

ALIH FUNGSI TANAH WAKAF UNTUK KEPENTINGAN UMUM MENURUT HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF

Oleh: EM. Nazaruddin Muhkam Alghifari

Program Studi Ilmu Hukum
Universitas Islam Malang
Jl. MT Haryono 193 Malang
email: nazaruddinmuhkam@gmail.com

Abstrak

Pembangunan yang terus-menerus dilakukan Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan Indonesia kerja nyata kerap kali memunculkan masalah. Kali ini mengenai perubahan peruntukan dari yang semula sebagai tanah wakaf akan dirubah statusnya menjadi tanah Pemerintah yang dalam hal ini berlandaskan asas fungsi sosial dan asas dikuasai oleh negara. Peraturan yang kurang konkrit, kurangnya sosialisasi kepada masyarakat, dan lemahnya hukum yang mengikat masalah alih fungsi ini semakain menggambarkan bahwa perlu adanya pengakjian dalam hal ini. Maka perlu diketahui dari aspek hukum islam dan hukum positif tentang boleh tidaknya alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum. Jika memang iya, maka bagaimana prosedur baku yang harus dipenuhi pihak terkait sebagai masyarakat taat hukum untuk merubah status tanah wakaf tersebut, serta bagaimana peran Pengadilan Agama selaku lembaga yang berwenang dalam memeriksa, mengadili, dan memutus masalah alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum ini.

Kata kunci: kepentingan umum, wakaf tanah, Pengadilan Agama

Abstract

Continuous development by the Indonesian government to realize Indonesia's real work often raises problems. In this time the change of designation from the original as waqf land will be changed to Government land which in this case is based on the principle of social function and the principle controlled by the state. Less concrete regulations, a lack of socialization to the community, and a weak law that binds the issue of transferring the functions also illustrate that there is a need to do this. Then it is necessary to know from the aspect of Islamic law and positive law about whether or not the function of waqf land may be transferred to the public interest. If it is needed, then how do the standard procedures that must be met by the society as law-abiding communities to change the status of the waqf land, as well as the role of the Religious Court as the institution authorized to examine, judge, and decide the problem of transfer of waqf land for this public interest.

Keywords: *public interest, waqf land, Religious Court*

PENDAHULUAN

Wakaf sebagai wujud ibadah yang berbentuk harta dengan cara menahan harta tersebut (di jalan Allah), harta yang diwakafkan harus dapat memberi manfaat dan kekal (tidak habis karena pemakaian) dengan tujuan untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT¹. Melihat definisi tersebut maka wakaf merupakan ibadah yang kaitannya langsung menjadi hak penuh Allah, oleh karena itu perlu dipahami dengan baik apabila kita makhluk-Nya ingin “menggambil” hak Allah menjadi hak manusia banyak.

Dasar hukum utama secara syari`at islam adalah: “*Kamu tidak akan pernah memperoleh kebaikan hingga kalian mau menafkahkan harta kalian dari yang kalian*

¹ Muhammad bin Ali Baathiyaa, *Zaad Al-labib*, juz 2. (Mukalla: Maktabah Tareem Al-haditsah, 2015), hal. 131.

cintai, dan apapun yang kalian nafkahkan maka Allah maha mengetahui (nya)” (QS. Ali Imron [3]: 92)².

Kompilasi Hukum Islam menegaskan bahwa ikrar wakaf yang sudah diucapkan menjadi ikrar selamanya dan tidak bisa dialihkan guna kepentingan ibadah atau kepentingan umum lainnya sesuai syari`at islam³. Berikutnya, untuk mewadahi aturan-aturan wakaf yang masih sangat minim, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf.

Ketentuan wakaf ini secara utuh diatur di dalamnya, mulai definisi hingga sanksi yang dikenakan bagi pelanggar aturan ini. Berbicara tentang wakaf, identiknya adalah berkaitan dengan tanah. Tanah yang merupakan benda tidak bergerak akan dilihat dapat diwakafkan atau tidak sesuai status yang melekat pada tanah tersebut. Berlandaskan pada Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 73 tahun 2013 tentang Tata Cara Perwakafan Benda Tidak Bergerak dan Benda Bergerak Selain Uang, tanah yang dapat diwakafkan adalah: Tanah bersertifikat Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai di atas tanah negara, di atas hak pengelolaan, atau hak milik orang lain, serta tanah negara yang di atasnya berdiri bangunan masjid, mushala, dan/atau makam⁴. Selain status tanah di atas maka tidak diperkenankan untuk diwakafkan.

