

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah wakaf merupakan salah satu instrumen penting dalam hukum Islam yang memiliki fungsi sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Wakaf tidak hanya bernilai ibadah bagi wakif, tetapi juga berperan besar dalam mendukung kesejahteraan masyarakat, seperti untuk pembangunan masjid, sekolah, rumah sakit, dan fasilitas sosial lainnya. Di Indonesia, tanah wakaf diatur tidak hanya oleh hukum Islam, tetapi juga oleh hukum nasional, khususnya melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan peraturan pelaksanaannya.

Wakaf adalah perbuatan hukum Wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.¹

Proses mewakafkan tanah milik dinyatakan sah setelah orang yang mewakafkan (wakif) mengucapkan ikrar wakaf kepada orang yang mengelola tanah wakaf (nadzir) di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan dan disaksikan oleh dua orang saksi.² Setelah dipenuhinya rukun-rukun wakaf maka wakaf telah sah menurut hukum Islam, namun ditinjau dari aspek administrasi dan hukum pertanahan, maka keabsahannya itu belum sempurna, artinya belum memperoleh kepastian dan perlindungan hukum apabila perwakafan tersebut tidak diterbitkannya Akta Ikrar Wakaf oleh

¹ Badan Wakaf Indonesia, "Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf,"

² Badan Wakaf Indonesia, "Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf".

Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) di Kantor Urusan Agama setempat dan sertipikat tanah wakaf oleh Kantor Pertanahan.³

Tanah yang telah di wakafkan berakibat tanah tersebut terlembagakan untuk selama-lamanya. Tanah wakaf tersebut harus digunakan atau dimanfaatkan sesuai dengan Ikrar yang telah di ucapkan oleh wakif dan tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, baik melalui cara jual beli, hibah, tukar menukar, dan yang lainnya kecuali ada alasan-alasan hukum yang membolehkannya.

Namun dalam praktiknya, pengelolaan dan pemanfaatan tanah wakaf sering menghadapi berbagai permasalahan hukum. Permasalahan tersebut antara lain meliputi status kepemilikan tanah wakaf yang tidak jelas, belum adanya sertifikat wakaf, konflik antara ahli waris wakif dengan nadzir, penyalahgunaan peruntukan tanah wakaf, serta lemahnya pengawasan dan administrasi wakaf. Kondisi ini sering menimbulkan sengketa hukum yang berlarut-larut dan menghambat optimalisasi fungsi wakaf bagi kepentingan umat.

Permasalahan hukum tanah wakaf juga diperparah oleh rendahnya pemahaman masyarakat mengenai aturan perwakafan serta kurangnya profesionalisme dalam pengelolaan wakaf. Akibatnya, tanah wakaf berpotensi beralih fungsi secara tidak sah atau bahkan hilang hak hukumnya. Oleh karena itu, kajian mengenai permasalahan hukum tanah wakaf menjadi penting untuk memberikan pemahaman yang komprehensif sekaligus mencari solusi agar pengelolaan wakaf dapat berjalan sesuai dengan prinsip syariah dan ketentuan hukum yang berlaku.

Permasalahan dalam pengelolaan tanah wakaf adalah Wakaf tidak tercatat secara resmi. Hal ini merupakan salah satu permasalahan utama dalam

³ Badan Pertanahan Nasional, "Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan nasional RI, Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pendaftaran Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional," .

hukum wakaf di Indonesia. Dalam praktiknya, banyak wakaf dilakukan secara lisan berdasarkan kepercayaan dan niat baik wakif kepada penerima wakaf atau pengelola (nazhir), tanpa disertai prosedur administrasi yang diwajibkan oleh hukum. Wakaf semacam ini sering kali hanya diketahui oleh tokoh masyarakat atau keluarga terdekat, tanpa adanya dokumen hukum yang dapat dijadikan alat bukti yang kuat.⁴

Ketiadaan pencatatan resmi berarti wakaf tersebut tidak memiliki Akta Ikrar Wakaf (AIW) yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), serta tidak didaftarkan ke Kantor Urusan Agama (KUA) dan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Akibatnya, status tanah wakaf tidak tercermin dalam data pertanahan negara. Secara yuridis, tanah tersebut masih tercatat sebagai milik pribadi wakif atau ahli warisnya, sehingga rawan terjadi konflik hukum di kemudian hari.

Permasalahan ini biasanya muncul ketika wakif telah meninggal dunia. Ahli waris yang tidak mengetahui atau tidak mengakui adanya wakaf dapat mengklaim tanah tersebut sebagai bagian dari harta warisan. Karena tidak ada bukti tertulis yang sah, nazhir atau pihak penerima wakaf berada pada posisi lemah dalam pembuktian, sehingga sengketa sering berakhir di pengadilan dan berpotensi menghilangkan fungsi sosial dan keagamaan tanah wakaf tersebut.

Selain menimbulkan sengketa, wakaf yang tidak tercatat secara resmi juga menghambat pengelolaan dan pengembangan aset wakaf. Tanpa kepastian hukum, tanah wakaf sulit dimanfaatkan secara produktif, misalnya untuk pembangunan fasilitas umum atau kerja sama ekonomi syariah. Oleh karena itu, pencatatan wakaf secara resmi merupakan langkah penting untuk menjamin kepastian hukum, melindungi tujuan

⁴ Umi Supraptiningsih, "Problematika Implementasi Sertifikasi Tanah Wakaf Pada Masyarakat," *NUANSA: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial Dan Keagamaan Islam* 9, no. 1 (2012).

wakaf, serta memastikan manfaat wakaf dapat dirasakan secara berkelanjutan oleh masyarakat

Selain tidak memiliki dokumen AIW, Status sertifikat tanah yang tidak jelas merupakan salah satu permasalahan hukum yang sering terjadi dalam pengelolaan tanah wakaf. Kondisi ini biasanya muncul ketika tanah yang diwakafkan belum memiliki sertifikat hak atas tanah, atau masih berstatus sebagai tanah adat/girik. Akibatnya, secara hukum tanah tersebut belum memiliki kepastian hak, sehingga rentan terhadap klaim dari pihak lain dan sulit mendapatkan perlindungan hukum yang kuat.⁵

Permasalahan juga timbul ketika tanah wakaf sudah bersertifikat, tetapi sertifikat tersebut masih atas nama wakif dan belum dibalik nama menjadi tanah wakaf. Secara administratif, tanah tersebut tetap dianggap sebagai milik pribadi wakif, meskipun secara substansi telah diikrarkan sebagai wakaf. Hal ini menimbulkan celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh ahli waris atau pihak ketiga untuk menguasai atau mengalihkan tanah wakaf secara tidak sah.

Selain itu, ketidakjelasan status sertifikat sering disebabkan oleh pencampuran antara tanah wakaf dengan tanah milik pribadi atau tanah warisan lainnya. Batas-batas tanah yang tidak tegas dan kurangnya dokumen pendukung memperbesar risiko terjadinya tumpang tindih hak atas tanah. Dalam situasi seperti ini, nazhir mengalami kesulitan dalam membuktikan bagian tanah mana yang benar-benar berstatus wakaf, terutama apabila terjadi sengketa di kemudian hari.

Dampak dari status sertifikat tanah yang tidak jelas sangat signifikan terhadap keberlangsungan wakaf. Tanpa kepastian hukum, tanah wakaf sulit dikembangkan, dimanfaatkan secara produktif, atau dijadikan objek

⁵ Nur Fadhillah, "Sengketa Tanah Wakaf Dan Strategi Penyelesaiannya," *De Jure: Jurnal Hukum Dan Syariah* 3, no. 1 (2011).

kerja sama yang sah. Oleh karena itu, pensertifikatan tanah wakaf atas nama wakaf melalui prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan menjadi langkah penting untuk menjamin perlindungan hukum dan keberlanjutan fungsi sosial tanah wakaf

Permasalahan lainnya dalam pengelolaan wakaf yaitu sengketa dengan ahli waris wakif. Hal merupakan permasalahan yang sering terjadi dalam praktik wakaf, terutama ketika pelaksanaan wakaf tidak dilakukan secara tertib administrasi. Sengketa ini biasanya muncul setelah wakif meninggal dunia, ketika ahli waris mengetahui atau baru menyadari bahwa sebagian harta peninggalan telah diwakafkan. Ketidaktahuan atau ketidakjelasan informasi mengenai wakaf tersebut menimbulkan perbedaan persepsi antara nazhir dan ahli waris.⁶

Masalah semakin kompleks apabila wakaf dilakukan tanpa pencatatan resmi dan tanpa adanya Akta Ikrar Wakaf (AIW). Dalam kondisi tersebut, ahli waris sering menganggap tanah atau harta yang diwakafkan sebagai bagian dari harta warisan yang sah. Dari sudut pandang hukum positif, klaim ahli waris menjadi kuat karena secara administratif harta tersebut masih tercatat atas nama wakif, sehingga wakaf sulit dibuktikan secara hukum meskipun secara agama telah diniatkan sebagai wakaf.⁷

Sengketa dengan ahli waris juga dapat dipicu oleh faktor ekonomi. Nilai tanah yang meningkat atau letaknya yang strategis sering mendorong ahli waris untuk menarik kembali tanah wakaf demi kepentingan pribadi. Akibatnya, tanah wakaf berpotensi dialihkan, dijual, atau dikuasai kembali

⁶ Nur Fadhilah, "Sengketa Tanah Wakaf Dan Strategi Penyelesaiannya," *De Jure: Jurnal Hukum Dan Syar'iah* 3, no. 1 (2011).

⁷ A Asriati, J Jamaluddin, and H Hamdani, "Penyelesaian Sengketa Tanah Wakaf Masjid (Studi Kasus Gampong Ulee Tanoh Kecamatan Tanah Pasir Kabupaten Aceh Utara)," *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 4, no. 1 (2021).

oleh ahli waris, yang bertentangan dengan prinsip wakaf dalam hukum Islam dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dampak dari sengketa ini sangat merugikan, tidak hanya bagi nazhir tetapi juga bagi masyarakat yang seharusnya menerima manfaat wakaf. Fungsi sosial dan keagamaan tanah wakaf menjadi terhenti, bahkan tidak jarang berujung pada proses hukum yang panjang di pengadilan. Oleh karena itu, pelaksanaan wakaf secara transparan, pencatatan resmi, serta pemberitahuan kepada ahli waris sejak awal menjadi langkah penting untuk mencegah terjadinya sengketa wakaf di kemudian hari.

Kemudian, penyalahgunaan tanah wakaf merupakan permasalahan hukum yang terjadi ketika tanah wakaf dimanfaatkan tidak sesuai dengan tujuan dan peruntukan yang telah ditetapkan oleh wakif. Dalam hukum Islam dan hukum positif di Indonesia, tanah wakaf bersifat kekal dan tidak boleh dialihkan, dijual, diwariskan, atau dijadikan jaminan. Namun, dalam praktiknya masih sering ditemukan tindakan penyimpangan yang merugikan nilai dan fungsi wakaf.⁸

Bentuk penyalahgunaan tanah wakaf dapat beragam, seperti penguasaan tanah wakaf oleh pihak tertentu untuk kepentingan pribadi, penggunaan tanah wakaf sebagai objek usaha tanpa izin, hingga pengalihan hak secara tidak sah melalui jual beli atau gadai. Tindakan tersebut sering terjadi karena lemahnya pengawasan, kurangnya pemahaman hukum wakaf, serta kondisi administrasi wakaf yang tidak tertib, misalnya tidak adanya sertifikat wakaf atau dokumen pendukung lainnya.

⁸ Badan Wakaf Indonesia, "Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf."

