik yang dilakukan untuk mendekatkan diri kepada Allah. Oleh karena itu, hak yang telah dilepaskan itu tidak lagi kembali kepada pemiliknya, hanya karena rusak atau tidak adanya manfaat yang dihasilkan oleh sesuatu yang telah diwakafkan itu, seperti memerdekakan hamba sahaya (dimana budak yang dimerdekakan tidak lagi menjadi budak, apabila dia sudah tidak menghasilkan manfaat.”

Ulama madzhab Hambali juga berpendapat membolehkan dalam hal perubahan status tanah wakaf baik menjual, merubah bentuk atau sifat, memindahkan ke tempat lain atau menukar dengan benda lain dengan alasan demi kemaslahatan yang lebih besar. Pendapat Mereka diantaranya dapat kita temukan dalam Kitab *Mausū'atu al-Fiqh al-Islāmy wa al-Qadaya al-Mu'asirah* sebagai berikut:¹⁴⁶

فذهبوا إلى القول بإنهاء الوقف مطلقا مسجدا أو غيره إذا خرب الموقوف وتعطلت منافعه كدار إنهدمت أو أرض خربت وعادت مواتا ولم تمكن عمارتها أو مسجد إنصرف أهل القرية عنه وصار في موضع لا يصلي فيه أو ضاق باهله ولم يمكن توسعه في موضع أو تشعب جميعه فلم تمكن عمارته ولا عمارة بعضه إلا بيع بعضه لعمارة بقية أو لم يمكن الإنتفاع بشئ منه فيبيع جميعه دليل الأول ما روي أن عمر رضي الله عنه كتب الي سعد لما بلغه أنه قد نقب بيت المال الذي بالكوفة إنقل المسجد بالتمارين واجعل بيت المال في قبلة المسجد فإنه لا يزال في المسجد مصل وكان هذا بمشهد من الصحابة ولم يظهر خلافاه فكان إجماعا

“Mereka berpendapat kepada pendapat bahwa berhentinya wakaf secara mutlak baik berupa masjid atau lainnya apabila benda yang diwakafkan rusak dan manfaatnya tidak lagi dapat dihasilkan misalnya rumah yang runtuh, tanah yang hancur dan kembali menjadi tanah mati serta tidak bisa dilakukan pengelolaan terhadapnya atau masjid yang ditinggalkan penduduknya sehingga masjid itu berada ditempat yang tidak lagi digunakan untuk shalat, atau masjid itu sempit bagi jamaah yang akan menunaikan shalat di sana dan tidak mungkin diperluas lagi, atau seluruh bagian masjid itu terbagi menjadi berapa bagian sehingga tidak mungkin dibangun lagi, dan tidak mungkin pula untuk membangun sebagian dari masjid tersebut kecuali dengan menjual sebagian lainnya, maka sebagian

¹⁴⁶ Wahbah az-Zuhaili, *Mausū'atu al-Fiqh al-Islāmy wa al-Qadaya al-Mu'asirah* (Beirut: Darul Fikr, 2010), 434.

dari masjid tersebut boleh dijual untuk digunakan membangun sebagian lainnya lagi. Tapi jika masjid itu tidak dapat digunakan lagi secara keseluruhan maka keseluruhannya harus dijual. Dalil atau argumentasi yang digunakan Imam Ahmad adalah hadits yang diriwayatkan bahwa Umar menulis surat kepada Sa'ad, ketika ia mendapat berita bahwa seseorang membobol Baitul Mal yang ada di Kufah. Surat itu berisi : "Pindahkanlah masjid yang berada di Tamarin dan jadikanlah berada diarah di arah kiblat masjid. Karena di masjid itu akan selalu ada orang yang menunaikan shalat (sehingga dia akan melihat apa yang terjadi pada Baitul Mal)." Peristiwa ini disaksikan oleh para sahabat dan tak seorangpun dari mereka ada yang mengingkarinya, sehingga hal ini menjadi sebuah *ijma'*."

Begitu juga Ulama Malikiyah dalam hal *istibdāl* (penggantian) benda wakaf membolehkan hal tersebut dengan menentukan tiga (3) syarat:¹⁴⁷

- g. Wakif ketika mengikrarkan wakafnya mencantumkan kebolehan untuk ditukar atau dijual.
- h. Benda wakaf berupa benda bergerak atau kondisinya sudah tidak sesuai dengan tujuan wakafnya.
- i. Apabila benda wakaf dibutuhkan untuk kepentingan umum, seperti pembangunan masjid, jalan raya dan sebagainya.