Jika dilihat dari tujuannya, secara syari`at islam *Jumhurul ulama`* menyatakan hanya untuk ibadah. Sudah barang tentu orang yang mewakafkan harus beragama islam, berakal, baligh, tidak terhalang melakukan ibadah *tabarru`* (sunnah), serta tanah tersebut jelas-jelas miliknya sendiri. Para ulama` juga bersepakat bahwa wakaf sebagai amal yang utama dan berguna untuk kepentingan umum, di antaranya⁵:

1. Wakaf untuk masjid, wakaf yang telah diputuskan oleh hakim dan wakaf yang berbentuk wasiat.
2. Yang disedekahkan adalah hasil benda atau manfaatnya, bukan bendanya.

Tanah selain Hak Milik dan tanah negara secara hukum yang melekat pada tanah tersebut, memiliki jangka waktu mengikuti aturan hukum yang berlaku yaitu dalam Undang- Undang pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 tepatnya Pasal 28-34 (HGU), Pasal 35-40 (HGB), dan Pasal 41-43 (Hak Pakai). Hal ini sejalan dengan definisi wakaf menurut Undang-Undang Wakaf yaitu: “wakaf adalah perbuatan hukum wakif (pihak yang mewakafkan harta benda miliknya) 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”. Selain status tanah, yang perlu diperhatikan adalah pendaftarannya. Dalam hal ini adalah pendaftaran sertifikat wakaf sehingga dapat dilindungi oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pendaftaran tanah wakaf dilakukan oleh *Nazhir* wakaf. *Nazhir* adalah pihak yang menerima harta benda wakaf dari wakif untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya⁶.

Selain sertifikasi tanah wakaf, *Nazhir* juga harus mengajukan permohonan jika akan ada alih fungsi tanah wakaf. Mengajukan permohonan kepada Kementerian Agama Wilayah dengan persetujuan Badan Wakaf Indonesia, kemudian oleh Kemenag Wilayah akan dilanjutkan kepada Kementerian Agama Pusat dan akan diputuskan oleh Menteri

² Terjemahan Kementerian Agama SK No. 26 tahun 1967, *Al-Qur`an dan Terjemahnya*, (Jakarta: KEMENAG, 1971), hlm. 67.

³ Lihat Pasal 215 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam.

⁴ Lihat Pasal 3 PERMENAG Nomor 73 tahun 2013.

⁵ Imam Suhadi, *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat*, (Yogyakarta: Dana Bakti Prima Yasa, 2002), hal. 27.

⁶ Pasal 1 angka 4 UU No. 41 tahun 2004.

Agama apakah tanah tersebut dapat dialih fungsikan atau tidak. Setelah keluar keputusan Menteri Agama bahwa tanah tersebut dialih fungsikan, maka yang harus dilakukan *Nazhir* adalah memohonkan pembatalan sertifikat tanah wakaf lama dan mengajukan pembuatan sertifikat baru jika alih fungsi itu disertai dengan penggantian.

Memang keputusan mutlak berada di pihak Menteri Agama Pusat, hal ini disebabkan karena sebenarnya wewenang dari Badan Wakaf Indonesia (BWI) adalah memajukan dan mengembangkan wakaf saja⁷. Jadi, tugas dari BWI secara umum adalah untuk wakaf produktif beserta cara-cara pengelolaannya. Selebihnya mengenai alih fungsi tanah wakaf BWI hanya memberikan persetujuan dan/atau izin atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf.⁸

METODE PENELITIAN

Bukan semua masalah yang terjadi disekitar kita merupakan permasalahan hukum. Di dalam ilmu hukum, kajian terhadap penerapan aturan hukum yang didukung oleh teori dan konsep-konsep di bidang hukum, dihadapkan dengan fakta hukum juga seringkali memunculkan hal yang menarik⁹. Bukan sekedar permasalahan di masyarakat, melainkan perdebatan antar Peraturan Perundang-undangan itu sendiri.

