



AL-AFKAR: Journal for Islamic Studies

Journal website: <https://al-afkar.com>

P-ISSN : 2614-4883; E-ISSN : 2614-4905
<https://doi.org/10.31943/afkarjournal.v8i2.2184>

Vol. 8 No. 2 (2025)
pp. 347-359

Research Article

Penolakan Pemohonan Ijin Tukar Ganti (Ruislag) Tanah Wakaf Dalam Perspektif *Maslahah* (Studi Kasus Tanah Wakaf Di Kampung Bugis Sesetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali)

Musthafa¹, Luqman bin Haji Abdullah², Norhidayah binti Pauzi³

1. Department of Fiqh and Usul Fiqh, Academy of Islamic Studies, University of Malaya;

E-mail: musthafa.ilaw@gmail.com 

2. Department of Fiqh and Usul Fiqh, Academy of Islamic Studies, University of Malaya;

E-mail: luqmanabdullah@um.edu.my

3. Department of Fiqh and Usul Fiqh, Academy of Islamic Studies, University of Malaya;

E-mail: da_my85@um.edu.my



Copyright © 2025 by Authors, Published by AL-AFKAR: Journal For Islamic Studies. This is an open access article under the CC BY License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

Received : January 15, 2024

Revised : February 27, 2025

Accepted : March 12, 2025

Available online : April 16, 2025

How to Cite: Musthafa, Luqman bin Haji Abdullah and Norhidayah binti Pauzi (2025) "Rejection of an Application for Permission to Exchange (Ruislag) Waqf Land in the Perspective of *Maslahah* (Case Study of Waqf Land in Bugis Village, Sesetan, Sidakarya, South Denpasar District, Denpasar City, Bali Province)", *al-Afkar, Journal For Islamic Studies*, 8(2), pp. 347-359. doi: 10.31943/afkarjournal.v8i2.2184.

Rejection of an Application for Permission to Exchange (Ruislag) Waqf Land in the Perspective of Masalah (Case Study of Waqf Land in Bugis Village, Sesetan, Sidakarya, South Denpasar District, Denpasar City, Bali Province)

Abstract. The exchange (ruislag) of waqf land with other land was allowed in Islam and has been regulated in Indonesian legislation. Every implementation of waqf land exchange in Indonesia must first apply for permission to the Minister of Religious Affairs through the Ministry of Religious Affairs with the stages of checking and assessment from the regional to the central level. It must get a recommendation from the Indonesian Waqf Board. In its implementation, there was a waqf land exchange application that has received a recommendation from the Indonesian Waqf Board, but did not receive permission from the Minister of Religious Affairs, namely the case of an application for permission to exchange waqf land located in Bugis Sesetan Sidakarya village, South Denpasar sub-district, Denpasar city, Bali province. The rejection of the application has caused the waqf land to be unused in following with the waqf agreement and its condition has been neglected until now. Therefore, this research was conducted to evaluate whether the rejection of the application for permission to implement the land exchange provides masalah to the waqf property. This type of research was literature research, this research used a qualitative approach with descriptive methods. The data collection technique in this research was documentation, which looked for data on matters or variables related to the application for permission to exchange waqf land in Bugis village from a masalah perspective from the sources of books, articles, journals and research reports, then analysed using the content analysis method. The results showed that the application for permission to exchange waqf land in Bugis village should be rejected. Although the replacement land has the potential to be developed productively, because the value of the replacement land was lower than the waqf land, the application for permission to exchange is more masalah to be rejected.

Keywords: exchange; waqf land; masalah

Abstrak. Tukar ganti (ruislag) tanah wakaf dengan tanah lain dibolehkan dalam Islam dan telah diatur dalam peraturan perundangan di Indonesia. Setiap pelaksanaan tukar ganti tanah wakaf di Indonesia harus memohon izin dahulu kepada Menteri Agama melalui Kementerian Agama dengan tahapan pemeriksaan dan penilaian dari tingkat daerah sampai pusat, serta harus mendapatkan rekomendasi dari Badan Wakaf Indonesia. Dalam implementasinya, terdapat permohonan tukar ganti tanah wakaf yang telah mendapatkan rekomendasi dari Badan Wakaf Indonesia, tetapi tidak mendapat izin dari Menteri Agama, yaitu permohonan izin pelaksanaan tukar ganti tanah wakaf yang terletak di kampung Bugis Sesetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali. Penolakan permohonan tersebut mengakibatkan tanah wakaf tersebut tidak dapat digunakan sesuai dengan ikrar wakaf dan keadaanya terbengkalai sampai sekarang. Oleh karena itu penelitian ini dilakukan untuk menilai apakah penolakan permohonan izin pelaksanaan tukar ganti tanah tersebut memberikan kemaslahatan kepada harta wakaf. Jenis penelitian ini adalah penelitian kepustakaan, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan dokumentasi, yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berhubungan dengan permohonan izin pelaksanaan tukar ganti tanah wakaf di kampung Bugis dari perspektif kemaslahatan dari sumber buku, artikel, jurnal dan laporan penelitian, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode *content analysis*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa permohonan izin pelaksanaan tukar ganti tanah wakaf dikampung Bugis sepatutnya ditolak. Walaupun tanah pengganti tersebut mempunyai potensi yang dapat dikembangkan secara produktif, tetapi karena nilai pengganti lebih rendah dari pada tanah wakaf, maka permohonan izin tukar ganti itu lebih *masalah* untuk ditolak.

Kata Kunci: tukar ganti; tanah wakaf; kemaslahatan.