Penyalahgunaan juga dapat dilakukan oleh nazhir yang seharusnya bertanggung jawab mengelola dan menjaga tanah wakaf.⁹ Nazhir yang tidak amanah atau tidak profesional dapat menyimpangkan pengelolaan wakaf demi keuntungan pribadi, sehingga bertentangan dengan amanah wakif. Kondisi ini tidak hanya melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, tetapi juga merusak kepercayaan masyarakat terhadap lembaga wakaf.

Dampak penyalahgunaan tanah wakaf sangat merugikan, baik dari sisi hukum, sosial, maupun keagamaan. Manfaat wakaf yang seharusnya dirasakan oleh masyarakat menjadi hilang, sementara sengketa hukum sering kali muncul dan berlarut-larut. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan yang ketat, peningkatan kapasitas nazhir, serta penegakan hukum yang tegas agar tanah wakaf tetap terjaga dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan wakaf secara berkelanjutan.¹⁰

Permasalahan perwakafan tanah yang tak kunjung selesai dalam perdebatannya, antara lain mengenai bahwa tanah wakaf tak boleh berubah wujudnya dan peruntukannya walau sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman dan ada yang memperbolehkan dengan alasan selama peruntukkan tanah wakaf itu fungsinya masih dirasakan masyarakat secara keseluruhan walaupun berubah bentuknya, misalnya pada saat diwakafkan tanah tersebut didirikan rumah ibadah kemudian dialihkan menjadi sekolah yang secara tidak langsung bisa dirasakan masyarakat luas. Selain berubah secara fungsi atau peruntukkan ada pula

⁹ Ida Fitri, Rusdin Alauddin, and Nam Rungkel, "Konsekuensi Hukum Peralihan Tanah Wakaf Menjadi Hak Milik Dalam Perspektif Hukum Islam," *Al-Mashlahah Jurnal Hukum Islam Dan Pranata Sosial*, 2022, 416–30.

¹⁰ Suhartini Suhartini, "Peralihan Tanah Wakaf Menjadi Hak Milik Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif," *RESAM Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2018): 60–75.

tanah wakaf yang berubah dari wakaf menjadi hak milik atau ditarik kembali oleh wakifnya.¹¹

Perubahan peruntukan tanah wakaf merupakan permasalahan hukum yang sensitif karena menyangkut prinsip dasar wakaf yang bersifat tetap dan kekal. Pada dasarnya, tanah wakaf harus digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan oleh wakif dalam ikrar wakaf. Setiap perubahan peruntukan tanpa dasar hukum yang sah dianggap bertentangan dengan hukum Islam dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²

Dalam praktik, perubahan peruntukan tanah wakaf sering terjadi karena faktor kebutuhan masyarakat, perkembangan wilayah, atau pertimbangan ekonomi. Misalnya, tanah wakaf yang semula diperuntukkan sebagai makam atau masjid dialihkan menjadi bangunan komersial atau fasilitas lain. Apabila perubahan ini dilakukan tanpa izin dari pihak berwenang, seperti Badan Wakaf Indonesia (BWI) dan Pengadilan Agama, maka tindakan tersebut dapat dinyatakan tidak sah secara hukum.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf memang membuka kemungkinan perubahan peruntukan tanah wakaf, namun dengan syarat yang sangat ketat. Perubahan hanya dapat dilakukan apabila tanah wakaf sudah tidak dapat digunakan sesuai tujuan semula atau untuk kepentingan umum yang lebih besar, dan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari BWI serta keputusan Pengadilan Agama. Prosedur ini dimaksudkan untuk menjaga agar perubahan peruntukan tidak

¹¹ Muhammad Syaibani and Anisah Norlaila Hayati, "Penarikan Tanah Wakaf Perspektif Hukum Fikih Dan Kompilasi Hukum Islam" 2.

¹² R Gupta, "Status Hukum Bangunan Instansi Pemerintah Yang Didirikan Di Atas Tanah Wakaf Menurut," *CWL Publishing Enterprises, Inc., Madison* 2004, no. May (2004): 352, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/cbdv.200490137/abstract>.

menyimpang dari tujuan wakaf dan tetap memberikan manfaat bagi umat.¹³

Apabila perubahan peruntukan dilakukan secara sepihak dan tidak sesuai prosedur, dampaknya dapat menimbulkan sengketa hukum serta menghilangkan nilai sosial dan keagamaan tanah wakaf. Oleh karena itu, setiap rencana perubahan peruntukan tanah wakaf harus dilakukan secara transparan, berdasarkan pertimbangan hukum yang jelas, dan tetap berpegang pada amanah wakif agar fungsi wakaf dapat berjalan secara berkelanjutan dan sesuai dengan ketentuan hukum.

Selama ini banyak tanah wakaf yang dipakai atau digunakan untuk kepentingan pemerintah seperti digunakan untuk pembangunan kantor KUA, madrasah negeri, dan peruntukan-peruntukan lainnya yang tidak sesuai dengan peruntukan yang diikrarkan Wakif. Padahal dalam pembangunan perkantoran dan gedung-gedung milik pemerintah harus dibiayai oleh negara, bahkan pemerintah telah mengeluarkan kebijakan bahwa perkantoran pemerintah dan gedung-gedung madrasah harus dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Artinya perkantoran dan bangunan gedung-gedung pemerintah tidak diperbolehkan menggunakan selain dari pada tanah dan gedung milik negara atau yang dibiayai oleh negara termasuk tanah wakaf.

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama RI, dari jumlah total 5.917 KUA, sebanyak 1.100 bangunan Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan dibangun di atas tanah wakaf. Dari total 55.103 madrasah yang tersebar di seluruh Indonesia, mulai dari Madrasah Ibtida'iyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs) dan Madrasah

¹³ Badan Wakaf Indonesia, "Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf."

Aliyah (MA) sebanyak 47.443 lokasi madrasah berdiri di atas tanah wakaf.¹⁴

Dari data tersebut di atas, di Provinsi Bengkulu juga terdapat tanah wakaf yang digunakan untuk gedung bangunan negara. Berdasarkan data yang penulis peroleh dari PIC SIMAK BMN Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota se Provinsi Bengkulu, tanah wakaf yang digunakan untuk bangunan gedung negara sebagai berikut:

Tabel 1.1
Data Gedung Negara/Barang Milik Negara (BMN) di atas Tanah Wakaf
Di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Bengkulu

NO	KABUPATEN	FUNGSI BANGUNAN GEDUNG			JUMLAH
		KUA	MADRASAH	LAINNYA	
1	Bengkulu Selatan	1	1	1	3
2	Bengkulu Utara	2	-	1	3
3	Rejang Lebong	4	-	-	4
4	Kota Bengkulu	-	1	-	1
5	Mukomuko	2	3	-	5
6	Seluma	-	2	-	2
7	Kaur	-	-	-	0
8	Kepahiang	-	-	-	0
9	Lebong	5	4	-	9
10	Bengkulu Tengah	4	-	-	4
JUMLAH		18	11	2	31

Sumber : PIC SIMAK BMN Kemenag Kab/Kota

Dari tabel menunjukkan jumlah bangunan gedung negara di wilayah Provinsi Bengkulu yang berdiri di atas tanah wakaf. Fungsi bangunan meliputi KUA, Madrasah, serta Lainnya. Di Kabupaten Bengkulu Selatan, Bengkulu Utara, dan Rejang Lebong, terdapat bangunan dengan fungsi KUA, Madrasah, maupun kategori lainnya, dengan total masing-masing 3 bangunan untuk Bengkulu Selatan dan Bengkulu Utara, serta 4 bangunan untuk Rejang Lebong. Kabupaten Kota Bengkulu hanya memiliki satu unit bangunan dengan fungsi Madrasah. Kabupaten Mukomuko menunjukkan distribusi yang lebih beragam, yaitu 2 bangunan KUA, 3 bangunan

¹⁴ <https://kemenag.go.id/kolom/ke-mana-perginya-wakaf-kita-dW2IZ>. Di akses pada tanggal : 2 September 2025 Pukul 20:15”

Madrasah, dan total 5 bangunan. Adapun Kabupaten Seluma memiliki 2 bangunan Madrasah tanpa bangunan pada kategori lain. Kabupaten Kaur dan Kepahiang tercatat tidak memiliki bangunan pada ketiga kategori. Sementara itu, Kabupaten Lebong menjadi wilayah dengan jumlah bangunan terbanyak, yaitu 5 bangunan KUA dan 4 bangunan Madrasah, sehingga total mencapai 9 bangunan. Kabupaten Bengkulu Tengah memiliki 4 bangunan yang semuanya berfungsi sebagai KUA.

Secara keseluruhan, jumlah bangunan di seluruh kabupaten mencapai 31 unit, yang terdiri dari 18 bangunan KUA, 11 bangunan Madrasah, dan 2 bangunan dengan fungsi lainnya. Data ini memberikan gambaran bahwa pemanfaatan tanah wakaf untuk bangunan negara di Provinsi Bengkulu masih cukup banyak.

Mengapa banyak bangunan gedung negara berdiri di atas tanah wakaf? Banyaknya bangunan gedung negara yang berdiri di atas tanah wakaf biasanya terjadi karena kombinasi faktor sejarah, administrasi dan hukum pertanahan. Beberapa penyebabnya antara lain: 1) Keterbatasan anggaran dan lahan milik pemerintah, 2) adanya kebutuhan mendesak pembangunan fasilitas publik/kepentingan umum, 3) pemahaman yang kurang mengenai status wakaf. Menurut Suhardi, bahwa terjadinya bangunan gedung negara di atas tanah wakaf karena: 1) bangunan tersebut dibangun sebelum adanya undang-undang tentang wakaf. 2) juga pada saat belum adanya aturan larangan menggunakan tanah wakaf, KUA bisa menjadi Nadzir.¹⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf pasal 22, bahwa tanah wakaf hanya boleh digunakan untuk; (a) sarana dan

¹⁵ Suhardi Suhardi, "Status Hukum Bangunan Instansi Pemerintah Yang Didirikan Di Atas Tanah Wakaf Menurut Peraturan Perundang-Undangan Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf: Studi Kasus Bangunan KUA Di Kota Bandung" (UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2020).

kegiatan ibadah, (b) sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan, (c) bantuan kepada fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, bea siswa, (d) kemajuan dan peningkatan ekonomi umat, dan/atau (e) kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syariah dan peraturan perundang-undangan.

Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menentukan bahwa dalam pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf, Nazir dilarang melakukan perubahan peruntukan harta benda wakaf kecuali atas dasar izin tertulis dari Badan Wakaf Indonesia. Namun Kenyataan dalam masyarakat terdapat tanah wakaf yang digunakan diluar fungsi yang diikrarkan.

Peraturan Badan Wakaf Indonesia (BWI) Nomor 03 Tahun 2012 Tentang Perubahan Peruntukan Harta Benda Wakaf pasal 3 (1) Dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf, Nazhir dilarang melakukan perubahan peruntukan harta benda wakaf kecuali atas dasar izin tertulis dari BWI; (2) Izin tertulis dari BWI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan dengan alasan:

1. Harta benda wakaf ternyata tidak dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukan yang dinyatakan dalam Akta Ikrar Wakaf;
2. Harta benda wakaf tersebut dipergunakan kepentingan keagamaan dan kemaslahatan umat yang lebih bermanfaat dan/atau produktif.¹⁶

Merujuk pada beberapa regulasi tersebut di atas, maka dapat dinyatakan bahwa perubahan status tanah wakaf dapat dilakukan setelah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah. Perubahan status dapat berupa : perubahan status kepemilikan dan/atau perubahan peruntukkan/fungsi.