Melihat paparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa masalah hukum yang terjadi di sekitar kita diselesaikan menggunakan metode empiris. Sedangkan kajian terhadap peraturan hukum yang ada disebut penelitian normatif. Peneliti lebih memilih menggunakan metode yuridis normatif dikarenakan dalam masalah ini masih sangat memerlukan kajian secara teoritis menurut aspek hukum positif dan hukum islam. Juga keefektifan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Sumber bahan hukum yang diambil oleh peneliti berasal dari Peraturan Perundang-undangan, kajian kepustakaan, buku-buku teori, kitab *salafus sholih*, Al-Qur'an dan Hadits, serta terjemahan-terjemahan. Peraturan perundang-undangan yang ada kemudian dianalisis dan dijabarkan dalam bentuk deskriptif serta diuraikan dalam bentuk skripsi.

Di dalam metode yuridis normatif, peneliti menggunakan pendekatan Undang-Undang dan pendekatan secara perbandingan hukum, dimana peneliti membandingkan antara hukum positif yang berlaku di Indonesia dan hukum islam sebagai upaya untuk mencari titik temu antara dua perspektif tersebut. Penyelesaian masalah di atas juga tidak lepas dari adanya data primer berupa Peraturan Perundang-undangan dan literatur-literatur dan juga data sekunder yang berasal dari teori-teori, asas-asas, dan jurnal-jurnal ilmiah lainnya.

PEMBAHASAN

Akibat Hukum Alih Fungsi Tanah Wakaf Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Islam

Memahami tentang hukum islam maka rujukan utamanya adalah ulama` madzhab yang empat. Syafi'i, Maliki, Hanafi, dan Hanbali. Empat ulama` madzhab tersebut masing-masing memiliki pengikut yang jalur keilmuannya bersambung kepada beliau. Sumber hukum yang digunakan juga sama bagi masing-masing madzhab, yakni ada 4 (empat) sumber utama ajaran islam: Al-Qur'an, Sunnah (Hadits nabi), Ijma` (kesepakatan para ulama`), dan Qiyas (pengambilan hukum dengan mengkiaskan satu masalah dengan masalah lain yang sudah ada dalilnya atau melalui ketetapan Nabi Muhammad SAW).

Alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum merupakan salah satu obyek yang pendapatnya berbeda-beda dari masing-masing ulama` mazdhab. Ada yang

⁷ *Ibid* Pasal 47.

⁸ *Ibid* Pasal 49 ayat (1) huruf c

⁹ Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Depok: Prenadamedia Group, 2018), hal. 125.

berpendapat bahwa alih fungsi itu mutlak haram hukumnya untuk dilakukan, terlebih lagi jika bangunan masjid. Pendapat kedua menyatakan bahwa boleh saja dilakukan alih fungsi tanah wakaf dengan syarat adanya penggantian dengan peruntukan yang sama dengan tanah pertama. Ketiga ada juga yang memperbolehkan alih fungsi tanah wakaf secara mutlak, tidak harus ada penggantian serta hanya dilihat dari aspek kemaslahatan saja. Berikut ini tabel perbandingan pendapat yang paling dimenangkan dari keempat mazdhab:

Madzhab	Pendapat
Syafi'iyah	Tidak memperbolehkan alih fungsi kecuali jika tanah wakaf tersebut sudah tidak berfungsi, serta wajib adanya penggantian dengan fungsi yang sama.
Malikiyyah	Tidak memperbolehkan alih fungsi secara mutlak untuk masjid, dan memperbolehkan untuk selainnya dalam keadaan darurat yang jarang sekali terjadi.
Hanafiyyah	Memperbolehkan alih fungsi tanah wakaf secara mutlak, dan untuk kemaslahatan tanah wakaf dikembalikan sesuai putusan Hakim.
Hanabilah	Ada dua riwayat, riwayat pertama mengenai masjid yang tidak boleh dialih fungsikan. Kedua, memperbolehkan alih fungsi secara mutlak.

Dari tabel di atas dapat difahami bahwa setiap mazdhab memperbolehkan adanya alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum dengan syarat masing-masing. Akibat hukum yang timbul akibat adanya alih fungsi tanah wakaf menurut hukum islam adalah:

1. Tanah wakaf harus diganti tanah wakaf yang baru dengan fungsi yang sama, begitu juga bangunan yang berdiri di atasnya.
2. Hukum yang mengikat aset wakaf pertama secara otomatis berpindah kepada aset wakaf penggantian.
3. Jika sengketa tidak dapat diselesaikan juga, maka diserahkan kepada *Qodhi* (Hakim) dan akibat hukumnya mengikuti keputusan Hakim.
4. Secara hukum Islam tidak disyaratkan adanya dokumen-dokumen yang mengikat harta wakaf. Jadi, seluruh hal di atas berdasarkan akad/shighoh wakaf dan mengikat hukumnya setelah akad dilakukan.