PENDAHULUAN

Umat Islam di Indonesia telah mencapai kurang lebih 207 juta penduduk atau 87.2% dari jumlah total penduduk Indonesia.¹ Besarnya jumlah warga negara Indonesia yang beragama islam tersebut mempunyai efek religius-sosiologis dalam kehidupan umat Islam di Indonesia secara keseluruhan baik dari sisi individu, masyarakat dan negara. Salah satu contohnya adalah adanya pengaruh dalam kebijakan dan regulasi yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia dalam *amaliyah* umat Islam yang dijalankan dalam kehidupan sehari-hari.² Misalnya mengenai adanya tanah wakaf yang tercatat terdapat 440.500 titik di Indonesia yang mencakup lebih dari 57.200 hektar.³ Luasnya tanah wakaf tersebut tidak lepas dari besarnya jumlah penduduk Indonesia yang beragama Islam dan keinginan untuk mendekatkan diri kepada Allah dengan cara berwakaf, yaitu 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.⁴ Dengan melihat besarnya potensi dan manfaat ekonomi dari harta wakaf, maka pemerintah Indonesia sejak tahun 2004 telah membuat suatu peraturan perundangan tentang wakaf yang bertujuan agar harta wakaf dapat dikelola secara efektif dan efisien untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum.⁵

Di samping itu, peraturan perundangan mengenai wakaf juga mengatur tentang perlindungan dan pemeliharaan harta wakaf dari kehilangan atau kerusakan, yaitu salah satunya dengan mekanisme pertukaran (ruislag) tanah wakaf dengan tanah pengganti. Di mana tanah wakaf dapat ditukar atau diganti dengan tanah lain yang lebih baik nilainya atau minimal sama nilainya dengan harta wakaf. Namun dari beberapa kasus permohonan pertukaran tanah wakaf di Indonesia, terdapat tanah wakaf yang sangat memerlukan pertukaran tanah wakaf yang tidak dapat digunakan dengan tanah pengganti yang lebih baik, yaitu kasus permohonan pertukaran tanah wakaf terletak di kampung Bugis Sesetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali. Padahal permohonan pertukaran tersebut telah mendapatkan rekomendasi dari Badan Wakaf Indonesia tetapi karena tidak mendapat persetujuan dari menteri agama, maka sampai sekarang kondisi tanah masih terbengkalai dan tidak dapat digunakan untuk keperluan masjid. Karena itu penelitian ini ingin menilai kasus permohonan pertukaran tanah wakaf terletak

¹BPS, *Agama di Indonesia, 2024* <<https://samarindakota.bps.go.id/en/statistics-table/1/MzIolZE=/religion-in-indonesia--2024.html> [diakses 3 Maret 2025].

² Choirul Anwar, "Islam Dan Kebhinekaan Di Indonesia: Peran Agama Dalam Merawat Perbedaan," *ZAWIYAH Jurnal Pemikiran Islam*, 4.2 (2018), 11.

³ BWI, "Indeks Wakaf Nasional 2022" (Jakarta) <<https://www.bwi.go.id/8706/2023/04/16/indeks-wakaf-nasional-2022/> [diakses 3 Maret 2025].

⁴ Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf

⁵ Sebagaimana disebutkan dalam pertimbangan Undang-Undang RI No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf huruf a.

dikampung Bugis Sesetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali dari aspek kemaslahatan. Sehingga penelitian ini dapat dijadikan rujukan oleh para pihak dalam memeriksa permohonan pertukaran tanah wakaf di Indonesia lebih baik lagi.

METODE PENELITIAN

Kajian ini bersifat kualitatif dengan pendekatan kepustakaan, di mana data-data dikumpulkan berdasarkan literatur.⁶ Kemudian kajian ini menggunakan metode *content analysis*⁷ terhadap data-data yang telah dikumpulkan mengenai permohonan tukar ganti tanah wakaf yang terletak di kampung Bugis Sesetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali, data-data tersebut dianalisis dengan menggunakan pendekatan kaidah-kaidah fikih dan kemaslahatan. Melalui analisis berdasarkan pendapat-pendapat ulama fikih, kaidah-kaidah fikih dan kesesuaian dengan kemaslahatan, maka permohonan tukar ganti tanah wakaf tersebut mempunyai legitimasi normatif yang dapat dijadikan pertimbangan oleh pihak-pihak yang berkaitan, khususnya pihak dari tim penilai kementerian agama dan badan wakaf Indonesia.

PEMBAHASAN

Peraturan yang telah dibuat pemerintah mengenai ketentuan-ketentuan yang harus dilakukan dalam pelaksanaan pertukaran harta wakaf di Indonesia merupakan ijtihad pemerintah Indonesia yang bertujuan agar pelaksanaan pertukaran tersebut memberikan kemaslahatan kepada harta wakaf. Sehingga semua warga negara wajib taat dan patuh terhadap peraturan perundangan tersebut.⁸ Menurut Abu Zahrah, pengertian ijtihad dalam fikih tidak hanya berkaitan dengan isu-isu dalam penemuan hukum syarak (*fi istinbati al-hukmi al-shar'iyyah*), tetapi juga isu-isu dalam pelaksanaannya (*fi tatbiqih*).⁹ Sehingga hasil daripada ijtihad dalam fikih tersebut dapat dinikmati oleh manusia sebagai *mahkum 'alaihi* dari pada hukum syara'. Salah satu kaidah yang mesti digunakan dalam berijtihad adalah adanya pertimbangan yang berkaitan dengan tujuan hukum syara' (*maqasid al-shar'iyyah* atau *ghayah min al-shari'ah*) atau rahasia ditetapkan hukum syara' (*asrar al-tasyri'*). Menurut imam al-Shâhibî tujuan dari ditetapkan suatu hukum yaitu untuk mewujudkan kemaslahatan yang terbagi dalam tiga kategori, yaitu *masalah darurriyyah*,

⁶ Yayasan Obor Indonesia, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004, 3

⁷ Menurut Krippendorff content analysis adalah suatu teknik penelitian untuk membuat inferensi yang dapat direplikasi (ditiru) dan shahih datanya dengan memerhatikan konteksnya. Jumal Ahmad, "Desain penelitian analisis isi (Content analysis)," *Research Gate*, 5.9 (2018), 1-20.