¹⁶ Badan Wakaf Indonesia, “Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 03 Tahun 2012 Tentang Perubahan Peruntukan Harta Benda Wakaf,”

Gedung bangunan negara berupa Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan, Madrasah, rumah dinas jabatan dan/atau dalam bentuk bangunan lainnya, yang dibangun dengan menggunakan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) merupakan Aset Barang Milik Negara. Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.¹⁷ Bangunan gedung negara adalah bangunan gedung untuk keperluan dinas yang menjadi barang milik negara/daerah dan diadakan dengan sumber pembiayaan yang berasal dari dana APBN, dan/atau APBD atau perolehan lainnya yang sah.¹⁸

Pembangunan Gedung Negara di atas tanah wakaf merupakan suatu kekeliruan yang dilakukan oleh pemerintah atau nadzir dalam pengelolaan harta benda wakaf. Sebab dalam hal bangunan gedung milik instansi pemerintah, hendaknya memenuhi persyaratan dalam pembangunan gedung, yaitu seperti persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung. Salah satu syarat perizinan bangunan gedung tersebut, ialah seperti status tanah yang harus bersertifikat atas nama Pemerintah Indonesia dalam hal ini Kementerian Agama.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, pasal 8 ayat (1) bahwa Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif yang meliputi:¹⁹

1. Status hak atas tanah, dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah;
2. Status kepemilikan bangunan gedung; dan

¹⁷ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara”.

¹⁸ Badan Pemeriksa Keuangan, “Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor : 22/PRT/M/2018 Tentang Pembangunan Bangunan Gedung Negara,”

¹⁹ Pemerintah Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung”.

3. Izin mendirikan bangunan gedung; Sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penjelasan pasal 8 ayat (1) huruf a Undang-Undang No 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, bahwa:

”Hak atas tanah adalah penguasaan atas tanah yang diwujudkan dalam bentuk sertifikat sebagai tanda bukti penguasaan/kepemilikan tanah, seperti hak milik, hak guna bangunan (HGB), hak guna usaha HGU), hak pengelolaan, dan hak pakai. Status kepemilikan atas tanah dapat berupa sertifikat, girik, pethuk, akte jual beli, dan akte/bukti kepemilikan lainnya. Izin pemanfaatan pada prinsipnya merupakan persetujuan yang dinyatakan dalam perjanjian tertulis antara pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah dan pemilik bangunan gedung.”

Menurut ketentuan dalam pasal 8 ayat (1) huruf a tersebut, bahwa dalam melakukan pembangunan gedung harus memenuhi syarat administratif yaitu status hak kepemilikan atas tanah yang dibuktikan dengan sertifikat atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah yang dinyatakan dalam perjanjian tertulis. Maka dalam pembangunan gedung negara seperti gedung KUA, Madrasah, Ruma Dinas dan/atau dalam bentuk bangunan lainnya harus memastikan status tanah atau izin pemanfaatan tanah dalam bentuk perjanjian tertulis yang akan dijadikan tempat bangunan gedung tersebut.

Saat ini masih banyak aset Barang Milik Negara (BMN) berupa bangunan di lingkungan Kementerian Agama berdiri di atas Tanah Wakaf. Aset Kementerian Agama yang beridiri di atas tanah wakaf dapat berupa bangunan Kantor Urusan Agama (KUA) maupun Madrasah. Ini menunjukkan bahwa banyak gedung pemerintah yang dibangun di atas tanah wakaf.²⁰ Kondisi tersebut tentunya bertentangan dengan peraturan

²⁰ Alharnisyefrita Wirahadinofa, “Pembangunan Gedung Pemerintah Di Atas Tanah Wakaf Dalam Konteks Perundang-Undangan Di Indonesia,” (Surabaya: Pustaka Media Guru, 2021).

perundang-undangan tentang wakaf dan jika mengacu pada aturan pengelolaan barang milik negara (BMN) maka tanah pada bangunan-bangunan tersebut tidak tercatat sebagai aset Negara.

Akibat dari tidak terpenuhinya persyaratan administratif dalam pembangunan bangunan gedung negara yaitu:

1. Pemerintah tidak dapat melakukan penganggaran untuk keperluan rehabilitasi dan/atau pengembangan gedung yang dibangun di atas tanah wakaf;
2. Pemerintah hanya dapat mencatatkan gedung sebagai aset Barang Milik Negara (BMN). Sedangkan tanahnya tetap menjadi aset wakaf.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, Penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis terhadap pemanfaatan tanah wakaf untuk bangunan gedung negara. Peneliti akan mengkaji analisa hukum, prosedur pemanfaatan dan solusi terhadap bangunan gedung negara yang telah berdiri di atas tanah wakaf.

B. Identifikasi Masalah

1. Dilingkungan Kementerian Agama Kabupaten Bengkulu Selatan Terdapat 4 (empat) bidang tanah BMN yang belum bersertipikat atas nama Pemerintah Republik Indonesia Cq. Kementerian Agama
2. Terdapat 3 (tiga) Aset Kementerian Agama/Barang Milik Negara (BMN) berupa bangunan yang berdiri di atas tanah wakaf. Bangunannya di akui sebagai aset Kementerian Agama sedangkan tanahnya adalah aset Wakaf.
3. Bangunan instansi pemerintah (KUA/Madrasah) di atas tanah wakaf secara yuridis tidak memiliki kekuatan hukum dan jika mengacu pada aturan mengenai pencatatan barang aset negara bangunan KUA tersebut tidak tercatat sebagai barang aset milik negara.

4. Implementasi UU Wakaf masih belum maksimal di daerah. Dan masih lemahnya koordinasi antara Badan Wakaf Indonesia, Kementerian Agama, dan pemerintah daerah.
5. Belum ada regulasi khusus yang mengatur pemanfaatan aset wakaf menjadi Barang Milik Negara (BMN).

C. Batasan Masalah

1. Terdapat 3 (tiga) Aset Kementerian Agama/Barang Milik Negara (BMN) berupa bangunan yang berdiri di atas tanah wakaf. Bangunannya di akui sebagai aset Kementerian Agama sedangkan tanahnya adalah aset Wakaf.
2. Bangunan gedung negara (KUA/Madrasah) di atas tanah wakaf secara yuridis tidak memiliki kekuatan hukum dan jika mengacu pada aturan pengelolaan barang milik negara maka tanah pada bangunan tersebut tidak tercatat sebagai barang aset milik negara.
3. Belum ada regulasi khusus yang mengatur pemanfaatan aset wakaf menjadi Barang Milik Negara (BMN).

D. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Tata kelola Wakaf dan pemanfaatan tanah Wakaf untuk bangunan gedung negara di Bengkulu Selatan?
2. Bagaimana analisis hukum pemanfaatan tanah wakaf untuk bangunan gedung negara/aset BMN?
3. Bagaimana prosedur pemanfaatan tanah wakaf untuk bangunan gedung negara/aset BMN?
4. Bagaimana solusi/model implementasi pemanfaatan tanah wakaf yang di atasnya telah berdiri bangunan gedung negara?

E. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis tata kelola wakaf dan pemanfaatan tanah Wakaf untuk bangunan gedung negara di Bengkulu Selatan

2. Untuk menganalisis hukum pemanfaatan tanah wakaf untuk bangunan gedung negara/aset BMN.
3. Untuk menganalisis prosedur pemanfaatan tanah wakaf untuk bangunan gedung negara/aset BMN
4. Untuk menganalisis solusi/model implementasi pemanfaatan tanah wakaf yang di atasnya telah berdiri bangunan gedung negara

F. Kegunaan Penelitian

1. Hasil penelitian ini, peneliti ingin memberikan kontribusi dalam penataan aset wakaf, antara lain:
 - a. Sebagai pedoman dan langkah-langkah strategis dalam penataan dan pengamanan aset wakaf melalui kegiatan pensertifikatan tanah wakaf;
 - b. Sebagai solusi dalam penyelesaian hukum bangunan instansi pemerintah di atas tanah wakaf.
2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat memberi manfaat bagi:
 - a. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi tambahan untuk bahan kajian tentang manajemen pengelolaan aset yang berdiri di atas tanah wakaf.
 - b. Bisa memberikan kontribusi pada Program Studi Islam UINFAS Bengkulu, khususnya pada program Pascasarjana Konsentrasi Manajemen berbasis Islam;
 - c. Bagi masyarakat, penelitian ini memberikan informasi tentang pentingnya melakukan pengamanan aset berupa tanah.

G. Kajian Pustaka

Penelitian yang membahas tentang pengelolaan aset barang milik negara maupun tentang perubahan status tanah wakaf sudah cukup banyak dilakukan. Berikut ini beberapa penelitian terdahulu yang erat hubungannya dengan penelitian yang akan penulis lakukan.

- a. Suhardi, dalam Tesisnya "Status hukum bangunan instansi pemerintah yang didirikan di atas Tanah Wakaf menurut peraturan perundang-undangan nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf: Studi kasus bangunan KUA di Kota Bandung". Kesimpulan dari penelitian adalah: (1) adanya bangunan instansi pemerintah (KUA) di atas tanah wakaf dikarenakan bangunan tersebut dibangun sebelum adanya undang-undang tentang wakaf, dan juga pada saat belum adanya aturan larangan menggunakan tanah wakaf, KUA bisa menjadi Nadzir, (2) Berdirinya bangunan instansi pemerintah (KUA) di atas tanah wakaf secara yuridis tidak memiliki kekuatan hukum, dan jika mengacu pada aturan mengenai pencatatan barang aset negara bangunan KUA tersebut tidak tercatat sebagai barang aset milik negara, (3) penyelesaian hukum bangunan instansi pemerintah di atas tanah wakaf dapat dilakukan secara: a) Ruislag (perubahan peruntukan tanah wakaf), b) Negara membangun gedung KUA ditempat lain, dan bangunanya dihibahkan kepada nadzir yang mengelolah tanah wakaf, c) Dilakukan perubahan terhadap aturan yang melarang menggunakan tanah wakaf tersebut.²¹
- b. Muthoifin, dkk dalam *Journal of Ecohumanism* : "The Practice of Changing the Status of Change of Waqf Property in the Islamic Social Economic View"

Penelitian bertujuan mengungkap dan menganalisis praktik perubahan status tukar aset wakaf dalam pandangan ekonomi sosial Islam. Penelitian ini terkait dalam proses tukar menukar harta wakaf di masjid At-Taqwa, Dusun Jetak, Desa Wonorejo, Kecamatan Gondangrejo, Kabupaten Karanganyar. Hasil penelitian menjelaskan bahwa dalam hal tukar-menukar harta wakaf di Masjid At-Taqwa berpedoman pada

²¹ Suhardi, "Status Hukum Bangunan Instansi Pemerintah Yang Didirikan Di Atas Tanah Wakaf Menurut Peraturan Perundang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf: Studi Kasus Bangunan KUA Di Kota Bandung."