Akibat Hukum Alih Fungsi Tanah Wakaf Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Positif

Alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum sudah seharusnya menjadi perhatian pemerintah, khususnya dalam penentuan dan penerapan yang seharusnya dipatuhi oleh masyarakat. Jika melihat dalam perspektif hukum yang berlaku di Indonesia, pada umumnya memperbolehkan alih fungsi tanah wakaf guna kepentingan umum dengan prosedur yang sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan. Sekalipun ada juga peraturan-peraturan yang tidak memperbolehkan alih fungsi tanah wakaf kecuali akan diserahkan kepada pengadilan untuk dilihat aspek hukumnya, sehingga hakim akan memutuskan baik mengenai pembatalan, pengalih fungsian, dan penolakan alih fungsi tanah wakaf.

Landasan diperbolehkannya alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum menurut hukum positif sangatlah banyak. Diantaranya, Pasal 5 UUPA (asas fungsi sosial), Pasal 18 UUPA (asas dikuasai oleh negara), Pasal 22 UUW (peruntukan dan pengecualian bolehnya alih fungsi tanah wakaf). Konsekuensi dari diperbolehkannya alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum ini maka harus sesuai prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah, mulai dari tingkat wilayah sampai tingkat pusat, dalam hal ini Kementerian Agama.

Selain prosedur secara formil di atas, dokumen-dokumen yang harus dilengkapi juga tidak sedikit, diantaranya sebagai berikut¹⁰:

- 1) Surat perjanjian penggantian tanah wakaf yang pasti dilakukan oleh *nazhir* dengan pemilik tanah yang akan ditukar.
- 2) Surat permohonan alih fungsi yang sudah ditandatangani oleh *nazhir*.
- 3) Jika surat permohonan belum memenuhi maka harus menyertakan surat kuasa dari *nazhir*.
- 4) Surat persetujuan baik *nazhir* atau Wakif.
- 5) Fotokopi KTP semua pihak yang turut serta dalam pengalih fungsian.
- 6) Rencana kerja *Nazhir* setelah tanah wakaf dialih fungsikan.
- 7) Surat pernyataan bahwa harta wakaf yang pertama tidak akan dialih fungsikan untuk hal-hal yang bertentangan dengan syariat Islam.
- 8) Surat pengesahan *Nazhir* dari Kantor Urusan Agama.
- 9) Akta Ikrar Wakaf atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf.
- 10) Identitas lengkap dari harta wakaf yang akan dialih fungsikan.
- 11) Sertifikat wakaf.
- 12) Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) tanah di sekitar tanah wakaf.
- 13) Harga pasaran tanah wakaf.
- 14) Peta lokasi tanah wakaf.
- 15) Dokumentasi berupa foto tanah wakaf.
- 16) Identitas lengkap beserta segala berkas administrasi dari tanah yang akan dijadikan obyek penukar.
- 17) Sertifikat kepemilikan yang sah.
- 18) Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) tanah penukar.
- 19) Harga pasaran tanah penukar.
- 20) Peta lokasi tanah penukar
- 21) Dokumentasi berupa foto tanah penukar.
- 22) Surat keputusan Kepala Daerah (Bupati/Walikota) untuk adanya alih fungsi.
- 23) Pembentukan Tim Penilai Keseimbangan.
- 24) Perubahan Status tukar harta wakaf/perubahan status.
- 25) Surat Keputusan harta benda wakaf dari pihak yang berwenang.
- 26) Berita Acara Rapat Tim Penilai Harta benda penukar atas harta benda wakaf rekomendasi.
- 27) Surat Keputusan kepala Kantor Urusan Agama tingkat Kecamatan.
- 28) Surat Keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.
- 29) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi.
- 30) Dinas Tata Ruang/Pemukiman Kabupaten/Kota.
- 31) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) secara detail.
- 32) Perizinan sesuai dengan aturan daerah masing-masing.
- 33) Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah (SIPPT).
- 34) Izin lokasi pembangunan.
- 35) Surat permohonan pertimbangan dari Ditjen BIMAS Islam.