⁸ Negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian semua warga negara wajib taat dan patuh terhadap aturan yang sesuai dengan undang-undang, karena undang-undang merupakan produk hukum hasil dari ijtihad pemerintah (pemimpin) untuk mengatur segala bentuk permasalahan yang ada di Indonesia. Lihat. Nur Rofiq et al., "Hukum Keluarga Islam: Perspektif Maqâsid Asy-Syari'ah Terhadap Dasar Wajib Patuh Pada Undang-undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam," *Wahana Islamika: Jurnal Studi Keislaman*, 9.2 (2023), 174.

⁹ Muh}ammad Abu Zahrah, *Us}u al-Fiqh*, Mis}r: Dar al-Fikr al-'Arabiy, 379

masalah hajiyyah dan *masalah tahsiniyyah*.¹⁰ Menurut imam al-Shâthibî *al-maṣṭalah al-darūriyyah* bermakna *masalahah yang pasti* diperlukan dalam menegakkan agama dan dunia. Jika masalahah ini tidak dipenuhi maka *masalahah* dunia tidak dapat ditegakkan, malah akan timbul kerusakan, kekacauan dan lenyapnya kehidupan.¹¹ Sedangkan *al-maṣṭalah hajiyyah* adalah *masalahah* yang diperlukan untuk mendapatkan kelonggaran dan menghilangkan kesempitan yang sekiranya masalahah ini tidak dipelihara secara umumnya akan menimbulkan kesulitan (*ḥaraj*) dan kesusahan (*mashaqqah*) tetapi tidak sampai kepada tahap kemusnahan (*fasâd*) dalam kemaslahatan umum.¹² Dan *al-maṣṭalah al-tahsiniyyah* ialah *maṣṭalah* yang berkaitan dengan hal martabat (*murū'ah*), yaitu mengambil sesuatu yang terletak dalam kewajaran dan menghindarkan dari keadaan yang mengikuti standar logika yang tidak baik atau buruk.¹³ Di mana unsur *darurriyyah* perlu diutamakan daripada *hajiyyah*. Kemudian *tahsiniyyah* dikemudiankan daripada *hajiyyah* di samping mempertimbangkan unsur-unsur *tahsiniyyah*.¹⁴ Ini bertujuan untuk mencapai kebaikan dan menolak sebarang keburukan atau dengan kata lain *masalahah* direalisasikan dan *mafsadah* dihindarkan.

Berdasarkan data dari Badan Wakaf Indonesia, terdapat permohonan tukar ganti tanah wakaf yang telah mendapatkan rekomendasi dari Badan Wakaf Indonesia, tetapi tidak mendapatkan persetujuan oleh Menteri Agama, yaitu di antaranya permohonan tukar ganti tanah wakaf yang terletak di kampung Bugis Sesetan kota Denpasar Provinsi Bali. Dalam kasus ini nazir tanah wakaf dengan luas 2040 m² yang terletak di Kampung Bugis Sesetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali, mengajukan permohonan tukar ganti tanah wakaf dengan tanah pengganti dengan luas 850 m² yang terletak di Jl. Pendidikan Desa Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali. Permohonan tersebut diajukan kepada Menteri Agama Republik Indonesia Cq. Dirjen Bimas Islam melalui Ketua Kantor Urusan Agama Kecamatan Denpasar Selatan. Alasan permohonan tukar ganti tanah wakaf tersebut adalah bahwa tanah wakaf tidak mempunyai akses jalan keluar dan jalan masuk karena letak tanah wakaf dikelilingin oleh tembok perumahan milik Graha Mertasari Mulia dan sungai.¹⁵ Di samping itu, tanah wakaf tersebut tidak dapat digunakan sesuai dengan ikrar wakaf, yaitu untuk keperluan masjid.¹⁶

Kemudian Ketua Kantor Urusan Agama Kecamatan Denpasar Selatan setelah menerima surat permohonan tukar ganti tanah wakaf tersebut, melanjutkan kepada

¹⁰ Abu Ishq Al-Syatjibi, *al-Muwafaqat fi Usjul al-Ah}kam*, al-Mamlakah al-Su'udiyah al-'Arabiyyah: Dar Ibn 'Affan, 1997, 2: 17

¹¹ Abu Ishq al-Syatjibi, *al-Muwafaqat ...*, 2:17-18

¹² Abu Ishq al-Syatjibi, *al-Muwafaqat ...*, 2:21-22

¹³ Abu Ishq al-Syatjibi, *al-Muwafaqat ...*, 2:22-23

¹⁴ Yūsuf Ḥāmid Al-'Ālim, *al-Maqâsid al-'Āmmah li asy-Syarî'ah al-Islâmiyyah*, Khurṭūm: ad-Dâr as-Sūdâniyyah li al-Kutub, 1994, 165-167

¹⁵ Berdasarkan dokumen permohonan Tukar Guling Tanah Wakaf di Kampung Bugis Sesetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Wilayah Bali,

¹⁶ Berdasarkan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf Nomor W.3/04/K.I Tahun 1991 yang diterbitkan oleh Ketua KUA/PPAIW Kecamatan Denpasar Selatan tertanggal 15 Juli 1991.