Selain dari segi kemaslahatan, dari sisi tanah penukar sepadan atau lebih baik juga merupakan syarat mutlak diperbolehkannya tukar guling (*ruislag*). Hal ini dikuatkan oleh keputusan Majelis Ulama Indonesia dalam usaha untuk mempertahankan keberlangsungan manfaat wakaf (*Istimrār Baqāi al-Manfa'ah*). Adapun dasar pendapat yang dijadikan pegangan adalah pendapat Imam Ar-Ramli dalam *Nihayatu Al-Muhtāj* mengutip pendapat yang berkembang pula di kalangan ahli fikih pendukung madzhab Syafi'i sebagai berikut:¹⁴⁸

ولو أشرفت مأكولة على الموت فإن قطع بموتها جاز ذبحها للضرورة وهل يفعل الحاكم بلحمها ما يراه مصلحة أو يبيع ويشترى بثمنه دابة من جنسه وتوقف وجهان رجح ابن المقرئ أولهما وخير صاحب الأنوار بينهما... وقضية كلام الروضة أنه لا يجوز بيعها حية... وذهب الماوردي إلى الجواز ويجمع بينهما بحمل كل منهما

¹⁴⁷ Mukhlisin Muzarie, *Hukum Perwakafan Implikasinya terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Implementasi wakaf di Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor)*, cet 1 (Jakarta: Kementerian Agama, 2010), hlm. 210.

¹⁴⁸ Ma'ruf Amin dkk, *Himpunan Fatwa MUI sejak 1975* (Jakarta: Erlangga, 2015), hlm. 1119.

على ما إذا اقتضيته المصلحة

“Seandainya ada hewan wakaf yang halal dimakan diambang maut, maka jika kematiannya dapat dipastikan boleh disembelih karena darurat. Bolehkan pemerintah melakukan apa yang dipandangnyanya maslahat pada dagingnya ? Atau ia jual dan hasilnya dibelikannya hewan yang sejenis, kemudian dijadikannya wakaf pengganti ? ada dua pendapat. Ibnu Al Maqri mendukung pendapat yang pertama. Pengarang Al-Anwar memperbolehkan memilih salah satu pendapat tersebut ... Inti penjelasan dalam buku *Ar-Rauḍah* ialah tidak boleh menjual hewan tersebut dalam keadaan masih hidup. Tapi Al-Mawardi (salah seorang pendukung madzhab Syafii yang wafat 450 H) berpendapat boleh menjual hewan tersebut dalam keadaan masih hidup. Kedua pendapat tersebut dapat diselaraskan dengan menyesuaikan dengan kemaslahatan.”

Pendapat diatas menjelaskan mengganti tanah wakaf dengan sesuatu yang lebih baik diperbolehkan dengan memberikan *tamsil* harta wakaf berupa hewan dan dalam keadaan akan mati tentu dapat dipahami bahwa kemanfaatan hewan tersebut dalam keadaan yang demikian sudah tidak ada atau kurang dikarenakan sudah tidak dapat dipekerjakan lagi maka mengganti hewan tersebut dengan cara menyembelihnya kemudian menjual dagingnya atau langsung dijual dan hasilnya kemudian dibelikan hewan yang baru ini diperbolehkan sehingga diharapkan kemanfaatannya bisa dilestarikan dengan pembelian hewan yang baru.

Penentuan tanah penukar dalam Proyek Jalan Tol Pemalang-Pejagan di Kabupaten Tegal melalui pertimbangan Tim Penilai yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal. Tim ini menilai kelayakan dari tanah penukar dari sisi harga dengan cara membandingkan dengan tanah wakaf penukar dengan tanah wakaf asal melalui harga NJOP dan harga pasaran, Lokasi dan luas tanah juga menjadi pertimbangan karena diharapkan dengan tukar guling (*ruislag*) ini manfaat dari tanah wakaf tidak terhenti, sebaliknya diharapkan akan berkembang lebih baik. Tim penilai kemudian mencatat dalam berita acara keseimbangan sehingga muncul laporan biaya kompensasi baik untuk Musholla Istiqomah dan Musholla Qubatul Jannah.