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004. Adapun dari aspek Hukum Islam, menurut pendapat Imam Hanafi, apabila harta wakaf tersebut sudah tidak dapat memberikan manfaat lagi, maka dapat ditukar atau diganti. Sebaliknya menurut Mazhab Syafi'iyah dan Maliki, mengharamkan segala bentuk tukar-menukar dan penggantian harta wakaf dalam keadaan apapun. Dan menurut Hanafiyah segala bentuk tukar-menukar atau penggantian seluruh benda wakaf tergantung pada kekuatan wakif pada saat ikrar diucapkan oleh wakif. Keaslian/ kebaruan kajian ini menawarkan orisinalitas dengan mengkaji bagaimana perubahan status aset wakaf dapat memengaruhi kesejahteraan masyarakat, baik dari segi ekonomi maupun masyarakat. Dalam Islam, wakaf tidak hanya dipandang sebagai sedekah, tetapi juga sebagai instrumen ekonomi yang dapat memberdayakan masyarakat. Dengan demikian, perubahan status aset wakaf, misalnya dari tanah wakaf menjadi property komersial, dapat berdampak signifikan terhadap pemberdayaan ekonomi masyarakat setempat.²²

- c. Sarmo dalam Jurnal *Al-Manahij* "Hukum Perubahan Status Harta Benda Wakaf". Penelitian ini membahas praktik tukar guling wakaf yang digunakan untuk kepentingan sosial-pendidikan. Para fukaha mazhab fikih berdebat terkait bolehnya menukar tanah wakaf. Sebagai negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, Indonesia membuat pedoman perwakafan yang tertuang dalam UU. No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, PP Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, dan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia. Hasil dari penelitian ini bahwa penukaran tanah wakaf di

²² Muthoifin et al., "The Practice of Changing the Status of Change of Waqf Property in the Islamic Social Economic View," *Journal of Ecohumanism* 3, no. 6 (2024): 229–238.

desa ini telah sesuai dengan peruntukan wakaf serta sesuai dengan UU. No. 41 Tahun 2004 Pasal 41 ayat (3). Proses Tukar guling tanah wakaf TK Diponegoro 136 telah sesuai juga dengan PP Nomor 42 Tahun 2006 tentang pelaksanaan undang-undang nomor 41 tahun 2004. Sedangkan kaitannya hukum Islam terhadap tukar guling tanah wakaf di Desa Keniten Kecamatan Kedungbanteng Kabupaten Banyumas ini diperdebatkan sesuai dengan kaidah yang dijadikan pedoman oleh masing-masing mazhab fikih. Dengan merujuk pada dalil *jalb al-maṣālih wa dar' al-mafāsid*, maka tukar guling tanah wakaf di Desa Keniten Kecamatan Kedungbanteng Kabupaten Banyumas ini tidak bertentangan dengan syari'at Islam karena justru mendatangkan lebih banyak bermanfaat.²³

- d. Djanuari, dkk dalam Jurnal Al Manahij ” Pengalihan Wakaf oleh Sarak Opat di Aceh Tengah Ditinjau Hukum Islam dan Hukum Adat.” Tujuan penelitian ini untuk mengkaji kedudukan hukum tanah wakaf yang telah berubah peruntukannya dan pelaksanaan wakaf di Kabupaten Aceh Tengah ditinjau dari Hukum Islam dan Hukum Adat. Berdasarkan hasil penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa kedudukan hukum tanah wakaf yang telah diwakafkan tidak dapat dipergunakan apabila tidak sesuai dengan ikrar wakaf, namun ada pengecualian tanah wakaf bisa dirubah peruntukannya dan harus mengikuti prosedur perubahan yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004. Pelaksanaan perwakafan tanah yang ada di Kabupaten Aceh

²³ Sarmo, “Hukum perubahan status harta benda wakaf (Studi kasus perubahan status kepemilikan tanah wakaf di desa keniten kecamatan kedungbanteng kabupaten banyumas),” *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam* 14, no. 2 (2020): 239–250.

Tengah secara Hukum Islam telah terlaksana dengan benar, namun secara Administrasi Negara belum terlaksana dengan maksimal.²⁴

- e. Nurjanah, dkk dalam Jurnal Al Istinbath, "*Fatwa Lajnah Bahtsul Masail NU Concerning Istibdâl Wakaf and Their Relevance with Renewal of Islamic Law*". Penelitian bertujuan untuk menguraikan pandangan dan argumen ulama NU dalam menanggapi konsep istibdâl wakaf melalui fatwa-fatwa yang dikeluarkan oleh Lajnah Bahtsul Masail (LBM-NU), serta relevansinya dengan pembaruan hukum Islam. Konsep istibdâl pada dasarnya merupakan salah satu cara yang dapat digunakan oleh para pengambil kebijakan dalam mengelola tanah wakaf agar tetap produktif. Akan tetapi, konsep istibdâl tersebut belum sepenuhnya diterima oleh para ulama. Secara umum, tanggapan ulama mengenai konsep istibdâl dapat dikelompokkan menjadi dua. Kelompok pertama melarang keras istibdâl, dan kelompok kedua memperbolehkan istibdâl namun dengan syarat-syarat yang ketat. Perbedaan tersebut lebih disebabkan oleh kecenderungan asas yang menjadi bobotnya, yaitu asas kekekalan (*ta'bid al-ashl*) dan asas kemanfaatan (*tasbîl al-manfa'ah*). Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa ulama NU memperbolehkan praktik istibdâl dengan syarat-syarat yang disepakati, yaitu adanya kekurangan yang terdapat pada objek wakaf sehingga harta wakaf dalam kondisi darurat yang harus diselamatkan. Dalilnya adalah bahwa Konsep kemaslahatan merupakan ruh *maqâshid syari'ah* (tujuan syari'ah), di mana nilai kemaslahatan dalam praktik istibdâl jauh lebih besar daripada mudharatnya. Konsep

²⁴ Djanuari, Hazar Kusmayanti, dan Divya Pratiwi, "Pengalihan Wakaf oleh Sarak Opat di Aceh Tengah Ditinjau Hukum Islam dan Hukum Adat," *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam* 15, no. 2 (2021): 267–280.

kemaslahatan yang menjadi dalil dalam fatwa tersebut sesuai dengan ruh pembaruan hukum Islam.²⁵

- f. Abdul Rokhim, dkk dalam Jurnal Al Risalah, ” *Relocation Model Of Waqf Land And Buildings Impacted By Sidoarjo Mud Blowout*”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keabsahan pemindahan tanah dan bangunan yang tidak dapat dimanfaatkan sesuai tujuan wakaf sebagaimana diatur dalam syariat Islam dan Undang-Undang Wakaf, serta model pemindahan tanah dan bangunan yang terkena dampak semburan Lumpur Sidoarjo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum Islam tentang kebolehan pemindahan objek wakaf. Kemudian, Undang-Undang Wakaf melarang pengalihan wakaf, kecuali untuk kepentingan umum. Kemudian, Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 dan perubahannya tidak mengatur tentang pemindahan objek wakaf. Meski demikian, pada tahun 2020 pemerintah telah merelokasi 8 dari 50 objek wakaf ke luar Peta Wilayah Terdampak melalui tukar-menukar bangunan (ruilslag), padahal tidak satu pun objek wakaf yang berada di dalam Peta Wilayah Terdampak yang menjadi kewajiban perusahaan PT Lapindo Brantas yang disubstitusi. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) dan (3) Perpres No. 14 Tahun 2007, tanah atau bangunan wakaf harus direlokasi dengan skema transaksi jual-beli. Hasil penjualannya kemudian digunakan untuk membeli objek wakaf pengganti di tempat lain.²⁶

²⁵ Nurjanah, Rahmatsyah, dan Ali Mutakin, “Fatwa Lajnah Bahtsul Masail NU Concerning Istibdâl Wakaf and Their Relevance with Renewal of Islamic Law,” *Al-Istinbath: Jurnal Hukum Islam* 7, no. 2 (2022): 509–530.

²⁶ Abdul Rokhim dan Suratman Suratman, “Relocation Model of Waqf Land and Buildings Impacted by Sidoarjo Mud Blowout,” *Al-Risalah: Forum Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan* 21, no. 2 (2021): 234–247.

g. Al Ghifari, dalam Jurnal Turatsuna : Jurnal Keislaman dan Pendidikan, “Alih Fungsi Tanah Wakaf Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Islam Dan Hukum Positif”. Penelitian bertujuan untuk mendeskripsikan pandangan Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang akibat keputusan sepihak alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum. Menurut Muhammad Ghozali, selaku Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang tahap alih fungsi meliputi: tahap sosialisasi, negosiasi, kesepakatan, pemberkasan, dan tahap peradilan jika tidak terjadi kesepakatan antara pengelola wakaf dan penyelenggara alih fungsi. Beliau menegaskan dinyatakan sebagai putusan sepihak karena murni asumsi pengelola wakaf yang dari awal tidak sepihak dengan alih fungsi atau pada proses peradilan pengelola wakaf tidak mau hadir tiga kali, sehingga diputus sepihak. Akibatnya, proses eksekusi setelah putusan tetap setelah 14 hari akan segera dilakukan alih fungsi sebagai bentuk tindak lanjut dari putusan pengadilan. Sehingga jika dilihat dari perspektif antara hukum islam dan hukum positif, Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang lebih mengarah pada hukum positif untuk memutuskan alih fungsi tanah wakaf. Sedangkan penulis sendiri memandang perlunya mengkomparasikan antara hukum islam dan hukum positif dalam hal ini. Persepektif Hukum Islam secara umum menerapkan prinsip kehati-hatian dalam alih fungsi tanah wakaf, mulai dengan adanya masalah sampai dengan mewajibkan adanya istibdal bagi tanah wakaf yang dialih fungsikan. Perspektif hukum positif murni dengan adanya peraturan perundang-undangan yang sudah mengatur pengalih fungsian tanah wakaf untuk kepentingan umum. Dengan demikian, perspektif penulis memandang bahwa alih fungsi tanah wakaf untuk kepentingan umum ini dapat dibenarkan, putusan pengadilan juga menjadi ujung tombak

penyelesaian ketidak sepakatan alih fungsi tetapi tetap harus memperhatikan pertimbangan syariat yang sudah digariskan para Ulama` sebagai landasan utama.²⁷

- h. Aditya Putra Patria dalam *Notary Law Journal*, “Tukar Menukar Harta Benda Wakaf dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sinkronisasi pertukaran harta benda Wakaf yang menjadi objek pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf terkait dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya. Disebutkan penukaran suatu benda wakaf hanya dapat dilakukan setelah ada bukti kepemilikan barang penukarnya sedangkan dalam proses pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum, tidak menunggu untuk ketersediaan lahan pengganti. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa terdapat ketidaksinkronan antara Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 dimana dalam pengajuan penukaran benda wakaf hanya dapat dilaku kan setelah ada bukti kepemilikan barang tukar sementara dalam proses pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum, tidak menunggu tersedianya tanah pengganti. Berdasarkan penelitian diperoleh bahwa bentuk ganti rugi berupa uang lebih

²⁷ EM. Nazaruddin Muhkam Alghifari, “Alih Fungsi Tanah Wakaf Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Islam Dan Hukum Positif,” *Turatsuna: Jurnal Keislaman dan Pendidikan* 3, no. 2 (2021): 139–150.

bermanfaat dalam hal harta benda wakaf yang menjadi objek pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum.²⁸

- i. Yuri Gama Rivandi, dkk dalam Jurnal Prosiding FIT ISI, "Kajian Strategi Percepatan Sertipikasi Tanah Dalam Rangka Pengamanan Barang Milik Negara." Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan strategi percepatan sertipikasi BMN atas beberapa permasalahan yang ada guna mengoptimalkan pelaksanaan percepatan sertipikasi BMN berupa tanah. Barang Milik Negara (BMN) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dimana BMN berupa tanah menyumbang 71% nilai dari total neraca Laporan BMN. Besarnya nilai tanah tersebut perlu didukung dengan pengamanan administrasi, fisik, dan hukum atas BMN berupa tanah. Berdasarkan Lampiran Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Atas Sistem Pengendalian Intern Nomor 19b/LHP/XV/06/2020 Tanggal 15 Juni 2020, terdapat aset tetap yang belum didukung dengan dokumen kepemilikan sebesar Rp22.415.116.586.743 pada 24 Kementerian/Lembaga (K/L) dan dari temuan BPK tersebut diketahui masih terdapat BMN berupa tanah yang belum didukung dokumen kepemilikan. Sebagai upaya pengamanan BMN berupa tanah sekaligus dalam rangka melengkapi dan memperkuat status hak kepemilikan atas BMN berupa tanah, Kementerian Keuangan selaku Pengelola Barang, Kementerian ATR/BPN selaku instansi yang berwenang menerbitkan sertipikat, bersama seluruh K/L melakukan program Sertipikasi BMN berupa tanah secara nasional yang diharapkan tuntas pada tahun 2022. Hasil