Adanya persyaratan secara prosedural dan kelengkapan dokumen di atas merupakan akibat hukum alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

¹⁰ Siska L. Sulistiani, *Pembaharuan Hukum Wakaf di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2017), hal.131-132.

Peran Pengadilan Agama dalam menyelesaikan sengketa alih fungsi tanah wakaf.

Pengadilan Agama merupakan lembaga peradilan yang khusus bagi orang yang beragama islam. Maka salah satu asas yang diberlakukan adalah asas keislaman yang jelas berbeda dengan peradilan umum. Peradilan sendiri adalah kekuasaan Negara dalam menerima, mengadili, memutuskan dan menyelesaikan perkara untuk menegakkan hukum dan keadilan¹¹.

Pengadilan Agama dapat dikatakan sangat berperan dalam problematika ini, proses yang harus dilalui memang sama dengan wewenang Pengadilan Agama yang lain. Tetapi, dalam hal wakaf pengadilan akan menentukan jalan selanjutnya bagi pihak-pihak yang bersengketa. Pengadilan akan memberitahukan langkah-langkah apa yang harus ditempuh oleh pihak bersengketa melalui putusannya. Misalnya mengenai beberapa hal berikut ini:

1. Menurut pertimbangan hakim dalam fakta-fakta di Pengadilan, apakah tanah wakaf dapat dialih fungsikan untuk kepentingan umum sesuai dengan syarat alih fungsi dan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk tanah wakaf yang sudah bersertifikat, melalui putusan pengadilan harus dibatalkan melalui Kementerian Agama sebagaimana proses yang sudah dikemukakan di atas.

Dengan demikian selain segala hal yang berkaitan dengan masalah wakaf, para pihak yang terlibat dalam wakaf yang juga berpotensi melakukan pelanggaran wakaf, khususnya alih fungsi tanah wakaf. Maka, Pengadilan berhak memutuskan dan memberikan sanksi baik sanksi administratif maupun sanksi pidana kepada pihak yang bersalah.

PENUTUP

Soal alih fungsi tanah wakaf, menurut hukum positif dapat dikonkluskan, dibahwa pengalih fungsian tanah wakaf untuk kepentingan umum dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan Kemeterian dan Badan Wakaf Indonesia. Jika disetujui, maka prosedur secara formil harus dipenuhi. Mulai dari dokumen-dokumen, penggantian, sampai pengurusan sertifikat tanah pengganti. Menurut hukum Islam dan hukum positif memahami tanah wakaf adalah sebagai hak Allah *Subhanahu wata`ala* dan menjadi milik Allah kembali setelah kepemilikan atas nama manusia. Perbedaannya, menurut hukum islam tidak dapat diambil kembali oleh manusia kecuali dengan penggantian. Sedangkan menurut hukum positif bisa diambil oleh manusia (pemerintah) untuk kepentingan umum.

Pengadilan Agama sangat berperan dalam memeriksa, mengadili, dan memutus problematika tersebut. Sebab dengan Putusan Pengadilan dapat diambil langkah selanjutnya untuk alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum. Mulai dari tukar guling tanah wakaf, pengalihan dokumen dengan tanah pengganti, bahkan dengan pembatalan Akta Ikrar Wakaf dan atau Sertifikat tanah wakaf.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Baathiyah, Muhammad Ali. 2015. *Zaadul Labib*, Mukalla: Maktabah Tareem Al-Haditsah.
- Efendi, Jonaedi, Johnny Ibrahim. 2018. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Depok: Prenadamedia Group.
- Hasan, Cik. 2003. *Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Kementerian Agama. 1971. *Al-Qur`an dan Terjemahnya*, Jakarta: KEMENAG.

¹¹ Cik Hasan Bisri. *Peradilan Agama di Indonesia*. (Jakarta: Rajawali Press, 2003), h. 6.

- Suhadi, Imam. 2002. *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat*, Yogyakarta: Dana Bakti Prima Yasa.
- Sulistiani, Siska. 2017. *Pembaharuan Hukum Wakaf di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama.

Peraturan Perundang-Undangan

Kompilasi Hukum Islam.

Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf.

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960.