Dari penjelasan diatas, maka pelaksanaan tukar guling (*ruislag*) proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal ditinjau dari Hukum Islam

telah memenuhi syarat. Pertama, dilihat dari tujuan yang ingin dicapai yaitu kemaslahatan yang lebih besar dan termasuk dalam kategori kemaslahatan *dharuriyat* yaitu memberikan jaminan keselamatan dan kenyamanan bagi pengguna transportasi melalui peraturan yang dibuat oleh Pemerintah khususnya Pemerintah Propinsi Jawa Tengah. Hal ini sesuai dengan kaidah *Keputusan Pemerintah dititik beratkan kepada maslahat*. Yang kedua, dari syarat tanah penukar memiliki nilai yang sepadan dan diharapkan lebih baik dari tanah asal. Hal ini sudah dilakukan dengan dibentuknya tim penilai keseimbangan yang memiliki tugas penentuan tanah penukar agar lebih baik diharapkan kelestarian tanah wakaf dapat terjaga.



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal Perspektif Hukum Islam dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Proses tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal didasarkan atas Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Propinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029 yang termuat pada pasal 20 ayat 6 point d yaitu rencana pembangunan jalan tol sepanjang perbatasan Jawa Barat-Pejagan-Pemalang-Batang-Semarang. Adapun tanah wakaf yang terkena tukar guling (*ruislag*) di Kabupaten Tegal ada 9 bidang terdiri dari 2 (dua) bangunan musholla, 2 (dua) sarana pendidikan dan 5 (lima) bidang untuk kesejahteraan sosial lainnya berupa tanah sawah. Pada pelaksanaannya adanya kendala yang dihadapi antara lain :
 - a. Pengelola (nadzir) tanah wakaf tersebut sudah banyak yang udzur sehingga perlu adanya perubahan nadzir baru,
 - b. Sulitnya mencari lokasi tanah penukar karena proses tukar guling (*ruislag*) mendadak dan;
 - c. Lamanya proses permohonan izin sampai kepada Menteri Agama. Alur proses tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf tersebut yaitu diawali permohonan tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf dari nadzir kepada Menteri Agama melalui rekomendasi Kantor Urusan Agama Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal, diteruskan kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tegal dan pembentukan tim penilai oleh Bupati Kabupaten Tegal atas usulan Kepala Kementerian Agama Kabupaten Tegal yang terdiri dari Kementerian Agama, Badan Pertanahan Nasional, Majelis Ulama Indonesia (MUI), Pemerintah Daerah kabupaten Tegal dan nadzir
2. Tinjauan dari hukum positif-Islam (*Qanūni*), ada dua persyaratan yang harus dipenuhi dalam tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf, yang pertama,

bahwa tukar guling tersebut dilakukan demi kemaslahatan yang lebih besar. *Yang kedua*, tanah penukar keadaannya harus sepadan atau lebih baik. Dilihat dari sisi kemaslahatan kepentingan masyarakat, adanya jalan tol sangat dibutuhkan untuk kelancaran arus transportasi terutama pengguna jalan di daerah Pantai Utara (Pantura) yang terkenal macet apalagi dalam situasi momen tertentu. Sedangkan dilihat dari sisi tanah penukar harus sesuai sepadan atau lebih baik maka penentuan lokasi tanah penukar dengan cara membandingkan harga tanah asal dengan tanah penukar sesuai dengan harga NJOP juga harga pasaran. Selain itu lokasi tanah penukar yang dipilih harus strategis sehingga diharapkan akan lebih berkembang tanah wakaf tersebut. Proses ini sudah melalui pertimbangan tim penilai agar dalam pelaksanaannya tidak melanggar aturan syariat. Secara umum alur proses tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf tersebut sudah sesuai dengan regulasi/perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf dan peraturan-peraturan turunannya.

3. Tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada Proyek Jalan Tol Pejagan Pemalang di Kabupaten Tegal perspektif fikih sudah memenuhi syarat yang telah ditentukan. Didasarkan pada pendapat imam madzhab dan penganutnya yang membolehkan adanya penukaran/penggantian dengan persyaratan masing-masing sebagian ada yang longgar dan sebagian yang lain ada yang ketat dalam pemenuhan kriteria persyaratan tersebut. Hal ini ditujukan untuk kepentingan terjaganya kelestarian manfaat tanah wakaf tersebut. Dari beberapa pendapat ulama mujtahid maka diperbolehkannya tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf harus memenuhi :

- a. Penukaran/penggantian tanah wakaf demi kemaslahatan umat dan agama dan;
- b. Tanah penukar atau pengganti harus lebih baik.