²⁸ Aditya Putra Patria, "Tukar Menukar Harta Benda Wakaf dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum," *Notary Law Journal* 1, no. 1 (2022): 63–75.

dari kajian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan dalam mempercepat pelaksanaan sertipikasi BMN berupa tanah.²⁹

- j. Icha Choerunnisa, dkk dalam Jurnal *Justitia*, "Sertifikasi Barang Milik Negara: Langkah Strategis Memperkuat Kepastian Hukum dan Keamanan Aset Negara". Konflik sosial, termasuk sengketa tanah, sering muncul terkait tanah milik negara yang belum disertifikasi, seperti yang dialami PT. Kereta Api Indonesia dengan masyarakat setempat. Penelitian ini menyelidiki hambatan dalam sertifikasi aset tanah milik negara, menekankan pentingnya proses ini untuk mengamankan aset. Menggunakan metode yuridis normatif dan pendekatan legislatif, penelitian ini mengungkap kebutuhan sertifikasi tanah berdasarkan UU Pokok Agraria No. 5/1960, dan menyoroti kurangnya keselarasan dalam pemahaman hukum kepemilikan tanah antara negara dan warga. Penelitian ini merekomendasikan agar pemerintah, khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, meningkatkan diseminasi informasi tentang hak atas tanah untuk memperjelas proses aplikasi kepemilikan tanah negara.³⁰
- k. Kurnia, dalam Jurnal *Pertanahan*, "*Alternation Status Of Land As Waqf*". Tanah wakaf adalah sebuah tanah yang telah diberikan oleh wakif dan untuk dikelola yang berguna dalam kepentingan masyarakat. Peruntukan tanah wakaf adalah untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum. Tata cara pendaftaran

²⁹ Yuri Gama Rivandi dan Latho Muhammad, "Kajian Strategi Percepatan Kajian Strategi Percepatan Sertipikasi Tanah Dalam Rangka Pengamanan Barang Milik Negara," *Prosiding FIT ISI* 1, no. 1 (2021): 121–129.

³⁰ Icha Choerunnisa, Maman Sudirman, dan Benny Djaja, "Sertifikasi Barang Milik Negara : Langkah Strategis Memperkuat Kepastian Hukum dan Keamanan Aset Negara," *Jurnal Justitia : Jurnal Ilmu Hukum Humaniora* 6, no. 2 (2023): 628–642.

tanah wakaf diatur dalam peraturan yang khusus yaitu Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf. Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar, dan/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) dan berdasarkan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariat. Pelaksanaan perubahan status harta benda wakaf berupa tanah hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia (BWI).³¹

- l. Zamil, dkk dalam Jurnal Bina Lingkungan Hidup, ”*Concept Of Building Ownership Certificate On Wakf Land: For Residence Of Low-Income Communities*”. Banyak tanah wakaf yang belum dapat dimanfaatkan untuk kemaslahatan umat. Pemanfaatan tanah wakaf dapat dilakukan secara produktif yang salah satunya dengan membangun rumah susun diatas tanah wakaf untuk hunian atau tempat tinggal bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Rumah susun diatas tanah wakaf dapat dilakukan dengan cara menerbitkan Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung. Dalam Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung, tidak terjadi peralihan kepemilikan tanah. Tanah masih dalam penguasaan nazhir, sehingga tidak melanggar syariat Islam, karena harta benda wakaf merupakan milik umat yang dikelola oleh nazhir dan harta benda wakaf tidak boleh beralih kepada siapapun.

³¹ Kurnia Rheza and Randy Adinegoro, “Perubahan Status Harta Benda Alternation Status of Land As Waqf,” *Jurnal Pertanahan* 11, no. 1 (2021): 54–62.

Di sisi lain nazhir tanah wakaf mendapatkan penghasilan dari sewa tanah yang dibangun untuk rumah susun. Penghasilan dari sewa tanahnya tersebut dapat digunakan untuk kemaslahatan umat. Dalam Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung, kepemilikan hanya bangunan ruang tempat tinggal pembeli rumah susun saja dan tidak termasuk tanahnya.³²

m. Suhartini dalam Jurnal Hukum, " *Peralihan Tanah Wakaf Menjadi Hak Milik Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif*". Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis peralihan tanah wakaf menjadi hak milik perspektif Hukum Islam dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Hasil penelitian peralihan tanah wakaf Dalam Hukum Islam pada dasarnya perubahan status wakaf tidak diperbolehkan, kecuali wakaf tersebut tidak dapat kembali dimanfaatkan sesuai dengan tujuan wakaf, dalam perundang-undangan tentang wakaf di Indonesia terhadap benda yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan peralihan, terhadap perbuatan peralihan benda wakaf dapat diberikan sanksi pidana hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000 (sepuluh ribu rupiah).³³

Dari beberapa kajian terdahulu di atas, dapat diketahui bahwa peralihan status dan fungsi tanah wakaf bila ditinjau dari hukum Islam terdapat beberapa perbedaan pendapat. Bila ditinjau dari hukum positif atau regulasi tentang wakaf, maka peralihan status dan fungsi tanah wakaf dapat dilakukan setelah mendapatkan izin dari pihak terkait. Dalam aspek pengelolaan barang milik negara dapat disimpulkan bahwa aset-aset negara yang berdiri di atas tanah wakaf tidak memiliki kekuatan hukum.

³² Betty Rubiatric Yusuf Saepul Zamila, Helza Nova Litab, "Konsep Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung Di Atas Tanah Wakaf: Untuk Hunian Masyarakat Berpenghasilan Rendah," *Bina Lingkungan Hidup* 8, no. 3 (2024): 218–233.

³³ Suhartini, "Peralihan tanah wakaf menjadi hak milik perspektif hukum Islam dan hukum positif," *Resam Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2018): 60–75.

Bangunan pemerintah yang di bangun di atas tanah wakaf, hanya bangunan dapat di catatkan sebagai aset barang milik negara sedangkan tanahnya dicatatkan sebagai milik pihak ke 3.

Berdasarkan beberapa temuan dalam penelitian di atas, maka dalam penelitian ini penulis akan membahas tentang pemanfaatan tanah wakaf untuk bangunan gedung negara. Hal ini penulis anggap penting untuk dilakukan dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum aset negara yang berdiri di atas tanah wakaf.

Tabel 1.2

Tabel perbandingan penelitian terdahulu dan kebaruan penelitian

Aspek Kajian	Temuan dalam Penelitian Terdahulu	Identifikasi Kesenjangan (Research Gap)	Kebaruan Penelitian (Research Novelty)
Ruang lingkup objek penelitian	Kajian terdahulu umumnya berfokus pada pemanfaatan harta wakaf untuk kegiatan sosial-keagamaan atau pengembangan ekonomi produktif.	Belum terdapat kajian mendalam mengenai tanah wakaf yang secara faktual telah dimanfaatkan sebagai lokasi bangunan Gedung Negara.	Penelitian ini mengkaji secara khusus pemanfaatan tanah wakaf yang telah berdiri bangunan negara sebagai isu hukum agraria-wakaf yang kompleks dan belum banyak diteliti.
Kerangka normatif	Literatur lebih banyak menggunakan pendekatan normatif terbatas pada UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.	Minim integrasi analitis antara regulasi wakaf dan peraturan perundang-undangan pertanahan, seperti UUPA dan PP No. 42 Tahun 2006.	Penelitian ini menyajikan analisis normatif komprehensif melalui harmonisasi UU Wakaf, UUPA, PP 42/2006, serta regulasi pertanahan mengenai Hak

			Pakai oleh instansi pemerintah.
Instrumen penyelesaian	Diskusi mengenai istibdal dan perubahan peruntukkan umumnya bersifat konseptual.	Belum tersedia model implementatif yang dapat diaplikasikan dalam kasus pemanfaatan tanah wakaf oleh instansi pemerintah.	Penelitian ini menawarkan konstruksi instrumen penyelesaian yang operasional, meliputi pemberian Hak Pakai, mekanisme perubahan peruntukkan, dan istibdal dengan tanah pengganti.
Pendekatan fikih	Dominasi pendekatan fikih klasik tanpa keterhubungan langsung dengan tata kelola aset publik modern.	Absennya integrasi antara kaidah-kaidah fikih (masalah, istibdal, dan tahbis al-ashl) dengan kebutuhan administrasi negara.	Penelitian ini melakukan sintesis antara prinsip fikih wakaf dan kebutuhan pelayanan publik, sehingga menghasilkan dasar legitimasi syar'i untuk solusi administratif.
Model implementasi dan tata kelola	Penelitian sebelumnya bersifat deskriptif dan tidak menghasilkan kerangka prosedural yang aplikatif.	Belum terdapat model tata kelola lintas-lembaga dalam pemanfaatan tanah wakaf untuk bangunan negara.	Penelitian ini menyusun model prosedural (flowchart) pemanfaatan tanah wakaf oleh instansi pemerintah, termasuk peran Nadzir, BWI, Kemenag, dan BPN sebagai struktur kelembagaan terpadu.

H. Kerangka Teori

1. Teori wakaf dalam hukum Islam

a. Teori keabadian wakaf

Dalam hukum Islam, wakaf memiliki karakteristik utama: menahan pokok harta agar tetap kekal dan menyalurkan manfaatnya untuk kepentingan yang ditentukan wakif. Prinsip ini disepakati mayoritas ulama mazhab (Hanafiyah, Malikiyah, Syafi'iyah, dan Hanabilah).³⁴ Prinsip keabadian wakaf adalah salah satu kaidah utama dalam hukum wakaf yang menyatakan bahwa harta benda yang sudah diwakafkan tidak boleh dijual, dihibahkan, atau diwariskan, sehingga manfaatnya terus menerus dapat digunakan untuk kepentingan umum atau sesuai tujuan wakaf.

Dikutip dari Wahbah Zuhaili dalam terjemah al Kattani menyatakan bahwa berdasarkan definisi dan prinsip keabadian wakaf terdapat beberapa perbedaan dikalangan fuqaha. Perbedaan pandangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:³⁵

Menurut Abu Hanifah “Wakaf adalah menahan suatu benda yang menurut hukum, tetap miliki si wakaf dalam rangka mempergunakan manfaatnya untuk kebajikan”. Berdasarkan definisi itu maka pemilikan harta wakaf tidak lepas dari si wakif, bahkan ia dibenarkan menariknya kembali dan ia boleh menjualnya. Jika si wakif wafat, harta tersebut menjadi harta warisan buat ahli warisnya. Jadi yang timbul dari wakaf hanyalah “menyumbangkan manfaat”. Karena itu madzhab Hanafiyah mendefinisikah “wakaf adalah tidak melakukan suatu tindakan atas suatu benda, yang berstatus tetap sebagai hak milik,

³⁴ Direktorat Pemberdayaan Wakaf Kementerian Agama Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, “Fiqih Wakaf,” 2006, 1–126.