Ketua Kementerian Agama Kota Denpasar.¹⁷ Ketua Kementerian Agama Kota Denpasar membentuk tim penilai tentang permohonan tukar ganti tanah wakaf dan memohon kepada Wali Kota Denpasar untuk mengangkat tim penilai tersebut dalam bentuk surat keputusan Wali Kota Denpasar.¹⁸ Selanjutnya, Wali Kota Denpasar menerbitkan surat keputusan mengenai pengangkatan tim penilai dengan susunan sebagai berikut, yaitu: Wali Kota Denpasar dan Wakil Wali Kota Denpasar (Penasehat/Penanggunjawab), Sekretaris Daerah Kota Denpasar dan asisten sekretaris pemerintah daerah Kota Denpasar (Pembina), Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Denpasar (Ketua), Penyelenggara Bimbingan Zakat dan Wakaf Kantor Kementerian Agama Kota Denpasar (Sekretaris), Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar, Ketua MUI Kota Denpasar, Kepala Bagian Pemerintahan Setda Kota Denpasar, Kepala Bagian Kesejahteraan Rakyat Setda Kota Denpasar, Nazhir Wakaf Suwung, Seseetan dan Sidakarya (Anggota).¹⁹

Berdasarkan hasil pemeriksaan tim penilai yang telah diangkat oleh wali kota terhadap permohonan tukar ganti tanah wakaf tersebut, telah memutuskan bahwa;

- 1) Kondisi tanah wakaf tidak mempunyai akses jalan keluar dan jalan masuk. Di sebelah barat, selatan, utara terdapat tanah dan rumah milik orang lain dan di sebelah timur ada sungai. Oleh karena itu, tanah tersebut buntu sehingga tidak dapat dimanfaatkan untuk pertanian, perumahan, maupun untuk kemaslahatan masjid. Adapun tanah penukar letaknya sangat strategis yaitu di sebelah utara dan selatan berdampingan dengan tanah milik, demikian juga di sebelah timur ada jalan perumahan dan di sebelah barat merupakan jalan raya, yaitu jalan raya Pendidikan serta ditunjang berbagai akses dan fasilitas lainnya. Sehingga tanah pengganti ini lebih mudah dikembangkan (lebih produktif) dan memiliki nilai kemanfaatan yang lebih baik.
- 2) lingkungan masyarakat sangat mendukung tanah penukar yang diperuntukkan sebagai tanah wakaf dengan persyaratan agar dibuatkan batas-batas yang baik dan pembuangan sampah agar tidak mencemari lingkungan, serta agar tetap menjalin hubungan yang baik dengan warga masyarakat di sekitarnya.
- 3) Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tanah wakaf sebesar Rp.537.000 per meter dan tanah penukar Rp.464.000 per meter.
- 4) Menurut kedua belah pihak yang akan melakukan tukar ganti, kesepakatan nilai kedua tanah dimaksud adalah sebagai berikut: a) untuk tanah wakaf yang ditukar (tidak memiliki akses jalan keluar masuk/buntu dari segala arah) dinilai Rp.50.000.000 per 100 meter, jadi bernilai $20,40 \times \text{Rp.50.000.000} =$

¹⁷ Berdasarkan surat nomor Kk.18.09.1/BA/03.2/119/2008 tertanggal 28 Mei 2008 perihal Permohonan Tukar Guling Tanah Wakaf Kampung Bugis Seseetan Sidakarya Denpasar. Prosedur ini telah sesuai dengan pasal 51 (b) *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Wakaf Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*

¹⁸ Tahapan ini telah sesuai dengan pasal 51 (c) *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan....*

¹⁹ Berdasarkan surat keputusan Wali Kota Denpasar tertanggal 26 Agustus 2008 Nomor: 188.45/275/HK/2008 tentang Pembentukan Tim Penilai Keseimbangan Tukar Guling Tanah Wakaf Kampung Bugis Seseetan Sidakarya Denpasar. Susunan tim penilai dalam surat keputusan itu telah sesuai dengan ketentuan dalam pasal 49 (4) *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan....*

Rp.1.020.000.000. b) untuk tanah penukar dinilai Rp.127.500.000 per meter, jadi bernilai $8,50 \times \text{Rp.127.500.000} = \text{Rp.1.083.500.000}$.

- 5) Menurut Perda No. 10 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Denpasar, bahwa a) untuk tanah wakaf yang ditukar terletak pada kawasan pemukiman campuran. b) untuk tanah penukar terletak pada kawasan pemukiman. Dengan pertimbangan tersebut, Tim Penilai Keseimbangan Tukar Ganti Tanah Wakaf Kampung Bugis Sesetan Sidakarya Denpasar pada prinsipnya sangat mendukung dilakukan penukaran tanah wakaf.²⁰

Berdasarkan hasil penilaian pasukan pemeriksa, Wali Kota Denpasar mengeluarkan surat keputusan, dalam surat keputusan itu menetapkan bahwa: (a) NJOP tanah pengganti lebih rendah daripada tanah wakaf yang hendak ditukar. (b) Nilai pasar tanah pengganti lebih tinggi daripada nilai tanah wakaf yang akan ditukar, dan (c) Tanah pengganti dapat memberikan manfaat yang lebih besar daripada tanah wakaf.²¹