Dari dua syarat diatas dalam pelaksanaan tukar guling (*ruislag*) tanah wakaf pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang di Kabupaten Tegal telah terpenuhi dengan melihat:

- 1). Penggunaan tanah wakaf yang ditukar/ganti adalah untuk kepentingan

umum yaitu pembuatan jalan tol sesuai Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Propinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029 yang termuat pada pasal 20 ayat 6 point d yaitu rencana pembangunan jalan tol sepanjang perbatasan Jawa Barat-Pejagan-Pemalang-Batang-Semarang.

- 2). Tanah penukar/ pengganti kondisinya lebih baik dengan melibatkan para ahli dalam bidangnya yang tergabung dalam tim penilai untuk mencari keseimbangan antara tanah asal dengan tanah pengganti agar tidak melanggar ketentuan syariat.

B. Saran

1. Perlunya pengawasan yang lebih ketat terkait dengan bukti administrasi kepemilikan tanah wakaf (sertifikat tanah wakaf) agar secara hukum tanah wakaf tersebut terlindung.
2. Perlunya pengawasan kepada pengelola tanah wakaf (nadzir) dari segi keorganisasiannya maupun dari Sumber Daya Manusia (SDM)-nya agar tanah wakaf dapat lebih dikembangkan.
3. Adanya regulasi aturan yang lebih simple dalam hal pemberian izin terkait dengan perubahan/ alih fungsi/ tukar tanah wakaf terkait untuk kepentingan umum sehingga proses tersebut tidak terlalu lama diharapkan tanah wakaf pengganti dapat segera dimanfaatkan dan dikembangkan.
4. Harus ada perencanaan yang matang dalam program pembangunan termasuk didalamnya membicarakan tentang hal-hal yang harus dikerjakan dan dipenuhi dalam mencapai sesuatu yang direncanakan dengan sistematis, terukur dan memperhitungkan dampak yang akan dihadapi dan pemecahan/ solusi terhadap permasalahan yang muncul sehingga tidak terkesan segala sesuatunya mendadak.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Zahrah, Muhamamad. *Muhaḍarat fi al- Waqf*. ttp: *Ma'had al-Dirāsāt al-Arabiyah al-Aliyah*, 1959.
- Al-Bajuri. *Hasyiyah al Baijuri*. Beirut: Dar al Fikri, tt.
- Ali, Zainudin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta; Sinar Grafika, 2010.
- Al-Kabisi, Muhammad Abid Abdullah. *Aḥkām Al-Waqf fi Al- Syariah Al-Islamiyah*, AhrulSaniFaturrahmandanrekan-rekan KMCP (terj.). Jakarta: Iiman Press,2004.
- Anshori, Abdul Ghofur. *Hukum Perjanjian Islam di Indonesia (Konsep, Regulasi dan Implementasi)*. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press,2010.
- Antonio, Muhammad Syafi'i. *Bank Syariah Suatu Pengenalan Umum*. Jakarta: azkia Institut, 2000.
- Ash-Shiddieqy, Muhammad Hasbi Tengku, *Falsafah Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1993.
- Asy-Syarbini. *Mugni al-Muḥtāj*.Mesir:Mustafa al Bābi al-Halābi,1958.
- Ar Ramly. *Nihayatu Al Muhtaj* . (Kairo: Mushtofa Al- Halaby)
- Ath-Thayyar, Abdullah bin Muḥammad, Abdullah bin Muḥammad Al-Muḥlāq. *EnsiklopediaFiqihMuamalahDalamPandangan 4 Madzhab*. Yogyakarta: Maktābah Al Hanīf, 2014.
- Ayyub,Hasan. *Fiqhu Al Muamalat Al Māliyah Fi Al Islam*. Mesir: Darussalam, 2010.
- Az-Zuhaili,Wahbah. *al Fiqh al Islāmi waAdilatuhu*. 8 Jilid, Damaskus: Dār al Fikr,1985.
- Az-Zuhaili,Wahbah. *Mausuu'atu al-Fiqh al-Islāmy wa al-Qadaya al-Mu'aṣiroh*. Beirut:Dārul Fikr, 2010.
- Basyir, Ahmad Azhar. *Hukum Islam tentangWakaf, Ijārah, Syirkah*. Bandung: PT. Al –Maarif, 1987.
- Daradjat, Zakiah. *Ilmu Fiqih Jilid 3*. Jakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995.