³⁵ Wahbah al-Zuhaili, “*Fiqih Islam wa Adillatuhu*” Jilid 10; Penerjemah, Abdul Hayyie al-Kattani, dkk,” (*Gema Insani Darul Fikir*, 2007), 269.

dengan menyedekahkan manfaatnya kepada suatu pihak kebajikan (sosial), baik sekarang maupun akan datang”³⁶

Madzhab Maliki berpendapat bahwa wakaf itu tidak melepaskan harta yang diwakafkan dari kepemilikan wakif, namun wakaf tersebut mencegah wakif melakukan tindakan yang dapat melepaskan kepemilikannya atas harta tersebut kepada yang lain dan wakif berkewajiban menyedekahkan manfaat-nya serta tidak boleh menarik hartanya untuk digunakan oleh mustahiq (penerima wakaf), walaupun yang dimilikinya itu berbentuk upah, atau menjadikan hasilnya untuk dapat digunakan seperti mewakafkan uang. Wakaf dilakukan dengan mengucapkan lafadz wakaf untuk masa tertentu sesuai dengan keinginan pemilik. Dengan kata lain, pemilik harta menahan benda itu dari penggunaan secara kepemilikan, tetapi mem-bolehkan pemanfaatan hasilnya untuk tujuan kebajikan, yaitu pemberian manfaat benda secara wajar sedang benda itu tetap milik si wakif. Perwakafan itu berlaku untuk suatu masa tertentu, dan karenanya tidak boleh disyaratkan sebagai wakaf kekal.³⁷

Madzhab Syafi'iyah, Hanbaliyah dan sebagian Hanafiyah. Madzhab ini berpendapat bahwa wakaf adalah mendayagunakan harta untuk diambil manfaatnya dengan mempertahankan dzatnya benda tersebut dan memutus hak wakif untuk mendayagunakan harta tersebut. Wakif tidak boleh melakukan apa saja terhadap harta yang diwakafkan. Berubahnya status kepemilikan dari milik seseorang, kemudian diwakafkan menjadi milik Allah. Jika wakif wafat, harta yang diwakafkan tersebut tidak dapat di- warisi oleh ahli waris. Wakif

³⁶ Wahbah al-Zuhaili, “*Fiqh Islam wa Adillatuhu*” Jilid 10; Penerjemah, Abdul Hayyie al-Kattani, dkk,” (*Gema Insani Darul Fikir*, 2007), 269

³⁷ Wahbah al-Zuhaili, “*Fiqh Islam wa Adillatuhu*” Jilid 10; Penerjemah, Abdul Hayyie al-Kattani, dkk,” (*Gema Insani Darul Fikir*, 2007), 270

menyalurkan manfaat harta yang diwakafkannya kepada mauquf 'alaih (orang yang diberi wakaf) sebagai sedekah yang mengikat, di mana wakif tidak dapat melarang menyalurkan sumbangannya tersebut. Apabila wakif melarangnya, maka qadhi berhak memaksanya agar memberikannya kepada mauquf 'alaih. Karena itu mazhab ini mendefinisikan wakaf adalah tidak melakukan suatu tindakan atas suatu benda, yang berstatus sebagai milik Allah swt, dengan menyedekahkan manfaatnya kepada suatu kebajikan (sosial).³⁸

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa prinsip keabadian wakaf dipahami berbeda oleh empat mazhab. Menurut mazhab Hanafi, Abu Hanifah semula berpendapat wakaf tidak abadi karena dapat ditarik kembali, namun murid-muridnya (Abu Yusuf dan Muhammad) menegaskan wakaf bersifat abadi dan pendapat ini yang lebih banyak diikuti. Mazhab Maliki memberikan kelonggaran dengan membolehkan wakaf sementara dalam jangka waktu tertentu, meskipun jika tidak ditentukan waktunya maka wakaf dianggap abadi. Sementara itu, mazhab Syafi'i dan Hanbali sama-sama menegaskan bahwa wakaf wajib bersifat abadi, pokok harta tidak boleh dialihkan, dan hanya manfaatnya yang boleh dimanfaatkan, bahkan jika aset tidak lagi berguna maka dapat dilakukan penggantian (*istibdal*).

Tabel 1.3
Perbandingan Prinsip Keabadian Wakaf menurut 4 Mazhab

Madzhab	Status Kepemilikan Harta Wakaf	Hak Wakif	Jangka Waktu
Hanafiyah (Abu Hanifah)	Tetap milik wakif	Boleh menarik kembali, boleh	Tidak terbatas,

³⁸ Wahbah al-Zuhaili, "Fiqh Islam wa Adillatuhu" Jilid 10; Penerjemah, Abdul Hayyie al-Kattani, dkk," (Gema Insani Darul Fikir, 2007), 271.

		menjual, dan jika wafat menjadi warisan ahli waris	tapi hanya manfaat yang diberikan
Malikiyah	Tetap milik wakif, tetapi wakif tidak boleh melepaskan kepemilikan kepada pihak lain	Tidak boleh menarik kembali; wajib menyedekahkan manfaat; boleh berupa hasil/upah; bisa mewakafkan uang	Untuk masa tertentu (tidak kekal) sesuai kehendak wakif
Syafi'iyah & Hanabilah (juga sebagian Hanafiyah)	Menjadi milik Allah (bukan lagi milik wakif)	Wakif tidak boleh menarik kembali; tidak boleh diwariskan; qadhi bisa memaksa agar manfaat disalurkan	Bersifat kekal

Dengan demikian, secara umum mayoritas ulama menekankan bahwa wakaf adalah abadi, kecuali Maliki yang membuka ruang bagi wakaf sementara, demi menjaga kesinambungan manfaat bagi umat dan pahala jariyah bagi pewakaf.

Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), ketentuan tentang wakaf diatur dalam Buku III Hukum Perwakafan, yang terdiri atas Pasal 215 sampai Pasal 227.³⁹

Dalam pasal 215 wakaf diartikan perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadat atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam. Dalam konteks prinsip keabadian, konsep ibdal dan/atau

³⁹ Perpustakaan Nasional RI, *Kompilasi Hukum Islam (KHI)*, Mahkamah Agung RI (Jakarta, 2011).

istibdal serta pemanfaatan harta benda wakaf, KHI memperbolehkan jika benar-benar diperlukan sebagaimana disebutkan dalam pasal 225:

- 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 mendapat 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.

Dengan demikian, KHI mengakomodasi pandangan mayoritas ulama tentang keabadian wakaf, tetapi juga memperhatikan kebutuhan praktis di masyarakat.

b. Teori kemanfaatan (*Maqasid syariah dan masalah ammah*)

Kemaslahatan dalam hukum Islam biasa disebut dengan masalah- mursalah, kemaslahatan merupakan prinsip utama dalam hukum Islam, masalah-mursalah yaitu kemashlahatan yang dimutlakkan, kemashlahatan di mana syari' tidak mensyariatkan hukum untuk mewujudkan kemaslahatan itu, tetapi juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan pengakuannya ataupun pembatalannya. Mutlak karena tidak terikat oleh dalil yang mengakuinya atau dalil yang membatalkannya.⁴⁰ Definisi ini menjelaskan bahwa pembentukan hukum dimaksudkan untuk merealisasikan kemaslahatan umat

⁴⁰ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, terjemahan Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib (Semarang: Dina Utama, 1994), 116

manusia, artinya bertujuan untuk mendatangkan keuntungan dan menolak mudarat serta menghilangkan keberatan dari mereka.

Tujuan syariah, secara substansial adalah terciptanya kemaslahatan umum (public interest) dalam kehidupan manusia. Kemaslahatan umum itu bersifat dinamis dan fleksibel yang seiring dengan lajunya perkembangan zaman. Nilai-nilai dan tujuan syara' dengan pertimbangan kemaslahatan umum menjadi solusi alternatif terhadap kompleksitas permasalahan kehidupan manusia.⁴¹

Al-Ghazali mengemukakan teori kemaslahatan dalam kerangka mengambil manfaat dan menolak kemudaratatan untuk memelihara tujuan-tujuan syara'.⁴² Suatu kemaslahatan, menurut al-Ghazali, harus seiring dengan tujuan syara', meskipun bertentangan dengan tujuan-tujuan manusia. Atas dasar ini, yang menjadi tolok ukur dari maslahat itu adalah tujuan dan kehendak syara', bukan didasarkan pada kehendak hawa nafsu manusia. Tujuan syara' dalam menetapkan hukum itu pada prinsipnya mengacu pada aspek perwujudan kemaslahatan dalam kehidupan manusia. Muatan maslahat itu mencakup kemaslahatan hidup di dunia maupun kemaslahatan hidup di akhirat. Atas dasar ini, kemaslahatan bukan hanya didasarkan pada pertimbangan akal dalam memberikan penilaian terhadap sesuatu itu baik atau buruk, tetapi lebih jauh dari itu ialah sesuatu yang baik secara rasional juga harus sesuai dengan tujuan syara'. Setiap hukum syariah pasti memiliki alasan (illah) dan juga ada tujuan (maqashid)

⁴¹ Ika Yunia Fauzia dan Abdul Kadir Riyadi, Prinsip Dasar Ekonomi Islam Perspektif *Maqashid al-Syari'ah*, (Kencana Prenadamedia Group, Jakarta: 2014), 41

⁴² Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa fi 'Ilm al-Ushul* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, Jilid I, 1983), 286.

pemberlakuannya, tujuan dan alasannya adalah untuk membangun dan menjaga kemaslahatan manusia.⁴³

Mengacu kepada kepentingan dan kualitas kemaslahatan itu, para ahli mengklasifikasikan teori al-mashlahah kepada tiga jenis, yaitu sebagai berikut:⁴⁴

- 1) *Mashlahah dharuriyah*, yaitu kemaslahatan yang sangat dibutuhkan dalam kehidupan manusia di dunia dan di akhirat. Kemaslahatan ini berkaitan dengan lima kebutuhan pokok, yang disebut dengan al-mashalih al-khamsah, yaitu: (1) memelihara agama, (2) memelihara jiwa, (3) memelihara akal, (4) memelihara keturunan, dan (5) memelihara harta. Segala sesuatu yang tidak sesuai dengan kelima unsur pokok di atas adalah bertentangan dengan tujuan syara'. Karena itu, tindakan tersebut dilarang tegas dalam agama. Allah melarang murtad demi untuk memelihara agama; membunuh dilarang untuk memelihara jiwa, minum-minuman keras dilarang untuk memelihara akal sehat, berzina diharamkan untuk memelihara keturunan, dan mencuri atau merampok dilarang untuk memelihara kepemilikan terhadap harta. Pengelolaan harta benda wakaf (termasuk tanah) secara produktif, merupakan wujud dalam rangka melindungi, memelihara dan melestarikan Zat benda-Nya maupun manfaat dari harta benda wakaf.
- 2) *Mashlahah hajiyah*, yaitu kemaslahatan yang keberadaannya dibutuhkan dalam menyempurnakan lima kemaslahatan pokok tersebut yang berupa keringanan demi untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan dasar (basic need) manusia. Misalnya,

⁴³ Ika Yunia Fauzia dan Abdul Kadir Riyadi, Prinsip Dasar Ekonomi Islam Perspektif *Maqashid al-Syari'ah*, (Kencana Prenadamedia Group, Jakarta: 2014), 44

⁴⁴ Abu Ishaq al-Syathibi, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, (Dar al- Ma'rifah, jilid II, Beirut: 1993) 8-12. Ibn al-Hajib, *Mukhtashar al-Muntaha*, *Al-Mathba'ah al-Amiriyah*, Jilid II, (Mesir;1993) 240

rukhsah berupa kebolehan berbuka puasa bagi orang yang sedang musafir, kebutuhan terhadap makan untuk mempertahankan kelangsungan hidup, menuntut ilmu untuk mengasah otak dan akal, berniaga untuk mendapatkan harta. Semua ini disyariatkan untuk mendukung pelaksanaan kebutuhan lima pokok tersebut.

- 3) *Mashlahah tahsiniyyah*, yaitu kemaslahatan yang bersifat pelengkap (komplementer) berupa kekeluasan yang dapat memberikan nilai plus bagi kemaslahatan sebelumnya. Kebutuhan dalam konteks ini perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. Umpamanya, dianjurkan memakan yang bergizi, berpakaian yang rapi, melaksanakan ibadah-ibadah sunat, dan lain sebagainya.