Selanjutnya kepala kantor Kementerian Agama Kota Denpasar meneruskan permohonan tersebut kepada Ketua Wilayah Kementerian Agama Provinsi Bali.²² Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Bali meneruskan permohonan tersebut kepada Menteri Agama Republik Indonesia Cq. Dirjen Bimas Islam untuk mendapatkan ijin secara tertulis.²³ Kemudian Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam meminta pertimbangan penukaran tanah wakaf yang dimaksud kepada Ketua Badan Wakaf Indonesia.²⁴ Pada tanggal 4 Agustus 2009 Badan Wakaf Indonesia memberikan rekomendasi penukaran tanah wakaf tersebut, kerana telah sesuai dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.²⁵ Namun demikian, permohonan tukar ganti tanah wakaf tersebut tidak mendapat ijin dari Menteri Agama Republik Indonesia kerana dianggap tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁶

Berdasarkan kajian kepada dokumen permohonan tukar ganti wakaf di kampung Bugis Sesetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar

²⁰Berdasarkan Berita Acara Tim Penilai Keseimbangan Tukar Guling Tanah Wakaf Kampung Bugis Sesetan Sidakarya Denpasar Tertanggal 4 November 2008.

²¹ Tertanggal 4 Desember 2008 Wali Kota Denpasar mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 188.45/422/Hk/2008 tentang Nilai dan Manfaat Tanah Penukar Tanah Wakaf Kampung Bugis Sesetan Sidakarya Denpasar. Tahapan ini telah sesuai dengan pasal 49 (4) *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan...*

²² Berdasarkan surat Nomor Kd.18.09/VI-g/BA.03.2/894/2008 Pasal 15 Desember 2008 perihal Mohon izin Tukar Guling Tanah Wakaf.

²³ Berdasarkan Surat Nomor Kw.18.2/3/BA.03.2/6301/2008 Nomor 18 Desember 2008 perihal Permohonan Tukar Guling/Ruislag Tanah Wakaf Kampung Bugis Sesetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali. Tahapan ini telah sesuai Pasal 51 (d) *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan...*

²⁴ Berdasarkan surat Nomor Dj.II.5/Ks.01.1/897/2009

²⁵ Berdasarkan surat Nomor 441/BWI/A/VIII/2009 Nomor 4 Agustus 2009.

²⁶ Berdasarkan surat Nomor B.V/3/HK.00/179.08/2011 Nomor 28 Juni 2011, Kementrian Agama peringkat pusat mempunyai kuasa kepada memberikan kebenaran kepada permohonan pelaksanaan *Tukar Guling wakaf*.

Provinsi Bali, kajian ini menilai terdapat problematika dalam permohonan tersebut, yaitu berkaitan dengan nilai harta wakaf dengan harta penukar dari aspek ukuran keluasan. Dalam dokumen permohonan tukar ganti tanah wakaf tersebut, harta wakaf mempunyai ukuran 2.040 m² dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sebesar Rp.537.000 per meter. Sedangkan tanah penukar mempunyai ukuran dengan luas 850 m² dengan nilai NJOP Rp.464.000 per meter.

Menurut peraturan perundangan mengenai wakaf, yaitu Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 41 tahun 2004 tentang Wakaf mengatur ketentuan-ketentuan tentang nilai tukar dalam tukar ganti tanah wakaf, yaitu

Nilai tukar terhadap harta benda wakaf sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (3) dihitung sebagai berikut:

- a. harta benda pengganti memiliki Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) lebih tinggi, atau sekurang-kurangnya sama dengan NJOP harta benda wakaf; dan*
- b. harta benda pengganti berada di wilayah yang strategis dan mudah untuk dikembangkan.*²⁷

Berdasarkan ketentuan dalam peraturan di atas, permohonan tukar ganti tanah wakaf tersebut melanggar ketentuan-ketentuan dalam nilai tukar terhadap harta wakaf. Hal ini karena NJOP²⁸ dari harta benda pengganti nilainya lebih rendah, yaitu Rp.464.000 per meter sedangkan NJOP harta wakaf lebih tinggi, yaitu Rp.537.000 per meter. Di samping itu dari aspek ukuran, ukuran harta wakaf lebih luas tiga kali lipat dengan luas 2.040 m² dari pada ukuran harta pengganti dengan luas 850 m². Dengan adanya nilai tukar yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan di Indonesia tersebut, Kementerian Agama di tingkat pusat menolak permohonan tukar ganti tanah wakaf tersebut.

Adapun alasan permohonan tukar ganti dalam dokumen tersebut, bahwa tanah wakaf tidak mempunyai akses jalan keluar dan jalan masuk karena terletak di

²⁷ Lihat Pasal 50 (a) dan (b), *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan....*,

²⁸ NJOP merupakan nilai taksiran resmi dari objek pajak berupa tanah dan bangunan yang dihitung berdasarkan berbagai faktor termasuk letak geografis, peruntukan, serta kondisi fisik tanah atau bangunan tersebut. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) umumnya mencerminkan harga pasar aktual properti pada saat NJOP ditetapkan, dan dapat direvisi secara berkala untuk mencerminkan perubahan signifikan dalam nilai properti yang terjadi seiring berjalannya waktu. Lihat. Amelia Arianti Putri, Syafri Hariansah, dan Cik Marhayani, "Tinjauan Yuridis Penetapan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Properti di Kota Pangkalpinang," *Kajian Ilmiah Hukum dan Kenegaraan*, 2.2 SE-Articles (2023), 115-25, Lihat Rendi Dwi Febriansya dan Abraham Ferry Rosando, "Analisis Yuridis Penggunaan NJOP Dalam Penentuan Ganti Rugi Pada Proses Pengambilalihan Hak Atas Tanah (Putusan Nomor 499/Pdt. G/2023/PN Tng)," *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, 5-3 (2024), 732-39.