- Halim, Abdul. *Hukum Perwakafan di Indonesia*. Jakarta: Ciputat Press, 2005.
- Lubis, Suhrawardi K, dkk. *Wakaf dan Pemberdayaan Umat*. Jakarta: SinarGrafika Offset, 2010.
- Ma'ruf Amin dkk. *Himpunan Fatwa MUI sejak 1975*. Jakarta: Erlangga, 2015.
- Muslim. *Ṣaḥih Muslim*. Beirut: Dār al Fikr, 2002.
- Mukhlisin, Muzarie.
Hukum Perwakafandan Implikasinya Terhadap Kesejahteraan Umat (Implementasi Wakaf di Pondok Modern Darussalam Gontor). Jakarta, :Kementerian Agama, 2010.
- Nasa'i. *Sunan Nasā'i*. Beirut: Dār al Fikr, 1995.
- Nasution, Bahder Johan-Sri Warjiyati. *Hukum Perdata Islam Kompetensi Peradilan Agama Tentang Perkawinan, Waris Wasiat, Hibah, Wakaf dan shodaqah*. Bandung: Mandar Maju, 1997.
- Patilima, Hamid. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2011.
- Qahaf, Mundzir. *Manajemen Wakaf Produktif*, Muhyidin Mas Rida (terj.). Jakarta: Khalifa, 2004.
- Qudamah, Ibnu. *Al- Mughni Wa Syarḥul Kabīr*. 16jilid, Mesir: Dār Al-Hadis, 2004.
- Rozalinda. *Manajemen Wakaf Produktif*. Jakarta: PT RajaGrafindo, 2015.
- Sabiq, Sayid. *Fiqh Sunah*. Beirut: Darul Fikr, 1992.
- Sugiono. *Metode penelitian Kualitatif/ Kuantitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2010.
- Suhadi, Imam. *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat*. Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Prima Yasa, 2002.
- Soehadha, Moh. *Metode Penelitian Sosial Kualitatif Untuk Studi Agama*. Yogyakarta: SUKA Press UIN Sunan Kalijaga, 2012.
- Soejono, Abdurrahman. *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*.

Jakarta: PT Rineka Cipta, 1999.

Soerjono Soekarto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: PT UI, 2010.

Taimiyah, Ibnu. *Majmu' al Fatawa*. Beirut: *Dār al KutubIlmiyah*, 2000.

Umbara, Citra. *Kamus Hukum Bandung: Citra Umabara 2013*.

Direktorat Pemberdayaan Wakaf. *Wakaf For Beginners*. Jakarta: tnp, 2011.

Direktorat Pemberdayaan Wakaf Dirjen Bimas Islam. *Fiqh Wakaf*. Jakarta: tnp, 2007.

Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf, *Wakaf Tunai dalam Perspektif Hukum Islam*. Jakarta: tnp, 2005.

Direktorat Wakaf Dirjen Bimas Islam Depag. *Paradigma Baru Wakaf di Indonesia*. Jakarta: tnp, 2007.

Direktorat Jendral Bimas Islam & Penyelenggara Haji. *Perkembangan Pengelolaan Wakaf di Indonesia*. Jakarta, tnp, 2003.

W.J.S.Poewadarmita, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* Diolah kembali Oleh Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Jakarta: Balai Pustaka, tt.

Isnantiana, Nur Iftitah, "Legal Reasoning Hakim Dalam Putusan Perkara Tanah Wakaf Masjid Baitussalam Purwokerto (Studi Terhadap Putusan No. 795/Pdt.G/2008/PA. Pwt)," Tesis, Purwokerto: IAIN Purwokerto, 2017.

Arifin, Jaenal, "Problematika Perwakafan di Indonesia (Telaah Historis Sosiologis)," Online Jurnal Ziswaf, Vol 1 No. 2 Tahun 2014 <http://Journal.stainkudus.ac.id/index.php/Ziswaf/article/view/1487/1365> (diakses 8 Januari 2017).

Ismawati, "Penyelesaian Sengketa Tanah Wakaf Studi Terhadap Tanah Wakaf Banda Masjid Agung Semarang," <http://digilib.undip.ac.id>, (diakses 8 Januari 2017).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah No 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Wakaf.

Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

Peraturan Menteri Agraria (Perma) Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009 – 2029