Ditinjau dari dimensi cakupan kemaslahatan, para ahli mengklasifikasikan teori ini kepada dua hal, yaitu: (a) *mashlahah ‘ammah*, yaitu kemaslahatan umum yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat banyak atau mayoritas umat; (b) *mashlahah khasshah*, yaitu kemaslahatan khusus yang berhubungan dengan kemalalahan individual. Misalnya, kemaslahatan yang berkenaan dengan pemutusan hubungan status perkawinan terhadap seseorang yang dinyatakan hilang (*mafqud*). Urgensi dari pengklasifikasian kedua jenis kemaslahatan ini berkaitan dengan skala prioritas manakala antara teori kemaslahatan umum dengan kemaslahatan individual terjadi perbenturan. Dalam konteks ini, mendahulukan kemaslahatan umum dari kemaslahatan pribadi menjadi suatu keniscayaan.⁴⁵

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah wakaf secara produktif, adalah bagaimana cara negara mengatur untuk mewujudkan pengelolaan tanah

⁴⁵ <https://efrinaldi.wordpress.com/2009/04/21/rekonstruksi-teori-kemaslahatan> di akses pada 28 November 2025 Pukul 15.55.

wakaf secara produktif yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, merupakan *mashlahat-mursalah*, karena secara tekstual nash tidak dijelaskan, disebut, diakui maupun ditolak, tetapi adanya pemanfaatan tanah wakaf yang produktif sejalan dan tidak bertentangan dengan tujuan syariat.

Reorientasi dan reformulasi pemanfaatan tanah wakaf secara produktif yang berdasarkan asas profesional (*itqan*), dalam Hukum Wakaf Indonesia, merupakan *mashlahat-mursalah*, karena nash tidak menjelaskan baik mengakui ataupun menolak, namun hal tersebut sejalan dan tidak bertentangan dengan tujuan syariat. Oleh karena itu, teori *mashlahat-mursalah* dapat menjadi alat analisis terhadap permasalahan hukum, yaitu sebagai upaya melakukan reorientasi dan reformulasi pengelolaan tanah wakaf secara produktif dalam Hukum Wakaf Indonesia, agar wakaf produktif yang berkelanjutan ini dapat terwujud dan memberikan manfaat yang seluas-luasnya kepada masyarakat.

Sementara itu, dari aspek tingkat kepentingan masalah adalah sebagai berikut;

- 1) Tanah Wakaf (*mauqufbihi*) dalam *maqashid al-syari'ah*, sebagai bentuk perlindungan terhadap harta, maka melestarikan tanah wakaf merupakan aspek masalah daruriyat.
- 2) Tanah wakaf yang dikelola secara produktif, pelestarian dan pengembangan manfaat tanah wakaf merupakan aspek masalah daruriyat, yaitu perlindungan terhadap harta benda wakaf (tanah wakaf).
- 3) Reorientasi dan reformulasi pengelolaan tanah wakaf secara produktif merupakan masalah daruriyat, yaitu dalam rangka melindungi dan melestarikan manfaat harta benda wakaf, maka pelestarian pengelolaan dan pengembangan manfaat tanah wakaf perlu pengaturan yang baik.

Teori kemaslahatan ini akan menjadi acuan untuk menganalisis apakah peraturan perundang-undangan tentang wakaf, khususnya mengenai pengelolaan dan pengembangan tanah wakaf, dalam implementasinya dapat memberikan manfaat kepada masyarakat, dapat membawa kebaikan, kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat.

2. Teori wakaf dalam hukum positif (UU 41/2004 & PP 42/2006 jo PP 25/2018)

a. Teori *non-transferability*

Menurut Undang-undang nomor 41 tahun 2004, wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.⁴⁶

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf Pasal 1 ayat (1) disebutkan Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syari'ah.⁴⁷

Dari pengertian wakaf di atas mengemukakan beberapa ciri khas wakaf, yaitu: (1) Penahanan (pencegahan) dari menjadi milik dan obyek yang dimilikikan. Penahanan berarti ada yang menahan yaitu Wakif dan tujuannya yaitu *mauquf 'alaihi* (penerima wakaf). (2) Harta, menjelaskan bahwa yang diwakafkan adalah harta. (3)

⁴⁶ Badan Wakaf Indonesia, "Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf."

⁴⁷ Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor Nomor 42 Tahun 2006,".

Yang mungkin dimanfaatkan, tanpa lenyap bendanya, menjelaskan syarat harta yang diwakafkan. (4) Dengan cara tidak melakukan tindakan pada bendanya, menjelaskan bahwa harta wakaf tidak dijual, dihibahkan dan diwariskan. (5) Disalurkan kepada yang mubah dan menjelaskan bahwa hasil wakaf itu disalurkan kepada yang tidak dilarang oleh Islam. Sedangkan, menyalurkannya kepada yang haram adalah haram.

Dalam UU nomor 41 tahun 2004 dalam BAB IV Perubahan Status Harta Benda Wakaf pasal 40 dinyatakan bahwa: Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang:⁴⁸

- 1) dijadikan jaminan;
- 2) disita;
- 3) dihibahkan;
- 4) dijual;
- 5) diwariskan;
- 6) ditukar; atau
- 7) dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya.

Kemudian dalam Pasal 41 dijelaskan bahwa:

- 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.

⁴⁸ Badan Wakaf Indonesia, “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.” Pasal 40

- 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.
- 4) Ketentuan mengenai perubahan status harta benda wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.⁴⁹

Dalam PP 42 tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, pasal 49 menjelaskan bahwa:⁵⁰

- 1) Perubahan status harta benda Wakaf dalam bentuk penukaran dilarang kecuali dengan izin tertulis dari Menteri berdasarkan persetujuan BWI.
- 2) Izin tertulis dari Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan dengan pertimbangan sebagai berikut:
 - a) Perubahan harta benda Wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip Syariah.
 - b) Harta benda Wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar Wakaf; atau
 - c) Pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.
- 3) Selain dari pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), izin pertukaran harta benda wakaf hanya dapat diberikan jika:

⁴⁹ Badan Wakaf Indonesia. Pasal 41

⁵⁰ Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tentang Wakaf," 2006.

- 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 kabupaten/kota;
 - d) Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota;
 - e) Kantor Urusan Agama Kecamatan

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.

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

- a) Nazhir mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan perubahan status/tukar menukar tersebut;
- b) Kepala KUA Kecamatan meneruskan permohonan tersebut kepada Kantor Departemen Agama kabupaten/kota;
- c) Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota setelah menerima permohonan tersebut membentuk tim dengan susunan dan

maksud seperti dalam Pasal 49 ayat (4), dan selanjutnya bupati/walikota setempat membuat Surat Keputusan;

- d) Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota meneruskan permohonan tersebut dengan dilampiri hasil penilaian dari tim kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama provinsi dan selanjutnya meneruskan permohonan tersebut kepada Menteri; dan
- e) Setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri, maka tukar ganti dapat dilaksanakan dan hasilnya harus dilaporkan oleh Nazhir ke kantor pertanahan dan/atau lembaga terkait untuk pendaftaran lebih lanjut.

Dari uraian ketentuan pasal 49 sd 51A PP 42/2006 jo. PP 25/2018 dapat disimpulkan bahwa PP tersebut memperkuat prinsip keabadian wakaf, dengan mengatur mekanisme ketat istibdal (penukaran wakaf). Perubahan hanya diperbolehkan dalam kondisi tertentu (kepentingan umum, tidak dapat digunakan sesuai ikrar, atau kebutuhan keagamaan mendesak) dengan syarat nilai dan manfaat tanah pengganti minimal sama, serta melalui proses penilaian, persetujuan BWI, dan izin tertulis dari Menteri/Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi. Aturan ini memastikan perlindungan aset wakaf sekaligus memberikan fleksibilitas jika diperlukan untuk masalah yang lebih besar.

b. Teori perubahan peruntukkan harta benda wakaf

Dalam peraturan Badan Wakaf Indonesi Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Perubahan peruntukkan Harta Benda Wakaf pasal 1 disebutkan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum Wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai

dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut Syariah.⁵¹

Badan Wakaf Indonesia, yang selanjutnya disingkat BWI, adalah lembaga independen dalam pelaksanaan tugasnya untuk mengembangkan perwakafan di Indonesia. Dalam melaksanakan tugasnya mengelola dan mengembangkan wakaf, BWI memiliki tugas dan kewenangan sebagai berikut:

- 1) BWI berwenang memberikan persetujuan dan/atau izin atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf;
- 2) Dalam melakukan tugas dan kewenangannya sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) diatas, BWI dapat bekerjasama dengan instansi Pemerintah baik pusat maupun daerah, organisasi masyarakat, para ahli, badan internasional, dan pihak lain yang dipandang perlu.

Dalam hal menjaga prinsip keabadian wakaf, BWI melarang melakukan perubahan peruntukan harta benda wakaf, kecuali telah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan. Ketentuan dimaksud sebagaimana dalam pasal 3 disebutkan:

- 1) Dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf, Nazhir dilarang melakukan perubahan peruntukan harta benda wakaf kecuali atas dasar izin tertulis dari BWI;
- 2) Izin tertulis dari BWI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan dengan alasan:
 - a) Harta benda wakaf ternyata tidak dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukan yang dinyatakan dalam Akta Ikrar Wakaf;

⁵¹ Badan Wakaf Indonesia, “Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 03 Tahun 2012 Tentang Perubahan Peruntukan Harta Benda Wakaf.”

- b) Harta benda wakaf tersebut dipergunakan kepentingan keagamaan dan kemaslahatan umat yang lebih bermanfaat dan/atau produktif.⁵²

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa peraturan BWI memperkuat prinsip keabadian wakaf, dengan mengatur mekanisme perubahan peruntukkan. Perubahan hanya diperbolehkan dalam kondisi tertentu (tidak dapat digunakan sesuai ikrar atau dipergunakan kepentingan keagamaan dan kemaslahatan umat yang lebih bermanfaat dan/atau produktif).

3. Teori Kepentingan Umum dan Pembangunan (UU Nomor 2 Tahun 2012)

a. Kepentingan Umum

Kepentingan Umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pasal 1 ayat 6 adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Menurut John Salindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan Bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan Hankamnas atas dasar azas-azas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.⁵³ Daryatmo Mardiyanto mengartikan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁵⁴

⁵² Badan Wakaf Indonesia, "Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf."

⁵³ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* (Sinar Grafika, 1987).

⁵⁴ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Sinar Grafika (Bumi Aksara), 2020).

Kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya. Gunanegara mengidentifikasi ada 6 (enam) syarat kepentingan umum yakni:⁵⁵

- 1) dikuasai dan / dimiliki oleh negara. Kepentingan umum dapat dilihat dari perspektif pemilikan, artinya bahwa apapun tindakan negara, apabila untuk dimiliki negara, berarti tindakan itu untuk kepentingan umum.
- 2) Tidak boleh diprivatisasi. Larangan demikian dapat dipahami karena dengan adanya privatisasi telah membatasi publik dalam menggunakan benda-benda tersebut. Kepentingan umum mengharuskan semua orang dapat mengakses / memanfaatkan/menggunakan.
- 3) Non-Profit. Bahwa tugas-tugas umum baik langsung maupun tidak langsung yang ditujukan untuk kepentingan umum diorientasikan tidak untuk mencari keuntungan.

Konsep kepentingan umum yang asalnya dalam Pasal 1 Angka (6) yang menyatakan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Jadi konsep kepentingan umum yang pasti adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat digunakan sebesar- besarnya untuk kemakmuran rakyat serta tidak boleh untuk bisnis. Aturan konsep kepentingan umum tersebut sudah jelas dan baku, sehingga menjamin kepastian hukum.

⁵⁵ Guna Negara, "Rakyat Dan Negara, Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan," Jakarta, Tatanusa, 2008.