antara tembok perumahan milik Graha Mertasari Mulia dan sungai.²⁹ Sehingga tanah wakaf tidak dapat digunakan sesuai dengan ikrar wakaf yaitu untuk keperluan masjid.³⁰ Dengan adanya kondisi tanah wakaf tersebut, BWI menilai bahwa tanah wakaf memerlukan pertukaran agar dapat digunakan atau diambil manfaatnya. Terlebih lagi, walaupun luas tanah dan NJOP tanah penukar lebih kecil dari pada tanah wakaf, tetapi kondisi tanah pengganti sangat strategis dan dapat dikembangkan secara produktif.³¹ Berdasarkan dokumen permohonan tukar ganti tanah tersebut, telah terjadi kesepakatan antara nazir dengan pihak tanah pengganti, bahwa tanah wakaf yang ditukar karena tidak memiliki akses jalan keluar masuk/buntu dari segala arah, dinilai Rp.50.000.000 per 100 meter, sehingga menjadi $20,40 \times \text{Rp.}50.000.000 = \text{Rp.}1.020.000.000$. Dan tanah penukar dinilai Rp.127.500.000 per 100 meter, sehingga menjadi $8,50 \times \text{Rp.}127.500.000 = \text{Rp.}1.083.500.000$. Selain itu, pihak penukar juga memberikan dana tambahan sebesar Rp.100.000.000³² kepada nazhir untuk kepentingan pemberdayaan tanah wakaf dan/atau pembangunan tempat ibadah Kampung Bugis Suwung. Kesepakatan tersebut dilakukan dengan pertimbangan, bahwa letak tanah pengganti sangat strategis, di pinggir jalan besar dan berada di pusat kota Denpasar dan kondisi tanah wakaf yang tidak mempunyai akses jalan. Sehingga dari aspek penilaian harga pasar, walaupun NJOP dan ukuran tanah pengganti lebih kecil dari pada harta wakaf tetapi harga pasaran tanah pengganti lebih mahal dari pada tanah wakaf.³³ Terlebih lagi menurut program kerja nazhir, jika penukaran tanah wakaf tersebut mendapat izin dari Menteri Agama Republik Indonesia, maka nazhir berencana mengembangkan wakaf produktif di atas tanah penukar seperti rumah kos, Ruko, atau SPBU dengan menyediakan fasilitas

²⁹ Berdasarkan dokumen penukaran tanah wakaf di Kampung Bugis Seseetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Wilayah Bali, sebelum mengemukakan permohonan penukaran tanah wakaf, Nomor 22 Juli 2008 nazir tanah wakaf yaitu Saudara Muhammad Nuh Fatah, SH membuat persetujuan dengan I Ketut Satia jaya, SE dan Luh Putu Suartini, SE (pihak penukar) untuk melakukan penukaran tanah wakaf dengan tanah milik pihak penukar. Peringkat ini selari dengan Pasal 51 huruf a Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, nazir mengemukakan permohonan Tukar Guling kepada Menteri Agama melalui Kantor Urusan Agama Daerah setempat dengan menjelaskan alasan perubahan status/tukar menukar tersebut.

³⁰ Berdasarkan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf Nomor W.3/04/K.I Tahun 1991 diterbitkan oleh Ketua KUA/PPAIW Kecamatan Denpasar Selatan Nomor 15 Juli 1991.

³¹ Fahrurroji (Wakil sekretaris Badan Wakaf Indonesia) wawancara dengan penulis, 22 Januari 2023.

³² Berdasarkan surat pernyataan persetujuan penukaran tanah wakaf antara nazhir dengan pihak penukar, dibuat pada tanggal 22 Juli 2008.

³³ NJOP ditentukan berdasarkan harga rata-rata dari transaksi jual beli, maka dalam pelaksanaan pengenaan Pajak Bumi di lapangan dapat saja NJOP lebih tinggi atau lebih rendah dari transaksi jual beli yang dilakukan masyarakat. Ahmad Yunani, "Implementasi Penetapan Nilai Jual Objek Pajak pada Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Banjar Provinsi Kalimantan Selatan," *Ecoplan*, 5.2 SE-Ecoplan (2022), 31. Berdasarkan hasil penelitian bahwa NJOP cenderung bersifat statis karena tidak selalu dilakukan penyesuaian, sedangkan nilai pasar cenderung bersifat dinamis mengikuti perkembangan yang terjadi setiap saat. Lihat. Rindah Febriana Suryawati, Gita Arasy Harwida, dan Suryadi Suryadi, "Analisa Penetapan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) Pajak Bumi terhadap Nilai Pasar dengan Menggunakan Metode Assessment Sales Ratio," *Jurnal Pamator: Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo*, 3.1 (2010), 90.

mushalla. Dengan adanya pertimbangan tanah wakaf yang tidak dapat digunakan dan besarnya potensi ekonomi yang akan didapatkan tanah wakaf, maka Badan Wakaf Indonesia memberikan rekomendasi terhadap permohonan pertukaran tanah wakaf di kampung Bugis Sesimal Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali.³⁴

Berkaitan dengan syarat tanah pengganti untuk tanah wakaf, ulama fikih memberikan batasan bahwa harta pengganti harus lebih baik atau minimal sama dengan harta wakaf,³⁵ sehingga sudah seharusnya pelaksanaan pertukaran tanah wakaf menguntungkan harta wakaf, bukan justru merugikan harta wakaf. Ulama fikih memberikan ilustrasi, apabila harta wakaf tidak dapat digunakan lagi seperti kuda yang sudah tua atau baju yang sudah robek, maka harta wakaf boleh diganti dengan sesuatu yang bermanfaat dan bahkan apabila nilai dari hasil pertukaran tersebut kurang untuk mendapat harta pertukaran yang hampir sama, maka boleh ditukar dengan sebagian saja dari harta pengganti tersebut.³⁶ Apabila harta pengganti itu lebih luas dan lebih tinggi nilainya, maka hal itu tentu lebih *masalah* bagi dalam pertukaran tanah wakaf tersebut. Dalam realitasnya sering ditemukan, harta pengganti dari aspek keluasan lebih kecil dari pada harta wakaf, tetapi mempunyai nilai yang lebih tinggi dari aspek harganya. Maka seharusnya pertukaran tersebut dapat dibenarkan atau mendapat persetujuan. Hal ini dikarenakan bahwa di antara faktor-faktor yang sangat mempengaruhi nilai tanah adalah berkaitan dengan letak atau kawasan (*zoning*) tanah itu berada. Di mana faktor *zoning* ini bersifat dinamis dan sangat bergantung dengan penilaian pasar, sehingga sering ditemukan nilai tanah berdasarkan harga pasar lebih tinggi dari pada nilai berdasarkan NJOP.³⁷ Keadaan seperti inilah yang terjadi dalam kasus pertukaran tanah wakaf di kampung Bugis Sesimal Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali, sehingga para pihak membuat kesepakatan harga yang tidak berdasarkan nilai NJOP.³⁸ Sepatutnya penilaian berdasarkan harga pasar yang telah lama dipraktikkan oleh masyarakat, dengan mempertimbangkan lokasi tanah dapat digunakan dalam menentukan nilai pertukaran harta wakaf dan harta pengganti dari pada menggunakan standar NJOP apabila keduanya tidak dapat digabungkan. Hal ini selari dengan kaidah, “adat boleh ditetapkan sebagai undang-undang”.³⁹ Berdasarkan kaidah ini, kebiasaan masyarakat dalam menentukan nilai tanah dapat

³⁴ Berdasarkan data dalam dokumen permohonan *Tukar Guling* wakaf di Kampung Bugis Sesimal Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Wilayah Bali.

³⁵ Ibnu Juzayyi al-Kalbi Al-Gharmati, *al-Qawanin al-Fiqhiyyah*, Bairut: Dar Ibnu Hazm, 2013, 611

³⁶ al-Imam Malik bin Anas, *al-Mudawwanah*, Bayrut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1994, 4:418, Ahmad Al-Dardir, *al-Syarh al-Shagir*, t.tp: Dar al-Ma’arAl-Dardir, t.t., 4:126

³⁷ Berdasarkan hasil suatu kajian kepada 40 lokasi tanah di kota Salatiga, bahwa penilaian harga pasaran selalu lebih tinggi daripada harga berdasarkan NJOP dengan selisih harga tanah terendah adalah 138.46% dan selisih harga tertinggi adalah 2780.00%, Lihat Galuh Fitriarestu Santoso, Andri Suprayogi, dan Bandi Sasmito, “Pembuatan Peta Zona Nilai Tanah Untuk Menentukan Nilai Objek Pajak Berdasarkan Harga Pasar Menggunakan Aplikasi Sig (Studi Kasus: Kecamatan Tingkir, Kota Salatiga),” *Jurnal Geodesi Undip*, 6.4 (2017), 18–25.

³⁸ Berdasarkan surat pernyataan persetujuan penukaran tanah wakaf antara nazhir dengan pihak penakar, dibuat pada tanggal 22 Juli 2008.

³⁹ Jalaluddin Al-Suyuti, *al-Asybah wa al-Nazha`ir*, Bayrut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1983, 89

dijadikan sebagai pedoman dalam menilai pertukaran tanah wakaf dan tanah pengganti.

Adapun dalam perspektif kemaslahatan, permohonan tukar ganti tanah wakaf yang terletak di kampung Bugis Seseetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar Provinsi Bali tersebut dapat dikategorikan pada tingkatan mewujudkan kemaslahatan yang bersifat *hajiyyah*. Hal tersebut disebabkan kondisi tanah wakaf yang tidak dapat digunakan untuk keperluan masjid, tetapi kondisi tersebut tidak sampai merusak atau menghilangkan harta wakaf. Di mana tanah wakaf dikelilingi oleh tembok perumahan milik Graha Mertasari Mulia dan sungai. Sehingga tanah wakaf dalam kondisi tersebut tidak mempunyai akses jalan keluar dan jalan masuk.

Dengan adanya kondisi tanah wakaf tersebut, seharusnya tanah wakaf tersebut dapat ditukar dengan harta pengganti yang lebih baik, tetapi karena nilai NJOP dan keluasan tanah wakaf yang lebih tinggi dari pada tanah pengganti, maka pertukaran tersebut ditolak oleh Kementerian Agama di tingkat pusat. Sehingga dengan adanya pertimbangan nilai NJOP dan keluasan tanah wakaf, maka penolakan tersebut dapat dikategorikan lebih *masalah* dalam kasus ini. Hal tersebut dikarenakan menjaga harta wakaf daripada kerusakan seperti mencegah menurunnya nilai harta wakaf adalah kemaslahatan dalam tingkatan *daruriyyah*. Di mana kemaslahatan pada tingkatan *daruriyyah* harus di dahulukan dari pada kemaslahatan *hajiyyah*.

Berdasarkan pertimbangan daripada aspek fikih , undang-undang dan kemaslahatan, keputusan Kementerian Agama RI. yang menolak permohonan tukar ganti tanah wakaf yang terletak di kampung Bugis Seseetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan kota Denpasar Provinsi Bali lebih memberikan kemaslahatan kepada harta wakaf. hal ini sesuai dengan kaidah fikih “*menolak kerusakan lebih diutamakan daripada menarik masalah*,”⁴⁰ yaitu menolak *mafsadah* karena turunya nilai harta wakaf harus didahulukan daripada mengambil manfaat yang akan didapatkan oleh harta wakaf.