Dari beberapa penjabaran pengertian kepentingan umum tersebut menunjukkan suatu interpretasi yang lebih luas dimana kepentingan umum tidak hanya diartikan sebatas kepentingan masyarakat umum atau kepentingan pemerintah tetapi juga kepentingan investor yang dikemas dalam kegiatan pembangunan ekonomi yang akan memberikan manfaat kepada negara dan masyarakat secara umum. Pengertian kepentingan umum mengalami perubahan dan perkembangan lebih lanjut berkaitan dengan perkembangan kemajuan yang dicapai oleh masyarakat.

b. Ruang lingkup tanah untuk kepentingan umum

Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pembangunan untuk kepentingan umum yang dapat menggunakan tanah hasil pengadaan mencakup 18 bidang berikut:⁵⁶

- a) Pertahanan dan keamanan nasional;
- b) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c) Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d) Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e) Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g) Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h) Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i) Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j) Fasilitas keselamatan umum;
- k) Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;

⁵⁶ Pemerintah Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- l) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m) Cagar alam dan cagar budaya;
- n) Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o) Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p) Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q) Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r) Pasar umum dan lapangan parkir umum

Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, selain 18 bidang tersebut di atas ditambahkan beberapa bidang berikut.⁵⁷

- a) Kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- b) Kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- c) Kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- d) Kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;

⁵⁷ Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- e) Kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah; dan
- f) Kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Ruang lingkup tanah kepentingan umum sangat luas karena mencakup sektor strategis seperti pertahanan-keamanan, infrastruktur transportasi, energi, telekomunikasi, fasilitas sosial, pendidikan, kesehatan, hingga proyek strategis nasional. Hal ini menunjukkan bahwa negara memandang tanah sebagai aset vital dalam mendukung kesejahteraan masyarakat dan pembangunan nasional.

Kepentingan umum dibatasi secara tegas dalam UU, agar tidak disalahgunakan menjadi kepentingan komersial murni. Prinsipnya, tanah hanya boleh diambil untuk pembangunan yang memberikan manfaat langsung bagi masyarakat luas. Hak masyarakat tetap diakui dan dilindungi, melalui mekanisme ganti kerugian yang layak dan adil. Artinya, meskipun negara berhak mengambil tanah demi kepentingan umum, kewajiban penghormatan terhadap hak pemilik tanah tetap harus dijalankan.

4. Teori Barang Milik Negara (BMN)

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah menyebutkan bahwa Barang Milik Negara (BMN) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Adapun unsur-unsur pengelolaan BMN meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan

pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, dan pembinaan pengawasan dan pengendalian.⁵⁸

Bangunan gedung pemerintah yang diperoleh atas beban APBN merupakan salah satu bentuk BMN. Merujuk pada regulasi tentang Pengaturan bangunan gedung secara khusus dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Pada Undang-Undang Bangunan Gedung disebutkan bahwa bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial dan budaya maupun kegiatan khusus.⁵⁹

Berdasarkan pengertian tersebut diketahui bahwa fungsi bangunan gedung adalah fungsi hunian yang meliputi bangunan untuk rumah tinggal, rumah tinggal deret, rumah susun dan rumah tinggal sementara, fungsi keagamaan yang meliputi meliputi masjid, gereja, pura, wihara, dan kelenteng, fungsi usaha yang meliputi bangunan gedung untuk perkantoran, perdagangan, perindustrian, perhotelan, wisata dan rekreasi, terminal, dan penyimpanan, fungsi sosial dan budaya yang meliputi bangunan gedung untuk pendidikan, kebudayaan, pelayanan kesehatan, laboratorium, dan pelayanan umum, serta fungsi

⁵⁸ Pemerintah Republik Indonesia, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah,”

⁵⁹ Pemerintah Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung”.

khusus yang meliputi bangunan gedung untuk reaktor nuklir, instalasi pertahanan dan keamanan, dan bangunan sejenis yang diputuskan oleh menteri.

Penyelenggaraan bangunan gedung adalah kegiatan pembangunan bangunan gedung yang meliputi proses perencanaan teknis dan pelaksanaan konstruksi, serta kegiatan pemanfaatan, pelestarian, dan pembongkaran. Setiap bangunan gedung yang dibangun harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung. Persyaratan administratif bangunan gedung meliputi:

- a. Status hak atas tanah, dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah;
- b. Status kepemilikan bangunan gedung; dan
- c. Izin mendirikan bangunan gedung.⁶⁰

Dalam PP 27 tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Bab VII Pengamanan Dan Pemeliharaan Pasal 43 ayat 1 dan 2 disebutkan:⁶¹

- a) Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah harus disertipikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
- b) Barang Milik Negara/Daerah berupa bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan

Dengan demikian, maka setiap bangunan gedung harus didirikan pada tanah yang status kepemilikannya jelas baik milik sendiri maupun

⁶⁰ Pemerintah Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung”

⁶¹ Pemerintah Republik Indonesia, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.”

milik pihak lain. Dalam hal tanahnya milik pihak lain, bangunan gedung hanya dapat didirikan dengan izin pemanfaatan tanah dari pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah dalam bentuk perjanjian tertulis antara pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah dengan pemilik bangunan gedung. Perjanjian tertulis memuat paling sedikit hak dan kewajiban para pihak, luas, letak, dan batas-batas tanah, serta fungsi bangunan gedung dan jangka waktu pemanfaatan tanah.

I. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan orientasi analisis hukum normatif-empiris. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai (diperoleh dengan) menggunakan prosedur-prosedur statistic atau cara-cara lain dari kuantifikasi (pengukuran).⁶² Menurut Bogdan dan Taylor, menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat dan atau organisasi tertentu dalam suatu keadaan konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif dan holistik.⁶³

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan study pustaka (*library reseach*) dan study lapangan (*field reseach*). Library reseach adalah survei sumber ilmiah tentang topik tertentu. Ini memberikan gambaran tentang pengetahuan saat ini, memungkinkan untuk mengidentifikasi teori, metode, dan kesenjangan yang relevan dalam penelitian yang ada.⁶⁴ Sedangkan *field reseach* adalah metode

⁶² W. Creswell John, "The Selection of a Research Approach," *Research Design*, 2022, 1–23.

⁶³ Sugiyono, *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D*, 2020.

⁶⁴ Prof Sudarwan Danim, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, n.d.

penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data langsung dari lapangan atau objek yang diteliti. Peneliti terjun ke lokasi penelitian untuk berinteraksi dengan situasi nyata, mengamati, mewawancarai, atau mengumpulkan data lain secara langsung dari sumber pertama. Penelitian lapangan dilakukan dalam kancah kehidupan sebenarnya. Pada hakikatnya penelitian lapangan merupakan metode untuk menemukan sesuatu yang sedang terjadi pada suatu waktu ditengah masyarakat secara khusus dan realistis.⁶⁵

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari sumber data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari objek penelitian di lapangan, yaitu berupa wawancara dengan ahli hukum Islam (MUI), Pengurus Perwakilan Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kabupaten Bengkulu Selatan dan pengelola Barang Milik Negara (BMN). Sementara data sekunder adalah data yang diperoleh dari telaah kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan wakaf dan BMN, dokumentasi serta data pendukung lainnya.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi utama Penelitian ini dilakukan di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bengkulu Selatan Jalan Pangeran Duayu Kelurahan Pasar Bawah Kecamatan Pasar Manna Kabupaten Bengkulu Selatan Provinsi Bengkulu. Selain lokasi utama tersebut, penelitian ini juga dilakukan di beberapa tempat lainnya yaitu;

1. Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Kota Manna. Jalan SMA Karya IV Kelurahan Pasar Baru Kecamatan Kota Manna, Kabupaten Bengkulu Selatan, Bengkulu 38515

⁶⁵ Danim.

2. Rumah Jabatan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bengkulu Selatan; Jalan Letnan Jahidin Gang Benteng Kelurahan Pasar Bawah Kecamatan Kota Manna Kabupaten Bengkulu Selatan;
 3. Madrasah Tsanawiyah Negeri 3 Bengkulu Selatan; Jalan Raya Kedurang Desa Karang Agung, Kecamatan Kedurang Kabupaten Bengkulu Selatan
4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data dilakukan dengan beberapa metode berikut:

1. Observasi

Dalam penelitian ini peneliti akan melakukan observasi secara langsung terhadap objek tanah wakaf yang di manfaatkan untuk gedung pemerintah (kantor). Aset tersebut berupa bangunan Kantor KUA Kecamatan Kota Manna, Rumah Jabatan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bengkulu Selatan dan MTsN 3 Bengkulu Selatan.

2. Wawancara

Metode kedua dalam pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan wawancara secara langsung kepada pihak yang memiliki kompetensi dan memiliki kaitan erat dengan penelitian. Dalam penelitian ini, wawancara akan dilakukan kepada:

- a) PIC Wakaf Kemenag Kabupaten Bengkulu Selatan
- b) PIC Wakaf KUA Kecamatan se Kabupaten Bengkulu Selatan
- c) PIC Aplikasi SIMAK BMN Kemenag Bengkulu Selatan
- d) Kepala KUA Kota Manna selaku PPAIW
- e) Kepala KUA Kecamatan Kedurang selaku PPAIW
- f) Kepala Madrasah Tsanawiyah Negeri 3 Bengkulu Selatan

g) Ketua Badan Wakaf Indonesia (BWI) Perwakilan Bengkulu Selatan

h) Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bengkulu Selatan

3. Dokumentasi

Dokumentasi dilakukan untuk melengkapi data lainnya dari hasil observasi dan wawancara. Dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan analisa terhadap dokumen Akta Ikrar Wakaf (AIW), Sertifikat Tanah Wakaf dan dokumen lainnya yang mendukung penelitian ini.

5. Teknik Analisa Data

Analisis data dalam penelitian ini yang menggunakan teorinya Miles dan Huberman⁶⁶, menggunakan metode kualitatif-deskriptif dengan tahapan sebagai berikut:

1. Reduksi Data

Data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi diseleksi, dipilah dan difokuskan pada aspek yang relevan dengan permasalahan penelitian, yaitu:

- a. Analisis Tata kelola tanah wakaf di Bengkulu Selatan dan pemanfaatannya untuk bangunan gedung negara
- b. Analisis Aspek hukum pemanfaatan tanah wakaf secara hukum Islam dan Hukum Positif
- c. Analisis prosedur pemanfaatan tanah wakaf
- d. Model implementasi pemanfaatan tanah wakaf untuk bangunan gedung negara.

2. Penyajian Data

Data disajikan dalam bentuk narasi deskriptif, tabel dan gambar

⁶⁶ Sugiyono, *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D.*

3. Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan diperoleh melalui proses interpretasi dengan menghubungkan temuan lapangan dengan kerangka teori, regulasi hukum, dan prinsip syariah.

J. Sistematika Pembahasan

Sistematika dalam penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut: Bab I Pendahuluan. Pembahasan dalam Bab ini meliputi: Latar belakang masalah, Identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian pustaka, kerangka teori, Metode Penelitian. Pembahasan ini meliputi: Jenis dan Pendekatan penelitian, Sumber data, Lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa dan kerangka analisis dan sistematika pembahasan.

Bab II Landasan Teori. Pembahasan dalam bab ini meliputi : Konsep dasar Wakaf dalam hukum Islam dan Undang-Undang Wakaf. Perkembangan tata kelola wakaf di Indonesia, Teori hukum agraria dan pemanfaatan tanah, Konsep kepentingan umum dan pembangunan, Aset Barang Milik Negara (BMN), Studi perbandingan Wakaf di Turki, Arab Saudi dan Malaysia.

Bab III Hasil dan Pembahasan. Pembahasan dalam bab ini meliputi: Tata Kelola Wakaf di Bengkulu Selatan, Analisis Hukum Pemanfaatan Tanah Wakaf untuk Gedung Pemerintah, Prosedur pemanfaatan tanah wakaf untuk bangunan Gedung negara, Solusi/Model Implementasi Pemanfaatan Tanah Wakaf untuk Gedung Pemerintah.

Bab IV Penutup. Pembahasan dalam Bab ini meliputi : kesimpulan dan saran-saran serta penutup.