KESIMPULAN

Tukar ganti (ruislag) tanah wakaf adalah salah satu usahadalam menjaga dan mengembangkan harta wakaf, baik menjaga kerusakan dari aspek nilai finansial maupun dari aspek material. Karena itu, usaha tersebut harus dilaksanakan dengan hati-hati dan memberikan kemaslahatan kepada harta wakaf. Penolakan permohonan izin pelaksanaan tukar ganti tanah wakaf di kampung Bugis Seseetan Bali adalah upaya pemerintah dalam menjaga harta wakaf. Karena pertukaran tersebut dapat merugikan harta wakaf dari aspek nilai finansial. Terlebih lagi permohonan pertukaran tersebut untuk mewujudkan kemaslahatan *hajiyyah*, sedangkan menjaga harta wakaf dari kerusakan adalah kemaslahatan *dharuriyyah*.

⁴⁰ Jalaluddin al-Suyuti, *al-Asybah ...*,87.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Jumal, "Desain penelitian analisis isi (Content analysis)," *Research Gate*, 5.9 (2018), 1–20
- Al-'Ālim, Yūsuf Ḥāmid, *al-Maqāṣid al-'Āmmah li asy-Syarī'ah al-Islāmiyyah*, Khurṭūm: ad-Dār as-Sūdāniyyah li al-Kutub, 1994.
- Al-Dardir, Aḥmad, *al-Syarḥ al-Shagīr*, t.tp: Dar al-Ma'arif, t.t.
- Al-Gharmati, Ibnu Juzayyi al-Kalbi, *al-Qawanin al-Fiqhiyyah*, Bairut: Dar Ibnu Hazm, 2013.
- Al-Suyuti, Jalaluddin, *al-Asybah wa al-Nazha'ir*, Bayrut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1983.
- Al-Syatibi, Abu Ishq, *al-Muwafaqat fi Usul al-Ahkam*, al-Mamlakah al-Su'udiyah al-'Arabiyyah: Dar Ibn 'Affan, 1997.
- Anas, al-Imam Malik bin *al-Mudawwanah*, Bayrut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1994
- Anwar, Choirul, "Islam Dan Kebhinekaan Di Indonesia: Peran Agama Dalam Merawat Perbedaan," *ZAWIYAH Jurnal Pemikiran Islam*, 4.2 (2018), 11 <<https://ejournal.iainkendari.ac.id/index.php/zawiyah>
- BPS, *Agama di Indonesia, 2024* <<https://samarindakota.bps.go.id/en/statistics-table/1/MzIoIzE=/religion-in-indonesia--2024.html> [diakses 3 Maret 2025]
- BWI, "Indeks Wakaf Nasional 2022" (Jakarta) <<https://www.bwi.go.id/8706/2023/04/16/indeks-wakaf-nasional-2022/> [diakses 3 Maret 2025]
- Febriansya, Rendi Dwi, dan Abraham Ferry Rosando, "Analisis Yuridis Penggunaan NJOP Dalam Penentuan Ganti Rugi Pada Proses Pengambilalihan Hak Atas Tanah (Putusan Nomor 499/Pdt. G/2023/PN Tng)," *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, 5.3 (2024), 732–39
- Indonesia, Yayasan Obor, *Metode Penelitian Kepustakaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004)
- Muhammad Abu Zahrah, *Usu al-Fiqh*, Misr: Dar al-Fikr al-'Arabiyy.
- Putri, Amelia Arianti, Syafri Hariansah, dan Cik Marhayani, "Tinjauan Yuridis Penetapan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Properti di Kota Pangkalpinang," *Kajian Ilmiah Hukum dan Kenegaraan*, 2.2 SE-Articles (2023), 115–25 <<https://doi.org/10.35912/kihan.v2i2.2697>
- Rofiq, Nur, Moh Tamtowi, M Nashih Muhammad, dan Kuswan Hadji, "Hukum Keluarga Islam: Perspektif Maqāṣid Asy-Syarīah Terhadap Dasar Wajib Patuh Pada Undang-undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam," *Wahana Islamika: Jurnal Studi Keislaman*, 9.2 (2023), 174
- Santoso, Galuh Fitriarestu, Andri Suprayogi, dan Bandi Sasmito, "Pembuatan Peta Zona Nilai Tanah Untuk Menentukan Nilai Objek Pajak Berdasarkan Harga Pasar Menggunakan Aplikasi Sig (Studi Kasus: Kecamatan Tingkir, Kota Salatiga)," *Jurnal Geodesi Undip*, 6.4 (2017), 18–25
- Suryawati, Rindah Febriana, Gita Arasy Harwida, dan Suryadi Suryadi, "Analisa Penetapan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) Pajak Bumi terhadap Nilai Pasar dengan Menggunakan Metode Assessment Sales Ratio," *Jurnal Pamator: Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo*, 3.1 (2010), 89–99
- Yunani, Ahmad, "Implementasi Penetapan Nilai Jual Objek Pajak pada Pendapatan

Musthafa, Luqman bin Haji Abdullah, Norhidayah binti Pauzi

Penolakan Pemohonan Ijin Tukar Ganti (Ruislag) Tanah Wakaf Dalam Perspektif Masalah (Studi Kasus Tanah Wakaf Di Kampung Bugis Sesetan Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar

Asli Daerah di Kabupaten Banjar Provinsi Kalimantan Selatan,” *Ecoplan*, 5.2 SE-Ecoplan (2022), 31 <<https://doi.org/10.20527/ecoplan.v5i2.512>